

VAN CONTROLE NAAR IN CONTROL

Een onderzoek naar het
toetsingsmodel en beheer
van de webrichtlijnen.



VAN CONTROLE NAAR IN CONTROL

EEN ONDERZOEK NAAR HET TOETSINGSMODEL EN BEHEER VAN DE WEBRICHTLIJNEN

Datum: 27-08-2012

Auteur: Michèlle van Vlerken-Thonen
Vierkante Meter
michelle@vierkante-meter.nl
www.vierkante-meter.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	9
IST-situatie.....	9
Kritiek- en knelpunten IST-situatie.....	9
Toezicht en beheer vanuit verschillende perspectieven.....	10
Aanbevelingen en conclusies.....	12
Inleiding	17
Achtergrond.....	17
Aanleiding.....	17
Centrale onderzoeksvraag en deelvragen.....	18
Onderzoeksaanpak.....	19
Begrippen en definities.....	19
1 IST-situatie	25
1.1 Ontstaan van de huidige situatie.....	25
1.2 Beheer van de webrichtlijnen.....	28
1.3 Toetsing en waarmerkverlening in de periode 2008-2012.....	33
2 Kritiek- en knelpunten IST-situatie	39
2.1 Problemen met de gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening.....	39
2.2 Is de gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening optimaal?.....	46
3 Toezicht en beheer vanuit verschillende perspectieven	53
3.1 Perspectief open standaarden.....	54
3.2 Auditing.....	56
3.3 De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.....	61
3.4 Vergelijking beheermodellen met huidige situatie.....	68
4 Conclusies en aanbevelingen	73
4.1 Conclusies gangbare praktijk.....	73
4.2 Een verantwoordingsmodel voor de webrichtlijnen.....	73
4.3 Aanbevelingen voor beheer webrichtlijnen.....	77
4.4 Eindconclusie.....	85
Geraadpleegde bronnen	89
Achtergrondinformatie IST-situatie.....	89
Toetsingsmodel en kwaliteitsregeling webrichtlijnen.....	90
Auditing.....	91
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.....	92
Open standaarden.....	92
Toezicht.....	92
Gesprekken.....	93
Dit rapport.....	93



MANAGEMENT-SAMENVATTING

MANAGEMENTSAMENVATTING

Hoe kan het verantwoordingsmodel en het beheer van de webrichtlijnen als open standaard het beste worden vormgegeven? Dat is de centrale vraag van dit onderzoek. Aanleiding voor het onderzoek is een brief van de minister van BZK van 11 november 2011, waarin gesteld wordt dat het toetsingsmodel van de webrichtlijnen aandacht verdient, omdat er sprake is van een 'alles of niets'-drempel. Daarnaast moet het beheer van de webrichtlijnen goed worden ingericht, nu de tweede versie van de norm als open standaard is aangenomen door het College Standaardisatie.

IST-situatie

De webrichtlijnen zijn sinds 2006 verplicht voor websites van de Rijksoverheid en sinds 2008 voor gemeenten, waterschappen en provincies. In totaal moeten zo'n 2000 tot 3000 overheidswebsites aan de webrichtlijnen voldoen. Tot op heden kunnen overheidsorganisaties alleen aantonen dat ze aan de eisen voldoen door het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl, een keurmerk dat na een inspectie van de website wordt uitgereikt door Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. Overheidsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor het aantonen van voldoen aan de verplichting. Tot op heden is het aantal overheidswebsites dat dit waarmerk heeft behaald echter zeer klein: het gaat om zo'n dertig websites.

In de huidige situatie is het beheer van de webrichtlijnen belegd bij Logius. De webrichtlijnen zijn een verplichte open standaard. Ze staan op de 'pas toe of leg uit'-lijst van het College Standaardisatie. Stichting Waarmerk drempelvrij.nl beheert de toetsingsdocumentatie voor de norm en voorziet in website-inspecties en verlening van het waarmerk. De inspectiebedrijven die deze inspecties mogen uitvoeren zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie en werken in opdracht van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl.

Kritiek- en knelpunten IST-situatie

De huidige situatie is, zoals de minister in zijn brief van 11 november 2011 stelt, niet ideaal. Er is een aantal problemen met de gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening geconstateerd. Op basis van deze inventarisatie kan worden geconstateerd dat de gangbare praktijk de uitvoering van de verplichtingen door overheidsorganisaties eerder belemmert dan bevordert. Daarnaast belemmert de gangbare praktijk ook de uitvoering van adequaat beheer en doorontwikkeling door de beheerder, en monitoring en sturing door de opdrachtgever.

Een overzicht van geconstateerde kritiek- en knelpunten

Werkelijke stand van implementatie webrichtlijnen

De gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening doet in grote mate te weinig recht aan de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen bij overheidsorganisaties. Er is alleen informatie bekend over het kleine aantal websites dat het waarmerk al heeft behaald. Alle andere websites zijn witte vlekken op de kaart. Bij overheidswebsites die wel het waarmerk hebben behaald geeft de gangbare praktijk alleen informatie over het aspect *toegankelijkheid*, maar niet over het aspect *voortgang en inspanning* van een overheidsorganisatie om aan de webrichtlijnen te voldoen (percentage webrichtlijnen dat is behaald, maatregelen die zijn genomen).

Middel is doel geworden

In de gangbare praktijk is het middel doel geworden. De focus ligt op het voldoen aan de webrichtlijnen en op het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl (middelen) en niet (genoeg) op het aanbieden van

toegankelijke overheidsinformatie.

Weinig ruimte voor beheer webrichtlijnen als open standaard

De gangbare praktijk laat overheidsorganisaties weinig ruimte voor 'pas toe of leg uit'. Vanuit het perspectief van de opdrachtgever en beheerder van de standaard biedt de gangbare praktijk te weinig handvatten. Om te kunnen beheren, doorontwikkelen, monitoren en sturen is informatie nodig.

Weerstand bij degenen die de norm toe moeten passen

De gangbare praktijk roept veel weerstand op bij degenen die de norm toe moeten passen. Een groot deel daarvan is te wijten aan de wijze waarop organisaties worden beoordeeld ten aanzien van de toegankelijkheid van hun informatie: enkel en alleen op het wel of niet hebben van het Waarmerk drempelvrij.nl. Met allerlei andere factoren wordt geen rekening gehouden. Daarnaast spelen andere zaken een rol, zoals onduidelijkheid over de rollen van stakeholders, ingewikkelde informatie en kosten van implementatie van de webrichtlijnen en inspectie van websites.

Toezicht en beheer vanuit verschillende perspectieven

Om aanbevelingen te kunnen doen voor de inrichting van een verantwoordingsmodel en het beheer van de webrichtlijnen wordt voor verschillende perspectieven een aantal organisatorische en methodische aspecten van toezicht en beheer beschreven.

Open standaard

De webrichtlijnen zijn een open standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst van het College Standaardisatie. Deze status heeft consequenties voor zowel de beheerorganisatie als de overheidsorganisaties die de standaard moeten toepassen. Voor het beheer geldt dat een open inrichting van het beheer zeer belangrijk is, en dat de organisatie, procedures en methodieken goed beschreven dienen te zijn. Voor overheidsorganisaties brengt de status van verplichte standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst een transparantie-eis met zich mee. Overheidsorganisaties zijn verplicht om bij de aanschaf van systemen en diensten de relevante standaarden op deze lijst toe te passen. Ook zijn ze verplicht om afwijkingen (het niet toepassen van een standaard) te rapporteren in het jaarverslag ('leg uit').

Voordelen

Het inrichten van het beheer van de webrichtlijnen volgens het model van een open standaard brengt een aantal voordelen met zich mee. Ten eerste geeft het 'pas toe of leg uit'-principe organisaties de gelegenheid om in voorkomende gevallen uit te leggen waarom zij nog niet aan de webrichtlijnen voldoen. Het stimuleert ze bovendien om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun toegankelijkheidsbeleid. De vereiste transparantie geeft bovendien inzicht in de stand van implementatie van de webrichtlijnen bij overheidsorganisaties en kan daarmee de basis vormen voor beheer, doorontwikkeling, monitoring en sturing. Ten slotte maakt de open inrichting van het beheer het mogelijk voor alle betrokkenen om invloed uit te oefenen op het beheer en de doorontwikkeling van de norm.

Nadelen

Mogelijke nadelen zijn dat het 'pas toe of leg uit'-principe ten opzichte van de huidige situatie meer inspanning vereist van overheidsorganisaties: zij moeten zich verantwoorden over hun toegankelijkheidsbeleid. Ook organisaties die (nog) geen waarmerk hebben behaald moeten dit doen. Ook aan de kant van de beheerder vergt het adequaat inrichten van het beheer van de webrichtlijnen als open standaard inspanning.

Auditing

Auditing is het verzamelen van bewijsmateriaal over opzet, bestaan en werking van beheersingsmaatregelen om aan een bepaalde norm te voldoen. Auditing geeft inzicht in de mate waarin een organisatie 'in control' is. De methodiek die bij auditing wordt gehanteerd geeft aanknopingspunten voor het verantwoordingsmodel en het beheer van de webrichtlijnen.

Voordelen

Een voordeel van auditing is dat het in vergelijking met de huidige productinspectie een beter beeld geeft van de mate waarin overheidsorganisaties 'in control' zijn en daarmee over de mate waarin zij op de langere termijn aan de toegankelijkheidseisen zullen voldoen. Dit inzicht in mate van 'in control' zijn geeft bovendien handvatten voor sturing, omdat het een beeld geeft van kritische succesfactoren op het gebied van genomen beleids- en beheersingsmaatregelen. Daarnaast is een audit ook bruikbaar op het moment dat een waarmerk nog niet is behaald. Het geeft, in tegenstelling tot de huidige situatie, ook inzicht in de stand van zaken bij websites zonder waarmerk.

Nadelen

Een nadeel van auditing is dat het eisen stelt aan de procesinrichting bij overheidsorganisaties. Bij de huidige productinspectie is hier geen sprake van. In die zin is de huidige praktijk laagdrempeliger. Een ander nadeel is dat een audit alleen de procesinrichting van een organisatie betreft. Het product (in casu: de website) wordt niet onderzocht. Een audit kan dus geen uitsluitsel geven over de daadwerkelijke toegankelijkheid van een website.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

De NVWA is een overheidsautoriteit die optreedt als toezichthouder, risico's beoordeelt en risico-communicatie verzorgt. Om de rol als toezichthouder te vervullen maakt de NVWA gebruik van een breed scala aan handhavings- en interventiemiddelen. Waar mogelijk wordt bij het toezicht aangesloten op zelfcontrolesystemen van organisaties. Het toezicht is gebaseerd op vertrouwen: hard waar het moet, zacht waar het kan. Organisaties worden ingedeeld op risico, en handhaving wordt hier op afgestemd. Ondanks grote verschillen tussen de situatie van de webrichtlijnen en die bij de NVWA biedt het model van organisatie en toezicht van de NVWA interessante aanknopingspunten voor de situatie van de webrichtlijnen.

Voordelen

De NVWA verenigt verschillende taken (toezicht, voorlichting, advies, ondersteuning) in één organisatie. Dit schept een duidelijk beeld naar buiten toe: één afzender met één communicatiestrategie. Ook maakt het informatie uit het toezicht direct beschikbaar voor monitoring en sturing, doordat dit door dezelfde organisatie wordt gedaan. Het brede scala aan toezicht- en handhavingsmiddelen dat de NVWA hanteert biedt in vergelijking met de situatie van de webrichtlijnen meer mogelijkheden om naleving te bevorderen, zoals het bieden van (concrete) nalevingshulp.

Waar mogelijk sluit de NVWA op zelfcontrolesystemen van bedrijven. Bij de webrichtlijnen kan dit ook gedaan worden, om zo het nemen van verantwoordelijkheid van overheidsorganisaties te stimuleren en dubbel werk bij het toezicht te voorkomen.

Het bonus-malussysteem dat de NVWA hanteert kan ook ingezet worden voor de webrichtlijnen. Het biedt de mogelijkheid om organisaties in te delen in risicogroepen. Bij toezicht en handhaving kan dan gefocust worden op de organisaties die nog niet met het onderwerp bezig zijn, in plaats van op de organisaties die goed gedrag vertonen (het waarmerk al hebben behaald). Daarnaast kunnen organisaties die goed bezig zijn beloond worden, en organisaties die de regels niet volgen bestraft.

Nadelen

Het opzetten van een toezichthoudende organisatie die vergelijkbaar is met de NVWA brengt ook nadelen met zich mee. Wanneer zowel het beheer van de standaard als het toezicht houden van naleving van de standaard door één organisatie wordt uitgevoerd, kan dit botsen. Ook vereist de opzet van een toezichthoudende organisatie budget en middelen.

Een nadeel van het aansluiten bij zelfcontrolesystemen is dat deze systemen ontwikkeld en/of getest moeten worden, en dat het voor overheidsorganisaties tijd en geld kost om de systemen aan te schaffen en in gebruik te nemen.

Het hanteren van een bonus-malussysteem brengt ten slotte het risico met zich mee dat de indeling van in een bepaalde risicogroep op bezwaren stuit. Criteria voor indeling in een bepaalde groep moeten daarom openbaar, duidelijk en objectief zijn.

Aanbevelingen en conclusies

Op basis van de geconstateerde kritiek- en knelpunten en de vergelijking met andere perspectieven op toezicht en beheer wordt een aantal aanbevelingen gedaan om te komen tot een verantwoordingsmodel voor de webrichtlijnen, en voor de inrichting van het beheer.

Een verantwoordingsmodel voor de webrichtlijnen

Bij het voorgestelde verantwoordingsmodel voor de webrichtlijnen moet op een andere manier nagedacht worden over 'naleving'. In de huidige praktijk wordt naleving, of voldoen aan de verplichtingen, vaak gelijkgesteld aan het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl. In de nieuwe opzet moet een oordeel over de mate van naleving van een norm niet alleen gebaseerd zijn op het resultaat (inspectie van de website), maar ook op de onderliggende processen en maatregelen.

De kern van het model is dat organisaties naar buiten toe verantwoording afleggen over hun toegankelijkheidsbeleid. Hiermee voldoen ze aan de transparantie-eis voor de open standaard webrichtlijnen. De focus verschuift van 'behalen van het Waarmerk' (korte termijn, middel) naar 'aan de slag gaan met toegankelijkheid' (lange termijn, doel). Aan deze verantwoordingsstrategie wordt een klachtenregeling gekoppeld, zodat aanspreekbaarheid van individuele overheidsorganisaties (door burgers en andere partijen) mogelijk is.

Het nieuwe model biedt ruimte voor een 'leg uit' in die situaties waarin het overheidsorganisaties niet direct lukt om aan de webrichtlijnen te voldoen. Om te gelden als verantwoording zal een dergelijke uitleg altijd vergezeld moeten zijn van een plan om uiteindelijk het doel te bereiken.

Daarnaast kan een overheidsorganisatie in het nieuwe model op meerdere manieren aantonen dat zij bezig is met de webrichtlijnen. Een productinspectie is een middel om dit aan te tonen, maar bewijs van genomen beheersingsmaatregelen, resultaten van eigen controles en procesinspecties zijn dat eveneens. Deze verantwoording wordt ook zichtbaar in monitoring en rapportage richting maatschappij en kabinet, waardoor een meer genuanceerd beeld wordt geschetst over de stand van implementatie van de webrichtlijnen. De 'score' van overheidsorganisaties wordt hierbij gebaseerd op de totale verantwoording, niet (exclusief) op het feit of het Waarmerk drempelvrij.nl is behaald.

De website-inspecties krijgen een andere functie. Ze worden niet meer primair ingezet om het Waarmerk drempelvrij.nl te behalen, maar om informatie te verkrijgen over de voortgang w.b. toegankelijkheid. Een inspectie biedt in dat licht informatie over a) het geconstateerde toegankelijkheidsniveau van de website en b) de voortgang wat betreft percentage behaalde webrichtlijnen, en kan zo als bewijsmiddel bij verantwoording ingezet worden.

Bij een verantwoordingsmodel dat gericht is op 'pas toe of leg uit' en het transparant zijn over toegankelijkheid past een minder krampachtige houding ten opzichte van de website-inspecties. In de huidige gangbare praktijk wordt veel waarde gehecht aan het gegeven of het waarmerk wel of niet is behaald. In realiteit biedt een website-inspectie nooit 100 procent zekerheid over de toegankelijkheid van een website. Dit is logisch: inspecteren is mensenwerk, een inspectie betreft vaak een steekproef en is altijd een momentopname. Wanneer dit wordt erkend, en wanneer productinspecties in een breder kader van beheersingsmaatregelen worden geplaatst, kan dit bijdragen aan adoptie van de norm.

Inrichting van het beheer van de webrichtlijnen

Voor het beheer van de webrichtlijnen als open standaard moet een aantal van de onderdelen van het Beheer- en OntwikkelModel Open Standaarden (BOMOS) verder worden uitgewerkt:

- **Strategie:** De taak- en rolverdeling van de verschillende stakeholders rond de webrichtlijnen moet worden uitgewerkt. Belangrijk daarbij is dat er samenhang ontstaat en dat de partijen in hun communicatie naar buiten toe één lijn aanhouden. Daarnaast dient er een toepassingskader voor 'pas toe of leg uit' te worden opgesteld, en moet gekeken worden naar het beheer van de toetsingsdocumentatie. Dit beheer is in handen van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl en is niet open. Ook bevat de toetsingsdocumentatie voor versie 1 van de webrichtlijnen een clausule die

het claimen van conformiteit met het document zonder toestemming van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl verbiedt. In het kader van het nieuwe verantwoordingsmodel kan dit voor problemen zorgen.

- **Tactiek:** Op dit moment ontbreekt een actieve community waarin alle stakeholders evenwichtig zijn vertegenwoordigd. In de community moeten in ieder geval gebruikers van de norm een stem krijgen. Dat zijn bijvoorbeeld leveranciers en overheidsorganisaties die de webrichtlijnen toe moeten passen, maar ook inspectiebedrijven. Daarnaast dienen ook Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, Logius en BZK te participeren in de community.
- **Operationeel:** Op operationeel vlak dient de samenwerking met Stichting Waarmerk drempelvrij.nl bij de doorontwikkeling van de norm te worden beschreven. Ook moet bepaald worden of een centrale locatie voor alle documentatie rond de norm (specificatie en toetsingsdocumentatie) gewenst is en of besluitvorming omtrent de toetsingsdocumentatie niet openbaar en transparant zou moeten zijn.
- **Implementatie-ondersteuning:** Op het gebied van implementatie-ondersteuning blijkt vooral een gemis aan praktisch advies, toegespit op de situatie van individuele organisaties. Het aanbieden van concrete implementatie-ondersteuning wordt daarom aangeraden. Dit kan de vorm hebben van een servicedesk, maar er kan ook gedacht worden aan nalevingshulp zoals de NVWA deze aanbiedt. Ook op het gebied van moduleontwikkeling en validatie worden verdere maatregelen aanbevolen, zoals het ontwikkelen van modules waarin de webrichtlijnen zijn geïmplementeerd of die implementatie van de webrichtlijnen makkelijker maken, en de doorontwikkeling van de toetstool voor versie 2 van de webrichtlijnen. Wat betreft certificatie moet nagedacht worden over aanvullende vormen van certificatie, aansluitend op de wensen en behoeften van overheidsorganisaties, zoals procesinspecties en inspecties van deelproducten zoals ontwerp en templates. Daarnaast moet bepaald worden of het relatief zware regime van accreditatie vervangen moet worden door een minder zwaar regime als certificering.
- **Communicatie:** Aangeraden wordt om in de communicatie rond het nieuwe verantwoordingsmodel één lijn aan te houden. Ook moet beschreven worden hoe klachten over de toepassingsmogelijkheid van de standaard en klachten over het beheer van de standaard de beheerder en opdrachtgever van de norm kunnen bereiken.

Toezicht

Tot op heden is bij de webrichtlijnen geen formele vorm van toezicht ingericht. Op basis van de inventarisatie van kritiek- en knelpunten blijkt dat hier behoefte aan is. De analyses van de perspectieven van open standaarden, IT auditing en de NVWA zijn gebruikt om een voorstel voor toezicht op naleving te schetsen.

Self assessment als basis voor monitoring en responsive regulation

Door middel van een *self assessment* worden periodiek gegevens verzameld worden over de stand van implementatie van de webrichtlijnen bij overheidsorganisaties. Het doel van de informatieverzameling is een beeld krijgen van de naleving van de norm. De nadruk ligt hierbij op het geheel aan maatregelen dat een organisatie heeft genomen om aan de verplichtingen te voldoen. Overheidsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor een (juiste) invulling van de vragenlijst. Het toezicht is daarmee gebaseerd op vertrouwen.

Op basis van de informatie uit de *self assessment* worden de overheidsorganisaties ingedeeld in een aantal categorieën, lopend van 'groen' naar 'rood', afhankelijk van de mate waarin ze 'in control' zijn. De resultaten worden tevens gebruikt voor monitoring en benchmarking, en voor sturing in het algemeen.

De indeling in categorieën wordt gebruikt voor een gedifferentieerde vorm van toezicht en handhaving ('*responsive regulation*'). Organisaties in de verschillende categorieën krijgen te maken met andere vormen van toezicht. Organisaties die goed bezig zijn worden beloond: ze krijgen te maken met weinig toezicht. Organisaties die er nog niet zijn krijgen een begeleidingstraject aangeboden. Dit traject heeft als doel dat de betreffende overheidsorganisatie een toegankelijkheidsstrategie opzet. In deze strategie is vastgelegd op welke wijze de organisatie bezig is met toegankelijkheid en welke stappen genomen gaan

worden om in de toekomst 'in control' te zijn.

Aandachtspunten beheer

Bij de inrichting van het beheer van de webrichtlijnen vormt het verantwoordingsmodel de basis. Dit model zorgt voor de samenhang tussen beheer en de doorontwikkeling van de open standaard onder verantwoordelijkheid van BZK, de monitoring en sturing op de naleving door BZK als beleidsverantwoordelijke en de eigen verantwoordelijkheid van individuele overheidsorganisaties. Daarnaast is samenwerking tussen de stakeholders is essentieel, en is er behoefte aan een geformaliseerd contact met de praktijk: een community waarin alle betrokkenen zijn vertegenwoordigd.

Verwacht wordt dat met name het nieuwe verantwoordingsmodel en de minder krampachtige houding ten opzichte van de website-inspecties zullen bijdragen aan het oplossen van de geconstateerde kritiek- en knelpunten. De prijs van inspecties en de accreditatie vormen daarbij niet het grootste probleem. Aansluitend bij deze meer ontspannen houding zou de communicatie rond de webrichtlijnen en de inspecties 'leuker' moeten worden: eenvoudiger (geen jargon, eenduidige terminologie) en wat minder 'zwaar'.

Een laatste opmerking betreft handhaving. Tot op heden zijn geen handhavingsmiddelen ingezet om voldoen aan de webrichtlijnen af te dwingen. Wil het toezicht op basis van *responsive regulation* echter effect hebben, dan is het belangrijk dat in het uiterste geval consequenties worden verbonden aan het niet voldoen aan de verplichting. Bij de inrichting van het beheer moet worden bepaald wat deze consequenties zijn.



INLEIDING

INLEIDING

Achtergrond

Overheidsinformatie toegankelijk voor iedereen

De Nederlandse overheid wil dat overheidsinformatie toegankelijk is voor al haar burgers. Daarom zijn in 2004 de webrichtlijnen ontwikkeld door het ministerie van BZK. De webrichtlijnen bieden overheidsorganisaties een compleet pakket aan kwaliteitseisen voor het ontwerp, de bouw en het beheer van hun websites. Bouwkwaliteit en toegankelijkheid staan daarbij centraal. Voldoet een website aan deze eisen, dan biedt dit de beste garantie dat er geen toegankelijkheidsproblemen zijn.

Om de toegankelijkheid van overheidswebsites te bevorderen zijn de webrichtlijnen via verschillende wegen verplicht gesteld voor overheidsorganisaties¹. Dit betekent dat de websites van gemeenten, waterschappen, provincies en organisaties van de Rijksoverheid die vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid toegankelijk moeten zijn. De schatting is dat het om zo'n 2000 tot 3000 websites gaat.

Aantonen van voldoen aan verplichting

Het aantonen van het voldoen aan de verplichting is tot op heden aan de overheidsorganisaties zelf overgelaten. De huidige gangbare methode om dit aan te tonen is het laten uitvoeren van een inspectie van de betreffende website. Als uit een inspectie blijkt dat de website toegankelijk is wordt hiervoor een waarmerk verleend.

Het aantal websites met een waarmerk voor de webrichtlijnen is ook in 2012 nog beperkt. Juli 2012 ligt het totale aantal websites met een waarmerk voor de webrichtlijnen op 52. Daarvan zijn 19 websites van gemeenten en vallen er 7 onder Rijksoverheid.²

Aanleiding

Er zijn twee directe aanleidingen voor het laten uitvoeren van dit onderzoek. De eerst aanleiding is een brief van de minister van BZK over de stand van zaken op het gebied van webrichtlijnen. De tweede aanleiding is het feit dat het beheer van de open standaard webrichtlijnen moet worden ingericht.

Brief van minister van BZK

De minister van BZK heeft in een brief aan de Tweede Kamer van 11 november 2011 aangekondigd dat ten aanzien van de toepassing van de webrichtlijnen binnen de overheid de wijze van toetsing aandacht verdient. De huidige toetsingssystematiek doet volgens de minister te weinig recht aan de mate van werkelijke toegankelijkheid van overheidswebsites. De beperkt gelaagde opbouw van drie niveaus die in het huidige systeem van toetsing wordt gehanteerd leidt tot een 'alles of niets'-drempel. De minister gaf dan ook aan te willen komen tot een toetsingsmodel dat recht doet aan de werkelijke toegankelijkheid van overheidswebsites, en daarmee een voorwaarde vormt voor transparantie en aanspreekbaarheid.

1 Ten eerste zijn de webrichtlijnen vastgesteld als verplichte open standaard. Binnen de Rijksoverheid moeten ze daarom bij alle ICT-investeringen boven de € 50.000,- worden toegepast op basis van het 'pas toe of leg uit'-principe. Daarnaast is in het Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites uit 2006 vastgelegd dat de websites van Rijksoverheid uiterlijk 31 december 2010 moeten voldoen aan de webrichtlijnen. In het bestuursakkoord Nationaal Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-overheid (NUP) van 2008 werd vastgelegd dat ook gemeenten, waterschappen en provincies aan de webrichtlijnen moeten voldoen. In het vervolg op dit akkoord, het i-NUP, is vastgelegd dat alle websites van gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties vanaf 1 januari 2015 voldoen aan de webrichtlijnen.

2 Overzicht geraadpleegd op 23 juli 2012, op <http://www.drempelvrij.nl/waarmerkdragers/waarmerk-behaald>.

Webrichtlijnen beheerd als Open Standaard

De webrichtlijnen zijn door het College Standaardisatie vastgesteld als een verplichte open standaard voor de gehele (semi-)publieke sector. Op deze standaard is daarmee het 'pas toe of leg uit'-principe van toepassing. Het beheer van de open standaard webrichtlijnen is nog niet volledig ingericht. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de inrichting van een structuur voor beheer en ontwikkeling van de open standaard. De invulling van het beheer moet antwoord geven op de volgende hoofdvragen:

- Hoe kunnen we de standaard organisatorisch goed doorontwikkelen en beheren voor de Nederlandse overheid?
- Hoe kunnen we de adoptie van deze standaard bij gebruikers verbeteren?

Deze behoefte aan een invulling van het beheer van de open standaard webrichtlijnen is de tweede aanleiding voor dit onderzoek. Samen met aanbevelingen voor een verbeterd toetsingsmodel worden aanbevelingen gevraagd voor de organisatorische inrichting van de open standaard webrichtlijnen.

Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is:

Op welke manier kan een verantwoordingsmodel, waarvan toetsing een onderdeel kan zijn, en de inrichting van het beheer van de webrichtlijnen als open standaard het beste worden vormgegeven?

Deze centrale vraag kan beantwoord worden met behulp van de volgende deelvragen:

1. Gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening

Wat zijn de geconstateerde problemen ten aanzien van de gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening in de periode 2008 - 2012? Ga hierbij in op de volgende aspecten:

- a) In hoeverre doet de gangbare praktijk, zoals de minister van BZK stelde in de brief van 11 november 2011, te weinig recht aan de mate van werkelijke toegankelijkheid van overheidswebsites?³
- b) In hoeverre bevordert of belemmert de gangbare praktijk de uitvoering van de verplichtingen van overheidsorganisaties, zoals die vastgelegd zijn in de vorm van een te hanteren open standaard en in bestuursafspraken met medeoverheden?

2. Verantwoordingsmodel

Welke concrete aanbevelingen worden gedaan om te komen tot een verantwoordingsmodel dat:

- a) Recht doet aan de werkelijke toegankelijkheid en dat daarmee een voorwaarde vormt voor transparantie en aanspreekbaarheid van individuele overheidsorganisaties?
- b) De adoptie van de webrichtlijnen bij individuele overheidsorganisaties in algemene zin verbetert en in het bijzonder de naleving van geldende verplichtingen en bestuursafspraken bevordert?

3. Organisatorische inrichting beheer

Op welke wijze dient het beheer van de webrichtlijnen als open standaard voor de overheid te worden ingericht, zodat:

- a) er samenhang ontstaat tussen het beheer en de doorontwikkeling van de open standaard onder verantwoordelijkheid van BZK, de monitoring en sturing op de naleving door BZK als beleidsverantwoordelijke en de eigen verantwoordelijkheid van individuele overheidsorganisaties voor de toepassing van en de toetsing op de toepassing van de open standaard? Ga in op de verschillende perspectieven en verantwoordelijkheden van overheidsorganisaties.
- b) de combinatie van beheer en doorontwikkeling, monitoring en sturing en het nemen van eigen verantwoordelijkheid bevordert dat de adoptie van deze standaard bij gebruikers verbetert.

3 In het vervolg van dit onderzoek zal deze deelvraag als volgt worden geformuleerd: 'In hoeverre doet de gangbare praktijk te weinig recht aan de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen bij overheidswebsites?' Lees de definitie van 'werkelijke toegankelijkheid' in de paragraaf Begrippen voor meer informatie.

Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is gebaseerd op desk research in combinatie met gesprekken met experts. Er zijn in de periode 2008 – 2012 een aantal nuttige onderzoeken uitgevoerd met betrekking tot verschillende aspecten van het kwaliteitsmodel webrichtlijnen. Deze onderzoeken vormen de basis van het eerste deel van dit onderzoek. Omdat in het eerste deel de huidige praktijk wordt beschreven, zijn daarnaast verslagen van bijeenkomsten van verschillende gremia rond de webrichtlijnen geanalyseerd. Deze verslagen leveren input voor het beantwoorden van de vragen over problemen ten aanzien van de gangbare praktijk en geven inzicht in de sentimenten ten aanzien van de webrichtlijnen die leven bij verschillende partijen zoals bestuurders, leveranciers en redacteurs.

Voor het tweede deel van het onderzoek (vanaf hoofdstuk 3), dat zich richt op de organisatorische inrichting van het beheer van de webrichtlijnen als open standaard, wordt onder andere gebruik gemaakt van het Beheer- en OntwikkelModel Open Standaarden (BOMOS). In dit deel van het onderzoek worden wijzen van toezicht op naleving van normen in andere domeinen geanalyseerd en beschreven en vergeleken met de huidige vorm van beheer van de webrichtlijnen. Ook voor dit deel van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van desk research in combinatie met gesprekken met experts. De gebruikte bronnen voor dit deel zijn voornamelijk beheermodellen en andere informatieve teksten over methoden van toezicht en beheer.

Een aantal belangrijke bronnen is door de begeleidingscommissie aangeleverd. Bij het verzamelen van aanvullende relevante informatie is onder andere gezocht naar documenten op Rijksoverheid.nl en gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode.

Begrippen en definities

Werkelijke toegankelijkheid

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre de gangbare praktijk recht doet aan de werkelijke toegankelijkheid van overheidswebsites, moet eerst het begrip 'werkelijke toegankelijkheid' onderzocht worden. Verschillende partijen hanteren een verschillende definitie van dit begrip.

In de brief van de minister van BZK⁴ kan het begrip 'werkelijke toegankelijkheid' als volgt worden opgevat: *het percentage webrichtlijnen waaraan is voldaan, ongeacht de prioriteit van deze richtlijnen*. Bij deze eerste definitie wordt gekeken naar de totale set webrichtlijnen. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt in niveaus. Op die totale set wordt gekeken hoeveel richtlijnen wel of niet zijn behaald. Het percentage wel behaalde richtlijnen staat in dit geval voor de 'werkelijke toegankelijkheid'. De minister zegt in zijn brief:

'Er zijn voorbeelden van websites die nét niet voldoen aan alle richtlijnen en daardoor slechts een waarmerk voor prioriteit 1 niveau hebben gekregen. Zo scoort de site mijn.overheid.nl op 95 procent van alle toegankelijkheidscriteria positief, maar heeft deze een waarmerk voor 'minimale toegankelijkheid' (prioriteit 1, wat gelijk staat aan slechts 12,8 procent van alle richtlijnen).'

Uit dit citaat blijkt dat de nadruk in de brief van de minister wordt gelegd op het percentage webrichtlijnen dat is behaald.

Andere partijen wijzen erop dat het mogelijk is dat een website aan 99 procent van de richtlijnen voldoet, maar toch nog ontoegankelijk is⁵. Neem als fictief voorbeeld een website die bijna alles goed heeft

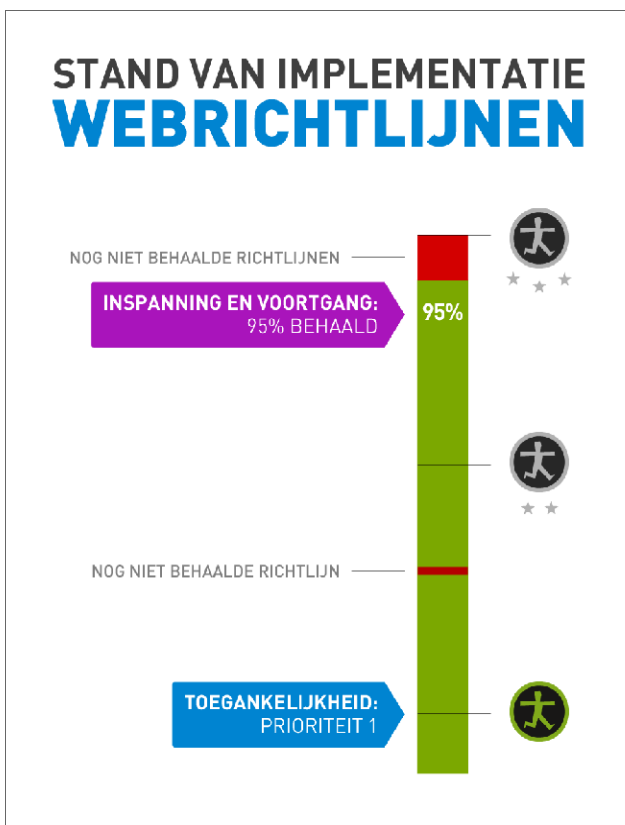
4 Donner, J. P. H. (2011). *Stand van zaken webrichtlijnen*: Kamerbrief. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 11 november 2011.

5 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl (2012). *Versoepelen webrichtlijnen ongewenst en onnodig*: nieuwsbericht. <http://www.drempelvrij.nl/actueel/#versoepelen-webrichtlijnen-ongewenst-en->, 18 juli 2012.

geregeld. Alleen is op de hele website lichtgele tekst gebruikt op een witte achtergrond. Doordat aan deze belangrijke eis van contrast niet is voldaan, kan de website door veel bezoekers niet gebruikt worden (zij kunnen de tekst eenvoudig niet lezen), alle andere wel behaalde richtlijnen ten spijt. Vanuit dit perspectief betekent 'werkelijke toegankelijkheid': *het niveau van toegankelijkheid (uitgedrukt in prioriteit 1, 2 of webrichtlijnen of A, AA, AAA) dat is behaald, ongeacht of al meer richtlijnen van een hoger niveau zijn behaald.*

De eerste definitie is gericht op het uitdrukken van de voortgang en inspanning wat betreft voldoen aan webrichtlijnen: als aan 95 procent van de webrichtlijnen is voldaan, kan gezegd worden dat de organisatie zeer goed op weg is, zelfs als het eerste niveau van toegankelijkheid nog niet helemaal is behaald. Zo'n organisatie heeft misschien wel meer inspanning geleverd dan een organisatie die al wel het eerste niveau heeft behaald, maar verder nog aan geen enkele 'extra' webrichtlijn voldoet. In dit perspectief staat de inspanning en voortgang van de organisatie centraal.

De tweede definitie is gericht op het uitdrukken van de toegankelijkheid van de website voor alle bezoekers: als een richtlijn op het eerste niveau van toegankelijkheid nog niet is behaald, is de website niet toegankelijk voor iedereen, ook al zijn 95 procent van de webrichtlijnen wel behaald. In dit perspectief staat de bezoeker van de website centraal.



Voor de duidelijkheid wordt in het vervolg niet gesproken van (mate van) 'werkelijke toegankelijkheid', maar van '**werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen**'. Deze stand van implementatie van de webrichtlijnen kan beschreven worden in termen van *voortgang en inspanning van een overheidsorganisatie* (hoeveel procent van de webrichtlijnen is al behaald, maar ook: welke maatregelen zijn al genomen om aan de webrichtlijnen te gaan voldoen), en in termen van de *toegankelijkheid van de website* (welk niveau van toegankelijkheid is behaald).

Het onderscheid tussen de twee benaderingen is belangrijk. Bij *toetsing met als doel waarmerkverlening* zal altijd het uitdrukken van de *toegankelijkheid* van een website centraal staan⁶. Een waarmerk kan pas worden verleend als een niveau van toegankelijkheid daadwerkelijk is behaald. Toegankelijkheid van overheidsinformatie is immers het doel. Alleen door een objectieve toetsing waarbij de niveaus van

toegankelijkheid worden gehanteerd kan vastgesteld worden of een website toegankelijk is op het moment van toetsing.

Een *rapportage* (bijvoorbeeld op basis van een toetsing) kan daarentegen ook gericht zijn op het uitdrukken van de *voortgang en inspanning* van een organisatie op het gebied van voldoen aan webrichtlijnen. In een rapportage is het percentage van de webrichtlijnen waaraan al is voldaan nuttige informatie om deze voortgang en inspanning zichtbaar te maken.

⁶ Stichting Waarmerk drempelvrij.nl (2007). *Normdocument webrichtlijnen voor Waarmerk drempelvrij.nl*, versie 1.0, 20 juli 2007.

Inspectiebedrijven

Voor de partijen die in opdracht van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl inspecties mogen uitvoeren worden verschillende termen gehanteerd. 'Keuringsinstantie', 'inspectie-instelling' en 'inspectiebedrijf' zijn veelgehoorde benamingen. In dit onderzoek wordt de term 'inspectiebedrijf' gehanteerd. Inspectiebedrijven kunnen zowel profit als non-profit organisaties zijn. Het inspecteren is echter een bedrijfsmatige activiteit, betaalde dienstverlening.⁷

Toezicht en handhaving

In dit onderzoek worden de definities van toezicht en handhaving gehanteerd zoals ze zijn opgenomen in de Kaderstellende Visie 'Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht' van het ministerie van BZK uit 2005. Daarin wordt toezicht als volgt omschreven:

*'Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.'*⁸

Toezicht bestaat in deze visie uit drie kernactiviteiten, namelijk informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen.

Het doel van toezicht is volgens de Kaderstellende Visie ten eerste het bevorderen van de naleving van regels. Daarnaast levert het informatie over de prijs en kwaliteit van dienstverlening door zelfstandige organisaties en informeert het minister, parlement en samenleving over de ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid. Op basis van deze informatie kan de minister zonnodig bijsturen. In de opvatting van het begrip 'toezicht' zoals die in de Kaderstellende Visie is gehanteerd gaat het met name op het toezicht uitgeoefend door de Rijksoverheid op burgers, bedrijven, zelfstandige organisaties en (mede)-overheden.

Van handhaving wordt gesproken als toezichthouders bij het ingrijpen dwang mogen uitoefenen. In de Kaderstellende Visie wordt het als volgt verwoord:

*'Handhaving richt zich op de vraag of burgers, bedrijven en overheden zich aan de gestelde eisen houden. Het is daarbij gericht op repressief optreden: de bevoegdheid om dwang uit te oefenen en vrijheden te beperken. Deze bevoegdheid wordt gebruikt voor het verzamelen van informatie of het opleggen van een sanctie.'*⁹


In dit onderzoek zullen deze definities aangehouden worden. Concreet is toezicht dan het verzamelen van informatie over de vraag of overheidsorganisaties de webrichtlijnen naleven, het vormen van een oordeel daarover en het naar aanleiding daarvan ingrijpen. Dat ingrijpen kan bestaan uit middelen zonder dwang, zoals het verstrekken van kennis (voorlichting) en het aanreiken van hulp ('*compliance assistance*').¹⁰ Wordt er dwang toegepast (bijvoorbeeld het geven van boetes), dan spreken we van handhaving. Voorts wordt in dit onderzoek van toezicht gesproken als het gaat om toezicht uitgeoefend door een toezichthouder die daarvoor door de overheid is aangesteld, zoals bijvoorbeeld de NVA.

7 Voor de term 'inspectiebedrijf' is gekozen omdat deze term gehanteerd wordt door de beheerder en opdrachtgever van de webrichtlijnen. De term 'instelling' kan ten onrechte suggereren dat het om een gezaghebbend instituut gaat, in de definitie van Wikipedia: 'Een organisatie, niet zelden behorend tot de gezondheidszorg (zorginstelling) of anderszins met enig gezag bekleed instituut.' (<http://nl.wikipedia.org/wiki/Instelling>)

8 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*: Kaderstellende Visie op Toezicht, 12 oktober 2005.

9 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*: Kaderstellende Visie op Toezicht, 12 oktober 2005.

10 Wikipedia (2012). *Toezichthouder (overheid)*. [http://nl.wikipedia.org/wiki/Toezichthouder_\(overheid\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Toezichthouder_(overheid)), geraadpleegd op 20 augustus 2012.

A photograph of a sailor on a boat, viewed from the side. The sailor is wearing a white polo shirt, a dark cap, and gloves, and is looking up at a large, vibrant red sail. The sail is attached to a white boom and is set against a clear blue sky. The sailor's hands are on a rope, and the boat's rigging is visible. The overall scene is bright and clear, suggesting a sunny day on the water.

1

IST-SITUATIE

1 IST-SITUATIE

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de huidige situatie rond de webrichtlijnen is ontstaan en hoe deze in elkaar zit. Het gaat dan om de betrokken organisaties, de getroffen regelingen en de gangbare praktijk rond toetsing op de webrichtlijnen. Inzicht in het ontstaan van deze situatie geeft een antwoord op de vraag waarom zaken zijn geregeld zoals ze nu zijn geregeld.

1.1 Ontstaan van de huidige situatie

1.1.1 2004: Ontstaan webrichtlijnen

De webrichtlijnen bestaan sinds 2004. Aanleiding voor de ontwikkeling van de webrichtlijnen was het kabinetsplan 'Andere Overheid' uit 2003. De overheid wilde met dat plan letterlijk een 'andere' overheid creëren: transparanter, toegankelijker, effectiever, efficiënter en voor iedereen. Dat betekende dat ook de websites van de overheid toegankelijk moesten worden voor alle burgers. In 2003 was dat nog lang niet het geval. De Accessibility Monitor van 2004 toonde aan dat 95 procent van alle overheidswebsites nog niet volledig toegankelijk was.¹¹

Projectorganisatie ICTU kreeg daarom van het ministerie van BZK de opdracht om de webrichtlijnen te ontwikkelen: een kwaliteitsmodel waarin internationale standaarden en in de praktijk beproefde oplossingen van webbouwers zouden worden samengebracht. Het versterken van het opdrachtgeverschap van overheidsorganisaties was een belangrijke reden voor BZK om het model te laten ontwikkelen.¹² ICTU leverde oktober 2004 samen met TNO en Cinnamon Interactive in 2004 de eerste versie van de webrichtlijnen op. Toen de webrichtlijnen in 2004 uitkwamen stonden zij dus los van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl.

1.1.2 2004: Ontstaan Stichting Waarmerk drempelvrij.nl

Stichting Waarmerk drempelvrij.nl ontstond ook in 2004, uit een eerder initiatief dat gericht was op een toegankelijk internet voor iedereen: het project Drempels Weg! van het Landelijk Bureau Toegankelijkheid. Dit project werd in 2000 opgezet in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹³. Stichting Waarmerk drempelvrij.nl voerde vanaf 2004 een kwaliteitsregeling voor de (handmatige) toetsing van websites op de prioriteit 1 ijkpunten van WCAG 1.0 (*Web Content Accessibility Guidelines*). Het waarmerk dat hiervoor werd uitgegeven was een 'groen mannetje' zonder sterren. Het doel van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl was en is:

*'Het opzetten, beheren en uitvoeren van de kwaliteitsregeling Waarmerk drempelvrij.nl ten behoeve van personen met een functiebeperking, verder te noemen de kwaliteitsregeling, en het bevorderen van de naleving van die regeling.'*¹⁴

Tot 2007 bestond die kwaliteitsregeling Waarmerk drempelvrij.nl uit handmatige inspecties op WCAG prioriteit 1, en het verlenen van bijbehorend waarmerk (zonder sterren).¹⁵

11 Stichting Accessibility (2004). *Accessibility Monitor 2004*. <http://www.accessibility.nl/projecten-en-publicaties/onderzoek-naar-toegankelijkheid/accessibility-monitor-2004-2011/accmonitor2004>. In deze monitor werd gekeken naar de prioriteit 1 eisen voor WCAG 1.0.

12 De Rooij, R. (2007). *Kroniek van de webrichtlijnen*. <http://www.naarvoren.nl/artikel/webrichtlijnen/>, 17 januari 2007.

13 Website www.drempelsweg.nl via Wayback Machine (archief) (<http://web.archive.org/web/20010304074222/http://www.drempelsweg.nl/index.html>)

14 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl (2012). *Handboek Stichting Waarmerk drempelvrij.nl*, versie 5, 21 juni 2012.

15 Remkes, J. W. (2006). *Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites*: besluit. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 7 juli 2006.

1.1.3 2006: Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites

Op 30 juni 2006 werd het Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites door de Ministerraad aangenomen. In dit besluit is vastgelegd dat websites van de Rijksoverheid uiterlijk 31 december 2010 aan de webrichtlijnen moeten voldoen. Daarnaast hield het besluit in dat de overheid haar toegankelijkheidsrichtlijnen voortaan aan zou laten sluiten bij de richtlijnen zoals deze nu en in de toekomst worden geformuleerd door het Internationale *World Wide Web Consortium* (W3C). Om aan deze eis te voldoen, wordt in 2006 een extra eis toegevoegd aan de webrichtlijnen, namelijk: 'Bouw een website volgens de *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG 1.0) van het W3C' (richtlijn R-pd.2.9, webrichtlijnen versie 1). Ook wordt het onderscheid in een minimale en optimale set webrichtlijnen, dat er tot die tijd was, verwijderd.

1.1.4 2007: Kwaliteitsregeling webrichtlijnen

In 2007 werd de combinatie tussen webrichtlijnen en Stichting Waarmerk drempelvrij.nl gemaakt, naar aanleiding van het Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites. Zo zou getoetst kunnen worden of de websites van de Rijksoverheid daadwerkelijk aan de webrichtlijnen voldeden. Voor de webrichtlijnen was al een toetstool ontwikkeld, waarmee een aantal richtlijnen automatisch kon worden gecheckt. Om alle webrichtlijnen te toetsen is handmatig onderzoek echter vereist. Stichting Waarmerk drempelvrij.nl had al ervaring met het handmatig onderzoeken van de prioriteit 1 ijkpunten van WCAG, die door het Besluit ook opgenomen zijn in de webrichtlijnen. Het laten uitvoeren van webrichtlijnenonderzoek door Stichting Waarmerk drempelvrij.nl was dus een logische keuze¹⁶.

De samenwerking resulteerde in de ontwikkeling van een nieuw normdocument, waarin naast de toegankelijkheidsrichtlijnen prioriteit 1 en 2 ook de webrichtlijnen werden opgenomen¹⁷. Daarnaast werd het automatische webrichtlijntoetsinstrument aangepast zodat ook de resultaten van een handmatig Waarmerk drempelvrij.nl onderzoek erin konden worden geïntegreerd¹⁸. Deze regeling, waarbij de toetsingsdocumentatie van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl werd aangevuld met de webrichtlijnen, en waarbij de Stichting zou voorzien in handmatige inspecties en verlening van een waarmerk bij voldoen, wordt de **Kwaliteitsregeling webrichtlijnen** genoemd.¹⁹

Bij de samenwerking werden twee sets met richtlijnen gecombineerd: de webrichtlijnen bestonden uit 125 richtlijnen, zonder hiërarchie. De richtlijnen van WCAG 1.0 (ijkpunten) zijn ingedeeld op prioriteit: prioriteit 1 ijkpunten zijn het allerbelangrijkst en vereist voor een basistoegankelijkheid. In het normdocument (webrichtlijnen versie 1) werd de indeling van WCAG aangehouden, dus per ijkpunt. Bij elk ijkpunt zijn de overeenkomstige webrichtlijnen vermeld. Het is deze samensmelting van twee afwijkende indelingen die ten grondslag ligt aan de huidige variatie in aanduidingen (webrichtlijnen versie 1). Er zijn in totaal 93 ijkpunten, waarvan 16 voor WCAG prioriteit 1 en 30 voor WCAG prioriteit 2, die de 125 webrichtlijnen geheel dekken.

1.1.5 2008: Verplicht voor overheidsorganisaties: 'pas toe of leg uit'

De webrichtlijnen zijn via verschillende wegen verplicht gesteld voor overheidsorganisaties. Ten eerste zijn ze vastgesteld als verplichte open standaard, doordat ze opgenomen zijn op de 'pas toe of leg uit'-lijst van het College Standaardisatie. Op 4 april 2007 werden de webrichtlijnen vastgesteld door het College Standaardisatie. In 2008 werden ze op de 'pas toe of leg uit'-lijst geplaatst.

Plaatsing op deze lijst betekent dat het College een oproep doet aan alle (semi-)overheidsorganisaties in Nederland om de standaard te gaan gebruiken, dat de leden van het College zichzelf en de organisatie die ze vertegenwoordigen binden tot gebruik van de standaard, en dat er voor alle (semi-) overheidsorganisaties een verplichting is om conform de standaard in te kopen. Bij de inkoop van een nieuw ICT-systeem of -dienst dienen overheidsorganisaties te kiezen voor een systeem dat of dienst die gebruik

16 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl (2007). *Kwaliteitsregeling webrichtlijnen*: nieuwsbericht.

<http://www.drempelvrij.nl/actueel/archief/2007#kwaliteitsregeling-webrichtlijnen>, 20 juli 2007.

17 Stichting Accessibility (2007). *Huwelijk van drempelvrij.nl norm en webrichtlijnen*: nieuwsbericht.

<http://www.accessibility.nl/nieuws/2007/03/huwelijk-van-drempelvrij.nl-norm-en-webrichtlijnen>, maart 2007.

18 De Rooij, R. (2007). *Kroniek van de webrichtlijnen*. <http://www.naarvoren.nl/artikel/webrichtlijnen/>, 17 januari 2007.

19 Een formele omschrijving van de Kwaliteitsregeling webrichtlijnen en bijbehorende rechten en plichten van betrokkenen is bij dit onderzoek niet gevonden.

maakt van de webrichtlijnen. Hierbij geldt het 'pas toe of leg uit'-regime. Dat wil zeggen dat overheidsorganisaties in principe voor de webrichtlijnen kiezen bij de aanschaf van nieuwe diensten of producten. Alleen als dat tot onoverkomelijke problemen leidt, mag een organisatie een afwijkende keuze maken. In dat geval moet in het jaarverslag verantwoording afgelegd worden voor deze keuze ('leg uit').

1.1.6 2008 en 2011: NUP en iNUP

In het bestuursakkoord Nationaal Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-overheid (NUP) van 2008 werd vastgelegd dat ook gemeenten, waterschappen en provincies aan de webrichtlijnen moeten voldoen. In het vervolg op dit akkoord, het i-NUP, is vastgelegd dat alle websites van gemeenten eind 2012 moeten voldoen aan de minimale eisen van webrichtlijnen (prioriteit 1), en 1 januari 2015 aan alle webrichtlijnen. De exacte verwoording in het i-NUP is als volgt:

'Alle gemeenten zorgen dat hun website eind 2012 voldoet aan minimale eisen van webrichtlijnen (waarmerk drempelvrij zonder ster) en 1/1/2015 volledig (3 sterren Waarmerk Drempelvrij).''²⁰

In het licht van de brief die de minister van BZK op 11 november 2011 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd is deze formulering opvallend te noemen. In het i-NUP wordt het Waarmerk drempelvrij.nl expliciet genoemd, waardoor het beeld ontstaat dat de verplichting niet alleen geldt voor het voldoen aan de , maar ook voor het behalen van het waarmerk. In de genoemde brief uit de minister juist kritiek op de focus die in de huidige praktijk op het waarmerk wordt gelegd en wordt gesproken van een 'alles of niets'-drempel.

1.1.7 2010: Start ontwikkeling webrichtlijnen versie 2

De eerste versie van de webrichtlijnen, die in 2004 is ontwikkeld, is deels gebaseerd op de *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG) 1.0 van het W3C. Deze toegankelijkheidsspecificatie stamt uit 1999. In het Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites uit 2006 is vastgelegd dat de overheid haar toegankelijkheidsrichtlijnen voortaan aan laat sluiten bij de richtlijnen zoals deze nu en in de toekomst worden geformuleerd door het Internationale *World Wide Web Consortium* (W3C)²¹.

Toen eind 2008 de nieuwe versie van de WCAG uitkwam (versie 2.0), was dit dan ook een aanleiding om een nieuwe versie van de webrichtlijnen op te stellen. Hiermee werd invulling gegeven aan het Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites. Daarnaast was een nieuwe versie noodzakelijk om ook voor de huidige generatie websites bouwkwaliteit en toegankelijkheid voor iedereen te kunnen borgen. Nieuwe technologieën en technieken zijn ontstaan, en websites van nu bieden gebruikers een rijkere ervaring en directere interactie dan enkele jaren geleden.

Om bovenstaande redenen werd in 2009 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Stichting Waarmerk drempelvrij.nl opdracht gegeven voor de ontwikkeling van versie 2 van de webrichtlijnen. Belangrijk bij de opdracht was dat versie 2 ten opzichte van versie 1 niet 'verzwaard' mocht worden met nieuwe, verplichte richtlijnen.

In de nieuwe versie van de webrichtlijnen zijn de *Web Content Accessibility Guidelines* 2.0 integraal opgenomen. Ook de opzet van deze toegankelijkheidsrichtlijnen is overgenomen om inconsistentie en verwarring te voorkomen.²² Voor de nieuwe versie is een uitgebreid en open beoordelingstraject doorlopen. Eerst zijn de richtlijnen tijdens een review beoordeeld door de leden van de Adviesgroep Webrichtlijnen. Daarna heeft een openbare review plaatsgevonden waarin een ieder feedback kon geven op het voorstel voor de nieuwe versie. Deze review heeft honderden reacties opgeleverd en geleid tot een groot aantal aanpassingen van de conceptversie.²³

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP)*, pagina 21.

²¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 29 362, nr. 88, *Motie van de leden Aasted-Madsen en Fierens*, Den Haag, 26 april 2006.

²² Logius. *Webrichtlijnen versie 2 – normdocument*. <http://versie2.webrichtlijnen.nl/norm/>

²³ Logius (2010). *Concept webrichtlijnen versie 2 bevroren*. <http://www.webrichtlijnen.nl/actueel/concept-webrichtlijnen-versie-2-bevroren>, 3 december 2010.

In december 2010 is de nieuwe versie van de webrichtlijnen goedgekeurd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aangemeld bij het Forum Standaardisatie om te worden vastgesteld als overheidsstandaard.

Een belangrijk verschil tussen versie 1 en versie 2 van de webrichtlijnen is ten eerste dat versie 2 de *Web Content Accessibility Guidelines 2.0* ongewijzigd omvat. Daarnaast kent versie 2 drie niveaus waaraan kan worden voldaan. De eerste versie van de webrichtlijnen kende deze gelaagdheid niet. Ten slotte is versie 2 technologie-onafhankelijk en daarmee toekomstvast. De nieuwe versie sluit geen enkele technologie uit, maar vereist wel in bepaalde gevallen dat een alternatief aangeboden wordt om de toegankelijkheid te waarborgen.²⁴

1.1.8 2011: Versie 2 webrichtlijnen vastgesteld als open standaard

Na aanmelding van de nieuwe versie van de webrichtlijnen bij het Forum Standaardisatie is een expertadvies opgesteld. In het kader van de openbare consultatie is dit advies gepubliceerd. Daarna is mede op basis van ontvangen reacties een definitief advies opgesteld, dat is besproken in de vergadering van het Forum Standaardisatie. Het resultaat was een positief advies van het Forum Standaardisatie aan het College Standaardisatie over het opnemen van de nieuwe versie van de webrichtlijnen op de 'pas toe of leg uit'-lijst.²⁵

In dit advies van het Forum Standaardisatie wordt het belang van ondersteuning voor de webrichtlijnen benadrukt. Daarom is een aanvullend advies opgenomen waarin het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt opgeroepen om een viertal aanvullende acties ter bevordering van de adoptie van de webrichtlijnen versie 2 uit te voeren. Deze acties betreffen: a) het bieden van implementatieondersteuning, b) het uitwerken van een adoptiestrategie, c) het aanpassen en heroverwegen van regelgeving en d) webrichtlijnen internationaal inbrengen.²⁶

Op 23 juni 2011 werd de nieuwe versie van de webrichtlijnen door het College Standaardisatie op de 'pas toe of leg uit'-lijst geplaatst. Dit betekent dat overheidsorganisaties bij nieuwe investeringen voor de nieuwe versie van de webrichtlijnen moeten kiezen. Voor bestaande websites die voldoen aan versie 1 van de webrichtlijnen is een overgangsfase ingesteld. Pas na 2014 vervalt versie 1 van de webrichtlijnen.

1.2 Beheer van de webrichtlijnen

Het ministerie van BZK is opdrachtgever en beleidsverantwoordelijke voor de webrichtlijnen. Het beheer en de doorontwikkeling zijn sinds 2011 in handen van Logius. Voorheen werd dit door ICTU gedaan. Stichting Waarmerk drempelvrij.nl beheert de toetsingsdocumenten die bij de standaard behoren, en ziet toe op de toetsing van websites conform de toetsingsdocumentatie.²⁷

1.2.1 Open standaard

De webrichtlijnen werden in 2007 als eerste standaard aangenomen door het College Standaardisatie. De webrichtlijnen zijn ook weer de eerste standaard waarvan de tweede versie op de lijst met open standaarden is opgenomen (ter vervanging van de eerste versie). Dit geeft aan dat de webrichtlijnen op het gebied van open standaarden voor de overheid een voorlopersrol vervullen. In BOMOS 2i, een handreiking voor het Beheer en OntwikkelModel Open Standaarden (BOMOS), die op dit moment in ontwikkeling is, worden de webrichtlijnen mede daarom als voorbeeld gebruikt om verschillende aspecten van het beheer van open standaarden toe te lichten.

In BOMOS wordt de volgende definitie van 'open standaard' gehanteerd:

24 Logius (2011). *Nieuwe versie van de webrichtlijnen vastgesteld*. <http://www.webrichtlijnen.nl/actueel/nieuwe-versie-van-webrichtlijnen-vastgesteld>, 24 juni 2011.

25 Logius. *Webrichtlijnen versie 2*. <http://versie2.webrichtlijnen.nl>

26 College Standaardisatie (2011). *Stand van zaken Open Standaarden: notitie*. http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/os/Vergaderstukken/CS10-06-05_notitie_open_standaarden.pdf, 29 mei 2011.

27 Arts, I. en Fase, A. (2011). *Beheer webrichtlijnen 2011*, versie 0.99 RC2, 13 april 2011.

Een standaard die voldoet aan de volgende eisen (conform actieplan Nederland Open in Verbinding en het European Interoperability Framework):

- 1. De standaard is goedgekeurd en zal worden gehandhaafd door een not-for-profit organisatie, en de lopende ontwikkeling gebeurt op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen (consensus of meerderheidsbeschikking);*
- 2. De standaard is gepubliceerd en over het specificatiedocument van de standaard kan vrijelijk worden beschikt of het is te verkrijgen tegen een nominale bijdrage. Het moet voor een ieder mogelijk zijn om het te kopiëren, beschikbaar te stellen en te gebruiken om niet of tegen een nominale prijs;*
- 3. Het intellectuele eigendom – m.b.t. mogelijk aanwezige patenten – van (delen van) de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld op een royalty-free basis;*
- 4. Er zijn geen beperkingen omtrent het hergebruik van de standaard.²⁸*

1.2.2 Beheer in de periode 2008 – 2012

Implementatie-ondersteuning

In de afgelopen jaren heeft het beheer van de webrichtlijnen zich met name gericht op implementatie-ondersteuning. Op www.webrichtlijnen.nl is veel informatie verzameld over het voldoen aan de webrichtlijnen, toegespitst op verschillende doelgroepen. Naast praktische handvatten voor deze doelgroepen is er een lijst met veelgestelde vragen en een wiki voor ontwikkelaars.

In het kader van de Versnellingsagenda Betere Dienstverlening zijn in 2010 trainingen georganiseerd voor projectleiders en webmasters bij 150 gemeenten. Voor deze gemeenten is daarna ook nog een Terugkomdag georganiseerd, bedoeld als opfrisdag voor de ambtenaren die aan de trainingen hebben deelgenomen.

Het projectteam webrichtlijnen heeft op aanvraag presentaties gehouden op verschillende bijeenkomsten, zoals Fronteers in 2010, het Nationaal Congres Online Toegankelijkheid in 2011 en het congres CMS in de Overheid in 2012. In opdracht van het ministerie van BZK is bovendien een geheel herziene editie van het boek 'Het geheim van de Overheidswebsite' ontwikkeld, een boek voor webprofessionals bij overheid en bedrijfsleven. In het boek worden de webrichtlijnen in een breder perspectief van kwaliteit en toegankelijkheid van overheidsinformatie geplaatst. Het boek is door ICTU, in opdracht van het ministerie van BZK, gratis aan alle gemeenten in Nederland verstuurd.

Tot maart 2011 was er een servicedesk webrichtlijnen. Deze servicedesk bood één-op-één ondersteuning voor iedereen met vragen over de webrichtlijnen. De servicedesk was 5 dagen per week bemand en vragen werden per e-mail en telefoon beantwoord. In de periode 2007-2010 steeg het aantal vragen van zo'n 500 tot ongeveer 1500 vragen per jaar.²⁹

Toetsing

Een onderdeel van het beheer van een standaard is voorzien in mogelijkheden om te toetsen of implementaties voldoen aan de standaard. Voor de webrichtlijnen bestaat die toetsing uit een automatische toets en een handmatige toets. Voor de automatische toetsing is een toetstool ontwikkeld waarmee 47 van de 125 richtlijnen uit versie 1 van de webrichtlijnen getoetst kunnen worden. Op het moment van schrijven wordt gewerkt aan een nieuwe versie van de toetstool voor versie 2 van de webrichtlijnen.

Daarnaast is in de Kwaliteitsregeling webrichtlijnen vastgelegd dat toetsing op alle webrichtlijnen (inclusief de richtlijnen die alleen handmatig te toetsen zijn) plaatsvindt door inspectiebedrijven die in opdracht van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl werken. De toetsingsdocumentatie en de organisatie van de inspecties zijn dus niet in beheer van Logius en vallen niet onder verantwoordelijkheid van het

²⁸ Nederland Open in Verbinding (2010). *Beheer- en OntwikkelModel voor Open Standaarden (BOMOS) versie 2.*

²⁹ A. Fase, Logius (gesprek).

ministerie van BZK. Wel is er een sterke verbondenheid en overleg tussen de organisaties.

Aantonen van voldoen aan verplichting

Overheidsorganisaties moeten zelf aantonen dat ze voldoen aan de webrichtlijnen.

Behalen Waarmerk drempelvrij.nl

In de periode 2008 – 2012 is het gangbare middel om dit aan te tonen het laten uitvoeren van een inspectie op de website in het kader van de Kwaliteitsregeling webrichtlijnen. Een behaald waarmerk op het niveau webrichtlijnen geldt als bewijs dat aan de verplichting is voldaan. Drie inspectiebedrijven mogen op het moment van schrijven inspecties uitvoeren. Zij zijn hiertoe geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie.

Het Waarmerk drempelvrij.nl is er in drie varianten, voor drie niveaus van toegankelijkheid. Voor webrichtlijnen 1 was dat toegankelijkheid prioriteit 1 (de basiseisen van toegankelijkheid), toegankelijkheid prioriteit 1 & 2 en webrichtlijnen. Voor webrichtlijnen 2 is het niveau A, AA of AAA. Het W3C raadt af om beleidsmatig conformiteit op niveau AAA te eisen voor hele sites, omdat het voor sommige webinhoud niet mogelijk is om aan alle succescriteria van niveau AAA te voldoen³⁰. In adviezen aan de Europese Commissie over het niveau van de verplichting wordt mede daarom bijna altijd niveau AA genoemd. Alleen als aan alle eisen van een niveau wordt voldaan, wordt het waarmerk voor dat niveau verleend.

Self declaration of conformity

Het behalen van het waarmerk is de gangbare praktijk voor organisaties om aan te tonen dat ze aan hun verplichtingen voldoen. Belangrijk is echter om te realiseren dat de verplichting niet het behalen van het waarmerk betreft, maar het voldoen aan de webrichtlijnen. Ook andere middelen om dit te aan te tonen zijn in principe geoorloofd. Een organisatie kan ervoor kiezen zelf een inspectie van de website uit te voeren, en bij een goed resultaat hierover zelf te rapporteren op de website (het Waarmerk drempelvrij.nl mag in dit geval niet worden gevoerd). Dit wordt wel een 'self declaration of conformity' genoemd. Vereiste is dan wel dat die claim onderbouwd wordt met een degelijk inspectierapport, waarbij de richtlijnen voor sampling en caesura juist zijn gehanteerd.

In de praktijk blijkt dat er weliswaar organisaties zijn die zo'n claim op hun website publiceren, maar dat tot op heden nog geen claim stand heeft gehouden. In alle gevallen ontbrak een deugdelijke onderbouwing, waardoor de claim niet kon worden geverifieerd. De servicedesk webrichtlijnen heeft sinds eind 2008 dit soort claims onderzocht.³¹

Procesinspectie

De genoemde middelen waarmee een organisatie aan kan tonen dat zij voldoet aan de verplichting zijn gebaseerd op productinspecties van het eindresultaat: de website. Een andere vorm van inspectie is echter ook mogelijk. Voor de websites van de Rijksoverheid (o.a. Rijksoverheid.nl) wordt nagedacht over het opzetten van procesinspecties. De Dienst Publiek en Communicatie van de Rijksoverheid wil toegankelijkheid verankeren in de verschillende processen in de keten van de bouw en het beheer van haar websites, zodat het een dagelijkse praktijk en een manier van werken wordt. Het idee is om daarom *processen* (de ontwikkeling van templates, het publiceren van webinhoud, enz.) te laten inspecteren. Productinspecties worden daarbij niet als overbodig gezien, maar als een aanvulling op de procesinspecties.³²

Monitoring en toezicht op naleving

Overheidsorganisaties moeten zoals gezegd verplicht aan de webrichtlijnen voldoen. Wil de overheid weten in hoeverre overheidsorganisaties hier in slagen, dan is een vorm van toezicht nodig.

Op het moment van schrijven is er geen vorm van toezicht ingericht volgens de in dit onderzoek gehanteerde definitie. Wel werd er voorheen gemonitord. De webrichtlijnen Monitor werd in het kader van de

30 Zie <http://www.w3.org/Translations/WCAG20-nl/#conformiteit-regs>

31 Fase, A. (2010). *Voldoen aan de webrichtlijnen?* <http://www.ictu.nl/archief/noiv.nl/weblogs/alexander-fase/2010/04/08/voldoen-aan-de-webrichtlijnen/index.html>, 8 april 2010.

32 G. Berkouwer, Ministerie van Algemene Zaken (gesprek).

Overheid.nl monitor³³ door ICTU onderhouden³⁴. In dit overzicht is de score van websites van ministeries, gemeenten, waterschappen en provincies te zien. De score wordt bepaald aan de hand van de score op de 47 automatisch te toetsen webrichtlijnen, aangevuld met een eventueel behaald Waarmerk. Daarnaast is in 2011 door Stichting Accessibility (één van de inspectiebedrijven) een zogenaamde Accessibility Monitor uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK. Ook dit is een vorm van monitoring.

Ook Stichting Waarmerk drempelvrij.nl houdt een register van websites bij die het Waarmerk hebben behaald. In dit register staan naast overheidswebsites ook websites van organisaties buiten de overheid. De inspectiebedrijven houden eveneens lijsten bij van websites die zij een waarmerk hebben verleend. Deze monitoring door Stichting Waarmerk drempelvrij.nl en de inspectiebedrijven kan niet als toezicht worden aangemerkt volgens de in dit onderzoek gehanteerde definitie. Ten eerste omdat de stichting en inspectiebedrijven weliswaar informatie verzamelen over de vraag of overheidsorganisaties de norm naleven (het eerste aspect van toezicht), maar op basis daarvan niet (formeel) kunnen ingrijpen. Ten tweede omdat Stichting Waarmerk drempelvrij.nl niet als toezichthouder is aangesteld door de overheid. Deze taak is tot op heden nog niet bij een partij belegd.

Terugkoppeling vanuit de praktijk

Bij het beheer van een norm is terugkoppeling vanuit de praktijk over de toepasbaarheid van de norm (en bijbehorende toetsings- en andere documentatie) belangrijk. Met die informatie kan de norm verbeterd en doorontwikkeld worden. Bij de webrichtlijnen vindt die terugkoppeling tot op heden via verschillende gremia plaats.

Eén van die gremia is de Adviesgroep webrichtlijnen. Deze bestaat uit een grote groep mensen uit overheid en bedrijfsleven die zich hebben aangemeld om zo nu en dan mee te denken over de webrichtlijnen. Het is geen officieel gremium. Taken als gevraagd of ongevraagd advies geven zijn niet vastgelegd. De naam is dan ook enigszins misleidend: de adviesgroep heeft geen opdracht om advies te geven. De groep is door het Project webrichtlijnen in het leven geroepen om feeling te houden met het werkveld: de mensen die dagelijks met de webrichtlijnen werken.³⁵ In de praktijk komt de adviesgroep enkele keren per jaar bij elkaar.

Ook in de Programmaraad e-Overheid voor Burgers vindt terugkoppeling over de webrichtlijnen plaats. De programmaraad treedt op als opdrachtgever voor de front office en is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het beheer, de implementatie en het gebruik van front office voorzieningen, waaronder het 14+ netnummer, MijnOverheid en de webrichtlijnen. In de programmaraad zijn de koepelorganisaties (VNG, IPO en Unie van de Waterschappen), de Manifestgroep, (toekomstige) beheersorganisaties en de belanghebbende departementen vertegenwoordigd.³⁶

Een derde gremium waarin terugkoppeling vanuit de praktijk plaatsvindt is de normcommissie van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. Op de website van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl worden de taken van de normcommissie als volgt omschreven:

*'De normcommissie heeft als taak om de richtlijnen vast te stellen; de kwaliteit te bewaken van de kwaliteitsregeling; het nemen van besluiten inzake interpretatievragen met betrekking tot de richtlijnen en het verstrekken van informatie over de inhoud, interpretatie, uitvoering en het functioneren van de kwaliteitsregeling.'*³⁷

Wanneer inspectiebedrijven tegen problemen aanlopen, zoals interpretatievraagstukken met betrekking tot de norm of toetsingsdocumentatie, worden deze voorgelegd aan de normcommissie.

Op het moment van schrijven bestaat de normcommissie uit elf personen. In de normcommissie zijn

33 In 2011 is aangegeven dat de Overheid.nl Monitor in zijn huidige vorm stopt. Zie <http://www.e-overheid.nl/actueel/nieuwsberichten/intItem/overheidnl-monitor-in-huidige-vorm-stopt/1140>

34 De monitor is te vinden op <http://versie1.webrichtlijnen.nl/monitor>.

35 A. Fase, Logius (gesprek).

36 Zie <http://www.e-overheid.nl/onderwerpen/het-loket-voor-burgers/programmaraad-burgers> voor meer informatie over de Programmaraad e-Overheid voor Burgers.

37 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. *Over drempelvrij.nl: de Stichting*. <http://www.drempelvrij.nl/over-drempelvrij/stichting>, geraadpleegd op 10 augustus 2012.

Logius en BZK niet vertegenwoordigd³⁸. In de omschrijving van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl blijkt geen formele afspraak tot kennisuitwisseling met de beheerder van de norm (Logius) of de beleidsverantwoordelijke (BZK). In het beheerplan 2011 van de webrichtlijnen staat het volgende:

*'Er is een wederzijds verband tussen de standaard webrichtlijnen en de toetsingsdocumenten. De standaard is uitgewerkt in de toetsingsdocumenten, van wat naar hoe. Wijzigingen in de standaard zullen leiden tot wijzigingen in de toetsingsdocumentatie. Andersom kan informatie uit de toetsingspraktijk ertoe leiden dat er wijzigingen nodig zijn bij de standaard. Deze worden voorgelegd aan de stuurgroep.'*³⁹

In het beheerplan staat ook dat met deze stuurgroep wordt bedoeld op een *'nog nader in te vullen stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van BZK, Stichting Drempelvrij.nl, KING en vertegenwoordiging van leveranciers'*.⁴⁰

Samenvattend is er wat betreft terugkoppeling vanuit de praktijk dus sprake van een informeel gremium dat enige keren per jaar bij elkaar komt maar geen formele adviestaak heeft (de Adviesgroep web-richtlijnen), van een overkoepelende programmaraad waarin vertegenwoordigers van de organisaties die de webrichtlijnen moeten toepassen zijn vertegenwoordigd en van een normcommissie die belegd is bij Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, maar waarvan de formele koppeling met de beheerder en opdrachtgever van de norm nog niet is gelegd.

Positieve en negatieve prikkels

In de loop van de jaren is er voor de webrichtlijnen gebruik gemaakt van positieve en negatieve prikkels. Zo zijn organisaties die hun website toegankelijk hebben gemaakt op www.webrichtlijnen.nl in het zonnetje gezet. Negatieve prikkels kwamen voornamelijk voort uit de monitoring, waarin duidelijk werd welke organisaties nog niet aan de webrichtlijnen voldeden.

Gevolgen bij niet voldoen

In de periode 2008-2012 was er geen sanctie voor organisaties die niet aan de webrichtlijnen voldeden. In het i-NUP uit 2011 is opgenomen dat er in de toekomst wel consequenties worden verbonden bij het niet nakomen van de verplichting door overheidsorganisaties. In de begeleidende brief meldt de minister van BZK dat wordt gewerkt aan het ontwerp van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

1.2.3 Beheerplan 2011

Bij de plaatsing van de nieuwe versie van de webrichtlijnen op de lijst met open standaarden was één van de eisen dat het beheer van de standaard goed zou worden ingericht. Logius is hier als beheerder van de standaard al mee bezig. Een voorlopig beheerplan is opgesteld⁴¹. Bij dit beheerplan is BOMOS als leidraad gebruikt.

In het beheerplan is toezicht op naleving niet opgenomen. Op het moment van schrijven zijn er geen afspraken, maatregelen of plannen vastgelegd voor toezicht op naleving door BZK, Logius of een andere partij. Daarnaast is voor een aantal zaken in het beheerplan benoemd dat verdere uitwerking nodig is. Het betreft de volgende punten:

- De opzet van een webrichtlijnen stuurgroep die opdrachtgever zal zijn voor nieuwe versies van de norm (hoofdstuk 2.1 Governance). Dit is een nog nader in te vullen stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van BZK, Stichting Drempelvrij.nl, KING en vertegenwoordiging van leveranciers.
- De samenwerking tussen Stichting Waarmerk drempelvrij.nl en Logius bij doorontwikkeling van de norm. (hoofdstuk 4.3 Ontwikkeling).

38 Eén van de leden van de normcommissie is medewerker bij Logius, maar zijn lidmaatschap van de normcommissie is op persoonlijke titel.

39 Arts, I. en Fase, A. (2011). *Beheer webrichtlijnen 2011*, versie 0.99 RC2, 13 april 2011.

40 Arts, I. en Fase, A. (2011). *Beheer webrichtlijnen 2011*, versie 0.99 RC2, 13 april 2011.

41 Arts, I. en Fase, A. (2011). *Beheer webrichtlijnen 2011*, versie 0.99 RC2, 13 april 2011.

1.3 Toetsing en waarmerkverlening in de periode 2008-2012

1.3.1 Het aanvragen van een inspectie

Het proces dat leidt tot het behalen van het waarmerk verloopt in een aantal stappen. Eerst vraagt de organisatie die het waarmerk wil behalen de inspectie aan bij een inspectiebedrijf. Als een organisatie een inspectie aanvraagt, gaat deze een overeenkomst aan met het betreffende inspectiebedrijf. Die overeenkomst brengt enkele rechten en verplichtingen met zich mee. Zo dient de certificaathouder ervoor te zorgen dat de onderzochte pagina's bij voortdurend voldoen aan de inspectie-eisen. Ook moeten belangrijke wijzigingen van de internetpagina's waarop het inspectiecertificaat betrekking heeft direct aan het inspectiebedrijf worden gemeld.

De certificaathouder krijgt het recht om (onder de voorwaarden van het Reglement kwaliteitsregeling Waarmerk drempelvrij.nl) voor de duur van de overeenkomst het waarmerk te mogen gebruiken in al zijn commerciële uitingen. Als aan de voorwaarden voor toelating is voldaan wordt overgegaan tot inspectie en, bij succes, waarmerkverlening.

1.3.2 Inspectie en herinspectie

Een inspectie houdt in dat het inspectiebedrijf controleert of een website voldoet aan de gestelde eisen, volgens een door Stichting Waarmerk drempelvrij.nl vastgestelde methodiek. Die methodiek is vastgelegd in het Caesura en Sampling document. In het document staat gedetailleerd omschreven hoe een sample genomen moet worden (bij websites met meer dan 50 pagina's) en op welke wijze een foutmarge kan worden gehanteerd. Ook bevat het document een checklist waarmee per eis kan worden beoordeeld of aan de eis is voldaan.

Als bij de initiële inspectie van een website problemen worden gevonden, worden deze als bevindingen in het inspectierapport opgenomen. De organisatie die de inspectie heeft aangevraagd moet deze problemen binnen 40 werkdagen verhelpen. Daarna vindt een herinspectie plaats. Bij de herinspectie wordt alleen gekeken of de gevonden knelpunten zijn opgelost.

Om het waarmerk te behouden worden vervolgens elk jaar vervolgininspecties uitgevoerd.

1.3.3 Waarmerkverlening

In het handboek van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl wordt het begrip 'Waarmerk' als volgt gedefinieerd:

*'Het inspectiecertificaat dat is afgegeven voor een (identificeerbaar gedeelte van een) internetsite na vaststelling van overeenstemming van de internetsite met de inspectie-eisen van de kwaliteitsregeling.'*⁴²

Het waarmerk wordt verleend als uit het inspectierapport blijkt dat de getoetste website aan de inspectie-eisen voldoet.

Het Waarmerk drempelvrij.nl is voor versie 1 van de webrichtlijnen en de *Web Content Accessibility Guidelines* 1.0 beschikbaar in vier varianten. Drie van de waarmerken betreffen een niveau van toegankelijkheid of webrichtlijnen. Dit zijn de 'groene mannetjes'. Daarnaast is er nog een 'oranje mannetje', dat uitgereikt wordt als aan minimaal 12 van de 16 prioriteit 1 ijkpunten is voldaan.⁴³

Organisaties die het waarmerk hebben behaald wordt gevraagd een link naar het certificaat van de inspectie op de website te plaatsen. Het certificaat zelf staat op de website van het betreffende inspectiebedrijf. Aan de waarmerken is een klachtenregeling gekoppeld. Bezoekers van de website kunnen via het certificaat een klacht indienen als ze van mening zijn dat de website niet voldoet aan de

42 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl (2012). *Handboek Stichting Waarmerk drempelvrij.nl*, versie 5, 21 juni 2012, pagina 11.

43 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. *Over het waarmerk*. <http://www.drempelvrij.nl/het-waarmerk/over-het-waarmerk>, geraadpleegd op 30 augustus 2012.

richtlijnen.⁴⁴ Het inspectiebedrijf dat de inspectie heeft uitgevoerd onderzoekt de klacht. Wanneer deze terecht blijkt te zijn, wordt de website-eigenaar ingelicht. De knelpunten dienen vervolgens binnen 20 werkdagen opgelost te blijven worden. Gebeurt dit niet, dan moet het waarmerk (tijdelijk) van de site worden verwijderd.⁴⁵

1.3.4 Inspectiebedrijven

De inspectiebedrijven die een officiële inspectie mogen uitvoeren die leidt tot waarmerkverlening, moeten aan een aantal voorwaarden voldoen. Stichting Waarmerk drempelvrij.nl stelt eisen aan organisaties die inspecties willen uitvoeren: ze moeten geaccrediteerd zijn door de Raad voor Accreditatie, een overeenkomst sluiten met Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, deskundig zijn op het gebied van toegankelijkheid en voldoende ervaring hebben met het inspecteren van websites.⁴⁶ De inspectiebedrijven kunnen commerciële partijen zijn die webrichtlijneninspecties toe willen voegen aan hun dienstenportfolio, of non-profit organisaties die vanuit een idealistisch standpunt betrokken zijn bij het onderwerp toegankelijkheid.

Inspectiebedrijven mogen eigen prijzen hanteren voor de inspecties. Daarnaast moeten zij een klein bedrag afdragen aan Stichting Waarmerk drempelvrij.nl voor afgifte van het waarmerk (€ 204,-).⁴⁷ Ter indicatie is in tabel 1 een overzicht overgenomen van de uurtarieven voor inspecties bij de verschillende inspectiebedrijven. Voor inspecties worden vaste prijzen afgesproken.

Inspectiebedrijf	Uurtarief
Stichting Accessibility	€ 105,-
Qualityhouse	€ 55,- tot € 85,-
Sogeti	€ 95,-

Tabel 1: Uurtarieven voor inspecties webrichtlijnen, op 23 juli 2012.

Tussen de inspectiebedrijven bestaan verschillen in uurtarief en besteedde uren voor een inspectie. In combinatie met variabelen m.b.t. het te inspecteren object is een exacte prijsvergelijking lastig. Ter indicatie: anno 2012 ligt de gemiddelde prijs voor een webrichtlijneninspectie (volledige set) bij alle inspectiebedrijven tussen de € 1500,- en € 3000,-.⁴⁸

Het aantal inspectiebedrijven is tot op heden nooit meer dan drie geweest. In de periode 2004-2005 voerde alleen Stichting Accessibility inspecties uit. In 2006 kwam daar een organisatie bij: XS Check (opgericht door internetbureau Tam Tam). In 2007 werd Qualityhouse toegevoegd, en in 2008 stopte XS Check er weer mee. In 2011 werd Sogeti toegevoegd, waardoor er in 2012 drie inspectiebedrijven zijn: Stichting Accessibility, Qualityhouse en Sogeti.⁴⁹

1.3.5 Accreditatie

inspectiebedrijven moeten geaccrediteerd zijn om voor Stichting Waarmerk drempelvrij.nl inspecties uit te mogen voeren. Wat houdt een accreditatie precies in? De Raad voor Accreditatie omschrijft het als volgt:

'Zowel nationaal als internationaal hebben afnemers behoefte aan zekerheid over de kwaliteit van geleverde goederen en diensten. [...] Daarom kan een leverancier zijn product of dienst objectief laten beoordelen of testen door een laboratorium, certificatie- of inspectiebedrijf. [...] Bij een goed resultaat

44 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. *Over het waarmerk*. <http://www.drempelvrij.nl/het-waarmerk/over-het-waarmerk>, geraadpleegd op 30 augustus 2012.

45 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl (2012). *Handboek Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, versie 5*, 21 juni 2012.

46 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. *Eisen aan inspectiebedrijven*. <http://www.drempelvrij.nl/over-drempelvrij/eisen-aan-inspectiebedrijven>, geraadpleegd op 10 augustus 2012.

47 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. *Laten inspecteren*. <http://www.drempelvrij.nl/waarmerk-behalen/laten-inspecteren>, geraadpleegd op 10 augustus 2012.

48 A. Fase, Logius (gesprek).

49 Informatie verkregen via Wayback Machine (archief) voor www.drempelvrij.nl (http://wayback.archive.org/web/*/http://www.drempelvrij.nl).

*verstrekt de beoordelende organisatie een conformiteitsverklaring van het product of de dienst. Meestal bestaat die verklaring uit een certificaat of een rapport. Daarom heet een beoordelende instelling een conformiteitverklarende instelling. Het is belangrijk dat deze instelling competent is. Alleen dan is de conformiteitsverklaring bruikbaar en betrouwbaar. Een accreditatie-instelling beoordeelt zowel het managementsysteem als de technische competentie van de conformiteitsverklarende instelling. Daarnaast houdt de accreditatie-instelling toezicht om de onpartijdigheid en deskundigheid van de conformiteitsverklarende instelling te garanderen.*⁵⁰

Het accreditatieproces bestaat uit een aantal stappen: aanvraag, vooronderzoek, initiële beoordeling, accreditatiebesluit, jaarlijkse controle en eens per vier jaar een herbeoordeling.⁵¹ De Raad voor Accreditatie baseert de accreditatie van inspectiebedrijven op de norm ISO/IEC 17020. Met deze norm kan aangetoond worden dat inspectiebedrijven deskundig en onafhankelijk zijn.

Bij de accreditatie wordt onder andere gekeken naar processen (dit omvat personeel, voorzieningen, hulpmiddelen en methodologie). Ook zijn er administratieve vereisten, eisen aan de organisatie, het management en het kwaliteitssysteem. De wijze van inspecteren moet overeenkomstig zijn met de vastgelegde norm en inspectiemethoden (het normdocument en het caesura en sampling document), en inspecties moeten over de verschillende inspectiebedrijven hetzelfde verlopen. Het is alles bij elkaar een zwaar traject. Elk jaar wordt het accreditatieproces herhaald, en worden audits uitgevoerd om te controleren of alle processen en systemen nog steeds op orde zijn.

Scheiding inspectie en advies of bouw

De accreditatie van inspectiebedrijven heeft gevolgen voor de mate waarin deze bedrijven hun klanten mogen *adviseren*. Voor alle inspectiebedrijven onder accreditatie geldt het principe dat een inspecteur niet medeverantwoordelijk kan zijn of kan worden gesteld voor iets dat vervolgens door hemzelf moet worden (her)beoordeeld. Verwijzen naar bronnen waarmee een geconstateerde tekortkoming kan worden opgelost is doorgaans geen probleem; een concreet voorstel doen is al risicovoller. Omdat omgevingsfactoren van invloed kunnen zijn op een specifieke situatie is het vrijwel niet mogelijk voor de Raad voor Accreditatie of voor Stichting Waarmerk drempelvrij.nl om in algemene zin grenzen te bepalen.

In de praktijk zijn er meestal meerdere scholen: zij die het zekere voor het onzekere nemen en daarom nooit adviezen geven en zij die denken in termen van 'redelijk en billijk' en 'aanvaardbaar risico' en (tot op zekere hoogte) wél adviseren.⁵²

Voor de mate waarin geadviseerd mag worden door een bedrijf dat inspecties uitvoert speelt daarnaast de categorisering van het betreffende inspectiebedrijf een rol. De accreditatienorm ISO/IEC 17020 maakt onderscheid tussen drie typen inspectiebedrijven. Een inspectiebedrijf kan als type A, type B of type C organisatie worden aangemerkt. De categorisering geeft aan in hoeverre een organisatie onafhankelijk is. Type A bedrijven zijn volledig onafhankelijk, en niet betrokken bij ontwerp, bouw, levering, installatie, gebruik of onderhoud van objecten die zij inspecteren. Vanuit deze positie kunnen zij 'third party' inspecties uitvoeren.⁵³ Het betekent echter ook dat de ruimte voor het geven van advies zeer beperkt is. Als type A organisatie mag het bedrijf immers niet betrokken zijn bij ontwerp, bouw, levering, installatie, gebruik of onderhoud van objecten die het inspecteert.

Er zijn ook organisaties die niet alleen inspecteren, maar ook zelf bouwen. Bij accreditatie worden deze organisaties als type C organisatie aangemerkt. Om geaccrediteerd te kunnen worden als type C inspectiebedrijf is een functiescheiding vereist. Inspecteurs mogen niet betrokken zijn bij de bouw van de door hen geïnspecteerde website, en dus ook geen advies geven. Andere personen of afdelingen binnen

50 Raad voor Accreditatie. *Wat is accreditatie?*
http://www.rva.nl/resources/AMGATE_10218_1_TICH_R132992072314/AMGATE_10218_0_TICH_R281393815978, geraadpleegd op 10 augustus 2012.

51 Raad voor Accreditatie. *Het proces*.
http://www.rva.nl/resources/AMGATE_10218_1_TICH_R11564790538704/AMGATE_10218_0_TICH_R281393815978, geraadpleegd op 10 augustus 2012.

52 R. de Rooij, Logius (gesprek).

53 IAF, ILAC (2004). *Guidance on the Application of ISO/IEC 17020*.
http://www.compad.com.au/cms/iafnu/workstation/upFiles/600630.IAF_ILAC_A4_2004_guidance_on_the_application_of_ISO-IEC_17020_2007-04.pdf, pagina 9.

het bedrijf mogen dat wel. Niet vanuit de rol als inspecteur, maar vanuit de rol als deskundige of bouwer. Bij de accreditatie wordt nagegaan of de onafhankelijkheid van de inspecteur geborgd is in het kwaliteitssysteem van de organisatie. Inspecties van type C organisaties gelden, in tegenstelling tot die van type A organisaties, formeel niet als 'third party' inspecties. Wanneer een type C organisatie een inspectie uitvoert op een website waar zij zelf niet bij betrokken is geweest, is uiteraard nog steeds sprake van een onafhankelijke inspectie.⁵⁴

Momenteel is één van de drie inspectiebedrijven als type A organisatie geaccrediteerd (Stichting Accessibility). De overige twee zijn als type C organisatie geaccrediteerd, en beschikken dus over de mogelijkheid om aanvullend advies te leveren⁵⁵. Sogeti geeft aan dat aanvullend advies inderdaad mogelijk is. De scope van de inspectie voor het Waarmerk drempelvrij.nl is echter niet gericht op advisering.⁵⁶

Kosten accreditatie

Aan een accreditatie zijn kosten verbonden. De exacte kosten hangen af van verschillende factoren. Ter indicatie: het uurtarief van een beoordelaar is € 155,- en het jaarlijks tarief voor een geaccrediteerde instelling is € 3450,-⁵⁷.

Alleen accreditatie voor prioriteit 1

De inspectiebedrijven voor het Waarmerk drempelvrij.nl zijn geaccrediteerd voor inspectie van prioriteit 1 van het Waarmerk drempelvrij.nl.⁵⁸ Waarom alleen prioriteit 1 meegenomen wordt bij accreditatie is niet meer te achterhalen. Vermoed wordt dat het zijn oorsprong vindt in de geschiedenis van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. In de eerste jaren van de stichting was er alleen een inspectie op prioriteit 1 ijkpunten. Andere verklaringen zijn dat alleen de prioriteit 1 ijkpunten niet arbitrair zijn⁵⁹, of dat de prioriteit 2 en 3 ijkpunten te moeilijk 'smart' te definiëren zijn en het proces onnodig zwaar maken voor inspectiebedrijven.⁶⁰

54 IAF, ILAC (2004). Guidance on the Application of ISO/IEC 17020.

http://www.compad.com.au/cms/iafnu/workstation/upFiles/600630.IAF-ILAC-A4_2004_guidance_on_the_application_of_ISO-IEC_17020_2007-04.pdf, pagina 9.

55 De accreditatieverklaringen van de inspectiebedrijven zijn op de site van de Raad voor Accreditatie te vinden via <http://www.rva.nl/search/>.

56 J. Bloedjes, Sogeti (gesprek).

57 Raad voor Accreditatie (2012). *Tarievenbesluit 2012 Raad voor Accreditatie*. http://www.rva.nl/uri/?uri=AMGATE_10218_1_TICH_R11514625491736&xsl=AMGATE_10218_1_TICH_L1112033932, geraadpleegd op 23 juli 2012.

58 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl (2012). *Handboek Stichting Waarmerk drempelvrij.nl*, versie 5, 21 juni 2012, pagina 31.

59 J. Bloedjes, Sogeti (gesprek).

60 R. de Rooij, Logius (gesprek).



2

**KRITIEK- EN
KNELPUNTEN
IST-SITUATIE**

2 KRITIEK- EN KNELPUNTEN IST-SITUATIE

Dit deel van het onderzoek bevat een overzicht van de geconstateerde problemen met de huidige praktijk van toetsing en waarmerkverlening. Beschreven zijn opmerkingen van stakeholders die in diverse onderzoeken zijn beschreven en die bij navraag door overheidsorganisaties, de beheerder en de beleidsverantwoordelijke zijn benoemd. Omdat deze praktijk niet los gezien kan worden van het beheer van de webrichtlijnen worden ook problemen die niet specifiek met de wijze van toetsing te maken hebben beschreven.⁶¹

2.1 Problemen met de gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening

2.1.1 Te veel focus op het behalen van het Waarmerk

Eén van de belangrijkste kritiekpunten op de gangbare praktijk is dat er te veel nadruk op het Waarmerk drempelvrij.nl wordt gelegd. Alle informatie die naar buiten komt over de stand van implementatie van de webrichtlijnen is gebaseerd op dat ene gegeven: waarmerk wel of niet behaald. Zo ontstaat een zeer negatief beeld: *'nog maar 45 van de 2000-3000 overheidswebsites hebben het waarmerk webrichtlijnen behaald'*⁶². Overheidsorganisaties hebben het gevoel dat ze alleen hier op worden beoordeeld, zonder dat naar de omstandigheden, al wel behaalde resultaten en inspanning wordt gekeken.

Deze focus op het behalen van het Waarmerk leidt tot de volgende problemen:

Toegankelijkheid uit het oog verloren

Het daadwerkelijke doel, toegankelijke overheidsinformatie, is uit het oog verloren. Veel organisaties willen vooral het waarmerk behalen in plaats van toegankelijk zijn. Hier worden ze immers op afge-rekend. Dat kan leiden tot situaties waarbij bijvoorbeeld delen van de website die nog niet toegankelijk zijn maar weg worden gegooid, waarbij rondgevraagd wordt wat de 'minst strenge' inspectiebedrijf is en waarbij trucjes worden toegepast in een poging het waarmerk ondanks ontoegankelijke informatie toch te behalen, bijvoorbeeld door die informatie op een aparte URL te plaatsen.

In de impactanalyse van KING staat het als volgt omschreven:

*'Er is eenduidigheid over het (beleids)uitgangspunt dat iedereen gebruik moet kunnen maken van online informatievoorziening en dienstverlening. In de uitvoering is echter in de loop der tijd een beweging op gang gekomen waardoor het voldoen aan de webrichtlijnen een doel op zich is geworden. Hierdoor komt het primaire doel van verbeteren van de kwaliteit van websites en het voor iedereen toegankelijk maken van overheidsproducten en -informatie in het geding.'*⁶³

Inspanning en voortgang van organisaties niet zichtbaar

Inspanning en voortgang van organisaties komt niet tot uiting in monitoring en rapportage zoals die nu

61 De problemen en kritiekpunten zijn gebaseerd op verschillende bronnen: de brief van de minister van BZK van 11-11-2011, de impactanalyse van KING, input van gemeenten en waterschappen bij overleggen, verslagen van de reflectiedagen van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, het onderzoek naar het imago van de webrichtlijnen uit 2009 en input van experts bij Logius en het ministerie van BZK.

62 Aantal websites met Waarmerk drempelvrij.nl op webrichtlijneniveau in het overzicht op <http://www.drempelvrij.nl/waarmerkdirigers/waarmerk-behaald> op 10-08-2012.

63 Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2012). *Impactanalyse webrichtlijnen Concept (versie 0.9.2)*.

plaatsvindt⁶⁴. Wat tot uiting komt is of het waarmerk webrichtlijnen wel of niet is behaald. Dit zorgt voor de 'alles of niets'-drempel waar de minister het in de brief over heeft. De stand van implementatie van de webrichtlijnen wordt dus enkel afgemeten aan het behaalde toegankelijkheidsniveau, niet aan inspanning en voortgang van de organisatie. Een organisatie kan daardoor heel goed bezig zijn maar toch 'slecht scoren'. Zelfs als de website al aan 95 procent van de webrichtlijnen voldoet en de organisatie allerlei maatregelen heeft genomen om toegankelijkheid te borgen. Dit werkt demotiverend en maakt de webrichtlijnen niet populair bij deze overheidsorganisaties. Een leverancier van CMS'en omschrijft het als volgt:

*'Webrichtlijnen verantwoording is belegd over drie partijen: vormgever, CMS leverancier, redactie. Alle drie in meer of mindere vorm bekwaam. Als één van die partijen zich voor 100 procent inzet voor een goede toegankelijkheid maar één partij laat de bal vallen dan is de score voor iedereen nul. Als je als partij je best doet maar ergens een detail mist, dan is het oordeel dat het geheel fout is. Met name bij webredacties zie je dan het draagvlak helemaal verdwijnen.'*⁶⁵

Discrepancie tussen hoe inspecties worden gebracht en hoe ze worden ervaren

Een inspectie op webrichtlijnen wordt in de gangbare praktijk gezien als een zeer betrouwbaar middel om aan te tonen of een website toegankelijk is. Het waarmerk van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl wordt immers op basis van het resultaat van een inspectie al dan niet verleend. In de gangbare praktijk wordt daarom vaak aangenomen dat een website met een waarmerk *absoluut* toegankelijk is. De kritiek van diverse stakeholders is dat de waarde die op deze manier toegekend wordt aan inspecties te groot is: een inspectie biedt inderdaad een grotere mate van zekerheid over de toegankelijkheid van een website, maar zegt ook niet alles.

Ten eerste merken sommige organisaties dat een inspectie elk jaar anders kan uitvallen, ook als er weinig aan de website is veranderd. Zo behaalde de website www.webrichtlijnen.nl in 2011 zonder veel problemen het waarmerk webrichtlijnen. In 2012 werd er een veel groter aantal problemen gevonden dan in 2011, terwijl de website tussentijds nauwelijks was gewijzigd. Een andere steekproef en het feit dat inspecteren mensenwerk is kunnen oorzaken zijn van zo'n verschil in resultaat.

Tussen de interpretaties van individuele inspecteurs blijken eveneens verschillen voor te komen⁶⁶. Een onderzoek van Brajnik, Yesilada en Harper naar de betrouwbaarheid van handmatige inspecties voor WCAG 2.0 toonde aan dat er maximaal 70-75 procent overeenstemming was tussen de evaluaties van 25 ervaren inspecteurs, en dat het foutpercentage op 29 procent lag.⁶⁷

Stichting Waarmerk drempelvrij.nl behandelt dit punt van kritiek expliciet op de website. Op de pagina 'Feiten en fabels' wordt het argument 'De drempelvrij.nl inspectie van de website is willekeurig' als volgt weerlegd:

*'Dat klopt niet. Het kader voor inspectie is opgesteld door de normcommissie en vastgesteld door het bestuur van de Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. In dit kader is aangegeven hoe een steekproef van de website wordt samengesteld en wat per onderdeel de foutmarge mag zijn. De inspectiebedrijven hanteren dit kader voor de inspectie. Ook zijn de inspectiebedrijven geaccrediteerd en hun werkwijze voldoet aan gespecificeerde eisen. Periodiek wordt dit inspectieproces door de Raad voor Accreditatie gecontroleerd. Indien er sprake is van verschillende interpretaties van een onderwerp dan wordt dit in de normcommissie behandeld. Vervolgens wordt vastgesteld hoe dit onderwerp beoordeeld dient te worden.'*⁶⁸

64 Deze conclusie wordt getrokken in de impactanalyse van KING, maar bijvoorbeeld ook tijdens de reflectiebijeenkomst van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl op 20 april 2011 en in de brief van de minister van BZK van 11-11-2011.

65 Van Dijk, M (2011). *Kwaliteit inspectie trajecten*: presentatie op reflectiebijeenkomst Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, 20 april 2011.

66 Van Dijk, M (2011). *Kwaliteit inspectie trajecten*: presentatie op reflectiebijeenkomst Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, 20 april 2011.

67 Brajnik, G., Harper, S., Yesilada, Y. (2012). *Is Accessibility Conformance an Elusive Property? A study of Validity and Reliability of WCAG 2.0*. ACM Transactions on Accessibility Computing, Vol. 4, No. 2, Article 8, maart 2012.

68 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. *Feiten en fabels*. <http://www.drempelvrij.nl/feiten-en-fabels> (argument 9), geraadpleegd op 12 juli 2012.

Stichting Waarmerk drempelvrij.nl geeft aan dat een inspectie niet willekeurig is, omdat de inspectiebedrijven onder accreditatie staan en de normcommissie beslist over interpretatievraagstukken. Uit bovenstaande kan echter geconcludeerd worden dat er altijd een kans is dat bij een inspectie niet alle toegankelijkheidsproblemen worden gevonden, door de genomen steekproef, (kleine) interpretatieverschillen van inspecteurs en het feit dat inspecteren mensenwerk is. Dat kan er toe leiden dat een website het ene jaar glansrijk door een inspectie komt, en het volgende jaar wordt afgekeurd. Ook kan het voorkomen dat een bepaald punt bij de ene website wordt afgekeurd, terwijl er ook websites zijn met dezelfde 'fout' die wel het waarmerk dragen. Vanuit het perspectief van website-eigenaren en leveranciers kunnen de inspecties hierdoor overkomen als willekeurig.

Een behaald waarmerk is geen garantie voor de toekomst

Een behaald waarmerk is geen garantie voor de toekomst. Het zegt niets over de genomen maatregelen in een organisatie. Het is mogelijk dat het behalen van het waarmerk een eenmalig succes was, doordat er bijvoorbeeld een enthousiaste projectleider aanwezig was. Bovendien is een inspectie altijd een momentopname. Als er binnen een organisatie geen processen zijn ingericht om een website toegankelijk te houden, is de kans groot dat de website na verloop van tijd weer ontoegankelijk(er) wordt, of dat nieuwe websites ontoegankelijk worden opgeleverd.

2.1.2 Kosten inspectie zijn hoog

Onder andere VNG en de Manifestpartijen geven aan dat de kosten van de inspectie en de verplichte frequentie van de inspectie in relatie tot het gebrek aan marktwerking bij de inspectiebedrijven (er zijn slechts drie partijen) een showstopper zijn voor succesvolle implementatie.⁶⁹ Met andere woorden: de inspecties zijn duur, vooral omdat ze elk jaar moeten plaatsvinden⁷⁰. Vermoed wordt dat het lage aantal inspectiebedrijven de prijs hoog houdt.

De invloed van de accreditatie-eis op het aantal inspectiebedrijven

Het is een feit dat het aantal inspectiebedrijven over de jaren heen altijd laag is geweest. Op dit moment zijn er drie inspectiebedrijven. Er zijn een aantal drempels geconstateerd voor organisaties om inspectiebedrijf te worden. Ten eerste de verplichte accreditatie. Het kost voor een organisatie veel inspanning en geld om geaccrediteerd te worden⁷¹. Niet elk bedrijf heeft hier de middelen voor. Naast accreditatie speelt ook de markt een zeer belangrijke rol. In de huidige praktijk is er voor organisaties geen enkele garantie dat ze veel inspecties uit kunnen gaan voeren. Hierdoor is het niet aantrekkelijk om als bedrijf op dit vakgebied te gaan opereren.⁷²

Prijzen van inspecties

De prijs van een inspectie bedraagt maar een klein percentage van de totale kosten van een webproject. Een inspectie op webrichtlijnniveau kost gemiddeld tussen de 1500 en 3000 euro. Het laten bouwen van een website kost binnen de overheid meestal een stuk meer. Niet alle prijzen zijn bekend, maar ter indicatie: de vernieuwde website van gemeente Apeldoorn kostte eenmalig 40.000 euro.⁷³ De bouw van de vervanging van de website Koninklijkhuus.nl in 2011 kostte 160.000 euro⁷⁴, en de bouw van de nieuwe website van gemeente Breda.nl kostte 424.000⁷⁵. Het gaat bij het bouwen of vernieuwen van overheidswebsites dus vaak om bedragen met minstens vier nullen.

69 Overleg Programmaraad e-Overheid voor Burgers (via L. van de Ven, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

70 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2012). *Brief aan de leden betreft webrichtlijnen*. http://www.vng.nl/Documenten/actueel/brieven/ledenbrieven/2012/20120712_Ledenbrief_BABVI-U201201046.pdf, 12 juli 2012.

71 J. Bloedjes, Sogeti. R. Lechheb, Ebrella (gesprekken).

72 J. Bloedjes, Sogeti. R. Lechheb, Ebrella (gesprekken).

73 Gemeente Apeldoorn (2012). *Nieuwe website voor gemeente Apeldoorn*. http://www.apeldoorndirect.nl/thema/politiek/nieuwe-website-voor-gemeente-apeldoorn_20120207, 7 februari 2012.

74 Volkskrant (2011). *3 ton voor nieuwe website Koninklijk Huis*. <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/2910283/2011/09/15/3-ton-voor-nieuwe-website-Koninklijk-Huis.dhtml>, 15 september 2011.

75 De kosten gelden voor de bouw van Breda.nl, maar ook voor de bouw van 14 extra sites, contentmigratie, beheer en onderhoud voor 5 jaar. Kijk op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal-besturen/nieuws/website-breda-kost-ruim-4-ton-638543 lynkx> voor meer informatie.

Uit gesprekken met (oud-)inspectiebedrijven komt naar voren dat de prijzen van inspecties waarschijnlijk niet erg zullen dalen als accreditatie zou worden geschrapt. Veel lager kan het volgens de gesproken inspectiebedrijven niet: de prijs is voor een groot deel gebaseerd op de uren die in een inspectie gaan zitten. Het inspecteren van websites is arbeidsintensief.⁷⁶

Keuze om waarmerk niet te vernieuwen

Het komt voor dat organisaties uit kostenoverwegingen ervoor kiezen het waarmerk niet te vernieuwen. Ze laten bij oplevering van de website eenmalig een inspectie uitvoeren en daarna niet meer. Na een jaar is het waarmerk niet meer geldig en moet het van de site worden verwijderd. Dit heeft tot gevolg dat websites die misschien nog steeds toegankelijk zijn, toch 'van de radar verdwijnen'. Ze zijn niet meer te vinden in het register met toegankelijke websites van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, en over de toegankelijkheid van deze websites is niets meer bekend. Zo ontstaat een vertekend beeld van de stand van implementatie van de webrichtlijnen in het algemeen.

Daarnaast zou deze praktijk ertoe kunnen leiden dat de motivatie bij organisaties afneemt om toegankelijk te zijn. Volgens een leverancier van overheidswebsites wordt de invloed van "het groene mannetje" onderschat:

*'Ik ben van mening dat organisaties die dit keurmerk voeren meer gemotiveerd zijn om aan toegankelijkheid te blijven werken dan organisaties die het keurmerk niet of niet meer hebben. Als het keurmerk na een jaar verdwijnt zie je ook de inspanning afnemen.'*⁷⁷

2.1.3 Kosten implementatie zijn hoog, of: specifieke webrichtlijnen zijn onhaalbaar

Ook de kosten van het implementeren van de webrichtlijnen zijn voor sommige organisaties een drempel. Het gaat dan vooral om twee situaties: de situatie waarbij het gebruik van de toegankelijk te maken informatie de investering niet rechtvaardigt (filmpjes die bijna nooit bekeken worden), en de situatie waarbij er zoveel van een type content bestaat (bijv. video of pdf), dat het toegankelijk maken ervan heel duur wordt of als onhaalbaar wordt gezien.

Ook het achteraf toegankelijk maken van een website (retro-fitting) kan veel geld kosten. Dit is meestal duurder dan van het begin af aan te bouwen volgens de webrichtlijnen.⁷⁸ Door het huidige toetsingsmodel kan het voorkomen dat een organisatie pas bij de inspectie, als de website al 'af' is, ontdekt dat deze toegankelijkheidsproblemen heeft.

Door overheidsorganisaties genoemde problemen met de webrichtlijnen zelf betreffen meestal de onhaalbaarheid van specifieke webrichtlijnen voor de organisatie (door hoge kosten, gebrek aan kennis of gebrek aan mankracht). Zo geeft e-Overheid aan dat vanuit de waterschappen genoemd is dat het voor deze organisaties niet mogelijk is om bij al het video- en kaartmateriaal een tekstueel equivalent te leveren. En uit de impactanalyse van KING blijkt dat bijvoorbeeld de ondertitelingseis voor veel gemeenten onhaalbaar is.

Een ander voorbeeld zijn de audioverslagen van raadsvergaderingen van gemeente Baarle-Nassau. In mei 2011 behaalde deze gemeente het Waarmerk drempelvrij.nl met drie sterren. De audioverslagen van de gemeente voldeden als eerste van Nederland aan de webrichtlijnen. Na een uitspraak van de norm-commissie van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl bleken de audioverslagen toch nog op één punt af te wijken van de norm. De gemeente heeft gekozen voor digitale verslaglegging van de raadsvergaderingen, om de burgers een zo compleet mogelijk beeld te kunnen geven. Uit kostenoverweging laat de gemeente als aanvulling daarop nog wel een samenvattend schriftelijk verslag maken, maar geen transcript. Wel kan de gemeente op aanvraag burgers achteraf voorzien van een transcript. Om aan de eisen van de webrichtlijnen te voldoen is een woordelijk transcript echter vereist voor alle verslagen. Volgens

⁷⁶ J. Bloedjes, Sogeti. R. Lechheb, Ebrella (gesprekken).

⁷⁷ Van Dijk, M. (2011). Kwaliteit inspectie trajecten: presentatie op reflectiebijeenkomst Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, 20 april 2011.

⁷⁸ Van der Geest, T., & Velleman, E. (2011). *Business Case Study Costs and Benefits of Implementation of Dutch webrichtlijnen*. Enschede: Universiteit Twente.

gemeente Baarle-Nassau is dit financieel gezien niet haalbaar. De woordvoerder van Baarle Nassau:

*'Het kan uiteraard niet zo zijn dat wij gemeenschapsgeld moeten uitgeven om te kunnen voldoen aan zeer strenge richtlijnen waar slechts een heel kleine groep baat bij heeft. Er zijn genoeg andere initiatieven met een breder draagvlak waar wij ons budget aan willen besteden. Het is jammer dat we het groene logo in moeten wisselen voor een oranje poppetje, maar wat ons betreft bieden onze digitale verslagen op deze manier de meest complete informatie die mogelijk is. Voldoen aan de webrichtlijnen vinden we belangrijk, maar niet tegen elke prijs.'*⁷⁹

Dit voorbeeld illustreert de houding van sommige gemeenten ten aanzien van de webrichtlijnen.

2.1.4 Webrichtlijnen en inspectieprocedure ingewikkeld

Voor veel medewerkers bij overheidsorganisaties is het lastig om de webrichtlijnen te doorgronden. Het zijn er veel en de formulering is niet eenvoudig. Vanuit de waterschappen wordt de volgende opmerking gemaakt:

*'Het zou fijn zijn als er een publieksvriendelijke versie van de webrichtlijnen komt met de meest voorkomende fouten.'*⁸⁰

Ook de inspectieprocedure en het inspectiecertificaat zijn omgeven door een aureool van ingewikkeldheid, formaliteit en regels. Zoals een leverancier het verwoordt op de reflectiebijeenkomst van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl:

*'Alles aan de inspectieprocedure en het 'diploma' ademt ingewikkeldheid, formaliteit en regels: accreditatie, voorbehouden, caesura, gebruiksrechten waarmerk, enzovoorts. Je site toegankelijk maken zou veel meer moeten lijken op zoekmachineoptimalisatie en verbeteren van usability. Je kunt het laten testen en je krijgt een advies. Je merkt ook dat het effect heeft qua vindbaarheid in Google, klanttevredenheid of conversie. Je wilt er iets mee doen, omdat het je succes online vergroot.'*⁸¹

Gebrek aan advies

Veel organisaties geven aan dat zij concreet advies bij inspecties missen. Aanbevelingen om naar aanleiding van de gevonden problemen de website te verbeteren.⁸²

2.1.5 Rolverdeling stakeholders

Het 'ecosysteem' dat rond de webrichtlijnen is ontstaan zorgt soms voor verwarring. In dit systeem spelen verschillende organisaties een rol: BZK, Logius, Stichting Waarmerk drempelvrij.nl en de inspectiebedrijven. Daarnaast zijn er ook nog voor de verschillende overheden belangenorganisaties die over de webrichtlijnen communiceren, zoals VNG en KING. Elk van deze partijen heeft een eigen rol en belang in het proces, en de communicatie is niet altijd eenduidig. In de impactanalyse van KING wordt gesteld dat de ketenpartners in de kern een eenduidig verhaal moeten vertellen⁸³.

In dat verhaal zou bovendien meer eenduidige terminologie moeten worden gehanteerd. Een kritiekpunt is dat de communicatie rond webrichtlijnen voor leken erg verwarrend is. De begrippen drempelvrij, drempelsweg, prioriteit 1 en 2 en webrichtlijnen worden door elkaar gehaald. Een leverancier geeft aan:

'Wij krijgen zelfs foto's toegestuurd van klanten van de ontvangen certificaten met de vraag of wij dan

79 NotuBiz (2011). 'webrichtlijnen belangrijk, maar niet tegen elke prijs'. <http://www.notubiz.nl/nieuws.php?page=nieuws&nieuwsid=175>, 6 september 2011.

80 L. van de Ven, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (gesprek).

81 Den Doppe, F. (2011). Tam Tam: 4 stellingen uit de praktijk: presentatie op reflectiebijeenkomst Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, 20 april 2011.

82 Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2012). *Impactanalyse webrichtlijnen Concept (versie 0.9.2)*. G. Berkouwer, Ministerie van Algemene Zaken (gesprek).

83 Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2012). *Impactanalyse webrichtlijnen Concept (versie 0.9.2)*.

kunnen aangeven of ze nou wel of niet "het groene mannetje hebben"'.⁸⁴

Ook zijn veel klanten en leveranciers niet op de hoogte van de rol van het caesura en sampling document, en begrijpen ze niet waarom er 125 richtlijnen zijn en 95 ijkpunten.

2.1.6 Perceptie en beeldvorming

Bij veel organisaties worden de webrichtlijnen beschouwd als een technisch en ingewikkeld onderwerp. VNG geeft aan dat de webrichtlijnen binnen gemeenten vaak bestuurlijk niet interessant worden gevonden.⁸⁵ In een discussie in de webrichtlijnen discussiegroep op LinkedIn stelt een adviseur bij een gemeente het volgende:

'Ik loop tegen behoorlijk wat weerstand aan binnen de organisatie als het gaat om de webrichtlijnen. Mailtjes zoals: Tja we hebben niets met de webrichtlijnen, dat wordt van buitenaf opgedrongen en ik heb daar niet om gevraagd, dus wat moet ik er mee.'⁸⁶

In de reacties op dit bericht geven anderen aan het beeld zeer herkenbaar te vinden.

2.1.7 Geen ruimte voor benadering webrichtlijnen als open standaard

De webrichtlijnen zijn geplaatst op de 'pas toe of leg uit'-lijst van het College Standaardisatie. Dit houdt in dat overheidsorganisaties de standaard moeten toepassen bij nieuwe investeringen. Doen ze dit niet, dan moeten ze in hun jaarverslag uitleggen waarom niet. Dit principe vraagt dus om een verantwoording van overheidsorganisaties over hun werkwijze.

In de gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening is er geen ruimte voor dit principe. Een organisatie wordt 'afgerekend' op het wel of niet hebben van het Waarmerk. Naar een uitleg bij niet voldoen wordt niet gekeken. Een betere invulling van het beheer van de standaard, waaronder het 'pas toe of leg uit'-principe, is door zowel de organisaties die de webrichtlijnen toe moeten passen als de beheerder van de standaard gewenst.

Open standaard: transparantie vereist

Transparantie is in het beleid rond open standaarden belangrijk. Door van organisaties te eisen dat ze transparant zijn wordt een actieve dialoog rond de toepassing van een standaard bevorderd. De omgeving is door de transparantie in staat om te controleren of standaarden door de organisatie inderdaad (goed) zijn toegepast.⁸⁷

In het huidige model is wat betreft verantwoording alle focus op het Waarmerk drempelvrij.nl gelegd. In rapportages over de staat van implementatie van de webrichtlijnen wordt alleen hier naar gekeken. Op andere vormen van verantwoording, zoals een 'leg uit' in het jaarverslag, wordt niet actief gestuurd. Alleen het kleine aantal organisaties met een waarmerk is dus transparant over het toepassen van de open standaard webrichtlijnen: doordat zij het waarmerk hebben behaald geven zij aan dat zij de webrichtlijnen toepassen. Omdat de webrichtlijnen een verplichte open standaard zijn op de 'pas toe of leg uit'-lijst zouden overheidsorganisaties echter *altijd* verantwoording moeten afleggen over het al dan niet toepassen ervan.

Overheidsorganisaties: Maar één middel voor verantwoording

Door de huidige wijze van monitoring en rapportage is er voor overheidsorganisaties feitelijk maar één middel om aan te tonen dat ze aan hun verplichtingen voldoen: een jaarlijkse inspectie van het eindproduct, de website. Dit laat geen ruimte aan organisaties om af te wijken van dit regime en op een

84 Van Dijk, M (2011). *Kwaliteit inspectie trajecten*: presentatie op reflectiebijeenkomst Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, 20 april 2011.

85 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2012). *Brief aan de leden betreft webrichtlijnen*. http://www.vng.nl/Documenten/actueel/brieven/ledenbrieven/2012/20120712_Ledenbrief_BABVI-U201201046.pdf, 12 juli 2012.

86 Discussie in LinkedIn-groep webrichtlijnen met als titel 'webrichtlijnen? Onbegrip vanuit de organisatie'.

87 B. Knubben, Forum Standaardisatie (gesprek).

andere manier te verantwoorden hoe de organisatie omgaat met toegankelijkheid, in het kader van 'pas toe of leg uit'. Voorbeelden van situaties waarbij een 'leg uit' van toepassing kan zijn:

Een eigen plan

Organisaties kunnen een eigen toegankelijkheidsstrategie hebben ontwikkeld, waarbij stapsgewijs, over een langere periode, wordt toegewerkt naar een toegankelijke website. Organisaties met grote websites (zoals Rijksoverheid.nl) kunnen het vanwege de omvang van de website verstandiger vinden om te investeren in de ontwikkeling en controle van een goed proces voor het creëren en publiceren van overheidsinformatie.

Onmacht en bewuste keuzes

Organisaties kunnen vastzitten aan leveranciers van ontoegankelijke systemen. Zij kunnen dan niet direct voldoen aan de webrichtlijnen. Websites kunnen daarnaast in een jaar tijd nauwelijks gewijzigd zijn, waardoor een nieuwe inspectie zonde van het geld zou zijn.

Valide uitzonderingen

In sommige beperkte situaties zou het absurd of onhaalbaar zijn als inhoud op een website aan de webrichtlijnen moest voldoen. In de impactanalyse van KING wordt het volgende voorbeeld genoemd:

*'Bijvoorbeeld archieven die in Oud Nederlands zijn geschreven die niet in PDF worden omgezet en op de website worden geplaatst, maar wel telefonisch door een medewerker kunnen worden voorgelezen (vertaald). Het zou anders betekenen dat de gemeente er vanuit gaat dat iedere burger Oud Nederlands kan lezen, wat niet het geval is. Met deze oplossing biedt de gemeente de optimale toegankelijkheid tot de informatie. Dit 'bewust onbekwaam' zijn is onderdeel van de dagelijkse praktijk.'*⁸⁸

Kritiek op de gangbare praktijk vanuit de kant van de organisaties die de webrichtlijnen toe moeten passen is dus dat zij niet kunnen uitleggen waarom ze nog niet aan de webrichtlijnen voldoen.

Beheerder van de standaard: geen input voor doorontwikkeling en beheer

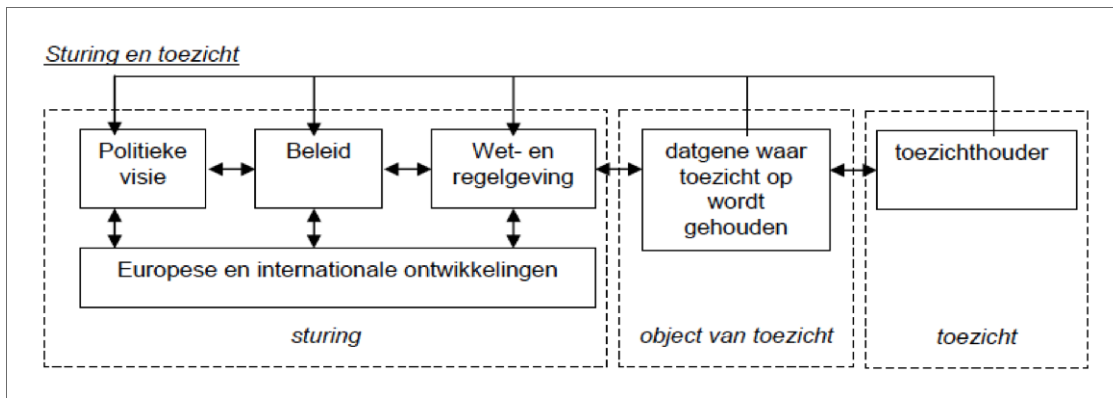
Voor het beheer van een standaard is informatie nodig: inzicht in de stand van implementatie en in knelpunten en succesfactoren (organisatorisch en op webrichtlijnenniveau). Logius heeft deze informatie als beheerder nodig voor een goed beheer en voor doorontwikkeling van de standaard. Het ministerie van BZK heeft de informatie als opdrachtgever nodig voor monitoring en sturing.

Om te kunnen sturen is een vorm van toezicht nodig. De definitie in de Kaderstellende Visie 'Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht' was als volgt:

*'Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.'*⁸⁹

88 Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2012). *Impactanalyse webrichtlijnen Concept (versie 0.9.2)*.

89 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht: Kaderstellende Visie op Toezicht*, 12 oktober 2005.



Afbeelding 1: Sturing en toezicht, uit Kaderstellende Visie Toezicht 2005

Op basis van deze informatie kan de minister zonnodig bijsturen. De Kaderstellende Visie geeft aan dat toezicht niet los kan worden gezien van sturing. Kritiek op de gangbare praktijk vanuit de kant van de beheerder en opdrachtgever van de webrichtlijnen is dat deze informatie om te beheren, doorontwikkelen, monitoren en sturen grotendeels ontbreekt. Dat heeft meerdere oorzaken. Ten eerste is van overheidsorganisaties alleen bekend of ze het Waarmerk hebben behaald, verder niets. In het huidige toetsingsmodel staat 'bijna voldoen' gelijk aan 'niet voldoen'. Deze zwart-wit benadering maakt het model ongeschikt voor het verkrijgen van een betrouwbaar beeld van de inspanningen die een organisatie heeft geleverd, of van de resultaten die de inspanningen wél hebben opgeleverd (de voortgang). Het huidige toetsingsmodel is daarmee als model om toezicht te houden niet geschikt.

Daarnaast geven de beheerder en opdrachtgever van de webrichtlijnen aan dat implementatieproblematiek hen in de huidige situatie vaak niet (voldoende) bereikt. De inspecteurs voor het Waarmerk drempelvrij.nl staan het dichtst bij de praktijk. Zij lopen bij het inspecteren tegen implementatieproblemen aan: zo kunnen zij vaststellen welke richtlijnen het meest voor problemen zorgen en bereiken hen de klachten van klanten. Ook eventuele problemen met de bruikbaarheid van de toetsingsdocumentatie zelf worden met name door de inspectiebedrijven ondervonden. Door de huidige opzet wordt deze informatie echter wel voorgelegd aan de normcommissie van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, maar bereikt deze *niet* (in ieder geval niet via officiële wegen) Logius als beheerder van de norm en BZK als opdrachtgever en beleidsverantwoordelijke.

Het contact met de praktijk is in het huidige beheer niet afdoende formeel geregeld. De in hoofdstuk 1 genoemde gremia voorzien hier ten dele in, maar er is geen formele structuur die al de verschillende gebruikers van de norm verenigt en actief laat meedenken (overheidsorganisaties, leveranciers, inspectiebedrijven, Stichting Waarmerk drempelvrij.nl). Bij het beheer van open standaarden wordt het bestaan van een community als succesfactor voor de adoptie van een standaard gezien⁹⁰. Wel wordt benadrukt dat in een dergelijke 'community' de juiste stakeholders moeten participeren om een evenwichtige community te laten ontstaan.⁹¹

2.2 Is de gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening optimaal?

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op deelvraag 1, betreffende de gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening.

De deelvraag luidt:

90 Lammers, R. (2010). *Adoptie van open standaarden*. <http://www.ictu.nl/archief/hoiv.nl/weblogs/rutger-lammers/2010/09/14/adoptie-van-open-standaarden/index.html>, 14 september 2010.

91 Nederland Open in Verbinding (2010). *Beheer- en OntwikkelModel voor Open Standaarden (BOMOS) versie 2*, pagina 24.

Wat zijn de geconstateerde problemen ten aanzien van de gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening in de periode 2008 – 2012?

De deelvraag valt uiteen in twee delen:

- a) In hoeverre doet de gangbare praktijk, zoals de minister van BZK stelde in de brief van 11 november 2011, te weinig recht aan de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen?
- b) In hoeverre bevordert of belemmert de gangbare praktijk de uitvoering van de verplichtingen van overheidsorganisaties, zoals die vastgelegd zijn in de vorm van een te hanteren open standaard en bestuursafspraken met medeoverheden?

Deelvraag 1a en 1b worden in de volgende paragrafen beantwoord.

2.2.1 Doet de praktijk recht aan de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen?

De deelvraag die in dit onderdeel beantwoord wordt is:

1a: In hoeverre doet de gangbare praktijk, zoals de minister van BZK stelde in de brief van 11 november 2011, te weinig recht aan de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen?

Om een antwoord te geven op deze vraag benader ik deze vanuit de twee genoemde perspectieven op werkelijke stand van implementatie.

In de huidige praktijk wordt een waarmerk pas verleend als een website aan alle eisen voor een toegankelijkheidsniveau voldoet⁹². Zoals hierboven gesteld is dit een logische gang van zaken. De toegankelijkheid van websites die zijn getoetst wordt hierdoor objectief vastgesteld. De huidige praktijk is exclusief gericht op het wel of niet hebben van een waarmerk.

Het wel of niet hebben van een waarmerk is het enige gegeven dat openbaar wordt gemaakt⁹³ en waarnaar wordt verwezen bij besprekingen in de Tweede Kamer, door belangenorganisaties en in de media. Deze focus op het waarmerk leidt echter tot de volgende problemen:

- In het register van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl is maar een zeer klein aantal overheidswebsites terug te vinden. Verondersteld mag worden dat lang niet alle overheidsorganisaties al een inspectie hebben laten uitvoeren op hun website⁹⁴. Duidelijk is dat het feit dat een groot aantal websites geen waarmerk heeft niet automatisch hoeft te betekenen dat deze websites zijn 'afgekeurd' bij een toetsing en dus bewezen ontoegankelijk zijn.
- Van de websites die wel getoetst zijn maar het waarmerk (nog) niet hebben behaald op, is geen verdere informatie openbaar. Organisaties die wel een inspectie hebben laten uitvoeren maar zelfs het oranje waarmerk niet hebben kunnen behalen verschijnen niet op de radar. In het perspectief van toegankelijkheid betekent dit dat deze websites nog niet toegankelijk zijn. In het perspectief van voortgang en inspanning zegt het minder. Wat niet tot uitdrukking komt is het percentage webrichtlijnen dat al wel is behaald.
- Op basis van het bezit van een waarmerk op webrichtlijnenniveau kan niet worden vastgesteld dat de webrichtlijnen duurzaam zijn verankerd in het beleid van de organisatie. Het behalen van het waarmerk kan een eenmalig succes zijn, bijvoorbeeld omdat een projectleider erop heeft gestuurd.

De vraag kan beantwoord worden door een aantal conclusies te trekken:

⁹² Bij het bepalen van conformiteit met een toegankelijkheidsniveau wordt een foutmarge gehanteerd.

⁹³ Stichting Waarmerk drempelvrij.nl. *Waarmerkdragers: Waarmerk behaald (groen)*.
<http://www.drempelvrij.nl/waarmerkdragers/waarmerk-behaald>.

⁹⁴ Meer dan een veronderstelling kan dit, juist door de gangbare praktijk, niet zijn. Er is alleen informatie beschikbaar over websites die wél een waarmerk hebben. In hoeverre de overige overheidswebsites al zijn geïnspecteerd wordt in de huidige praktijk niet zichtbaar.

1. In de gangbare praktijk wordt de mate van toegankelijkheid van een overheidswebsite alleen vastgesteld op basis van het feit of de website het Waarmerk drempelvrij.nl heeft behaald.
2. Als een website het Waarmerk drempelvrij.nl op webrichtlijnniveau heeft behaald, kan hiermee *inderdaad* vastgesteld worden dat de betreffende website (op het moment van toetsing) toegankelijk is.
3. Als een website het Waarmerk drempelvrij.nl op webrichtlijnniveau heeft behaald, kan hiermee *niet* vastgesteld worden of de webrichtlijnen ook duurzaam zijn geborgd in de organisatie, en of het waarschijnlijk is dat de website toegankelijk zal blijven.
4. Als een website *geen* waarmerk draagt, kan daarmee **niet** vastgesteld worden dat de website ontoegankelijk is, of dat de organisatie achter de website niets gedaan heeft aan toegankelijkheid. Het is mogelijk dat de website nog niet is geïnspecteerd, en het is mogelijk dat de website al wel is geïnspecteerd, maar nog geen waarmerk heeft behaald.
5. Daarmee geeft de gangbare praktijk slechts informatie over de toegankelijkheid van een relatief klein deel van alle overheidswebsites, namelijk alleen dat deel dat een waarmerk heeft behaald.



Afbeelding 2: Slechts een zeer klein deel van het totale aantal overheidswebsites heeft een waarmerk behaald. Van de overige websites is geen informatie bekend.

in die zin doet de gangbare praktijk te weinig recht aan de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen.

Concluderend kan gezegd worden dat de gangbare praktijk *in grote mate* te weinig recht doet aan de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen. Dit kan uitgesplitst worden naar twee niveaus. Het eerste niveau betreft de mate waarin de gangbare praktijk een compleet beeld geeft van de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen bij *alle* overheidsorganisaties. Door de focus op het waarmerk is in de gangbare praktijk alleen informatie bekend over het kleine aantal websites dat het waarmerk al heeft behaald. Alle andere websites zijn witte plekken op de kaart.

Het tweede niveau betreft de mate waarin de gangbare praktijk informatie geeft over *individuele* websites. De gangbare praktijk geeft alleen informatie over het aspect toegankelijkheid, maar niet over het aspect voortgang en inspanning van overheidsorganisaties (percentage webrichtlijnen dat is behaald, maatregelen die zijn genomen). Ook

Voorbeeldcase bij deelvraag 1a

Ter illustratie wordt in dit hoofdstuk aan de hand van een bestaand inspectierapport een beschrijving gegeven van de stand van implementatie van de webrichtlijnen, vanuit het perspectief van voortgang en inspanning van de organisatie en van toegankelijkheid van de website. Met dit voorbeeld wordt aangetoond dat het in de praktijk voor kan komen dat een website 'bijna' voldoet aan de webrichtlijnen, maar een lager niveau waarmerk behaalt.

	Ja	Nee	Nvt	
Prioriteit 1	8	0	8	Gefeliciteerd, uw site voldoet aan de prioriteit 1 drempelvrij norm. Uw website heeft de score 16 uit 16 behaald in ons onderzoek. De eerste prioriteit van de drempelvrij norm zorgt ervoor dat alle informatie op uw website bereikbaar is voor uw bezoekers.
Prioriteit 2	23	0	7	De Web Content Accessibility Guidelines prioriteit 2 zijn geschreven om er voor te zorgen dat onder minder ideale omstandigheden bezoekers toch nog bij de informatie op uw website kunnen komen. Het voorkomt dat uw bezoekers bijzondere maatregelen moeten nemen om uw website te kunnen lezen.
Normdocument Webrichtlijnen	64	1	28	Het Normdocument Webrichtlijnen van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl combineert de 46 Prioriteit 1 en 2 ijkpunten van WCAG 1.0 met de 125 Webrichtlijnen van de Nederlandse overheid. De zo ontstane Norm bestaat uit 93 ijkpunten verdeeld in drie niveaus (prioriteit 1, 2 en overige Webrichtlijnen) die zowel de internationaal erkende richtlijnen voor toegankelijkheid (WCAG 1.0) als de Webrichtlijnen van de Nederlandse overheid geheel afdekken.
Kwaliteitsmodel Webrichtlijnen	87	1	37	Het Kwaliteitsmodel Webrichtlijnen bestaat uit de 125 Webrichtlijnen van de Nederlandse overheid. Met de 125 Webrichtlijnen wordt zowel de gebruiksvriendelijkheid als de kwaliteit van een website beoordeeld. Deze richtlijnen zijn gebaseerd op 'best practice' technieken uit het vakgebied van webontwikkelaars. Voor een overzicht van de score op de 125 Webrichtlijnen kunt u het extra rapport Webrichtlijnen raadplegen.

Afbeelding 3: Fragment uit inspectierapport uit 2011 van overheidswebsite (geanonimiseerd).

Uit de bovenstaande tabel blijkt de volgende score:

- Prioriteit 1: site voldoet 16 van 16 ijkpunten;
- Prioriteit 2: site voldoet aan 30 van 30 ijkpunten;
- Normdocument webrichtlijnen: site voldoet aan 92 van de 93 ijkpunten;
- Kwaliteitsmodel webrichtlijnen (andere indeling): site voldoet aan 124 van de 125 webrichtlijnen.

De toelichting in het rapport geeft een goed beeld van wat deze score inhoudt:

Het heronderzoek naar de toegankelijkheid van de website [url website] is afgerond op [datum] volgens het Normdocument webrichtlijnen van Stichting drempelvrij. Uit het onderzoek is gebleken dat alle prioriteit 1 en prioriteit 2 problemen geconstateerd in het vorige onderzoek zijn opgelost. Daarmee heeft de website het Waarmerk Drempelvrij met twee sterren weten te behalen. Gefeliciteerd hiermee!

Bij de overige richtlijnen is nog slechts een enkel structureel probleem geconstateerd betreffende ijkpunt 12.5 (volgorde van de HTML broncode). Het is dan ook duidelijk te zien dat er veel tijd en

moeite in de toegankelijkheid van de website is gestoken en dat dit tot goede resultaten heeft geleid.

De betreffende website voldeed dus aan 124 van de 125 richtlijnen, maar behaalde 'slechts' het Waarmerk drempelvrij.nl met twee sterren.

Vanuit het perspectief van *toegankelijkheid* is dit correct: de website is nog niet toegankelijk op het niveau webrichtlijnen. Vanuit het perspectief van *voortgang en inspanning* geeft het verleende waarmerk een vertekend beeld: namelijk dat de organisatie nog een heel eind te gaan heeft om aan de webrichtlijnen te voldoen, terwijl het nog maar om één richtlijn gaat. In het rapport zelf komt deze nuance wel naar voren, zowel in de scoretabel als in de begeleidende tekst. Een dergelijk rapport is echter niet openbaar. Het enige dat openbaar wordt gemaakt is het behaalde waarmerk, het Waarmerk drempelvrij.nl met twee sterren. Hierdoor gaat de nuancering verloren.

2.2.2 Bevordert of belemmert de gangbare praktijk de uitvoering van verplichtingen door overheidsorganisaties?

In deze paragraaf wordt deelvraag 1b beantwoord:

1b: In hoeverre bevordert of belemmert de gangbare praktijk de uitvoering van de verplichtingen van overheidsorganisaties, zoals die vastgelegd zijn in de vorm van een te hanteren open standaard en in bestuursafspraken met medeoverheden?

Deze vraag wordt beantwoord door conclusies te trekken uit de geconstateerde knelpunten en kritiekpunten met betrekking tot de gangbare praktijk. Het gaat in het kort om de volgende punten:

- De gangbare praktijk doet weinig recht aan de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen bij overheidswebsites;
- In de gangbare praktijk is het middel doel geworden. De focus ligt op het voldoen aan de webrichtlijnen en op het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl (middelen), en niet (genoeg) op het aanbieden van toegankelijke overheidsinformatie;
- De gangbare praktijk laat weinig ruimte voor 'pas toe of leg uit' en transparantie die past bij een open standaard;
- De gangbare praktijk roept veel weerstand op bij degenen die de norm toe moeten passen. Een groot deel daarvan is te wijten aan de wijze waarop organisaties worden beoordeeld ten aanzien van de toegankelijkheid van hun informatie: enkel en alleen op het wel of niet hebben van het Waarmerk drempelvrij.nl. Met allerlei andere factoren wordt geen rekening gehouden. Daarnaast spelen andere zaken een rol, zoals onduidelijkheid over de rollen van stakeholders, ingewikkelde informatie en kosten van implementatie van de webrichtlijnen en inspectie van websites;
- De gangbare praktijk biedt te weinig handvatten voor beheer en beleid. Om te kunnen beheren, doorontwikkelen, monitoren en sturen is informatie nodig. Informatie over de knelpunten en kritische succesfactoren op organisatorisch en webrichtlijnenniveau, en informatie over de bruikbaarheid van de norm, de toetsing en de documentatie.

Op basis van deze inventarisatie kan worden geconstateerd dat de gangbare praktijk de uitvoering van de verplichtingen door overheidsorganisaties eerder belemmert dan bevordert. Daarnaast belemmert de gangbare praktijk ook de uitvoering van adequaat beheer, doorontwikkeling, monitoring en sturing door de beheerder en opdrachtgever.

A large, vibrant red sail is the central focus, billowing against a clear blue sky. The sail is attached to a white mast and rigging. In the background, the deep blue sea stretches to the horizon. The overall scene is bright and clear, suggesting a sunny day at sea.

3

**TOEZICHT EN
BEHEER VANUIT
VERSCHILLENDE
PERSPECTIEVEN**

3 TOEZICHT EN BEHEER VANUIT VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN

In hoofdstuk 1 is het huidige beheer van de webrichtlijnen beschreven. Duidelijk is dat een deel van het beheer al is bepaald en beschreven in het beheerplan. Er zijn echter ook nog lacunes. In dit hoofdstuk wordt voor verschillende perspectieven een aantal organisatorische en methodische aspecten van toezicht en beheer beschreven.

Het eerst besproken perspectief is dat van een open standaard. De webrichtlijnen zijn een open standaard, waardoor de keuze voor dit perspectief een logische is. Daarnaast wordt gekeken naar twee andere domeinen waar beheer en toezicht op naleving een rol speelt: IT auditing en een autoriteit binnen het overheidsdomein, in dit geval de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA).

Het domein van IT auditing is gekozen omdat het goed aansluit bij één van de kritiekpunten op de huidige situatie van de webrichtlijnen. In het huidige model wordt alleen gekeken naar het eindresultaat, namelijk of een website aan de webrichtlijnen voldoet. Kritiek is dat informatie over de kritische succesfactoren in het proces om dat resultaat te behalen ontbreekt. Bij IT auditing wordt gekeken naar opzet, bestaan en werking van beheersmaatregelen om een gestelde norm te behalen. Een audit geeft informatie over de mate waarin een organisatie 'in control' is. Voor de webrichtlijnen kan deze aanpak interessant zijn.

Omdat de webrichtlijnen een overheidsnorm zijn is besloten eveneens te kijken naar een autoriteit binnen de overheid die normen stelt en inspecties uitvoert. Uiteindelijk is de keuze op de NVWA gevallen, om de volgende redenen:

- De situatie van degenen die de norm toe moeten passen bij de webrichtlijnen (namelijk overheidsorganisaties), is goed vergelijkbaar met de situatie van degenen die bij de NVWA de norm moeten toepassen (bedrijven). De overeenkomst is dat zowel bij webrichtlijnen als de NVWA sprake is van een door de overheid opgelegde norm die door de organisaties verplicht moet worden toegepast. De organisaties hebben hier uiteindelijk voordeel aan (een toegankelijke site of bijv. een hygiënisch bedrijf).
- Bij het NVWA wordt een bonus-malussysteem gehanteerd, waarbij bedrijven die zich niet aan de regels houden harder worden aangepakt dan bedrijven die goed bezig zijn. Dit wordt ook wel *Responsive Regulation* genoemd, of 'handhaving met verstand en gevoel'. Dit sluit aan op het kritiekpunt op de huidige praktijk van de webrichtlijnen dat inspecties rigide zijn en dat er niet wordt gekeken naar eerder behaalde resultaten, soort organisatie of website of 'goed gedrag'. Om die reden is het interessant om de methoden op het gebied van toezicht van het NVWA te analyseren.
- De NVWA maakt gebruik van een breed scala aan ondersteunings-, monitoring-, toezicht- en handhavingmiddelen. Onder andere audits en inspecties, nalevingshulp ('*compliance assistance*'), training en voorlichting. Bij de webrichtlijnen wordt er in de huidige praktijk maar één middel gehanteerd: de website-inspectie. Daarnaast is de NVWA een voorbeeld van een organisatie die veel verschillende taken verricht: voorlichting, advies en beheer van kennis, maar ook toezicht op naleving van wetten en normen en handhaving.

3.1 Perspectief open standaarden

De webrichtlijnen zijn in april 2007 door het College Standaardisatie aangenomen als een open standaard voor de overheid. Mei 2008 zijn ze op de 'pas toe of leg uit'-lijst geplaatst. Vanaf dat moment ging de verplichting conform het 'pas toe of leg uit'-regime in.

3.1.1 Beheer en ontwikkeling van open standaarden

Door NOiV is het Beheer- en OntwikkelModel Open Standaarden (BOMOS) ontwikkeld. Dit is een hulpmiddel voor standaardisatiecommunity's en hun opdrachtgevers bij het structureel vormgeven van het beheer en de doorontwikkeling van standaarden. BOMOS is een leidraad, geen norm. In het model wordt beheer en ontwikkelen van standaarden (kortweg: beheer) als volgt omschreven:

*'Alle activiteiten gericht op het structureel werken aan, beschikbaar stellen en houden van een (set van) standaard(en) die steeds past bij de actuele behoefte van de belanghebbenden.'*⁹⁵

Het hoofdmodel van BOMOS is een overzicht van de verschillende activiteiten voor ontwikkeling en beheer die voor een open standaard ingevuld kunnen worden. De drie hoofdlagen zijn *strategie*, *tactiek* en *operationeel*. Implementatie-ondersteuning en communicatie zijn ondersteunende lagen. Per laag zijn meerdere activiteiten aangegeven die uitgevoerd kunnen worden. De invulling van deze activiteiten is situationeel afhankelijk. Verschillende situaties kunnen leiden tot een andere invulling en niet alle activiteiten hoeven in elke situatie in te worden gevuld. In BOMOS 2i, een praktische handreiking voor BOMOS, wordt aangegeven dat uit de praktijk blijkt dat er ondanks deze situationele afhankelijkheid wel degelijk 'basiseisen' gelden die door iedere beheerorganisatie in meer of mindere mate moeten worden ingevuld. Het gaat dan om de volgende elementen:

- **Governance:** beschrijving van de organisatiestructuur, besluitvorming, mogelijkheden voor deelname, benoeming sturend orgaan, betrokkenheid van stakeholders en belangenorganisaties, onafhankelijkheid van de werkgroep en structurele financiering;
- **Rechtenbeleid:** Beschrijving van de licentie op de standaard. Dit moet een 'creative commons' licentie zijn;
- **Kwaliteitsbeleid:** Beschrijving van de gebruikte methodiek voor standaardisatie;
- **Architectuur:** Beschrijving van afhankelijkheden en relaties met andere standaarden;
- **Communitybeheer:** De beheerder van een standaard dient zich actief op te stellen naar haar omgeving en te participeren in werkgroepen van standaarden waarmee een afhankelijke relatie bestaat;
- **Kwaliteit en benchmarking:** Een kwaliteitscheck voordat een standaard uitgebracht wordt moet onderdeel zijn van de procedure;
- **Documentatie:** De specificatie en andere documenten die noodzakelijk zijn voor correcte implementaties moeten vrij beschikbaar zijn;
- **Operationeel:** Er moet een versiebeleid zijn ontwikkeld. Oudere versies moeten uitgefaseerd worden. Het change management proces moet beschreven zijn;
- Er moet een **bezwaar- en klachtenprocedure** zijn betreffende de gevolgde procedures bij ontwikkeling en beheer van de standaard.

3.1.2 'Pas toe of leg uit' verplicht voor overheidsorganisaties

Het 'pas toe of leg uit'-principe werkt als volgt: Overheden zijn verplicht om bij de aanschaf van systemen en diensten de relevante standaarden van de 'pas toe of leg uit'-lijst te eisen ('pas toe'). Ook zijn ze verplicht om over afwijkingen (het niet toepassen van een open standaard uit de lijst) te rapporteren in

⁹⁵ Nederland Open in Verbinding (2010). *Beheer- en OntwikkelModel voor Open Standaarden (BOMOS) versie 2*, pagina 15.

het jaarverslag ('leg uit'). Het beleid gaat uit van de natuurlijke vervangingscyclus van ICT-producten, doordat de eis pas geldt bij de aanschaf van nieuwe producten of diensten.

Omdat de webrichtlijnen al sinds 2008 verplicht zijn voor gemeenten, provincies en waterschappen (en voor het Rijk al sinds 2006), geldt dat bijna alle organisaties inmiddels zullen hebben geïnvesteerd in doorontwikkeling of nieuwbouw van hun website(s). De webrichtlijnen zijn in 2007 aangenomen als standaard door het Forum Standaardisatie. Aangenomen kan dus worden dat voor bijna alle overheidsorganisaties het 'pas toe of leg uit'-principe al in werking is getreden.

3.1.3 Verankering

Het principe is voor zowel Rijksoverheid als gemeenten, provincies en waterschappen op verschillende manieren in afspraken verankerd: voor de Rijksoverheid is in de *Instructie rijksdienst bij aanschaf ICT-diensten of ICT-producten* (Rijksinstructie) vastgelegd dat het 'pas toe of leg uit'-principe geldt. Ook is vanaf begin 2012 de rapportageplicht voor 'leg uit' vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Dit houdt in dat de rapportage met afwijkingen van het principe onderdeel moet zijn van de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Voor gemeenten, provincies en waterschappen is het principe vastgelegd in verschillende akkoorden en implementatieagenda's.

3.1.4 Beleid

Vanaf 2007 was het beleid voor open standaarden gebaseerd op 'high trust' in combinatie met lichte handhavingmethoden zoals monitoring en ranking⁹⁶. Het naleven van het 'pas toe of leg uit'-principe werd aan de overheidsorganisaties zelf overgelaten. Dit beleid wordt nu steeds meer losgelaten. Het besef is er dat sturen op 'pas toe of leg uit' nodig is, om het uiteindelijke doel, het toepassen van de open standaarden, te bereiken. In het eindrapport van NOiV uit 2011 wordt dit ook aangegeven, omdat uit onderzoek gebleken is dat 'pas toe of leg uit' niet altijd wordt toegepast. In een onderzoek van Rijksuniversiteit Groningen in 2011 werd bij een steekproef van aanbestedingen uit de eerste helft van 2010 'pas toe' voor ongeveer 40 procent toegepast, maar 'leg uit' op de overige aanbestedingen werd in de jaarverslagen over 2010 niet teruggevonden.⁹⁷

Maatregelen die genomen zijn om het 'pas toe of leg uit'-principe minder vrijblijvend te maken zijn:

1. Het opnemen van 'pas toe of leg uit' in de Rijksbegrotingsvoorschriften;
2. Het explicieter toelichten van het 'pas toe of leg uit'-principe in afspraken die het ministerie van BZK maakt met medeoverheden over verantwoording;
3. Het vragen aan CIO's om het proces van 'pas toe of leg uit' voldoende te borgen (dit heeft minister Donner in antwoorden op vragen aangegeven);
4. De procedure voor 'pas toe of leg uit' onderdeel maken van de kaders voor grote ICT-projecten binnen het Rijk, zodat 'pas toe of leg uit' voor alle grote ICT-projecten binnen het Rijk wordt geborgd;
5. Voortzetting van monitoring van open standaarden en open source software door de minister van BZK (in het kader van het iNUP);
6. Het laten uitvoeren van een vervolgonderzoek naar de redenen voor niet naleven van 'leg uit' door (mede-)overheden.

Punt 5 spreekt van voortzetting van monitoring van open standaarden. Dit werd voorheen door NOiV gedaan, en wordt vanaf 2012 door het Forum Standaardisatie gedaan: de Monitor Open Standaardenbeleid.

Belangrijk bij het bevorderen van adoptie van een open standaard

Het Forum Standaardisatie merkt dat in de praktijk twee punten sterk bijdragen aan de adoptie van een standaard:

⁹⁶ Nederland Open in Verbinding (2011). *De derde voortgangsrapportage Nederland Open in Verbinding*.

⁹⁷ Rijksuniversiteit Groningen (2011). *De werking van het Pas Toe of Leg Uit regime Nederland Open in Verbinding*.

1. De beschikbaarheid van een middel om makkelijk automatisch te toetsen of een implementatie aan de standaard voldoet;
2. Implementatie van de standaard door bepalende software-leveranciers in hun producten.

Software-leveranciers moeten niet over het hoofd worden gezien als belangrijke succesfactor. Als leveranciers een standaard *niet* toepassen in hun producten betekent het voor overheidsorganisaties meer werk en kosten: dan is maatwerk nodig en controle achteraf. Wordt een standaard echter 'out of the box' geleverd, en/of is validatie van de standaard ingebouwd in producten, dan maakt dat het voor de overheidsorganisatie veel eenvoudiger om de standaard toe te passen.⁹⁸

Het actief betrekken van leveranciers heeft verscheidene voordelen. Zo kan het leiden tot een situatie waarbij leveranciers elkaar 'scherp houden' en hun producten blijven verbeteren. Dit is positief voor de adoptie van de standaard. Een ander voordeel is dat de standaard op die manier al eerder in het proces een rol kan gaan spelen. Als webrichtlijnen standaard geïmplementeerd zijn in software en leveranciers betrokken zijn, speelt het onderwerp al bij de start van projecten een rol en is de kans op een toegankelijke website uiteindelijk groter.⁹⁹

3.2 Auditing

Controle en toezicht op naleving van een norm kan op meerdere wijzen worden ingericht. Eén van die wijzen is het (laten) uitvoeren van audits bij organisaties die de norm moeten naleven. In dit hoofdstuk wordt in hoofdlijnen beschreven wat auditing inhoudt en hoe audits ingezet kunnen worden als controle- en toezichtmiddel

3.2.1 Wat is auditing

Auditing wordt als volgt gedefinieerd in de ISO-normen: *'systematisch, onafhankelijk en gedocumenteerd proces voor het verkrijgen van auditbewijsmateriaal en het objectief beoordelen daarvan om vast te stellen in welke mate aan de auditcriteria is voldaan.'*¹⁰⁰

Binnen auditing zijn meerdere vakgebieden te onderscheiden, waaronder IT auditing¹⁰¹ en accountants-controles. IT auditing is het vakgebied dat zich bezighoudt met het beoordelen van de automatisering en de organisatie van de automatisering. Kenmerkend voor IT auditing is dat het gaat om een onderzoek ten opzichte van een eerder opgesteld en afgestemd normenkader.¹⁰²

Bij IT-auditing zijn meerdere objecten van onderzoek mogelijk, zoals de technische infrastructuur, het operationeel informatiesysteem en procesinrichting.¹⁰³ In het kader van dit onderzoek zal vooral het auditen van processen besproken worden: het onderzoek naar opzet, bestaan en werking van beheersmaatregelen in processen en procedures binnen een organisatie.

3.2.2 Regels voor auditors

In Nederland is NOREA de beroepsorganisatie voor IT-auditors (Nederlandse Orde van Register EDP-auditors). Deze organisatie waakt over de deskundigheid van de auditors en bindt hen aan regels voor de beroepsuitoefening. Eén van die regels is dat een auditor een erkende postdoctorale opleiding voor IT-auditing moet hebben gevolgd.¹⁰⁴ RE is de titel van auditors die lid zijn van NOREA. Een andere certificering voor auditors is CISA (*Certified Information Systems Auditor*).¹⁰⁵

98 B. Knubben, Forum Standaardisatie (gesprek).

99 B. Knubben, Forum Standaardisatie (gesprek).

100 Definitie in de ISO-norm ISO 19011, de norm voor het auditen van managementsystemen (gepubliceerd in oktober 2011).

101 Voorheen werd IT auditing EDP (electronic data processing) auditing genoemd.

102 Wikipedia (2012). *IT-audit*. <http://nl.wikipedia.org/wiki/IT-audit>, geraadpleegd op 20 augustus 2012.

103 Wikipedia (2012). *IT-audit*. <http://nl.wikipedia.org/wiki/IT-audit>, geraadpleegd op 20 augustus 2012.

104 NOREA. *Hoe word ik RE*. <http://www.norea.nl/Norea/Opleidingen/Hoe+word+ik+RE/default.aspx>, geraadpleegd op 14 augustus 2012.

105 Wikipedia (2012). *IT-audit*. <http://nl.wikipedia.org/wiki/IT-audit>, geraadpleegd op 20 augustus 2012.

Een auditor moet deskundig, onpartijdig, onafhankelijk en objectief zijn. Deze houding is belangrijk bij de werkwijze tijdens het verzamelen van bewijsmateriaal en bij het formuleren van een oordeel. Een oordeel moet onpartijdig en onafhankelijk zijn, maar ook consistent. Alleen op die manier kan er vertrouwen zijn in de oordeelvorming van auditors bij de gebruikers van de oordelen van auditors.¹⁰⁶

3.2.3 Interne en externe audits

Audits kunnen zowel intern worden uitgevoerd als door een externe instantie. Interne audits worden door de organisatie zelf uitgevoerd en zijn vaak gericht op het continu verbeteren van processen binnen de organisatie. Een externe audit wordt uitgevoerd door een daartoe bevoegde instantie, zoals een accountant of KEMA. Bij deze externe audits wordt meestal gebruik gemaakt van een bestaande set normen, zoals ISO.

Interne audits kunnen de basis vormen voor externe audits. In dat geval is het belangrijk dat de interne audit volgens een gestructureerd en vastgelegd proces wordt uitgevoerd. Bij de externe audit wordt dan met name het interne auditproces onder de loep genomen, en vindt er slechts een marginale toets van de interne auditresultaten plaats.¹⁰⁷

Het resultaat van een onafhankelijke audit door een certificerende instantie is (bij gebleken conformiteit) een goedkeurende verklaring dat de processen in een organisatie voldoen aan vooraf opgestelde criteria. Dit wordt een *Third Party* Mededeling (TPM) genoemd. Bij deze verklaringen staat aantoonbaarheid voorop.

3.2.4 Opzet, bestaan en werking

Ten aanzien van maatregelen die zijn getroffen om aan het gestelde normenkader te voldoen wordt bij een audit naar drie fasen gekeken: *opzet*, *bestaan* en *werking*.¹⁰⁸ Bij *opzet* wordt beoordeeld of een ontwerp aanwezig is voor beheersmaatregelen om aan de gestelde normen te voldoen. Is er een plan uitgedacht om processen zo in te richten (met afdoende beheersmaatregelen) dat aan de gestelde normen kan worden voldaan? Bij *bestaan* wordt beoordeeld of deze beheersmaatregelen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en worden gevolgd, dus of ze 'bestaan'. Zijn bijvoorbeeld de juiste systeeminstellingen aanwezig, zijn procedures bekend bij medewerkers en worden ze gevolgd? Bij *werking* wordt voor een afgebakende periode beoordeeld of de beheersmaatregelen actief zijn geweest, dus of ze 'werken' zoals bedoeld.

Het verschil tussen de beoordeling van *bestaan* en *werking* is dat bij *bestaan* een momentopname wordt beoordeeld: op het moment van oordelen bestaan de procedures. Bij *werking* wordt over een langere periode beoordeeld of de procedures juist worden gevolgd en of de beheersmaatregelen operationeel zijn. Een oordeel over de *werking* wordt dus gevormd door in een afgebakende periode meerdere malen vast te stellen dat de beheersmaatregelen *bestaan*. Hieruit volgt dat de audit alleen van toepassing is op de aangegeven periode, en niet op de toekomst.¹⁰⁹

De beheersmaatregelen worden bij een audit omschreven in *controls*. Het geheel aan controls dient afdoende te zijn om 'in control' te zijn van de processen en de organisatie.¹¹⁰

3.2.5 Auditmiddelen

Een auditor kan verschillende auditmiddelen inzetten. Op basis van deze middelen zal hij zich een oordeel vormen over *opzet*, *bestaan* en *werking*. Auditmiddelen kunnen ingedeeld worden in drie groepen: 1) inlichtingen van de gecontroleerde organisatie, 2) bewijsstukken en overige vastleggingen en 3) eigen waarnemingen. Welke middelen worden ingezet hangt af van een aantal factoren, namelijk de scope en reikwijdte van het onderzoek, de toepasbaarheid van het auditmiddel, effectiviteit, nauwkeurigheid,

106 Van Praat, J., Suerink, H. (2004). *Inleiding EDP-auditing*. Den Haag: Ten Hagen Stam Uitgevers, hoofdstuk 3.

107 Nieuwenhuis, M.A. (2010), *The Art of Management [the-art.nl]*.

108 Nieuwenhuis, M.A. (2010), *The Art of Management [the-art.nl]*.

109 Van Praat, J., Suerink, H. (2004). *Inleiding EDP-auditing*. Den Haag: Ten Hagen Stam Uitgevers, pagina 59.

110 Kornelisse, P., Smeets, M.R.A.M., van Veen, M. (2009). *IT-beveiligingstesten als onderdeel in IT-audits*. <http://www.compact.nl/artikelen/C-2009-4-Kornelisse.htm>.

efficiency en socio-psychologische effecten (de mate waarin de inzet van een auditmiddel door de gecontroleerde bezwaarlijk wordt gevonden).¹¹¹

Voor het verkrijgen van inlichtingen van de gecontroleerde organisatie kunnen verschillende technieken worden ingezet. De meest gebruikte is het interview. Als bewijsstukken en overige vastleggingen gelden bijvoorbeeld mutatieverslagen, financiële verantwoordingen, organisatie- en bedrijfsbeschrijvingen, functie- en taakbeschrijvingen en facturen.

Eigen waarnemingen van de auditor kunnen bestaan uit het volgen van de handelingen van anderen die betrokken zijn bij de uitvoering van een proces of procedure. Deze techniek wordt veel gebruikt bij het beoordelen van de *werking*. Ten tweede kunnen de eigen waarnemingen bestaan uit het al of niet met behulp van geautomatiseerde hulpmiddelen onderzoeken van objecten. Meestal wordt in dit geval het *bestaan* van een bepaald object vastgesteld. Technieken voor eigen waarneming zijn onder andere: inventarisatie, proceduretests en lijncontroles.

Bij inventarisatie neemt de auditor de fysieke aanwezigheid van zaken waar, zoals de aanwezigheid van softwarelicenties. Bij proceduretests neemt de auditor de concrete uitvoering van een proces of procedure waar. De beschrijving van de procedure (*opzet*), die al eerder is beoordeeld en goedgekeurd door de auditor, geldt hierbij als uitgangspunt. Aan de hand van deze beschrijving wordt met een waarneming van het proces of de procedure bepaald of er een goede *werking* is over een bepaalde periode.¹¹²

Een voorbeeld: een organisatie heeft fysieke beveiligingsmaatregelen opgesteld om de toegang tot een bepaalde ruimte in een datacenter te controleren. Bezoekers met een bezoekerspas mogen niet in deze ruimte komen. Bij een IT audit kan de auditor een bezoekerspas aanvragen en deze bij de paslezer houden. In opzet is vastgelegd dat hem de toegang zou moeten worden geweigerd. Door dit uit te voeren observeert de auditor of de control (beheersingsmaatregel) daadwerkelijk actief is (werking).¹¹³

Lijncontroles zijn een bijzondere vorm van een proceduretest, waarmee het *bestaan* van een procedure wordt vastgesteld. In dat geval wordt een bepaalde transactie volledig nagelopen om vast te stellen of alle uit de transactie voortvloeiende handelingen in overeenstemming met de *opzet* worden uitgevoerd.¹¹⁴

3.2.6 Resultaat van een audit

Het resultaat van een audit is een oordeel van de auditor in de vorm van een rapport. Het oordeel van de auditor geeft aan of op basis van de audit gesteld kan worden dat de organisatie 'in control' is. Dit oordeel wordt gebaseerd op eventuele gevonden afwijkingen tussen het gestelde toetsingskader en de geconstateerde werkelijkheid. De doelstelling van auditing is het geven van een zekere mate van zekerheid aan de opdrachtgever of aan derden over de mate waarin een organisatie 'in control' is.¹¹⁵

Geen absolute zekerheid

Er is bij audits altijd sprake van een zogenaamd ontdekkingsrisico: het risico dat de auditor onvolkomenheden *niet* ontdekt die wel van belang zijn. De auditor moet dit risico tot een aanvaardbaar niveau reduceren door zijn audit goed in te richten. Zo moet hij de juiste keuze maken in toe te passen controle-middelen, omvang van het onderzoek en moment waarop controlemiddelen worden ingezet. Absolute zekerheid geven op basis van een uitgevoerde audit is vrijwel onmogelijk. Voor elke audit gelden namelijk beperkingen: de omvang van het onderzoek en de keuze in aspecten die beoordeeld worden. Bij een audit kan altijd slechts een deel van de werkelijkheid worden waargenomen.¹¹⁶

111 Van Praat, J., Suerink, H. (2004). *Inleiding EDP-auditing*. Den Haag: Ten Hagen Stam Uitgevers, pagina 83.

112 Van Praat, J., Suerink, H. (2004). *Inleiding EDP-auditing*. Den Haag: Ten Hagen Stam Uitgevers, pagina 86.

113 Voorbeeld uit tijdschrift Compact: Kornelisse, P., Smeets, M.R.A.M., van Veen, M. (2009). IT-beveiligingstesten als onderdeel in IT-audits. <http://www.compact.nl/artikelen/C-2009-4-Kornelisse.htm>.

114 Van Praat, J., Suerink, H. (2004). *Inleiding EDP-auditing*. Den Haag: Ten Hagen Stam Uitgevers, pagina 86.

115 Van Praat, J., Suerink, H. (2004). *Inleiding EDP-auditing*. Den Haag: Ten Hagen Stam Uitgevers, pagina 108.

116 M. Janssen, Logius (gesprek).

3.2.7 Audits als toezichtmiddel

Een vorm van toezicht met behulp van audits is het verplicht stellen van aantoonbaar 'in control' zijn. Organisaties die aan een norm moeten voldoen worden geacht audits aan te vragen en periodiek auditverklaringen te overleggen aan de toezichthouder. De verplichte wettelijke controle van de jaarrekening van grote ondernemingen¹¹⁷ door een accountant is hier een voorbeeld van.

Het is ook mogelijk dat audits door de toezichthouder zelf worden uitgevoerd. Zo voeren diverse autoriteiten zoals de Nederlandse Emissieautoriteit, de Militaire Luchtvaart Autoriteit en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit zelf audits uit bij organisaties waarop zij toezicht houden.

Toezicht op de auditor

In veel situaties wordt vertrouwd op verklaringen van auditors. Belangrijk is dus dat de auditor betrouwbaar is. Middelen om deze betrouwbaarheid te vergroten zijn het vereisen van accreditatie van de auditors of het houden van toezicht op de auditors in een andere vorm.

Bij PKloverheid wordt gebruik gemaakt van accreditatie: auditerende instellingen die goedkeurende verklaringen verlenen aan certificaatdienstverleners zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie.¹¹⁸

Bij accountancy is het toezicht op individuele accountants en accountantsorganisaties geregeld met de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Op grond van deze wet moeten individuele accountants of accountantsorganisaties een vergunning hebben als ze wettelijke taken willen uitvoeren, zoals het controleren en goedkeuren van jaarrekeningen. Accountants en accountantsorganisaties moeten deze vergunningen bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) aanvragen.¹¹⁹ AFM is toezichthouder op de accountantsmarkt. Het toezicht van de AFM bestaat uit controles van (de werking van) het kwaliteitsbeheersingssysteem van accountantsorganisaties. Concreet wordt gecontroleerd hoe goed controle-informatie is vastgelegd, hoe het proces van oordeelvorming is verlopen en of de accountantsverklaring ondersteund wordt door de bevindingen uit de controle.¹²⁰ De betrouwbaarheid van de auditor (in casu: de accountant) wordt in dit geval dus niet geborgd door accreditatie, maar door het toezicht van de AFM.

Toezicht op processen, niet op resultaat

Toezicht dat gebaseerd is op audits betreft het controleren van *opzet*, *bestaan* en *werking* van beheersmaatregelen (in processen in een organisatie) om een bepaald resultaat te bereiken, zoals het voldoen aan een norm. In een audit wordt dit resultaat zelf niet onderzocht. Dit wordt ook wel *systeemtoezicht* genoemd:

*'Toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf.'*¹²¹

Een hieraan gerelateerde methode van toezicht is *systeemgericht toezicht*:

*'De integrale combinatie van systeemtoezicht en toezicht op output.'*¹²²

117 Een wettelijke controle van de jaarrekening (voortvloeiend uit artikel 393 BW2) is verplicht voor ondernemingen en instellingen indien deze twee boekjaren achtereen hebben voldaan aan 2 van de 3 criteria: 1) een omzet van meer dan 8,8 miljoen euro, 2) balanstotaal van meer dan 4,4 miljoen euro, 3) meer dan 50 medewerkers in dienst. Kijk voor meer informatie op http://nl.wikipedia.org/wiki/Wettelijke_controle

118 PKloverheid geeft PKloverheid-certificaten uit. Een certificaat is een computerbestand dat fungeert als een digitaal paspoort voor de eigenaar van dat bestand. PKloverheid-certificaten worden uitgegeven door certificaatdienstverleners die voldoen aan de eisen van PKloverheid (Logius) en de OPTA. Kijk voor meer informatie op <http://www.logius.nl/producten/toegang/pkloverheid/>

119 De Rijksoverheid. *Wat houdt de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) in?* <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financieel-toezicht/vraag-en-antwoord/wat-houdt-de-wet-toezicht-accountantsorganisaties-wta-in.html>, geraadpleegd op 14 augustus 2012.

120 Autoriteit Financiële Markten (AFM). *Waarom houdt de AFM toezicht?* <http://www.afm.nl/nl/professionals/afm-voor/accountants/tz-accountantorg.aspx>, geraadpleegd op 14 augustus 2012.

121 Inspectieraad (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*. http://www.inspectieloket.nl/Images/Inleiding%20Systeemtoezicht%20grote%20bedrijven_tcm296-260040.pdf, geraadpleegd op 14 augustus 2012.

122 Inspectieraad (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*. http://www.inspectieloket.nl/Images/Inleiding%20Systeemtoezicht%20grote%20bedrijven_tcm296-260040.pdf, geraadpleegd op 14 augustus 2012.

In dit geval gaat toezicht via bedrijfssystemen gepaard met (in het ideale geval een beperkt aantal) fysieke controles.

3.2.8 Auditing als toezichtmiddel voor webrichtlijnen

De praktijk van (IT) auditing biedt aanknopingspunten voor de aanpak van toezicht op naleving van de webrichtlijnen. Een punt van kritiek op de huidige gangbare praktijk is dat alleen een productinspectie geldt als 'bewijs' van voldoen aan de verplichtingen. Dit heeft meerdere nadelen. Een productinspectie is een momentopname en geeft geen informatie over de getroffen maatregelen om ook in de toekomst toegankelijk te blijven. Met andere woorden: het resultaat wordt onderzocht, maar naar *opzet*, *bestaan* en *werking* van al dan niet genomen beheersmaatregelen wordt niet gekeken.

Het streven om online toegankelijk te zijn opnemen in het beleid is een eerste maatregel om toegankelijkheid van online informatie te borgen binnen een organisatie. Een beleidsbesluit en beleidsplannen om aan dit streven te voldoen gelden in een audit als bewijzen voor de *opzet* van beheersmaatregelen. Deze *opzet* moet vervolgens resulteren in het *bestaan* van de maatregelen in processen van de organisatie. Is er bijvoorbeeld een project 'implementatie webrichtlijnen' en zijn hiervoor mensen en middelen vrijgemaakt? Zijn er procedures om toegankelijke webinhoud te produceren? Zijn er rapportages van webrichtlijnenonderzoeken?

Om te beoordelen of de maatregelen *werken* kan over een bepaalde periode gekeken worden naar aanbestedingsteksten (is toegankelijkheid elke keer geëist?), naar gepubliceerde webinhoud (is dit elke keer volgens de procedures gegaan?), naar eigen controles en inspectierapporten (zijn systematisch onderzoeken uitgevoerd?).

Belangrijk: bij een controle gebaseerd op *opzet*, *bestaan* en *werking* van beheersmaatregelen geldt dus de mate waarop een organisatie 'in control' is om toegankelijke producten op te leveren als maatstaf, niet de toegankelijkheid van de producten zelf.¹²³

Self assessment

IT audits zijn uitgebreide processen, waarvoor budget en middelen nodig zijn¹²⁴. In situaties waarbij inzicht in opzet, bestaan en werking van beheersmaatregelen gewenst is kan ook de minder uitgebreide *self assessment* worden ingezet. Een *self assessment* is een vragenlijst die een organisatie op eigen verantwoording invult. In een *self assessment* kan gevraagd worden naar een zelfde soort bewijsmaterialen als bij een audit zou worden verzameld door de auditor. De *self assessment* kan eventueel aangevuld worden met steekproefsgewijze 'mini-audits' om vast te stellen of de *self assessment* naar waarheid is ingevuld.¹²⁵

Bij het toezicht op banken door De Nederlandsche Bank (DNB) wordt onder andere gewerkt met een *self assessment*. Banken moeten deze verplicht invullen. De *self assessment* geeft aan in welke mate een bank 'in control' is. Deze *self assessment* is niet het enige toezichtmiddel. De resultaten van de vragenlijst worden vergeleken met audits die periodiek worden uitgevoerd bij de banken, en met het beeld dat DNB heeft van de betreffende bank.¹²⁶

Toezicht houden

Voor het inzetten van audits of *self assessments* als toezichtmiddel op de naleving van webrichtlijnen door overheidsorganisaties zijn verschillende scenario's mogelijk. Voorop staat dat het toezicht in alle scenario's met name gericht is op de maatregelen die binnen een organisatie zijn genomen om online toegankelijk te zijn, en niet op het resultaat van die maatregelen.

In de zwaarste variant wordt het laten uitvoeren van de audits niet aan overheidsorganisaties zelf overgelaten, maar worden de audits uitgevoerd door een toezichthoudende organisatie voor de webrichtlijnen.

In een lichtere variant kan uitgegaan worden van zelfregulering: overheidsorganisaties zijn dan zelf

¹²³ De Rooij, R. (2012). *Onderzoek naar conformiteit met webrichtlijnen*.

¹²⁴ M. Janssen, Logius (gesprek).

¹²⁵ M. Janssen, Logius (gesprek).

¹²⁶ M. Janssen, Logius (gesprek).

verantwoordelijk om audits uit te laten voeren. Zij moeten deze zelf aanvragen en betalen. De resultaten van periodieke audits moeten zij voorleggen aan de toezichthouder. De toezichthouder kan vertrouwen op geaccrediteerde auditors en vereisen dat audits altijd door een geaccrediteerde instantie worden uitgevoerd, of zelf de auditors controleren.

Een andere, minder 'zware' wijze van toezicht betreft het laten invullen van een *self assessment* door overheidsorganisaties. In deze situatie wordt gewerkt met een grote mate van vertrouwen: de overheidsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk om de *self assessment* naar waarheid in te vullen. Eventueel kunnen *self assessments* ondersteund worden door steekproeven: 'mini-audits' om de aanwezigheid van bewijsmaterialen te verifiëren, uitgevoerd door de toezichthouder zelf of door derde partijen. Voor de webrichtlijnen zou bij zo'n steekproef bijvoorbeeld ter plaatse gecontroleerd kunnen worden of toegankelijkheid is opgenomen in beleidsplannen, of er redactiehandleidingen aanwezig zijn om toegankelijke inhoud te publiceren en of er instructies zijn voor aanbestedingen.

3.3 De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

3.3.1 Organisatie

De NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) is één van de Rijksinspecties. Toen de VWA in 2002 werd opgericht was bij de Tweede Kamer en betrokken maatschappelijke organisaties een sterke behoefte aan één krachtige organisatie op het gebied van voedsel- en productveiligheid, als gevolg van een aantal crises en incidenten op het gebied van voedselveiligheid. Er was een organisatie nodig die integrale verantwoordelijkheid kan dragen voor zowel het toezicht als voor de risicobeoordeling en risicocommunicatie.¹²⁷

De NVWA functioneert onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). De opdrachtgevers van de NVWA zijn het ministerie van EL&I en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De NVWA bestaat uit vijf divisies, een stafdirectie en een bureau Risicobeoordeling & Onderzoeksprogrammering. De organisatie staat onder leiding van een inspecteur-generaal. Samen met de plaatsvervangend inspecteur-generaal en de directeuren vormt hij de directieraad van de NVWA.¹²⁸ De NVWA is een grote organisatie. In het jaarplan 2012 staat aangegeven dat er in totaal 1913 fte medewerkers actief zijn, buiten de directiestaf, de inspecteur-generaal en de plaatsvervangend inspecteur-generaal.¹²⁹

3.3.2 Werkzaamheden van de NVWA

Kerntaken van de NVWA zijn *handhaving*, *risicobeoordeling* en *risicocommunicatie*. Daarnaast zijn er nog twee andere taken: beleidsadvies en uitvoering.¹³⁰

De missie van de NVWA is het bewaken van de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, en het handhaven van de natuurwetgeving. De werkzaamheden van de NVWA om deze missie te vervullen vinden plaats op vele terreinen¹³¹. Voorbeelden van werkzaamheden zijn ondersteuning van bedrijven door het opstellen en controleren van

127 In 2002 werden daarom de Keuringsdienst van Waren (KvW) en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) ondergebracht in de nieuwe VWA. Tot 2006 hebben deze organisaties samengewerkt als werkmaatschappijen binnen de VWA. Sinds 1 januari 2006 zijn ze gefuseerd tot één agentschap: de Voedsel en Waren Autoriteit. Per 1 januari 2012 zijn de Algemene Inspectiedienst (AID), Plantenziektenkundige Dienst (PD) en Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) gefuseerd tot de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).
<http://www.vwa.nl/organisatie/over-de-nvwa/geschiedenis>

128 De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Organisatie*. <http://www.vwa.nl/organisatie>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

129 De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (2012). *Jaarplan 2012*.

130 De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (2012). *Jaarplan 2012*, pagina 9.

131 De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Werkzaamheden NVWA in vogelvlucht*.

<http://www.vwa.nl/organisatie/over-de-nvwa/werkzaamheden-nvwa-in-vogelvlucht>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

handboeken, logboeken en protocollen, het houden van toezicht door inspecties en audits bij bedrijven, het controleren van goederen bij import en export, het adviseren van beleidsmakers en sectoren, het verzamelen van kennis over planten- en dierenziekten en plagen, het uitgeven van goedkeurende verklaringen bij de export van producten en het optreden in crisissituaties door het uitbreken van dierziekten.

3.3.3 Handhaving en toezicht op naleving

Handhaving is één van de kerntaken van het NVWA. De NVWA definieert toezicht als één van de elementen van handhaving. Het begrip handhaving is in de opvatting van de NVWA breder dan toezicht alleen, en omvat *'alle handelingen die zich richten op het beïnvloeden van nalevingsgedrag'*.¹³² Dit omvat het houden van toezicht (inspecties), maar ook het uitvoeren van opsporingsonderzoek, handhavingscommunicatie, dienstverlening, exportkeuringen, enzovoorts. Bij het constateren van overtredingen neemt de NVWA gepaste maatregelen. Deze maatregelen (interventies) zijn vastgelegd in het interventiebeleid van de NVWA.

Binnen de hoofddomeinen voedselveiligheid, productveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, plantgezondheid en natuur houden drie divisies van de NVWA voortdurend toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Om dit adequaat te kunnen doen vergaren en beheren ze kennis over de verschillende domeinen en analyseren ze nalevingsrisico's. Ook vormen ze zich per domein een beeld van de naleving.

De NVWA werkt met een risicogerichte aanpak, gebaseerd op kennis van en samenwerking met de sector en op gedragsbeïnvloeding. Handhavingsmethoden die de NVWA hanteert zijn dienstverlening, handhavingscommunicatie, horizontaal toezicht, repressief toezicht en opsporing. Welke methode of methodes worden ingezet hangt af van de sector of het bedrijf. De NVWA werkt aan een gedifferentieerde benadering van doelgroepen. De te hanteren handhavingsmethode wordt afhankelijk van de risico's, het nalevingsgedrag en de ontwikkeling binnen een sector gekozen.¹³³

De NVWA geeft aan dat inspecteren van oudsher één van de manieren is om de doelen van de NVWA te realiseren. Toch is het slechts een middel. Het verhogen van de naleving is *het* handhavingsdoel van de NVWA.¹³⁴

'Hard waar het moet, zacht waar het kan': responsive regulation

In 2006 is een vernieuwde visie op handhaving ontwikkeld, die vanaf die tijd verder is uitgewerkt. Deze visie wordt omschreven als 'handhaven met verstand en gevoel', of 'hard waar het moet, zacht waar het kan'.¹³⁵ Het is een handhavingsbeleid op basis van risico's en proportionaliteit. Het doel van deze vernieuwing is het verhogen van de effectiviteit van het toezicht en het verminderen van de toezichtlast voor ondernemers die goed presteren. De nieuwe visie sluit aan op de Kaderstellende Visie op Toezicht uit 2005: "Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht".

Uitgangspunt bij de missie van de NVWA is dat bedrijven en consumenten een *eigen verantwoordelijkheid* hebben en dat de NVWA als toezichthouder het nemen van die eigen verantwoordelijkheid bevordert. Dit past bij het kabinetsbeleid dat uitgaat van een overheid die alleen ingrijpt in het maatschappelijk verkeer als daar een goede reden voor is. De NVWA gaat uit van 'compliance': ze beseft dat een groot deel van de organisaties die onder toezicht staan vrijwillig de wetten en regels willen naleven. De NVWA stelt vertrouwen in deze organisaties, voortvloeiend uit het besef dat betrouwbare bedrijven een eigen intrinsieke drijfveer hebben om regels goed na te leven. Het uitgangspunt van de NVWA is daarom 'vertrouwen, tenzij...'.¹³⁶

Voor bonafide bedrijven hanteert de NVWA een ander soort toezicht. Voor deze bedrijven verandert het toezicht over een periode van een aantal jaar van klassiek, repressief toezicht naar meer dienstverlening, horizontaal toezicht en handhavingscommunicatie. De toezichtlast wordt daarmee minder.

¹³² De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (2012). *Jaarplan 2012*, pagina 9.

¹³³ De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Handhavingsstrategie*. <http://vwa.nl/organisatie/over-de-nvwa/handhavingsstrategie>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

¹³⁴ De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (2012). *Jaarplan 2012*, pagina 8.

¹³⁵ Voedsel en Waren Autoriteit (2006). *Handhaven met verstand en gevoel*.

¹³⁶ De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (2012). *Jaarplan 2012*, pagina 14.

Ook bij de keuze voor interventiemiddelen wordt uitgegaan van het principe 'hard waar het moet, zacht waar het kan'. Dat houdt in dat de NVWA niet zwaar optreedt bij kleine overtredingen, maar bij ernstige overtredingen juist wel. De NVWA kan hiervoor verschillende middelen inzetten. Bij kleine overtredingen kan gedacht worden aan waarschuwingen en nalevingshulp. Bij zware overtredingen bijvoorbeeld aan het opleggen van een dwangsom.

Horizontaal toezicht

Horizontaal toezicht houdt in dat de NVWA convenanten sluit met het bedrijfsleven. Daarbij wordt vertrouwd in de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf en zijn kwaliteitssystemen. Een aantal bedrijven hanteert een vorm van zelfregulering, bijvoorbeeld door de inzet van eigen kwaliteit-, veiligheid- en controlesystemen. Sommige bedrijven vallen bovendien onder een andere primaire toezichthouder dan de NVWA. De NVWA vertrouwt in dat geval bij bonafide bedrijven op deze vormen van procesbeheersing. De NVWA werkt samen met de betreffende bedrijven of branches of met de betreffende primaire toezichthouder. De NVWA houdt zicht op de effectiviteit van deze systemen door systeemtoezicht en tweedelijns toezicht. In de convenanten worden afspraken gemaakt over hoe een bedrijf de naleving van wet- en regelgeving borgt en hoe het toezicht van de NVWA daarop aansluit. Voor het bevorderen van naleving is monitoring, afspraken tot wederzijdse informatieverstrekking en kennisuitwisseling dan voldoende. Door reality checks in de vorm van monitoring (bijvoorbeeld steekproeven) houdt de NVWA wel zicht op de effectiviteit van de convenanten.

De bedrijven die de regels niet volgen worden juist harder aangepakt en zo gedwongen tot naleving van de wet- en regelgeving. Hier worden door de NVWA zwaardere sancties ingezet, zoals boetes of bijvoorbeeld het direct tijdelijk of permanent sluiten van een bedrijf. De NVWA heeft de minister van VWS verzocht om in 2012 de handhavingmethode *opsporing* ook bij de domeinen van VWS in te zetten. Zo wordt een signaal afgegeven aan overtreders én nalevers dat de NVWA 'hard doorpakt waar dat nodig is'.¹³⁷

Van opsporing van overtredingen naar borgen van naleving

De komende jaren zet de NVWA in op een verschuiving van de focus bij de handhaving. Die lag tot nu toe nog sterk op het opsporen van overtredingen (controle). In de komende jaren zal dit verschuiven naar het borgen van de naleving (in control zijn). In het jaarplan 2012 benoemt de NVWA haar taakopvatting als volgt: 'regisseur van de naleving'.

Bonus-malussysteem: toezicht gebaseerd op risico's

De NVWA geeft in haar Meerjarenvisie 2007-2011 aan met de koerswijziging op het gebied van toezicht bij te willen dragen aan een vermindering van lasten veroorzaakt door het toezicht.

*'Toezicht veroorzaakt per definitie lasten en daarbij soms ergernis.'*¹³⁸

Daarom hanteert de NVWA een bonus-malussysteem: daar waar bedrijven goed presteren laat de NVWA zich minder zien. Sancties maken hier plaats voor hulp bij naleving.

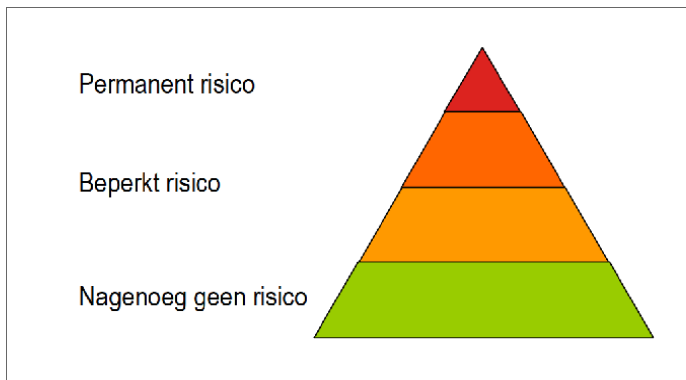
De aard en omvang van het toezicht door de NVWA wordt gebaseerd op de risico's die aan de orde zijn. Bedrijven worden in risicocategorieën ingedeeld die deel uitmaken van een zogenoemde toezichtpiramide. Het uitgangspunt hierbij is dat de risico's worden bepaald door de processen in het bedrijf én de mate waarin het bedrijf de risico's van die processen beheerst. Het gaat dus om de risico's die er zijn voor de consument ná door het bedrijf genomen beheersingsmaatregelen.¹³⁹

Bedrijven worden ingedeeld in drie categorieën: permanent risico (rood), beperkt risico (oranje) en geen risico (groen). Bedrijven worden per aandachtsgebied ingedeeld, waarbij voedselveiligheid het eerste aandachtsgebied is. Dat betekent dat een bedrijf bijvoorbeeld voor voedselveiligheid bij groen ingedeeld kan zijn, en voor productveiligheid bij oranje. De NVWA geeft aan dat het van essentieel belang is dat de criteria waarop indeling plaatsvindt duidelijk en zoveel mogelijk objectief zijn. Toezicht en handhaving worden vervolgens afgestemd op deze indeling.

¹³⁷ De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (2012). *Jaarplan 2012*, pagina 15.

¹³⁸ De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (2007). *Meerjarenvisie 2007-2011*.

¹³⁹ Voedsel en Waren Autoriteit (2008). *Toezichtpiramide*.



Abbeelding 4: Toezichtpiramide zoals deze door de NVWA wordt gehanteerd.

De bedrijven die als 'groen' zijn aangemerkt vormen geen risico's voor de burger. Zij leven de regels goed na. Deze bedrijven krijgen in principe niet meer te maken met handhavingsactiviteiten, maar worden alleen gevolgd via monitoringonderzoek. De NVWA verwacht van deze bedrijven dat zij bij eventuele overtredingen zichzelf corrigeren. Als uit monitoringonderzoek of via consumentenklachten signalen komen dat de regels niet worden nageleefd kan de NVWA wel nader onderzoek doen. De

sector of een individueel bedrijf kan dan in een andere categorie worden geplaatst.

De 'oranje' bedrijven krijgen te maken met traditionele handhaving, bijvoorbeeld in de vorm van betaalde herinspecties, handhavingscommunicatie en nalevingshulp. Bij het vaststellen van overtredingen worden passende maatregelen genomen, zoals deze zijn vastgelegd in het interventiebeleid van de VWA. Dat kan bijvoorbeeld een boeterapport of een schriftelijke waarschuwing zijn.

De 'rode' bedrijven zijn de bedrijven die structureel de regels niet naleven en zo de veiligheid van consumenten in gevaar brengen. Op deze bedrijven is een streng toezichtregime van toepassing, dat als maatwerk wordt ingezet. De NVWA zet hier interventie-instrumenten in met als doel naleving van wet- en regelgeving of beëindiging van de bedrijfsactiviteiten.

Toezicht op controle

De NVWA wil, waar dat veilig kan, zoveel mogelijk aansluiten op bestaande, private controlesystemen. De NVWA omschrijft zelfcontrolesystemen als volgt:

*'Private systemen, waar bedrijven min of meer vrijwillig aan deel kunnen nemen, met als reikwijdte (een deel van) de diervoeder- of voedselveiligheid. Deze systemen kenmerken zich door een interne borging en min of meer onafhankelijke beoordeling en een voldoende zelfregulerend en corrigerend vermogen.'*¹⁴⁰

Zelfcontrolesystemen worden door de NVWA beoordeeld op werking en betrouwbaarheid. Als de systemen adequaat worden bevonden kan het toezicht door de NVWA (op onderdelen) verminderen. De NVWA blijft toezicht houden op de bedrijven. Zo wordt het zelfcontrolesysteem periodiek onderzocht op betrouwbaarheid. De werking van het systeem wordt bovendien door audits en inspecties bij bedrijven beoordeeld. De NVWA geeft aan dat de zelfcontrolesystemen niet in plaats van het toezicht treden. Wel kunnen ze invloed hebben op de bezoekfrequentie, diepgang, tijdbesteding en de interventies die gepleegd worden in het bedrijf.¹⁴¹ In de Meerjarenvisie 2007 – 2011 geeft de NVWA aan de ontwikkeling en toepassing van dit soort zelfcontrolesystemen door het bedrijfsleven te willen bevorderen.

Het kan ook voorkomen dat groepen bedrijven of sectoren zich laten controleren door derde partijen (buiten de NVWA). In dat geval wil de NVWA haar toezicht baseren op controlegegevens van deze instanties. Een voorbeeld hiervan is de controle in de voedingsmiddelensector op het naleven van de HACCP-richtlijnen¹⁴². Er zijn geaccrediteerde instellingen die deze controles mogen uitvoeren. Bedrijven

¹⁴⁰ De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (2012). *Meerjarenvisie 2007-2011*.

¹⁴¹ De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Wat betekenen zelfcontrolesystemen voor bedrijven?*

<http://wva.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/zelfcontrolesystemen-diervoerders-en-levensmiddelen/wat-betekenen-zelfcontrolesytemen-voor-bedrijven>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

¹⁴² HACCP staat voor Hazard Analysis and Critical Control Points. Het is een norm voor voedselveiligheidsmanagement. Bedrijven die zich bezighouden met de bereiding, verwerking, behandeling, verpakking het vervoer en de distributie van levensmiddelen dienen hiervoor alle aspecten van het voortbrengingsproces te identificeren en op gevaren te analyseren. Een HACCP-systeem bevat zeven kernpunten, van inventarisatie van risico's tot het bijhouden van documentatie en registratie. Kijk voor meer informatie op

die dit laten doen, kunnen een certificaat behalen. In de toekomst wil de NVWA de mate van toezicht hierop afstemmen.¹⁴³

In het kort streeft de NVWA dus naar een situatie waarbij de eerstelijns controles door bedrijven, sectoren of andere partijen (privaat of publiek) worden uitgevoerd. De NVWA houdt dan toezicht op de resultaten van deze controles, maar voert ze niet zelf uit.

Uitbesteden van toezichttaken

In de Meerjarenvisie 2007-2011 is een plan opgenomen voor het uitbesteden van toezichttaken. De NVWA kan bepaalde taken uitbesteden aan zogeheten controleorganen ('*control bodies*'). Dit is vastgelegd in controleverordening 882/2004 in de Europese regelgeving. De controleorganen dienen aan een aantal eisen te voldoen. Ze moeten onafhankelijk en deskundig zijn en voldoende uitgerust te zijn om controles goed uit te voeren. De NVWA bepaalt de aard, omvang en uitvoering van de controles, en legt eventueel sancties op. Dat mogen controleorganen niet doen. Controleorganen moeten geaccrediteerd zijn, en staan onder toezicht van de NVWA.

Bij inzet van controleorganen veranderen de bevoegdheden en taken van de NVWA niet. De invulling van het toezicht verandert wel, want de NVWA maakt gebruik van de controlegegevens van het controleorgaan. Toezicht door de NVWA zelf wordt dan verminderd. In het kort: dezelfde controles die voorheen door de NVWA werden uitgevoerd, worden door een controleorgaan uitgevoerd.

3.3.4 Aanknopingspunten voor toezicht en beheer webrichtlijnen

Er zijn veel verschillen tussen de NVWA en de organisaties rond de webrichtlijnen (Logius, Stichting Waarmerk drempelvrij.nl). Zo is de NVWA primair een toezichthouder: handhaving, risicobeoordeling en risicocommunicatie behoren tot de kerntaken. Bij de uitvoering van die handhavingstaak heeft de NVWA bijna alles in eigen hand: het houden van toezicht door het uitvoeren van inspecties, monitoring en auditing. Maar de NVWA adviseert ook: bij overtredingen kan zij bedrijven bijstaan met nalevingshulp en ze adviseert beleidsmakers over te nemen beslissingen. Crisiscommunicatie en kennisborging zijn eveneens werkzaamheden van de NVWA.

De basis van de activiteiten van de NVWA zijn regels voor bedrijven in de verschillende sectoren. De NVWA houdt toezicht op naleving van deze regels, maar beheert ze zelf niet. Veel van deze regels zijn (nationale of internationale) wetten, beschikkingen, regelingen, besluiten en verordeningen.

In het geval van de webrichtlijnen draait het slechts om naleving van één norm, en die wordt door Logius beheerd. Toezicht op naleving is tot op heden niet formeel geregeld. De domeinen waarop de NVWA toezicht houdt liggen ver af van het domein van de webrichtlijnen. De risico's voor consumenten (of burgers) zijn van geheel andere aard. Ondanks deze verschillen biedt de werkwijze van de NVWA een aantal aanknopingspunten voor de inrichting van toezicht en beheer van de webrichtlijnen. Het gaat dan om de volgende zaken:

1. Het scala aan activiteiten van de NVWA, uiteenlopend van toezicht, toezicht op controle en interventie, tot nalevingshulp, voorlichting en training in crisissituaties en advies aan bedrijven en overheid;
2. Het hanteren van een breed scala aan handhavingsmiddelen om naleving te vergroten en aan interventiemiddelen om bij overtreding maatregelen te treffen, variërend van monitoring tot audits en inspecties (handhaving) en van nalevingshulp tot sancties (interventie);
3. Het gebruik van zelfcontrolesystemen van organisaties bij het efficiënt inrichten van toezicht, en het uitbesteden van toezichttaken;
4. Het principe waarbij uitgegaan wordt van de eigen verantwoordelijkheid van organisaties ('vertrouwen, tenzij...') en het hanteren van een bonus-malussysteem, waarbij organisaties

<http://nl.wikipedia.org/wiki/HACCP>

143 De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. *Met welke zelfcontrolesystemen houdt de NVWA rekening?* [http://www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/zelfcontrolesystemen-diervoerders-en-levensmiddelen/met-welke-zelfcontrolesystemen-houdt-de-nvwa-rekening/in-de-levensmiddelensector,](http://www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/zelfcontrolesystemen-diervoerders-en-levensmiddelen/met-welke-zelfcontrolesystemen-houdt-de-nvwa-rekening/in-de-levensmiddelensector, geraadpleegd op 24 augustus 2012) geraadpleegd op 24 augustus 2012.

ingedeeld worden op risico in een toezichtpiramide.

1. Breed scala aan activiteiten als Autoriteit

De NVWA laat zien dat een organisatie verschillende taken kan vervullen op het gebied van handhaving, advies en voorlichting. Juist de vereniging van de vele activiteiten in één organisatie maakt de NVWA tot Autoriteit. Voor de webrichtlijnen ligt dit tot op heden anders. Daar zijn de taken verdeeld over meerdere organisaties. Beheer en doorontwikkeling van de norm is in handen van Logius. Formeel toezicht op naleving is niet aanwezig. Slechts één aspect van controle is uitgewerkt: productinspectie. Dit is in handen van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl.

In vergelijking met de NVWA heeft een inspectie met als doel het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl meer weg van het behalen van een certificaat (bijv. voor HACCP) dan van een inspectie door een inspecteur van de NVWA. Het gaat, net als bij de HACCP-certificaten, om een marktactiviteit die door organisaties zelf moet worden bekostigd. De NVWA spreekt in dit geval over een zelfcontrolesysteem. Dit zijn systemen waar bedrijven min of meer vrijwillig aan deel kunnen nemen. Een verschil met de productinspecties voor het Waarmerk drempelvrij.nl is dat de zelfcontrolesystemen waar de NVWA over spreekt het beheersen en controleren van processen betreffen¹⁴⁴.

Als de vergelijking wordt doorgetrokken kan het Waarmerk drempelvrij.nl gezien worden als een zelfcontrolesysteem, zij het slechts gericht op resultaat en niet op de processen binnen een organisatie. In een situatie waarbij toezicht gehouden dient te worden op naleving van de norm webrichtlijnen zou dit zelfcontrolesysteem een basis kunnen vormen voor het toezicht.

Bij de inventarisatie van kritiekpunten in hoofdstuk 2 komt naar voren dat de versnipperde communicatie vanuit verschillende stakeholders rond de webrichtlijnen voor verwarring zorgt. Het voorbeeld van de NVWA laat zien dat een samenvoeging van verschillende taken onder één organisatie ook een mogelijkheid is. Of daarbij gekozen moet worden voor één gezicht naar buiten toe met behoud van separate organisaties of voor oprichting van een nieuwe organisatie is een beleidskeuze die in dit onderzoek niet wordt gemaakt.

Door de inspecties voor het Waarmerk drempelvrij.nl te benoemen als zelfcontrolesysteem en in analogie met de NVWA toezicht in te richten met gebruikmaking van dit zelfcontrolesysteem ontstaat een ander beeld. Het Waarmerk drempelvrij.nl wordt dan een middel, naast andere zelfcontrolesystemen zoals het laten inspecteren van processen, het gebruikmaken van interne toetsen (bijv. m.b.v. een toetstool) en het vastleggen van een toegankelijkheidsstrategie. Het toezicht wordt losgekoppeld van het Waarmerk drempelvrij.nl. Dit sluit aan op de kritiek dat er in de huidige praktijk onevenredig veel aandacht uitgaat naar het Waarmerk drempelvrij.nl als middel om het voldoen aan de webrichtlijnen te bewijzen. Naast het houden van toezicht (al dan niet op basis van zelfcontrolesystemen) kan een 'webrichtlijnen autoriteit' ook andere werkzaamheden uitvoeren, zoals het verlenen van nalevingshulp, het verzamelen van kennis en het geven van voorlichting en advies.

Een belangrijk punt van verschil tussen de NVWA en Logius is dat Logius beheerder van de norm webrichtlijnen is. Als een toezichthoudersrol bij de organisatie wordt belegd die ook het beheer op de standaard uitvoert zou dit voor problemen kunnen zorgen. Die organisatie draagt dan verschillende petten, en zit op het ene moment als partner met een partij aan tafel (beheer), terwijl die partij op een ander moment 'de maat genomen wordt' (toezicht).¹⁴⁵

2. Breed scala aan handhavingsmiddelen en interventiemiddelen

De NVWA hanteert een breed scala aan handhavingsmiddelen om naleving van wetten en regels in de verschillende domeinen te bevorderen. Wordt een overtreding geconstateerd, dan beschikt de NVWA over een eveneens breed scala aan interventiemiddelen. Handhaving (en bijbehorende interventie) wordt door de NVWA gedefinieerd als '*alle handelingen die zich richten op het beïnvloeden van nalevingsgedrag*'. Voor de situatie van de webrichtlijnen is dit een interessant uitgangspunt. Tot op heden is het beïnvloeden van nalevingsgedrag verdeeld over twee organisaties: Logius voorziet met name in voorlichting en

144 De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Met welke zelfcontrolesystemen houdt de NVWA rekening?* <http://www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/zelfcontrolesystemen-diervoerders-en-levensmiddelen/met-welke-zelfcontrolesystemen-houdt-de-nvwa-rekening/in-de-levensmiddelensector>. geraadpleegd op 24 augustus 2012.

145 M. Janssen, Logius (gesprek).

implementatie-ondersteuning en Stichting Waarmerk drempelvrij.nl voorziet in productinspecties. Het Waarmerk drempelvrij.nl maakt een omvangrijk deel uit van de middelen die ingezet worden om nalevingsgedrag te beïnvloeden. Er is op dit gebied sprake van een tegenstelling: de implementatie-ondersteuning is algemeen van aard (presentaties bij bijeenkomsten, documentatie op de website) en wordt niet gekoppeld aan specifieke situaties. Zo ontbreekt een helpdesk waar concrete vragen kunnen worden gesteld. De inspecties zijn (logischerwijs) wel direct gekoppeld aan de praktijk van organisaties die de webrichtlijnen willen toepassen, maar daarbij wordt weinig implementatie-ondersteuning geboden, vanwege de accreditatie van de inspectiebedrijven. Met andere woorden: nalevingshulp bij 'overtreding' (niet voldoen) ontbreekt. Dit is een punt van kritiek op de huidige situatie.

Bij een inspectie van de NVWA controleert een inspecteur niet alleen of de regels worden nageleefd. Bij het constateren van overtredingen kiest hij op basis van de ernst van de overtreding en de voorgeschiedenis en omstandigheden van het bedrijf het geschikte interventiemiddel. Met het bedrijf spreekt hij een termijn af waarbinnen de overtredingen opgeheven moeten zijn. Vervolgens biedt hij nalevingshulp aan om de betreffende overtreding op te heffen of om herhaling te voorkomen.¹⁴⁶

In een situatie waarbij handhaving wordt ingericht naar de opvatting van de NVWA zou het gemis aan implementatie-ondersteuning in concrete situaties ingevuld kunnen worden. In dat geval kan een 'webrichtlijnen autoriteit' niet alleen toezicht houden (door inspectie, monitoring, audits of steekproeven), maar ook nalevingshulp bieden bij constatering van 'overtredingen' (niet voldoen aan de webrichtlijnen). Het Waarmerk drempelvrij.nl geldt dan nog steeds als zelfcontrolesysteem en kan leiden tot verminderd toezicht. Hierdoor kunnen juist de organisaties die het Waarmerk nog niet hebben behaald de nalevingshulp krijgen die zij nodig hebben.

3. Aansluiten op zelfcontrolesystemen en toezicht uitbesteden

Zoals hierboven besproken gebruikt de NVWA zelfcontrolesystemen van bedrijven als basis voor het toezicht. Als een bedrijf deze systemen goed inzet is minder toezicht nodig. Ook voor de webrichtlijnen kan gedacht worden aan het aansluiten op zelfcontrolesystemen. Het Waarmerk drempelvrij.nl kan één van deze systemen zijn, maar ook de resultaten van procesinspecties, audits van processen en interne controlesystemen zoals een toetstool kunnen de basis vormen van het toezicht. Om met beperkte mensen en middelen een dergelijk toezicht in te richten kan het interessant zijn om de ontwikkeling van zelfcontrolesystemen te bevorderen.

Een andere optie is het uitbesteden van toezichttaken aan een derde partij. Belangrijk hierbij is om het onderscheid tussen zelfcontrolesystemen en controleorganen niet uit het oog te verliezen. In het geval van de webrichtlijnen geldt het Waarmerk drempelvrij.nl als een zelfcontrolesysteem. Stichting Waarmerk drempelvrij.nl en de inspectiebedrijven zijn in de huidige opzet geen controleorgaan in de definitie van de NVWA. Zij houden geen toezicht, maar voorzien in certificering. Een controleorgaan zou bij het houden van toezicht gebruik kunnen maken van deze certificering.

4. Toezicht gebaseerd op vertrouwen

De NVWA hanteert een bonus-malussysteem dat gebaseerd is op risico's en vertrouwen. Daarbij wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, en van het besef dat de meeste bedrijven vrijwillig aan de regels willen voldoen. De NVWA hanteert dit beleid om toezichtlast te verminderen en om zo efficiënt mogelijk om te gaan met budget en middelen, zonder daarbij risico's te vergroten. Ook voor de webrichtlijnen is deze werkwijze het overdenken waard. Een kritiekpunt op de huidige gang van zaken is dat organisaties niet beloond worden voor 'goed gedrag'. Een organisatie die 95 procent van de richtlijnen al heeft behaald krijgt daar geen waardering voor. In de huidige praktijk waarbij alleen het Waarmerk drempelvrij.nl beschikbaar is als middel om voldoen aan de verplichtingen aan te tonen levert een score van 95 procent immers geen waarmerk voor webrichtlijnen op. Bovendien is een jaarlijkse volledige inspectie vereist om het waarmerk te behouden, ook voor organisaties die zeer goed bezig zijn met het onderwerp en voor websites die het hele jaar niet gewijzigd zijn.

De aanpak van de NVWA toont een grote mate van differentiatie in handhavingsstrategieën. Daarbij wordt gekeken naar de prestaties en voorgeschiedenis van bedrijven en naar de ernst van de overtreding. Als

¹⁴⁶ De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Algemene werkwijze inspecteur*. <http://vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/interventiebeleid/algemene-werkwijze-inspecteur>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

een bedrijf betrouwbaar is (wat betreft het naleven van de regelgeving) wordt het toezicht verminderd en zijn eventuele interventiemiddelen minder zwaar.

Een dergelijke gedifferentieerde aanpak kan ook voor de webrichtlijnen ingezet worden. In combinatie met een verantwoordingsmodel kunnen minder zware maatregelen ingezet worden voor organisaties die zich inspinnen om toegankelijk te zijn. Organisaties die geen inspanningen verrichten kunnen juist harder worden aangepakt. Op basis van een dergelijk model kunnen organisaties ingedeeld worden in risicocategorieën. Eventueel kan daarin onderscheid worden gemaakt in mate van 'in control' zijn en resultaten van productinspecties (de huidige inspecties voor het Waarmerk drempelvrij.nl). Een organisatie kan dan voor deze onderdelen in verschillende categorieën ingedeeld worden en op basis van deze indeling kunnen handhavingsmiddelen op maat ingezet worden.

3.4 Vergelijking beheermodellen met huidige situatie

In onderstaande overzichten wordt de huidige gangbare praktijk vergeleken met de verschillende besproken modellen van toezicht en beheer. De voor- en nadelen zijn telkens voor- en nadelen ten opzichte van de huidige situatie. Beheer als open standaard, auditing en de NWWA worden afzonderlijk besproken. Omdat in het eerste geval sprake is van een beheermodel, in het tweede van een methodiek en in het derde geval van een organisatievorm die bepaalde methodieken hanteert is een bruikbare vergelijking van deze drie perspectieven met elkaar niet mogelijk.

3.4.1 Beheer van een open standaard

De webrichtlijnen zijn een open standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst van het College Standaardisatie. Deze status heeft consequenties voor zowel de beheerorganisatie als de overheidsorganisaties die de standaard moeten toepassen. Voor het beheer geldt dat een open inrichting van het beheer zeer belangrijk is, en dat de organisatie, procedures en methodieken goed beschreven dienen te zijn. Voor overheidsorganisaties brengt de status van verplichte standaard op de 'pas toe of leg uit'-lijst een transparantie-eis met zich mee. Overheidsorganisaties zijn verplicht om bij de aanschaf van systemen en diensten de relevante standaarden op deze lijst toe te passen. Ook zijn ze verplicht om afwijkingen (het niet toepassen van een standaard) te rapporteren in het jaarverslag ('leg uit').

Voordelen

- Het 'pas toe of leg uit'-principe geeft overheidsorganisaties de gelegenheid om in voorkomende gevallen uit te leggen waarom zij nog niet aan de webrichtlijnen voldoen;
- De vereiste transparantie voor 'pas toe of leg uit' geeft inzicht in de stand van implementatie van de webrichtlijnen bij overheidsorganisaties en kan daarmee de basis vormen voor beheer, doorontwikkeling, monitoring en sturing;
- De open inrichting van het beheer van de webrichtlijnen maakt het mogelijk voor alle betrokkenen om invloed uit te oefenen op het beheer en de doorontwikkeling van de norm;
- Het 'pas toe of leg uit'-principe stimuleert overheidsorganisaties om zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Nadelen

- Ten opzichte van de huidige situatie vereist het 'pas toe of leg uit'-principe meer inspanning van overheidsorganisaties: zij moeten zich verantwoorden over hun toegankelijkheidsbeleid. Ook de organisaties die (nog) geen Waarmerk hebben behaald moeten dit doen;
- Het adequaat inrichten van het beheer van de webrichtlijnen als open standaard vergt inspanning aan de kant van de beheerder.

3.4.2 Auditing

Het verzamelen van bewijsmateriaal over opzet, bestaan en werking van beheersingsmaatregelen om aan een bepaalde norm te voldoen. Auditing geeft inzicht in de mate waarin een organisatie 'in control' is.

Voordelen

- Geeft in vergelijking met de huidige productinspectie een beter beeld van het 'in control' zijn van organisaties en daarmee over de mate waarin de organisatie op langere termijn aan toegankelijkheidseisen zal voldoen;
- Het inzicht in de mate van 'in control' zijn biedt handvatten voor sturing. Wat zijn kritische succesfactoren op het gebied van genomen beleids- en beheersingsmaatregelen?
- Een audit is ook bruikbaar op het moment dat een Waarmerk (nog) niet is behaald. Het geeft, in tegenstelling tot de huidige situatie, ook inzicht in de stand van zaken bij websites zonder waarmerk.

Nadelen

- Stelt eisen aan de procesinrichting bij overheidsorganisaties die de webrichtlijnen toe moeten passen. Bij de huidige productinspectie is hier geen sprake van. In die zin is de huidige praktijk laagdrempeliger;
- Een audit betreft de procesinrichting van een organisatie. Het product (in casu: de website) wordt niet onderzocht. Een audit kan dus geen uitsluitsel geven over de daadwerkelijke toegankelijkheid van een website.

3.4.3 Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit

De NVWA is een overheidsautoriteit die optreedt als toezichthouder, risico's beoordeelt en risico-communicatie verzorgt. Om de rol als toezichthouder te vervullen maakt de NVWA gebruik van een breed scala aan handavings- en interventiemiddelen. Waar mogelijk wordt bij het toezicht aangesloten op zelfcontrolesystemen van organisaties. Het toezicht is gebaseerd op vertrouwen: hard waar het moet, zacht waar het kan. Organisaties worden ingedeeld op risico, en handhaving wordt hier op afgestemd.

Voordelen

- De vereniging van verschillende taken in één organisatie schept een duidelijk beeld naar buiten toe: één afzender, één communicatiestrategie. Eén autoriteit;
- De vereniging van verschillende taken in één organisatie maakt informatie uit het toezicht direct beschikbaar voor monitoring en sturing;
- Het hanteren van een breed scala aan toezichts- en handavingsmiddelen biedt meer mogelijkheden om naleving te bevorderen dan in de huidige situatie beschikbaar is, zoals het bieden van (concrete) nalevingshulp;
- Aansluiten bij zelfcontrolesystemen van overheidsorganisaties stimuleert het nemen van verantwoordelijkheid door deze organisaties, door zelf systemen in te richten om toegankelijkheid te borgen;
- Aansluiten bij zelfcontrolesystemen van overheidsorganisaties voorkomt dubbel werk, doordat de resultaten van zelfcontroles meegenomen kunnen worden in het toezicht;
- Het hanteren van een bonus-malussysteem biedt de mogelijkheid om organisaties in te delen in risicogroepen. Bij toezicht en handhaving kan dan gefocust worden op de organisaties die nog niet met het onderwerp bezig zijn, in plaats van op de organisaties die goed gedrag vertonen (het waarmerk al hebben behaald);
- Het hanteren van een bonus-malussysteem biedt de mogelijkheid om organisaties te belonen die goed bezig zijn, en organisaties te bestraffen die de regels niet volgen.

Nadelen

- Wanneer zowel het beheer van de standaard als het toezicht houden van naleving van de standaard door één organisatie wordt uitgevoerd, kan dit botsen;
- De opzet van een toezichthoudende organisatie vereist budget en middelen;

- Aansluiting zoeken bij zelfcontrolesystemen betekent dat deze systemen beschikbaar moeten zijn. Deze moeten ontwikkeld en/of getest worden;
- De inzet van zelfcontrolesystemen vereist investeringen in kosten en tijd bij overheidsorganisaties;
- Het hanteren van een bonus-malussysteem brengt het risico met zich mee dat de indeling van organisaties in een bepaalde risicogroep op bezwaren stuit. Criteria voor indeling in een bepaalde groep moeten daarom openbaar, duidelijk en objectief zijn.



4

**CONCLUSIES EN
AANBEVELINGEN**

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies gangbare praktijk

Aan de conclusies en aanbevelingen in dit hoofdstuk gaat de beantwoording van deelvraag 1 vooraf. Deelvraag 1 luidde als volgt:

Wat zijn de geconstateerde problemen ten aanzien van de gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening in de periode 2008 - 2012?

Het eerste aspect van de deelvraag was:

In hoeverre doet de gangbare praktijk, zoals de minister van BZK stelde in de brief van 11 november 2011, te weinig recht aan de mate van werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen bij overheidswebsites?

Uit de inventarisatie van kritiek- en knelpunten kan geconcludeerd worden dat de gangbare praktijk in grote mate te weinig recht doet aan de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen. Dit kan uitgesplitst worden naar twee niveaus. Het eerste niveau betreft de mate waarin de gangbare praktijk een compleet beeld geeft van de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen bij *alle* overheidsorganisaties. Door de focus op het waarmerk is in de gangbare praktijk alleen informatie bekend over het kleine aantal websites dat het waarmerk al heeft behaald. Alle andere websites zijn witte plekken op de kaart.

Het tweede niveau betreft de mate waarin de gangbare praktijk informatie geeft over *individuele* websites. De gangbare praktijk geeft alleen informatie over het aspect *toegankelijkheid*, maar niet over het aspect *voortgang en inspanning van overheidsorganisaties* (percentage webrichtlijnen dat is behaald, maatregelen die zijn genomen). Ook in die zin doet de gangbare praktijk te weinig recht aan de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen.

Het tweede aspect van de deelvraag was:

In hoeverre bevordert of belemmert de gangbare praktijk de uitvoering van de verplichtingen van overheidsorganisaties, zoals die vastgelegd zijn in de vorm van een te hanteren open standaard en in bestuursafspraken met medeoverheden?

Uit de inventarisatie van kritiek- en knelpunten kan geconcludeerd worden dat de gangbare praktijk de uitvoering van de verplichtingen door overheidsorganisaties eerder belemmert dan bevordert. Daarnaast belemmert de gangbare praktijk ook de uitvoering van adequaat beheer, doorontwikkeling, monitoring en sturing door de beheerder en opdrachtgever.

4.2 Een verantwoordingsmodel voor de webrichtlijnen

In deelvraag 2 wordt gevraagd om concrete aanbevelingen om te komen tot een beter verantwoordingsmodel. Vereisten aan het model zijn ten eerste dat het recht doet aan de werkelijke toegankelijkheid (of eigenlijk: de werkelijke stand van implementatie van de webrichtlijnen) en daarmee een voorwaarde vormt voor transparantie en aanspreekbaarheid van individuele overheidsorganisaties. Ten tweede moet het model de adoptie van de webrichtlijnen bij individuele overheidsorganisaties in algemene zin verbeteren, en in het bijzonder de naleving van de geldende verplichtingen en bestuursafspraken bevorderen.

Input voor voorgestelde verbeteringen zijn de problemen en kritiekpunten met het huidige model, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Het nieuwe verantwoordingsmodel moet een oplossing bieden voor deze problemen en kritiekpunten.

4.2.1 Aanbevelingen

Uitgangspunt: andere definitie van naleving en voldoen aan de verplichtingen

Bij de opzet van een verantwoordingsmodel dat bruikbaar is dan het huidige toetsingsmodel moet op een andere manier nagedacht worden over 'naleving'. In de huidige praktijk wordt naleving, of voldoen aan de verplichtingen, vaak gelijkgesteld aan het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl. In die optiek wordt naleving van een norm verengd tot het opleveren van een product dat aan de norm voldoet, en wordt niet gekeken naar duurzame naleving en verankering van de naleving in processen en beleid.

In het domein van voedselveiligheid zou dat bijvoorbeeld betekenen dat van een restaurant kan worden gezegd dat het de regels naleeft als een aantal gerechten na inspectie veilig blijkt te zijn, zonder dat in de keuken gekeken wordt of de kok altijd een muts draagt en levensmiddelen die over datum zijn worden weggegooid. In werkelijkheid speelt hier juist de implementatie van beheersingsmaatregelen om veilig voedsel te produceren een veel belangrijker rol. Een veilig gerecht, zonder haren van de kok of bedorven onderdelen kan immers ook een 'toevalstreffer' zijn.

Ook in het domein van de webrichtlijnen moet een oordeel over de mate van naleving van een norm niet alleen gebaseerd zijn op het resultaat (inspectie van de website), maar ook op de onderliggende processen en maatregelen.

Kern van het model: verantwoording afleggen over toegankelijkheidsbeleid

Organisaties leggen naar buiten toe verantwoording af over hun toegankelijkheidsbeleid. Dat is de kern van het nieuwe verantwoordingsmodel. Hiermee voldoen ze aan de transparantie-eis voor de open standaard webrichtlijnen. De focus verschuift van 'behalen van het Waarmerk' (korte termijn, middel) naar 'aan de slag gaan met toegankelijkheid' (lange termijn, doel).

Klachtenregeling

Aan deze verantwoordingsstrategie wordt een klachtenregeling gekoppeld, zodat aanspreekbaarheid van individuele overheidsorganisaties (door burgers en andere partijen) mogelijk is. Ten opzichte van de huidige klachtenregeling van het Waarmerk drempelvrij.nl heeft deze aanpak twee voordelen. Ten eerste is de regeling niet meer gekoppeld is aan het waarmerk, maar voor alle organisaties van toepassing, ongeacht of zij een waarmerk hebben. Zo wordt deze een stuk nuttiger.

Ten tweede komen klachten met de nieuwe regeling direct terecht bij de website-eigenaar. In de huidige situatie komen de klachten in eerste instantie bij het inspectiebedrijf en Stichting Waarmerk drempelvrij.nl terecht en pas na onderzoek door het inspectiebedrijf bij de website-eigenaar. Bij een model van verantwoordelijkheid en transparantie past een regeling waarbij burgers en andere partijen hun klacht rechtstreeks bij de website-eigenaar bekend kunnen maken, zonder tussenkomst van een andere organisatie.

Ruimte voor 'leg uit'

In de praktijk blijken veel overheidsorganisaties het niet (direct) voor elkaar te krijgen om aan de webrichtlijnen te voldoen. Vaak zijn daar redenen voor, zoals een contract met een leverancier, gebrek aan kennis of budget. In het verantwoordingsmodel moet ruimte zijn voor uitleg in dit soort gevallen. Om te gelden als verantwoording zal een dergelijke uitleg altijd vergezeld moeten zijn van een plan om uiteindelijk het doel te bereiken.

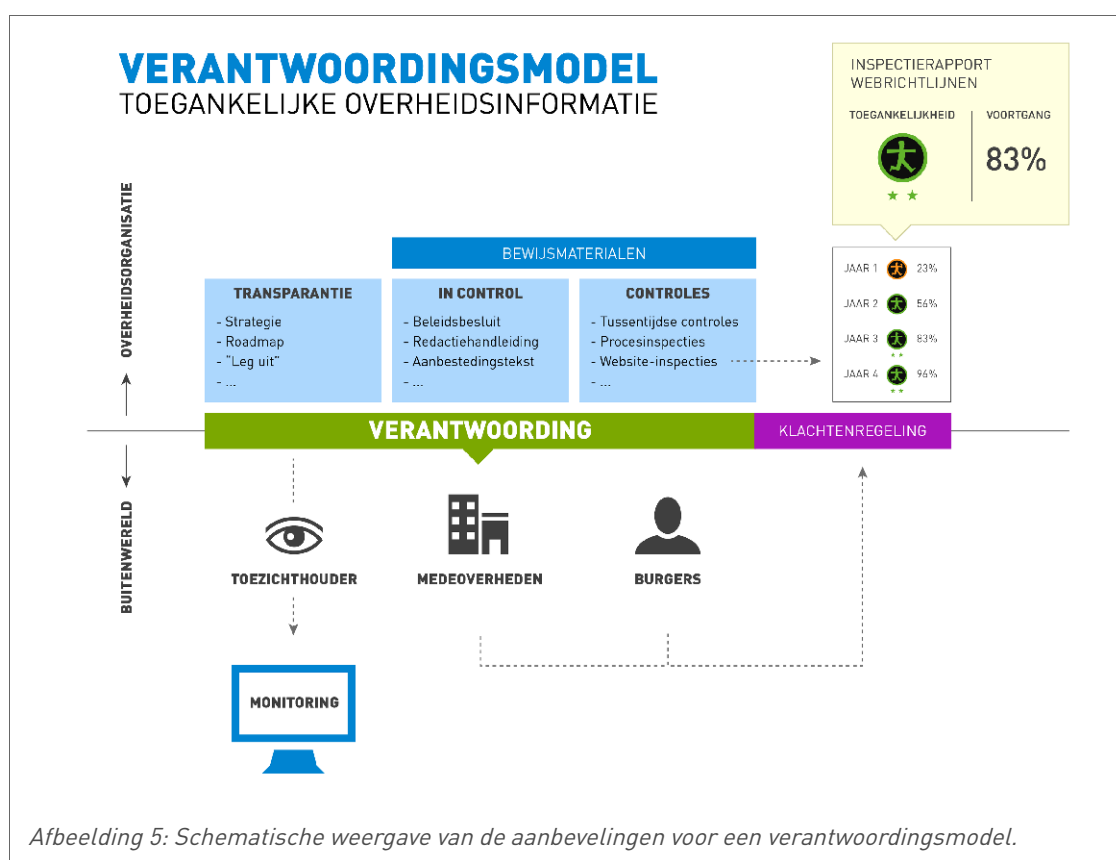
Breder scala aan verantwoordingsmiddelen

In het nieuwe verantwoordingsmodel kan een overheidsorganisatie op meerdere manieren aantonen dat zij bezig is met de webrichtlijnen. Een productinspectie is een middel om dit aan te tonen, maar bewijs van genomen beheersingsmaatregelen, resultaten van eigen controles en procesinspecties zijn dat eveneens. Idealiter wordt een combinatie van bewijzen als verantwoording gebruikt.

Verantwoording zichtbaar in monitoring en rapportage

Door de verantwoording te baseren op meer gegevens dan alleen het wel of niet behaald hebben van het Waarmerk drempelvrij.nl kan in de monitoring en rapportage richting de maatschappij en het kabinet een meer genuanceerd beeld worden geschetst van de stand van implementatie van de webrichtlijnen. De 'score' van overheidsorganisaties wordt hierbij gebaseerd op de totale verantwoording, niet (exclusief) op het feit of het Waarmerk drempelvrij.nl is behaald.

In de monitoring en rapportage wordt een onderscheid gemaakt in geconstateerde toegankelijkheid van de website (op basis van het Waarmerk drempelvrij.nl) en de voortgang en inspanning van de overheidsorganisaties. Dit laatste aspect kan onderbouwd worden met bijvoorbeeld bewijs van genomen beheersmaatregelen (mate van 'in control' zijn) en behaald percentage webrichtlijnen (onafhankelijk van behaald toegankelijkheidsniveau). Op deze manier wordt de inspanning en voortgang van individuele overheidsorganisaties en van de overheid als geheel zichtbaar.



Website-inspecties anders inzetten

Tot nu toe is het doel van het laten uitvoeren van een website-inspectie voor overheidsorganisaties vooral het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl, en minder het verkrijgen van informatie over de voortgang w.b. toegankelijkheid van de website. Om de website-inspecties beter aan te laten sluiten op het verantwoordingsmodel moeten ze anders ingezet worden, namelijk als onderdeel van de bredere verantwoordings- en transparantieplicht. Een inspectie biedt in dat licht informatie over a) het geconstateerde toegankelijkheidsniveau van de website en b) de voortgang wat betreft percentage behaalde webrichtlijnen, en kan zo als bewijsmiddel bij verantwoording ingezet worden.

Ook nu bevat een inspectierapport in principe al deze informatie. De aanbeveling betreft dan ook met name de manier waarop over inspecties wordt gecommuniceerd. Richting overheidsorganisaties, door Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, in inspectierapporten en richting de maatschappij en de Tweede Kamer. De focus ligt daarbij nu volledig op het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl. Een gelijkwaardige aandacht voor geconstateerde toegankelijkheid (Waarmerk drempelvrij.nl) en voor inspanning

en voortgang (percentage behaalde webrichtlijnen) bij rapportage en monitoring op basis van website-inspecties wordt aangeraden. Inspecties veranderen dan van 'keuringen' in 'voortgangsonderzoeken'. Daarmee zijn ze altijd waardevol: uiteraard in gevallen waarbij ze resulteren in toekenning van het Waarmerk drempelvrij.nl, maar evengoed in situaties waarbij ze alleen leiden tot een inzichtelijke voortgangsrapportage over de stand van implementatie van de webrichtlijnen in de website. In beide gevallen zijn de resultaten bruikbaar als verantwoordingsmiddel en kunnen ze bovendien gebruikt worden in monitoring. In dat geval moet wel een systeem worden opgezet waarmee de resultaten van inspecties verzameld kunnen worden voor gebruik in monitors.

Een minder krampachtige houding

Bij een verantwoordingsmodel dat gericht is op 'pas toe of leg uit' en het transparant zijn over toegankelijkheid past een minder krampachtige houding over de website-inspecties. In de huidige gangbare praktijk wordt er veel waarde gehecht aan deze inspecties, en dan met name aan het gegeven of een waarmerk wel of niet is behaald. In realiteit biedt een website-inspectie, ondanks alle ingebouwde waarborgen, nooit 100 procent zekerheid over de toegankelijkheid van een website. Dit is logisch: inspecteren is mensenwerk, een inspectie betreft vaak een steekproef en een inspectie is altijd een momentopname. Wanneer dit wordt erkend, en wanneer productinspecties in een breder kader van beheersingsmaatregelen worden geplaatst, kan dit bijdragen aan adoptie van de norm. Deze krampachtige houding is immers één van de belangrijkste kritiekpunten op de huidige praktijk.

4.2.2 Verwachtingen

Het verantwoordingsmodel zal een completer beeld geven van de stand van implementatie van de webrichtlijnen bij overheidsorganisaties. In het nieuwe model wordt dat beeld gevormd door al dan niet genomen beheersingsmaatregelen op organisatorisch en technisch vlak, aangevuld met resultaten van productinspecties of andere vormen van controle. In situaties waarbij toegankelijkheid nog niet is bereikt wordt dit verantwoord door een 'leg uit' in het kader van het 'pas toe of leg uit'-principe. Door het nieuwe model zal meer informatie bekend worden over de mate waarin individuele overheidsorganisaties bezig zijn met toegankelijkheid. Deze transparantie biedt zowel burgers als medeoverheden en de beleidsverantwoordelijke de mogelijkheid om een organisatie aan te spreken op haar toegankelijkheidsbeleid.

Verwacht wordt dat het nieuwe verantwoordingsmodel, in combinatie met de aanbevelingen voor de inrichting van het beheer in de volgende paragraaf, de adoptie van de webrichtlijnen bij individuele overheidsorganisaties zal verbeteren, en de naleving van de geldende verplichtingen en bestuursafspraken zal bevorderen. Het voorgestelde verantwoordingsmodel lost een aantal knel- en kritiekpunten met de huidige situatie op, zoals de eenzijdige focus op het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl waardoor inspanning en voortgang van veel organisaties onzichtbaar blijft, en het gebrek aan mogelijkheden om de eigen toegankelijkheidsstrategie te verantwoorden. Verwacht wordt dat het oplossen van deze knelpunten in combinatie met een meer ontspannen houden betreffende de website-inspecties zal bijdragen aan een positiever imago van de webrichtlijnen en daardoor een bredere adoptie van de norm.

Daarnaast zorgt het nieuwe verantwoordingsmodel ervoor dat *alle* overheidsorganisaties na moeten gaan denken over toegankelijkheid en hun verantwoordelijkheid hierin moeten nemen. Ook organisaties die het Waarmerk drempelvrij.nl nog niet hebben behaald moeten transparant zijn over hun plannen en strategie op het gebied van toegankelijke digitale informatie. Verwacht wordt dat deze transparantie-eis zal bijdragen aan een snellere adoptie van de webrichtlijnen. Ten eerste omdat de zichtbaarheid van de al dan niet genomen inspanningen om toegankelijk te zijn groter wordt. Burgers, medeoverheden en de beleidsverantwoordelijke voor de webrichtlijnen kunnen zich gemakkelijk op de hoogte stellen van deze informatie. Dit kan een stimulans zijn om aan de slag te gaan. Naast deze 'dreiging' wordt verwacht dat het verantwoordingsmodel praktische handvatten biedt aan overheidsorganisaties die aan de slag willen gaan. Door de transparantie kunnen organisaties gemakkelijker bij elkaar kijken naar genomen maatregelen en naar aanleiding daarvan ervaringen en kennis uitwisselen. De verschillende onderdelen van het verantwoordingsmodel bieden de organisaties bovendien aanknopingspunten om zelf de borging van toegankelijkheid en de verantwoording ervan stap voor stap goed in te richten.

4.2.3 Randvoorwaarden

Wil het nieuwe verantwoordingsmodel gaan werken, dan zal het wel gebruikt moeten worden. Een eerste voorwaarde voor succes is dus dat overheidsorganisaties daadwerkelijk verantwoording gaan afleggen. Om dit te bewerkstelligen worden in het volgende hoofdstuk een aantal aanbevelingen gedaan voor inrichting van het beheer, waarin het verantwoordingsmodel een rol speelt.

4.3 Aanbevelingen voor beheer webrichtlijnen

In dit laatste onderdeel wordt deelvraag 3 beantwoord:

Op welke wijze dient het beheer van de webrichtlijnen als open standaard voor de overheid te worden ingericht, zodat er samenhang ontstaat tussen het beheer en doorontwikkeling van de open standaard onder verantwoordelijkheid van BZK, de monitoring en sturing op de naleving door BZK als beleidsverantwoordelijke en de eigen verantwoordelijkheid van individuele overheidsorganisaties voor de toepassing van en de toetsing op de toepassing van de standaard? Ga in op de verschillende perspectieven en verantwoordelijkheden van overheidsorganisaties, en ii) de combinatie van beheer en doorontwikkeling, monitoring en sturing en het nemen van eigen verantwoordelijkheid bevordert dat de adoptie van deze standaard bij gebruikers verbetert?

Belangrijke vereisten die in deze deelvraag worden genoemd zijn:

- Er moet samenhang ontstaan tussen a) beheer en doorontwikkeling, b) monitoring en sturing en c) eigen verantwoordelijkheid van overheidsorganisaties voor toepassing en toetsing.
- De combinatie van deze drie aspecten moet het nemen van eigen verantwoordelijkheid door overheidsorganisaties bevorderen en adoptie van de standaard verbeteren.

4.3.1 Aanbevelingen

Omdat de webrichtlijnen een open standaard zijn wordt aanbevolen om de onderdelen van het Beheer- en OntwikkelModel Open Standaarden (BOMOS) kritisch na te lopen en te zorgen voor een afdoende invulling van alle relevante elementen. Het beheerplan dat in 2011 is opgesteld voorziet al in een groot aantal van deze onderdelen. Er zijn echter ook lacunes. Onderstaand overzicht geeft de belangrijkste aanbevelingen voor beheer. Een aantal van deze aanbevelingen betreft deze lacunes in het beheerplan. Andere aanbevelingen zijn gebaseerd op inzichten die de vergelijking met andere perspectieven heeft opgeleverd en op kritiek- en knelpunten met de huidige situatie. De aanbevelingen zijn ingedeeld in de vijf lagen van BOMOS. Daarnaast is een extra laag toegevoegd: toezicht.

Strategie

Op het gebied van governance moet een aantal zaken goed worden vastgelegd. Op dit moment staat de taak- en rolverdeling van de verschillende stakeholders rond de webrichtlijnen nog niet goed op papier. Zo zijn er geen formele documenten waarin de Kwaliteitsregeling webrichtlijnen tussen het ministerie van BZK en Stichting Waarmerk drempelvrij.nl beschreven wordt. In het kader van het beheer van de webrichtlijnen als open standaard wordt aangeraden goede afspraken te maken over governance.

Bij het maken van deze afspraken moet een aantal zaken in gedachten worden gehouden:

Eén beeld naar buiten toe

De manier waarop tot op heden is gewerkt heeft bij overheidsorganisaties voor verwarring gezorgd. De rollen van stakeholders als Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, BZK, Logius en de inspectiebedrijven zijn niet voor iedereen duidelijk. Communicatie vanuit deze stakeholders is niet altijd eenduidig geweest. Bepaald moet worden hoe de organisaties meer als één gezicht naar buiten toe kunnen opereren, bijvoorbeeld door de oprichting van één loket voor alle zaken rondom webrichtlijnen. Eenduidige communicatie met gebruik van eenduidige terminologie is daarbij essentieel. Het opstellen van een gezamenlijke visie kan bijdragen aan deze samenwerking.

Dubbelrol belangenorganisaties

Een aantal betrokken organisaties vervult een dubbelrol als belangenorganisatie. In de afspraken moet vastgelegd worden hoe de verschillende rollen van organisaties goed gescheiden kunnen worden. Daarnaast moet bepaald worden of en hoe (naast deze) ook andere belangenorganisaties een rol kunnen spelen.

Toezichhoudende rol

Bij het beheer van de webrichtlijnen gaat toezicht een rol spelen. De rol van toezichthouder moet bij een partij worden belegd en de taken die deze toezichthouder gaat uitvoeren moeten goed worden beschreven.

Toepassingskader

Er moet een toepassingskader worden opgesteld voor de webrichtlijnen dat openbaar beschikbaar is. Dit maakt toepassing van het 'pas toe of leg uit'-principe mogelijk. Een toepassingskader geeft aan in welke gevallen een 'leg uit' toegestaan is. Een onderdeel van dit toepassingskader kan bestaan uit 'jurisprudentie': een overzicht van uitspraken op klachten over de norm, implementatie- en toetsingsproblemen. Bij het maken van afspraken over governance moet beslist worden welke partij deze uitspraken mag doen en hoe deze uitspraken openbaar worden gemaakt en beschikbaar zijn voor beheer, doorontwikkeling, monitoring en sturing.

Beheer toetsingsdocumentatie

In het beheerplan 2011 staat het volgende:

*'Er is een wederzijds verband tussen de standaard webrichtlijnen en de toetsingsdocumenten. De standaard is uitgewerkt in de toetsingsdocumenten, van wat naar hoe. Wijzigingen in de standaard zullen leiden tot wijzigingen in de toetsingsdocumentatie. Andersom kan informatie uit de toetsingspraktijk ertoe leiden dat er wijzigingen nodig zijn bij de standaard.'*¹⁴⁷

Uitgewerkt moet worden hoe deze wisselwerking tussen norm en toetsingspraktijk mogelijk kan worden gemaakt. De vraag die moet worden gesteld is of het verstandig is om het beheer van de toetsingsdocumentatie bij een andere partij te beleggen dan de beheerder van de norm.¹⁴⁸ Deze scheiding brengt de toetsingspraktijk en toetsingsdocumentatie immers buiten het bereik van de beleidsverantwoordelijke van de norm. Ook moet worden vastgelegd hoe de beheerder en opdrachtgever van de norm invloed kunnen uitoefenen op de toetsingspraktijk en de toetsingsdocumentatie.

Daarnaast is het vanuit het perspectief van een open standaard opmerkelijk dat de toetsingsdocumentatie van de norm niet *open* wordt beheerd. Juist vanwege het wederzijdse verband tussen de standaard en de toetsingsdocumentatie, zoals dit in het beheerplan is benoemd, lijkt het vanzelfsprekend dat ook de toetsingsdocumentatie open wordt beheerd. Bovendien is de toetsingsdocumentatie dynamischer van aard dan de norm zelf. De appendices die met enige regelmaat worden uitgegeven zijn hier een bewijs van. In de huidige situatie vinden de wijzigingen aan de toetsingsdocumentatie niet plaats op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen. Bepaald moet worden of het wenselijk is dat de openheid van (het beheer van) de standaard zich beperkt tot de specificatie zelf.

Ook in het kader van eigendomsrechten is dit een aandachtspunt. De toetsingsdocumentatie voor versie 1 van de webrichtlijnen bevat een documentlicentie waarin het kopiëren en distribueren van de inhoud van het document vrij van kosten is toegestaan met vermelding van een copyright kennisgeving. Daarnaast is het volgende aangegeven:

*'Conformiteit met dit document kan alleen door organisaties worden geclaimd met voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthouder.'*¹⁴⁹

147 Arts, I. en Fase, A. (2011). Beheer webrichtlijnen 2011, versie 0.99 RC2, 13 april 2011.

148 Van alle open standaarden die bij door College Standaardisatie zijn opgenomen zijn er slechts drie die het beheer van de toetsingsdocumentatie niet in eigen hand hebben: webrichtlijnen, ODF en StUF. Dit geeft aan dat beide varianten mogelijk zijn, maar ook dat de variant waarbij de toetsingsdocumentatie door een andere partij wordt beheerd eerder uitzondering dan regel is.

149 Stichting Waarmerk drempelvrij.nl (2007). Normdocument webrichtlijnen voor Waarmerk drempelvrij.nl, versie 1.0,

Deze clausule houdt in dat organisaties niet zonder toestemming van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl mogen claimen dat hun site toegankelijk is, zelfs niet als zij alle vereiste procedures volgen en de methodieken in het Sampling & Caesura document juist hanteren. Theoretisch betekent dit dat Stichting Waarmerk drempelvrij.nl blokkerend kan optreden in het geval van zogenoemde *Self Declaration's of Conformity*. Dit zou een probleem kunnen vormen voor het voorgestelde verantwoordingsmodel, waarin ook eigen onderzoek (mits juist uitgevoerd) toegestaan is als bewijsmateriaal voor verantwoording.

In de evaluatiemethode voor versie 2 van de webrichtlijnen is deze voorwaarde niet opgenomen, maar is uitgelegd hoe een website-eigenaar conformiteit kan claimen: door te verwijzen naar een certificaat van de stichting Waarmerk drempelvrij.nl op de website van het inspectiebedrijf, naar het register op de website van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl of naar de volledige onderzoeksrapportage van een eigen onderzoek. Dit betekent dat conformiteit (mits aan de voorwaarden is voldaan) voor versie 2 van de webrichtlijnen ook buiten Stichting Waarmerk drempelvrij.nl om geclaimd kan worden.

Tactiek

Op het vlak van tactiek is met name het onderdeel *Community* belangrijk. Op dit moment ontbreekt een actieve community waarin alle stakeholders evenwichtig zijn vertegenwoordigd. In de community moeten in ieder geval gebruikers van de norm een stem krijgen. Dat zijn bijvoorbeeld leveranciers en overheidsorganisaties die de webrichtlijnen toe moeten passen, maar ook inspectiebedrijven. Daarnaast dienen ook Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, Logius en BZK te participeren in de community. Het doel van de community is tweeledig: enerzijds geeft het gebruikers van de standaard de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de doorontwikkeling van de norm. Anderzijds is het voor de beheerder van de norm en de beleidsverantwoordelijke een 'reality check': een direct contact met de praktijk van toepassing en toetsing van de norm. De community kan bij elkaar komen in periodieke overleggen, maar een online omgeving is (daarnaast) ook mogelijk. Zo bevinden vele community's rond open source producten zich op online platforms, waar zij kennis en ervaringen delen in forums en samen werken aan projecten.¹⁵⁰

Ook het onderdeel *Kwaliteitsbeleid en benchmarking* is in het geval van webrichtlijnen interessant. Dit onderdeel betreft het bewaken van de kwaliteit van de standaard. Het monitoren van het gebruik van de standaard kan hierin een belangrijk onderdeel zijn. Om de kwaliteit van de standaard webrichtlijnen effectief te bewaken is monitoring nodig van gebruik van de standaard die verder gaat dan het aangeven of een organisatie wel of niet het Waarmerk drempelvrij.nl heeft behaald. Informatie over kritische succesfactoren en knelpunten op organisatorisch en webrichtlijnenniveau is hierbij essentieel. Wanneer input voor het verantwoordingsmodel en de resultaten van inspecties geautomatiseerd worden verzameld als input voor monitoring zal deze informatie beschikbaar zijn voor kwaliteitsbeleid en benchmarking.

Operationeel

Wat betreft uitvoerende activiteiten die leiden tot nieuwe versies van de standaard is met name de samenwerking met Stichting Waarmerk drempelvrij.nl bij de doorontwikkeling van de norm nog niet goed beschreven.

Een aandachtspunt is verder het punt *Documentatie*. BOMOS verwoordt dit als het '*verzorgen van passende neerslag van de resultaten van het primaire beheerproces. Niet alleen de beschikbaarheid van de specificaties, maar bijvoorbeeld ook de mogelijkheid bieden tot een historisch overzicht van verzoeken tot wijzigingen en de actuele status daarvan.*'¹⁵¹ Bij de invulling van het beheer moet bepaald worden of naast de specificatie van de norm niet ook de toetsingsdocumentatie en wijzigingen daarop beschikbaar moeten zijn. De toetsingsdocumentatie is wel beschikbaar op de website van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, maar wellicht zou een centrale plek voor alle documenten rond de norm logischer zijn. Daarnaast zouden de beslissingen van de normcommissie (die van invloed zijn op de toepassing van de toetsingsdocumentatie) openbaar moeten worden gemaakt. Naast de besluiten zelf zou voor een

20 juli 2007.

Stichting Waarmerk drempelvrij.nl (2007). *Normdocument Webrichtlijnen – Richtlijnen voor evaluatie en sampling voor Waarmerk drempelvrij.nl, versie 1.0, 20 juli 2007.*

150 De bestaande LinkedIn discussiegroepen voor webrichtlijnen en Drempelvrij zijn een aanzet tot een (online) community. Het is echter niet heel laagdrempelig, omdat aanmelden bij LinkedIn vereist is en de groepen gesloten zijn. Daarnaast zijn de discussies versnipperd over meerdere discussiegroepen.

151 Nederland Open in Verbinding (2010). *Beheer- en OntwikkelModel voor Open Standaarden (BOMOS) versie 2*, pagina 25.

optimale transparantie ook de onderbouwing van die besluiten beschikbaar moeten zijn.

Implementatie-ondersteuning

Op het gebied van implementatie-ondersteuning blijkt uit de inventarisatie van kritiek- en knelpunten vooral een gemis aan praktisch advies, toegespitst op de situatie van individuele organisaties. Zoals hierboven is toegelicht betreft de implementatie-ondersteuning die aanwezig is vooral algemene voorlichting, in de vorm van documentatie op de website en presentaties bij bijeenkomsten.

Ondersteuning die gericht is op specifieke situaties (zoals hulp bij het verbeteren van problemen die bij een inspectie zijn gevonden) ontbreekt. Voor één van de inspectiebedrijven speelt hierbij de accreditatie een rol: vanwege de accreditatie als type A organisatie mag dit bedrijf nagenoeg geen implementatie-advies geven. Bij de andere twee inspectiebedrijven zijn er meer mogelijkheden voor advies. Uit de kritiek- en knelpunten blijkt echter dat deze mogelijkheden tot op heden niet bekend zijn of niet worden benut. Een reden daarvoor kan zijn dat het beeld sterk is dat advisering en inspectie onder accreditatie niet mogen samengaan.

Er is ook geen helpdesk voor gebruikers van de norm. Die was er wel, maar is begin 2011 opgeheven. Op dat moment werden er per jaar zo'n 1500 vragen aan de servicedesk gesteld, wat neerkomt op zo'n 6 vragen per werkdag. Dit geeft aan dat er wel behoefte was aan deze vorm van ondersteuning.

Bij de inrichting van het beheer wordt het aanbieden van concrete implementatie-ondersteuning aangeraden. Dit kan de vorm hebben van een servicedesk, maar er kan ook gedacht worden aan nalevingshulp zoals de NVA deze aanbiedt. In de paragraaf over *Toezicht* wordt een voorstel geschetst voor de inzet van nalevingshulp. Daarnaast moet besloten worden welke partij(en) de ondersteuning gaan aanbieden. Gedacht kan worden aan de inspectiebedrijven, maar dan moet de accreditatie-eis heroverwogen worden. Ook andere marktpartijen, Stichting Waarmerk drempelvrij.nl of Logius kunnen deze taak al dan niet in samenwerking op zich nemen.

Moduleontwikkeling

Bij veel open standaarden worden modules ontwikkeld die de standaard implementeren. De ontwikkeling kan plaatsvinden binnen een open source community of door de beheerder van de standaard worden opgepakt of gestimuleerd¹⁵². Voor de webrichtlijnen kan gedacht worden aan het ontwikkelen en verspreiden van modules zoals een toegankelijke WYSIWYG editor, een toegankelijk CMS en het opzetten van referentie-implementaties van de webrichtlijnen in veelgebruikte website-componenten als carrousel, dropdownmenu's, en geanimeerde banners. Meer specifiek kan gedacht worden aan componenten als de productencatalogus voor gemeenten.

Validatie

Uit de praktijk van open standaarden blijkt dat middelen waarmee gebruikers zelf (automatisch) kunnen testen of hun implementatie aan de standaard voldoet de adoptie van die standaard bevorderen. Daarom wordt aanbevolen om de ontwikkeling van de toetstool voor versie 2 van de webrichtlijnen door te zetten. Aangeraden wordt om deze toetstool zo compleet mogelijk te maken en de mogelijkheden die een dergelijke tool biedt te benutten. Zo is het belangrijk dat een tool niet alleen voor individuele checks door website-eigenaren of leveranciers kan worden gebruikt, maar ook kan worden ingezet als (geautomatiseerde) tool voor monitoring. Ook kan gedacht worden aan het integreren van nalevingshulp in de toetstool. Concreet houdt dit in dat bij gevonden fouten ook oplossingsrichtingen worden gesuggereerd. Ten slotte zou de tool ingezet kunnen worden om dubbel werk bij inspecties door een inspectiebedrijf te verminderen. De inspectiebedrijven hoeven dan automatisch te toetsen richtlijnen niet meer te controleren, en kunnen zich concentreren op de richtlijnen die alleen handmatig kunnen worden beoordeeld.

Certificatie

Op het gebied van certificatie bestaat in de huidige praktijk alleen de variant productcertificatie. De website kan worden geïnspecteerd en ontvangt bij goed resultaat het Waarmerk drempelvrij.nl (een certificaat). Bij de inrichting van het beheer is het verstandig om na te denken over aanvullende vormen van certificatie, aansluitend bij de wensen en behoeften van overheidsorganisaties. Procesinspecties zijn hier een voorbeeld van. Ook het laten inspecteren van deelproducten zoals het ontwerp en de templates

152 Nederland Open in Verbinding (2010). *Beheer- en OntwikkelModel voor Open Standaarden (BOMOS) versie 2*, pagina 25.

behoort tot de mogelijkheden.

In het huidige model mogen alleen geaccrediteerde inspectiebedrijven inspecties uitvoeren. De accreditatie-eis brengt naast voordelen ook een aantal nadelen met zich mee. Het belangrijkste voordeel van accreditatie is dat aan de inspectiebedrijven een kwaliteitseis wordt gesteld. Zo blijft de kwaliteit van de inspecties hoog en is deze nagenoeg gelijk over de verschillende inspectiebedrijven. Een nadeel is dat de accreditatie een drempel opwerpt voor organisaties die de markt willen betreden. Dit kan een reden zijn voor het beperkte aantal inspectiebedrijven. Ook mogen type A inspectiebedrijven geen advies geven bij inspecties. Hierdoor ontbreekt concrete nalevingshulp. Type C organisaties mogen wel adviseren, mits een functiescheiding is geborgd in het kwaliteitssysteem. Uit de inventarisatie van kritiek- en knelpunten blijkt echter dat deze vorm van advies nog niet veel wordt benut of nog niet voldoende bekend is. Vastgesteld moet worden welke ruimte er exact is binnen de accreditatie van type C organisaties voor een aanvullende adviserende rol, en in hoeverre dit een oplossing kan zijn voor het gemis aan concreet advies bij inspecties. Uit de door de Raad voor Accreditatie goedgekeurde procedures van de type C organisaties kan waarschijnlijk de hoeveelheid ruimte worden bepaald.

Daarnaast moet bepaald worden of de huidige ongelijkheid in classificatie die bestaat tussen de inspectiebedrijven wenselijk is. Eén van de huidige inspectiebedrijven is als type A organisatie geaccrediteerd, de overige twee als type C organisatie. Dat betekent dat de type A organisatie geen advies mag geven, terwijl de andere organisaties dat wel mogen. Daartegenover staat dat de inspecties van de type A organisatie formeel als 'third party' inspecties kunnen worden aangemerkt, terwijl dit voor de overige twee niet geldt.

Een alternatief voor de accreditatie kan gevonden worden in de wereld van softwaretesting. In deze praktijk worden opleidingsbureaus geaccrediteerd. Deze bureaus leiden testers op. De testers kunnen certificaten behalen. Het certificaat is een bewijs van de kennis en kunde van de tester. Het kan behaald worden door het afleggen van een examen, waarna het in de meeste gevallen onbeperkt geldig is. Deze certificering betreft een aanzienlijk lichter regime dan accreditatie en kan daardoor de genoemde drempel verlagen. Opgemerkt dient te worden dat softwaretesters vaak kritische systemen testen in bijvoorbeeld ziekenhuizen en banken. In vergelijking met het testen van websites wordt voor in een situatie met grotere risico's dus een minder zware regime gehanteerd om de kwaliteit van de tester te borgen. Bepaald moet worden of de voordelen van een dergelijk minder zwaar regime (meer mogelijkheden voor advisering en verlaging van de drempel voor toetreding van de markt) opwegen tegen de nadelen (minder kwaliteitsborging bij de inspectiebedrijven).

Communicatie

De afgelopen jaren heeft het team webrichtlijnen gewerkt aan promotie van de standaard, via presentaties op bijeenkomsten, workshops en publicaties. De praktijk leert dat deze promotie niet genoeg is geweest om de grote massa te overtuigen. Verwacht wordt dat een andere insteek verder zal bijdragen aan adoptie van de standaard. Met name de inzet van het verantwoordingsmodel en het aannemen van een meer ontspannen houding rond website-inspecties zullen hier naar verwachting aan bijdragen. Dit omdat deze wijzigingen inspelen op veelgenoemde kritiek- en knelpunten. Belangrijk is om in de communicatie rond deze nieuwe aanpak één lijn aan te houden.

Binnen communicatie verdient het punt *Klachtenafhandeling* ook nadere uitwerking. In het beheerplan 2011 staat aangegeven dat klachten betrekking kunnen hebben op de toepassingsmogelijkheid van de standaard en op het beheer van de standaard. Voorts staat aangegeven dat een klacht over de toepassingsmogelijkheid mogelijk kan leiden tot een wens tot aanpassing van de standaard en dat deze wens dan als melding wordt geregistreerd. In de praktijk zijn er inderdaad veel klachten over de toepassingsmogelijkheid van de standaard (al dan niet terecht). Beschreven moet worden hoe deze klachten de beheerder van de standaard kunnen bereiken en wat er mee wordt gedaan. Daarbij moet worden beseft dat veel van de klachten in eerste instantie bij de inspectiebedrijven en de normcommissie van Stichting Waarmerk drempelvrij.nl terecht zullen komen. Zoals eerder omschreven dient er een structuur op te worden gezet waarbij deze klachten de beheerder van de norm en de opdrachtgever bereiken.

Toezicht

Tot op heden is bij de webrichtlijnen geen formele vorm van toezicht ingericht. Op basis van de inventa-

risatie van kritiek- en knelpunten blijkt dat hier behoefte aan is. De analyses van de perspectieven van open standaarden, IT auditing en de NVWA zijn gebruikt om in de volgende paragraaf voor de webrichtlijnen een voorstel voor toezicht op naleving te schetsen.

Self assessment als basis voor monitoring en responsive regulation

Uit de analyse van de praktijk van auditing blijkt dat het nuttig is om informatie te verzamelen over opzet, bestaan en werking van beheersingsmaatregelen om aan de webrichtlijnen te voldoen. Zo kan een beeld verkregen worden van de mate waarin organisaties 'in control' zijn. Deze informatie is een aanvulling op de al bestaande productinspectie. De *self assessment* is daarbij een middel dat (in vergelijking met audits) weinig belastend is voor overheidsorganisaties en toezichthouder. Om de resultaten van de *self assessment* te controleren kunnen eventueel steekproefsgewijs 'mini-audits' uitgevoerd worden bij overheidsorganisaties.

Met een *self assessment* kunnen periodiek gegevens verzameld worden over de stand van implementatie van de webrichtlijnen bij overheidsorganisaties. Het doel van de informatieverzameling is een beeld krijgen van de naleving van de norm. De nadruk ligt hierbij niet op het Waarmerk drempelvrij.nl, maar op het geheel aan maatregelen dat een organisatie heeft genomen om aan de verplichtingen te voldoen en eventuele productcontroles die dit verder onderbouwen. Overheidsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor een (juiste) invulling van de vragenlijst. Het toezicht is daarmee gebaseerd op vertrouwen: van de overheidsorganisaties wordt verwacht dat zij verantwoording nemen voor hun toegankelijkheidsbeleid en hier eerlijk over rapporteren in de *self assessment*.

Aangeraden wordt om de resultaten van de *self assessment* op een gestructureerde wijze te vergaren, bijvoorbeeld via een online formulier dat in een database wordt opgeslagen, zodat gebruik van de informatie in monitoring en benchmarking eenvoudig mogelijk is.

Op basis van deze informatie worden de overheidsorganisaties ingedeeld in een aantal categorieën, lopend van 'groen' naar 'rood':

- 1) organisaties die 'in control' zijn en dit bovendien kunnen ondersteunen met positieve resultaten van website-inspecties,
- 2) organisaties die 'in control' zijn maar in website-inspecties nog niet het gewenste toegankelijkheidsniveau behalen,
- 3) organisaties die in website-inspecties het gewenste toegankelijkheidsniveau behalen maar nog geen beheersingsmaatregelen hebben getroffen,
- 4) organisaties die nog geen maatregelen hebben getroffen en ook nog geen positieve resultaten van website-inspecties kunnen tonen, en
- 5) organisaties die de *self assessment* niet hebben ingevuld.

Een andere optie is het indelen van de organisaties volgens het model voor bedrijfsculturen van Patrick Hudson. Dit model is oorspronkelijk ontwikkeld in het kader van toezicht bij de chemische industrie. Het bevat vijf cultuurtyperingen, lopend van pathologisch ('wat maakt 't uit zolang we niet gepakt worden') tot generatief ('veilig is de manier waarop wij hier zaken doen').¹⁵³

De resultaten van de *self assessments* worden vervolgens gebruikt voor monitoring en benchmarking, en voor sturing in het algemeen. Als bijvoorbeeld blijkt dat een bepaalde beheersingsmaatregel door geen enkele organisatie is genomen, kunnen middelen uitgedacht worden om deze maatregel onder de aandacht te brengen of makkelijker implementeerbaar te maken (bijvoorbeeld door het leveren van een voorbeelddocument).

¹⁵³ Milieumagazine (2007). *Vergunningen: geen regels maar kaders*, 15 mei 2007. (via R. de Rooij).

In de monitoring worden op inzichtelijke wijze de verschillende aspecten van naleving belicht: genomen beheersingsmaatregelen, waar beschikbaar aangevuld met resultaten van productinspecties (automatisch of handmatig). Belangrijk is dat de score niet alleen is gebaseerd op het behaalde toegankelijkheidsniveau bij productinspecties, maar juist ook voor een belangrijk deel op de mate waarin een organisatie 'in control' is. Op basis van deze verschillende elementen kan voor elke organisatie een 'schoolrapport' worden opgesteld.

Daarnaast wordt de indeling van de organisaties in categorieën gebruikt voor een gedifferentieerde vorm van toezicht en handhaving ('*responsive regulation*'). Organisaties uit categorie 1 worden 'beloond' en met rust gelaten. Zo zou voor deze organisaties een lichtere vorm van website-inspectie kunnen worden ingesteld

(bijvoorbeeld minder frequent of minder uitgebreid). Dit is niet alleen een beloning voor goed gedrag van de organisaties in deze categorie, maar ook een stimulans voor organisaties in de overige categorieën om de status van de eerste categorie te bereiken.

Organisaties in de categorieën 2 en 3 zijn goed bezig met het onderwerp, maar kunnen hierin verder ondersteund worden door voorlichting en nalevingshulp ('*compliance assistance*'). Een optie is om deze organisaties een begeleidingstraject op maat aan te bieden, al dan niet betaald door de organisatie zelf.

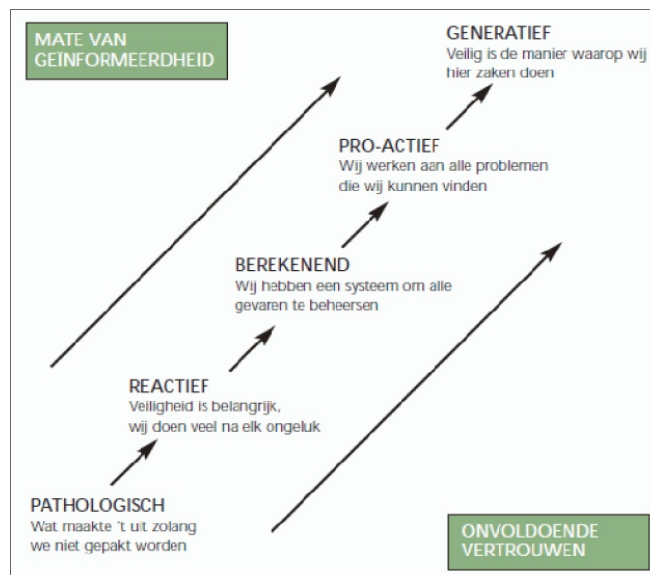
Organisaties in categorie 4 en 5 vragen om de zwaarste vorm van toezicht. Ook hier wordt een begeleidingstraject aangeboden, maar bij het uitblijven van resultaten kunnen in het uiterste geval handhavingsmiddelen worden ingezet. Bepaald moet worden welke middelen hiervoor ingezet kunnen worden.

Begeleidingstraject

Het doel van het begeleidingstraject is dat de betreffende overheidsorganisatie met hulp van een begeleider een toegankelijkheidsstrategie opzet. In deze strategie is vastgelegd op welke wijze de organisatie bezig is met toegankelijkheid en welke stappen genomen gaan worden om in de toekomst 'in control' te zijn. Hiermee worden tevens afwijkingen van de verplichting voor 'pas toe of leg uit' uitgelegd. Aanvullend kan een '*roadmap*' worden gemaakt. Daarmee voldoet de organisatie aan de transparantie-eis voor het 'pas toe of leg uit'-principe.

De omvang van het traject kan verder variëren per organisatie, afhankelijk van de situatie. Zo kan gedacht worden aan ondersteuning bij het inrichten van processen en procedures en het nemen van de juiste beleidsmaatregelen, maar ook aan ondersteuning bij het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl. Heel concreet kan het gaan om het opleiden van een redactieteam, samen de knelpunten van de site doorlopen of het voorzien in voorbeelden van aanbestedingsteksten.

Ook het begeleiden in groepsverband is een optie. In dat geval kunnen organisaties die in dezelfde categorie zijn geplaatst een op deze categorie afgestemd programma volgen.



Afbeelding 6: Model cultuurtypering van Patrick Hudson. Gebruikt bij toezicht in de chemische industrie. Een bedrijf met een pathologische cultuur vraagt om een andere aanpak dan een bedrijf met een generatieve cultuur, waarbij het bedrijf een belichaming is van veilig en normconform handelen.

4.3.2 Aandachtspunten bij de aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk zijn een aantal randvoorwaarden geschetst die ingevuld moeten worden voor een goede inrichting van het beheer van de webrichtlijnen. In dit hoofdstuk worden binnen die aanbevelingen enkele accenten gelegd.

Basis: het verantwoordingsmodel

Het verantwoordingsmodel vormt de basis van het beheer, en zorgt voor de samenhang tussen het beheer en de doorontwikkeling van de open standaard onder verantwoordelijkheid van BZK, de monitoring en sturing op de naleving door BZK als beleidsverantwoordelijke en de eigen verantwoordelijkheid van individuele overheidsorganisaties. Voor beheer en doorontwikkeling biedt het verantwoordingsmodel informatie over succesfactoren en knelpunten op organisatorisch en webrichtlijneniveau. Deze informatie kan eveneens gebruikt worden in monitoring en als basis dienen voor sturing door BZK. Het voeren van een verantwoordingsstrategie blijft ten slotte de verantwoordelijkheid van individuele overheidsorganisaties. Zij moeten zelf transparant zijn.

Samenwerking stakeholders

Een punt dat bij dit onderzoek op verschillende wijzen naar voren kwam is het gebrek aan samenhang tussen de organisaties rond de webrichtlijnen. Die samenhang is er niet (genoeg) op papier, maar ook niet in de praktijk. In de ogen van veel overheidsorganisaties vormen de stakeholders een onduidelijke 'club' met elk een eigen boodschap en eigen belangen. Bij de inrichting van het beheer is het dan ook verstandig om de rol- en taakverdeling nader uit te werken en deze goed vast te leggen.

Om in deze vernieuwingsslag het negatieve imago van de webrichtlijnen en alles daaromheen om te vormen tot een positief imago is samenwerking belangrijk. Stel een meerjarige communicatiestrategie op om de nieuwe aanpak goed over te brengen en toon één gezicht naar buiten toe. Het opzetten van een centraal loket voor vragen en advies kan hier verder aan bijdragen.

Reality checks

Een ander belangrijk punt bij de inrichting van het beheer is dat het contact met de praktijk moet worden gefaciliteerd. Richt een structuur in waarin alle stakeholders samen worden gebracht: een community. Belangrijk is dat implementatieproblemen en problemen uit de toetsingspraktijk bij de beheerder en de opdrachtgever voor de norm terecht komen. Zo kunnen deze problemen gebruikt worden als input voor doorontwikkeling van de norm en voor het opzetten van beleid.

Het oplossen van kritiek- en knelpunten

Op basis van dit onderzoek wordt verwacht dat de oplossing van de genoemde kritiek- en knelpunten eerder ligt in een andere benadering van toegankelijkheid dan in het sleutelen aan de organisatie en inrichting van de inspectiebedrijven zelf. De accreditatie is weliswaar een drempel voor toetreding tot de markt, maar de markt zelf is ook een drempel. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek niet dat het afschaffen van accreditatie de prijs van inspecties zal verlagen.¹⁵⁴ Verwacht wordt dat met name het nieuwe verantwoordingsmodel en de meer ontspannen houding ten opzichte van de website-inspecties zullen bijdragen aan het oplossen van de problemen. Wel zal er nagedacht moeten worden over de beste oplossing voor het gemis aan concreet advies rondom website-inspecties.

Maak het leuker (en begrijpelijker)

De webrichtlijnen hebben bij veel overheidsorganisaties een negatief imago. Bij de inrichting van het verantwoordingsmodel en de nieuwe insteek voor beheer ligt een kans om hier iets aan te doen. De communicatie rond de webrichtlijnen en de inspecties zou enerzijds eenvoudiger moeten worden (geen jargon, eenduidige terminologie) en anderzijds wat minder 'zwaar'. Dit sluit aan bij een meer ontspannen houding ten opzichte van de website-inspecties.

De 'schoolrapporten' die voortkomen uit de monitoring bieden de mogelijkheid om online toegankelijkheid op een minder technische, laagdrempelige wijze te presenteren. Voorgesteld wordt om in deze rapporten een concreet overzicht te maken van waar een organisatie staat wat betreft toegankelijkheid, vergezeld van rapportcijfers voor verschillende onderdelen. Zo kan een organisatie die nog geen waarmerk heeft, bijvoorbeeld toch een 8 scoren op 'genomen maatregelen'. Zo'n concreet rapport kan een

¹⁵⁴ Verder onderzoek is vereist om op dit punt uitsluitsel te verkrijgen.

stimulans zijn voor bestuurders om toegankelijkheid binnen de organisatie op de kaart te zetten, en belooft organisaties die nog geen waarmerk hebben voor hun inspanning en voortgang.

Handhavingsmiddelen

Tot op heden zijn geen handhavingsmiddelen ingezet om voldoen aan de webrichtlijnen af te dwingen. Wil het toezicht op basis van *responsive regulation* echter effect hebben, dan is het belangrijk dat in het uiterste geval consequenties worden verbonden aan het niet voldoen aan de verplichting. Bij de inrichting van het beheer moet worden bepaald wat deze consequenties zijn.

4.4 Eindconclusie

De huidige gangbare praktijk van toetsing en waarmerkverlening is niet optimaal. Klachten zijn er zowel aan de kant van overheidsorganisaties als aan de kant van de beheerder en opdrachtgever van de norm. Kern van het probleem is de eenzijdige focus op het behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl.

In een nieuw verantwoordingsmodel, waarbij onder naleving méér wordt verstaan dan puur en alleen het opleveren van een product dat bij inspectie aan de webrichtlijnen voldoet, wordt tegemoet gekomen aan de wensen van beide partijen. Overheidsorganisaties krijgen de mogelijkheid om zich op een andere, meer complete wijze te verantwoorden voor hun toegankelijkheidsstrategie. Hun voortgang en inspanning wordt met het nieuwe model zichtbaar. Beheerder en opdrachtgever krijgen input voor beheer, doorontwikkeling, monitoring en sturing. De insteek blijft dat overheidsorganisaties zelf verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan de verplichting en het aantonen daarvan. Door transparant te zijn over maatregelen die zijn genomen om toegankelijk te zijn, en de resultaten die die maatregelen hebben opgeleverd, wordt voldaan aan de eis van transparantie die geldt voor open standaarden. De focus verschuift van 'behalen van het Waarmerk drempelvrij.nl' naar 'aan de slag met toegankelijkheid'. Hierdoor ontstaat een duurzame kijk op toegankelijkheid, waarbij het loont om toegankelijkheid op te nemen in het beleid en de processen van een organisatie. Zo worden inspecties weer een middel en komt het uiteindelijke doel weer in zicht: duurzaam toegankelijke overheidsinformatie.



GERAADPLEEGDE BRONNEN

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Achtergrondinformatie IST-situatie

Arts, I. en Fase, A. (2011). *Beheer webrichtlijnen 2011*, versie 0.99 RC2, 13 april 2011.

Bestuurlijk Overleg van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (2008). *Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid "Burger en bedrijf centraal" (NUP)*.

Brajnik, G., Harper, S., Yesilada, Y. (2012). *Is Accessibility Conformance an Elusive Property? A study of Validity and Reliability of WCAG 2.0*. ACM Transactions on Accessibility Computing, Vol. 4, No. 2, Article 8, maart 2012.

College Standaardisatie (2011). *Stand van zaken Open Standaarden: notitie*. http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/os/Vergaderstukken/CS10-06-05_notitie_open_standaarden.pdf, 29 mei 2011.

De Rooij, R. (2007). *Kroniek van de webrichtlijnen*. <http://www.naarvoren.nl/artikel/webrichtlijnen/>, 17 januari 2007.

De Rooij, R. (2012). *webrichtlijneninspecties, botsende belangen, gegrond vertrouwen en de rol van foutmarges* (studieopdracht).

De Rooij, R. (2012). *Naar optimale grip op de kwaliteit van online informatie en diensten – verkenning van mogelijkheden om conformiteit met webrichtlijnen mede vast te stellen op basis van aantoonbaarheid van het in control zijn* (studieopdracht).

Den Dopper, F. (2011). *Tam Tam: 4 stellingen uit de praktijk*: presentatie op reflectiebijeenkomst Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, 20 april 2011.

Donner, J. P. H. (2011). *Toezending rapport webrichtlijnenmonitor: Kamerbrief*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 24 juni 2011.

Donner, J. P. H. (2011). *Stand van zaken webrichtlijnen: Kamerbrief*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 11 november 2011.

Fase, A. (2010). *Voldoen aan de webrichtlijnen?* <http://www.ictu.nl/archief/noiv.nl/weblogs/alexander-fase/2010/04/08/voldoen-aan-de-webrichtlijnen/index.html>, 8 april 2010.

Gemeente Apeldoorn (2012). *Nieuwe website voor gemeente Apeldoorn*. http://www.apeldoordirect.nl/thema/politiek/nieuwe-website-voor-gemeente-apeldoorn_20120207, 7 februari 2012.

Hamstra, W., & Notenbomer, R. (2011). *Het geheim van de overheidswebsite*. Groningen: GemeenteOplossingen.

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2012). *Impactanalyse webrichtlijnen Concept (versie 0.9.2)*.

Logius. *Webrichtlijnen versie 2*. <http://versie2.webrichtlijnen.nl>

Logius. *Webrichtlijnen versie 2 – normdocument*. <http://versie2.webrichtlijnen.nl/norm/>

Logius (2010). *Concept webrichtlijnen versie 2 bevroren*. <http://www.webrichtlijnen.nl/actueel/concept-webrichtlijnen-versie-2-bevroren>, 3 december 2010.

Logius (2011). *Nieuwe versie van de webrichtlijnen vastgesteld*. <http://www.webrichtlijnen.nl/actueel/nieuwe-versie-van-webrichtlijnen-vastgesteld>, 24 juni 2011.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP)*.

NotuBiz (2011). *'webrichtlijnen belangrijk, maar niet tegen elke prijs'*. <http://www.notubiz.nl/nieuws.php?>

page=nieuws&nieuwsid=175, 6 september 2011.

Remkes, J. W. (2006). *Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites*: besluit. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 7 juli 2006.

Stichting Accessibility (2004-2011). *Accessibility Monitor 2004 – 2011*.

<http://www.accessibility.nl/projecten-en-publicaties/onderzoek-naar-toegankelijkheid/accessibility-monitor-2004-2011/accmonitor2004>.

Thonen, M. E. (2009). *webrichtlijnen voor iedereen* (scriptie).

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 25 268 en 30 300 VII, nr. 39, *Verlag algemeen overleg Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2006*, Den Haag, 27 april 2006.

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 29 362, nr. 88, *Motie van de leden Aasted-Madsen en Fierens*, Den Haag, 26 april 2006.

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2011-2012, 26 643, nr. 229, *Verlag algemeen overleg – Informatie- en communicatietechnologie (ICT)*, Den Haag, 22 maart 2012.

Van de Ven, L. (2012). *Beleidsinzet webrichtlijnen i.k.v. AO 1-3-12: Nota*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 25 februari 2012.

Van de Ven, L. (2012). *Implementatie webrichtlijnen: Notitie*. Programmaraad e-overheid voor burgers, 18 april 2012.

Van de Ven, L. (2012). *Update webrichtlijnen: Notitie*. Programmaraad e-overheid voor burgers, 6 juni 2012.

Van der Geest, T., & Velleman, E. (2011). *Business Case Study Costs and Benefits of Implementation of Dutch webrichtlijnen*. Enschede: Universiteit Twente.

Van der Geest, T., Velleman, E. & Houtepen, M. (2011). *Cost-benefit analysis of implementing web standards in private or-ganizations*. Enschede: Universiteit Twente.

Van Dijk, M (2011). *Kwaliteit inspectie trajecten*: presentatie op reflectiebijeenkomst Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, 20 april 2011.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2012). *Brief aan de leden betreft webrichtlijnen*.

http://www.vng.nl/Documenten/actueel/brieven/ledenbrieven/2012/20120712_Ledenbrief_BABVI-U201201046.pdf, 12 juli 2012.

Volkskrant (2011). *3 ton voor nieuwe website Koninklijk Huis*.

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/2910283/2011/09/15/3-ton-voor-nieuwe-website-Koninklijk-Huis.dhtml>, 15 september 2011.

Toetsingsmodel en kwaliteitsregeling webrichtlijnen

IAF, ILAC (2004). *Guidance on the Application of ISO/IEC 17020*.

http://www.compad.com.au/cms/iafnu/workstation/upFiles/600630.IAF-ILAC-A4_2004_guidance_on_the_application_of_ISO-IEC_17020_2007-04.pdf, pagina 9.

Raad voor Accreditatie. *Wat is accreditatie?* http://www.rva.nl/resources/AMGATE_10218_1_TICH_R132992072314/AMGATE_10218_0_TICH_R281393815978, geraadpleegd op 10 augustus 2012.

Raad voor Accreditatie. *Het proces*. http://www.rva.nl/resources/AMGATE_10218_1_TICH_R11564790538704/AMGATE_10218_0_TICH_R281393815978, geraadpleegd op 10 augustus 2012.

Raad voor Accreditatie (2012). *Tarievenbesluit 2012 Raad voor Accreditatie*. http://www.rva.nl/uri/?uri=AMGATE_10218_1_TICH_R11514625491736&xsl=AMGATE_10218_1_TICH_L1112033932, geraadpleegd op 23 juli 2012.

- Stichting Accessibility** (2007). *Huwelijk van drempelvrij.nl norm en webrichtlijnen*: nieuwsbericht. <http://www.accessibility.nl/nieuws/2007/03/huwelijk-van-drempelvrij.nl-norm-en-webrichtlijnen>, maart 2007.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl** (2007). *Normdocument webrichtlijnen voor Waarmerk drempelvrij.nl, versie 1.0*, 20 juli 2007.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl** (2007). *Normdocument Webrichtlijnen – Richtlijnen voor evaluatie en sampling voor Waarmerk drempelvrij.nl, versie 1.0*, 20 juli 2007.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl** (2007). *Kwaliteitsregeling webrichtlijnen*: nieuwsbericht. <http://www.drempelvrij.nl/actueel/archief/2007#kwaliteitsregeling-webrichtlijnen>, 20 juli 2007.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl** (2012). *Handboek Stichting Waarmerk drempelvrij.nl, versie 5*, 21 juni 2012.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl** (2012). *Versoepelen webrichtlijnen ongewenst en onnodig*: nieuwsbericht. <http://www.drempelvrij.nl/actueel/#versoepelen-webrichtlijnen-ongewenst-en->, 18 juli 2012.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl**. *Over drempelvrij.nl: de Stichting*. <http://www.drempelvrij.nl/over-drempelvrij/stichting>, geraadpleegd op 10 augustus 2012.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl**. *Over het waarmerk*. <http://www.drempelvrij.nl/het-waarmerk/over-het-waarmerk>, geraadpleegd op 30 augustus 2012.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl**. *Waarmerkdragers: Waarmerk behaald (groen)*. <http://www.drempelvrij.nl/waarmerkdragers/waarmerk-behaald>.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl**. *Eisen aan inspectiebedrijven*. <http://www.drempelvrij.nl/over-drempelvrij/eisen-aan-inspectiebedrijven>, geraadpleegd op 10 augustus 2012.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl**. *Laten inspecteren*. <http://www.drempelvrij.nl/waarmerk-behalen/laten-inspecteren>, geraadpleegd op 10 augustus 2012.
- Stichting Waarmerk drempelvrij.nl**. *Feiten en fabels*. <http://www.drempelvrij.nl/feiten-en-fabels> (argument 9), geraadpleegd op 12 juli 2012.

Auditing

- Autoriteit Financiële Markten (AFM)**. *Waarom houdt de AFM toezicht?* <http://www.afm.nl/nl/professionals/afm-voor/accountants/tz-accountantorg.aspx>, geraadpleegd op 14 augustus 2012.
- De Rijksoverheid**. *Wat houdt de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) in?* <http://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/financieel-toezicht/vraag-en-antwoord/wat-houdt-de-wet-toezicht-accountantsorganisaties-wta-in.html>, geraadpleegd op 14 augustus 2012.
- Kornelisse, P., Smeets, M.R.A.M., van Veen, M.** (2009). *IT-beveiligingstesten als onderdeel in IT-audits*. <http://www.compact.nl/artikelen/C-2009-4-Kornelisse.htm>.
- Nieuwenhuis, M.A.** (2010), *The Art of Management* (the-art.nl).
- NOREA**. *Hoe word ik RE*. <http://www.norea.nl/Norea/Opleidingen/Hoe+word+ik+RE/default.aspx>, geraadpleegd op 14 augustus 2012.
- De Rooij, R.** (2012). *Onderzoek naar conformiteit met webrichtlijnen*.
- Wikipedia** (2012). *IT-audit*. <http://nl.wikipedia.org/wiki/IT-audit>, geraadpleegd op 20 augustus 2012.
- Van Praat, J., Suerink, H.** (2004). *Inleiding EDP-auditing*. Den Haag: Ten Hagen Stam Uitgevers, hoofdstuk 3.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (2007). *Meerjarenvisie 2007-2011*.

De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit (2012). *Jaarplan 2012*.

De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Organisatie*. <http://www.vwa.nl/organisatie>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Werkzaamheden NVWA in vogelvlucht*. <http://www.vwa.nl/organisatie/over-de-nvwa/werkzaamheden-nvwa-in-vogelvlucht>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Handhavingsstrategie*. <http://vwa.nl/organisatie/over-de-nvwa/handhavingsstrategie>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Wat betekenen zelfcontrolesystemen voor bedrijven?* <http://vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/zelfcontrolesystemen-diervoerders-en-levensmiddelen/wat-betekenen-zelfcontrolesystemen-voor-bedrijven>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Met welke zelfcontrolesystemen houdt de NVWA rekening?* <http://www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/zelfcontrolesystemen-diervoerders-en-levensmiddelen/met-welke-zelfcontrolesystemen-houdt-de-nvwa-rekening/in-de-levensmiddelensector>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

De Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit. *Algemene werkwijze inspecteur*. <http://vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/interventiebeleid/algemene-werkwijze-inspecteur>, geraadpleegd op 24 augustus 2012.

Voedsel en Waren Autoriteit (2008). *Toezichtpiramide*.

Voedsel en Waren Autoriteit (2006). *Handhaven met verstand en gevoel*.

Open standaarden

Forum Standaardisatie (2010). *Sturen op Open Standaarden – een handreiking voor overheidsorganisaties*.

Lammers, R. (2010). *Adoptie van open standaarden*. <http://www.ictu.nl/archief/noiv.nl/weblogs/rutger-lammers/2010/09/14/adoptie-van-open-standaarden/index.html>, 14 september 2010.

Nederland Open in Verbinding (2011). *De derde voortgangsrapportage Nederland Open in Verbinding*.

Nederland Open in Verbinding (2010). *Beheer- en OntwikkelModel voor Open Standaarden (BOMOS) versie 2*.

Rijksuniversiteit Groningen (2011). *De werking van het Pas Toe of Leg Uit regime Nederland Open in Verbinding*.

Toezicht

Inspectieraad (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*. http://www.inspectieloket.nl/Images/Inleiding%20Systeemtoezicht%20grote%20bedrijven_tcm296-260040.pdf, geraadpleegd op 14 augustus 2012.

Milieumagazine (2007). Vergunningen: geen regels maar kaders, 15 mei 2007. (via R. de Rooij).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht: Kaderstellende Visie op Toezicht*, 12 oktober 2005.

Wikipedia (2012). *Toezichthouder (overheid)*. [http://nl.wikipedia.org/wiki/Toezichthouder_\(overheid\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Toezichthouder_(overheid)), geraadpleegd op 20 augustus 2012.

Gesprekken

Met de volgende personen zijn gesprekken gevoerd.

Berkouwer, G. (Ministerie van Algemene Zaken).

Gesprek omtrent procesinspecties voor websites van de Rijksoverheid.

Bloedjes, J. (Sogeti)

Gesprek omtrent het accreditatieproces.

De Rooij, R. (Logius)

Meerdere gesprekken omtrent huidige gangbare praktijk en toetsingsmodel.

Janssen, M. (Logius)

Gesprek omtrent PKloverheid en auditing.

Fase, A. (Logius)

Meerdere gesprekken omtrent huidige gangbare praktijk en beheer.

Knubben, B. (Forum Standaardisatie)

Gesprek omtrent het beheer van open standaarden en het 'pas toe of leg uit'-principe.

Lechheb, R. (Ebrella, XS Check)

Gesprek omtrent het accreditatieproces en de ervaringen van XS Check bij het toetreden van de markt van website-inspecties voor het Waarmerk drempelvrij.nl.

Van de Ven, L. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Meerdere gesprekken omtrent huidige gangbare praktijk en politieke context.

Dit rapport

Ontwerp: Michèlle van Vlerken – Vierkante Meter

Illustraties: Mark van Vlerken – Vierkante Meter

Foto's: Alle foto's gebruikt onder Creative Commons Licentie.

Voorkant: Dennis Jarvis (CC BY-SA 2.0) via Flickr,
<http://www.flickr.com/photos/archer10/3844207513/>

Managementsamenvatting: Donan Raven (CC BY-SA 3.0) via Wikimedia,
<http://commons.wikimedia.org/wiki/File%3ASailing-yachts.Tuiga.Lulworth.Cambria.Cannes.2006-09-26.jpg>

Inleiding: Maciej Łebkowski (CC BY-SA 2.0) via Flickr:
<http://www.flickr.com/photos/mlebkowski/1285259512/>

Hoofdstuk 1: NeilsPhotography (CC BY 2.0) via Flickr,
<http://www.flickr.com/photos/neilspicys/2349757738/>

Hoofdstuk 2: Patrick Nouhailler (CC BY-SA 2.0) via Flickr,
http://www.flickr.com/photos/patrick_nouhailler/6085251136/

Hoofdstuk 3: Pål Sørgaard (CC BY-SA 2.0) via Flickr,
<http://www.flickr.com/photos/sorgaard/2461795311>

Hoofdstuk 4: Christine Olson (CC BY-ND 2.0) via Flickr,
<http://www.flickr.com/photos/islandgyrl/2563315128/>

Bronnen: Urko Dorransoro (CC BY-SA 2.0) via Flickr,
<http://www.flickr.com/photos/dorron/3573418029>