

Impactanalyse Besluit Digitale Toegankelijkheid

Eindrapport



The page features a large, dark blue rounded rectangle on the left side, and a smaller, solid orange rectangle on the right side, partially overlapping the blue one.

Nienke Langejan en Ewout Bückmann
Oktober 2021

© VNG Realisatie, Den Haag

Samenvatting

Inleiding en proces

Op basis van de Europese richtlijn 'Digitale toegang van websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties' is op 1 juli 2018 het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid in werking getreden. Dit besluit verplicht overheidsinstanties om websites, intra- en extranetten en mobiele applicaties toegankelijk te maken voor mensen met een beperking. Gemeenten zijn inmiddels bezig met de implementatie van dit besluit.

In een onderzoek heeft VNG Realisatie de impact bij gemeenten van dit besluit onderzocht. Daarbij is gekeken naar de implementatie en de uiteindelijke beheerfase en naar de gemaakte kosten en geboden ondersteuning. Voor dit onderzoek is gesproken met betrokken partijen, zoals Logius, ministerie van BZK, Stichting Accessibility en 200OK. Daarnaast zijn 19 gemeenten en een samenwerkingsverband gesproken. Om een representatief beeld te krijgen is bij de selectie rekening gehouden met gemeentegrootte, de huidige status van de hoofdwebsite en het CMS van de hoofdwebsite. Er is gesproken met verschillende functionarissen en tevens met de griffies van twee gemeenten. De resultaten van de interviews zijn teruggelegd aan de betrokkenen in een klankbordbijeenkomst. Er was een begeleidingscommissie betrokken, bestaande uit vertegenwoordigers van VNG, min BZK en Logius. De impactanalyse is uitgevoerd tussen maart en september 2021.

Eisen BDTO

Om een website, intra- of extranet of mobiele applicatie toegankelijk te laten zijn, moet deze voorziening voldoen aan bepaalde eisen: de voorziening moet waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust zijn. Hierdoor is de website, intra- of extranet of mobiele applicatie te gebruiken door mensen met een (tijdelijke of permanente) fysieke of cognitieve beperking, bijvoorbeeld door gebruik van hulpmiddelen. Voor het besluit is de al bestaande wereldwijde standaard voor toegankelijkheid, de Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) als uitgangspunt genomen. Tot 2016 was in Nederland de toepassing van deze standaard neergelegd in de Webrichtlijnen als een resultaatverplichting. Door het BDTO is er nu een wettelijke verplichting. Voor elke website, intra- en extranet en mobiele applicatie moet een verklaring worden opgesteld. Deze verklaringen zijn te vinden in het Register van Toegankelijkheidsverklaringen dat bij Logius is ondergebracht. Er is geen einddatum om volledig te voldoen aan het besluit (status A). Wel moet er bij niet (volledig) voldoen een plan liggen voor het verbeteren van de status.

Stand van zaken huidige aanpak gemeenten

In het onderzoek zien we veel verschillen tussen de stand van zaken bij de gemeenten op de aspecten organisatie, techniek en content.

Er zijn gemeenten die de implementatie van digitale toegankelijkheid aanpakken als organisatiebreed project waarbij diverse afdelingen betrokken zijn. In andere platte, zelfsturende organisaties wordt het BDTO gezien als een van de wetten waar je aan moet voldoen en wordt de implementatie meegenomen als onderdeel van het reguliere werkpakket. Daarnaast zijn er gemeenten waar één persoon verantwoordelijk is (of zich voelt) voor de implementatie. Een ander organisatorisch verschil zit in de visie achter het gebruik van de gemeentelijke website. Als de site vooral een

communicatiekanaal is, dan staan daar vaak veel documenten op en blijken deze gemeenten moeite te hebben met de implementatie van het BDTO. Wanneer de website vooral wordt gezien het kader van dienstverlening (dus vooral gericht is op transacties) is de implementatie eenvoudiger. Ook verschilt of digitale toegankelijkheid wordt opgepakt als apart onderwerp of als onderdeel van de aanpak rondom inclusiviteit of in combinatie met de aanpak rondom “informatiehuishouding op orde”.

Op het gebied van techniek zien we dat het kan helpen als de leverancier (van bijvoorbeeld het content managementsysteem (CMS)) zelf al ver is met toegankelijkheid. Als de techniek van de website al voldoet, kan de gemeente zich concentreren op het laten voldoen van de content. Sommige gemeenten zijn al vrij ver in het gebruiken van tools om content te controleren, andere gemeenten doen dit nog niet. En te zien is dat mobiele applicaties nog nauwelijks voldoen aan de eisen, omdat deze leveranciers nog niet zo ver zijn.

Wat betreft het aspect content zien we grote verschillen tussen gemeenten: sommige gemeenten werken al met een duidelijke huisstijlgids en bijbehorende sjablonen om toegankelijkheid af te dwingen. Achteraf toegankelijk maken van documenten blijkt namelijk erg kostbaar en door gebruik van sjablonen kan je een document van het begin af aan toegankelijk maken en daarmee kosten besparen. Gemeenten verschillen ook in de mate waarin ze documenten publiceren als pdf. Wanneer een gemeente kiest voor andere manieren van publiceren (via html of beveiligd Word bestand) en er een toegankelijk sjabloon wordt gebruikt, is dit makkelijker dan wanneer een gemeente documenten als pdf wil publiceren.

Belemmeringen in het voldoen aan BDTO

In de gesprekken zijn enkele “hete hangijzers” genoemd, onderwerpen die het voor gemeenten lastig maken om te voldoen aan het BDTO. Hierbij gaat het om het ontbreken van signalen uit de doelgroep en andere prikkels waardoor intern draagvlak moeilijk is, het laten voldoen van pdf-bestanden omdat die ook door andere partijen worden aangeleverd, gebruik van infographics, het ontbreken van een bestuurlijke boete bij het niet voldoen aan het BDTO, maken van afspraken met leveranciers over dit onderwerp en het laten voldoen van informatie op kaarten.

Impact implementatie BDTO

De impact van het voldoen aan het BDTO is uitgesplitst in impact tijdens de implementatieperiode en de structurele impact. Op het aspect organisatie is de impact groot: voldoen aan het BDTO vraagt een organisatiebrede aanpak, omdat toegankelijkheid doorwerkt in alle processen van alle afdelingen. Structureel komen er extra taken bij rondom monitoring, controle en nabewerking van documenten en bewustwording op peil houden. Het BDTO stelt eisen aan meerdere technische voorzieningen. Hierbij moet rekening gehouden worden bij inkoop, maken van e-formulieren, beschikbaar stellen van tools voor medewerkers en structureel bij het gebruiken en aanpassen van sjablonen en het driejaarlijks toetsen van alle betreffende voorzieningen. De juridische impact zit vooral in het rekening houden met de WCAG eisen in de inkoop van websites en systemen, maar ook bij het stellen van de WCAG eisen als andere partijen in opdracht van de gemeente onderzoek doen. Alle medewerkers van de gemeente moeten zich bewust zijn van de eisen die het BDTO stelt: toegankelijkheid moet in het DNA van de medewerkers worden opgenomen, net als het geval is bij security en privacy.

Kosten BDTO

In deze analyse bleek het niet mogelijk de meerkosten van het BDTO t.o.v. de situatie dat alle gemeentelijke organisaties aan de webrichtlijnen voldeden te bepalen. Veel gemeenten zijn grotendeels opnieuw begonnen en hebben alleen inzicht in de benodigde capaciteit en kosten vanaf dat punt. Bovendien is de reikwijdte van het BDTO uitgebreid naar alle intra- en extranetten en mobiele apps en is er technisch meer mogelijk dan in het verleden. De impact van dit verschil blijkt door gemeenten niet apart te ramen.

Gemeenten zijn gemiddeld twee jaar bezig met de implementatie en daarna zijn er structurele werkzaamheden waar aandacht voor moet zijn. Er is een inschatting gemaakt van de kosten voor de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen. Doordat nog weinig gemeenten hier ervaring mee hebben, zijn de kosten geschat met een bandbreedte. De implementatiekosten komen uit tussen de 58- 94 miljoen euro. Deze bestaan vooral uit de kosten voor het projectteam en out-of-pocket kosten voor aanpassing van de techniek, uitvoeren van nulmetingen en toetsen, trainingen voor personeel en inhuur.

	Organisatie (mln.)	Overige kosten (mln.)	Totale kosten (mln.)
Gemeenten	39 – 64	8,1 – 19	46 - 82
Gemeenschappelijke regelingen	8	3,6	12
Totaal	47 – 72	12 – 23	58 - 94

Tabel 0.1. Totale implementatiekosten voor BDTO voor alle gemeenten en GR's over gemiddeld twee jaar

Daarnaast is structureel jaarlijks tussen de 25 – 32 miljoen euro nodig voor monitoring en bewustwording (ambtelijk en bestuurlijk en extern), controle en nabewerking van content en de kosten voor het opstellen van de toegankelijkheidsverklaringen. Al deze kosten zijn veel duidelijker aan het BDTO toe te schrijven door de bredere reikwijdte van het BDTO en de verplichte toegankelijkheidsverklaringen.

	Organisatie (mln.)	Overige kosten (mln.)	Totale kosten (mln.)
Gemeenten	5,6 – 8	9 – 14	15 – 22
GR's	4	7	11
Totaal	9 – 12	16 – 21	25 – 32

Tabel 0.2. Jaarlijkse structurele kosten voor BDTO voor alle gemeenten

Randvoorwaarden

Om het BDTO succesvol te implementeren, is bewustwording van het belang van toegankelijkheid nodig, zowel op bestuurlijk als ook op ambtelijk niveau. Naast commitment is een organisatiebrede aanpak noodzakelijk. Gemeenten hebben behoefte aan meer kennis van de eisen van toegankelijkheid en ondersteuning bij bijvoorbeeld het benaderen van leveranciers en binnen de organisatie moet voldoende capaciteit en budget beschikbaar zijn.

Conclusies

Het BDTO heeft impact op de gehele organisatie, op alle afdelingen en alle processen. Dit moet overall doordringen: alle medewerkers moeten handelen naar de eisen van het BDTO, vanaf de inkoop van systemen, het opstellen van documenten tot het publiceren van content op de site.

Momenteel zien we dat gemeenten worstelen met implementatie van het BDTO door ontbreken van bestuurlijke aandacht en omdat er in het begin vaak onvoldoende beeld is van de implicaties van dit besluit voor de hele organisatie. Ook na de implementatie blijft voor monitoring en bewustwording structurele aandacht nodig.

Aanbevelingen

Het onderzoek geeft aanbevelingen die gemeenten zelf kunnen doen (projectmatige aanpak, keuzes maken, digitale toegankelijkheid koppelen aan informatiehuishouding op orde of inclusiviteit). Daarnaast is gekeken wat er op het aspect organisatie kan worden gedaan. Hierbij helpt het als het ministerie van BZK en de toezichthoudende provincies de nadruk leggen op stimuleren en meedenken en niet op puur status A behalen. Tevens hebben gemeenten behoefte aan bijeenkomsten met andere gemeenten en inzicht in de gevolgen van ontoegankelijke websites voor mensen met een beperking. Van groot belang is de aanbeveling op het aspect techniek: leg de verantwoordelijkheid voor het technisch testen van een website, systeem of app bij de leverancier. Dan kan de gemeente zich focussen op de content. Dit scheelt ook in de kosten voor het driejaarlijks testen. Ook een landelijke benadering van de leveranciers om afspraken te maken wanneer zij voldoen, is noodzakelijk. Met betrekking tot content is er behoefte aan praktische handreikingen en richtlijnen op diverse onderwerpen. Als laatste is een financiële tegemoetkoming in de kosten voor gemeenten van belang, anders is de kans groot dat – na een opleving – de aandacht voor digitale toegankelijkheid weer wegebt, zoals bij de webrichtlijnen is gebeurd.

Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding.....	7
1.1. Achtergrond.....	7
1.2. Vraagstelling.....	7
1.3. Scope	8
1.4. Aanpak & methodologie	8
1.5. Leeswijzer	9
2. Het Besluit Digitale Toegankelijkheid	10
2.1. Het Besluit.....	10
2.2. Beschrijving tijdelijk besluit: de 7 w's.....	16
2.3. Stakeholders en rollen.....	18
2.4. Gerelateerde wetgeving: informatiehuishouding op orde	19
2.5. Stand van zaken in Nederland	20
2.6. Ondersteuningsaanbod	22
3. Ervaringen bij implementatie	24
3.1. Selectie gemeenten.....	24
3.2. Verschillen in huidige werkwijze	25
3.3. Wat werkt wel?	36
4. Impact van het BDTO op gemeenten.....	38
4.1. Impact op primaire processen en bedrijfsvoering: SCOPAFIJTH.....	38
4.2. Kosten	40
4.3. Risico's en randvoorwaarden	44
5. Conclusies en aanbevelingen	46
5.1. Conclusies.....	46
5.2. Aanbevelingen.....	49
Bijlage A: Gesprekspartners.....	52

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Op 22 december 2016 trad de EU-richtlijn 'Digitale toegang van websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties' in werking. Deze richtlijn heeft tot doel de toegankelijkheid van digitale openbare voorzieningen te waarborgen, in het bijzonder voor ouderen en mensen met een beperking. Deze Europese richtlijn is in Nederland omgezet in het 'Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid'. Deze AMvB is sinds 1 juli 2018 van kracht en zal op termijn gekoppeld worden aan de wet Digitale Overheid die nu wordt voorbereid. Tot die tijd is het Besluit gebaseerd op artikel 89 van de Grondwet.

Het Besluit verplicht overheden – waaronder gemeenten – om hun websites en mobiele applicaties waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust te laten zijn. Nadere eisen daaromtrent zijn uitgewerkt in de EN 301 549-standaard. Verder zijn overheden verplicht om op hun websites en mobiele applicaties aan te geven of zij aan deze standaard voldoen door het publiceren van een 'toegankelijkheidsverklaring'. Hierin geeft de organisatie aan hoever zij gevorderd zijn in het toegankelijk maken van de website of mobiele applicatie, alsmede welke procedure burgers kunnen volgen op het moment dat zij belemmeringen in de toegankelijkheid ervaren.

Het moment waarop gemeenten moeten voldoen aan het Besluit verschilt voor bestaande en nieuwe websites en voor apps (zie verder hoofdstuk 2). Voor bestaande en nieuwe websites is deze verplichting inmiddels al ingegaan. Voor apps is de verplichting ingegaan per 23 juni 2021. Gemeenten zijn dus momenteel al bezig met de implementatie van het Besluit. In het register van toegankelijkheidsverklaringen ontbreken nog veel gemeentelijke websites, apps en intra- en extranetten. Dit geeft aan dat gemeenten nog niet klaar zijn met de implementatie en dat er mogelijk ondersteuning nodig is om het Besluit in alle websites, systemen en apps door te laten werken.

De VNG heeft VNG Realisatie verzocht om een impactanalyse uit te voeren naar de invoering en de kosten van het BDTO bij gemeenten. Tevens wordt gekeken naar de huidige ondersteuning en of deze voldoet. VNG Realisatie heeft deze opdracht uitgevoerd tussen maart en september 2021.

1.2. Vraagstelling

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn¹:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het Besluit digitale toegankelijkheid?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan de invoering van het Besluit Digitale Toegankelijkheid verbonden?

¹ Deze onderzoeksvragen zijn gebaseerd op het Integraal Afwegingskader dat door de Rijksoverheid wordt gebruikt. Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.

5. Wat zijn de verwachte effecten van het Besluit Digitale Toegankelijkheid?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

1.3. Scope

Buiten scope zijn de volgende punten:

- Het opstellen van een implementatieplan. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan;
- Eventuele witte vlekken in de documentatie zoals beschikbaar gesteld vanuit het project.

1.4. Aanpak & methodologie

1.4.1. Methodologie

De impactanalyse moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van het BDTO op de gemeentelijke organisatie. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor de implementatie van het BDTO bij gemeenten.

Werkwijze impactanalyse

Bij een impactanalyse wordt in kaart gebracht op welke wijze de gemeenten de relevante taken op dit moment uitvoeren (bepalen IST-situatie). Daarna wordt gekeken welke eisen de nieuwe voorziening of nieuwe wet stelt (SOLL-situatie). We kijken naar wijzigingen met betrekking tot regelgeving (beleid), bedrijfsvoering, informatievoorziening en ICT. Op basis van deze "was-wordt analyse" wordt vervolgens gekeken wat de nieuwe voorziening of wet betekent voor de gemeenten op verschillende gebieden: processen, administratie, personeel, ICT, Informatievoorziening, communicatie, etc. Deze beschrijving en analyse zijn zo feitelijk mogelijk.

We onderzoeken door middel van deskresearch en diepte-interviews met gemeenten en andere stakeholders. Indien noodzakelijk is een architect betrokken om de impact op de gemeentelijke ICT in kaart te brengen.

Door de was-wordt analyse en het inzichtelijk maken van wijzigingen voor de gemeenten (en omgevingsdiensten) kunnen we uitvoeringsconsequenties (impact) die de wijziging met zich meebrengt in kaart brengen en duiden.

1.4.2. Aanpak

Het analysetraject van de impactanalyse Besluit Digitale Toegankelijkheid bestond uit drie fasen: de inventarisatiefase, de analysefase en de rapportagefase. Tijdens de inventarisatiefase is het plan van aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de gemeenten en andere gesprekspartners gemaakt. Tevens is gesproken met diverse betrokken partijen, zoals VNG, Logius, Ministerie van Binnenlandse Zaken en stichting Accessibility en de webrichtlijnspecialist van 200ok.nl.

In de analysefase zijn interviews gehouden met direct betrokkenen van gemeenten. Hierbij zijn functionarissen van verschillende afdelingen betrokken. De gemeenten zijn geselecteerd uit het hele land op basis van verdeling over gemeentegrootte en de status van de hoofdwebsite zoals die

nu in het Register van Toegankelijkheidsverklaringen staat. In bijlage A staat een overzicht van de geïnterviewde organisaties en personen.

In de rapportagefase zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten en samenwerkingsverbanden in de vorm van een klankbordbijeenkomst op 1 juni 2021, waarvoor alle geïnterviewden waren uitgenodigd. Een conceptversie van het rapport is besproken met de begeleidingscommissie. Na de bijeenkomst met de begeleidingscommissie is met vier gemeenten nog een verdiepend gesprek gevoerd over gewenste ondersteuning en de kosten. Deze resultaten zijn besproken met de begeleidingscommissie op 9 september 2021. In de voorliggende rapportage zijn alle resultaten van de impactanalyse opgenomen.

1.4.3. Begeleidingscommissie

De uitvoering van deze impactanalyse is begeleid door een begeleidingscommissie. Deze commissie is 3x bij elkaar gekomen tijdens de uitvoering. De commissie bestond uit de volgende personen:

Naam	Organisatie
Jamil Jawad en Olaf Schoelink	VNG/ Team informatiesamenleving
Raph de Rooij	Ministerie van BZK
Kristian Mul	Logius
Marlies Klooster	Projectleider VNG Digitale toegankelijkheid

Tabel 1.1. Leden begeleidingscommissie.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat het Tijdelijke besluit digitale toegankelijkheid inhoudt, welke eisen er worden gesteld en welke andere relevante wetten er zijn. Hoofdstuk 3 beschrijft de input uit de interviews. In hoofdstuk 4 wordt de input geanalyseerd en de onderzoeksvragen worden beantwoord in hoofdstuk 5. Daarin staan ook de belangrijkste aanbevelingen.

2. Het Besluit Digitale Toegankelijkheid

2.1. Het Besluit

Het Besluit Digitale Toegankelijkheid kent een voorgeschiedenis van bijna twintig jaar. Een belangrijk ijkpunt is het plan 'Andere Overheid'² dat eind 2003 door het kabinet aan de Tweede Kamer werd aangeboden. In dit plan stelde het kabinet dat het internet toegankelijk moet zijn voor iedereen 'ongeacht de browser die hij gebruikt, het type computer, hulpmiddelen of handicap'. Vanaf het begin heeft Nederland in dit streven opgetrokken met veel andere landen; onder meer in Europees verband.

Sinds dit eerste plan is het begrip 'toegankelijkheid' steeds verder uitgewerkt. In 2004 gebeurde dat met de eerste versie van de 'Webrichtlijnen'. Het betrof een verzameling van 125 richtlijnen ten behoeve van de kwaliteit van webinterfaces gebaseerd op algemene webstandaarden waaronder de Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) waarnaar nu ook verwezen wordt in het Besluit. Deze richtlijnen waren vooral bedoeld om overheden te ondersteunen bij het aanbesteden van hun content management systemen (CMS) en om de (mate van) toegankelijkheid van websites te kunnen vaststellen. De Webrichtlijnen boden uitgebreide referenties en tools ter ondersteuning bij het toegankelijk maken van websites en bij aanbestedingsprocessen³. Vanaf april 2007 werden deze webrichtlijnen een officiële standaard onder beheer van het College Standaardisatie. Het voldoen aan de webrichtlijnen is opgenomen in de resultaatverplichting van het programma i-NUP (dit betrof een convenant tussen diverse overheden, waaronder gemeenten). Dit programma liep tot 2015. In 2011 volgde Webrichtlijnen versie 2. Deze versie bevatte WCAG 2.0 volledig en zonder aanpassingen. Aanvullende kwaliteitseisen waren opgenomen in principe '0. Universeel'. Inmiddels is Webrichtlijnen versie 2 vervangen door de eisen uit de WCAG 2.1 (zie paragraaf 2.1.1).

In oktober 2016 werd de Europese richtlijn 2016/2102 'inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties' gepubliceerd. Met deze richtlijn zijn overheden – waaronder gemeenten - verplicht om te voldoen aan de normen voor toegankelijkheid zoals die zijn opgenomen in de Europese Norm EN 301 549. De niveau A en AA toegankelijkheidseisen van de WCAG 2.1 zijn onderdeel van de EN 301 549.

De Europese richtlijn 2016/2102 is in Nederland omgezet naar het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid en opgehangen onder Grondwet artikel 89. Bij de inwerkingtreding van de Wet digitale overheid (Wdo), voorzien in 2022, wordt het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid omgezet naar het Besluit Digitale Toegankelijkheid en de grondslag omgehangen naar de Wet digitale overheid. Op voorhand is duidelijk dat deze stap niet de laatste zal zijn. Het verantwoordelijke ministerie van BZK geeft aan dat zij het World Wide Web Consortium blijft volgen. De toegankelijkheidsstandaard zal de komende jaren zich blijven ontwikkelen.

² Raph de Rooij, Kroniek van de webrichtlijnen, Tijdschrift voor webwerkers, 2007

³ Eric Velleman, Stephe Hay, Raph de Rooij (2007), Normdocument Webrichtlijnen, Succescriteria voor de Webrichtlijnen, inclusief de Web Content Accessibility Guidelines versie 1.0 van het W3C, prioriteit 1 en 2, Waarmerk Drempeelvrij.nl.

Voor overheden, waaronder gemeenten, zijn richtlijnen met betrekking tot digitale toegankelijkheid dus niet nieuw. Kijkend naar de inhoud van de richtlijnen gaat het om een voortschrijdend proces waarbij overheden stap voor stap naar aanleiding van technologische ontwikkelingen en gebruikerservaringen in een periode van 10 à 13 jaar hun websites en applicatie gaandeweg hebben moeten aanpassen.

Tot 2016 was in Nederland de toepassing van deze standaard neergelegd in beleidsregels. Gemeenten die besloten om de webrichtlijnen niet toe te passen, waren verplicht dat gegrond aan te geven in de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag ('Pas toe of leg uit'-beleid)⁴. Nu de Europese toegankelijkheidsrichtlijn in is gegaan, is gegrond afwijken niet langer mogelijk. In plaats daarvan kunnen gemeenten nu een beroep doen op 'onevenredige last', zoals wordt omschreven in het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid⁵. Maar gemeenten zullen altijd een toegankelijk alternatief moeten aanbieden.

2.1.1. WCAG-richtlijn

Om te zorgen dat alle partijen in heel Europa dezelfde richtlijnen gebruiken, is in de Europese richtlijn (evenals in de Webrichtlijnen) de al bestaande wereldwijde standaard voor toegankelijkheid, de *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG) als uitgangspunt genomen. De toepassing van deze richtlijnen zorgt dat je website digitaal toegankelijk is. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een goed contrast tussen tekst en achtergrond, maar het ook het geschikt maken van de website bij het gebruik van hulpsoftware, zoals een brailregel of voorleessoftware.

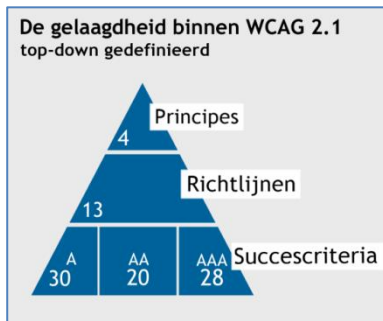
De WCAG zijn opgebouwd rondom 4 principes:

1. *Waarneembaar*: alle informatie en componenten van de gebruikersinterface moeten waarneembaar zijn door de gebruiker.
2. *Bedienbaar*: alle componenten van de gebruikersinterface en de navigatie moeten bedienbaar zijn door de gebruiker.
3. *Begrijpelijk*: alle informatie en gebruik van de interface moet begrijpelijk zijn voor de gebruiker.
4. *Robuust*: content moet voldoende robuust zijn om door verschillende hulpmiddelen te worden gebruikt.

Onder deze vier principes hangen 13 richtlijnen die dieper in gaan op de inhoud van deze principes. De richtlijnen zijn weer op gedeeld in succescriteria die een web- of appbouwer kan gebruiken om aan de richtlijnen te voldoen. Deze succescriteria worden ook gebruikt om de toegankelijkheid van een website of app te toetsen. De succescriteria kennen drie niveaus: A, AA en AAA. Met deze niveaus wordt aangegeven in welke mate een website of een app toegankelijk is. Nederlandse websites en apps moeten voldoen aan de richtlijnen op tenminste niveau AA. Zie figuur 2.1 voor een visuele uitwerking hiervan.

⁴ Zie voor meer informatie 'Pas toe of leg uit'-beleid op <https://www.forumstandaardisatie.nl/node/229>

⁵ Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid; artikel 3. Toepassing, lid 2-4.



Figuur 2.1. Overzicht gelaagdheid WCAG-richtlijnen⁶

Stichting Accessibility heeft beschreven wat de richtlijnen en succescriteria precies in houden. Zie: <https://www.accessibility.nl/blog/check-hier-het-kort-wat-er-de-wcag-21-staat>. In het kader hieronder staan enkele voorbeeld uitgewerkt. In dit rapport gaan we niet verder in op de precieze succescriteria, omdat het inhoudelijk bespreken van de succescriteria geen meerwaarde heeft voor het bepalen van de impact van de implementatie van het BDTO bij gemeenten.

Voorbeelden

Een voorbeeld van *waarneembaar* is dat wanneer kleuren een betekenis hebben, deze betekenis ook op een andere manier moet worden overgebracht, bijvoorbeeld door een ander figuur of stippellijn. Of dat video's van ondertiteling of zo nodig audio-descriptie zijn voorzien⁷.

Een voorbeeld van *bedienbaar* is dat sneltoetsen in een applicatie ook uitgezet moeten kunnen worden. En dat een tijdsbegrenzing op het invullen van een formulier uitgezet of verlengd moet worden. Hierdoor hebben mensen met een beperking langer de tijd om een formulier in te vullen. Ook van belang is het juist gebruik van koppen in een document zodat een lezer met leessoftware de juiste structuur kan doorgronden.

Begrijpelijkheid gaat over duidelijk maken in welke taal de website is geschreven, consistente navigatie en begrijpelijke foutmeldingen. Ook moeten invoervelden voorzien zijn van een duidelijk label zodat de gebruiker weet wat er moet worden ingevuld.

Robuustheid vraagt om het goed kunnen gebruiken van je hulpapparatuur en heeft te maken met het voorkomen van fouten in HTML-code. Tevens moet de website bij gebruik van voorgeprogrammeerde elementen deze elementen gebruiken zoals het origineel en zonder aanpassingen.

Op <https://www.w3.org/Translations/WCAG21-nl/> is een Nederlandse beschrijving te vinden van de volledige richtlijn.

Kader 2.1. Voorbeelden principes WCAG.

⁶ Bron: facebookpagina Stichting Accessibility.

⁷ Ondertiteling is alleen het uitschrijven van gesproken tekst. Audiodescriptie geef informatie over wat er gebeurt, zoals een deur die dicht gaat, persoon die opstaat of welke muziek wordt gespeeld.

2.1.2. Eisen in BDTO

Overheidspartijen, zoals gemeenten, moeten voor hun websites en mobiele applicaties voldoen aan de WCAG 2.1 eisen op niveau A en AA. Onder websites vallen alle web- of cloudapplicaties die via http of https bereikbaar zijn. Denk hierbij aan intra- en extranetten. Daarnaast moet een overheidsorganisatie voor elke website en applicatie een toegankelijkheidsverklaring invullen en publiceren op de website of in de mobiele applicatie. Deze verklaring laat zien in hoeverre de website of app al aan de eisen van toegankelijkheid voldoet en welke maatregelen de instantie neemt om de toegankelijkheid te verbeteren. Tevens moet deze verklaring worden opgenomen in het Register van Toegankelijkheidsverklaringen⁸ dat bij Logius in beheer is. Hiervoor is een invul-assistent⁹ beschikbaar. Deze verklaring mag niet ouder zijn dan 1 jaar en het toegankelijkheidsonderzoek dat wordt gebruikt ter onderbouwing van de verklaring mag niet ouder zijn dan 3 jaar. De verklaring kijkt naar de technische toegankelijkheid van de website of mobiele applicatie, maar kijkt ook naar de toegankelijkheid van de content. Een gemeente kan een toegankelijkheidsonderzoek laten uitvoeren door een externe partij of ervoor kiezen dit zelf uit te voeren. Het onderzoek moet voldoen aan een aantal eisen. Logius controleert hierop aan de hand van een lijst met controlekenmerken¹⁰. Wanneer een verklaring wordt afgegeven voor een geteste website of mobiele applicatie kan deze een status A, B, C of D krijgen. Een website met status A voldoet volledig aan de eisen (WCAG A en AA), status B betekent dat de website gedeeltelijk voldoet, status C betekent dat de eerste maatregelen zijn genomen en een site met status D voldoet niet. Gemeenten geven in de verklaring op de website aan hoe contact kan worden opgenomen met de instantie wanneer iemand tegen problemen aanloopt en hulp nodig heeft.

2.1.3. Uitzonderingen en specifieke situaties

Voor het toegankelijk maken van documenten die op een website staan, bestaan enkele speciale afspraken:

- Alle kantoorbestanden¹¹ die na 23 september 2018 op een digitaal kanaal zijn geplaatst moeten toegankelijk zijn op het moment dat de betreffende website of mobiele app aan de wetgeving moet voldoen. Dat is voor bestaande websites vanaf 23 september 2020. Alleen websites die ná 23 september 2018 zijn gebouwd moeten al sinds 23 september 2019 voldoen.
- Kantoorbestanden die vóór 23 september 2018 op het digitale kanaal zijn geplaatst, moeten toegankelijk worden gemaakt als ze onderdeel zijn van een administratief proces dat nog loopt op het moment dat de betreffende website aan de wetgeving moet voldoen. Dat is voor de meeste websites 23 september 2020.

Ook voor “op tijd gebaseerde media” (audio- en videobestanden) zijn er aparte afspraken:

- Alle *eerder opgenomen* (niet live) audio- en videobestanden die vanaf 23 september 2020 op het digitale kanaal worden geplaatst, moeten toegankelijk zijn;
- Alle *live uitgezonden* audio en video hoeft niet toegankelijk te zijn. Als een live uitgezonden audio- of videofragment na de live uitzending online blijft staan of opnieuw beschikbaar wordt gesteld, gaan de eisen voor eerder opgenomen audio en video gelden.

⁸ <https://www.toegankelijkheidsverklaring.nl/register>

⁹ <https://www.toegankelijkheidsverklaring.nl/#opstellen>

¹⁰ Zie <https://www.digitoeankelijk.nl/toegankelijkheidsverklaring/controle-door-logius>

¹¹ Kantoorbestanden zijn bestanden in Open Documents format, PDF of MS Office formaten.

Voor online kaarten en karteringsdiensten (alle digitale kaartoplossingen op een website of in een app) geldt:

- Bij kaarten die bestemd zijn voor navigatie moet essentiële informatie in de kaart ook op een toegankelijke, digitale wijze verstrekt worden;
- Voor de online kaarten en karteringsdiensten zelf geldt een uitzondering. Deze hoeven niet verplicht toegankelijk te zijn.

Digitale reproducties van stukken uit erfgoedcollecties kunnen niet altijd volledig toegankelijk gemaakt worden. Wanneer wordt voldaan aan een van de onderstaande punten, hoeft de reproductie niet toegankelijk gemaakt te worden

- De stukken kunnen niet toegankelijk gemaakt worden omdat dit onverenigbaar is met de bewaring van het betrokken stuk of met de authenticiteit van de reproductie (bijvoorbeeld het contrast);
- Er zijn geen geautomatiseerde en kostenefficiënte oplossingen om de tekst van de stukken gemakkelijk te extraheren en om te zetten naar toegankelijke inhoud.

Overheidsorganisaties houden vanuit wettelijke verplichtingen archieven bij (op grond van de Archiefwet). Archieven bevatten informatie die niet meer actueel of relevant is. Deze informatie wordt ook niet mee bijgewerkt. Het BDTO geeft aan dat de inhoud van archieven niet toegankelijkheid hoeft te zijn als wordt voldaan aan onderstaande 2 voorwaarden:

- De inhoud van het archief is niet noodzakelijk voor actieve administratieve processen;
- De inhoud van het archief is niet meer bijgewerkt of aangepast na 23 september 2019.

Gemeenten hebben vaak te maken met content van derden die ze moeten publiceren. De overheidsorganisatie is niet altijd in staat om deze content toegankelijk te maken. Het gaat hier om alle inhoud die niet door de publicerende partij zelf gemaakt is. Dit kan gaan om een pdf-bestand, maar ook om complete applicaties die in de website worden opgenomen en content van derden tonen. Het gaat ook over de content die door bezoekers op een website wordt geplaatst (zogenaamde *user generated content*). Om te bepalen voor welke content een organisatie wel verantwoordelijk is en voor welke niet en welke acties er kunnen worden ondernomen is er op www.digitoegankelijk.nl een stroomschema gemaakt:

<https://www.digitoegankelijk.nl/wetgeving/specifieke-situaties/van-derden-afkomstige-inhoud>. In het kort komt het erop neer dat inhoud van derde partijen op websites en mobiele applicaties van overheidsorganisaties alleen toegankelijk moet zijn als deze inhoud onder het gezag (in opdracht van) de overheidsorganisatie is opgesteld en door de overheidsorganisatie is gefinancierd.

2.1.4. Doelgroep

De doelgroep van het Besluit Digitale Toegankelijkheid (BDTO) is heel breed. Het gaat namelijk om *iedereen* die een tijdelijke of permanente beperking heeft. Denk bij een permanente beperking aan mensen met een visuele beperking (geheel blind of gedeeltelijk blind of slechtziend) of iemand in een rolstoel die zijn armen beperkt kan gebruiken. Maar het gaat ook om ouderen die mogelijk zaken niet meer goed begrijpen (cognitieve beperking) of motorisch minder handig zijn met de muis. Een tijdelijke beperking is bijvoorbeeld wanneer je arm in een mitella zit en je daardoor je muis niet kan bedienen. Maar wanneer je in een stiltecoupé een video wilt bekijken, heb je ook een

tijdelijke (situatieve) beperking en ben je op dat moment gebaat bij ondertiteling of audiodescriptie. Bij zowel permanente als tijdelijke beperkingen is het van belang dat je websites en apps kan (blijven) gebruiken. Hier dienen dus de richtlijnen van de WCAG voor.

Uit onderzoeken blijkt dat er in Nederland tussen de 2.000.000 en 4.500.000 mensen zijn die op een bepaald moment een beperking hebben. Hierbij gaat het om ongeveer 500.000 mensen met een visuele beperking, ook ongeveer 500.000 mensen hebben een auditieve beperking. Daarnaast zijn er iets meer dan een miljoen mensen met een verstandelijke beperking en 1.6 miljoen mensen met een fysieke beperking. Ongeveer 800.000 mensen hebben dyslexie en er zijn ruim 1.5 miljoen mensen laaggeletterd. En dan zijn er nog 3 miljoen ouderen (65+).

Bovendien gaat het niet alleen om inwoners die gemeentelijke diensten willen afnemen via internet, maar ook om *eigen medewerkers van gemeenten* die bijvoorbeeld het systeem van de afdeling Burgerzaken moeten kunnen gebruiken. Tevens gaat het om raadsleden, medewerkers en ook burgers die betrokken zijn in het democratisch proces en informatie uit de Raadsinformatiesystemen moeten kunnen inzien. Denk hierbij ook aan het ondertitelen van videotulen van raadsvergaderingen. Kortom, een grote en brede doelgroep profiteert van digitaal toegankelijke overheidswebsites en applicaties.

Dit besluit sluit ook aan bij het VN-verdrag handicap¹² uit 2006 dat bepaalt dat mensen met een handicap volwaardig moeten kunnen deelnemen aan de samenleving en dat digitale informatie en dienstverlening toegankelijk moeten zijn. In Nederland is dit verdrag verwerkt in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte¹³ waarvan sindsdien de reikwijdte is uitgebreid naar *digitale* goederen en diensten.

2.1.5. Verschil met webrichtlijnen

Eerder in dit hoofdstuk is al aangegeven dat het Besluit digitale Toegankelijkheid een voorgeschiedenis kent met de Webrichtlijnen. Van belang is om aan te geven wat het verschil is en wat de overeenkomsten zijn tussen de Webrichtlijnen en de eisen in het BDTO.

De webrichtlijnen stelden eisen aan het ontwerp, de bouw en het beheren van websites. Hiervoor waren 125 richtlijnen opgesteld. Deze omvatten de toen geldende versie van de Web Content Accessibility Guidelines; dezelfde specificatie die is opgenomen in de Europese norm waaraan wordt gerefereerd in het BDTO. Door middel van geautomatiseerd toegankelijkheidsonderzoek werd een beeld gegeven van de mate waarin de gemeentelijke websites voldeden. Wanneer een gemeentelijke website volledig voldeed, dan kon dit worden gemeld aan de servicedesk webrichtlijnen bij ICTU. Organisaties konden een Waarmerk Drempelvrij toetsing laten uitvoeren, maar dit was niet verplicht. De implementatie van de webrichtlijnen werd ondersteund vanuit ICTU en vanaf november 2011 vanuit Logius. De focus lag vooral op het laten voldoen van de hoofdwebsite om zo het keurmerk te krijgen. Vanuit ICTU/Logius was er vooral contact met de afdeling communicatie en soms de afdeling functioneel beheer. Daarbij lag de focus op alle eisen uit de WCAG, zowel de techniek als de content. Het voldoen aan de webrichtlijnen is opgenomen in de resultaatverplichting van het programma i-NUP. Dit programma liep tot 2015.

¹² Zie <https://www.accessibility.nl/over-toegankelijkheid/wet-en-regelgeving/vn-verdrag-voor-de-rechten-van-mensen-met-een-beperking>

¹³ Zie <https://www.accessibility.nl/over-toegankelijkheid/wet-en-regelgeving-wet-gelijke-behandeling-op-grond-van-handicap-chronische-ziekte>

Uit onderzoek van de site 200OK.nl¹⁴ blijkt dat na afloop van het i-NUP programma het aantal gemeenten met een hoofdwebsite die voldeed aan de 125 richtlijnen heel snel afnam. Uit de gevoerde gesprekken voor deze impactanalyse bleek ook dat veel kennis van toegankelijkheid in die periode is verdwenen bij gemeenten. Door minder aandacht, maar ook omdat de betrokkenen andere taken kregen of vertrokken. Daarmee is de aandacht voor toegankelijkheid afgenomen.

In aanvulling op de webrichtlijnen (resultaatafspraak) bevat het BDTO een wettelijke verplichting. Inhoudelijk gaat het om de meest recente versie 2.1 van dezelfde WCAG-eisen. Er is sprake van een natuurlijke evolutie ten opzichte van 2011, met de erbij horende eisen, zoals op het gebied van aanpasbaarheid van content voor de weergave op mobiele apparaten en het leveren van input via gebaren. Inmiddels zijn er technisch zaken mogelijk die in 2011 nog niet mogelijk waren. Daarmee kan het voor leveranciers lijken dat er extra eisen worden gesteld ten opzichte van de webrichtlijnen, maar dat is niet zo. Deze extra mogelijkheden maken het wel ingewikkelder om aan de eisen te voldoen. De reikwijdte van de wet is ook uitgebreid naar mobiele apps. Bovendien is nu extra helder dat de focus niet alleen kan liggen op het laten voldoen van de hoofdwebsite. Daarmee is het besluit van belang voor iedereen in de hele organisatie, die een document opstelt. En waar de webrichtlijnen waren gefocust op het aanbieden van de site voor de burger, is het BDTO bedoeld voor alle systemen en alle gebruikers (dus ook de interne medewerker). De impact van het voldoen aan het BDTO is hiermee groter dan het voldoen aan de Webrichtlijnen en voor het grootste deel van de gemeenten is het een onderwerp waar aandacht aan wordt besteed nu het een wettelijke verplichting is geworden.

2.2. Beschrijving tijdelijk besluit: de 7 w's

Aan de hand van de 7 w-vragen wordt het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid nader toegelicht.

Voor wie geldt het Besluit?

Het BDTO heeft betrekking op alle overheidsinstanties, waaronder de gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten, zoals bijvoorbeeld de Intergemeentelijke Sociale Diensten. Het tijdelijk besluit is opgehangen onder de Grondwet, artikel 89. Wanneer de Wet Digitale Overheid (Wdo) in werking treedt, zal het tijdelijk besluit worden omgezet naar een besluit dat zijn grondslag heeft in de Wdo. Naast de 352 gemeenten zijn er ook nog ongeveer 360 Gemeenschappelijke regelingen¹⁵, zoals bijvoorbeeld Regionale Sociale Diensten en Omgevingsdiensten, die onder dit besluit vallen. Stembureaus vallen niet onder het besluit.

¹⁴ <https://www.200ok.nl/webrichtlijnen-en-inwoners/>

¹⁵ Er zijn volgens de gegevens van KOOP 386 gemeenschappelijk regelingen. 26 daarvan zijn archiefinstellingen die buiten dit besluit vallen.

Wat omvat het Besluit?

Het tijdelijk besluit bevat in de kern twee verplichtingen. In de eerste plaats moeten overheidsinstanties, waaronder gemeenten, werken aan om hun websites en mobiele applicaties te verbeteren en toegankelijk te maken door toepassing van standaard EN 301 549. In de tweede plaats moeten zij op hun website of bij het downloaden van een mobiele applicatie over deze werkzaamheden en voortgang een actuele toegankelijkheidsverklaring publiceren. Internetpagina's en mobiele applicaties moeten voldoen aan de toegankelijkheidseisen van de EN 301 549. Websites en apps moeten een status A ('Voldoet volledig') behalen en een toegankelijkheidsverklaring publiceren waaruit dit blijkt. Het gaat zowel om de inhoud als de techniek van de websites en mobiele applicaties.

Verder is in het besluit bepaald dat kantoorbestandsformaten (bijvoorbeeld Pdf-bestanden) die zijn gepubliceerd voor 23 september 2018, niet aan de standaard hoeven te voldoen, behalve als dit bestand nog een rol speelt in een administratief proces. Het besluit is ook niet van toepassing op online kaarten, zolang er maar een toegankelijk, digitaal alternatief wordt geboden met de essentiële informatie beschikbaar is. Ook content van derden waarvoor de betrokken overheidsinstantie niet verantwoordelijk voor is door financiering of opdrachtverlening, valt niet onder dit besluit.

Waar wordt het Besluit uitgevoerd?

Het BDTO heeft alleen betrekking op de digitale dienstverlening van alle Nederlandse overheidsorganisaties. Het is de omzetting naar Nederlands recht van een Europese richtlijn.

Wanneer geldt het Besluit?

Er gelden verschillende deadlines waarop websites of mobiele toepassingen aan het BDTO moeten voldoen:

- Op 23 september 2019 voor websites die zijn gepubliceerd vanaf 23 september 2018;
- Op 23 september 2020 voor websites die zijn gepubliceerd voor 23 september 2018;
- Op 23 juni 2021 voor mobiele applicaties.

Waarom is het Besluit van belang?

Dienstverlening, ook van de overheid, vindt steeds meer digitaal plaats via websites en mobiele apps. De rijksoverheid ontwikkelt daarom een brede agenda voor de verdere digitalisering van het openbaar bestuur op verschillende niveaus. De Wet digitale overheid past in die ambitie en legt de basis voor die verdere digitalisering. Het BDTO is straks onderdeel van de Wdo en richt zich op digitale toegankelijkheid voor alle inwoners. In Nederland zijn ongeveer 4,5 miljoen mensen met één of andere beperking¹⁶. Dat kan een fysieke of een cognitieve beperking zijn, zoals een (licht) verstandelijke beperking of laaggeletterdheid. Deze personen moeten ook toegang hebben tot de digitale informatie en digitale dienstverlening. Op basis van het VN Verdrag Handicap en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap moeten overheidsorganisaties ook voor mensen met een beperking hun dienstverlening toegankelijk maken.

¹⁶ <https://jeroenhulscher.nl/hoeveel-mensen-hebben-een-beperking/>

Op welke wijze moeten overheidsorganisaties voldoen aan het Besluit?

Overheidsorganisaties en hun samenwerkingsverbanden moeten voldoen aan de norm van EN 301 549 bij de bouw, het beheer en onderhoud en plaatsen van content op websites en mobiele applicaties. Bovendien moeten zij op hun website of bij het downloaden van een mobiele applicatie een actuele toegankelijkheidsverklaring tonen.

Het besluit staat het overheden toe om de standaard niet toe te passen indien dat leidt tot een onevenredige last. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de kosten om een website met veel documenten met kaartmateriaal toegankelijkheid te maken relatief hoog zijn in verhouding tot de beperkte doelgroep. Een overheid kan dan van de toepassing van de standaard afzien mits zij dat voor de betreffende site of app toelicht in de toegankelijkheidsverklaring.

BZK is verantwoordelijk voor monitoring en rapportage m.b.t. de naleving van dit besluit.

Met welke middelen wordt het Besluit gefinancierd?

Gemeenten betalen momenteel zelf om de benodigde aanpassingen door te voeren. Logius en VNG bieden een ondersteuningsprogramma aan.

2.3. Stakeholders en rollen

In deze paragraaf wordt de rol van de verschillende stakeholders beschreven.

Gemeenten: gemeenten zijn als aanbieder van websites en mobiele toepassingen verplicht om te zorgen dat deze toepassingen voldoen aan de eisen uit de WCAG 2.1. Hiermee worden websites en apps toegankelijk voor alle burgers en medewerkers met een tijdelijke of permanente beperking.

Gemeenteraad: De gemeenteraad ziet binnen de eigen gemeente toe op de implementatie van het BDTO vanuit horizontaal toezicht.

Personen met een beperking: Volgens het verdrag van de Rechten van de mens moet iedereen in de maatschappij kunnen meedoen. Overheidsdienstverlening en communicatie moet ook voor mensen met een beperking toegankelijk zijn.

Logius: Logius is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ondersteunt gemeenten bij het voldoen aan het BDTO. Logius maakt handreikingen en stappenplannen. Daarnaast beheert Logius het Register van Toegankelijkheidsverklaringen waar gemeenten per toepassing een verklaring moeten afgeven. Hiervoor is een invulassistent ontwikkeld.

BZK: het besluit valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten ondersteunt gemeenten bij de implementatie van het BDTO. Hiervoor is een aanjaagteam ingesteld dat zowel ondersteunt bij de bestuurlijke aandacht voor het besluit als ook bij de praktische ondersteuning van de gemeenten.

VNG R (leveranciersmanagement): Vanuit leveranciersmanagement van VNG Realisatie wordt gewerkt aan het gezamenlijk benaderen van leveranciers van de gemeentemarkt.

Provincies: in het ontwerp van de Wet digitale overheid wordt aan de provincies een rol toebedeeld in de verticale verantwoording van gemeenten op het voldoen aan de Wdo. Een dergelijke rol hebben de provincies richting de gemeente al op basis van de Gemeentewet. Hoe deze rol met betrekking tot digitale toegankelijkheid door de provincies gaat worden ingevuld, is momenteel nog niet bekend.

Belangenverenigingen van mensen met een beperking: in Nederland zijn er diverse verenigingen die de belangen van mensen met een beperking vertegenwoordigen.

2.4. Gerelateerde wetgeving: informatiehuishouding op orde

Het Besluit digitale toegankelijkheid staat niet op zichzelf. De overheid is al enkele jaren bezig om de informatiehuishouding op orde te brengen. Doel is om documenten op het juiste moment in een bepaald proces voor de juiste functionaris in de juiste vorm beschikbaar te stellen¹⁷. Ook hier speelt toegankelijkheid een rol, want die betreffende medewerker of externe gebruiker van het document kan ook een beperking hebben. In deze paragraaf worden de relevante wetten benoemd.

Wet digitale overheid¹⁸

Steeds meer zaken worden digitaal geregeld in de maatschappij. Ook de overheid moet hierin meebewegen. De Wet digitale overheid zorgt voor een basis onder digitaal zakendoen. De Wdo is een kaderwet waarin principes en uitgangspunten worden vastgelegd, maar bevat geen gedetailleerde regelgeving. Die wordt uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur.

Archiefwet 2021¹⁹

Dit betreft een modernisering van de Archiefwet. Gemeenten hebben in deze wet 10 jaar de tijd om belangrijke informatie naar een archief over te brengen in plaats van 20 jaar. De wet treedt in werking in zomer 2022 of januari 2023. De Archiefwet is van belang voor duurzaamheid en stelt eisen aan de opslag van documenten (bepaald formaat PDF).

Wet Open Overheid (Woo)²⁰

De Woo is bedoeld om overheden transparanter te maken en te zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. De Woo beschrijft welke categorieën van overheidsinformatie op een bepaald moment openbaar moeten zijn. De Woo zal bij inwerkingtreding de huidige Wob (Wet openbaarheid van bestuur) vervangen. De Woo zal waarschijnlijk in 2022 van kracht worden. Documenten die openbaar zijn, zouden ook moeten voldoen aan de eisen van digitale toegankelijkheid.

¹⁷ <https://www.informatiehuishouding.nl/over-informatiehuishouding>

¹⁸ <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/wet-digitale-overheid/>

¹⁹ <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/nieuwe-archiefwet-2021>

²⁰ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/democratie/democratie-in-actie/wet-open-overheid/>

Wet Elektronische Publicaties²¹

Op 1 juli 2021 wordt de Wet elektronische publicaties van kracht. Bestuursorganen worden verplicht om alle officiële publicaties online te zetten via de website officiëlebekendmakingen.nl. Deze bekendmakingen en publicaties zijn daarna voor burgers op één website vindbaar en inzichtelijk te raadplegen. Ook hier gelden de eisen vanuit het Besluit Digitale Toegankelijkheid.

Wet Modernisering Elektronisch Bestuurlijk Verkeer²²

Deze wet, die in 2022 in werking zal treden, geeft burgers het recht om elektronische berichten aan een bestuursorgaan te zenden op de manier die het bestuursorgaan wenst. De door de overheidspartij beschikbaar gestelde kanalen moeten voldoen aan de eisen rondom digitale toegankelijkheid, bijvoorbeeld van webformulieren. Tevens moet de overheid passende ondersteuning bieden bij bestuurlijk verkeer en die ondersteuning moet zijn afgestemd op de aard van de dienstverlening en de doelgroep.

Naast deze gerelateerde wetgevingstrajecten die een verbinding hebben met het Besluit Digitale Toegankelijkheid is er vanuit de overheid ook een beleid gericht op duidelijke en begrijpelijke overheidscommunicatie. Denk hierbij aan de inzet van de Direct Duidelijk Brigade²³, een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

2.5. Stand van zaken in Nederland

2.5.1. Nulmeting Digitale toegankelijkheid (BZK, zomer 2019)

In het najaar van 2019 heeft Stichting Accessibility in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre Nederlandse overheidsorganisaties op dat moment voldeden aan de eisen uit het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid. 1814 websites van overheidspartijen zijn – met behulp van software – automatisch onderzocht. Daarna zijn 60 websites in meer detail onderzocht op alle succescriteria uit EN 301 549. Tevens zijn 23 mobiele apps onderzocht.

De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek was dat in oktober 2019 websites en apps van de Nederlandse overheid nog niet voldeden aan alle toegankelijkheidseisen.

2.5.2. Onderzoek VNG, stand van zaken (zomer 2020)

In de zomer van 2020 heeft VNG een stand van zaken-onderzoek uitgevoerd om in kaart te brengen hoever gemeenten waren met het implementeren van het BDTO. 35% van de gemeenten heeft gereageerd en de enquête ingevuld.

Uit dit onderzoek bleek dat slechts 16% van de gemeenten voldoet aan de doelstelling dat websites gebouwd na 23 september 2018 sinds 23 september 2019 digitaal toegankelijk zijn. Ook geeft 80% van de gemeenten aan dat ze niet verwachten te kunnen voldoen aan de eisen dat websites, intra-

²¹ <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/wet-elektronische-publicaties-wep-per-1-juli-van-kracht/>

²² <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/wetgeving/wet-modernisering-elektronisch-bestuurlijk-verkeer/>

²³ <https://www.directduidelijk.nl/>

en extranetten per 23 september 2020 digitaal toegankelijk zullen zijn. Voor mobiele applicaties geldt hetzelfde.

Gemeenten geven aan dat er een gebrek is aan bestuurlijk en organisatorisch draagvlak. In de raad wordt digitale toegankelijkheid nauwelijks besproken. Gemeenten hebben te weinig capaciteit voor het implementeren van digitale toegankelijkheid. Hierbij gaat het vermoedelijk zowel om te weinig kennis als te weinig personeel (fte). De samenwerking met leveranciers verloopt ook moeizaam: leverancier hebben moeite om aan de wettelijke eisen te voldoen en bestaande contracten kunnen niet altijd worden aangepast. Gemeenten publiceren veel in pdf's, maar bestaande pdf's toegankelijk maken, is lastig en vraagt veel inzet.

Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek is de VNG ingezet om gemeenten actiever te ondersteunen door middel van het Aanjaagteam digitale toegankelijkheid. Tevens is opdracht gegeven om de kosten rondom digitale toegankelijkheid beter in kaart te brengen. Dit is gedaan in de voorliggende impactanalyse.

2.5.3. Stand van zaken volgens register (Q1 2021)

In het register van toegankelijkheidsverklaringen dat bij Logius is ondergebracht, is te zien hoeveel gemeenten verklaringen hebben voor een of meer websites. In onderstaande tabel is de stand van zaken voor de gemeentelijke websites in Q1 2021 weer gegeven.

Overzicht	Aantal
Totaal aantal verklaringen gemeentelijke websites in register	1042
Aantal gemeenten met minimaal 1 verklaring voor een website	275
Aantal verklaringen gemiddeld per gemeente	3.78
Aantal gemeenten zonder verklaring	77

Tabel 2.1. Cijfers met betrekking tot aantal sites en verklaringen in het register.

Als we dan kijken naar de status van de websites, dan is in onderstaande tabel het overzicht te zien van het aantal sites per status.

Status	Status A	Status B	Status C	Status D
Aantal	38	162	495	347

Tabel 2.2. Aantal sites per status in het register.

Toelichting van de status:

- A. Voldoet volledig: De overheidsinstantie kan aantonen dat de website of mobiele app volledig aan alle toegankelijkheidseisen uit de norm voldoet.
- B. Voldoet gedeeltelijk (= in control verklaring): De overheidsinstantie heeft, op basis van een volledig toegankelijkheidsonderzoek, concrete verbetermaatregelen benoemd en een planning gemaakt om de afwijkingen te herstellen.
- C. Eerste maatregelen genomen: Er is nog geen goed beeld van de toegankelijkheid van de website of mobiele app. De overheidsinstantie heeft concrete verbetermaatregelen genomen om dat beeld te krijgen.
- D. Voldoet niet. Er is geen goed beeld van de toegankelijkheid en er zijn geen concrete verbetermaatregelen benoemd hier inzicht in te krijgen.

Websites zonder verklaring zijn nog niet in het register opgenomen.

De meeste gemeenten hebben meerdere websites. In de gesprekken werden door gemeenten die het aantal website hebben onderzocht en hebben verminderd, aantallen van 10-15 per gemeente genoemd. Dat zou betekenen dat voor nog niet alle bestaande websites een verklaring is opgesteld, en mogelijk ook dat het grootste deel van de websites nog niet toegankelijk is.

Uit een eerder onderzoek van de site www.200OK.nl²⁴ bleek eenzelfde beeld. In dat onderzoek is breder gekeken dan alleen gemeentelijke websites, maar bleek ook slechts een heel klein deel (1% op een door 200OK geschat totaal aantal van 7000 overheidswebsites) van de overheidswebsites status A te hebben.

2.5.4. Stand van zaken mobiele applicaties (juni 2021)

Per 23 juni 2021 geldt ook de verplichting dat mobiele apps van gemeenten moeten gaan voldoen aan de toegankelijkheidseisen. Denk hierbij voor gemeenten aan een app voor melding openbare ruimte of een afvalkalender. De Stichting Appt heeft in juni 2021 een onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van apps²⁵. Minimaal moeten gemeenten een toegankelijkheidsverklaring per app publiceren.

Apps worden veelal door leveranciers aangeboden en door meerdere gemeenten gebruikt. Apps hebben vaak een iOS en een Android-versie. De verklaringen voor apps moeten ook in het Register van toegankelijkheidsverklaringen worden opgenomen. Ook hier kan de status van een verklaring van een app A, B, C of D zijn, afhankelijk van de genomen maatregelen. Als een app wel wordt genoemd maar geen verklaring heeft, dan krijgt deze app status E. Daarnaast zijn er apps die nog helemaal niet in het register zijn opgenomen.

Stichting Appt heeft op 22 juni gekeken naar het aantal verklaringen van apps in het register. Op dat moment waren er voor precies 100 apps verklaringen gepubliceerd. De inschatting van Stichting Appt is dat er voor alle overheden samen (gemeenten, provincies, waterschappen en rijksoverheid) ongeveer 1000 apps in gebruik zijn. Slechts 0.1% van de apps voldoet volledig (status A). 4.1% van de apps heeft status B en voldoet gedeeltelijk aan de eisen. Dit zijn 41 apps in 21 verklaringen. 2,3% van de apps heeft status C (eerste maatregelen zijn genomen). Hier gaat het om 46 apps in 23 verklaringen. Status D is toegekend aan 11% van de apps, dus 110 apps in 55 verklaringen. Maar van 80% van de apps is helemaal geen informatie beschikbaar. Dit gaat dus om minstens 800 apps. Gemeenten hebben in totaal 59 apps in het register staan, van 32 individuele gemeenten.

2.6. Ondersteuningsaanbod

Website www.digitoegankelijk.nl

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een website ingericht, <https://www.digitoegankelijk.nl/>, waar gemeenten informatie kunnen vinden over het besluit Digitale Toegankelijkheid en waar ondersteuning wordt geboden.

²⁴ <https://www.digimonitor.nl/monitor2020/>

²⁵ <https://appt.nl/nieuws/categorie/nieuws>

Aanjaagteam VNG²⁶

Om meer bestuurlijke aandacht te krijgen voor het Besluit Digitale Toegankelijkheid heeft de VNG sinds april 2021 een aanjaagteam aangesteld. Dit team bestaat uit een projectleider, twee bestuurlijke ambassadeurs, een community manager en een leveranciersmanager. Focus ligt op de kennisdeling bij gemeenteambtenaren en/met leveranciers om de implementatie van digitale toegankelijkheid te versnellen. De bestuurlijke ambassadeurs informeren bestuurders en raden over het BDTO en hoe gemeenten kunnen voldoen en versnellen. Momenteel zijn zij al bij meerdere gemeenten (eind augustus 2021 is 30% van de gemeenten bezocht) langs geweest en is het effect op het aantal toegankelijkheidsverklaringen te merken^{27 28}.

Forum VNG Digitaal Toegankelijk

Op het VNG Forum is ook een forum over digitale toegankelijkheid ingericht. Dit forum wordt vanuit het aanjaagteam door de community manager gemodereerd. Medewerkers van gemeenten stellen hier vragen, er worden stappenplannen gedeeld en webinars aangekondigd. Het forum is zeer actief en bestaat momenteel uit ruim 1400 leden.

²⁶ <https://vng.nl/brieven/anjaagteam-digitale-toegankelijkheid>

²⁷ <https://www.digitoegankelijk.nl/nieuws/anjaagteam-vng>

²⁸ <https://vng.nl/nieuws/digitale-toegankelijkheid-van-gemeentelijke-sites-neemt-toe>

3. Ervaringen bij implementatie

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat voor gemeenten de richtlijnen met betrekking tot digitale toegankelijkheid niet nieuw zijn. Ze zijn de volgende stap in een voortschrijdend proces van aanpassen van websites en applicaties naar aanleiding van technologische ontwikkelingen en gebruikerservaringen. Tevens zijn gemeenten al enige tijd bezig met de invoering van het BDTO. Daarom is er geen heldere huidige en toekomstige situatie te beschrijven voor dit besluit. Normaal wordt in dit hoofdstuk de huidige situatie beschreven en in het volgende hoofdstuk de toekomstige. Voor deze analyse beschrijven we in hoofdstuk 3 de verschillen tussen gemeenten die vooroplopen met de implementatie en gemeenten die nog meer werk voor de boeg hebben. Deze informatie is gebaseerd op de resultaten die zijn opgehaald in de uitgevoerde interviews. De aanpak van en verschillen tussen deze gemeenten wordt vergeleken op de elementen organisatie, techniek en content.

3.1. Selectie gemeenten

Voor dit onderzoek zijn 19 gemeenten en één samenwerkingsverband (een werkplein) geïnterviewd. Bij de selectie van deze gemeenten is gekeken naar de gemeentegrootte. Daarnaast is gekeken naar gemeenten met een status A, B/C of D. Tevens is gekeken welk CMS deze gemeenten in gebruik hebben voor hun hoofdwebsite in verband met de mogelijke invloed van een leverancier. In de tabel (3.1) hieronder is te zien welke gemeenten in het kader van dit onderzoek zijn gesproken. Daarnaast is gesproken met medewerkers van de griffies van de gemeenten Stadskanaal en Deventer.

Status	A	B/C	D/onbekend
Groot (> 100.000 inwoners)	Eindhoven	's-Hertogenbosch, Deventer, Werkplein Drentsche Aa	Utrecht (B) ²⁹
Middelgroot (50.000-100.000 inwoners)	Gooise Meren, Helmond	Gouda, Kampen, Meerijstad, Westerkwartier	³⁰
Klein (< 50.000 inwoners)	Bodegraven, Voorst	Someren	Edam-Volendam, Goes, Horst a/d Maas, Zeewolde/Ermele/Harderwijk

Tabel 3.1. Overzicht geïnterviewde gemeenten, grootte en status

Bij de gemeenten is gesproken met de functionaris die momenteel verantwoordelijk, of in elk geval betrokken, is bij de implementatie van digitale toegankelijkheid. Deze functie wordt vanuit verschillende invalshoeken ingevuld of opgepakt. Soms gaat het om een adviseur of medewerker communicatie, soms een webredacteur. Andere gemeenten zetten hiervoor het online of *social*

²⁹ De gemeente Utrecht heeft volgens het register status D, maar gaf tijdens ons gesprek aan status B te hebben. Utrecht is bezig dit in het register bij Logius aan te passen.

³⁰ Tijdens de selectie had gemeente Gouda status D, maar bij het voeren van het gesprek was net de status veranderd naar status B. Vandaar dat het vak middelgroot en status D leeg is.

media team in. En dan zijn er nog gemeenten waar een aparte projectleider is aangesteld, die soms vanuit een dienstverleningsprogramma of programma inclusieve dienstverlening werkt. Ook is gesproken met een medewerker van de afdeling juridische zaken en met enkele medewerkers van de griffie.

3.2. Verschillen in huidige werkwijze

In deze paragraaf wordt beschreven welke verschillen te identificeren zijn tussen gemeenten in de manier waarop ze omgaan met digitale toegankelijkheid. Uit de gesprekken bleken er op drie overkoepelende aspecten verschillen te zijn. We hebben de verschillen dan ook ingedeeld op deze aspecten: Organisatie, Techniek en Content.

3.2.1. Verschillen in organisatie

In deze paragraaf worden de verschillen in de *organisatie* van de implementatie van het BDTO besproken.

Projectmatige aanpak versus onderdeel takenpakket versus ‘eenmansactie’

Een groot verschil tussen gemeenten zit in de vraag of de implementatie BDTO wordt gezien als een project of als onderdeel van het reguliere takenpakket. Veel gemeenten pakken het BDTO projectmatig aan. Bij die gemeenten is er een projectleider (soms extern aangetrokken) die een projectgroep samenstelt met medewerkers van diverse afdelingen. Die groep gaat samen zorgen dat de organisatie wordt meegenomen in het BDTO en dat aan het besluit kan worden voldaan. Soms krijgt dit project een budget mee, om bijvoorbeeld websites en systemen te laten toetsen op toegankelijkheid, training te regelen voor medewerkers of voor het maken van toegankelijke sjablonen. In andere gevallen dienen deze kosten uit de budgetten van de betrokken afdelingen te komen. Van belang hier is de brede aanpak en betrokkenheid van medewerkers van verschillende afdelingen (communicatie, dienstverlening, ICT, inkoop, beleid).

Een andere variant is te zien bij gemeenten die als zogenaamde platte, zelfsturende organisatie zijn ingericht. De medewerkers in dergelijke gemeenten zijn gewend zelfstandig te werken zonder aparte opdracht en zonder specifieke aansturing vanuit een coördinator, MT-lid of teamleider. De taak van medewerkers in deze zelfsturende organisatie is om hun werkzaamheden uit te voeren en daarbij te voldoen aan de relevante wetgeving. Het BDTO wordt dan ook gezien als relevante wetgeving en dus als regulier onderdeel van hun takenpakket. Vaak is er dan één persoon die het initiatief op dit onderwerp neemt, bijvoorbeeld van de afdeling communicatie, verantwoordelijke voor de website of iemand van dienstverlening. Deze persoon betreft dan de noodzakelijke collega's en bespreekt met hen wat er moet gebeuren om aan het BDTO te voldoen. Dit gebeurt niet zozeer in het kader van een afgebakend project, maar meer als onderdeel van de reguliere samenwerking. De directie wordt op de hoogte gehouden of bijgepraat, maar uitgangspunt is dat voldoen aan het BDTO "er gewoon bij hoort".

Kader: Aanpak platte organisatie

Sommige gemeenten zijn georganiseerd als platte organisatie met zelfsturing. Medewerkers organiseren zelf hun werk en er zijn nauwelijks managementlagen. In deze organisatie wordt van de medewerkers verwacht dat ze de wetten die bij hun taakveld horen, verwerken in hun werkzaamheden en zorgen dat er aan die wet wordt voldaan. Soms kan een medewerker dat alleen of binnen de eigen afdeling, maar dit uitgangspunt geldt ook voor afdeling-overstijgende wetten. Het Besluit Digitale Toegankelijkheid wordt in deze organisatie bijvoorbeeld vanuit de afdeling communicatie of dienstverlening opgepakt. De afstemming met andere afdelingen, zoals inkoop en beleidsafdelingen, wordt gezocht om te zorgen dat documenten of teksten op een toegankelijke manier worden aangeleverd, bijvoorbeeld door gebruik van toegankelijke sjablonen. Er is in deze organisaties geen bestuurlijk of ambtelijke opdracht nodig om te voldoen aan het BDTO, dit wordt door de medewerkers vanaf de werkvloer opgepakt.

Kader 3.1. Toelichting op aanpak BDTO in een platte organisatie.

Naast deze twee opties komt het ook vaak voor dat er in de organisatie één persoon is die zich verantwoordelijk voelt voor voldoen aan het BDTO, zonder dat die persoon daar een expliciete opdracht voor heeft gekregen. Meestal is dit iemand van de website, bijvoorbeeld een webredacteur, maar het kan ook iemand van de juridische afdeling of zelfs iemand van de afdeling I&A zijn. Hierbij is er dus *geen projectmatige aanpak* en ook *geen sprake van zelfsturing*. In een kleine gemeente kan deze aanpak mogelijk goed werken. Daar weten alle medewerkers dat bij het plaatsen van informatie op de website deze persoon moet worden benaderd. De organisatie is dan klein genoeg om zonder aparte opdracht toch stappen te zetten richting voldoen aan het besluit. Het risico bestaat hier wel dat, wanneer deze persoon andere werkzaamheden gaat doen of weg gaat, de aandacht voor toegankelijkheid wegzakt, omdat het besluit onvoldoende in de organisatie is geborgd. Wanneer in een grotere organisatie slechts één persoon zich verantwoordelijk voelt voor het BDTO werkt dit veel minder goed. In een (middel) grote gemeente (meer dan 50.000 inwoners) is het voor deze ene persoon eigenlijk niet mogelijk om bekend genoeg te zijn en zaken rondom het BDTO vanuit persoonlijk contact te regelen.

Website voor communicatie of dienstverlening

Gemeenten in dit onderzoek blijken op verschillende manieren hun websites te gebruiken. Er zijn gemeenten die ervoor kiezen om de (hoofd-) website als *communicatiekanaal* in te zetten. Op dergelijke websites staan allerlei beleidsdocumenten, vaak in pdf. Deze gemeenten geven aan dat ze veel werk hebben aan het omzetten van pdf's naar html of naar een toegankelijke pdf. Andere gemeenten kiezen ervoor om de (hoofd-)website te gebruiken als *dienstverleningskanaal* waarbij de focus ligt op transacties. Dit zijn vaak de zogenaamde toptaken-websites. Op deze sites kan een burger diensten afnemen van de gemeente. De achterliggende beleidsdocumenten worden omgezet in diensten met alleen de benodigde informatie voor het aanvragen van die dienst. Deze gemeenten hebben minder pdf's op te website staan en hier lijkt het pdf-vraagstuk (zie ook paragraaf 3.2.5) minder te spelen.

Onderdeel inclusiviteit of combinatie met andere wetten of apart onderwerp

Gemeenten kunnen het onderwerp Digitale Toegankelijkheid apart oppakken. In dat geval wordt digitale toegankelijkheid gezien als een extra onderwerp en daardoor mogelijk als een verzwaring van de werkzaamheden van medewerkers (vooral van de afdeling communicatie of de webredactie). Het risico is dat toegankelijkheid dan wordt gezien als "lastig" en "gedoe" en als "iets dat hoort bij de website".

Er zijn echter ook gemeenten waar digitale toegankelijkheid wordt gezien als onderdeel van een algemener inclusiebeleid of horende bij het gemeentelijke dienstverleningsconcept. Bij deze gemeenten komt de trekker van een andere afdeling dan de afdeling die over de website gaat. In deze gemeenten wordt het digitaal toegankelijk maken van je informatie en systemen meer als standaard werkwijze gezien. Net zoals alle medewerkers iets van de AVG en security moeten weten, moet ook digitale toegankelijkheid bij iedereen op het netvlies staan.

Een andere aanpak is het koppelen van digitale toegankelijkheid aan de diverse wetten op het gebied van informatiehuishouding op orde (zie paragraaf 2.4). Kenmerk van al die wetten is dat informatie gepubliceerd moet worden en/of opvraagbaar is. Ook daar speelt toegankelijkheid een rol en al wel in het opstellen van de documenten. Digitale toegankelijkheid van documenten is hier eenzelfde soort eis als het goed kunnen archiveren en terugvinden van documenten: met alle eisen moet je vanaf de aanmaak van een document rekening houden. In het kader hieronder staat een voorbeeld uitgewerkt van een dergelijke aanpak.

Kader: Digitale toegankelijkheid koppelen aan informatiehuishouding op orde

Een van de gemeenten die we hebben gesproken heeft besloten om digitale toegankelijkheid mee te nemen in het voldoen aan andere wetten op het gebied van informatiehuishouding. Het gaat hier om de Wet digitale overheid, de vernieuwde Archiefwet, Wet elektronische publicaties, Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer en de Wet Open Overheid. Voordeel is dat deze wetten allemaal een duidelijke deadline hebben en het BDTO loopt daarin mee. Deze gemeente heeft een analyse gedaan van haar dienstverlening, beleidsprocessen en besluitvormingsproces, omdat in die processen documenten worden aangemaakt die moeten aan eisen vanuit deze verschillende wetten voldoen. De eisen rondom toegankelijkheid worden daar gelijk in verwerkt. Er zijn sjablonen beschikbaar gesteld voor deze medewerkers en medewerkers hebben een training gehad over digitale toegankelijkheid en het belang van het gebruik van de sjablonen. Er is veel aandacht voor het juist aanmaken en correct opleveren van een document. Van belang is bewustwording bij de gebruikers, toegankelijkheid meenemen vanaf de bron en medewerkers voorzien van de juiste tools om toegankelijkheid te ondersteunen.

Kader 3.2. Beschrijving koppelen toegankelijkheid aan informatiehuishouding op orde.

Keuzes (durven) maken

Uit de gesprekken met de gemeenten met een status D bleek dat zij de eisen uit het BDTO ervaren als heel groot en overweldigend. Ze zien door de bomen het bos niet meer, weten niet waar ze moeten beginnen en het BDTO komt als een soort tsunami op hen af.

De meeste gemeenten beginnen bij de implementatie met het aanpakken van de website(s), om zich vervolgens te realiseren dat digitale toegankelijkheid ook noodzakelijk is voor je interne systemen en mobiele apps, gevolgen heeft voor het aanleveren van informatie, opstellen van documenten, inkoop en contracten. Het project wordt steeds groter. Die gemeenten voelen zich overvallen en weten niet hoe ze dit traject moeten aanpakken.

Het grote verschil met gemeenten waar de implementatie verder is en beter verloopt, is (naast andere aspecten) dat die organisaties duidelijke keuzes (durven te) maken in de aanpak en prioritering van het BDTO. Een keuze is dan bijvoorbeeld dat ze eerst zaken aanpakken die voor inwoners van belang zijn (de hoofdwebsite) en daarna pas zaken die voor medewerkers van belang zijn (interne systemen), dus “extern boven intern”. Een ander uitgangspunt kan zijn dat gemeenten

eerst zaken aanpakken waar veel gebruikers bij gebaat zijn en dan zaken waar minder gebruikers voordeel van hebben (“veel boven weinig”). Deze zelfde keuzes kan je ook toepassen op het toegankelijk maken van pdf's: eerst de pdf's waar inwoners om vragen, dan pas interne documenten, maar ook: eerst de pdf's aanpakken die veel worden opgevraagd en dan pas de pdf's die weinig worden opgevraagd. Of “nieuw gaat voor oud”: zorgen dat alles wat nieuw is alleen op de site komt als het toegankelijk is en daarna ga je aanpassen wat er al op staat. Als een gemeente op basis van dergelijke uitgangspunten het BDTO gaat implementeren, dan hoeft opeens niet alles tegelijkertijd te worden aangepakt, maar kan je heldere keuzes maken en is voldoen aan het BDTO een proces dat je kunt sturen en waar je stapjes in kan zetten in plaats van een tsunami waar je geen regie op kan voeren.

Training: alleen webredactie, iedereen die aanlevert of hele organisatie

Ook op het gebied van training en opleiding verschillen gemeenten. We hebben gemeenten gesproken waar alleen de webredacteuren een training rondom digitale toegankelijkheid krijgen. Deze medewerkers hebben dan de beschikking over tools om toegankelijkheid van documenten te controleren. De rest van de organisatie krijgt in dit geval geen opleiding en levert veelal niet-toegankelijke documenten aan. Men gaat er dan van uit dat de webredactie documenten toegankelijk maakt waar dat nodig is. Hierbij ligt de focus op documenten die op de website komen en is er minder aandacht voor de toegankelijkheid van documenten voor interne medewerkers met een beperking.

Andere gemeenten kiezen ervoor om die medewerkers een training te geven die veel documenten aanleveren voor bijvoorbeeld de website of andere plekken. Daarmee krijgt dus niet iedereen een training, maar alleen specifieke medewerkers.

De laatste variant hebben we gezien bij een grote gemeente waar budget beschikbaar was gesteld voor het implementeren van het BDTO. Daar kregen *alle* medewerkers een training en werd aan medewerkers van leveranciers ook aangeboden dat ze mee konden doen om hun kennis over toegankelijkheid te vergroten, als er nog plaats beschikbaar was. Hier was geen extra budget voor nodig.

3.2.2. Verschillen in techniek

Naast verschillen in de manier waarop de implementatie BDTO qua organisatie verschilt, zijn er ook verschillen tussen gemeenten op het aspect techniek.

Hoe ver zijn de leveranciers van de techniek?

Techniek is van belang omdat er bij digitale toegankelijkheid zeer veel leveranciers betrokken zijn. Het gaat om de leverancier van het CMS (de website(s)), maar ook om leveranciers van backoffice systemen (bijvoorbeeld Burgerzaken module, Raadsinformatiesystemen), zaaksystemen, Smartdocuments, intra/extranetten en de aangeboden mobiele apps (alle systemen voor e-diensten en cloudapplicaties waar http of https voor staat). Tevens wordt er tegenwoordig vaak gebruik gemaakt van zogenaamde SAAS-oplossingen waarbij de applicatie in de *cloud* staat en niet direct onder beheer van de gemeente valt. Gemeenten moeten in de aanbestedingen van al deze systemen rekening houden met de eisen vanuit digitale toegankelijkheid. Dit heeft gevolgen voor de aanbesteding van nieuwe applicaties (opnemen van het moeten voldoen aan de WCAG eisen), maar ook moeten de gemeentelijke I&A medewerkers bij de implementatie van een nieuw systeem erop toezien dat de leverancier inderdaad voldoet aan de BDTO eisen of, wanneer dat niet zo blijkt

te zijn, afspraken maken over een verbetertraject om wel te gaan voldoen. Dit vraagt ook kennis van WCAG eisen bij deze medewerkers om de leverancier hierop te kunnen aanspreken. Gemeenten geven aan dat zeker bij SAAS-oplossingen leveranciers nog nauwelijks bezig zijn met toegankelijkheid.

Uit de gesprekken bleek dat wanneer de leverancier van een systeem, bijvoorbeeld het CMS, de zaken rondom digitale toegankelijkheid goed op orde heeft, de gemeente daar enorm mee geholpen is. Enkele kleinere gemeenten uit ons onderzoek hebben een status A voor de hoofdwedstte en zijn in het bereiken van die status goed ondersteund door de betreffende leverancier. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor de leverancier van het CMS, maar ook voor leveranciers van de andere applicaties: hoe beter de leverancier aan zijn kant (de technische) toegankelijkheid op orde heeft, hoe makkelijker het de gemeente wordt gemaakt om aan het BDTO te voldoen. Sommige gemeenten kiezen ervoor om zo veel mogelijk websites op hetzelfde platform onder te brengen. Dat scheelt in het uitvoeren van testen en opstellen van verklaringen en het wordt ook mogelijk om het technisch toegankelijke platform aan samenwerkingspartners beschikbaar te stellen (zie paragraaf 3.2.4).

Welke tools worden gebruikt?

Er zijn verschillen tussen gemeenten in de mate waarin die gemeente zelf tools inzet om techniek en content te testen op digitale toegankelijkheid. De ene gemeente is daar veel verder in dan de andere. In de gesprekken werden meerdere tools (gratis en ook betaald) genoemd die gemeenten kunnen inzetten om zelf te testen. Er is echter geen overzicht beschikbaar waar dergelijke tools en hun toepassingen staan benoemd. Voor het controleren van een pdf op digitale toegankelijkheid gebruiken sommige gemeenten Adobe Acrobat Pro. Met deze tool kunnen medewerkers een document (gebaseerd op een toegankelijk sjabloon) controleren op bepaalde toegankelijkheidseisen als ze er een pdf van maken. Kennelijk kunnen niet alle WCAG eisen hiermee gecontroleerd worden, maar wel een groot deel. Naast Adobe Acrobat Pro zijn er nog meer tools die aspecten van toegankelijkheid kunnen controleren. Denk bijvoorbeeld aan de toegankelijkheidscheck in Office 365.

Mobiele applicaties voldoen nog nauwelijks

Vanaf 23 juli 2021 moeten ook gemeentelijke mobiele applicaties (“apps”) voldoen aan het BDTO. Gemeenten bieden meerdere apps aan, bijvoorbeeld apps voor melding openbare ruimte (“Buiten beter” of “verbeter de buurt”), apps voor de afvalkalender en soms apps om afspraken met de gemeente te kunnen maken. Deze apps zijn vaak standaardpakketten die van een leverancier worden afgenomen of door een derde partij worden aangeboden. Ze bevatten relatief weinig gemeentelijke content, maar moeten technisch wel toegankelijk zijn. Hiervoor zijn gemeenten dus grotendeels afhankelijk van de leverancier van de app. Gemeenten geven over het algemeen aan dat leveranciers van de apps hier nog niet of nauwelijks mee bezig zijn. Gemeenten geven ook aan dat het voor hen lastig is om met deze leveranciers zelf het gesprek aan te gaan, ook door ontbrekende kennis bij leveranciers.

3.2.3. Verschillen m.b.t. content

Gemeenten verschillen ook in de manier waarop ze omgaan met het maken van toegankelijke content. De focus hier ligt vaak op content voor de website, maar het gaat ook om het maken van toegankelijke e-mails, digitale brieven en rapporten.

Toegankelijke content door gebruik van sjablonen

Gemeenten geven allemaal aan dat het heel duur en eigenlijk ondoenlijk is om een niet-toegankelijk document achteraf nog toegankelijk te gaan maken. Hiervoor is het dus van belang dat de medewerkers ondersteund worden met de juiste sjablonen en tools om toegankelijkheid af te dwingen en ook te controleren. Het advies van de meeste gemeenten is dan ook om de verantwoordelijkheid voor het maken van een toegankelijk document zo laag mogelijk in de organisatie neer te leggen, dus bij de persoon die een document maakt. Alleen enkele kleine gemeenten zijn mogelijk in staat om de verantwoordelijkheid bij de webredactie neer te leggen. Deze verantwoordelijkheid vraagt echter wel veel van de webredacteur in die gemeente. Daarnaast worden in de organisatie ook documenten gemaakt, die wel worden gedeeld, maar niet op de website komen. En ook die documenten moeten voldoen aan de toegankelijkheidseisen.

Wie leveren content voor de website aan?

Van belang voor het project en de implementatie van het BDTO is dan ook om duidelijk te hebben wie de belangrijkste aanleveraars van documenten of informatie zijn. Als dat duidelijk is, kan je op basis van die informatie je prioriteiten bepalen: eerst de medewerkers trainen die veel documenten maken trainen en hen voorzien van de juiste sjablonen en tools, andere medewerkers komen later aan de beurt.

Meerdere gemeenten geven aan dat bij de medewerkers de basiskennis van Word (office-toepassingen) niet op orde is. Medewerkers weten niet hoe ze moeten omgaan met het gebruik van headers en alternatieve teksten bij plaatjes en tabellen. Hiermee wordt de structuur van een document bepaald en dat is van belang voor de voorleessoftware. Ook biedt Word 365 een automatische controle op bepaalde toegankelijkheidseisen die niet bij iedereen bekend is. Gemeenten die al bewust bezig zijn met het maken van een toegankelijk document vanaf moment van creatie stellen vaak een huisstijlgids met sjablonen op voor hun medewerkers. Daarin wordt beschreven hoe een document toegankelijk gemaakt kan worden, waar medewerkers rekening mee moeten houden en welke tools ze kunnen gebruiken. Er zijn ook gemeenten die deze huisstijlgids aan andere partijen beschikbaar stellen die documenten maken in opdracht van de gemeente. Dit kan een onderzoeksbureau zijn, maar ook een samenwerkingspartner.

In welk formaat wordt informatie gepubliceerd?

Gemeenten verschillen in het aantal pdf's dat op de site staat. Het onderscheid tussen een dienstverleningswebsite (toptaken) en een communicatieve website is al eerder genoemd. Op een communicatieve website staan vaak meer pdf-documenten en die moeten toegankelijk zijn. Gemeenten moeten de keuze maken welke documenten echt als pdf beschikbaar moeten komen op de site en welke informatie ook in *html* of *epub* kan worden aangeboden. Niet elke gemeente maakt deze keuze al heel bewust.

In het ruimtelijk domein en bij de griffie worden veel documenten door partijen buiten de gemeente aangeleverd. Denk aan ontwerp bureaus voor het ruimtelijk domein of burgers bij de griffie. Daar is het lastig om deze documenten ook aan de WCAG-eisen te laten voldoen.

Let op: hier is mogelijk sprake van de misvatting dat deze documenten allemaal moeten voldoen aan de eisen. Het BDTO zegt dat documenten die door of in opdracht van de gemeente worden gemaakt, moeten voldoen aan de WCAG eisen. Documenten die door derden worden aangeleverd, hoeven niet aan de eisen te voldoen.

Niveau taalgebruik

Een AAA-succescriterium vanuit de WCAG is dat teksten op het taalniveau b1 worden geschreven, dit valt onder het WCAG-principe "Begrijpelijk". Het valt daardoor niet onder de wettelijk verplichte A en AA-succescriteria, maar het belang van begrijpelijkheid wordt wel erkend in de WCAG. Sommige gemeenten koppelen digitale toegankelijkheid aan al lopende projecten rondom begrijpelijke taal of zoeken daarmee een verbinding. Hierdoor gaat digitale toegankelijkheid in de organisatie meer leven dan wanneer digitale toegankelijkheid als een technisch probleem wordt gezien.

3.2.4. Relatie verbonden partijen

Gemeenten werken veel samen met andere organisaties voor hun dienstverlening, de zogenaamde verbonden partijen. Ook zijn er organisaties die werken in opdracht van de gemeente, maar wel zelfstandig. In elk geval kunnen de onderstaande drie soorten van samenwerking worden benoemd:

- Samenwerkingsorganisatie (vaak in de vorm van een gemeenschappelijke regeling)
- Regionale samenwerking door afstemming tussen overheden of een dienstverleningsovereenkomst
- Subsidiepartners (maatschappelijke organisaties met subsidie van de gemeente)

Gemeenten worstelen met de vraag in hoeverre deze partijen onder het BDTO vallen en daarmee in hoeverre de gemeente verantwoordelijk is voor het aanbieden van bijvoorbeeld een toegankelijke website, formulieren en documenten door deze partijen.

Wanneer het gaat om een zelfstandige organisatie die bijvoorbeeld vanuit een gemeenschappelijk regeling werkt namens de gemeente, dan moet deze organisatie zelf voldoen aan het BDTO. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het werkplein dat wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken. Die organisatie is een zelfstandig rechtspersoon en heeft een eigen budget en eigen verantwoordelijkheid om te voldoen aan relevante wetgeving.

Bij een lichtere vorm van regionale samenwerking tussen overheidspartijen zijn al deze partijen gebonden aan het BDTO. De vraag die hier vaak speelt is wel welke partij hierin het initiatief neemt en zich hiervoor verantwoordelijk voelt. Is dat de grootste gemeente (in een centrumregeling)? Is dat de gemeente die al het verst is met digitale toegankelijkheid? Of degene die de belangrijkste financier is van de samenwerking (bij een dienstverleningsovereenkomst)? Een van de gemeenten die we hebben gesproken biedt vanuit de gemeente het platform waar de website op draait aan dergelijke samenwerkingspartners aan. Dan is duidelijk dat de website technisch voldoet en kan de focus gelegd worden op de content. Maar dit is niet voor elk gemeente mogelijk.

En een derde samenwerkingsvorm zijn partijen die subsidie krijgen van de gemeente voor hun werkzaamheden en daarvoor dan een eigen website inrichten. Hier zitten zowel grote als kleine organisaties bij. Een aantal zijn volledig afhankelijk van gemeentelijke subsidie en andere maar deels. Soms krijgen deze maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld € 2000 subsidie. Die wordt o.a. gebruikt voor het inrichten van een website. Maar moet die website dan ook voldoen aan het besluit? En zo ja, moet er dan een toets worden uitgevoerd en een verklaring worden opgesteld? Want de kosten voor het testen van een website zijn ongeveer € 2500. Dat betekent dat de volledige subsidie opgaat aan het testen van de website. En de vraag is ook hoe je als gemeente kan zorgen dat de content die op dergelijke sites verschijnt ook toegankelijk is. Hoeveel macht en mogelijkheden heb je dan als gemeente?

Meerdere van de gemeenten hebben in de gesprekken aangegeven dat ze met deze issues worstelen en dat er nog geen duidelijk beleid op is vastgesteld. Het is een onderwerp dat in veel gevallen wel op het netvlies staat, maar waar nog weinig beeld bestaat hoe ze hiermee om moeten gaan.

3.2.5. **Hete hangijzers**

In de gesprekken hebben gemeenten verschillende onderwerpen benoemd die lastig zijn, zogenaamde "hete hangijzers". In deze paragraaf worden deze onderwerpen toegelicht.

Draagvlak lastig door ontbreken signalen vanuit doelgroep

Gemeenten geven aan dat er vanuit de doelgroep nauwelijks signalen komen dat de website, documenten of apps niet goed toegankelijk zijn. Er zijn, bij de gemeenten die we hebben gesproken, geen berichten of vragen hierover binnen gekomen via de contactgegevens op de pagina met de toegankelijkheidsverklaring of bij het KCC. Dit maakt het voor gemeenten lastig om intern het onderwerp op de kaart te zetten en collega's in beweging te krijgen. De vraag is of de signalen uit de doelgroep er echt niet zijn, of dat die niet op de juiste plek terecht komen of dat deze doelgroep gewend is zelf oplossingen te vinden en dat de hulpvraag niet wordt gesteld.

Pdf's (intern en ook van externe partijen)

Gemeenten geven aan dat veel documenten als pdf worden aangeleverd. Zowel door medewerkers als door externe partijen. Tevens staan er veel documenten in pdf op de website. Gemeenten geven aan dat het omzetten van deze bestanden naar toegankelijk bestanden een zeer grote, en soms onmogelijke, taak is.

Het zou kunnen dat hier sprake is van enkele misverstanden. Het lijkt er ten eerste op dat gemeenten *alle* gepubliceerde pdf-bestanden om willen zetten naar toegankelijke bestanden. Deze eis bestaat echter alleen voor *nieuwe* pdf-bestanden na 23 september 2018 en voor oudere pdf-bestanden die nog een rol hebben in een administratief proces. Het tweede mogelijke misverstand is dat gemeenten zich verantwoordelijk voelen voor het toegankelijk maken van alle pdf-bestanden. Gemeenten zijn echter alleen verantwoordelijk voor het toegankelijk maken van bestanden van eigen medewerkers en van bestanden van derden die in opdracht van de gemeente worden opgesteld. Denk daarbij aan het eindrapport van een onderzoeksbureau op een bepaald beleidsgebied. Bij het uitzetten van dergelijke opdrachten moet de gemeente de eisen rondom toegankelijkheid meenemen in de opdrachteisen. Maar als een ondernemer of burger op eigen

initiatief een document aanlevert in pdf, dan is de gemeente niet verantwoordelijk voor het toegankelijk maken hiervan. Gemeenten kunnen dit natuurlijk wel ondersteunen door toegankelijke sjablonen aan te bieden.

Infographics

Gemeenten, maar ook communicatiebureaus, maken veel gebruik van *infographics* om informatie voor inwoners en bedrijven begrijpelijk te maken. Infographics zijn voor iemand zonder beperkingen, iemand met een fysieke beperking of mensen met een cognitieve beperking vaak beter begrijpelijk dan een stuk tekst, maar voor mensen met een *visuele* beperking zijn infographics juist erg lastig. Sommige gemeenten geven in de gesprekken aan dat ze vanwege de toegankelijkheidseisen geen infographics meer gebruiken. Het is voor deze gemeenten wel lastig om een alternatief te bedenken waarmee alle burgers geholpen zijn.

De gemeente Eindhoven heeft hier een ander standpunt over ingenomen. Deze gemeente geeft aan dat 80% van de inwoners juist goed geholpen is met een infographic en daarom willen ze deze communicatievorm blijven gebruiken. Ze geven echter aan de ontwerper mee dat er een goede tekstuele beschrijving van de infographic moet komen om mensen met een visuele beperking tegemoet te komen. En doordat de gemeente intern vooraf goed bespreekt wat de infographic moet overbrengen, is er vaak al een goede tekstuele beschrijving van de infographic beschikbaar die als alternatief kan worden aangeboden voor mensen met een visuele beperking.

Dat niet altijd een eenvoudige oplossing te vinden is blijkt volgens meerdere gemeenten uit het feit dat de door de rijksoverheid aangeleverde corona-informatie (veelal infographics) ook niet altijd voldoet aan de eisen rondom digitale toegankelijkheid.

Het BDTO vraagt om het aanbieden van een goed alternatief voor mensen met een beperking, niet om het niet meer gebruiken van een communicatievorm die voor veel inwoners zinvol is.

Geen (financiële) prikkel om te voldoen aan het besluit

Gemeenten zijn de afgelopen jaren al vaker gevraagd om wetgeving in te voeren die gemeentebrede impact heeft, denk hierbij bijvoorbeeld aan zaken rondom security en privacy (AVG). Op het niet voldoen aan deze wetgeving staat een hoge bestuurlijke boete. Het gevolg van deze mogelijke boete was dat er in de gemeenten capaciteit vrij werd gemaakt om aan deze wetgeving te voldoen. Voor voldoen aan het BDTO is een dergelijke boete niet voorzien. Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat zonder een dergelijke prikkel of druk vanuit de doelgroep en met het ontbreken van financiering voor implementatie het lastig is om intern de organisatie mee te krijgen in het belang van digitale toegankelijkheid. Zodra de grondslag wordt omgehangen naar de Wet digitale overheid krijgen de provincies een rol in het interbestuurlijk toezicht. Daarmee kunnen zij voor prikkels zorgen en indien nodig sancties opleggen.

Leveranciers

Gemeenten geven aan dat het voor hen lastig is om individueel afspraken met leveranciers te maken. Gemeenten nemen in de aanbesteding van een systeem wel de eisen rondom digitale toegankelijkheid op. Leveranciers geven dan aan dat het systeem daaraan voldoet. Maar bij de implementatie blijkt dit dan helaas niet correct te zijn. Op dat moment zou je eigenlijk moeten stoppen en een nieuwe leverancier moeten kiezen. Maar gezien het belang van het systeem voor de gemeente, de kosten van de aanbesteding en het ontbreken van een bestuurlijke boete wanneer je niet voldoet aan het BDTO, wordt dan toch besloten om met de gekozen leverancier door te gaan. Gevolg is dat er een verbeterplan gemaakt moet worden om het systeem wel aan de digitale

toegankelijkheidseisen te laten voldoen. Dat kost extra tijd, geld en inzet van een medewerker die hierop moet toezien.

Gemeenten geven aan dat ze bij een leverancier vaak als eerste het onderwerp digitale toegankelijkheid aansnijden. En dat zij daarmee de rekening voor het aanpassen van het systeem gepresenteerd krijgen.

Informatie op kaarten

Het is voor gemeenten lastig om informatie op kaarten, of dat nou op de website staat of in een document, toegankelijk te maken. In het besluit is een uitzondering opgenomen voor 'onlinekaarten en onlinekarteringsdiensten, mits essentiële informatie op navigatiekaarten op een toegankelijke, digitale wijze wordt verstrekt'. Het is echter moeilijk om een alternatief te bieden voor kaartmateriaal, vooral als het gaat om een nieuw te ontwikkelen gebied. Tevens wordt kaartmateriaal vaak aangeleverd door externe bureaus in pdf-vorm. Als dit in opdracht van de gemeente is, dan moet het bestand toegankelijk zijn met een toegankelijk alternatief voor de informatie op het kaartmateriaal.

3.2.6. Werkwijze en issues griffie

De gemeenten die we hebben gesproken geven bijna allemaal aan dat het lastig is om de griffie mee te krijgen in de implementatie van het BDTO. In deze paragraaf beschrijven we de werkwijze van de griffie en de daar spelende issues.

Informatiestromen

De griffie krijgt de stukken voor de raadsvergaderingen vanuit de volgende stromen aangeleverd:

- Vanuit de gehele organisatie gaan stukken ter bespreking naar het college. Na een collegevergadering wordt besloten welke stukken bij de Raad moeten worden besproken. Deze stukken worden bij de griffie aangeleverd.
- Raadsleden kunnen schriftelijke vragen stellen aan het college. Het college beantwoordt deze vragen en dit document wordt weer besproken op de Raadsvergadering.
- Ingekomen post, zoals ledenbrieven VNG, stukken van burgers (petities) of nieuwsbrieven.
- De griffie maakt zelf bespreekvoorstellen voor de Raad.
- Inwoners kunnen een zienswijze indienen bij de Raad.

Het grootste deel van de te agenderen stukken wordt vanuit de gemeentelijke organisatie zelf aangeleverd. De inschatting van een van de gemeenten is dat dit 80-90% van de stukken betreft. De griffie heeft een voorkeur voor het aanbieden van documenten als pdf, omdat dan de opmaak van het stuk niet meer kan veranderen. De meeste documenten worden als pdf aangeleverd en anders zet de medewerker van de griffie dit om naar pdf.

Voor documenten die van buiten de gemeente worden aangeleverd, moeten de medewerkers van de griffie vaak werkzaamheden verrichten om de documenten te anonimiseren. Dit wordt gedaan door het document te printen, fysiek te anonimiseren en dan weer te scannen. Het uiteindelijke document is dan ook weer een pdf.

Tijdsdruk griffie

In een van de gemeenten die we hebben gesproken werd de werkwijze van de griffie als volgt omschreven:

“Op dinsdag vergadert het college. Op donderdag komen dan de stukken binnen voor de raadsvergadering. Die moeten in het raadsinformatiesysteem geplaatst worden. Op donderdagavond vergadert de agendacommissie en wordt besloten welke stukken op de agenda van de Raad komen. Op vrijdag moeten deze stukken beschikbaar worden gesteld voor de Raadsvergadering van 10 dagen later. Direct na de Raadsvergadering wordt de besluitenlijst gepubliceerd en enkele dagen na de vergadering het woordelijke verslag.”

Medewerkers van de griffie zijn dus voor het aanleveren van documenten afhankelijk van andere personen, binnen en buiten de organisatie, en de griffie werkt onder hoge tijdsdruk.

Raadsinformatiesysteem (RIS)

De griffie werkt met een raadsinformatiesysteem waarom de documenten worden geplaatst en leesbaar zijn voor raadsleden en andere belangstellenden. Er zijn in Nederland 5 leveranciers van RIS-systemen. Deze systemen moeten, net als andere interne systemen, ook voldoen aan de toegankelijkheidseisen. De meeste gemeenten in dit onderzoek geven aan dat hun RIS momenteel technisch nog niet voldoet aan de WCAG eisen. De leverancier van het RIS moet zorgen dat het systeem technisch voldoet en een omzetting naar pdf goed verloopt, de griffie moet zorgen dat de content voldoet aan de WCAG eisen. Als het oorspronkelijke document niet voldoet aan de toegankelijkheidseisen, dan kan het RIS er ook geen toegankelijke pdf van maken.

Analyse issue griffie

Bij de griffie speelt dat hun werkzaamheden aan het eind van de keten zitten en onder tijdsdruk moeten worden afgehandeld. De griffie krijgt vanuit meerdere stromen de informatie aangeleverd die vervolgens in een raadsvergadering moet worden besproken. In dit proces is daardoor nauwelijks ruimte om documenten toegankelijk te maken. Als je documenten toegankelijk wilt aanbieden aan de raad en burgers, moet je de verantwoordelijkheid rondom toegankelijkheid elders in de organisatie beleggen, namelijk daar waar het document wordt aangemaakt. Dan zijn de aangeleverde documenten toegankelijk en ligt die taak niet bij de griffie.

De griffie kan hierop in spelen door aan de organisatie toegankelijke sjablonen aan te bieden voor het indienen van een voorstel, of andere documenten. Het gebruik hiervan moet dan wel worden afgedwongen: als iets niet volgens het sjabloon wordt ingediend, dan wordt het teruggestuurd. Hiervoor is een samenwerking nodig met de mensen in de organisatie die het BDTO implementeren. Ook voor het indienen van voorstellen door personen buiten de gemeente kan een sjabloon worden aangeboden. Dit is vanuit het besluit niet verplicht, maar komt de toegankelijkheid wel ten goede.

De griffie geeft ook aan dat ze geholpen zouden zijn met een landelijke aanpak van de leveranciers van Raadsinformatiesystemen om te zorgen dat de RIS-systemen technisch gezien ook voldoen aan het BDTO. Voor een kleine gemeente is het lastig om de leverancier aan te pakken en te vragen om te voldoen aan de eisen van het BDTO. Hiervoor is gezamenlijk optrekken van groot belang.

3.2.7. Toezicht op BDTO

Het toezicht op het voldoen aan het BDTO wordt in eerste instantie verwacht vanuit de Raad. Dit is het horizontale toezicht door de eigen organisatie. De gemeenten die we hebben gesproken geven aan dat er bij de Raad nauwelijks interesse is in het onderwerp digitale toegankelijkheid. Er worden

vanuit de Raad nauwelijks vragen gesteld. Soms leeft de aandacht even op, vaak in de periode van een wettelijke deadline, maar er is geen continue belangstelling. Wanneer een wethouder of raadslid een beperking heeft, dan is de belangstelling wel groter.

Het verticale toezicht zal onder de Wet digitale overheid vanuit de provincies worden gedaan. Hoe dit precies vorm krijgt is, ten tijde van het onderzoek, nog niet bekend. Gemeenten vragen wel of de provincies zo veel mogelijk willen uitgaan van de informatie in het register van toegankelijkheidsverklaring en niet op basis van een aparte uitvraag.

3.3. Wat werkt wel?

Aan de hand van de gesprekken is er een indeling gemaakt van de gemeenten om aan te geven welke elementen op het gebied van organisatie, techniek en content deze gemeenten gemeen hebben.

Van belang is dat een status A voor dit onderzoek niet automatisch betekent dat je een koploper bent. Wij zien de groep koplopers als de gemeenten die op een integrale manier bezig zijn met digitale toegankelijkheid en waar de implementatie goed van de grond komt, niet alleen van de hoofdwebsite. Zij zijn het verst in het *duurzaam* digitaal toegankelijk zijn. Dit kan dus ook een gemeente met een website status C zijn. Bij het indelen van gemeenten in drie groepen, koplopers, peloton en achterblijvers, is gekeken welke elementen zij gemeen hebben: waar ligt hun focus, hoe hebben ze de organisatie van de implementatie ingericht, waar staan ze qua techniek en hoe gaan ze om met content. In onderstaande tabel (3.3) zijn de verschillen tussen de drie groepen op deze aspecten beschreven.

Groep	Focus	Organisatie	Techniek	Content
Koplopers	<ul style="list-style-type: none"> (inclusieve) dienstverlening i.p.v. communicatie Of al langer bezig met DT en "gewoon doen" 	<ul style="list-style-type: none"> Opdracht + budget Duidelijke prioritering & keuzes Organisatie-breed project of slagvaardig team Goed overzicht 	<ul style="list-style-type: none"> Meewerkende leverancier Sjablonen aangepast Gebruik tools Delen van platform met andere partijen 	<ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijkheid zo laag mogelijk Maatwerk bieden Training medewerkers Opschonen websites
Peloton	<ul style="list-style-type: none"> BDTO bij nieuwe site/systeem 	<ul style="list-style-type: none"> Werkgroep en aanpak, geen budget Bezig met prioritering Centrale regie sites & apps 	<ul style="list-style-type: none"> In gesprek met leveranciers: <i>roadmap</i> Geen tools 	<ul style="list-style-type: none"> Overzicht websites & apps Start bewustwording / enkele trainingen
Achterblijvers	<ul style="list-style-type: none"> Veel websites Weinig focus "lat ligt te hoog" 	<ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijkheid bij 1 persoon, geen team of budget Geen draagvlak Decentraal beheer websites 	<ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van prioriteit bij leverancier Nauwelijks gebruik sjablonen Geen tools 	<ul style="list-style-type: none"> Geen overzicht websites Ontbreken van kennis

Tabel 3.3. Kenmerken in aanpak van drie groepen op aspecten focus, organisatie, techniek en content.

Zo is in de tabel 3.3 te zien dat een *duidelijke opdracht met budget en een organisatie breed project* of juist een *platte organisatie, onderwerp belegd bij 1 persoon waarbij digitale toegankelijkheid onderdeel is van het werkpakket* beiden kunnen leiden tot een goede aanpak en voortgang rondom digitale toegankelijkheid. Wat ook helpt is als digitale toegankelijkheid wordt benaderd vanuit een visie op inclusieve dienstverlening. Dan is digitale toegankelijkheid namelijk iets dat voor *alle*

medewerkers speelt en niet meer iets van de mensen van de website. In deze gemeenten is de website vaak gericht op dienstverlening en niet op communicatie.

Wanneer er in de gemeente een medewerker, wethouder of raadslid is met een beperking speelt het onderwerp veel meer en is het makkelijk om medewerkers mee te krijgen en bewustwording te creëren. Het onderwerp leeft dan veel meer in de organisatie.

Bij gemeenten die keuzes durven te maken in de aanpak van digitale toegankelijkheid loopt de implementatie ook soepeler dan gemeenten die het gevoel hebben dat ze alles tegelijkertijd en op korte termijn moeten oplossen. Wat heeft de grootste impact, waar zijn onze burgers het meest mee geholpen?

Wanneer een gemeente een leverancier heeft, van het CMS of een ander systeem, dat al goed toegankelijk is, is een gemeente daar enorm mee geholpen.

Om uiteindelijk een goed toegankelijk document of goed toegankelijke informatie te kunnen aanbieden, is het van belang dat vanaf het moment van creëren er rekening wordt gehouden met toegankelijkheid. Dat betekent bij het opstellen van een document, dat bedoeld is voor online publicatie, medewerkers beschikking moeten hebben over een sjabloon dat onder meer bepaald gebruik van contrast en headers/koppen afdwingt. Pas met een toegankelijk brondocument wordt het mogelijk om een toegankelijk pdf te maken, ook is een toegankelijk brondocument nodig als je de tekst als html op een webpagina plaatst. De genoemde aanpak van de verantwoordelijkheid voor toegankelijke content zo laag mogelijk in de organisatie beleggen en werken met sjablonen, is ook met betrekking tot de griffie een goede aanpak.

4. Impact van het BDTO op gemeenten

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de impact is van het Besluit Digitale Toegankelijkheid op de werkwijze en bedrijfsvoering van gemeenten. Dit doen we aan de hand van de zogenaamde SCOPAFIJTH³¹ elementen. In een aparte paragraaf worden de kosten en risico's en randvoorwaarden benoemd.

4.1. Impact op primaire processen en bedrijfsvoering: SCOPAFIJTH

In deze paragraaf beschrijven we per onderdeel van de bedrijfsvoering, indien van toepassing, wat de impact is van het BDTO.

4.1.1. Organisatie

Voor de implementatie van het BDTO is een organisatie-brede aanpak nodig. Digitale toegankelijkheid heeft namelijk gevolgen voor nagenoeg alle processen in de gemeente en iedereen krijgt er dus mee te maken. Daarmee is het tijdens de implementatie van belang dit niet alleen van uit de afdeling communicatie / webredactie op te pakken, maar er een organisatie-breed, multidisciplinair team voor aan te stellen. De taken voor dit team zijn:

- het opstellen, uitvoeren en monitoren van een organisatie-breed plan van aanpak, prioriteiten vaststellen, een planning maken en het organiseren van de borging. Het liefst in combinatie met inclusieve dienstverlening en/of in samenhang met de wetten rond het op orde brengen van de informatiehuishouding;
- een inventarisatie maken van de huidige websites, gebruikte apps en intra- en extranetten van de gemeente en relevante samenwerkingspartners;
- specifieke aandacht geven het betrekken van de griffie bij het aanpassen van de werkprocessen m.b.t. raadsinformatie;
- vaak is het ook nodig het aantal websites en de inhoud en documenten erop kritisch te beschouwen en op te schonen.

Maar ook na de implementatie, in de beheerfase is het van belang dat medewerkers zich betrokken voelen en denken aan digitale toegankelijk. Het onderwerp moet "in het DNA" van de organisatie terecht komen en net zo voor ogen staan als eisen met betrekking tot security en privacy.

Aanpassing van de organisatie is nodig om de volgende taken structureel te beleggen:

- monitoring van de toegankelijkheid van de websites en applicaties;
- controle en nabewerking van content (documenten, media, etc.);
- bewustwording binnen de organisatie op peil houden.

Een mogelijke oplossing hiervoor is het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het aanpassen en monitoren van de werkprocessen en voor de bewustwording binnen de organisatie bij een 'toegankelijkheidsverantwoordelijke' of '*chief accessibility officer*'.

³¹ <https://nl.wikipedia.org/wiki/SCOPAFIJTH>

4.1.2. **Techniek**

Qua techniek is de impact groot. Elke website, elke mobiele app en intra- en extranet (bij een grote update) moeten voldoen aan de eisen van EN 501 349. Tevens moet het maken van toegankelijk documenten worden ondersteund door het beschikbaar stellen van digitaal toegankelijke sjablonen. Tijdens de implementatie gaat het om de volgende activiteiten:

- onderzoek naar en het (laten) aanpassen van de websites en apps;
- meenemen en begeleiden van leveranciers en samenwerkingspartners;
- opstellen van toegankelijkheidsverklaringen hiervoor;
- aanpassen van e-formulieren en sjablonen voor documenten;
- tools ter beschikking geven aan medewerkers om (een deel van de) toegankelijkheid te controleren en te garanderen. Denk hierbij aan tools om content op de website (in html) te controleren en ook aan tools om de toegankelijkheid van pdf's te onderzoeken en te verbeteren. Deels kan dit worden geautomatiseerd.

Ook als bovenstaande stappen zijn uitgevoerd blijven er structureel extra taken:

- het gebruik van die sjablonen moet worden afgedwongen en gecontroleerd;
- tevens moet de gemeente elke 3 jaar de systemen, apps en websites controleren, de nodige aanpassingen (laten) maken;
- en een verklaring voor afgeven.

4.1.3. **Juridisch**

Bij de afdeling inkoop moet rekening gehouden worden met de WCAG eisen in aanbestedingen, opdrachten en offerteaanvragen en bij kleinere aanschaffen van websites en apps. En ook bij het uitzetten van bijvoorbeeld onderzoek bij een extern bureau moet aan de WCAG-eisen worden voldaan. Naast het aanpassen van de inkoopvoorwaarden, bijvoorbeeld o.b.v. GIBIT-standaard, is ook overleg met, begeleiding van en onderhandeling met leveranciers van websites, systemen en content nodig om te zorgen dat deze digitaal toegankelijk worden opgeleverd. Dit blijft structureel nodig, om de noodzakelijke aanpassingen te monitoren en ook bij het aanleveren van content blijft dit structureel nodig.

4.1.4. **Processen, administratieve organisatie en informatievoorziening**

Het BDTO heeft impact op eigenlijk *alle* processen binnen de gemeente. *Alle* processen die een tekst of document opleveren zijn gebonden aan de WCAG eisen. Niet alleen de dienstverleningsprocessen, maar ook alle beleidsprocessen, strategische, bestuurlijke (o.a. griffie) en administratieve processen. Net als privacy en security moet digitale toegankelijkheid in elk proces worden ingebakken. Daarnaast is digitale toegankelijkheid niet iets dat je alleen voor je burgers doet, maar het is ook van belang voor je medewerkers zelf en partijen waar je mee samen werkt. Naast de eerdergenoemde technische aanpassingen is het dus ook nodig om alle werkprocessen aan te passen die uiteindelijk resulteren in content voor websites, intranet, etc. Interne processen zijn goed aan te passen, voor externe documenten blijft continue extra aandacht nodig. Dit speelt vooral bij de griffie waar veel externe documenten binnenkomen.

4.1.5. **Communicatie**

Het BDTO is van toepassing op alle externe en interne digitale communicatie van de gemeente. Maar voldoen aan het BDTO vraagt ook van gemeenten om intern goed te communiceren over het nut en de noodzaak van digitale toegankelijkheid. Dit moet zorgen voor bewustwording van het belang bij alle medewerkers. Daarmee is er dus geen sprake van een eenmalige communicatie rondom dit besluit, maar communicatie en bewustwording is een continue activiteit.

De impact komt terug in de volgende concrete activiteiten:

- algemene communicatie richting leveranciers en organisaties waar de gemeente mee samenwerkt om het belang van toegankelijkheid uit te leggen;
- het aanpassen van het huisstijlhandboek, instructie van externe ontwerpers van websites, infographics en andere digitale media om te zorgen dat deze digitaal toegankelijk zijn;
- structureel: audiodescriptie van media op websites en in apps.

4.1.6. **Personeel**

Alle medewerkers in de organisatie moeten zich bij hun werkzaamheden bewust zijn van de eisen die digitale toegankelijkheid stelt. Dit vraagt minimaal eenmalig om trainingen en instructie voor bestaande medewerkers. Deze betreffen zowel bewustwording over het belang van digitale toegankelijkheid als het praktisch gebruik van sjablonen en tools om toegankelijke documenten op te stellen en dit te eenvoudig te controleren. Daarnaast is voor regelmatige opsteller en aanleveraars van content voor en ondersteuners en voor het communicatie / webredactie team specifieke training gewenst. Monitoren van de toepassing door het personeel is daarbij belangrijk.

Structureel vraagt dit om een (continue of regelmatig terugkerende) bewustwordingscampagne, aandacht voor digitale toegankelijkheid voor nieuwe medewerkers, maar ook iemand die blijvend aandacht vraagt door digitale toegankelijkheid, bijvoorbeeld als vast en terugkerend onderdeel van een programma Inclusie. En naast de medewerkers van de eigen organisatie moeten ook samenwerkingspartners digitale toegankelijkheid meenemen in hun werkwijze.

4.1.7. **Huisvesting en security**

Er is geen significant effect van het BDTO geconstateerd op de aspecten huisvesting en security.

In de volgende paragraaf gaan we nader in op de financiële consequenties van het BDTO.

4.2. **Kosten**

Hierboven is al aangegeven op welke onderdelen in de gemeentelijke organisatie het BDTO impact heeft. In deze paragraaf ramen we de kosten die gemoeid zijn met implementatie van het besluit en in de structurele situatie. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat de omvang van een gemeente invloed heeft op de hoogte van de kosten. In onderstaande tabellen tonen we de gemiddelde kosten van een kleine, middelgrote en grote gemeente en een gemiddelde GR op de aspecten organisatie, techniek en content.

Idealiter zouden we in deze analyse een raming willen maken van de meerkosten van het BDTO t.o.v. de situatie dat alle gemeentelijke organisatie aan de webrichtlijnen voldeden. In de praktijk blijkt dit niet te bepalen. Hierbij spelen twee complicerende factoren een rol:

1. Voor websites zijn de eisen van het BDTO (EN 301 549) en de webrichtlijnen gelijk, maar inmiddels is er technisch meer mogelijk dan in het verleden, waardoor het wel ingewikkelder is om aan de eisen te voldoen. Bovendien is de reikwijdte van het BDTO ook uitgebreid naar alle intra- en extranetten en ook mobiele apps zijn toegevoegd.
2. Sinds 2015 blijkt veel kennis en aandacht voor digitaal toegankelijke techniek en zeker content in gemeenteland te zijn verdwenen. Het blijkt voor het grootste deel van de gemeenten daardoor eigenlijk een nieuw onderwerp, waardoor ze met dat startpunt zijn begonnen en alleen inzicht hebben in de benodigde capaciteit en kosten vanaf dat punt.

Dit speelt vooral een rol bij de implementatiekosten, bij de structurele kosten zijn er kosten die duidelijk aan het BDTO zijn toe te schrijven en niet onder de webrichtlijnen zouden zijn gemaakt.

4.2.1. Kosten tijdens implementatie

Tijdens de implementatie van het besluit vallen onder organisatiekosten het projectteam (inclusief aanpassingen aan processen en inkoopvoorwaarden en communicatie) en de kosten voor bewustwording van de medewerkers. Bij techniek nemen we de uitgaven mee voor aanpassing van e-formulieren en slablonen en de aanschaf van tools en de aanpassing van websites en apps na toetsing. Onder content komen de kosten voor de training van de belangrijkste aanleveraars van content terug.

Centrale kosten

Om te voorkomen dat gemeenten tijdens de implementatie het wiel steeds opnieuw uitvinden is centrale ondersteuning nodig. Op dit moment levert het VNG aanjaagteam deze ondersteuning. De focus ligt op de kennisdeling bij gemeentebambtenaren en/met leveranciers om de implementatie van digitale toegankelijkheid te versnellen. Voor het voortzetten van de ondersteuning vanuit de VNG aan gemeenten is een budget van ca. € 0,6 miljoen nodig voor een voortgezet aanjaagteam. Zij kunnen de gewenste centrale ondersteuning op de aspecten organisatie, techniek en content leveren.

Lokale kosten

Het bleek tijdens de gesprekken met individuele gemeenten en tijdens de toetsing in de klankbordgroep erg lastig voor de gesprekspartners om een goede raming van de benodigde *out-of-pocket* kosten te geven. Alleen gemeenten met een goedgekeurd projectvoorstel en bijbehorend budget hebben dit inzicht. Bij andere gemeenten lopen veel kosten via andere afdelingen en is er daardoor geen centraal inzicht in de hoogte van de kosten. Ook zijn veel gemeenten nog bezig met de implementatie en concentreren zich allereerst vooral op de aanpassingen die relatief eenvoudig binnen de eigen organisatie kunnen worden gemaakt. De meest betrouwbare raming is daarom gebaseerd op de benodigde budgetten van de koplopers onder de gemeenten voor de hele implementatie. Hierin zijn alle voorziene kosten tijdens de implementatie meegenomen. Hierin zitten dus alle *out-of-pocket* kosten voor organisatie, techniek en content, met als belangrijkste kostenposten aanpassing van de techniek, uitvoeren van nulmetingen en toetsen, trainingen voor personeel en inhuur. Voor al die aspecten samen variëren de uitgaven tussen de € 5.000 en € 300.000 per gemeente, afhankelijk van de grootte. Binnen de scope van dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken de implementatiekosten in meer detail te bepalen of de breedte van de raming kleiner te krijgen. Als implementatie bij meer gemeenten (bijna) afgerond is, zou een nader

onderzoek, waarbij specifiek ook de afdeling control / financiën bij wordt betrokken, hier meer inzicht in kunnen verschaffen.

Voor de benodigde tijdsinzet van medewerkers kwam een breed gedragen raming uit de gesprekken. De meeste capaciteit is nodig voor het projectteam, als dat er is, en voor ICT-personeel en van communicatie/website. Andere medewerkers worden vooral betrokken om hen bewust te maken van het belang van digitale toegankelijkheid. De leden van het webteam en belangrijke aanlevers van content volgen daarnaast nog een specifieke training. Afhankelijk van de grootte van de organisatie varieert de benodigde capaciteit van het projectteam en andere betrokken tussen de 0,25 á 2,5 fte. In deze raming zijn we uitgegaan van meer centrale ondersteuning vanuit VNG en Logius. Daardoor hoeft elke gemeente minder het wiel zelf uit te vinden. Voor de kosten van een medewerker hanteren we de gemiddelde loonkosten van een medewerker in schaal 9³².

Uit de gesprekken is een representatief beeld naar voren gekomen voor alle gemeenten. Gemiddeld is de duur van de implementatie twee jaar. In het besluit is geen einddatum genoemd om te voldoen, dus gemeenten zijn vrij om de duur implementatie aan te laten sluiten bij hun wensen.

Onderstaand ramen we de totale kosten voor alle gemeenten. Voor een Gemeenschappelijke Regeling (GR) is aangenomen dat de kosten vergelijkbaar zijn met de minimale kosten bij een kleine gemeente. Deze aanname is gebaseerd op de omvang van een gemiddelde GR en de beperkte scope in taken van een GR ten opzichte van een gemeente. Hierdoor is bij GR's geen bandbreedte in de raming. Per 1 januari 2021 zijn er 32 grote gemeenten, 56 middelgrote en 264 kleine gemeenten en 360 relevante GR's. Met deze aantallen komen de totale kosten voor de implementatie over twee jaar van het BDTO onder gemeenten uit op tussen de €58 en € 94 miljoen. Deze bandbreedte weerspiegelt de onzekerheid in de raming en de beperkte beschikbare informatie.

Indeling	Organisatie (mln.)	Overige kosten (mln.)	Totale kosten (mln.)
Grote gemeenten (> 100.000 inwoners)	12 - 14	3,2 – 9,6	15 – 24
Middelgroot (50.000 – 100.000 inwoners)	15 – 25	2,2 – 2,8	17 – 28
Klein (minder dan 50.000 inwoners)	12 – 24	2,6 – 6,6	15 – 30
Gemeenschappelijke regeling	8	3,6	12
Totaal	47 – 72	12 – 23	58 - 94

Tabel 4.1. Totale implementatiekosten voor BDTO voor alle gemeenten en GR's over gemiddeld twee jaar

³² De betrokken medewerkers zitten merendeels in schaal 8 tot en met 11. Omdat de verdeling over de schalen niet bekend is, werken we met de gemiddelde directe jaarlijkse loonkosten inclusief overhead van schaal 9. Deze zijn € 90.300 en gebaseerd op Ministerie van BZK (nov. 2020), Handleiding overheidstarieven 2021.

4.2.2. Structurele jaarlijkse kosten

In de structurele situatie bestaan de kosten voor organisatie uit de benodigde tijd voor monitoring en bewustwording (ambtelijk en bestuurlijk), intern en extern (leveranciers en samenwerkingspartners). Daarnaast nemen we de tijdsbesteding voor controle en nabewerking van content mee en tenslotte de gemiddelde jaarlijkse kosten voor het opstellen van de toegankelijkheidsverklaringen.

Door de bredere reikwijdte van het BDTO t.o.v. de webrichtlijnen voor zowel de organisatie als de intra- en extranetten en de mobiele apps en de verplichte toegankelijkheidsverklaringen zijn de structurele kosten veel duidelijker aan het BDTO toe te schrijven.

De gesproken gemeenten hebben een goed beeld van de benodigde capaciteit aan medewerkers voor structurele monitoring en bewustwording en om de content digitaal toegankelijk te houden. Er is nog beperkt zicht op de structurele tijdsinspanning bij de griffie. Op basis van extra gesprekken blijkt dat bij een combinatie met andere bewegingen, zoals Informatiehuishouding op orde of beleid rond Inclusie er een besparing in de capaciteit voor monitoring en bewustwording te maken is. Hierdoor blijft dat beperkt tot 0,1 fte tot 0,5 fte afhankelijk van de grootte van de organisatie. Voor controle en aanpassing van content is gemiddeld 0,2 tot 1 fte capaciteit per jaar nodig. Ook hier is voor de raming van de kosten van een GR de ondergrens van een kleine gemeente gehanteerd.

Het aantal toekomstige verklaringen en de gemiddelde jaarlijkse kosten per verklaring kunnen goed worden geraamd. Op dit moment kost een 3-jaarlijks onderzoek en de benodigde aanpassing voor een toegankelijkheidsverklaring van één site gemiddeld € 2500. Deze kosten kunnen worden beperkt wanneer een leverancier per systeem zelf een test laat uitvoeren om de toegankelijkheid aan te tonen, zodat de gemeente naar die test en dat certificaat kan verwijzen. De gemeente kan dan volstaan met een test van de content. Hierdoor zullen de gemiddelde kosten voor een toegankelijkheidsverklaring van één site dalen tot gemiddeld € 750. Daar rekenen we hieronder mee.

Indeling	Organisatie & training (mln.)	Content (mln.)	Verklaring (mln.)	Totaal (mln.)
Grote gemeenten (> 100.000 inwoners)	1,6	1,4 – 2,9	0,1 – 0,2	3,2 – 4,8
Middelgroot (50.000 – 100.000 inwoners)	1,2	2,5	0,1 – 0,4	3,8 – 4,1
Klein (minder dan 50.000 inwoners)	3 – 5	5 – 7	0,3 – 0,7	8 – 13
GR's	4	7	0,3	11
Totaal	9 – 12	15 – 19	0,8 – 1,5	25 - 32

Tabel 4.2. Jaarlijkse structurele kosten voor BDTO voor alle gemeenten

Structureel hebben alle gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden (GR's) jaarlijks € 25 tot € 32 miljoen nodig om te voldoen aan de eisen van het besluit. Dit zijn kosten die te relateren zijn aan het BDTO en niet of nauwelijks gerelateerd zijn aan de eerdere afspraken over de webrichtlijnen. Ook in deze raming weerspiegelt de bandbreedte de onzekerheid in de raming en de beperkte beschikbare informatie.

4.3. Risico's en randvoorwaarden

4.3.1. Risico's bij toepassing van het BDTO

Het belangrijkste risico bij de implementatie en vooral daarna is het krijgen en vasthouden van de aandacht en de bewustwording over het belang van digitale toegankelijkheid. Zonder bewustwording is er geen draagvlak voor implementatie of is het risico dat de aandacht na verloop van tijd verslapt en wordt het lastig om alle content digitaal toegankelijk te houden. Het gaat hierbij zowel om bestuurlijke aandacht alsook ambtelijke aandacht voor het onderwerp digitale toegankelijkheid.

In het algemeen is brede borging binnen de organisatie een belangrijk aandachtspunt. Het grootste risico lopen gemeenten waarin digitale toegankelijkheid bij één persoon laag in de organisatie ligt, zonder mandaat en zonder dat dit goed in andere werkprocessen en verantwoordelijkheden is geregeld. Maar ook bij gemeenten met een organisatie-breed projectteam en projectbudget is er een risico dat de aandacht op termijn verslapt als de aanpassing van werkprocessen en de monitoring niet goed geborgd is.

Bij de inkoop en aanbesteding van nieuwe applicaties en systemen is het niet voldoende om de inkoopvoorwaarden aan te passen. In de dagelijkse praktijk blijkt dat monitoring en in sommige gevallen begeleiding van de leveranciers essentieel te zijn om daadwerkelijk digitale toegankelijkheid technisch voor elkaar te krijgen en te zorgen dat de eisen niet ondergesneeuwd raken.

Het laatste risico dat kan optreden is dat de begrijpelijkheid van informatie voor mensen zonder beperking kan lijden onder het aanbieden van digitaal toegankelijke informatie. Infographics, bijvoorbeeld, zijn bedacht om informatie begrijpelijker te maken voor een brede doelgroep. Het is belangrijker om daarnaast een toegankelijk alternatief te bieden voor mensen die deze informatie niet tot zich kunnen nemen, dan om geen infographics meer te gebruiken. Dus probeer alle informatie zo toegankelijk mogelijk te maken en biedt alternatieven aan waar dit niet mogelijk is.

4.3.2. Randvoorwaarden voor succesvolle implementatie van het BDTO

Uit onze analyse en de toets bij de klankbordgroep zijn de volgende randvoorwaarden als belangrijkste naar voren gekomen.

Bewustwording en commitment is noodzakelijk

Om digitale toegankelijkheid organisatie-breed en blijvend te implementeren moet er in de gehele organisatie, dus ook bij het bestuur en directie en management, bewustwording ontstaan van de noodzaak van digitale toegankelijkheid. Iedereen moet zich bewust zijn dat voldoen aan de eisen uit het BDTO een betere website of app opleveren voor inwoners maar ook voor de eigen medewerkers. De hele organisatie moet zich hieraan committeren. Meerdere gesprekspartners gaven aan dat inzicht in de gevolgen van ontoegankelijke websites, systemen en apps voor mensen met beperkingen en meer inzicht in de omvang van deze groep zal helpen om deze bewustwording te creëren.

Organisatie-brede aanpak liefst met opdracht

Het BDTO heeft impact op nagenoeg alle processen binnen de gemeente. Om de benodigde aanpassing van werkprocessen en bewustwording te organiseren en te borgen is een organisatiebrede aanpak nodig. Daarbij blijkt het moeilijk om zonder druk, opdracht en budget vanuit het bestuur deze zaken organisatie-breed voor elkaar te krijgen. Het helpt om digitale toegankelijkheid te benaderen vanuit een visie op inclusieve dienstverlening en/of in samenhang met de wetten rond het op orde brengen van de informatiehuishouding. Digitale toegankelijkheid is een randvoorwaarde bij dienstverlening en informatiehuishouding op orde.

Meer kennis en ondersteuning

In veel van de gesproken gemeenten ontbreekt (een deel) van de benodigde kennis van digitale toegankelijkheid. Ook leveranciers hebben bijna zonder uitzondering een kennisachterstand, gemeenten geven aan dat leveranciers van apps nog niet of nauwelijks met digitale toegankelijkheid bezig zijn, mede door ontbrekende kennis bij leveranciers. Gemeenten geven aan dat ze, ondanks de nu beschikbare ondersteuning veel zoekwerk moeten doen en dat ze vaak het wiel moeten uitvinden. Ook geven zij aan dat op een aantal aspecten er geen eenduidig beeld lijkt te zijn van wat nodig is volgens de WCAG-richtlijnen, bijvoorbeeld m.b.t. pdf's. Hier kan door het ondersteuningsteam van VNG mogelijk aandacht aan worden besteed. Om te voorkomen dat veel dubbel werk wordt uitgevoerd is extra ondersteuning, naast de al bestaande ondersteuning een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle en efficiënte implementatie. Deze ondersteuning is op elk van de aspecten organisatie, techniek en content gewenst. Ondersteuning door het gezamenlijk benaderen van leveranciers is van groot belang. In de aanbevelingen staat een concrete uitwerking van de gewenste ondersteuning.

Capaciteit binnen de organisatie en voldoende budget

Als de bewustwording er is, net als voldoende ondersteuning dan is voor de organisatiebrede aanpak de laatste belangrijke voorwaarde de inzet van voldoende capaciteit vanuit de verschillende organisatieonderdelen en voldoende budget om de in 4.2 berekende kosten te kunnen maken. Afhankelijk van de grootte van de gemeente zijn er structureel 0,3 tot 1,5 fte aan personele inzet en € 3 duizend tot € 14 duizend aan budget nodig voor blijvende uitvoering van het besluit.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en aanbevelingen voor de verdere implementatie van het BDTO gedaan.

5.1. Conclusies

Het beeld dat op basis van het onderzoek ontstaat, is dat veel gemeenten worstelen met de implementatie van het Besluit Digitale Toegankelijkheid. Gemeenten geven aan dat ze, ondanks de nu beschikbare ondersteuning veel uitzoekwerk moeten doen en dat ze vaak het wiel moeten uitvinden. Kennis van digitale toegankelijkheid ontbreekt, zowel bij gemeenten alsook bij leveranciers. In bijna alle gemeenten spelen discussies met leveranciers over het al dan niet voldoen aan het besluit en de kosten die de gemeente daarvoor moet maken. Intern is er weinig bestuurlijke aandacht voor toegankelijkheid en daarmee is het lastig om de organisatie mee te krijgen. Binnen de gemeentelijke organisatie ontbreekt een goed beeld van de omvang van de doelgroep en het belang van digitale toegankelijkheid voor deze personen. Daarbij is implementatietraject van lange adem: het werk eindigt niet na de projectfase maar digitale toegankelijkheid is, net als privacy een blijvertje en dit moet in het DNA van de medewerkers en de processen worden opgenomen. Dat kost echter bewustwording, tijd en daarmee geld.

Onderstaande onderzoeksvragen worden hierna beantwoord:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het Besluit digitale toegankelijkheid?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan de invoering van het Besluit Digitale Toegankelijkheid verbonden?
5. Wat zijn de verwachte effecten van het Besluit Digitale Toegankelijkheid?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

5.1.1. Wat wijzigt in de werkwijze van gemeenten door het BDTO?

Het BDTO vraagt van gemeenten om de eisen rondom digitale toegankelijkheid mee te nemen in de aankoop van systemen, websites en apps, en in maken van content/documenten/communicatie-uitingen. Daarmee heeft het BDTO effect op alle processen binnen de gemeente. Voor elke website, intra- en extranet en mobiele applicatie moet een verklaring worden opgesteld. Content van derden waarvoor de betrokken overheidsinstantie niet verantwoordelijk voor is door financiering of opdrachtverlening, hoeft niet te worden aangepast. Het BDTO is niet alleen een technisch ding, maar gaat vooral ook over content en daarmee inhoud. Daarnaast heeft het BDTO niet alleen effect richting burgers, maar ook richting de eigen medewerkers, bestuurders, raadsleden en partijen waar de gemeente mee samenwerkt. In bijna alle werkprocessen van gemeente verandert er dus iets door het BDTO. Het BDTO vraagt ook om fundamenteel na te blijven denken of de toegankelijkheid van alle informatie van en binnen de gemeente.

5.1.2. Waar de webrichtlijnen waren gericht op het aanbieden van de site voor de burger is de reikwijdte van het BDTO breder, omdat mobiele apps zijn toegevoegd. Wat betekenen deze wijzigingen voor de gemeentelijke organisatie?

De invoering van het BDTO betekent dat de gemeenten in alle werkprocessen, van inkoop tot aanleveren documenten voor de raad, rekening moeten houden met de eisen in het BDTO. Daarmee moeten dus ook alle medewerkers van de eisen uit het BDTO op de hoogte zijn en daarnaar handelen. De impact van het BDTO is dus groot: zowel in alle werkprocessen, de systemen, websites en apps, kennis van de medewerkers, samenwerking met andere partijen en communicatie moet het BDTO worden meegenomen. Zoals gezegd: net als privacy moet digitale toegankelijkheid in het DNA van de medewerkers en de organisatie worden opgenomen.

5.1.3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Gemeenten worstelen met de invoering van het BDTO. Dit komt door het ontbreken van bestuurlijke aandacht en omdat er initieel onvoldoende beeld is van de brede implicaties van het besluit. Daardoor wordt er in veel gemeenten geen multidisciplinair team samengesteld en ontbreekt vaak intern een budget en dat is voor een goede invoering van het BDTO wel noodzakelijk. Individueel zien betrokken medewerkers het belang van digitale toegankelijkheid, maar het is lastig om zonder druk, opdracht en budget vanuit het bestuur zaken organisatie-breed voor elkaar te krijgen. Dit lijkt alleen in kleine, platte gemeenten te lukken en is de vraag in hoeverre de aandacht voor digitale toegankelijkheid daar echt geborgd is in de organisatie.

Om voldoende toegerust te zijn, moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- Bewustwording en bestuurlijk en ambtelijk commitment door het betrekken van de doelgroep (landelijk en lokaal);
- In elke gemeente een duidelijke opdracht met budget en een organisatie breed project, liefst vanuit een visie op inclusieve dienstverlening en/of in samenhang met de wetten rond het op orde brengen van de informatiehuishouding;
- Centrale ondersteuning door het gezamenlijk benaderen van leveranciers.

5.1.4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan de invoering van het Besluit Digitale Toegankelijkheid verbonden?

In deze analyse bleek het niet mogelijk een raming te maken van de meerkosten van het BDTO t.o.v. de situatie dat alle gemeentelijke organisatie aan de webrichtlijnen zouden voldoen. In de praktijk zijn de meeste gemeenten vanaf nul gestart. Gemiddeld is de duur van de implementatie twee jaar. De geraamde implementatiekosten van alle gemeenten en relevante GR's komen uit op tussen de €58 en € 94 miljoen. Deze bandbreedte weerspiegelt de onzekerheid in de raming en de beperkte beschikbare informatie. Voor het voortzetten van de centrale ondersteuning vanuit de VNG aan gemeenten is een budget van ca. € 0,6 miljoen nodig voor een voortgezet aanjaagteam.

De structurele kosten zijn duidelijker aan het BDTO zijn toe te schrijven en bevatten vooral kosten die niet onder de webrichtlijnen zouden zijn gemaakt. Structureel hebben alle gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden (GR's) jaarlijks € 25 tot € 32 miljoen nodig om te voldoen aan de eisen van het besluit.

5.1.5. Wat zijn de verwachte effecten van het Besluit Digitale Toegankelijkheid?

Doel van het BDTO is om overheidswebsites en mobiele apps toegankelijk te maken voor iedereen met een tijdelijke of permanente, fysieke of cognitieve beperking. Na implementatie van het besluit is het voor inwoners, medewerkers, samenwerkingspartners, etc. eenvoudiger om de voor hen relevante informatie te verkrijgen en kunnen zij beter (zelfstandig) meedoen aan de samenleving.

5.1.6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Om het BDTO bij gemeenten blijvend te implementeren moet er in de gehele organisatie, dus ook bij het bestuur, bewustwording ontstaan van de noodzaak van digitale toegankelijkheid. Iedereen moet zich bewust zijn dat voldoen aan de eisen uit het BDTO een betere website of app opleveren voor inwoners maar ook voor de eigen medewerkers.

Omdat het gaat om een organisatiebrede inzet, is het van belang om te werken vanuit een multidisciplinair team. Digitale toegankelijkheid is niet "iets van de website", maar heeft effect op alles systemen, communicatie en processen binnen de gemeente. Dit vraagt om het beschikbaar stellen van een budget om initieel werkzaamheden uit te voeren (de projectfase, initiële kosten), maar ook om budget om digitale toegankelijkheid blijvend onder de aandacht te brengen en te verbeteren.

In paragraaf 3.3 'Wat werkt?' is beschreven op welke manier de implementatie aangepakt kan worden om een blijvend effect te sorteren:

- Formuleer een duidelijke opdracht met budget en een organisatie breed project of in een platte organisatie voor voldoende mandaat bij de verantwoordelijke persoon
- Benader digitale toegankelijkheid vanuit een visie op inclusieve dienstverlening.
- Gebruik medewerkers, bestuurders of inwoners met een beperking binnen de gemeente om bewustwording te creëren.
- Durf keuzes te maken in de aanpak van digitale toegankelijkheid. Kijk naar wat de grootste impact heeft en naar waar de burgers het meest mee zijn geholpen.
- Maak gebruik van systemen (CMS of een anders), die al goed toegankelijk zijn.
- Zorg dat vanaf de bron van een document of informatie rekening wordt gehouden met digitale toegankelijkheid door een sjabloon te gebruiken dat onder meer goed gebruik van contrast en headers/koppen afdwingt.

Naast bewustwording en een organisatiebrede aanpak met voldoende capaciteit en budget is bij gemeenten meer kennis en ondersteuning een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle implementatie.

Het grote risico is dat gemeente de BDTO implementatie zien als een eenmalige actie en dat de veranderingen niet blijvend zijn. Dit kan mogelijk voorkomen worden door na de projectfase een toegankelijkheidsofficer aan te stellen die verantwoordelijk is voor permanente monitoring en borging³³.

Een ander risico dat kan optreden is dat de begrijpelijkheid van informatie voor mensen zonder beperking kan lijden onder het aanbieden van digitaal toegankelijke informatie: het gebruiken van

³³ Als voorbeeld: <https://swink.nl/blog/hoe-doen-zij-dat-digitale-toegankelijkheid-bij-ictu/>

een infographic is voor het grootste deel van de inwoners van een gemeente erg zinvol en behulpzaam, maar je moet zorgen dat er een goed alternatief is voor mensen met een beperking. Het BDTO vraagt om het aanbieden van een alternatief, niet om het niet meer gebruiken van een communicatievorm die voor veel inwoners zinvol is.

5.2. Aanbevelingen

5.2.1. Ondersteuning implementatie

In deze paragraaf wordt aan de hand van de hiervoor opgehaalde observaties aangegeven hoe de implementatie van het BDTO kan worden ondersteund. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen wat gemeenten zelf kunnen ondernemen, welke ondersteuning er op de aspecten organisatie, techniek en content nodig is en er wordt aangegeven welke partij die ondersteuning kan bieden.

Wat kunnen gemeenten zelf doen?

Aan de hand van de hiervoor beschreven elementen (zie bijvoorbeeld tabel 3.3) kan een gemeente de inrichting van de implementatie BDTO aanpassen. Denk hierbij aan de volgende punten:

- Kies voor een projectmatige aanpak bij de implementatie, beleg dit onderwerp niet bij slechts één afdeling of persoon. Stel hiervoor budget beschikbaar, betrek hiervoor bestuur, directie en gemeenteraad.
- Maak keuzes in je aanpak en prioriteiten en onderbouw deze keuze o.b.v. gebruik en contact met de doelgroep. Stel deze hulpvraag aan de doelgroep en betrek hen bij je plan van aanpak.
- Koppel digitale toegankelijkheid aan programma's Inclusie of 'informatiehuishouding op orde' en de daarbij spelende wetten. Of koppel digitale toegankelijkheid aan dienstverlening en niet alleen aan communicatie.
- Zorg voor bewustwording in de organisatie en training van bestaande en nieuwe medewerkers. Denk ook aan basiskennis Word/Office.
- Borg digitale toegankelijkheid in organisatie (beleid) en werkprocessen (gebruik sjablonen).
- Voor de borging op de lange termijn zou een gemeente mogelijk een "digitale toegankelijkheid officer" kunnen aanstellen. Deze persoon is in de organisatie, net als de privacy officer, degene die zorgt dat de organisatie bewust blijft van de eisen rondom digitale toegankelijkheid, zorgt voor permanente borging in processen, etc.

Ondersteuning aspect organisatie

Als we kijken naar het aspect organisatie, dan zijn er zaken die vanuit andere partijen geregeld of ondersteund kunnen worden:

- Het zou gemeenten helpen wanneer in het kader van het toezicht het ministerie BZK en/of de toezichthoudende provincie de gemeenten de mogelijkheid en ruimte geeft om keuzes te maken en op termijn te voldoen aan het BDTO. Vooruitgang en stappen zetten zou belangrijker moeten zijn dan puur een status A. 'Pas toe en leg uit', zou hier ook van toepassing moeten blijven.

- Daartoe zou de nadruk van uit BZK en/of provincie moeten liggen op stimuleren, meedenken en ondersteunen.
- Landelijk zijn (fysieke of digitale) bijeenkomsten vanuit de VNG, waarop gemeenten gezamenlijk issues kunnen bespreken en gezamenlijk oplossingen zoeken, van belang.
- Er is behoefte aan inzicht in de gevolgen van ontoegankelijke websites, systemen en apps voor mensen met beperkingen. Hiermee kan interne bewustwording worden gecreëerd binnen de gemeenten. Hiervoor zou een landelijk aanbod kunnen worden gemaakt.

Ondersteuning aspect techniek

Ook op het aspect techniek hebben gemeenten wensen voor ondersteuning.

- Er zijn allerlei tools om toegankelijkheid te testen, maar elke gemeente moet daar nu zelf naar op zoek. Er is behoefte aan een (dynamisch) overzicht met de mogelijke tools en een uitleg van wat die tool wel en niet kan bieden. Hierbij gaat het niet alleen om de naam van de tool, maar ook hoe je die tool inzet in je processen.
- Elke gemeente praat nu individueel met zijn leveranciers. Soms gaat dit via een gebruikersoverleg, maar de meeste gemeenten pakken dit apart op. Het gezamenlijk benaderen van de verschillende leveranciers is nodig. Zeker voor kleine gemeenten is het niet haalbaar om met alle leveranciers waar ze mee te maken hebben het gesprek aan te gaan.
- Een overzicht van systemen die digitaal toegankelijk zijn met certificaat of testrapport (wellicht kan dit via softwarecatalogus).
- De kosten van het testen van systemen voor gemeenten kunnen flink oplopen. Deze kosten kunnen mogelijk worden beperkt wanneer een leverancier per systeem zelf een test laat uitvoeren om de toegankelijkheid aan te tonen, zodat de gemeente naar die test en dat certificaat kan verwijzen. De gemeente kan dan volstaan met een test van de content.
- Gemeenten geven aan dat de kennis over digitale toegankelijkheid bij leveranciers en kennis van de WCAG eisen bij de leveranciers beperkt is. Mogelijk kan hier landelijk actie op worden ondernomen³⁴.

Ondersteuning aspect content

Gemeenten hebben behoefte aan praktische handreiking / *best practices* hoe om te gaan met onderwerpen, zoals (vertaling van richtlijn naar praktijk):

- PDF
- Geo kaarten
- Sjablonen
- Test tools, etc.,

³⁴ Een grote gemeente in het onderzoek biedt leveranciers aan om deel te nemen aan interne trainingen voor medewerkers. Een klein gemeente is zelf langsgegaan bij lokale ontwikkelaars om hen bij te praten over toegankelijkheid zodat deze partijen in een aanbesteding ook kans maken om de opdracht te krijgen.

Mogelijk zijn meerdere gemeenten geholpen bij landelijke sjablonen voor de griffie.

Gemeenten hebben hulp bij het maken van keuzes:

- Welke stap of actie is het belangrijkste? Waar ga je mee beginnen?
- Bij documenten: wat moet je als eerste doen om document toegankelijk te maken? Headers, tabellen...?
- Minimale eisen die het BDTO stelt.
- Een richtlijn van hoe ver je hierin moet gaan: moet alles op orde, kan ik prioriteiten stellen, waar kan ik een alternatief voor bieden?

5.2.2. **Ondersteuning financieel**

De implementatie van het BDTO en het op peil houden van digitale toegankelijkheid betekent een flinke investering in capaciteit en middelen voor een gemeente of gemeenschappelijke regeling. Het BDTO heeft een bredere reikwijdte dan de voorgaande webrichtlijnen waardoor er meerkosten zijn, vooral bij de jaarlijkse structurele kosten. Door goede centrale ondersteuning en het combineren met programma's rond inclusie of 'Informatiehuishouding op orde' kan hierop wat worden bespaard. De structurele jaarlijks kosten ramen we op € 25 tot € 32 miljoen. Dit jaarlijkse extra budget is dus voor nodig om digitale toegankelijkheid bij gemeenten te borgen en op peil te houden. Financiële ondersteuning hiervoor is belangrijk om te voorkomen dat na verloop van tijd de aandacht wegebt en de digitale toegankelijkheid afneemt, zoals na afloop van het i-NUP programma.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews:

Gemeenten

Eindhoven

Meijerijstad

Utrecht

Someren

Horst aan de Maas

Edam-Volendam

Deventer

Kampen

Voorst

Westerkwartier

Helmond

Gooise meren

Goes

Bodegraven-Reeuwijk

Gouda

Den Bosch

Zeewolde, Harderwijk, Ermelo

Werkplein Drentsche Aa

Griffie gemeente Stadskanaal

Griffie gemeente Deventer

Overige organisaties	Naam
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Raph de Rooij
Logius	Kristian Mul
Stichting Accessibility	Michel Demmenie
VNG	Olaf Schoelink, Jamil Jawad, Marlies Klooster, Maurice Hoogeveen, Yousuf Yousufi
200OK	Jules Ernst

Begeleidingscommissie:

Organisatie	Naam
VNG beleid	Olaf Schoelink en Jamil Jawad
VNG, projectleider Digitale Toegankelijkheid	Marlies Klooster
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Raph de Rooij
Logius	Kristian Mul