

Bijlage I: Wijze van en bevindingen uit onderzoek naar Wet gbh/cz

A. Wijze van onderzoek

Het onderzoek naar inwerkingtreding van de Wet gbh/cz voor openbaar vervoer heeft langs verschillende sporen gestalte gekregen.

- Ten eerste is overleg gevoerd met de deskundige wetgevingsjuristen en adviseurs van departementen die betrokken zijn (geweest) bij de Wet gbh/cz of de aankomende Integratiewet (gelijke behandeling). Dit zijn naast V&W: VWS, Justitie, BZK, OCW en SZW.
- Ten tweede is bij aanvang een extern bureau – RebelGroup Advisory – ingeschakeld om dit proces te begeleiden en een onafhankelijke visie te geven op het vraagstuk. **Zie bijlage II.**
- Op de derde plaats is de Commissie gelijke behandeling (CGB) informeel om haar mening gevraagd over voornoemd vraagstuk. De CGB moet straks bij de toetsing van gelijke behandeling in het openbaar vervoer met de nieuwe wetgeving uit de voeten kunnen. **Zie bijlage III.**
- Tenslotte is overleg gevoerd met de Engelse ministerie van Transport over de ervaringen bij implementatie van toegankelijkheidsmaatregelen in het openbaar vervoer op grond van de Disability Discrimination Act (1996 en 2005). **Zie bijlage IV.**

B. Bevindingen uit onderzoek

Uit de voornoemde onderzoeken is een aantal redelijk samenhangende bevindingen naar voren gekomen.

1. Het openbaar vervoer voert toegankelijkheid in op basis van met name generieke normen die gelden voor collectieve voorzieningen (busvoertuigen, stations). De Wet gbh/cz is daarentegen gericht op het afdwingen van individuele aanpassingen in specifieke situaties die elders niet (hoeven te) worden doorgevoerd. Het risico bestaat van strijd tussen twee vormen van geldend recht, en wel enerzijds het beleid en de algemene regelgeving gedragen door nationale of decentrale wetgevers en anderzijds de casuïstiek van rechtspraak door de CGB en rechter.
2. Het is onduidelijk of de Wet gbh/cz een sturende (beleidsbepalende) dan wel rechtsbeschermende functie moet krijgen. Mag er meer bescherming worden gevraagd dan de normen in sectorregelgeving (wetten, concessies) op grond waarvan vervoerders en beheerders aanpassingen in toegankelijk openbaar vervoer moeten doen?
3. Artikel 8 is een *verbodsnorm* waarin het discriminatieverbod voor aanbieders van openbaar vervoer bij toegangverlening tot openbaar vervoer is geregeld. Artikel 2 is daarentegen een *gebodsnorm* aan aanbieders van openbaar vervoer om bepaalde aanpassingen te treffen. Dit is uit oogpunt van (transparante, uitvoerbare) wetgeving ongelukkig omdat onbeperkte toepassing van de gebodsnorm voor collectieve voorzieningen onwerkbaar kan blijken. Dat is de reden voor uitzondering van de werking van artikel 2 voor 'wonen'.
4. Nadere regelgeving op grond van artikel 8.2 Wet gbh/cz kan zich onmogelijk uitspreken over de in artikel 2 bedoelde doeltreffende aanpassingen in een bepaald geval (plek, voorziening) op basis van individuele aanspraken door iemand met een mobiliteitsbeperking. Die zijn namelijk zeer situatiegebonden.
5. De betreffende artikelen 8.2 en 2 Wet gbh/cz op grond waarvan de mensen met een mobiliteitsbeperking aanspraak kunnen maken op aanpassing van het openbaar vervoer, zijn onbepaald in terminologie. Hierop duiden formuleringen als 'mede', 'al naar gelang behoefte', 'doeltreffende aanpassingen' en 'onevenredige belasting'. Deze formuleringen laten zonder uitwerking geen ruimte voor een duidelijk afwegingskader van belangen door de rechter.

Het is aan de wetgevende macht om keuzes te maken en een zo helder mogelijk toetsingskader te scheppen, en daarmee te voorkomen dat de rechter (beleidsmatig en politiek geïnitieerde) normen moet gaan invullen.

6. Een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 32.3 Wet personenvervoer 2000 heeft een andere strekking en doelgroep dan eenzelfde maatregel op grond van artikel 8.2 Wet gbh/cz. De eerste ziet op algemene technische en functionele minimumeisen die overheden kunnen voorschrijven aan vervoerders (dus niet alle beheerders van infrastructuur); de tweede is gericht op het uitwerken van een niveau van individuele rechtsbescherming voor de OV-reiziger met een handicap of chronische ziekte.
7. Er bestaat een grote hoeveelheid, zeer uiteenlopende regelgeving, afspraken en gebruiksnormen voor aanbieders van openbaar vervoer. De vraag is hoe deze regelgeving kan worden ingepast in de rechtsbescherming op grond van de Wet gbh/cz. Zie overzicht bestaande regelgeving en normen in Bijlage II.
8. Er zijn verschillende soorten handicaps en meerdere soorten voorzieningen en methoden binnen het openbaar vervoer waarmee toegankelijkheid kan worden vergroot. Als het doel is het uitwerken van regels voor bestaande vormen van handicap en het verplicht stellen van benodigde aanpassingen daarvoor bij verschillende openbaar vervoervoorzieningen, zal dit onvermijdelijk leiden tot gecompliceerde en uitvoerige regelgeving.
9. De effectiviteit van alternatieven zoals zelfregulering en contractuele verplichtingen, bijvoorbeeld bij het bieden van maatwerkoplossingen op drukbezochte locaties of voor bepaalde OV-voorzieningen, blijft bij handhaving op grond van alleen wettelijke eisen onderbelicht.
10. De Wet gbh/cz 'zonder meer' is in essentie gericht op een volledig en wettelijk opgelegd verbod van onderscheid bij de toegang tot het openbaar vervoer. Deze in steek van volledige rechtsbescherming is logisch ten aanzien van een discriminatieverbod op het terrein van bijvoorbeeld arbeid of zorg waar het gaat om de individuele relatie van werkgever tot werknemer respectievelijk van zorgverlener tot cliënt. In die relaties worden één op één afspraken gemaakt over aanpassingen. Het openbaar vervoer is een echter nationaal strekkende, collectieve voorziening ten aanzien waarvan met meerdere belangen rekening wordt gehouden, zoals gebruiksiteit, vervoerseffectiviteit, veiligheid, milieu en ruimtelijke ordening.
11. Voor een collectieve dienst past geen verplichting die herleidbaar is tot het individu volgens het principe van de Wet gbh/cz omdat: 1) een doeltreffende aanpassing in één geval (zoals voor een individuele werkplek) niet altijd geschikt is voor een heterogene groep (behoeften zullen uiteenlopen of zelfs tegengesteld zijn), en 2) het naar gelang de behoefte een aanpassing treffen ziet op een individueel geval waarbij partijen rekening kunnen houden met specifieke kenmerken van het geval, en niet op een generieke verplichting.
12. De formulering van artikel 8 in de Wet gbh/cz gaat uit van een volledige rechtsbescherming inzake toegankelijkheid van openbaar vervoer voor mensen met een mobiliteitsbeperking. Daarentegen gaat de sectorspecifieke wet- en regelgeving inzake toegankelijkheid in het openbaar vervoer juist uit van een (stapsgewijze) verhoging van een algemeen niveau van toegankelijkheid. Wetgeving is naast contractuele afspraken, best practices en zelfregulering daarbij slechts één van de instrumenten. Een onmiskenbaar praktisch probleem daarbij is dat de toegang tot een collectieve voorziening niet van de ene op de andere dag kan worden aangepast op het niveau van volledige bescherming tegen elke vorm van mogelijk onderscheid. Een gedragsverandering bij aanbieders van openbaar vervoer kan waar nodig op korte termijn wel effect sorteren.

13. In Engeland wordt door reizigers met een mobiliteitsbeperking zelden of geen beroep gedaan op de Disability Discrimination Act 2005 (DDA 2005, de Engelse pendant van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte) inzake de toegankelijkheid van openbaar vervoer. De Disability Rights Commission (DRC) houdt zich voornamelijk bezig met het toetsen en uitleggen van in een Handboek verschenen regelgeving en 'best practices'. Zie bijlage IV.
14. De toegankelijkheidseisen in de Engelse regelgeving worden de komende jaren geleidelijk opgevoerd, waarbij ook de regelgeving in het Handboek waaraan de Commission toetst wordt aangescherpt. De DDA 2005 is niet leidend in toegankelijkheidsnormering en beoogt niet het afdwingen van individuele rechten in individuele voorzieningen. Zie bijlage IV.

De kosten voor het advies van extern bureau RebelGroup Advisory, zoals beschreven in bijlage II, bedragen € 19.840,-. De reden om een extern advies in te winnen is een toezegging geweest aan de Tweede Kamer. Een onafhankelijke visie op de gevolgen van uitbreiding van de Wet gbh/cz naar openbaar vervoer is nodig geacht vanwege de complexiteit van bestaande (inter)nationale regelgeving en afspraken op dit terrein, de financiële belangen en implicaties en de noodzakelijke betrokkenheid van meerdere partijen binnen en buiten de (decentrale) overheid bij uitvoering van mogelijke toegankelijkheidsmaatregelen in de fysieke ruimte.