

Vergaderjaar 2001–2002

28 169

Wetvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

Nr. 12

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 20 juni 2002

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na paragraaf 3. Beroepsonderwijs wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3a. Openbaar vervoer

Artikel 6a

In artikel 6b en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. openbaar vervoer: voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig;
- b. reisinformatie: informatie over de dienstregeling met de geldigheidsduur daarvan, gegarandeerde overstapmogelijkheden binnen de dienstregeling, wijzigingen van de dienstregeling en over tarieven en de daarbij behorende zone-indeling.

Artikel 6b

1. Onderscheid is verboden bij:
 - a. het verlenen van de voor het reizen vereiste toegang tot de bij het openbaar vervoer behorende gebouwen en infrastructuur;
 - b. het aanbieden van openbaar-vervoersdiensten en reisinformatie;
 - c. het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten met betrekking tot openbaar vervoer.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de ingevolge het eerste lid, in samenhang met artikel 2, te verrichten aanpassingen als bedoeld in dat artikel.

B

In artikel 11 wordt na «en Werkgelegenheid» ingevoegd: , van Verkeer en Waterstaat.

Artikel 12 komt te luiden:

Artikel 12

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Toelichting

Inleiding

Onderhavige nota van wijziging heeft tot doel de reikwijdte van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte uit te breiden met het maatschappelijk terrein «openbaar vervoer». Hierdoor kan onderscheid van mensen met een handicap of chronische ziekte bij het gebruik van openbaar vervoer worden bestreden en derhalve gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte bij het gebruik van openbaar vervoer worden bevorderd.

In het Voortgezet Algemeen Overleg van 19 juni 2001 is door de Tweede Kamer een motie ingediend over uitbreiding van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, welke met algemene stemmen is aangenomen op 26 april 2002. In deze motie Passtoors c.s. (Kamerstukken II, 2000/01, 24 170, nr. 68) wordt de regering verzocht om met een wetsvoorstel te komen waarin de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de samenleving in brede zin voor mensen met een beperking geregeld wordt, analoog aan de Americans with Disabilities Act (ADA) uit 1990. In de schriftelijke reactie van het kabinet van 17 december 2001 (Kamerstukken II, 2000/01, 24 170, nr. 70) wordt een algemene visie op de motie Passtoors c.s. en de te nemen stappen die kunnen leiden tot een opportuun wetsvoorstel geschetst.

Mensen met een handicap of chronische ziekte kunnen vanwege de veelal nog bestaande ontoegankelijkheid van het openbaar vervoer in mindere mate participeren in de maatschappij dan mensen zonder handicap. Volwaardige participatie kan in grotere mate worden bereikt wanneer het openbaar vervoer toegankelijk zal zijn voor mensen met een handicap. De toegankelijkheid kan derhalve worden gezien als een voorwaarde om tot volwaardige participatie in de samenleving te komen.

Het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is een zogenaamde aanbouwwet. Dat wil zeggen dat de algemene normstelling is neergelegd en dat de reikwijdte stap voor stap kan worden uitgebreid. Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op arbeid, beroep en beroepsonderwijs.

In artikel 2 is verwoord dat het verbod van onderscheid de plicht omvat tot het doen van doeltreffende aanpassingen, tenzij deze een onevenredige belasting vormen. De onderwijsvolgende dan wel de werknemer kan verzoeken om de voor hem (fysiek) noodzakelijke aanpassingen te doen derhalve gelijkwaardig aan de arbeid of het onderwijs te kunnen deelnemen. Indien doeltreffende aanpassingen door de aanbieder van arbeid respectievelijk beroepsonderwijs ongerechtvaardigd worden geweigerd, wordt het verbod van onderscheid geschonden. Artikel 2 richt zich op de specifieke situatie.

Bij toegankelijkheid van het openbaar vervoer staat niet zozeer het individuele geval centraal maar de publieke of algemene benadering. Het gaat bij openbaar vervoer veeleer om toegankelijkheid die vooraf voor mensen met diverse soorten handicaps of chronische ziekten gerealiseerd

is. Daarom is in onderhavige nota van wijziging ervoor gekozen ook algemene toegankelijkheidseisen in een algemene maatregel van bestuur neer te leggen. Dit kan op basis van artikel 6b, tweede lid.

Huidig beleid

Uitgangspunt van het huidige beleid is dat er een keuzemogelijkheid is voor eigen vervoer en voor openbaar vervoer. Mobiliteit hoort bij onze moderne samenleving: zij is een voorwaarde voor economische groei, emancipatie en sociale bewegingsvrijheid. Voor een groot aantal mensen bestaat een individuele vervoersvoorziening wanneer andere mogelijkheden fysiek niet mogelijk zijn. Mensen die als gevolg van hun beperkingen niet met eigen vervoer of met openbaar vervoer kunnen reizen, blijven recht hebben op een individuele vervoersvoorziening.

Het huidige wettelijke kader kent enkele mogelijkheden om nadere eisen te stellen rondom de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Zij kent evenwel nog¹ niet de mogelijkheid voor de individuele burger om hier een beroep op te doen. Artikel 32, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 (WPV 2000) spreekt van het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur over het minimale niveau van toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Deze regels bevatten in ieder geval eisen aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer ten behoeve van reizigers met een handicap. In de algemene maatregel van bestuur, het zogeheten Besluit personenvervoer 2000, is in artikel 158 bepaald dat eisen kunnen worden gesteld aan de inrichting van het materieel van het openbaar vervoer. De Nota Basisstations bevat uitgangspunten voor de toegankelijke bouw van nieuwe stations en grootscheepse verbouw van bestaande stations.

Het wetsvoorstel gelijke behandeling strekt ertoe bescherming te bieden tegen onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte bij arbeid en beroep en bij beroepsonderwijs en met onderhavige nota van wijziging bij het openbaar vervoer. Uitgangspunt voor de regering is dat de mensen met een handicap of chronische ziekte dezelfde kansen moeten hebben om aan de samenleving deel te nemen als mensen zonder handicap of chronische ziekte. De regering voert hiertoe een «tweesporenbeleid». Het eerste beleidsspoor wordt gevormd door voorwaardenscheppend en stimulerend beleid. Zo kan in het onderhavige wetsvoorstel met name het stimulerend beleid door de overheid richting vervoerder als een belangrijke taak worden aangemerkt.

Op het gebied van toegankelijkheid van openbaar vervoer is op het terrein van stads- en streekvervoer, spoorvervoer en infrastructuur de afgelopen jaren een aantal maatregelen genomen. Zo is de techniek van toegankelijke bussen en trams in het stadsvervoer in ruime mate ontwikkeld en zijn «wenkenbladen» (brochures) gepubliceerd die de optimale inrichting van bussen, de halte-infrastructuur en de reisinformatie nader aanduiden. Op het vlak van toegankelijk spoorvervoer is het richtinggevende Europees Onderzoeksprogramma COST-335 afgerond. Hierin worden onder andere de mogelijkheden van toegankelijk spoorvervoer centraal gesteld, waarin de toegankelijkheid door middel van gelijkvloerse instap tussen trein en perron, de stations met inbegrip van loketten, de reisinformatie en de commerciële kanten van toegankelijk spoorvervoer wordt toegelicht. Momenteel wordt bezien op welke wijze deze normen in het Nederlandse spoorvervoer kunnen worden gerealiseerd. Door de Raad van Ministers van de Europese Unie is aangenomen richtlijn 2001/85 die inhoudt dat vanaf het moment van inwerkingtreding alle nieuw op de weg te brengen stadsbussen voldoen aan in de richtlijn neergelegde toegankelijkheidscriteria.

¹ Artikel 26 van het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet (Kamerstukken I 2001/02, 27 482, nr. 318) biedt die mogelijkheid wél, maar die bepaling heeft alleen betrekking op de toegankelijkheid van treinstations, en dus niet tot andere vormen van openbaar vervoer.

Het tweede beleidsspoor wordt gevormd door maatregelen gericht op individuele rechtsbescherming. De vigerende rechtsbescherming in het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is privaatrechtelijk van aard. Bij een rechter kan worden geëist dat de werkgever of de aanbieder van beroepsonderwijs verplicht wordt de verzochte aanpassing aan te brengen. De aanpassing is verplicht tenzij het een onevenredige belasting vormt. Ook in het kader van toegankelijk openbaar vervoer en van de gelijkwaardige bejegening dan wel gedrag van de dienstverlener bestaat de individuele rechtsbescherming. Bij een rechter kan van de vervoerder worden geëist dat deze de verplichting tot toegankelijkheid van het rijdend materieel, de infrastructuur of de reisinformatie nakomt. Op deze wijze kan de toegankelijkheid en de bruikbaarheid van het openbaar vervoer door ofwel in het belang van mensen met een handicap of chronische ziekte worden afgedwongen.

Openbaar vervoer

Onder openbaar vervoer wordt in deze nota van wijziging verstaan het voor een ieder openstaand vervoer volgens een dienstregeling met een bus, een trein, metro of tram dan wel een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig, de zogenoemde trolley. De definitie van openbaar vervoer is afgeleid van artikel 1 van de WPV 2000. Het onderhavige wetsvoorstel is echter niet van toepassing op (lucht)vaartuigen, besloten busvervoer en taxivervoer, al dan niet volgens dienstregeling.

Keuzevrijheid in de vervoersmogelijkheden kan in grote mate een bijdrage leveren aan een volwaardige maatschappelijke participatie voor mensen met een handicap of chronische ziekte, hetgeen als doel van deze nota van wijziging kan worden gezien. Een aangename bijkomstigheid van deze wijziging is dat toegankelijk openbaar vervoer zal bevorderen dat mensen met een mobiliteitshandicap gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer. Niet louter mensen met een motorische, zintuiglijke of psychische handicap kunnen hiervan gebruik maken, maar iedereen die moeilijkheden heeft met het gebruik van het huidige openbaar vervoer zoals mensen met zware bagage, ouderen, zwangere vrouwen en mensen met kinderen, waaronder kinderen in een wandelwagen.

Toegankelijkheid

Als algemeen uitgangspunt geldt dat de toegang tot en het gebruik van het openbaar vervoer op een autonome wijze ofwel met de hulp van een begeleider of een assistent mogelijk wordt gemaakt door het toegankelijk zijn van het openbaar vervoer op grond van vooraf bepaalde fysieke eisen.

Toegankelijkheid omvat uiteenlopende elementen. Onder toegankelijkheid wordt in deze nota van wijziging begrepen de elementen toegankelijkheid en bruikbaarheid. Toegankelijkheid betreft de fase voordat men de infrastructuur dan wel het rijdend materieel is binnengetreden. Bruikbaarheid betreft de fase nadat men dit heeft gedaan.

Deze nota van wijziging heeft betrekking op de toegankelijkheid van het rijdend materieel en van de infrastructuur, met inbegrip van de reisinformatie. Onder infrastructuur wordt begrepen het trein- en metrostation inclusief het perron alsmede de halte van de tram, metro en bus.

Deze nota van wijziging kent geen individuele en verzoekgerichte benadering. Voor de vervoerder zijn straks op voorhand de functionele vereisten vastgesteld. In een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 6b worden de technische toegankelijkheidseisen uitgewerkt die worden gesteld aan het rijdend materieel, de infrastructuur en de

reisinformatie. Hierbij wordt aangesloten bij artikel 32 van de WPV 2000 en artikel 26 van het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet (Kamerstukken I 2001/02, 27 482, nr. 318).

Hiermee wordt (deels) op een andere manier invulling gegeven aan het treffen van aanpassingen als onderdeel van het verbod op onderscheid. Vanwege het generieke karakter van toegankelijkheid van het openbaar vervoer, is er voor gekozen de toegankelijkheidseisen expliciet vast te leggen. Ook speelt mee dat gezien de tijdrovendheid om aanpassingen te realiseren het praktisch vaak niet mogelijk zal zijn aanpassingen te treffen in het concrete geval.

In sommige gevallen kunnen assistentie en begeleiding noodzakelijke aspecten zijn om de toegang tot het openbaar vervoer te realiseren. Begeleiding in de vorm van een meereizende hulpverlener of mantelzorger kan wel eens praktisch en medisch noodzakelijk zijn om de reis veilig te laten verlopen of om desgewenst ADL-ondersteuning te bieden. In het Besluit Personenvervoer bestaat hiervoor reeds de mogelijkheid

Ten aanzien van assistentie is het op dit moment lastig de consequenties en reikwijdte te bezien. Het kabinet zal hier nader onderzoek naar doen en indien de noodzaak mocht blijken, zal dit aspect op een later moment onder de wet worden gebracht.

Hoe te realiseren?

Artikel 6b bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld. Deze eisen kunnen verschillend zijn voor gebruikt materiaal of gebruikte gebouwen (met inbegrip van de infrastructuur) of voor nog niet eerder gebruikt of nieuw materieel of gebouwen.

De afschrijvingstermijn van bussen bedraagt gemiddeld 10 jaar en van spooarmaterieel 30 jaar. Het thans gereserveerde en het te reserveren rijdend materieel is echter niet volledig toegankelijk en maakt het derhalve noodzakelijk dat het doen van toegankelijke bestellingen gestimuleerd wordt teneinde toegankelijk openbaar vervoer te realiseren. Ook bij de bouw en grootschalige verbouw van de infrastructuur dient rekening te worden gehouden met deze wijziging. Uit gelijkwaardig oogpunt valt een versneld proces naar toegankelijkheid te prefereren. In de periode tussen heden en 2010 respectievelijk 2030 kan de toegankelijkheid al in een vroeger stadium vergroot worden door het uitvoeren van een groeitraject. In de tussenliggende periode geldt het uitgangspunt dat gelijkwaardigheid en autonomie zo veel als haalbaar worden gerealiseerd. Ook hierop kan de algemene maatregel van bestuur betrekking hebben.

Internationaal kader

In het internationale recht geldt brede belangstelling voor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een handicap of chronische ziekte. Zo geldt in Groot-Brittannië de Disability Discrimination Act uit 1995 en in de Verenigde Staten de Americans with disabilities act uit 1990. In beide wetten wordt grote aandacht besteed aan de toegankelijkheid, de bruikbaarheid en bereikbaarheid van het openbaar vervoer. Deze wetten hebben een belangrijke voorbeeldfunctie voor Nederland gehad.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 6a

Artikel 6a definieert de begrippen: openbaar vervoer en reisinformatie.

Artikel 6b

Eerste lid

Het eerste lid geeft weer op welke punten het verbod op onderscheid van toepassing is. Dit artikel richt zich op het tegengaan van gedrag dat in strijd is met het verbod op onderscheid. Te denken valt bijvoorbeeld aan het weigeren iemand een treinkaartje te verkopen omdat deze een bepaalde handicap heeft of honden niet in het openbaar vervoer toestaan en daarmee iemand met een blindengeleidehond de toegang tot het vervoer (indirect) te ontzeggen.

Onderdeel a

De fysieke aspecten van toegankelijkheid kunnen in een algemene maatregel van bestuur op grond van het tweede lid verder worden uitgewerkt.

Onderdelen b en c

Het verbieden van onderscheid bij het aanbieden van openbaar vervoersdiensten betekent ook dat het verkrijgen van een kaartje op gelijkwaardige wijze mogelijk moet zijn, dit kan betekenen dat loketten en betaalautomaten toegankelijk zijn. Dan wel waar ze dat nog niet onmiddellijk zijn, op alternatieve wijze de dienst wordt aangeboden.

Toegankelijke reisinformatie is bij de te ondernemen reis onontbeerlijk om vragen over de vertrek- en aankomsttijden, locaties van de kaartjesverkoop, het overstapmoment en de reisroute beantwoord te krijgen. De reisinformatie dient dus voor mensen met een visuele, een auditieve of een motorische handicap (zelfstandig) begrijpelijk te zijn. Zo geldt als uitgangspunt dat informatie in het station, bij de halte en in het rijdend materieel wordt verstrekt met brailleschrift, als nodig op een hoorbare wijze alsook vanuit een laag gezichtspunt. De reisinformatie wordt derhalve in de stationshal en bij de bushalte en in het rijdend materieel als nodig zowel visueel, auditief als vanuit een laag gezichtspunt verstrekt.

Tweede lid

De vervoerder dient aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen technische eisen te voldoen alsmede bij nieuwbouw en grootschalige verbouw hiermee rekening te houden. Hiermee wordt invulling gegeven aan het meer generieke karakter van de «doeltreffende aanpassingen» uit artikel 2 van het onderhavig wetsvoorstel voor het onderdeel openbaar vervoer.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen de technische eisen van het rijdend materieel, de infrastructuur en de reisinformatie vanwege noviteiten en technische ontwikkelingen op een snelle en eenvoudige manier aangepast worden. Bovendien wordt hiermee aangesloten bij artikel 32 WPV 2000 op basis waarvan eveneens een algemene maatregel van bestuur kan worden getroffen, gericht op concessieverleners.

Artikel 32 WPV 2000 verplicht de concessieverlener aan een concessie in ieder geval voorschriften te verbinden ten aanzien van: (...) g. de eisen aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer ten behoeve van reizigers met een handicap. Bij algemene maatregel van bestuur worden ten behoeve daarvan regels gesteld. Voorts is in het Besluit Personenvervoer 2000 in artikel 158 bepaald dat eisen kunnen worden gesteld aan de inrichting van het materieel van het openbaar vervoer.

Artikel 26 van het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet verplicht in het eerste lid de rechthebbende ten aanzien van een rechtstreeks aan

de hoofdspoorweg gelegen station ervoor zorg te dragen dat reizigers, gehandicapten daaronder begrepen, via de in het station aanwezige hallen, tunnels, trappen en liften, met logische en overzichtelijke routes, een veilige en adequate toegang hebben tot perrons en spoorvoertuigen. Op grond van het vierde lid van het desbetreffende artikel dient de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de betrokken rechthebbende een bindende aanwijzing te geven met betrekking tot fysieke voorzieningen ter bevordering van de sociale veiligheid op de stations.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen eisen worden gesteld over de toegankelijkheid van het materieel en de infrastructuur. Deze eisen kunnen verschillend zijn voor de verschillende soorten van openbaar vervoer en voor door de vervoerder reeds gebruikte materieel of gebruikte gebouwen, met inbegrip van de hierbij behorende infrastructuur, of voor nog niet eerder gebruikt of niet te gebruiken materieel of gebouwen, met inbegrip van de hierbij behorende infrastructuur. Bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur zal ook aandacht zijn voor elektrische rolstoelen en scootmobielen.

B

Met deze wijziging wordt uitdrukking gegeven aan de mede-verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot deze nota van wijziging.

C

De inwerkingtredingsbepaling wordt gewijzigd teneinde de mogelijkheid te hebben om de verschillende artikelen desgewenst op verschillende momenten in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
A. M. Vliegthart

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos