

Vergaderjaar 2005–2006

**29 355**

**Gelijke behandeling voor mensen met een handicap of een chronische ziekte**

**23 645**

**Openbaar vervoer**

**Nr. 29**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2006

Bij brieven van 23 november 2004 (kamerstuk 23 645, nr. 81), 18 mei (kamerstuk 29 355, nr. 15) en 12 oktober 2005 (kamerstuk 23 645, nr. 112) heb ik u toegezegd op basis van onderzoek mijn voornemen kenbaar te maken over inwerkingtreding van de *Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte* (Wet gbh/cz) voor openbaar vervoer. Bijgaand voornemen leg ik u mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor.<sup>1</sup>

Bij brief van 12 oktober 2005 heb ik u uiteengezet wat mijn beleid is ten aanzien van het verbeteren van de toegankelijkheid in het spoorvervoer en het voertuigmaterieel en de informatievoorziening in het stads- en streekvervoer.

Een stappenplan voor de wijze waarop decentrale overheden de (bus)haltes toegankelijk willen maken, ontvangt u gelijktijdig met deze brief. Over de resultaten van het implementatieplan toegankelijkheid spoorvervoer van ProRail en NS en mijn keuzen naar aanleiding hiervan, verwacht ik u in september 2006 te kunnen berichten.

## **1. Conclusie inwerkingtreding Wet gbh/cz**

In deze brief ga ik in op het vraagstuk van inwerkingtreding van de Wet gbh/cz en gevolgen voor sectorspecifieke regelgeving en bestuurlijke afspraken inzake toegankelijk openbaar vervoer. Mijn voorlopige conclusie op basis van de uitgevoerde onderzoeken is dat:

- de Wet gbh/cz voor openbaar vervoer medio 2010 in werking zal treden,
- nadere regels nodig zijn voor de reikwijdte van rechtsbescherming voor mensen met een handicap of chronisch ziekte en dus de mate waarin het openbaar vervoer toegankelijk moet zijn voor deze groep,
- het huidige niveau van toegankelijkheid stapsgewijs op grond van

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

regels en bestuurlijke afspraken wordt verhoogd tot ten minste een optimaal eindbeeld,

- de rechtsbescherming van mensen met een handicap of chronische ziekte wordt gekoppeld aan de stapsgewijze verscherping van de toegankelijkheidseisen, welke eisen bij een beroep door deze mensen op de Wet gbh/cz worden meegewogen.

In paragraaf 2 zijn de bevindingen en conclusies uit de onderzoeken naar de inwerkingtreding van de Wet gbh/cz beschreven. Paragraaf 3 schetst een aanpak voor uitwerking van de Wet gbh/cz in relatie tot de op de OV-sector gerichte regelgeving en bestuurlijke afspraken over toegankelijkheid. Tot slot bevat paragraaf 4 een planning voor inwerkingtreding van de wet.

## 2. Onderzoek inwerkingtreding Wet gbh/cz

### 2.1 Inleiding

Het kabinet streeft er naar dat mensen met een handicap of chronische ziekte gelijke mogelijkheden krijgen voor deelname aan het maatschappelijk verkeer. Hiertoe behoren naast gelijke toegang tot beroepsonderwijs en arbeid ook gelijke mogelijkheden tot mobiliteit, waarbij verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer een belangrijke voorwaarde is. De zelfstandige deelname door mensen met een handicap of chronische ziekte aan de samenleving wordt langs twee beleidssporen bevorderd:

- 1) *Voorwaardenscheppend en stimulerend beleid*: het invoeren of stimuleren van maatregelen om mensen met een handicap of chronische ziekte zelfstandig te laten deelnemen aan de samenleving. Dit betekent ten aanzien van het openbaar vervoer dat het treffen van voor iedereen toegankelijke algemene voorzieningen voorrang heeft boven specifieke vervoersvoorzieningen<sup>1</sup>.
- 2) *Rechtsbescherming*: het verbeteren van de rechtsbescherming van gehandicapten en chronisch zieken in een omgeving die vaak nog onvoldoende is aangepast aan beperkingen van genoemde groepen waardoor (ongewild) benadeling kan optreden. De individuele rechtsbescherming voor mensen met een mobiliteitsbeperking in het openbaar vervoer heeft een wettelijke basis in de *Wet gelijke behandeling op grond van een handicap of chronische ziekte* (Wet ghb/cz).

Bij nota van wijziging is in 2002 (TK, vergaderjaar 2001–2002, 28 169, nr. 12) het verbod van discriminatie van gehandicapten en chronisch zieken in de Wet gbh/cz uitgebreid naar het terrein van het openbaar vervoer. Dit deel is nog niet in werking getreden. Paragraaf 2.2 van deze brief concreetiseert de bevindingen uit de onderzoeken naar inwerkingtreding van de OV-paragraaf in de Wet gbh/cz. De onderzoeken zijn vermeld in Bijlage I.<sup>2</sup>

### 2.2 Onderzoek en bevindingen

De vraagstelling van het onderzoek heeft zich toegespitst op:

- 1) de gevolgen van gehele of gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wet gbh/cz voor het openbaar vervoer,
- 2) de rol van de Wet ghb/cz ten opzichte van op de OV-sector gerichte regelgeving (zoals de Europese richtlijn voor stadsbussen, het Bouwbesluit en de Wet personenvervoer 2000) en stappenplannen op grond waarvan maatregelen voor toegankelijkheid (kunnen) worden genomen, en
- 3) de verhouding tussen de mogelijkheid van *individuele* aanspraken op toegankelijkheid in *specifieke* gevallen door reizigers met een beper-

<sup>1</sup> Ik verwijs hierbij mede naar de brieven van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 17 februari en 2 december 2005 over «inclusief beleid» respectievelijk de bundeling van doelgroepenvervoer.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

king op grond van de Wet gbh/cz en de *generieke* toegankelijkheidsnormen die aanbieders van openbaar vervoer moeten naleven op grond van andere (inter)nationale regelgeving.

Deze vragen spelen tegen de achtergrond van het vinden van een aanvaardbaar evenwicht tussen het belang van rechtsbescherming van reizigers met een mobiliteitsbeperking en de mogelijkheden van aanbieders van openbaar vervoer om op termijn een optimale graad van toegankelijkheid voor die groepen te bereiken en garanderen.

De onderzoeksbevindingen luiden kortweg:

1. Er ontbreekt tot nu toe een duidelijke visie op de relatie tussen de Wet gbh/cz en de sectorgerichte regelgeving met betrekking tot openbaar vervoer. Is de Wet gbh/cz gericht op rechtsbescherming of heeft deze wet juist een sturende of beleidsbepalende strekking in het doorvoeren van toegankelijkheidseisen?
2. Toepassing van het wettelijk discriminatieverbod op openbaar vervoer zonder uitwerking in nadere regels zal leiden tot rechtsonzekerheid voor gebruikers én aanbieders van openbaar vervoer over het tempo en de mate van toegankelijkheid in die sector. De vraag daarbij is welke belangenafweging een rechter moet maken. Een toetsingskader voor de afweging van het belang van een noodzakelijke aanpassing (voor de reiziger) versus het belang van onevenredige belasting (voor vervoerder) ontbreekt. Hier ligt een taak voor de wetgever.
3. Er bestaat frictie tussen het doel van de Wet gbh/cz en het doel van de op de OV-sector gerichte regelgeving. Eerstgenoemde wet strekt ertoe de noodzaak van op het *individueel* gerichte aanpassingen in *specifieke* gevallen te toetsen en af te dwingen, terwijl bijvoorbeeld het Bouwbesluit en de Europese regels voor stadsbussen gericht zijn op het invoeren van *generieke* aanpassingen voor *groepen* van mensen met een functiebeperking. Hoe maakt een rechter de belangenafweging tussen individuele gevallen en collectieve belangen?
4. Er lijkt in de Wet gbh/cz een tegenstelling te bestaan tussen het *gebod* tot aanpassingen in artikel 2 en het *verbod* van discriminatie in artikel 8. Dit probleem klemt des te meer daar betreffende artikelen redelijk onbepaald zijn en open normen bevatten.

Een deel van de bevrageden uit de onderzoeken pleit vanwege genoemde knelpunten voor een wijziging van de OV-paragraaf in de Wet gbh/cz; een ander deel acht het niet onmogelijk dat afstemming tussen beide juridische kaders bij algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet gbh/cz (artikel 8, tweede lid) wordt uitgewerkt.

Een uitgebreid verslag van de wijze van onderzoek en de bevindingen hieruit is opgenomen in Bijlage I, en uitgewerkt in Bijlagen II tot en met IV.<sup>1</sup>

### 2.3 Conclusies en implicaties

De belangrijkste gevolgtrekking uit voornoemde bevindingen is dat de juridische kaders van rechtsbescherming enerzijds en OV-sectorgerichte regels en normen anderzijds qua strekking uit elkaar liggen. Het risico ontstaat dat de Wet gbh/cz – die vooral is gericht op individuele rechtsbescherming in specifieke situaties – in conflict komt met het beleid en de uitvoering van generieke verbeteringen op basis van sectorgerichte regels en de stappenplannen. In dat geval kunnen rechterlijke uitspraken op grond van de Wet gbh/cz een afgewogen collectieve aanpak van verbetering van toegankelijkheid gaan overnemen en leiden tot ad hoc aanpassingen die verschillen in voorzieningenniveau juist vergroten. Deze frictie

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

komt de transparantie van wetgeving en de rechtszekerheid voor zowel de reizigers als voor de aanbieders van OV-voorzieningen niet ten goede. De uitdaging is de strekking van de kaders van rechtsbescherming en van toegankelijkheidsnormen transparant te maken en uit oogpunt van rechtszekerheid en uitvoerbaarheid met elkaar in onderling verband en evenwicht te brengen.

Mijn conclusie ten aanzien van de onderzoeken is, weliswaar achteraf, dat bij de invoering van de OV-paragraaf bij nota van wijziging van 2002 in de Wgbh/cz:

- 1) te weinig rekening is gehouden met de spanning tussen de op specifieke situaties gerichte Wet gbh/cz enerzijds en de collectieve, sectorgerichte regelgeving en stappenplannen voor toegankelijk openbaar vervoer anderzijds,
- 2) een eenduidige visie op de (normerende) rol van de Wet gbh/cz ten opzichte van de sectorgerichte regels en stappenplannen toegankelijkheid tot nu toe ontbroken heeft,
- 3) de regelende en sturende functie van wetgeving in deze complexe materie (veel soorten voorzieningen, veel vormen van handicap) is bij de totstandkoming van de Wet gbh/cz overschat, en
- 4) er al veel regels en normen zijn voor de toegankelijkheid van voertuigen en stations, waarop de rechtsbescherming van reizigers met een beperking kan aansluiten. Zie het overzicht van regelgeving in Bijlage II (tweede deel).

Dat ontslaat mij, de overheden en de vervoerssector niet van de verantwoordelijkheid om daar waar mogelijk en zo snel als haalbaar de toegankelijkheid van het openbaar vervoer te verbeteren. Daarom hebben NS en Prorail een stappenplan voor een toegankelijk spoorvervoer ontwikkeld op basis van de hun verleende concessies. Daarnaast ontwikkelden de decentrale overheden beleid voor verbetering van de toegankelijkheid in het stads- en streekvervoer. Deze leiden tot een forse verbetering van toegankelijk openbaar vervoer over de gehele linie. Mijn sturing richting de decentrale overheden en NS en Prorail is, zoals bekend, vooralsnog gericht op bindende afspraken en implementatieplannen en niet op dwingende wetgeving. De Wet gbh/cz voor openbaar vervoer kan een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van de toegankelijkheid. In paragraaf 3 en 4 ga ik hierop nader in.

Paragraaf 3.1 beschrijft kort mijn beleid inzake verbetering van de toegankelijkheid en de rol daarin van de sectorgerichte regelgeving en bestuurlijke afspraken. Voorts leg ik de relatie met de rechtsbescherming op grond van de Wet gbh/cz (3.2). Tot besluit presenteer ik op basis van geschetste aanpak een richting voor de wetgeving en bestuurlijke afspraken inzake de stappenplannen toegankelijkheid (3.3).

### **3. Aanpak toegankelijkheid en uitwerking Wet gbh/cz**

#### *3.1 Van NoMo naar stappenplannen toegankelijkheid*

Het basisniveau van gebruik van het openbaar vervoer door mensen met een mobiliteitsbeperking is verwoord in de Nota Mobiliteit. Hierin staat dat in ieder geval de bereikbaarheid van belangrijke maatschappelijke voorzieningen zoals ziekenhuizen en winkelcentra voor reizigers die geen fiets of auto kunnen gebruiken met het openbaar vervoer moet worden gegarandeerd. Daar blijft het wat mij betreft niet bij. Streefbeeld bij zowel het stellen van sectorgerichte toegankelijkheidseisen als het garanderen van een bepaald niveau van rechtsbescherming voor reizigers met een mobiliteitsbeperking, moet zijn het zo snel mogelijk bereiken en behouden van een optimale toegankelijkheid tot openbaar

vervoervoorzieningen. Dat betekent niet noodzakelijk dat alle vervoer-materieel, perrons, haltes en stationsvoorzieningen voor alle verschillende soorten functiebeperkingen (auditief, visueel, motorisch, cognitief of meervoudig) volledig toegankelijk moeten zijn. Dat is niet efficiënt en evenmin noodzakelijk.

Ik heb te maken met twee randvoorwaarden bij het bereiken van meer toegankelijkheid in het openbaar vervoer:

- Een optimum als eindbeeld: het doel is een optimale toegankelijkheid te bereiken, waarbij het overgrote deel van de reizigers met een mobiliteitsbeperking met breed in te voeren, strategisch gekozen aanpassingen kan worden bediend. Niet alle voorzieningen hoeven te worden aangepast.
- Verbetering in stappen: een optimale toegankelijkheid wordt stapsgewijs ingevoerd vanwege het infrastructurele karakter, de lange afschrijvingsperioden en andere, collectieve belangen. Het eindbeeld is niet van de ene op de andere dag bereikt.

Een handvat voor het spoorbeleid is het in mijn brief van 12 oktober 2005 geschetste scenario van invoering van toegankelijkheidsmaatregelen in het spoorvervoer op basis van de zogenaamde «Deelvariant» met een optimaal bereikbaarheidsniveau als eindbeeld. Voor het stads- en streekvervoer geldt eenzelfde aanpak waarbij voorzieningen als haltes strategisch worden aangepast. Ik verwijs hiervoor naar mijn gelijktijdig toegezonden haltebrief stads- en streekvervoer. De met de OV-sector en overheden afgesproken maatregelen komen bovenop de toegankelijkheidseisen op grond van al geldende (inter)nationale regelgeving<sup>1</sup>.

Wat betekent dit voor de Wet gbh/cz en de rechtsbescherming van reizigers met een handicap of chronische ziekte?

### *3.2 Rechtsbescherming in de Wet gbh/cz*

Mijn voorstel is dat de individuele rechtsbescherming op grond van de Wet gbh/cz gezamenlijk met de eisen inzake toegankelijk openbaar vervoer gestaag optrekken naar een hoger niveau. De sectorale regels die zijn gericht op het wegnemen van belemmeringen bij gebruik van openbaar vervoer worden, mede op basis van de afspraken met overheden, steeds verder aangescherpt. De rechtsbescherming voor reizigers met een handicap of chronische ziekte zal hierop aansluiten.

Op grond van de stappenplannen en bestuurlijke afspraken met de decentrale overheden kunnen extra maatregelen voor vervoerders worden vastgelegd in bijvoorbeeld concessievoorschriften ingevolge de Wet personenvervoer 2000. Met gemeenten en provincies die beheerder zijn van onroerende openbaar vervoervoorzieningen kunnen eveneens afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld strategische aanpassing van de haltes. De stapsgewijze verbetering van een toegankelijk spoorvervoer kan via de concessies en daarop gebaseerde afspraken met NS en Prorail worden bereikt. Veel regelgeving is al van kracht en wordt al toegepast (stadsbussen, nieuwe stations). Dat betekent dat als voor het openbaar vervoer steeds meer toegankelijkheidseisen van kracht worden of bestuurlijk zijn overeengekomen, reizigers daarop via de rechtsbescherming op grond van de Wet gbh/cz aanspraak kunnen maken. Uit de stappenplannen en bestuurlijke afspraken voortvloeiende aanpassingen zijn aanvullend op de al verplichte toegankelijkheidseisen op grond van (inter)nationale regelgeving. In deze aanscherping en uitbreiding van toegankelijkheidsmaatregelen ligt de meerwaarde voor reizigers met een mobiliteitsbeperking. Deze reiziger kan bij zijn verzoek om aanpassing van

---

<sup>1</sup> Dit zijn dwingende eisen aan stadsbussen op grond van de Europese richtlijn inzake stadsbussen en – op termijn – streekbussen (2001/85/EG) en aan Trans-Europese treinverbindingen (2001/16/EG). Voor (nieuw te bouwen) stations zijn algemene toegankelijkheidseisen vastgesteld op grond van het Bouwbesluit in de categorie «niet tot bewoning bestemde gebouwen».

een voorziening voor de Commissie gelijke behandeling (Cgb) een beroep doen op de afgesproken eisen.

Dat betekent dat bij de uitwerking van de Wet gbh/cz een relatie moet worden gelegd met de geldende eisen en afgesproken verbeteringen in toegankelijk openbaar vervoer. De toetsing daarvan valt dan binnen de bevoegdheid van de Cgb. De vraag is vervolgens in welke richting een juridisch kader inzake toegankelijkheid en daarop gebaseerde rechtsbescherming zich kan ontwikkelen.

### *3.3 Richting voor de regelgeving*

De wijze waarop regels en afgesproken maatregelen in een toetsingskader op grond van de Wet gbh/cz worden ingepast, moet nog worden uitgewerkt. Deze brief is niet het aangewezen document om aan te geven welke van alle mogelijke toegankelijkheidsmaatregelen voor de verschillende vormen van handicap, in welke periode moeten zijn uitgevoerd. Een voorzet daarvoor is gedaan door de spoorbedrijven en decentrale overheden in de brief van 12 oktober 2005 respectievelijk de haltebrief die u gelijktijdig met deze brief ontvangt. Zoals gezegd zijn de belangrijkste peilers daarvoor geleidelijkheid (stappenplan) en een optimum in voorzieningen als eindbeeld. Tussentijds is het mogelijk een praktische aanpak naar meer toegankelijkheid te volgen.

Deze kan langs de volgende uitgangspunten worden onderschreven en ontwikkeld:

1. Nuttige, eenvoudige maatregelen eerst invoeren.
2. Nieuwbouw en nieuwe voorzieningen worden meteen aangepast op belangrijke toegankelijkheidseisen voor de belangrijkste functiebeperkingen.
3. Reeds aangepaste voorzieningen verplicht onderhouden en beheren.
4. Planmatige uitvoering en aanpassing van (nog) niet-toegankelijke voorzieningen.
5. Nadruk op gerichte aanpassing van achterstanden in bijvoorbeeld haltes en stations op strategische plaatsen.

Hoe houden overheid en belanghebbenden vaart in de uitvoering van deze aanpak?

- De overheden als concessieverleners zien toe op naleving van de regels bij vervoerders.
- Het ministerie ziet toe op de naleving van afspraken met NS, Prorail en decentrale overheden in hun rol van beheerder van openbaar vervoer-voorzieningen.
- Waar mogelijk, ruimte voor een stimuleringsbijdrage om achterstanden in toegankelijkheid (haltes) weg te werken.
- Evaluatie van de (Algemene) Wet gbh (cz) inzake toegankelijk OV elke 5 jaar.
- Tussentijdse monitor voortgang toegankelijkheidsplannen samen met belangengroepen van gebruikers.
- De Commissie gelijke behandeling toetst de noodzaak van aanpassing in individuele gevallen mede op basis van afgesproken extra maatregelen.

Het is, nogmaals, niet mijn bedoeling toegankelijkheidseisen bijvoorbeeld op grond van artikel 32, derde lid, Wet personenvervoer 2000 af te dwingen. Voor dit doel zijn immers de stappenplannen door de decentrale overheden opgesteld op basis waarvan ik met hen vergaande bestuurlijke afspraken wil maken. In de meeste regio's wordt voortvarend gewerkt aan de verbetering van toegankelijkheid. De komende afspraken met de overheden over implementatie van de plannen moeten de voortgang in

verbetermaatregelen stimuleren en waarborgen. De grootste uitdaging is daarbij de aanpassing van de ruim 50 000 (bus)haltes. Met deze afspraken respecteer ik de decentrale autonomie en laat ik ruimte voor per regio geëigende oplossingen. Mocht dit traject niet voldoende resultaat opleveren, dan overweeg ik om alsnog de afgesproken maatregelen via wetgeving op te leggen.

#### **4. Planning en vormgeving Wet gbh/cz**

De wijze waarop de uiteenlopende toegankelijkheidsnormen bij de rechtsbescherming ingevolge de Wet gbh/cz kunnen worden betrokken, is vanuit oogpunt van wetgeving een complexe uitdaging. Ik ben na de onderzoeken bedoeld in paragraaf 2.1 van mening dat een kader daarvoor in principe bij algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet gbh/cz kan worden uitgewerkt. De inhoud, strekking en uitvoerbaarheid van een regeling moeten goed worden voorbereid met betrokken partijen. In dat proces kan ik overigens niet uitsluiten dat een koerswijziging in de opzet van regelgeving opportuun is. Een wetswijziging acht ik evenwel niet nodig<sup>1</sup>.

Mijn voorstel voor de uitwerking van de rechtsbescherming van reizigers met een handicap of chronische ziekte in de Wet gbh/cz is als volgt:

1. De Wet gbh/cz wordt met betrekking tot toegankelijkheid van openbaar vervoer inhoudelijk niet aangepast.
2. Een algemene maatregel van bestuur op grond van deze Wet wordt zodanig uitgewerkt dat een balans ontstaat tussen individuele rechtsbescherming en de eisen waaraan de sector op grond van sector-specifieke regelgeving en afspraken moet voldoen. Belangengroepen en Cgb worden bij de totstandkoming van regelgeving betrokken.
3. De algemene maatregel van bestuur voorleggen aan de Tweede Kamer.
4. De algemene maatregel van bestuur is halverwege 2008 afgerond en gepubliceerd. De aanbieders van openbaar vervoervoorzieningen krijgen twee jaar de tijd om te anticiperen op de regelgeving.
5. De complete wet- en regelgeving treedt medio 2010 in werking.

De bevindingen en voorstellen in deze brief zijn besproken met de betrokken departementen, vertegenwoordigers van de overheden en organisaties van gehandicapten en chronisch zieken. Ik vertrouw er op u met deze beschouwing over de inwerkingtreding van de Wet gbh/cz voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs

---

<sup>1</sup> De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte wordt volgens voorstel opgenomen in de Algemene wet gelijke behandeling (de Integratiewet). Dit is overwegend een technische aanpassing.