

Vergaderjaar 2006–2007

30 878

Voorstel van wet van de leden Smits en Bussemaker tot wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in verband met uitbreiding van de reikwijdte tot het openbaar vervoer

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMEEN

Aanleiding

In de Wet Gelijke Behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (WGBH/CZ) is bepaald dat de wet (nog) niet van toepassing is op openbaar vervoer. De indieners van dit voorstel hebben het, net als de Tweede Kamer in zeer brede meerderheid, altijd als een gemis ervaren dat de uitbreiding niet meteen naar openbaar vervoer (OV) kon. Die teleurstelling is verwoord door in de Wet nog wel op te nemen dat gelijke behandeling ook in het openbaar vervoer geldt maar dat de wet pas later in werking treedt op dit beleidsterrein. Met dit wetsvoorstel wordt nu bepaald dat de WGBH/CZ van kracht wordt voor het openbaar vervoer per 1 januari 2008.

De WGBH/CZ is een aanbouwwet. De Nederlandse regering en volksvertegenwoordiging hebben vele malen uitgesproken veel belang te hechten aan een brede gelijke behandelingswetgeving. Het is een nadere invulling van artikel 1 van de Grondwet. De wetgeving biedt individuele rechtsbescherming voor mensen met beperking en chronische ziekte die menen dat ze in concrete situatie vanwege hun beperking worden gediscrimineerd. De wet biedt een laagdrempelige mogelijkheid om een oordeel te vragen van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). Dat oordeel voorkomt een eventuele rechtszaak en oordelen tesamen van de CGB bieden een houvast voor de samenleving hoe te handelen op verschillende beleidsterreinen om de gelijke behandeling zoveel mogelijk te waarborgen. Het feit dat er gelijke behandelingswetgeving is en er de mogelijkheid is voor individuele burgers om op een laagdrempelige manier een oordeel te vragen, spoort de samenleving ook aan om serieus werk te maken van het wegwerken van omstandigheden waardoor mensen met beperking achterstelling ervaren.

Internationaal komt er steeds meer aansporing tot gelijke behandelingswetgeving. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, Het Internationaal verdrag inzake Burger en Politieke Rechten en het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Universele Vrijheden, verbieden discriminatie op welke grond dan ook. De Neder-

landse regering heeft actief bijgedragen aan het totstandkomen van een ontwerp VN verdrag «Internationaal Verdrag ter bevordering en bescherming van de rechten en waardigheid van mensen met een beperking». In die verdragen en in resoluties van het Europees parlement wordt aangedrongen op het wettelijk verankeren van de rechten van mensen met beperkingen.

De WGBH/CZ is per 1 december 2003 in werking getreden voor slechts de terreinen arbeidsmarkt en beroepsonderwijs. Die smalle werkingssfeer is gekozen om ervaring op te doen met de systematiek. Inmiddels is veel positieve ervaring opgedaan. De Commissie Gelijke Behandeling kan makkelijk worden benaderd voor een oordeel (ze is laagdrempeliger dan de rechter) maar wordt niet overstromd met aanvragen voor een oordeel. Dat betekent dat burgers niet lichtvaardig menen gediscrimineerd te worden. De oordelen van de CGB bieden houvast voor de praktijk hoe te handelen in potentiële conflictsituaties.

Kortheidshalve verwijzen indieners naar de memorie van toelichting bij het initiatiefvoorstel van Smits, Rouvoet en Azough, waarin uitbreiding wordt bepaald naar het terrein van funderend onderwijs (Voorstel van wet van de leden Smits, Rouvoet en Azough tot wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in verband met uitbreiding van de reikwijdte tot het primair en het voortgezet onderwijs, Kamerstukken II 2005/06, 30 570, nr. 3) en bij het wetsvoorstel van de regering waarin uitbreiding wordt bepaald naar het terrein wonen (Wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in verband met de uitbreiding met wonen, Kamerstukken II 2006/07, 30 859, nr. 3).

De Kamer heeft steeds aangegeven dat er alle reden is om ook snel uitbreiding naar het terrein van openbaar vervoer over te gaan. De noodzaak is logisch. Mensen met een beperking willen zonder angst voor discriminatie betaald werk kunnen doen en als voorbereiding daarop beroepsonderwijs kunnen volgen. Aan beroepsonderwijs gaat funderend onderwijs vooraf. Om bij de school of het werk te komen is (openbaar) vervoer nodig. Bij dat alles is het ook nodig recht te hebben op een geschikt dak boven het hoofd.

De afgelopen jaren zijn vorderingen gemaakt met het breder toegankelijk maken van het openbaar vervoer, maar het ging moeizaam en langzaam. Het van kracht worden van de WGBH/CZ op openbaar vervoer terrein blijkt nodig om een stok achter de deur te hebben wanneer beloften niet of niet volledig worden nagekomen en om zo meer urgentie bij uitvoering te bewerkstelligen.

Belofte: OV toegankelijk in 2010 en 2030

Heel lang werd de globale politieke belofte gedaan dat in 2010 het busvervoer en in 2030 het treinvervoer toegankelijk kon zijn. Het werd opnieuw uitgesproken in de Nota Mobiliteit. Die tijdstippen werden aangehouden vanuit de gedachte dat de toegankelijkheid vorm zou krijgen met het geleidelijk vervangen van materieel. Op die manier zouden de kosten niet te hoog oplopen. Hoe en op wat voor manier de brede toegankelijkheid van alle onderdelen in de vervoersketen zou worden gerealiseerd en volgens welke tussenstappen is tot dit jaar nooit in een breed kader geschetst.

Op zichzelf is het ook lastig dat beeld concreet in te vullen omdat de problemen rondom de toegankelijkheid in het OV niet gering zijn. Het bestuurlijk systeem is complex. Er is geen rechtstreekse sturing van vervoersbedrijven door de overheid. Er zijn verschillende overheden (rijk,

provincie en gemeenten) die aanbesteden en voorwaarden hanteren via concessieverlening.

Er zijn ook vele partijen als vervoerder actief terwijl de infrastructuur door weer andere bedrijven wordt beheerd. De reiziger maakt gebruik van een keten: met de bus naar het treinstation en met treintaxi verder bijvoorbeeld. Daarmee zijn minimaal twee vervoerbedrijven gemoeid (stad- of streekbus, NS), twee concessieverleners (gemeente en ministerie V&W) en twee beheerders van bushaltes en treinstation. Al die partijen zijn voor een deel betrokken en aanspreekbaar maar niemand voor het geheel. De technische complicaties zijn ook groot. Er zijn technische eisen voor wat betreft toegankelijkheid voor verschillende beperkingen (het gaat niet alleen om rolstoelers (waar ook al een grote diversiteit in is, breedte, gewicht e.d.) maar ook om zintuiglijk gehandicapten, chronisch zieken en verstandelijk gehandicapten.

Een bijzonder aspect is ook dat bij de toepassing van de WGBH/CZ op de arbeidsmarkt en beroepsopleiding het gebod tot gelijke behandeling wel algemeen geldt, maar dat de toepassing ervan duidelijk wordt in specifieke omstandigheden van een sollicitant of een werknemer in een bedrijf of een student.

Bij het openbaar vervoer gaat het dagelijks om grote stromen reizigers waarin niet af en toe een reiziger met een bepaalde beperking tussenzit, maar vele potentiële reizigers met vele potentiële beperkingen tussen vele reizigers zonder beperkingen.

Toegankelijkheid betekent in die massale stromen ook rekening houden met een veelvoud aan beperkingen waarmee tegelijk en zoveel mogelijk vooraf rekening moet worden gehouden. Het is niet doelmatig voor alle individuele reizigers te zoeken naar geschikte aanpassingen. Het is het meest doelmatig om te investeren in brede algemene aanpassingen. Maar dat kan betekenen dat het van toepassing verklaren van de WGBH/CZ leidt tot klachten van individuele reizigers die aanpassingen wensen die redelijk lijken en die niettemin niet als prioriteit zijn opgenomen in het plan voor brede algemene toegankelijkheid. Honoreren van de specifieke aanpassing zou dan op het eerste gezicht ten koste kunnen gaan van de investeringen voor toegankelijkheid waar mogelijk veel anderen van profiteren. Om in zo'n geschil goed te beoordelen welk belang moet prevaleren, is het nodig om preciezer inzicht te hebben in investeringsplannen van OV-autoriteiten.

Stappenplannen maken duidelijk: belofte wordt niet gehaald

In 2006 zijn plannen bij de Tweede Kamer neergelegd door de minister van Verkeer en Waterstaat waarin de minister, vervoerders en OV-autoriteiten aangeven langs welke weg, met welke extra middelen en welke prioritering ze de bredere toegankelijkheid kunnen realiseren (o.m. DGP/MDV/U.05.02732, 17 mei 2006 en bijlagen, *Welke halte eerst? Een handreiking bij de prioritering toegankelijkheid bushaltes*¹; brief stappenplan NS en Prorail DGP/SPO/U.0.602435, september 2006). Daarmee is voor het eerst breed aangegeven welke stappen worden gezet, welke partijen verantwoordelijk zijn en of het einddoel bereikbaar is binnen de eerder genoemde termijnen 2010 en 2030.

Op grond daarvan is nu ondubbelzinnig duidelijk gemaakt dat de data 2010 en 2030 voor toegankelijkheid van respectievelijk stads en streekvervoer en treinvervoer, bij lange na niet haalbaar zijn. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft begin dit jaar een inventarisatie gepubliceerd waaruit bijvoorbeeld bleek dat begin 2006, van alle bushaltes slechts 2% volledig toegankelijk is, dat wil zeggen toegankelijk voor alle motorische, auditieve, visuele en cognitieve beperkingen. Volgens de lopende

¹ Diepens en Okkema i.o.v. V&W AVV (25 mei 2005) *Welke halte eerst? Een handreiking bij de prioritering toegankelijkheid bushaltes. Eindrapport.*

investeringsplannen kan voor 2010 het percentage toegankelijke haltes verhoogd worden naar 10% (met per vervoersregio uitschieters naar hooguit 25%).

Er rijdt wel veel aangepast materieel rond, maar toegankelijkheid van de bus wordt natuurlijk beperkt door de toegankelijkheid van haltes en andersom. Dit is een voorbeeld. Ook de toegankelijkheid van het treinvervoer blijkt niet haalbaar in 2030. Ook niet na extra (financiële) inspanning.

Het is zeer te betreuren dat de brede toegankelijkheid niet haalbaar blijkt voor genoemde data. De gevolgen zijn groot. Reizigers met een functiebeperking kunnen niet zorgeloos een reis te plannen. De instaphalte kan toegankelijk zijn, maar niet de uitstap- of overstaphalte. De bus kan toegankelijk zijn maar de aansluitende trein niet of pas als een afspraak wordt gemaakt voor assistentie minimaal drie uur tevoren. Een verstoring in de reisketen als gevolg van vertraging kan zo verstrekkende gevolgen hebben. De problemen zijn zodanig dat een omvangrijk systeem nodig is van aanvullend doelgroepenvervoer (Traxx vóór 2003 en Valys nu). De financiële gevolgen zijn eveneens groot. Het doelgroepenvervoer werd als zo duur ervaren dat in 2003 een omvangrijke bezuiniging werd doorgevoerd waardoor de mogelijkheden van reizigers met een beperking werden verminderd. Niettemin is met doelgroepenvervoer nog altijd een omvangrijke subsidie gemoeid. De noodzaak van doelgroepenvervoer vervalt niet volledig bij een OV-systeem dat volledig toegankelijk is, maar kan belangrijk verminderen en daarmee ook de financiële last ervan.

De kwaliteit van het openbaar vervoer is in het geding. Een breed toegankelijk openbaar vervoer is voor meer reizigers dan die met functiebeperking van belang. Een toegankelijk OV-systeem is makkelijker bruikbaar voor alle reizigers, speciaal de ouders van jonge kinderen (die met tassen en buggies sjouwen), ouderen of andere reizigers die minder snel zijn dan de jonge vitale forens van 30 jaar die het reistraject op zijn duimpje kent. Toegankelijkheid betekent toegankelijk voor mensen met een motorische, visuele, auditieve of cognitieve beperking. Toegankelijkheid betekent dan bijvoorbeeld ook dat op een heel duidelijke manier reisinformatie beschikbaar komt, bijvoorbeeld aankomsttijd en eventuele vertragingstijd van de volgende bus of trein op een lichtbak voor dove reizigers. Zo'n lichtbak blijkt door niet-dove reizigers als een belangrijke verbetering van dienstverlening te worden ervaren.

Noodzaak en mogelijkheid van uitbreiding WGBH/CZ

De indieners van dit wetsvoorstel menen dat de noodzaak én mogelijkheid van snelle uitbreiding van de WGBH/CZ naar het openbaar vervoer duidelijk is. Zonder wetgeving zijn vorderingen gemaakt, maar te langzaam. De Minister van Verkeer en Waterstaat onderkent dat een hoger tempo nodig en mogelijk is. In brieven aan de Tweede Kamer (o.m. DGP/MDV/U.05.02732, 17 mei 2006) geeft de minister aan dat OV-autoriteiten de ambitie hebben om sneller te werken, maar daarvoor geen middelen hebben.

Er is overleg gevoerd met OV-autoriteiten en belangenorganisaties over scenario's voor het sneller toegankelijk maken. De minister heeft op grond van die scenario's aangegeven dat snellere uitbreiding van toegankelijkheid mogelijk is, heeft prioritering aangegeven (aanpassingen komen eerder in drukbereisde regio's sneller om met gelijke middelen een grotere groep reizigers te bedienen) en stelt extra financiële middelen ter beschikking. Ook ontvangt ze stappenplannen om de voornemens concreet in te vullen en zal de ontwikkeling van toegankelijkheid onderdeel worden gemaakt van de Nota Mobiliteit Monitor waardoor de ontwikkelingen op dit terrein kunnen worden gevolgd.

Die besluiten maken het goed mogelijk dat de WGBH/CZ ook snel van kracht kan worden in het openbaar vervoer. De keuzes voor de scenario's en bijbehorende extra investeringen waartoe de minister zich heeft verplicht plus de invulling ervan in stappenplannen van OV-autoriteiten en vervoerders geven een gedetailleerd uitgewerkt kader voor alle betrokkenen.

Dat kader schept ook duidelijkheid voor de reizigers. Reizigers met een beperking die van mening zijn dat ze ongelijk worden behandeld in concrete situaties omdat zij niet met het openbaar vervoer kunnen reizen en er voor hen geen aanpassing wordt gemaakt waarmee zij de reis wel hadden kunnen maken, kunnen dan een oordeel vragen van de Commissie gelijke behandeling CGB.

De systematiek van de Wet vergt dat de CGB eerst beoordeeld of de beperking of chronische ziekte in overwegende mate oorzaak was van het niet kunnen reizen. Vervolgens oordeelt de CGB of de verlangde aanpassing in redelijkheid geveerd kan worden van de vervoerder (of de verantwoordelijke OV-autoriteit of concessiegever). De CGB zal zich bij die laatste vraag laten leiden door de stappenplannen. Alle aanpassingen die op grond van de stappenplannen en de investeringsscenario's tot uitvoering zouden moeten zijn gekomen, gelden dan in principe als «redelijk» in de zin van deze wet.

Staat de verlangde aanpassing niet in de stappenplannen of zou uitvoering pas op een later tijdstip worden gerealiseerd dan geldt dat de gevraagde aanpassing in principe niet in redelijkheid kan worden geveerd en is geen sprake van ongelijke behandeling. Op deze manier geldt de WGBH/CZ als een effectieve stok achter de deur om overgekomen afspraken na te komen.

Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen. Uitgangspunt is dat de voorgenomen extra investeringen waartoe de minister van verkeer en waterstaat besloot, ook worden geëffectueerd. Deze investeringen zijn onderdeel van de gemaakte afspraken met vervoerders en OV-autoriteiten over de te nemen stappen in de komende jaren. Omdat deze gemaakte afspraken het kader vormen waarbij de CGB bepaalt of gevraagde aanpassingen in redelijkheid geveerd kunnen worden, zijn in principe geen meeruitgaven te verwachten.

2. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Onderdeel A regelt dat de in artikel 8, tweede lid, Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte bedoelde regels op zijn laatst 1 januari 2008 in werking treden. Tevens regelt dit onderdeel dat, de algemene maatregel van bestuur, waarin de stappenplannen en andere afspraken zoals overeengekomen met OV-autoriteiten en wegbeheerders worden vastgelegd, wordt overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal.

Het ligt voor de hand om de nu bekend zijnde implementatieplannen, stappenplan spoor en handreiking prioritering bushaltes tezamen met de toegezegde financiële middelen (in en bij de brief DGP/MDV/U.05.02732, 17 mei 2006 van de minister van verkeer en waterstaat) te gebruiken bij het opstellen van een algemene maatregel van bestuur. Zolang er geen algemene maatregel van bestuur ligt, kan de WGBH/CZ van kracht worden

en zal de meergenoemde brief met genoemde plannen het kader vormen op grond waarvan de CGB adviezen kan opstellen.

Onderdeel B

Dit onderdeel regelt dat de artikelen 7 en 8 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte in werking treden met ingang van 1 januari 2008.

Smits
Bussemaker