

Nota van toelichting bij het Besluit houdende regels betreffende de toegankelijkheid van het openbaar vervoer en de daartoe te verrichten aanpassingen

Algemeen deel

§ 1. Inleiding

In de Wgbh/cz is het verbod neergelegd om onderscheid te maken tussen personen op grond van een werkelijke of vermeende handicap of chronische ziekte op specifieke maatschappelijke terreinen zoals arbeid en beroepsonderwijs. Het verbod op onderscheid is bij nota van wijziging in 2002 (Kamerstukken II, 2001/02, 28 169, nr. 12) uitgebreid naar het terrein van het openbaar vervoer. Op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wgbh/cz worden ter uitwerking van die wet voor het openbaar vervoer regels gesteld. Dit besluit geeft invulling aan deze regels. De uitbreiding van de Wgbh/cz zal gelijktijdig met dit besluit en daarop gebaseerde ministeriële regels in werking treden. Dit besluit en de daarop gebaseerde regels zijn tot stand gekomen in samenwerking met Verkeer en Waterstaat.

Het doel van de wetsuitbreiding is om gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte bij het gebruik van het openbaar vervoer te bevorderen. Door de deels bestaande ontoegankelijkheid van het openbaar vervoer kunnen mensen met een handicap of chronische ziekte in mindere mate participeren in de maatschappij dan mensen zonder functiebeperking. Verbetering van de participatie kan mede worden bereikt wanneer het openbaar vervoer toegankelijk zal zijn voor mensen met een functiebeperking. Beoogd wordt dat het deel van de Wgbh/cz dat betrekking heeft op het openbaar vervoer in 2010 in werking treedt. Op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wgbh/cz gaat de uitwerking van de wet voor het openbaar vervoer gepaard met het stellen van nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Om te bereiken dat mensen met een handicap of chronische ziekte dezelfde kansen hebben om aan de samenleving deel te nemen als mensen die geen beperking hebben, wordt een tweesporenbeleid gevoerd. Het eerste beleidsspoor wordt gevormd door voorwaardenscheppend en stimulerend beleid, waarbij het gaat om het treffen van voorzieningen en maatregelen die mensen met een handicap of chronische ziekte de mogelijkheid bieden zo zelfstandig mogelijk te functioneren. Het tweede beleidsspoor bestaat uit het verbeteren van de individuele rechtsbescherming. De Wgbh/cz behoort tot het tweede beleidsspoor. Het onderscheid jegens mensen met een handicap of chronische ziekte wordt tegengegaan door hem of haar een laagdrempelige mogelijkheid te bieden hiertegen juridische actie te ondernemen. Deze beide beleidssporen tezamen dragen bij aan het bevorderen van zelfstandig maatschappelijk en persoonlijk functioneren van mensen met een handicap of een chronische ziekte (memorie van toelichting Wgbh/cz, Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, paragraaf 4).

Dit besluit heeft naast uitwerking van de rechtsbescherming tot doel dat het openbaar vervoer geleidelijk wordt aangepast op toegankelijk gebruik voor personen met een handicap of chronische ziekte. Zij kunnen een beroep doen op (naleving van) de in dit besluit uitgewerkte normen voor de toegankelijkheid van dat vervoer. In de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 16 juli 1999 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1998/99, 26 200, nr. 43) zijn de lange-termijnambities voor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer geformuleerd. Rekening houdend met de variabele economische levensduur van het vervoermaterieel, zal al het busmaterieel in 2010 en al het spoormaterieel in 2030 toegankelijk zijn.

In 2005-2007 zijn voor spoorvervoer en voor stads- en streekvervoer beleidsplannen en vervolgens implementatieplannen ontwikkeld, gericht op stapsgewijze verhoging van toegankelijkheid tot een optimaal eindbeeld. Over deze plannen is de Tweede Kamer geïnformeerd door middel van de brieven van 23 november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 23 645, nr. 81), 12 oktober 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 23 645, nr. 112), 17 mei 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 23 645, nr. 140) en 29 september 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 23 645, nr. 144). Gegeven de noodzakelijke "match" tussen vervoermaterieel en infrastructuur (perrons, haltes) ten behoeve van een gelijkvloerse instap, hebben deze plannen steeds betrekking op beide elementen van het vervoersysteem.

Op basis van onderzoeken hebben de minister van Verkeer en Waterstaat en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij brief van 17 mei 2006 (Kamerstukken II, 2005/06, 29 355, nr. 29) aan de Tweede Kamer de conclusies voorgelegd ten aanzien van inwerkingtreding van de Wgbh/cz voor het terrein van openbaar vervoer. De belangrijkste conclusies zijn dat:

- de Wgbh/cz voor openbaar vervoer medio 2010 in werking kan treden;
- nadere regels nodig zijn voor de reikwijdte van rechtsbescherming voor personen met een handicap of chronische ziekte en dus de mate waarin het openbaar vervoer toegankelijk moet zijn voor deze groep;
- hiervoor een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wgbh/cz wordt uitgewerkt, zodanig dat een balans ontstaat tussen individuele rechtsbescherming en de eisen waaraan de sector moet kunnen voldoen;
- het huidige niveau van toegankelijkheid stapsgewijs op grond van regelgeving en bestuurlijke afspraken wordt verhoogd tot in ieder geval een optimaal eindbeeld van toegankelijkheid per openbaar vervoervoorziening.

Met dit besluit worden bovenstaande conclusies voor een groot deel ingevuld. Specifieke onderwerpen, zoals de aard en de fasering van de verplichte maatregelen op weg naar het (wettelijke) eindbeeld van toegankelijkheid per openbaar vervoervoorziening, worden bij ministeriële regeling uitgewerkt op grond van de artikelen 16 en 17 van het besluit. Dit eindbeeld kan door voorschrijdend inzicht en verbeterde technologie of financiële omstandigheden worden aangepast. Met openbaar vervoervoorzieningen worden hier bedoeld: voertuigen - onderverdeeld naar bus, tram, metro en trein - halte, station, overeenkomst met de reiziger en reisinformatie.

§ 2 Relatie met andere wetgeving

§ 2.1 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz)

Paragraaf 4 inzake het openbaar vervoer is bij nota van wijziging (Kamerstukken II 2001/02 28 169, nr. 12) in de Wgbh/cz ingevoegd. Paragraaf 4 bevat de artikelen 7 en 8. Artikel 7 is een definitieartikel en geeft definities van de begrippen openbaar vervoer en reisinformatie. Het eerste lid van artikel 8 bepaalt dat onderscheid verboden is 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.

De aanbieder van openbaar vervoer moet ingevolge artikel 8, tweede lid, van de Wgbh/cz op voornoemde onderdelen aanpassingen verrichten om uitvoering te geven aan het verbod op onderscheid in het openbaar vervoer. Over deze te verrichten aanpassingen moeten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Het doen van aanpassingen moet in samenhang worden gezien met artikel 2 van de Wgbh/cz. Artikel 2 regelt dat vanwege het verbod op onderscheid al naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen worden verricht, tenzij deze een onevenredige belasting vormen voor degene

tot wie de aanpassing is gericht. Het begrip “doeltreffende aanpassing” in artikel 2 van de Wgbh/cz is de Nederlandse implementatie van het begrip “redelijke aanpassing” in artikel 5 van richtlijn nr. 2000/78/EG¹. Doeltreffend wil zeggen dat een aanpassing geschikt en noodzakelijk moet zijn².

In dit besluit wordt invulling gegeven aan de te verrichten aanpassingen op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wgbh/cz. Vanwege de daarin genoemde samenhang met artikel 2, is hiermee ook invulling gegeven aan wat doeltreffendheid (noodzakelijkheid en geschiktheid) van de aanpassingen en (on)evenredige belasting betekenen voor het openbaar vervoer als collectieve voorziening. Bij het stellen van nadere regels over de te verrichten aanpassingen, bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wgbh/cz gaat het bij openbaar vervoer vooral om algemene toegankelijkheidseisen. De uitbreiding van de Wgbh/cz met openbaar vervoer beoogt immers de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de samenleving in brede zin voor personen met een functiebeperking³. De aanpassingen betreffen maatregelen voor zoveel mogelijk reizigers met een bepaalde functiebeperking. De “doeltreffende aanpassing” in artikel 2 van de Wgbh/cz heeft daarentegen betrekking op een specifieke situatie en naar aanleiding van een specifieke behoefte van een individu⁴. Het verrichten van een op het individu gerichte aanpassing in specifieke gevallen ingevolge artikel 2 van de Wgbh/cz verschilt van het uitgangspunt van generieke aanpassingen ten dienste van een zo breed mogelijke toegankelijkheid van het openbaar vervoer⁵. Bij de toepassing van het begrip “doeltreffende aanpassing” op het openbaar vervoer kan van op het individu gerichte aanpassingen om voornoemde redenen slechts beperkt sprake zijn.

Het gebod in artikel 2 van de Wgbh/c tot het doen van aanpassingen naar behoefte in individuele gevallen kan daarom niet onverkort van toepassing zijn op het openbaar vervoer als algemene voorziening voor grote groepen mensen. Grond voor deze zienswijze op artikel 8, tweede lid, in samenhang met artikel 2 Wgbh/cz door de wetgever is te vinden in de toelichting van de betreffende nota van wijziging van de Wgbh/cz waarbij de paragraaf voor het openbaar vervoer is ingevoerd⁶. De Wgbh/cz wordt zo uitgelegd dat het gaat over de doeltreffendheid van de aanpassing als algemene maatregel voor een groep met een bepaalde functiebeperking in plaats van het individu. De vraag is dan of de aanpassing als generieke voorziening de ontoegankelijkheid voor een groep met een bepaalde

¹ Artikel 2 van de Wgbh/cz is gebaseerd op artikel 5 van de Europese Richtlijn nr. 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PbEG 2000, L303). De richtlijn bezigt in artikel 5 het begrip ‘redelijke aanpassing’ dat in de Wgbh/cz vertaald is naar ‘doeltreffende’ om aan te geven dat een maatregel het beoogde effect moet sorteren bij het opheffen van onderscheid. Artikel 5 van de richtlijn en artikel 2 van de Wgbh/cz zijn gericht op individuele situaties waarin arbeid of beroepsopleiding wordt genoten. Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 12, blz. 25 en 26.

² Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 12, blz. 8, 9 en 25.

³ Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 12, blz. 3.

⁴ Artikel 2 heeft betrekking op arbeid en beroepsopleiding, waarbij het gaat om aanpassingen voor individuen op de werkplek of onderwijslocatie.

⁵ Een generieke aanpassing is bijvoorbeeld de routegeleidelingen naar alle stationsvoorzieningen en treinen voor blinden en slechtzienden of een gelijkvloerse instap, ongeacht of daar in het individuele geval behoefte aan is.

⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 12, blz. 2 en 4 en 5:

- Pagina 2: “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 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” (...)

- Pagina 4 en 5: “Deze nota van wijziging kent geen individuele en verzoekgerichte benadering. Voor de vervoerder zijn straks op voorhand de functionele vereisten vastgesteld” (...) “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”.

functiebeperking zoveel mogelijk kan opheffen. In de artikelen 4 tot en met 10 is gekozen voor aanpassingen in het openbaar vervoer met een generiek karakter. Deze aanpassingen worden doeltreffend geacht voor reizigers met een functiebeperking. In artikel 12 is gekozen voor een algemenere norm, waarbij getoetst kan worden of afhankelijk van de omstandigheden en het specifieke geval aanpassingen (hadden) moeten worden verricht.

In dit besluit wordt naast “doeltreffende aanpassing” voor het openbaar vervoer ook invulling gegeven aan het begrip “onevenredige belasting” in artikel 2 van de Wgbh/cz. Het begrippenkader doeltreffende (ofwel: noodzakelijke en geschikte) aanpassingen en onevenredige belasting is ook verankerd in het internationale recht. Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 13 december 2006 (Trb. 2007, 169) kent de begrippen *reasonable accomodation* (redelijke aanpassing in specifieke gevallen) in met name artikel 2 en *accessibility* (toegankelijkheid algemeen) in met name artikel 9. In het kader van de Europese Unie wordt gewerkt aan een nieuwe richtlijn betreffende gelijke behandeling, die mede zal omvatten de gelijke behandeling van personen met een handicap bij het aanbod van goederen en diensten, waaronder (openbaar) vervoer. Naar verwachting worden ook in deze richtlijn bepalingen opgenomen over algemene toegankelijkheid en redelijke aanpassingen in specifieke gevallen. Het verrichten van aanpassingen kan alleen achterwege blijven indien dit tot een *onevenredige belasting* leidt voor de aanbieder⁷. Daarbij wordt rekening gehouden met de grootte en aard van de organisatie, de noodzakelijke investeringen en kosten voor het aanbrengen van de individuele aanpassing, de operationele en technische haalbaarheid van de aanpassing, de financiële draagkracht van de organisatie en de beschikbare financiële tegemoetkomingen⁸. Bij het beoordelen of sprake is van evenredige aanpassingen zijn voor het openbaar vervoer op nationaal niveau daarom enkele uitgangspunten overeengekomen en gehanteerd. Die betreffen:

- Een optimale aanpassing van voorzieningen.
- Onderscheid tussen nieuwe en bestaande voorzieningen.
- De aanpassing vooraf van nieuwe voorzieningen.
- De mogelijkheid van gefaseerde maatregelen bij bestaande voorzieningen.

De mate waarin het openbaar vervoer per voorziening optimaal toegankelijk moet zijn en de termijnen die daarvoor gelden, kunnen worden geregeld op grond van artikel 16 en 17 van dit besluit.

In artikel 3 is bepaald dat de aanpassingen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, en artikel 2 van de Wgbh/cz in dit besluit uitputtend zijn geregeld.

§ 2.2 *Bouwbesluit 2003*

Het Bouwbesluit 2003 is gebaseerd op artikel 2 van de Woningwet. Het Bouwbesluit 2003 stelt bouwkundige eisen aan gebouwen en ‘bouwwerk, geen gebouw zijnde’. Stations bestaan over het algemeen uit stationsgebouwen en perrons. De perrons kunnen, net zoals een halte bij tram, bus of metro zowel een ‘bouwwerk, geen gebouw zijnde’ als bestrating (geen bouwwerk) zijn. De bouwkundige eisen zijn afhankelijk van de *gebruiksfunctie* van het object.

⁷ Zie ook de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Naast de genoemde beginselen in het voornoemde VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het richtlijnvoorstel gelijke behandeling, toetst het Europese Hof de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen van lidstaten al aan de algemene beginselen van proportionaliteit en evenredigheid, waaronder onevenredige belasting (EHvJ, *Agrarproduktion Staebelow* 2006, *Tas-Hagen and Tas* (2206), *Lyyski* (2207), *Mangold* (2205) etc. Dat wil zeggen dat verplichtingen niet de grenzen mogen overschrijden van wat geschikt en noodzakelijk om de gestelde doelen te bereiken en dat de nadelen van (geschikte en noodzakelijke) maatregel niet onevenredig mogen zijn ten opzichte van de voordelen van het gestelde doel.

⁸ Zie ook Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, blz. 28, 29.

Toegankelijkheidssector

Een stationsgebouw heeft vaak meerdere gebruiksfuncties, zoals winkelfunctie (winkels en loketten), bijeenkomstfunctie (horeca en vergaderzalen) en kantoorfunctie (kantoren). De voor de reiziger belangrijke onderdelen van een stationsgebouw zoals hallen en doorgangsgebieden zijn qua gebruiksfunctie aan te merken als 'overige gebruiksfuncties (voor het personenvervoer)'. Voor deze overige gebruiksfuncties (voor het personenvervoer) zijn geen eisen gesteld met betrekking tot het *beoordelingsaspect* 'integrale toegankelijkheid'. Dat betekent dat de eisen voor toegankelijkheid die in het Bouwbesluit 2003 zijn opgenomen niet van toepassing zijn. Dus zijn ook kerndelen van een stationsgebouw als aankomst- en vertrekpunt voor reizigers niet aan deze eisen gebonden. De gemeente kan bij de beoordeling van een aanvraag om een bouwvergunning geen aanvullende of nadere toegankelijkheidseisen stellen. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid van stations en haltes voor rolstoelgebruikers is overgelaten aan de beheerder van een station.

Overbrugging hoogteverschillen

De eisen voor 'overbrugging van hoogteverschillen' zijn geregeld in afdeling 2.4 tot en met 2.6 van het Bouwbesluit. Of een hoogteverschil overbrugd moet kunnen worden door een rolstoelgebruiker volgt uit de afdelingen 4.2 tot en met 4.8 van het Bouwbesluit. Daarin worden eisen gesteld aan de aanwezigheid van een toegankelijkheidssector en aan de vrije doorgang, bereikbaarheid en afmetingen van de in de toegankelijkheidssector gelegen ruimten. Deze eisen gelden voor nieuw te bouwen en te renoveren gebouwen met een toegankelijkheidssector. Met deze eisen is de toegankelijkheid niet in alle gevallen gewaarborgd. Op basis van deze regels kan bij een te overbruggen hoogteverschil zowel worden gekozen voor een rolstoeltoegankelijke hellingbaan als een trap. Een trap biedt uiteraard geen overbruggingsmogelijkheid voor rolstoelgebruikers. In de praktijk wordt bij stations en haltes bij kleine hoogteverschillen vanuit financieel en ruimtelijk oogpunt bijna altijd voor een overbrugging per hellingbaan (geleidelijke ophoging) gekozen. Voor grote verschillen kiest men vaak een trap. Soms bestaat een lange, bochtige hellingbaan naar een ander perronniveau waar rolstoelers gebruik van kunnen maken. In een toegankelijkheidssector is een dorpel tot maximaal 2 cm is toegestaan.

Bij haltes is er over het algemeen sprake van een zodanig beperkt hoogteverschil dat deze desnoods via een hellingbaan of schuine stoeprand toegankelijk zijn. Hierop zijn wel uitzonderingen, zoals bij de Zuidtangent met verhoogde busbaan in de Haarlemmermeer en de verhoogde metrotracés in Rotterdam en Amsterdam. De haltes daarvan beschikken doorgaans over een lift. Of bij hoogteverschillen daadwerkelijk een lift of hellingbaan wordt aangebracht is voor die situaties, waarin dat niet is voorgeschreven in het Bouwbesluit 2003, aan de markt (eigenaar en exploitant van de lijn) overgelaten. Daarbij moet worden bedacht dat bij grotere reizigersstromen, bijvoorbeeld uit logistiek oogpunt, bijna altijd een lift wordt aangebracht, ook als dat niet is voorgeschreven.

Aanpassingen stationsgebouwen

NS en ProRail hebben ondanks de ruime normstelling eigen maatregelen getroffen voor de toegankelijkheid van stations. Zo hebben met ingang van 2018 alle stations de beschikking over liften, indien dat voor het gebruik door reizigers met een functiebeperking nodig is. Veel maatregelen staan beschreven in de Nota Basisstations. Deze zal worden aangepast aan de Europese Technische Specificatie Interoperabiliteit (TSI) voor personen met een beperkte

mobiliteit (PRM), beschikking nr. 2008/164/EG, behorend bij richtlijn nr. 2000/16/EG. Zie de volgende paragraaf.

§ 2.3 Overige (inter)nationale regelgeving

Er is Europese regelgeving die zich richt op sectorale maatregelen tot verbetering van de toegankelijkheid van openbaar vervoer. Het betreft ten eerste regelgeving op het gebied van passagiersrechten, die moeten worden eerbiedigd door ondernemers in het grensoverschrijdende treinvervoer. Ten tweede gaat het om technische maatregelen die nodig zijn om bussen, treinen en stations toegankelijk te maken voor personen met een functiebeperking. Dit besluit en de daarop te baseren ministeriële regeling geven de mogelijkheid om te kunnen voldoen aan bestaande of op termijn in te voeren internationale verplichtingen, zoals het VN-verdrag inzake personen met een handicap. Hier worden de belangrijkste besluiten genoemd:

- Passagiersrechten. *Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2007, betreffende de rechten van reizigers in het treinverkeer (PbEG 2007, L315/14)*. Deze verordening waarborgt de gebruikersrechten en de kwaliteit van reizigersspoordiensten voor onder meer 'gehandicapte personen' en 'personen met een beperkte mobiliteit' (artikelen 19 tot en met 24). De passagiersrechten voor deze groep betreffen onder meer het verstrekken van informatie over toegankelijkheid en de voorwaarden voor toegankelijkheid tot het rollend materieel. Zo moet bijstand op bemande stations gratis worden verleend, mits deze service uiterlijk 48 uur eerder is besteld. Nadere regels over de reizigersspoordiensten voor personen met een functiebeperking worden uitgewerkt in de hierna genoemde beschikking nr. 2008/164/EG (TSI-PRM) op grond van richtlijn nr. 2001/16/EG.
- Technical Specification for Interoperability (TSI) voor spoorvervoer, behorend bij richtlijn nr. 2001/16/EG, met name de TSI voor "Persons with a reduced mobility" (PRM). *Beschikking 2008/164/EG van de Commissie van 21 december 2007, betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit „personen met beperkte mobiliteit” voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem (PbEG 2008, L64/72)*, kortweg: de TSI-PRM. Dit besluit bevat gedetailleerde technische eisen op het gebied van toegankelijkheid voor personen met een mobiliteitsbeperking ten aanzien van rollend materieel (treinen) en spoorweginfrastructuur. Het besluit wordt geïmplementeerd in nieuwe regelgeving op grond van de Spoorwegwet.
- *Richtlijn nr. 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem (PbEG 2002, L110)*. Artikel 6 van richtlijn nr. 2001/16/EG is de grondslag voor de hierboven vermelde TSI-PRM.
- De Europese stadsbussenrichtlijn. *Richtlijn nr. 2001/85/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 betreffende speciale voorschriften voor voertuigen bestemd voor het vervoer van passagiers, met meer dan acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend, en tot wijziging van richtlijn nr. 70/156/EEG van de Raad en van richtlijn nr. 97/27/EG (PbEG 2002, L42/1)*. Deze richtlijn is geïmplementeerd in het Voertuigenreglement op grond van de Wegenverkeerswet 1994, dat typegoedkeuring van onder meer bussen regelt. De goedkeuring betreft mede de toegankelijkheid van Klasse I en II stadsbussen voor mensen met een functiebeperking.
- Eind 2008 is een voorstel voor Europese verordening inzake passagiersrechten in het besloten busvervoer en openbaar vervoer per bus verschenen.

Aan de verordening (EG) nr. 1371/2007 inzake passagiersrechten en de beschikking nr. 2008/164/EG over de interoperabiliteit zal uitvoering worden gegeven op grond van de *Spoorwegwet*. Richtlijn nr. 2001/85/EG inzake de stadsbussen is geïmplementeerd in de

Wegenverkeerswet 1994. Ook op grond van de *Wet personenvervoer 2000* kunnen toegankelijkheidsvoorschriften worden gesteld in de concessie tussen decentrale overheid (concessiehouder) en de openbaar stads- of streekvervoerder (concessieverlener). In deze gevallen worden toegankelijkheidseisen rechtstreeks opgelegd aan de producenten of gebruikers van (nieuwe) stationsvoorzieningen, treinen of busvoertuigen.

Bij de Wgbh/cz gaat het daarentegen primair om rechtsbescherming tegen ongelijke behandeling, in dit geval bij toegang tot het openbaar vervoer. De sectorale wetgeving inzake toegankelijkheid van het openbaar vervoer en de Wgbh/cz vullen elkaar aan: in het eerste geval gaat het om wat de vervoerder moet doen, in het tweede geval om wat de reiziger in rechte kan afdwingen, beide op het gebied van toegankelijkheid. In paragraaf 8 wordt nader uitgelegd hoe voornoemde wetgeving wordt gehandhaafd.

De volgende paragrafen 3 tot en met 5 beschrijven het beleid dat ten grondslag ligt aan toegankelijkheid van het openbaar vervoer, de wijze waarop meer toegankelijkheid moet worden bereikt en de optimale toegankelijkheid van openbaar vervoer.

§ 2.4 De Awgb en de eenzijdige overheidshandeling

Tijdens de behandeling van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) is duidelijk geworden dat besluiten en handelingen van de overheid buiten de reikwijdte van de Awgb vallen⁹. Het werd niet noodzakelijk geacht al het overheidshandelen onder de Awgb te brengen omdat overheden gebonden zijn aan artikel 1 van de Grondwet, het artikel dat discriminatie verbiedt. De eenzijdige overheidshandeling valt buiten de werkingssfeer van de Algemene wet gelijke behandeling en daarmee ook buiten de werkingssfeer Wgbh/cz. Onder een eenzijdige overheidshandeling worden in het algemeen verstaan eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen en andersoortige handelingen ter vervulling van taken die bij uitstek behoren tot de verantwoordelijkheid van de overheid. Het gevolg hiervan is dat deze handelingen niet toetsbaar zijn door de rechter of de Commissie gelijke behandeling (Cgb). Onderhavig besluit wijzigt niets aan dit standpunt.

In artikel 5 van dit besluit is geregeld dat haltes toegankelijk moeten zijn voor mensen met een functiebeperking. De bepaling is gericht tot wegbeheerders; dit zijn gemeenten en provincies en voor een klein deel van de haltes de rijksoverheid (Rijkswaterstaat) en de waterschappen. De overheden handelen bij de aanleg van openbare werken, waaronder haltes, als rechtspersoon krachtens publiekrecht ingesteld¹⁰. In veel gevallen gaan zij bij opdrachtverlening een privaatrechtelijke rechtshandeling aan met een aannemer die het werk uitvoert.

Gemeentes, provincies, rijksoverheid en waterschappen zijn ten aanzien van het toegankelijk maken van haltes de normadressaten in de zin van dit besluit. De (beleids)beslissing van een van deze overheden of een halte wel of niet wordt aangelegd of aangepast wordt aangemerkt als eenzijdige overheidshandeling. De opdrachtverlening aan aannemers om haltes ook daadwerkelijk aan te passen is een privaatrechtelijke rechtshandeling. Deze opdrachtverlening vormt slechts de uitvoering van het eerder genomen besluit van de overheid tot aanpassing van een halte. Voornoemde handelingen zijn aan te merken als een eenzijdige overheidshandeling omdat de inrichting een aanleg van de openbare ruimte (wegen) een onderdeel is van de publiekrechtelijke taak en daarmee bij uitstek een verantwoordelijkheid is van de overheid.

§ 3 Algemeen beleid voor toegankelijk openbaar vervoer

⁹ Kamerstukken II 2002/2003, 26 378, nr. 29.

¹⁰ Zo hoort de aanleg en het onderhoud van (openbare) wegen tot de zorg voor de huishouding van de gemeente (artikel 101 Gemeentewet) of de provincie (artikel 10 5 Provinciewet).

Aan de gewenste verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer liggen de volgende beleidsuitgangspunten ten grondslag.

Invulling van inclusief beleid voor de sector openbaar vervoer

De verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer is voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat een belangrijk aandachtsveld bij de invulling van *inclusief beleid*. Het doel hiervan is dat mensen met een functiebeperving zoveel mogelijk een beroep kunnen doen op algemene voorzieningen die voor hen toegankelijk dienen te zijn. Dit is omschreven in de brief van 17 februari 2005 (kamerstukken II 2004-2005, 29355, nr. 11), mede namens de betrokken bewindslieden toegezonden door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Een hogere toegankelijkheid leidt ook tot algemene kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer voor mensen zonder functiebeperving. Invulling van inclusief beleid impliceert dat aan gebruik van algemene voorzieningen voor mensen met een functiebeperving voorrang wordt gegeven. Op het gebied van mobiliteit betekent dit dat het treffen van algemene OV-voorzieningen voorrang heeft boven specifieke vervoersvoorzieningen in de vorm van doelgroepenvervoer. Mede gezien de grenzen die te stellen zijn aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer en de beperkingen bij de beschikbaarheid van lijndiensten van openbaar vervoer, zullen complementaire vormen van doelgroepenvervoer evenwel altijd wenselijk en noodzakelijk blijven.

Toegankelijkheid van het openbaar vervoer in het perspectief van de vergrijzing

De vergrijzing van de bevolking in ons land brengt ook nieuwe uitdagingen met zich mee voor het openbaar vervoer. De fysieke toegankelijkheid van het openbaar vervoer vormt naast sociale veiligheid een basisvoorwaarde voor gebruik hiervan door ouderen. In de nota *Ouderenbeleid in het perspectief van de vergrijzing* van 26 april 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 389, nr. 5), vormt het vrij en veilig bewegen in de omgeving dan ook een van de zeven maatschappelijke basiswaarden. Bij de uitvoering hiervan wordt in de nota belangrijke plaats toegekend aan het openbaar vervoer en de verbetering van de toegankelijkheid hiervan.

Toegankelijkheid van het openbaar vervoer in de Nota Mobiliteit

De Nota Mobiliteit geeft als één van de vier strategieën aan dat het openbaar vervoer zo moet worden georganiseerd dat mensen met een functiebeperving zo veel mogelijk dezelfde bestemmingen kunnen bereiken als mensen zonder functiebeperving. Het bereikbaar houden van maatschappelijk belangrijke voorzieningen zoals ziekenhuizen en winkelcentra met een vorm van openbaar vervoer voor reizigers die geen fiets of auto kunnen of mogen gebruiken, is hierbij uitgangspunt. Alle overheden streven daarom naar verbetering van de toegankelijkheid van voertuigen, perrons en haltes. Het zorgdragen voor de toegankelijkheid van het regionaal collectief openbaar vervoer is in de Nota Mobiliteit ook uitgewerkt in de zogeheten essentiële onderdelen. Toegankelijkheid van het openbaar vervoer heeft een tweeledige betekenis: het vormt een noodzakelijke voorwaarde voor gebruik van het openbaar vervoer voor mensen met een functiebeperving en is tegelijk een algemene kwaliteitsverbetering voor alle reizigers, ook bijvoorbeeld mensen met een kinderwagen of veel bagage. Alle reizigers hebben belang bij gemakkelijk en snel in- en uitstappen en leesbare en begrijpelijke reisinformatie.

§ 4 Uitgangspunten bij de uitvoering van toegankelijkheidsbeleid

In Nederland wordt, vooruitlopend op de wettelijke bepalingen in de Wgbh/cz, al uitvoering gegeven aan het beleid om in het openbaar vervoer een betere toegankelijkheid te realiseren. Daarbij is in een vroeg stadium al de afweging gemaakt tussen de mate waarin een aanpassing een bijdrage biedt aan bruikbaarheid voor personen met een handicap en de inspanning of investering die (rechts)personen moeten plegen om aanpassingen te doen. In het openbaar vervoer gaat het in veel gevallen om lange termijn investeringen en zijn benodigde aanpassingen in met name infrastructuur (stations en haltes) en voertuigen tijdrovend, ingrijpend en kostbaar. Er moet worden vermeden dat aanbieders van openbaar vervoer onevenredig worden belast, omdat maatregelen met vergaande logistieke, technische en financiële consequenties op korte termijn niet uitvoerbaar zijn. Daarom is voor de uitvoering van het toegankelijkheidsbeleid een aantal algemene uitgangspunten gehanteerd.

- Een optimale aanpassing van voorzieningen op toegankelijkheid.
- Onderscheid tussen nieuwe en bestaande voorzieningen.
- Nieuwe voorzieningen zijn in beginsel direct toegankelijk.
- Bestaande voorzieningen worden gefaseerd aangepast op toegankelijkheid.

Met optimaliteit als uitgangspunt wordt bedoeld dat de belangrijkste en meest strategische aanpassingen worden verricht bij met name stations, haltes, trams en treinen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande voorzieningen. Nieuwe of te vernieuwen voorzieningen moeten in beginsel direct toegankelijk zijn omdat daarbij met de normen voor toegankelijkheid bij aankoop of totstandkoming van een voorziening rekening kan worden gehouden. Voor gebruikt materieel en bestaande infrastructuur worden aanpassingen gefaseerd van kracht. De mate waarin het openbaar vervoer per voorziening toegankelijk moet zijn en de termijnen die daarvoor gelden, kunnen worden geregeld op grond van artikel 16 en 17 van dit besluit. Omdat de kwantitatieve opgave voor een toegankelijk openbaar vervoer door veranderend beleid of internationale (rechts)ontwikkelingen kan wijzigen, worden deze elementen uit oogpunt van flexibele wetgeving in een ministeriële regeling opgenomen.

De volgende paragraaf 5 gaat in op het beleid dat bepaalt in welke mate en binnen welke termijn de verschillende openbaar vervoervoorzieningen toegankelijk moeten zijn.

§ 5.1 Ambities voor optimale toegankelijkheid

Zorg dragen voor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer betekent, vanuit de in paragraaf 4 beschreven uitgangspunten, dat niet alle perrons op alle (ruim 380) stations of alle (circa 50.000) bushaltes voor alle verschillende functiebeperkingen toegankelijk gemaakt worden. Uitgaande van een netwerk- of ketenbenadering voor het collectief vervoer waarin uiteenlopende vervoersvormen met elkaar een verplaatsing van deur tot deur mogelijk maken, wordt per regio naar een optimale toegankelijkheid gestreefd waarbij zoveel mogelijk mensen met een functiebeperking doeltreffend worden bediend. Daarbij is gezocht naar een realistische benadering waarin ruimte is om kosten en baten van investeringen in toegankelijkheid af te wegen, ook tegen de kosten van exploitatie van doelgroepenvervoer. Op basis van onderzoek naar een optimale aanpak van toegankelijkheid, zijn met decentrale overheden en de vervoersector afspraken gemaakt over de gewenste mate van zelfregulering van de betrokken deelsectoren op het spoor en in het stads- en streekvervoer over de weg. Dit heeft geresulteerd in onderstaande aanpak om de toegankelijkheid in die sectoren te verbeteren.

De doelen voor de toegankelijkheid van het spoorvervoer tot en met 2030 zoals omschreven in het daarvoor geldende Stappenplan, toegezonden aan de Tweede Kamer bij voornoemde brief van 12 oktober 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 23 645, nr.112), zijn geformuleerd in

nauwe samenspraak met NS en ProRail. In het Implementatieplan Toegankelijkheid, toegezonden aan de Tweede Kamer als bijlage bij de brief van 29 september 2006 TK, 2006/07, 23 645, nr. 144), hebben NS en ProRail een uitwerking van de aanpak gegeven in termen van normen, fasering en budgetten (het laatste voorzover het infrastructuurdeel). Ook de overige railvervoerders zijn hierbij door ProRail betrokken. Bij brief van 22 december 2008 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de versnelling van de uitvoering van het Implementatieplan toegankelijkheid voor de stations (Kamerstukken II 2008/09, 25 847, nr. 76). Deze versnelling, ter uitvoering van de motie-Koopmans¹¹, komt er op neer dat in plaats van 2030 reeds in 2020 de stations uit voornoemd implementatieplan toegankelijk zijn gemaakt. Samen met de nieuw aangelegde stations en regionale stations die zijn aangepast betekent dit dat 75% van de stations toegankelijk is (ongeveer 300), waarbij ongeveer 90% van de reizigers wordt bereikt. Dit is mogelijk doordat nieuwgebouwde stations aan de normen voldoen en decentrale overheden in een aantal gevallen de aanpassing van stations mede financieren.

Over de ontwikkeling van de toegankelijk busmaterieel tot en met 2010 is de Tweede Kamer geïnformeerd op basis van opgaven van de verantwoordelijke decentrale OV-autoriteiten (provincies en stadsregio's) in de reeds genoemde brief van 12 oktober 2005. Een geactualiseerd beeld heeft de Tweede Kamer ontvangen per brief van 4 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 25 847, nr. 54) en een nadere toelichting per brief van 14 april 2008 (kamerstukken II 2007/08, 25 847, nr. 60). De ambities voor de toegankelijkheid van bushaltes in het stads- en streekvervoer in de periode tot en met 2010, met een uitloop tot en met 2015, zijn vastgesteld in het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB) op 30 maart 2006. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd per brief van 17 mei 2006 (Kamerstukken II, 2005/06, 23 645, nr. 140). Daarin is verwoord dat met een optimaal scenario op landelijk niveau gemiddeld 68% van de doelgroep wordt bereikt door gemiddeld 50% van het haltebestand dat in totaal ongeveer 42.000 haltes telt, aan te passen. Op basis van de overeenstemming in het NMB, hebben de OV-autoriteiten halte- en implementatieplannen ontwikkeld. Afspraken over de optimale aanpak van aanpassing van haltes en bijbehorende aantallen per vervoergebied zijn bekrachtigd door middel van bestuurlijke overeenkomsten met de afzonderlijke provincies en stadsregio's. Ook de financiële bijdrage van de minister van Verkeer en Waterstaat, als onderdeel van ook de beschikbaar gestelde extra financiële middelen voor de realisatie van de halte-aanpak, is hierin vastgelegd.

De ambitie die is neergelegd op grond van de implementatieplannen van de OV-autoriteiten dat landelijk in 2010 gemiddeld 41% en in 2015 gemiddeld 50% van de haltes voldoet aan de toegankelijkheidseisen met betrekking tot platformhoogte, haltebreedte en toepassing van routemarkeringen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd met bovengenoemde brief van 4 maart 2008.

Samenvattend zijn voor de bestaande bussen, treinen en bijbehorende infrastructuur landelijk de volgende doelen geformuleerd en uitgewerkt:

¹¹ Zie brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 17 juni 2008, Kamerstukken II 2007/08, 23 645, nr. 221).

		Stapsgewijs te realiseren eindbeeld voor optimale toegankelijkheid
Spoorvervoer	Treinmaterieel	2030: 80% van de treinen
	Infrastructuur: stations/perrons	2020: 75 % van de stations (90% bereik) (*)
Stads- /streekvervoer	Busmaterieel	2010: 98-100% van de bussen
	Infrastructuur: bushaltes	2010 met een uitloop tot en met 2015: gemiddeld 50 % van de bushaltes

(*) de stations zoals gedefinieerd in het implementatieplan die, tezamen met de nieuw aangelegde, regionaal aangepaste en regulier aan te passen stations, 75% van het aantal voor de reiziger geopende stations vormen en ongeveer 90% van de reizigers bedienen. Dit is op basis van de inzichten in 2009.

Vanwege verschillen in dichtheid en gebruik van het OV-netwerk, zijn de huidige doelen voor de aanpak van bushaltes gedifferentieerd per vervoergebied, van minimaal 40% (Zeeland) tot maximaal 57% (Stadsregio Amsterdam). Bij het toegankelijk maken van haltes gaan beheerders uit van een strategische en optimale selectie van (bus)haltes. Het gaat hierbij om de voor de doelgroep belangrijkste haltes, dat zijn:

- haltes bij prioritaire bestemmingen zoals zieken- en verzorgingstehuizen,
- haltes op OV-knooppunten (sterhaltes),
- waarbij zoveel mogelijk een lijngebonden aanpak van haltes plaatsvindt. De op basis van de plannen gemaakte afspraken zijn vastgelegd in bestuursovereenkomsten, die de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de decentrale overheden in 2007 hebben gesloten.

Bij de tot toegankelijkheid strekkende aanpassingen in het openbaar vervoer als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wgbh/cz gaat het om aanpassing van vervoersspecifieke voorzieningen, zoals voertuigen, verkoopvoorzieningen en perrons. Andere, niet specifieke met het vervoer samenhangende inrichtingseisen voor reizigers in stations vallen daar niet onder. Het betreft dan bijvoorbeeld algemene verlichting, brandblussers, vluchtgangen, ventilatievoorzieningen en bagagedepots. Aanpassing van die voorzieningen kan op grond van andere regelgeving verplicht zijn. Ook kan de aanbieder vrijwillig in aanpassingen voorzien. Het helpt bijvoorbeeld voor mensen met een motorische beperking dat sommige stationsroltrappen om veiligheidsredenen in snelheid vertragen op het moment dat gebruikers toetreden¹².

§ 5.2 Financiële consequenties

Voor de realisatie van de plannen zijn / worden de volgende financiële middelen ter beschikking gesteld:

- de jaarlijkse subsidie op grond van de Wet BDU, die mede bestemd is voor de afgesproken toegankelijkheidsmaatregelen in het regionaal OV. De totaalomvang van deze subsidie voor regionaal OV is ca. € 1,87 miljard. In dit bedrag is ook de aanvullende bijdrage opgenomen van € 87 miljoen voor de periode 2008-2010 voor de aanpassing van gemiddeld 50% van de bushaltes in de periode 2008-2010, met een uitloop tot 2015.
- een bedrag van € 525 miljoen in de periode van 2006 tot en met 2020 voor de realisatie van het infrastructuurdeel van toegankelijk spoorvervoer (ProRail).

Deze middelen dekken de afgesproken toegankelijkheidsmaatregelen.

¹² Zie bijlage 3, bij de brief van 17 mei 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 29 355, nr 29), de *Analyse toepasbaarheid wetgeving gelijke behandeling voor het openbaar vervoer*, 15 december 2005.

§ 6 Flankerend beleid

De gehanteerde normen voor de toegankelijkheid van bussen, treinen, haltes en stations in Nederland zijn tweeledig. Ze bestaan uit wettelijke normen (bijvoorbeeld voor de toegankelijkheid van stadsbussen, treinen en stations) en, voor zover geen wettelijke normen aanwezig zijn, uit richtlijnen in de vorm van technische aanbevelingen.

Zowel de wettelijke normen als de technische aanbevelingen zijn in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat neergelegd in het CROW-Handboek¹³. Toegankelijkheid collectief personenvervoer, waarvan het eerste deel verschenen is in oktober 2005 en het laatste (7^e) deel – over OV-rail – in 2009. Voorts heeft het CROW in september 2006 met ondersteuning van het ministerie van Verkeer en Waterstaat het Handboek halteplaatsen gepubliceerd. De handboeken over haltes, OV-rail en collectief personenvervoer kunnen de vervoersector en beheerders behulpzaam zijn bij de invulling van de aanpassingen die op grond van dit besluit verplicht zijn.

Ter ondersteuning van de decentrale beleidsontwikkeling op het gebied van toegankelijk openbaar vervoer, mede in relatie tot doelgroepenvervoer, heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorts in 2006 de oprichting van het Kenniscentrum To-Do (Toegankelijkheid-Doelgroepenvervoer) mogelijk gemaakt. Dit Kenniscentrum blijft in elk geval tot en met 2010 bestaan. Een website, digitale Nieuwsbrieven en bijeenkomsten gericht op kennisuitwisseling vormen de belangrijkste instrumenten van het Kenniscentrum To-Do.

Bij de realisatie van optimaal toegankelijk openbaar vervoer, zowel spoor- als stads- en streekvervoer, staat stimulering van het zelfregulerend vermogen van de sector voorop. De centrale overheid faciliteert dit proces door ontwikkeling van richtlijnen (CROW), kennisuitwisseling (To-Do) en beschikbaarstelling van (deels extra) financiële middelen. Acties van de sector zijn primair aanbodgericht, te weten:

- de aanpassing van bestaande voorzieningen, als geplande actie of in het kader van regulier beheer en onderhoud;
- het realiseren van toegankelijkheid bij nieuwbouw of de aanschaf van nieuw materieel en andere voorzieningen die voldoen aan toegankelijkheidseisen.

Rekening houdend met de economische en technische levensduur van bestaande stations, haltes en voertuigen kan een optimaal toegankelijk openbaar vervoer alleen geleidelijk, stapsgewijs gerealiseerd worden. Voor de reiziger met een functiebeperking is het van belang te weten wanneer wat wordt aangepast.

Ten aanzien van de toegankelijkheid van de chipkaart wordt een afzonderlijk traject gevolgd. De invoering van de OV-chipkaart brengt veranderingen met zich mee voor alle reizigers. Om mensen met een functiebeperking tegemoet te komen is er, in het kader van het eindbeeld OV-chipkaart, een werkgroep "Toekomstig landschap voor mensen met een functiebeperking" actief. Daarin participeren alle partijen die betrokken zijn bij de invoering. Er worden voorstellen ontwikkeld die er voor moeten zorgen dat ook mensen met een functiebeperking zonder problemen van het openbaar vervoer gebruik kunnen (blijven) maken.

Bij de implementatie en uitvoering van maatregelen in het openbaar vervoer is het daarnaast noodzakelijk dat coördinatie plaatsvindt tussen aanbieders van openbaar vervoer. Dit moet leiden tot:

¹³ Het CROW staat voor Stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Het is een kennisinstituut voor het decentrale verkeers- en vervoersbeleid, dat kennis bijeenbrengt en deelt over dit onderwerp aan de hand van onder meer congressen en publicaties.

- de ontwikkeling van richtlijnen en aanbevelingen waar (nog) geen technische of functionele criteria beschikbaar zijn. Daarbij kan worden voortgebouwd op het CROW Handboek *Toegankelijkheid collectief personenvervoer* en het Handboek *Halteplaatsen*;
- maximale uniformiteit van uitvoering, zodat mensen met een functiebeperking kunnen rekenen op zoveel mogelijk gelijkvormige invulling en vormgeving van toegankelijkheidsmaatregelen en –voorzieningen;
- optimale afstemming van implementatie in de keten, zodat mensen met een functiebeperking zoveel als mogelijk van deur tot deur gefaciliteerd worden in hun mobiliteit.

Maximale benutting van zelfregulering binnen de vervoersector brengt tenslotte met zich mee dat partijen kennis uitwisselen, elkaar informeren en acties coördineren. Dit is noodzakelijk een continu proces, waarvan de presentatie van ‘best practices’, de vertaling van nieuwe technische ontwikkelingen en ook internationale uitwisseling deel uitmaken. Om sectorale coördinatie zeker te stellen en mogelijk te maken, is het de bedoeling dat een Platform Toegankelijk Openbaar Vervoer (TOV) wordt opgericht, dat verdere afspraken maakt over de te treffen aanpassingen. Het functioneren van het Platform Toegankelijk Openbaar Vervoer (Platform TOV) moet nog voor een nader te bepalen periode financieel mogelijk worden gemaakt. In dit Platform TOV zijn primair alle verantwoordelijke partijen voor het aanbod van OV-voorzieningen betrokken. De stem van de reizigersorganisaties is verzekerd door periodieke inspraak en advies op grond van de Wet personenvervoer 2000.

§ 7 Gehanteerde normen bij toegankelijkheid

De nota van toelichting bij de wijziging van de Wgbh/cz (Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 12) vermeldt dat in dit besluit technische of functionele eisen worden opgenomen voor een toegankelijk openbaar vervoer. Uitgangspunt van onderhavig besluit is het daarbij zoveel mogelijk hanteren van doelnormen. Een doelnorm is een regel die een bepaald doel formuleert, waarbij degene tot wie de regel is gericht de vrijheid heeft om de middelen te kiezen waarmee het doel kan worden behaald¹⁴. De invulling van de doelnormen via bepaalde keuzes zal onvermijdelijk leiden tot technische of functionele ingrepen om een voorziening toegankelijk te maken. Zo kan bij de aansluiting van een bus op een halte worden gekozen voor een schuifplaat, liftje of lage vloer die aan bepaalde technische (bijvoorbeeld constructieve) eisen moeten voldoen.

Aan het hanteren van doelnormen liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

- Bij de aanpassing van voorzieningen op toegankelijkheid wordt het zelfregulerend vermogen van de sector voorop gesteld. Dit primaat past in het streven naar vermindering van de regeldruk. Het stellen van uitsluitend technische en functionele eisen, die per definitie om detaillering vragen, zou hierin minder goed passen. Bij de uitwerking van toegankelijkheidscriteria bestaat bij voorkeur maximale ruimte voor de ontwikkeling en toepassing van bewezen methoden binnen de sector. Alleen in het geval dit noodzakelijk is, worden technische normen gesteld. Een voorbeeld is de hoogte van bushaltes en de hoogte van bedieningsknoppen voor automatische deuren;
- Openbaar vervoervoorzieningen vormen geen statisch geheel maar veranderen voortdurend. Zo worden Europese regels gemaakt voor de interoperabiliteit van spoorwegen en treinvoertuigen, waarbij ook toegankelijkheidseisen zijn gesteld. Een ander voorbeeld is de introductie van de OV-chipkaart, die ook nieuwe eisen stelt aan toegankelijkheid van stations en bediening van kaartautomaten;

¹⁴ Een voorbeeld staat in artikel 5, eerste lid van dit besluit, waarbij de bereikbaarheid van voorzieningen in een station voor mensen in een rolstoel moet worden gegarandeerd. Of dat met een lift, hellingbaan, assistentie of gelijkvloersheid wordt bereikt, is aan de aanbieder van openbaar vervoer. Andere voorbeelden zijn artikel 4, eerste lid, onder a, c en f, artikel 5, eerste lid, artikel 6, tweede lid, onder a, artikelen 9 en 10.

- Technische ontwikkelingen genereren voortdurend nieuwe mogelijkheden om invulling te geven aan de toepassing van normen. Het risico van regulering is dan tweeledig. Er is continu noodzaak tot aanpassing van regelgeving en omgekeerd worden nieuwe technische mogelijkheden niet of onvoldoende benut omdat technische normen in een algemene maatregel van bestuur achterlopen.

Op sommige plaatsen in het besluit is gekozen voor een overwegend technische of functionele norm van toegankelijkheid. Dit is het geval bij het voorschrijven van een lengtemaat voor een doorgang (artikel 4, tweede lid) of routemarkering voor geleiding van blinden (artikelen 4, tweede lid, en 5, tweede lid). Dit heeft te maken met Europese regelgeving waarin deze eisen dwingend zijn vastgelegd voor stations respectievelijk bussen en treinen.

Ministeriële regeling

De aanpassingen op grond van dit besluit kunnen kwalitatief en kwantitatief worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. De verantwoordelijkheid voor de verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer is immers verspreid over een groot aantal partijen in verschillende omstandigheden. Voorts is sprake van steeds nieuwe (technologische) wensen en inzichten ten aanzien van investeringen met een zeer uiteenlopende levensduur. Daarnaast kunnen de ambities en de aan toegankelijkheid te stellen eisen onder invloed van de maatschappelijke perceptie of financiële omstandigheden wijzigen. Om die redenen is er voor gekozen aan verandering onderhevige normen uit te werken in een ministeriële regeling. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om nadere voorschriften over de mate waarin voorzieningen in welke fase door decentrale overheden moeten worden aangepast.

§ 8. Handhaving via rechtsbescherming en sectorwetgeving

§ 8.1 Rechtsbescherming

Dit besluit geeft nadere uitwerking aan de verplichte aanpassingen op het gebied van toegankelijk openbaar vervoer, onderscheiden naar voertuig, halte, station, informatie. Op basis van deze aanpassingen kan een reiziger met een functiebeperking rechtsbescherming omlen. Mensen die vinden dat zij op grond van hun handicap of chronische ziekte ongelijk worden behandeld, kunnen een oordeel vragen aan de Commissie gelijke behandeling (Cgb). Het initiatief om een beroep te doen op de Wgbh/cz en dit besluit ligt bij de reiziger. De naleving van de regels door degenen die (toegankelijk) openbaar vervoer aanbieden is afhankelijk van:

- de kenbaarheid van normen waarop de rechthebbende aanspraak kunnen maken,
- de bereidheid om de (ontbrekende) toegankelijkheid van het openbaar vervoer door rechthebbenden te laten toetsen,
- de toetsbaarheid van de regels door de (Cgb) en rechters.

Het is dus in de eerste plaats van belang dat aanbieders van openbaar vervoer en rechthebbenden bekend worden gesteld met de normen die gelden voor toegankelijkheid van het openbaar vervoer.

Dit besluit hanteert daartoe overwegend doelnormen, zoals is uitgelegd in paragraaf 7. De aanbieder heeft de keuzevrijheid om het meest optimale of effectieve middel te kiezen voor het bereiken van het doel van toegankelijkheid van voorzieningen. De bedoeling is dat de Cgb toetst of het gekozen middel noodzakelijk, geschikt en evenredig is voor het doel dat in dit besluit voor betreffende voorziening is gesteld. Zo kan de toegankelijkheid van een aangepaste halte weinig effectief zijn als de opgang tot de halte wordt belemmerd door

gevaarlijk verkeer of vaste obstakels. Ook kan de fonetische weergave van reisinformatie slecht hoorbaar zijn door geluidsbronnen die het openbaar vervoer elders veroorzaakt.

Dit besluit geeft tevens het kader voor de aard en termijnstelling van verplichte maatregelen waarop reizigers met een functiebeperking aanspraak kunnen maken. De gestelde eisen zijn bijvoorbeeld verschillend per voorziening en voor bestaande voorzieningen (geleidelijke aanpassing) of voor nieuwe voorzieningen (direct aangepast). In de periode tussen 2010 en 2030 worden maatregelen geleidelijk uitgebreid naar een optimaal eindbeeld van toegankelijkheid per openbaar vervoervoorziening. Bij het in paragraaf 5 beschreven eindbeeld voor haltes, bussen, treinen en stations is een zorgvuldige afweging gemaakt met als doel het treffen van aanpassingen op basis van evenredigheid als bedoeld in artikel 8, tweede lid, en artikel 2 van de Wgbh/cz. Dat betekent niet dat alle voorzieningen in het openbaar vervoer direct integraal moeten voldoen aan de in dit besluit beschreven normen. De toegankelijkheid van het spoorvervoer wordt voor wat betreft de gelijkvloerse instap pas bereikt als zowel een trein als perron op de daarvoor geldende normhoogtes is aangepast.

Om de toegankelijkheidsmaatregelen te stimuleren zijn door het ministerie van Verkeer en Waterstaat afspraken gemaakt met de NS en ProRail over de (versnelde) aanpassing van treinen en stations. Ook heeft het ministerie met provincies en stadsregio's afspraken gemaakt over de (versnelde) aanpassing van bushaltes en de toegankelijkheid van reisinformatie. Daarnaast financieren decentrale overheden en vervoerders de noodzakelijke maatregelen op grond van de Wet brede doeluitkering (Bdu) en financiële afspraken bij de concessieverlening aan vervoerders.

De Cgb en de rechter kunnen bij de toetsing aan de regelgeving gebruik maken van specifieke kennis op het gebied van toegankelijkheid, zoals bijvoorbeeld het Kennisplatform Verkeer en Vervoer of daarvoor toegeruste adviesbureaus.

Naast duidelijkheid over de verplichtingen en het stimuleren van toegankelijkheid, wordt de naleving van de regels bevorderd indien duidelijk is wie aanspreekbaar is. De reiziger moet de verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersoon kunnen aanspreken en bij vermeende ongelijke behandeling om een oordeel kunnen vragen van de Cgb. In het openbaar vervoer kunnen per voorziening in het algemeen de volgende bedrijven of instanties worden aangesproken:

- *Voertuigen*: de vervoerder die de opdracht (concessie) heeft openbaar vervoer te verrichten waarvoor de voertuigen worden ingezet,
- *Perrons trein*: de beheerder van het perron, meestal ProRail,
- *Perrons metro*: de beheerder van het perron, meestal de gemeente,
- *Halte tram en bus*: de beheerder van de weg waarop de halte staat, meestal de gemeente, provincie of het rijk (rijkswaterstaat),
- *Kaartautomaten*: de vervoerder, die meestal is aangeduid op de automaat,
- *Halteborden*: de beheerder van de weg waarop de halteborden zijn geplaatst, meestal de gemeente, provincie of het rijk (rijkswaterstaat),
- *Verkooppunten*: de vervoerder die de verkooppunten beheert (loketten) of de beheerder van de grond waarop de verkooppunten zijn gehuisvest (toegang tot gebouw).
- *Dienstregelingsinformatie*: de vervoerder waarvan de dienstregeling is afgebeeld,
- *De omroep van of (dynamische) visuele reisinformatie per spoor op de perrons*: de beheerder van de perrons station, meestal ProRail,
- *De visuele reisinformatie over de dienstregeling op de panelen in (de hal van) het treinstation*: de vervoerder, meestal NS of regionale treinvervoerder
- *Omroep of (dynamische) visuele reisinformatie op metrostations of haltes*: de beheerder van het station of de halte, meestal de gemeente,
- *OV 9292*: de beheerder van OV-9292,

- *Reisinformatie van websites*: de beheerder van de website, meestal de vervoerder van wie reisinformatie wordt afgebeeld of oproepbaar is of de gezamenlijke provider van meer vervoerders (OV 9292).

De Cgb heeft de taak om de gelijke behandelingsnorm uit te leggen en toe te passen. Een uitspraak van de Cgb is gezaghebbend, maar niet bindend. Een rechter kan de uitspraak van de Cgb bekrachtigen en die uitspraak is bindend. Bij inwerkingtreding van de Wgbh/cz voor het openbaar vervoer zal het ministerie van Verkeer en Waterstaat structureel financieel bijdragen aan de Cgb voor haar taak op het terrein van het openbaar vervoer.

§ 8.2 Sectorwetgeving

Naast de mogelijkheid dat een reiziger beroep doet op rechtsbescherming op grond van de Wgbh/cz (tweede spoor), zijn overheden, bedrijven en instellingen gehouden de toegankelijkheid van goederen en diensten te verbeteren op grond van afspraken en regelgeving (eerste spoor). Een belangrijk onderdeel van het eerste spoor is de verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer op grond van specifieke sectorwetgeving. De belangrijkste wetten die een rol spelen in de uitvoering en handhaving van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer zijn de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wegenverkeerswet 1994.

De Spoorwegwet

Voor het landelijk spoorvervoer ziet de minister van Verkeer en Waterstaat toe op de toegankelijkheid op basis van het jaarlijkse beheerplan van ProRail en vervoerplan van NS. Dit wordt uitgevoerd via een stelsel van keuringseisen. De Toezichtseenheid Rail van de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat controleert of vervoerders en beheerders voor vernieuwingen en verbeteringen beschikken over daarvoor geldend(e) verklaring van een Notified Body (NoBo). Voor vernieuwingen en verbeteringen van voertuigen of infrastructuur wordt door NS en ProRail aan zichzelf of andere vervoerders of beheerders een EG-keuringsverklaring afgegeven voor die aspecten die onderwerp van vernieuwing of verbetering zijn. Notified Bodies, zoals Loydd's Register en Railconsult, controleren dit en geven na toetsing (door middel van keuring op basis van een vooraf vastgesteld toetsingskader) aan conformiteit met de TSIPRM¹⁵ een zogenaamde Conformiteitsverklaring af. Vervoerders en beheerders moeten daarvoor een informatiedossier aanleveren. Blijkt bij controle dat er ontbrekt geen dossier is opgemaakt dan wel geen verklaring is aangevraagd, dan besluit de minister van Verkeer en Waterstaat of er (opnieuw) gekeurd moet worden aan de eisen van de TSIPRM. Dit is geregeld in artikelen 36 en 37 Spoorwegwet en artikel 26 Besluit keuring spoorvoertuigen¹⁶. Het niet naleven van de regels op grond van de Spoorwegwet kan desnoods worden afgedwongen met bestuursdwang of last onder dwangsom.

De Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp 2000)

De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijke voor het treinvervoer op het zogenaamde hoofdrailnet door NS (artikel 20, eerste lid, Wp 2000). De provincies en stadsregio's zijn verantwoordelijk voor het stads- en streekvervoer, inclusief het regionale treinvervoer (artikel 20, tweede en derde lid). De minister en de decentrale overheden kunnen

¹⁵ Beschikking nr. 2008/64/EG van de Commissie van 21 december 2007, betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit „personen met beperkte mobiliteit” voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem (PbEG 2008, L64/72), kortweg de TSI-PRM.

¹⁶ De Spoorwegwet wordt in 2010 aangepast, waarbij ook deze artikelen kunnen wijzigen.

via de concessiebevoegdheden op grond van de Wp 2000 toezicht uitoefenen op het openbaar vervoer waarvoor zij een concessie hebben verleend. Eisen met betrekking tot de toegankelijkheid van het openbaar vervoer kunnen worden opgenomen in de concessievoorschriften (artikel 32). Naast het stads- en streekvervoer geldt dit ook voor de concessies voor het treinvervoer door NS. De concessievoorschriften moeten worden nageleefd (artikel 34). De minister en de overheden kunnen toezichthouders aanwijzen om de concessievoorschriften te handhaven (artikel 87, eerste lid). Indien een vervoerder zich niet aan de voorschriften van zijn concessie houdt, kan de concessie (gedeeltelijk) worden ingetrokken (artikel 43). Een belangrijkere sanctie kan zijn dat de vervoerder de volgende termijn niet meer in aanmerking komt voor een concessie vanwege nalatigheid. Ook kunnen overheden sancties opleggen in het kader van wijziging of intrekking van de subsidie voor openbaar vervoer. In het algemeen kan bij het niet naleven van de concessievoorschriften bestuursdwang of last onder dwangsom worden toegepast. Dat geldt ook in het geval vervoerders de (aankomende) Europese verordeningen inzake passagiersrechten niet naleven.

De Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVV 1994)

Op grond van de artikelen 21 en 22 van WVV 1994 moeten bepaalde categorieën voertuigen een typekeuring ondergaan voordat ze worden toegelaten tot de weg. De WVV 1994 vormt de basis van het Voertuigreglement. Dit reglement bepaalt onder meer aan welke technische eisen een bepaald type voertuig moet voldoen (zie hoofdstuk 3 van het Voertuigreglement). Meestal gaat het om voertuigeisen op grond van Europese regelgeving. Op grond van richtlijn nr. 2001/84/EG¹⁷ mogen zogenaamde Klasse I en II bussen (stadsbussen) alleen tot de weg worden toegelaten indien de voertuigen uitgerust zijn volgens de in de richtlijn gestelde toegankelijkheidseisen ten behoeve van mensen met een mobiliteitsbeperking. De Dienst Wegverkeer (RDW) en door deze dienst aangewezen instanties houden toezicht op de naleving van de eisen. Een typegoedkeuring kan worden ingetrokken indien voertuigen worden geproduceerd die niet overeenstemmen met het type waarvoor typegoedkeuring is verleend (artikel 24 WVV 1994). Nadat een voertuig is toegelaten tot de weg zijn op grond van artikel 71 van de WVV 1994 de zogenaamde permanente eisen van toepassing. Deze eisen zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van het Voertuigreglement. Een voertuig moet te allen tijde aan deze permanente eisen voldoen. Aan de permanente eisen voor bussen wordt op de weg met name getoetst door de Inspectie Verkeer en Waterstaat en door de RDW in het kader van de APK (algemene periodieke keuring). Zonder geldige APK mag een bus niet de weg op (artikel 72 WVV 1994). Tevens kan bij constatering van tekortkomingen op de weg de kentekenhouder worden beboet (artikel 177, eerste lid, onder d, WVV 1994 jo artikel 8.1 Voertuigreglement).

§ 9 Administratieve lasten en bedrijfseffecten

Administratieve lasten hebben betrekking op de tijd en kosten die gemoeid zijn met het voldoen aan een bepaalde informatieverplichting van overheidswege. Voorbeelden zijn de aanvraag van een vergunning bij het verkrijgen van een bepaald recht of het ondergaan van controle op de naleving van regels voor bepaalde beroepen. Administratieve lasten maken onderdeel uit van bedrijfseffecten; de bedrijfseffecten betreffen een breder spectrum aan

¹⁷ Richtlijn nr. 2001/85/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 betreffende speciale voorschriften voor voertuigen bestemd voor het vervoer van passagiers, met meer dan acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend, en tot wijziging van Richtlijn 70/156/EEG van de Raad en richtlijn 97/27/EG (*PbEG* 2002, L42/1).

economische gevolgen voor bedrijven. Hieronder vallen ook kosten die niet rechtstreeks uit informatieplichten uit de wet- en regelgeving voortvloeien.

Administratieve lasten

In dit besluit worden algemene regels gesteld voor aanpassingen tot verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor personen met een functiebeperking. Dit besluit verplicht burgers of bedrijven niet tot het verschaffen of verwerken van informatie met betrekking tot regels waaraan zij moeten voldoen. Wel wordt mogelijk uitvoering gegeven aan de overlegplicht van beleidsinformatie voor aanbieders van openbaar vervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat (artikel 13). Deze zal in de praktijk beperkt blijven, omdat partijen al ter uitvoering van andere taken op grond van de Wet personenvervoer 2000 (concessieplichten) deze informatie beheren en verstrekken.

Bedrijfseffecten

Op grond van artikel 8, tweede lid, Wgh/cz zijn in dit besluit nadere regels gesteld over de in te verrichten aanpassingen voor een toegankelijk openbaar vervoer. De in dit besluit beschreven aanpassingen komen voornamelijk neer op maatregelen ten aanzien van voertuigen, haltes en stations. De maatregelen die de openbaar vervoersector moet nemen hangen af van de omvang van de aanpassingen (hoeveelheid aangepast voertuigen, haltes en stations en faciliteiten van het totaal) en de termijnen die daarvoor worden bepaald bij ministeriële regeling.

De maatregelen zijn gericht tot de openbaar vervoerbedrijven. Dit zijn NS, drie stadsvervoerbedrijven en gemiddeld zeven streekvervoerbedrijven (ook met regionaal spoorvervoer) die op de markt opereren als eigenaar of gebruiker van voertuigen en infrastructuur. Prorail, een NV waarvan de aandelen (indirect) geheel in bezit van de Staat, wordt in dit besluit beschouwd als zelfstandig bedrijf en is beheerder van de treinstations. De haltes zijn een verantwoordelijkheid van de gemeentes, provincies, waterschappen en rijksoverheid. De kosten voor de overheid voor de aanpassing van haltes op grond van dit besluit worden niet aangemerkt als (primaire) bedrijfseffecten.

Voertuigen

De aanpassing van stadsbussen op toegankelijkheid volgt uit richtlijn nr. 2001/85/EG en is geen gevolg van dit besluit. De streekbussen volgen hetzelfde stamien en zijn in 2011 eveneens aangepast overeenkomstig de regels van dit besluit, dat vanaf dat jaar in werking treedt. Er worden voor het openbaar vervoer vanaf 2011 (geplande inwerkingtreding) geen bussen meer geïntroduceerd die niet toegankelijk zijn in de zin van dit besluit. De bedrijfseffecten voor de aanschaf en de instandhouding van nieuwe, aangepaste bussen zijn daarom geen gevolg van dit besluit¹⁸. Over de aard en termijnen van aanpassing of vervanging van (deels) niet-toegankelijke trams en van treinen op zogenaamde contractsectorlijnen kunnen nadere afspraken worden gemaakt met de concessieverleners binnen de financiële grenzen die de BDU stelt. De infrastructuur van metro's, inclusief metrostations, is vanaf inwerkingtreding van dit besluit geheel toegankelijk en vergt weinig of geen aanvullende investeringen in toegankelijkheid. Treinvoertuigen worden na uitfasering van bestaande series en in geval van aanvullend materieel na inwerkingtreding van dit besluit vervangen door toegankelijk materieel. Een verplichting hiertoe geldt op grond van richtlijn nr. 2001/16/EG en beschikking nr. 2008/164/EG, niet op grond van dit besluit.

¹⁸ De meerwaarde van dit besluit ten opzichte van de bedoelde Europese richtlijn is dat rechtsbescherming kan worden ontleend aan het beschikbaar zijn van aangepaste bussen, zonodig door inschakeling van de Commissie gelijke behandeling bij een klacht.

De regionale openbaar vervoerbedrijven en gemeentelijke vervoerbedrijven ontvangen voor de exploitatie van openbaar vervoer, waaronder maatregelen voor toegankelijkheid, een subsidie van de concessieverlenende overheden (provincies, stadsregio's). De NS betaalt de (toegankelijke) voertuigen uit eigen middelen bij vervanging van het materieel.

Infrastructuur

De aanpassing van haltes is geen eerste verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Wel investeren de verantwoordelijke overheden tot 2015 ongeveer € 224 miljoen in bushaltes, waarvan de aanpassingen grotendeel door (bouw)bedrijven worden uitgevoerd. In de aanpassing van stations, met name perrons, zal aanvullend tot 2020 ongeveer € 525 miljoen rijksbijdrage worden beschikt aan ProRail die hiervoor opdrachten verleent aan (gecertificeerde) bedrijven uit de bouwsector. Voor zover het gaat om kosten voor aan te passen kaartautomaten of personele dienstverlening op stations aan personen met een handicap zijn deze voor de vervoerder (NS of regionale vervoerders op het spoor). Over de mate van en termijnen voor aanpassing van tramhaltes worden, net als voor tramvoertuigen zelf, nadere afspraken gemaakt met de stadsregio's en inliggende gemeenten als beheerder of eigenaar van de tramhaltes.

Aard van de kosten

De kosten voor het bedrijfsleven in toegankelijke voertuigen komen voort uit eenmalige investeringen als het gaat om vervanging en structurele investeringen als het gaat om onderhoud van het materieel. De kosten zijn gerelateerd aan de bij ministeriële regeling te nemen en qua termijnen en inhoud nader uit te werken maatregelen van toegankelijkheid. Hetzelfde geldt voor stations(voorzieningen) en bushaltes.

De kosten voor de toegankelijkheid van bussen zijn gelijkmatig over de streek- en stadsvervoerbedrijven verdeeld. Elke bus die op grond van een concessie wordt ingezet moet vanaf 2011 toegankelijk zijn. De kosten voor de aanpassing van treinen (ongeveer 80% in 2030) zijn voornamelijk toe te schrijven aan één bedrijf: NS. Dat geldt ook voor de kosten van toegankelijke treinstations (75% in 2030) voor ProRail. Voor de aanpassing van trams en tramhaltes zijn afspraken nodig met de verantwoordelijke decentrale overheden en de drie stadsvervoerbedrijven, omdat de bestaande percentages toegankelijke trams en haltes per stad verschillen.

Algemene kosten

De investeringskosten voor het bedrijfsleven in toegankelijkheid vanaf de inwerkingtreding van dit besluit betreffen in essentie treinen, stations en trams. Bussen en metro's zijn vanaf 2011 aangepast en vergen geen aanpassingsinvesteringen op grond van dit besluit. Investeringskosten in de infrastructuur van haltes betreffen kosten voor overheden. De kosten voor aanpassing van treinen op toegankelijkheid tot 2030 zijn afhankelijk van het kostenaandeel van de toegankelijkheidskenmerken in het totale voertuig. Daarover zijn (nog) geen gegevens beschikbaar. De kosten voor aanpassingen van stations tot 2030 zijn niet apart begroot in enerzijds kosten voor toegankelijkheid en anderzijds kosten voor aanleg ten behoeve van andere functionaliteiten. Zo zijn liften zowel dienstbaar aan reizigers zonder functiebeperking (bagage, kinderwagens, fietsen, ouderen) als aan reizigers met een functiebeperking. De kosten voor aanpassing van de trams (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) zijn nog onbekend. Deze kosten zullen bovendien variëren per concessieverlener (Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Haaglanden en Bestuursregio Utrecht) omdat het aantal nog aan te passen of te vervangen trams per stadsregio ver uiteen ligt. Hierover worden met de overheden nog afspraken gemaakt.

De resterende gegevens over bedrijfseffecten worden, voor zover die beschikbaar, benoemd in de ministeriële regeling op basis van dit besluit. In de regeling wordt omschreven in welke mate en binnen welke (stapsgewijze) termijnen de aanpassingen voor toegankelijkheid gerealiseerd moeten zijn. De omvang van de bedrijfseffecten is hiervan afhankelijk.

§ 10. Raadpleging van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat

Deze paragraaf beschrijft de inspraak van betrokken partijen op dit besluit. De partijen zijn vertegenwoordigd in de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat (OVW). Bij brief van 26 augustus 2008 (CEND/HDJZ-2008/1183 S&W) is ingevolge artikel 106 Wet personenvervoer 2000 een ontwerp van het onderhavige besluit voor advies voorgelegd aan het OPV (Overlegorgaan Personenvervoer Verkeer en Waterstaat). Bij brief van 16 september 2008 (OVW-PVV-2008/546) heeft het OPV advies gegeven over het besluit. Bij brief van 15 oktober 2008 (CEND/HDJZ-2008/1413 S&W) heeft het OPV een reactie gegeven op het advies.

De reacties kwamen van de OPV-leden NS en de CG-Raad (de Chronisch zieken en Gehandicaptenraad). De NS vraagt zich met name af wat de relatie tussen EU-richtlijn inzake toegankelijk spoorvervoer en het ter advisering voorliggende besluit. De CG-raad spreekt van een goed leesbaar en concreet besluit, waarbij er wel ruimte moet zijn om de normen nader aan te scherpen en te toegankelijkheidseisen te verbreden.

In reactie op de inbreng van NS stelt het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat reizigers met dit besluit en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in handen aanspraak kunnen maken op (in dit besluit uit te werken) toegankelijk openbaar vervoer. De strekking van de regelgeving is primair rechtsbescherming. De Europese richtlijnen inzake toegankelijkheid van het spoorvervoer regelt vooral de technische en organisatorische maatregelen die nodig zijn bij het gebruik van treinvoertuigen en infrastructuur (perrons bijvoorbeeld) door mensen met een functiebeperking. De wijze waarop openbaar vervoer toegankelijk wordt gemaakt, wordt in dit besluit overwegend aan aanbieder van openbaar vervoer overgelaten (doelnormen, zelfregulering). Normen uit de Europese richtlijn kunnen evenwel bij invulling daarvan helpen en worden geacht een adequate toegankelijkheidsmaatregel te zijn.

Op de inbreng van de CG-raad wordt geantwoord dat het voor advies voorliggende besluit qua fasering en inhoud nader wordt uitgewerkt in de ministeriële regeling tot een bepaald eindbeeld van *optimale* toegankelijkheid. Eventuele (overeen te komen) andere aanvullende of verscherpte eisen boven op dat eindbeeld worden in beginsel ook vastgelegd in genoemde regeling. De in regelgeving opgenomen normen bepalen de rechtsbescherming en kunnen op verzoek worden getoetst door de Commissie gelijke behandeling.

Via andere overlegverbanden zijn reacties ontvangen van individuele decentrale overheden, IPO, SKVV, VNG en Mobis. Een aantal partijen heeft specifieke, artikelsgewijze opmerkingen geuit. Die zijn grotendeels verwerkt in dit besluit. Principiële opmerkingen betroffen de aanpassing van de OV-chipkaartapparatuur en de aanvullende eisen voor trams en tramhaltes en reisinformatie. Het uitgangspunt van dit besluit is een gefaseerde ophoging naar *optimale* toegankelijkheid op basis van efficiency en noodzaak. Een volledige toegankelijkheid van al het openbaar vervoer wordt op basis van afspraken met de vervoersector (nog) niet beoogd. Dit heeft te maken met de relatief hoge vervangingsinvesteringen en het scenario van stapsgewijze verbetering van het toegankelijkheidsniveau. De mate van aanpassing en de geldende termijnen daarvoor

kunnen per voorziening (trams, tramhaltes, reisinfo etc.) verschillen. Bij aanschaf en (ingrijpende) verbouwing van voorzieningen kunnen toegankelijkheidseisen direct worden getroffen. Op de aangebrachte onderwerpen is uitgebreid schriftelijk en mondeling geantwoord richting het OPV en de betrokken partijen.

De CG-Raad, in tweede termijn, en de Commissie gelijke behandeling (Cgb) zijn in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de ruimte voor toetsing van de aanpassingen in dit besluit aan artikel 2 van de wet inzake doeltreffende (redelijke) aanpassingen. De CG-Raad bij advies van 25 mei 2009 en de Cgb bij advies van 13 augustus 2009 hebben begrip uitgesproken voor het feit dat in dit besluit rekening wordt gehouden met en, met het oog op de rechtszekerheid, invulling wordt gegeven aan zowel de belangen van reizigers met een functiebeperking als die van de aanbieders van openbaar vervoer. Beide zijn evenwel van mening dat ingevolge artikel 3 van dit besluit de ruimte voor toetsing van de toegankelijkheid van voertuigen, haltes, stations en reisinformatie aan artikel 2 van de wet wordt ingeperkt. De Cgb is van mening dat artikel 2 van de wet niet kan worden beperkt door dit besluit en acht beperking van de individuele rechtsbescherming onwenselijk.

Hierop is geantwoord dat de artikelen 2 en 8, tweede lid, Wgbh/cz hiervoor de grondslag bieden. Artikel 8, tweede lid, verplicht tot nadere regels met betrekking tot aanpassingen in het openbaar vervoer, in samenhang met de aanpassingen als bedoeld in artikel 2 Wgbh/cz. Met deze AMvB is in de artikelen 4 tot en met 10 van dit besluit gekozen voor een kader en invulling van de te verrichten toegankelijkheidsaanpassingen aan voertuigen, infrastructuur en reisinformatie, de zogenaamde 'hardware' in het openbaar vervoer. De Cgb of de rechter kan binnen het kader van artikel 2 Wgbh/cz deze generieke aanpassingen marginaal toetsen. De wijze waarop de vervoerder met de reiziger omgaat (bejegening) zoals bedoeld in artikel 12, de zogenaamde 'software', kan worden getoetst aan het beginsel van redelijke aanpassingen in de zin van artikel 2 Wgbh/cz.

Met deze AMvB is op meer generieke wijze invulling gegeven aan de (doeltreffende) aanpassingen ingevolge de artikelen 2 en 8 Wgbh/cz, zoals ook is bedoeld in de Memorie van toelichting bij de invoering van openbaar vervoer in de Wgbh/cz. Vanwege het generieke karakter van de toegankelijkheid van het OV en de tijdrovendheid om aanpassingen te realiseren is het vaak praktisch niet mogelijk aanpassingen te doen in het concrete geval. De AMvB biedt dus een generieke regeling met duidelijke normen in plaats van niet nader ingevulde 'redelijke aanpassingen' waarom reizigers met een handicap telkens moeten vragen in concrete situaties. De vrees voor eventuele beperking van de bescherming van artikel 2 van de wet wordt dan ook niet gevolgd.

Daarnaast adviseren de Cgb en CG-Raad dat reizigers met een handicap straks moeten weten wat hun rechten zijn en waar ze met eventuele klachten terecht kunnen. Deze kenbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving is een belangrijk aandachtspunt in de voorlichtings- en uitvoeringsfase waarbij deze beide instanties zullen worden geraadpleegd. Tot slot wenst de Cgb inzicht in de instanties die op andere grondslag dan de Wgbh/cz toezien op de naleving van toegankelijkheidseisen. Daarbij wordt de aandacht gevestigd op haltes waarvan de aanleg en beheer het karakter dragen van een eenzijdige overheids-handeling (zie paragraaf 2.4). Een uitgebreide formele reactie aan de Cgb en CG-raad is gegeven bij brieven van 18 september 2009.

ProRail heeft geen gelegenheid gezien te reageren op dit besluit in het kader van het advies van het OPV dat is uitgebracht bij voornoemde brief van 16 september 2008 (OVW-PVV-2008/546). Daaropvolgend zijn wel gesprekken met ProRail over het besluit alsmede over de verhouding tussen sectorale regels voor de spoorsector en dit besluit gevoerd en is commentaar verwerkt. Bij brief van 21 juli 2009 heeft ProRail alsnog formeel gereageerd op het besluit. Het bedrijf is van mening dat dit besluit onduidelijkheid teweegbrengt over de toegankelijkheidseisen in dit besluit en dergelijke eisen op grond van concessieafspraken met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Spoorwegwet en Europese regels over

toegankelijk spoorvervoer. ProRail ziet met het oog op de praktijk meer heil in het verduidelijken van bestaande regels in plaats van het toevoegen van nieuwe regels door middel van dit besluit.

Hierop is geantwoord dat dit besluit verplicht is op grond van de Wgbh/cz en de rechtsbescherming regelt voor mensen met een functiebeperking in het openbaar vervoer. Dit aspect van rechtsbescherming ontbreekt in de bestaande regelgeving en is een (internationale) opdracht aan Nederland om ook dit zogenaamde 'tweede spoor' invulling te geven. Het besluit en de ministeriële regeling stellen daartoe toegankelijkheidseisen waarop door deze mensen een beroep kan worden gedaan voor de Commissie gelijke behandeling en de rechter. Er worden ingevolge dit besluit in beginsel geen aanvullende, andere of extra regels gesteld omdat wordt aangesloten bij de eisen in bestaande afspraken en (inter)nationale regels voor toegankelijkheid van de vervoersector. Daarbij gaat het om eisen op grond van de concessievoorschriften over stations en treinen met ProRail en NS of die in de halteplannen met decentrale overheden.

Wel is er op grond van de Wgbh/cz en internationale regelgeving over gelijke behandeling (zie paragrafen 21. en 2.3) in dit besluit sprake van een specifiek stelsel en begrippenkader van toegankelijkheid (gelijke behandeling), waarbij naast rechtsbescherming er door degene die een voorziening (onderwijs, arbeidsplaats, vervoer e.d.) aanbiedt *redelijke aanpassingen* moeten worden getroffen die *niet onevenredig belastend* zijn. Dit besluit geeft invulling aan deze begrippen, zoals hiervoor vermeld, aan de hand van bestaande eisen voor de vervoersector. Daarmee is getracht tegemoet te komen aan de behoefte van de vervoersector om de mate waarin beroep kan worden gedaan op rechtsbescherming aan te laten sluiten bij afspraken en (internationale) regels inzake de vereiste mate van toegankelijkheid. Dit komt de rechtszekerheid en duidelijkheid voor betrokken reizigers en bedrijven ten goede. Een uitgebreide reactie aan ProRail is gegeven bij brief van 18 augustus 2009.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

M. Bussemaker

De minister van Verkeer en Waterstaat,

ir. Camiel Eurlings

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

J.C. Huizinga-Heringa

II. Artikelen

Artikel 1

In dit artikel worden enkele begrippen gedefinieerd. Op grond van artikel 8 van de Wgbh/cz worden toegankelijkheidseisen gesteld aan voorzieningen in het openbaar vervoer. Omdat deze eisen met name betrekking hebben op voertuigen (onderdeel k), haltes (onderdeel g) of stations (onderdeel i), zijn deze begrippen gedefinieerd.

Voor stations en haltes gelden naar de aard van de constructie en de aanwezige gebruiksvoorzieningen verschillende eisen met betrekking tot de toegankelijkheid. Voorts maken haltes voor bussen en trams vaak naadloos onderdeel uit van de openbare weg. Stations voor trein en metro zijn meestal afgescheiden van de openbare weg waarbij toetreding alleen mogelijk is via een aparte op- of toegang die kan worden afgesloten. Stations worden in dit besluit gedefinieerd als gebouwen of bouwwerken die specifiek zijn bestemd voor toetreding tot het openbaar vervoer per trein of metro. Er kunnen ook andere voertuigen halteren, maar dat verandert het karakter van een station niet. Haltes zijn gedefinieerd als gebouwen of bouwwerken die zijn bestemd voor toetreding tot het openbaar vervoer, niet zijnde stations, waaronder de hoofdspoorweginfrastructuur voor treinen. Voor het begrip voertuig is aangesloten bij de uitleg in de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000). Voor auto's (tot en met 9 personen inclusief bestuurder) in het openbaar vervoer zijn nog geen (technische) aanpassingen vereist, omdat de in dit besluit gangbare toegankelijkheidseisen naar hun aard zijn bestemd voor grotere voertuigen.

In dit artikel zijn verder de aanbieders van openbaar vervoer gedefinieerd, als degene die verantwoordelijk zijn voor het treffen van aanpassingen. Dat zijn de vervoerder (onderdeel I), beheerder van haltes of stations (onderdeel c) of de exploitant van reisinformatie (onderdeel d). Bij een verplichte aanpassing van een bepaalde openbaar vervoer voorziening zal meestal de vervoerder (voertuigen) of de beheerder (stations, haltes) als belangrijkste normadressaat gelden. De definitie van beheerder is van algemene strekking. Hierbij kan het gaan om verschillende beheerders van haltes, zoals gemeenten, provincies, waterschappen of de staat als wegbeheerder. De haltes worden meestal beheerd door de overheid op wiens grondgebied de haltes staan of waarvan een overheid wegbeheerder is. ProRail of NS zijn bijna altijd beheerder van de stations al naar gelang de voorzieningen die het betreft. Waar het om gaat is dat degene die als beheerder optreedt voor een bepaalde voorziening, verantwoordelijk is voor de op grond van dit besluit verplichte aanpassingen voor die voorziening. Dit besluit bepaalt evenwel niet welke rechtspersoon als beheerder verantwoordelijk moet zijn voor een bepaalde voorziening. De aanwijzing of aanduiding van een verantwoordelijke beheerders is meestal een resultaat van eigendom, afspraken tussen bedrijven of publiekrechtelijke regels over de betreffende vervoersector¹⁹. ProRail is in beginsel beheerder van de perrons, liften, voeren, transfervoorzieningen en bewegwijzering. NS beheert gewoonlijk de reisinformatie (vertrektijdpanelen), wachtruimten en informatiezuilen. In de Spoorwegwet wordt ook gesproken van beheerder (ProRail) of spoorwegonderneming (NS of andere treinvervoerder). In de praktijk zal degene die een klacht over de stationsfaciliteit wil indienen door een van beide bedrijven – vervoerder of beheerder - in behandeling worden genomen. Een antwoord op de vraag wie de reiziger in het kader van dit besluit moet aanspreken krijgt een vervolg in de voorlichting aan de reiziger, bijvoorbeeld in het kader van artikel 8, tweede lid.

Onder hulpmiddelen worden verstaan rolstoelen, rollators, loopstokken en andere persoonlijke middelen die er in het bijzonder op zijn gericht dat mensen (met een meestal motorische functiebeperking) zich zelfstandig kunnen verplaatsen. Het doet er daarbij niet toe

¹⁹ Zo is NS meestal beheerder op grond van privaatrecht (eigendom NS) en Prorail op grond van de Beheerconcessie Hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 2).

of de rolstoel door een ander dan wel zelf wordt voortbewogen; het gaat er om dat het middel ook zelfstandig kan worden gehanteerd. Het hulpmiddel heeft de afmetingen die beperkt zijn tot de afmetingen van een rolstoel als bedoeld in richtlijn nr. 2001/85/EG inzake de toegankelijkheid stadsbussen en beschikking nr. 2008/164/EG voor de toegankelijkheid rollend materieel²⁰. Een zogenaamd scootmobiel of drie- of vierwielige brommobielen met grotere afmetingen vallen hierbuiten. Dat betekent dat vervoerders niet ingevolge dit besluit kunnen worden gehouden tot aanpassingen voor het vervoeren van hulpmiddelen die groter zijn dan 120 cm (lengte) bij 70 cm (breedte) bij 109 cm (hoogte). Deze middelen vallen buiten de reikwijdte van dit besluit en de daarmee rechtsbescherming op grond hiervan.

In dit besluit wordt gesproken van personen met een functiebeperking²¹. In de praktijk gaat het meestal om personen met een auditieve, visuele, motorische of verstandelijke functiebeperking of een samenstel hiervan. Waar hier wordt gesproken over personen met een functiebeperking, wordt ook bedoeld mensen met een chronische ziekte. Meestal ondervinden chronisch zieken ook een of meer beperkingen van genoemde aard. Het openbaar vervoer is een collectieve voorziening waarvan het de bedoeling is dat personen met een functiebeperking er zoveel mogelijk gebruik van kunnen maken. Voor sommige groepen met een bepaalde functiebeperking zijn specifieke aanpassingen nodig om hen toegang te geven tot openbaar vervoer. In dit besluit wordt een bepaalde functiebeperking alleen genoemd als het gaat om een met het oog op die functiebeperking bedoelde aanpassing. Een voorbeeld is de routemarkering naar opstapplaatsen voor de trein (in stations) of de bus (bij haltes) voor mensen met een visuele functiebeperking. De NS en ProRail hebben in het Stappenplan Toegankelijkheid (paragraaf 3.1) een beschrijving geformuleerd waarbij een relatie wordt gelegd tussen zelfstandig gebruik van het openbaar vervoer en de mate waarin iemand zich in het maatschappelijk verkeer kan bewegen.

Artikel 2

Voor een toegankelijk(er) openbaar vervoer voor personen met een functiebeperking zijn aanpassingen nodig. Daarvoor worden algemene toegankelijkheidseisen gesteld aan voertuigen, infrastructuur (stations, haltes) en reisinformatie. Artikel 2 beschrijft de reikwijdte van de aanpassingen. Het eerste lid geeft het algemene niveau weer waaraan de aanpassingen moeten voldoen. Het tweede lid regelt het gebied van het openbaar vervoer waarbinnen aanpassingen moeten worden verricht. Op grond van artikel 2, eerste lid, moet een aanpassing toereikend zijn tot minimaal het niveau waarop een persoon met een functiebeperking zelfstandig gebruik kan maken van het openbaar vervoer. Onder het begrip zelfstandig wordt ook begrepen de persoon die met een eigen hulpmiddel of onder persoonlijke begeleiding gebruik kan maken van het openbaar vervoer. Een voorbeeld is de reiziger met een motorische functiebeperking die zichzelf of met hulp van een ander kan voortbewegen in een rolstoel. Het zelfstandig of begeleid gebruik van het openbaar vervoer in een rolstoel, stelt geen andere eisen aan de toegankelijkheid (bijvoorbeeld gelijkvloersheid of een andere wijze van overbrugging van hoogteverschillen) van een voertuig. Personen

²⁰ De afmetingen van een rolstoel zijn 120 cm (lengte) bij 70 cm (breedte) bij 109 cm (hoogte) en fungeren als referentie voor de draai- en doorgangsruijme in een bus of treinvoertuig. Ze staan vermeld in:

- Bijlage VII, punt 3.6.4 en Bijlage III, figuur 21 van *Richtlijn 2001/85/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001, betreffende speciale voorschriften voor voertuigen bestemd voor het vervoer van passagiers, met meer dan acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend, en tot wijziging van Richtlijn 70/156/EEG van de Raad en van Richtlijn 97/27/EG (PbEG 2002, L42).*

- Bijlage, onderdeel 4.2.2.3 bij *Beschikking 2008/64/EG van de Commissie van van 21 december 2007, betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit „personen met beperkte mobiliteit” voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem (PbEG 2008, L64).*

²¹ In overeenstemming met de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2001/02, 28 169, nr. 3, blz. 9 en 24) en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2001/02, 28 169, nr. 5, blz. 16) wordt een definitie van handicap of chronische ziekte onwenselijk geacht omdat beperkingen vaak situationeel bepaald zijn en in de begrippen in het algemeen spraakgebruik voldoende duidelijkheid hebben

met een ernstige verstandelijke stoornis kunnen vaak niet zelfstandig reizen, maar niets verhindert dat deze groep met eigen begeleiding gebruik kan maken van het openbaar vervoer. Met een gratis begeleiderskaart voor mensen met een functiebeperking, een faciliteit op grond van het Besluit personenvervoer 2000, kan een persoonlijke begeleider gratis meereizen. Waar het artikel 2, eerste lid, om gaat is dat reizigers niet dermate beperkt zijn dat bij het openbaar vervoer hulpverlening door personeel nodig is. De aanbieder van openbaar vervoer is niet verplicht voor begeleiding zorg te dragen.

Het tweede lid geeft aan dat de op grond van dit besluit verplichte aanpassingen, de maatregelen of voorzieningen²² omvatten met betrekking tot het betreden, gebruiken en verlaten van het openbaar vervoer. Daartoe behoren faciliteiten in stations, haltes en voertuigen die reizigers doorgaans nodig kunnen hebben om veilig, comfortabel, geïnformeerd en op een zelfgekozen tijdstip (binnen de dienstregeling) te kunnen reizen. Dit strekt zich ook uit tot de voorbereiding van de reis en de procedures voor het omgaan met personen met een functiebeperking. Het moet gaan om voorzieningen die zijn getroffen voor specifiek het openbaar vervoer. Faciliteiten die niet op de vervoerfunctie zijn gericht zoals stationswinkels, vallen daar niet onder.

Artikel 3

Artikel 3 van dit besluit bepaalt dat de te verrichten aanpassingen op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wgbh/cz in dit besluit uitputtend zijn geregeld. Vanwege de in artikel 8, tweede lid, genoemde samenhang met artikel 2 van de Wgbh/cz, bepaalt dit besluit wat onder de doeltreffendheid van de aanpassingen wordt verstaan waarbij ook rekening is gehouden met een evenredige belasting van aanpassingen in het openbaar vervoer. Doeltreffendheid betekent dat een aanpassing geschikt en noodzakelijk moet zijn²³. In paragraaf 2.1 zijn de achtergronden en argumenten bij het voornoemde uitgangspunt beschreven.

Doeltreffende aanpassingen zijn de maatregelen of voorzieningen die *materieel* overeenkomen met de artikelen 4 tot en met 10 van dit besluit, voor zover niet op grond van artikel 11 een uitzondering is toegestaan. De maatregelen die voldoen aan het daarin bepaalde, worden geschikt en noodzakelijk geacht voor een toegankelijk en bruikbaar openbaar vervoer voor personen met een functiebeperking. Artikel 12 is open geformuleerd en geeft de ruimte om doeltreffende aanpassingen in specifieke achteraf gevallen te beoordelen, zoals is bedoeld in artikel 2 van de wet.

De toetsingsruimte van de aanpassingen genoemd in de artikelen 4 tot en met 10 ten opzichte van artikel 12 is verschillend. In de artikelen 4 tot en met 10 gaat het om fysieke, technische of operationele voorzieningen. Die zijn permanent aanwezig en zijn minder afhankelijk van de vraag op een bepaald tijdstip of de omstandigheden. In artikel 12 gaat het daarentegen om gedrag of beleid jegens de reiziger waar dat vanwege zijn of haar functiebeperking in specifieke gevallen nodig kan zijn. Of een geboden of gevraagde voorziening doeltreffend of evenredig is, kan daarbij van geval tot geval verschillen. In de toelichting bij artikel 12 worden inhoud en strekking verder toegelicht.

²² Met 'maatregelen of voorzieningen' wordt hetzelfde bedoeld als 'aanpassingen' zoals omschreven in artikel 2 en 8 van de wet. Maatregelen zijn aanpassingen die worden getroffen, dus meer gebruikt in actieve zin. Bij voorzieningen gaat het om meer bestaande faciliteiten, dus gebruikt in meer passieve zin. Bij bejegening van de reiziger met een functiebeperking zal het eerder gaan om 'maatregelen' (hulp bij instappen, wegwijzen). Bij haltes en perrons eerder om voorzieningen (geleidestroken bijvoorbeeld).

²³ Geschikt is een voorziening die de ongelijkheid kan opheffen of de gelijkheid kan bevorderen. Noodzaak geeft aan dat er meerdere (mogelijk minder kostbare) voorzieningen kunnen worden ingezet om dat doel te bereiken. Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 12, blz. 8, 9 en 25.

Door veranderende omstandigheden, zoals technologische ontwikkelingen en internationale regelgeving, kan wat ingevolge dit besluit onder doeltreffende aanpassingen moet worden verstaan worden bijgesteld op grond van artikel 16, eerste lid. Voorts geldt dat deze maatregelen moeten worden genomen in de *mate* en binnen de *termijnen* op grond van artikel 16 van dit besluit. Maatregelen die op grond van deze artikelen qua omvang en tijdigheid zijn getroffen, worden beschouwd als evenredig belastend. Het eerder treffen of aanvullen van maatregelen is vanzelfsprekend mogelijk, maar niet verplicht op grond van het evenredigheidsbeginsel zolang dit ingevolge dit besluit niet als zodanig wordt geregeld. Wat (on)evenredig belastend is, wordt derhalve bepaald op grond van de artikelen 16 en 17 van dit besluit. De reden hiervoor is dat aanpassingen van (rail)voertuigen, haltes en stations vaak lange termijn investeringen vergen en vervanging of vernieuwing hiervan in logistiek en financieel opzicht ingrijpend is. In dit besluit is derhalve op basis van evenredigheid een afweging gemaakt in wanneer en op welk niveau nieuwe of bestaande voorzieningen toegankelijk moeten zijn.

Artikel 4

Artikel 4 geeft een opsomming van eisen waaraan een toegankelijk voertuig in het openbaar vervoer (trein, bus, tram, metro) moet voldoen. De eisen betreffen een ruime toegang en doorgang en het praktische gebruik van faciliteiten door reizigers met een functiebeperking, met name in een rolstoel. Het gaat om eisen aan de inrichting en uitrusting van het voertuig. Indien de haltes en perrons op normhoogte liggen en het voertuig (bus, tram, trein) daarop niet is aangepast, wordt zodra de eis voor het desbetreffende voertuig van kracht wordt, niet voldaan aan het eerste lid, onder a. Bij onderdeel b kan de mogelijkheid om deuren tijdelijk geopend te houden handmatig door personeel worden bepaald. Deuren die bij het sluiten weer open gaan door elektronische waarneming ("ogen") van een ingaande reiziger, voldoen niet aan de eis: het gaat om het lang genoeg geopend kunnen blijven van een deur. Onder c worden met bedieningsfaciliteiten onder meer halteringsknoppen, indien aanwezig, en deurbedieningsinrichtingen bedoeld. De technische- en inrichtingseisen van bepaalde categorieën stadsbussen zijn Europees voorgeschreven in richtlijn nr. 2001/85/EG²⁴. In Nederland wordt de richtlijn als complex van technische voertuigeisen gecontroleerd bij de toelating van het busvoertuig tot de weg op grond van het Voertuigreglement. Artikel 4 reikt verder en geldt ten aanzien van de essentiële toegankelijkheidseisen, in tegenstelling tot richtlijn 2001/85/EG, ook voor streekbussen. Voor (nieuwe) treinvoertuigen zijn technische eisen voor toegankelijkheid voor personen met een functiebeperking geregeld in een zogenaamde technische specificatie inzake interoperabiliteit (TSI) van de Europese Commissie²⁵. Het besluit is gegrond op de richtlijnen nrs. 2001/16/EG en 96/48/EG. Geacht wordt dat aan artikel 5 voor treinvoertuigen invulling is gegeven na invoering van de materiële eisen in de TSI die op de desbetreffende onderdelen van treinen betrekking hebben. Voor trams en metro's bestaan geen specifieke regels inzake toegankelijkheid. De onderdelen in artikel 4 kunnen nader worden uitgewerkt bij ministeriële regeling (artikel 16), waaraan voertuigen in dat geval moeten voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan het minimaal aantal opstelplaatsen voor reizigers in een rolstoel of de vereiste doorgangruimte in (delen van) het voertuig.

²⁴ Richtlijn 2001/85/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001, betreffende speciale voorschriften voor voertuigen bestemd voor het vervoer van passagiers, met meer dan acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend, en tot wijziging van Richtlijn 70/156/EEG van de Raad en van Richtlijn 97/27/EG (PbEG 2002, L42).

²⁵ Beschikking 2008/164/EG van de Commissie van van 21 december 2007, betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit „personen met beperkte mobiliteit” voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem (PbEG 2008, L64).

Het tweede lid stelt eisen aan voorzieningen van sanitair in treinen. De eis dat bedoelde voorzieningen voor sanitair moeten zijn aangepast, geldt alleen indien deze voorzieningen in treinen aanwezig zijn. In sommige regionale treinen is bijvoorbeeld geen toilet aanwezig. De verplichting gaat niet zover dat alle toiletten toegankelijk moeten zijn. De trein moet al naar gelang de lengte beschikken over ten minste één of meerdere toiletten die toegankelijk en goed bereikbaar zijn.

De aanpassingen in artikel 6, zoals het minimaal of relatief aantal opstelplaatsen of toiletvoorzieningen, kunnen nader worden geregeld op grond van artikel 15. De reisinformatie in het voertuig is geregeld in hoofdstuk 4 (artikel 10).

Artikel 5

Dit artikel regelt dat haltes voor bus en tram obstakelvrij toegankelijk moeten zijn voor in ieder geval rolstoelgebruikers en mensen met een visuele functiebeperking. Deze groepen zullen de meeste hinder ondervinden bij het opstappen op haltes die niet zijn aangepast op bijvoorbeeld gelijkvloersheid of overbruggingsmiddelen aan het voertuig en tactiele bewegwijzering. Ook voor mensen met een motorische beperking is een obstakelvrije toegang tot halte en opstap naar het voertuig nuttig en in sommige gevallen zelfs noodzakelijk. De afmeting van minimaal 1.50 meter in het tweede lid heeft betrekking op de draai- en doorgangruimte die mensen in een rolstoel nodig hebben.

In artikel 5, derde lid, is een mogelijkheid opgenomen om af te wijken van de in dat artikel vereiste fysieke eisen en maten indien dit in ruimtelijk of bouwkundig opzicht niet anders kan. Een dergelijke aanpassing mag voor degene die de aanpassing moet verrichten niet leiden tot een onevenredige belasting of tot het doorvoeren van een grote, ingrijpende aanpassing²⁶. Een voorbeeld is de beperkte ruimte in verband met de ligging van een halte tussen een gebouw en de openbare weg. Ook kan de veiligheid van wegen in het geding zijn als uitbreiding van een halte ten koste gaat van doorstroming van openbare wegen. In het eerste lid wordt gesproken van een platform als het opstapgedeelte van een halte tot het voertuig. Daaronder vallen ook sommige haltes voor bus en tram die op of aan stations liggen of daarmee zijn te vergelijken (bijvoorbeeld de Zuidtangent).

Op basis van met de Minister van Verkeer en Waterstaat gesloten bestuursovereenkomsten hebben de 19 decentrale overheden afgesproken dat uiterlijk 2015 tenminste 46% van de strategisch gelegen haltes is aangepast op toegankelijkheid. Deze afspraken worden geheel of gedeeltelijk uitgewerkt in een ministeriële regeling op grond van artikel 16, eerste lid, van dit besluit.

De aanpassing van haltes op grond van dit besluit wordt gezien als een redelijke aanpassing in de zin van de Wgbh/cz. Ten aanzien van de bevoegdheid van de rechter en Cgb om haltes aan dit besluit te toetsen wordt verwezen naar paragraaf 2.3.

Artikelen 6 en 7

Artikel 6, eerste lid, regelt de bereikbaarheid van voorzieningen in stations voor met name personen met een motorische en visuele functiebeperking. Deze eis sluit aan bij de onder artikel 3 eerder genoemde beschikking nr. 2008/164/EG over de toegankelijkheid van

²⁶ De beginselen van redelijke aanpassing en onevenredige belasting zijn vervat in artikel 5 van richtlijn nr. 2000/78/EG, artikel 4, tweede lid van de voorgestelde richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (2008/0140) en artikel 2 (reasonable accommodation) van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb 2007, 169).

stations²⁷. Er is een onderscheid tussen primaire, tot de vervoerfunctie herleidbare voorzieningen en secundaire, niet voor het reizen noodzakelijke voorzieningen. De in het eerste lid bedoelde aanpassingen op toegankelijkheid betreffen alleen de primaire voorzieningen op stations. Dit zijn onder meer de perrons, kaartautomaten, (elektronische) informatie- en servicefaciliteiten, balies, wachtruimten, sanitaire voorzieningen en doorgangen van een station. Er worden in dit besluit geen eisen gesteld aan de toegankelijkheid van horeca, winkels en andere secundaire voorzieningen op stations. Bij de geleiding van personen met een visuele functiebeperking kan de beheerder van een station kiezen voor verschillende methoden zoals tactiele paden, hoorbare of tactiele symbolen, spraakbakens of – specifiek voor blinden - Braillekaarten. De aanpassing volgens de doelnorm in het eerste lid zal in het algemeen ook ondersteunend zijn aan mensen met een motorische handicap die het openbaar vervoer via een station betreden. Hierbij kan worden gedacht aan mensen die slecht ter been zijn of een bewegingshandicap hebben, maar zich in beginsel zelfstandig met of zonder hulpmiddel kunnen bewegen en verplaatsen.

Artikel 6, tweede lid, regelt dat in de stations aanwezige voorzieningen bruikbaar en toegankelijk moeten zijn voor met name rolstoelgebruikers en reizigers met een visuele functiebeperking (onderdeel a). Op grond van dit artikel wordt onder deze groep mede verstaan mensen met kleurenblindheid. Dit betekent bijvoorbeeld dat elektronische zichtinformatie in voor kleurenblinden contrasterende kleuren moet worden weergegeven. Verder stelt het tweede lid eisen aan inrichtingselementen (onderdeel b), die zijn gericht op het verblijf in een station, en bewegwijzering (onderdeel c), dat is gericht op de verplaatsing binnen het station van mensen met een visuele handicap. Onderdeel d verplicht tot het desgevraagd bieden van personele assistentie op stations aan mensen met een motorische functiebeperking door degene die verantwoordelijk is voor deze voorziening op grond van Verordening (EG) nr. 1371/2007, meestal de vervoerder²⁸.

De toepassing van het artikel kan op grond van artikel 16, eerste lid, bij ministeriële regeling worden uitgebreid met reizigers met een handicap anders dan personen met een hulpmiddel of met een visuele of auditieve beperking. Er wordt in artikel 6 gesproken van “in ieder geval”. De aanpassingen waartoe het artikel 6 verplicht, zullen over het algemeen ten dienste staan van een praktisch gebruik door een grote meerderheid van de mensen met een bepaalde handicap.

Dit artikel gaat verder dan de minimale eisen in het Bouwbesluit 2003. Stations die toegankelijk zijn overeenkomstig artikel 6, eerste lid, moeten met een lift of hellingbaan zijn uitgerust. In het Bouwbesluit 2003 daarentegen mag een hoogteverschil tussen twee verdiepingen worden overbrugd met een hellingbaan of trap. Een lift is niet verplicht. In het Bouwbesluit 2003 is wel geregeld dat in stationsgebouwen een drempelhoogte voor de overbrugging van hoogteverschillen op een gelijkvloers niveau maximaal 2 centimeter bedraagt.

²⁷ De beschikking bevat toegankelijkheidseisen voor zowel spoorvoertuigen als stationsgebouwen. Voor een onbelemmerde toegang tot stations, zie bijvoorbeeld paragraaf 4.1.2.3 van de bijlage bij de beschikking.

²⁸ Deze voorziening op stations in het geval van een ongelijkvloerse instap in treinen is een Europese verplichting. In Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2007, betreffende de rechten van reizigers in het treinverkeer (PbEG 2007, L315) geven artikel 22 en 24 voorwaarden voor bijstand op stations. Deze verordening waarborgt de gebruikersrechten en de kwaliteit van reizigersspoordiensten voor onder meer ‘gehandicapte personen’ en ‘personen met een beperkte mobiliteit’. Zo moet bijstand op bemande stations gratis worden verleend, mits deze service uiterlijk 48 uur eerder is besteld. Spoorwegondernemers bepalen welke stations bemand zijn. Wel moet er voor personen met een beperkte mobiliteit informatie beschikbaar zijn over de dichtstbijzijnde bemande stations met een bijstandsservice. De bedoeling is de bemande stations en bijstandsservice bij ministeriële regeling aan te duiden met het oog op de rechtsbescherming die er ingevolge dit besluit aan kan worden ontleend.

In het algemeen geldt dat de beheerder wordt geacht aan artikel 6 te hebben voldaan indien de aanpassingen zijn verricht conform de desbetreffende eisen in beschikking nr. 2008/164/EG. De aard en mate waarin voorzieningen moeten worden aangepast, kan bij ministeriële regeling op grond van artikelen 16, eerste lid, en 17, derde lid van dit besluit nader worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld de aanduiding van de stations waar personele assistentie om mensen in bijvoorbeeld een rolstoel de trein in te helpen desgevraagd beschikbaar moet zijn.

De fysieke toegankelijkheid van stations geldt ingevolge artikel 7 mede voor de bereikbaarheid en ontsluitingsroute van een station vanaf de direct omliggende openbare ruimte. Hierbij wordt mede begrepen de (ondergrondse) parkeerplaats. De informatievoorziening in en rondom voertuigen, haltes en stations is behandeld in de artikelen 7 tot en met 9.

Artikelen 8, 9 en 10

Deze artikelen regelen de informatieplichten aan de reiziger voorafgaand aan de reis (artikel 8), tijdens de reis op haltes en stations (artikel 9) en in het voertuig (artikel 10).

Artikel 8, eerste lid, stelt dat reisinformatie over de dienstregeling, overstapmogelijkheden en tarieven in beeld en geluid via internet is te vernemen. Dat betekent dat het programma dat reisinformatie per internet aanbiedt geschikt moet zijn voor overdracht via geluid (en beeld) op een personal computer van een gebruiker. Of de gebruiker die mogelijkheid of de optie van audiodescriptie (waarneming via het toetsenbord) ook benut is een verantwoordelijkheid van de gebruiker. De informatie moet desgevraagd ook schriftelijk en per telefoon beschikbaar zijn voor mensen met een auditieve of visuele handicap die geen internetverbinding hebben. Aanbieders van reisinformatie kunnen kiezen tussen een schriftelijke of telefonische wijze van informatieverstrekking. Schriftelijke informatie kan bijvoorbeeld worden verstrekt aan de hand van folders of is uit te printen via internet. De beschikbaarheid per telefoon kan door een medewerker of elektronische spraakcomputer worden verzorgd. Onder telefoon wordt mede begrepen de short message service (SMS).

Het tweede lid geeft aan dat de informatie aan de reiziger zich mede uitstrekt tot kennisgeving van de mate waarin openbaar vervoer op een bepaald traject toegankelijk is. Voor het verkrijgen van noodzakelijke informatie voor reizigers met een functiebeperking mag vanuit de geest van de wet een prijs worden gerekend die voor reizigers met een functiebeperking niet nadelig afwijkt van die van voorwaarden waaronder reguliere reisinformatie wordt verkregen. Artikel 8 is gericht tot aanbieders van reisinformatie. Dat kunnen de openbaar vervoerbedrijven zelf zijn of de bedrijven of instellingen die namens of ten behoeve van deze bedrijven reisinformatie aanbieden aan (aanstaande) reizigers.

In artikel 8 is de verplichting geregeld dat bepaalde reisinformatie op stations zowel in beeld als geluid beschikbaar is. Het gaat om reisinformatie die afwijkt van de geldende dienstregeling. Als voorbeeld kan worden genoemd het uitvallen van diensten of het veranderen van sporen of tussenstations waar railvoertuigen halteren. Het is aan de vervoerder of andere aanbieder van reisinformatie om te bepalen via welke technieken de reisinformatie in beeld of geluid waarneembaar is. Voorwaarde is dat de informatie op de voor de hand liggende verblijfs- en wachtplaatsen in een station adequaat lees- en hoorbaar is voor reizigers. Artikel 9 houdt in dat op belangrijke stations dynamische reisinformatie wordt aangeboden. Dynamische reisinformatie betreft de feitelijke en op basis van de meest recente gegevens verwachte vertrektijden en -plaatsen van lijndiensten.

In artikel 10 is geregeld dat reisinformatie over de stop- of halteplaatsen van een voertuig in beeld en geluid beschikbaar moet zijn. Ook hier geldt dat de informatie adequaat lees- en hoorbaar is voor reizigers in het voertuig. De vervoerder is vrij om te kiezen of de informatie door de bestuurder wordt omgeroepen of via een andere geluidsbron wordt overgebracht.

Artikel 11

Artikel 11 bevat een hardheidsclausule. Vervoerders en beheerders kunnen onder bepaalde omstandigheden afwijken van de in artikel 4 tot en met 10 gestelde toegankelijkheidseisen. Ten eerste moet het gaan om onvoorziene omstandigheden of omstandigheden waarbij een hoger maatschappelijk belang wordt gediend. Het mag niet uitsluitend een bedrijfsbelang zijn. Ten tweede moeten deze omstandigheden nopen tot een inbreuk op de aanwezige toegankelijkheid. Onvoorziene omstandigheden zijn bijvoorbeeld ongevallen, waarbij voorzieningen worden geblokkeerd of op non-actief gezet. Ingrepen die een hoger belang dienen kunnen betrekking hebben op de (controle op de) veiligheid van de voorzieningen en die van de reiziger. Het moet steeds gaan om een tijdelijke afwijking, al naar gelang de omstandigheden dit vereisen. Indien het gaat om langdurige afwijkingen, bijvoorbeeld in het kader van regulier en noodzakelijk onderhoud, zijn vervoerders en beheerders gehouden alternatieve maatregelen te nemen om de toegankelijkheid zoveel mogelijk op peil te houden. Het artikel betreft derhalve vooral bestaande of oproepbare voorzieningen. Daarnaast geldt onverkort de norm dat het treffen van maatregelen niet mag leiden tot een onevenredige belasting.

Artikel 12

In de artikel 4 tot en met 10 zijn toegankelijkheidseisen opgenomen die de vooral de fysieke en operationele omgeving van het openbaar vervoer betreffen (voertuigen, haltes, stations en reisinformatievoorzieningen). Toegankelijkheid is niet alleen gediend met fysieke maatregelen die het reizen voor mensen met een functiebeperking vergemakkelijken, maar wordt mede bevorderd door gedrag richting de reiziger met een functiebeperking. Gedrag kan zich uiten in bepaalde vormen van dienstbetoon of situationeel bepaalde informatieverstrekking of hulpverlening door personeel. Het betreft hier de bejegening van de reiziger. De bejegening van de reiziger met een functiebeperking op grond van artikel 12 wordt beschouwd als een van de 'te verrichten aanpassingen' als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de wet.

Artikel 12, eerste lid, verplicht vervoerders bij het aanbieden en verrichten van openbaar vervoer in ruime zin rekening te houden met het mogelijke gebruik daarvan door reizigers met een functiebeperking. Deze verantwoordelijkheid kan zich uiten in beleid (gedragslijn) of het volgen van bepaalde procedures ten aanzien van mensen met een functiebeperking in uiteenlopende situaties waarin zij gebruik (willen) maken van het openbaar vervoer. Het gaat hier om het aanbieden of verrichten van openbaar vervoer, niet zijnde de aanpassingen als bedoeld in de artikel 4 tot en met 10. De toetsing aan artikel 12, eerste lid, kan zich bijvoorbeeld uitstrekken tot de vraag hoe de vervoerder is omgegaan met reizigers die door hun functiebeperking in bepaalde gevallen niet tijdig een vervoerbewijs hebben kunnen bemachtigen. Te denken valt aan situaties op onbemande stations waar reizigers die slecht ter been of visueel gehandicapt zijn een trein willen halen en vergeefse moeite hebben gedaan de kaartautomaat te vinden of te gebruiken. Een ander voorbeeld is dat personen met een functiebeperking niet worden geweigerd een reis te boeken of te maken zonder geldige reden, waarbij voor het treinverkeer kan worden verwezen naar artikel 19, tweede lid van Verordening (EG) 1371/2007.

Het eerste lid gaat er primair om dat aanbieders van voorzieningen zich vooraf beraden over de wijze waarop rekening wordt gehouden met de behoefte van reizigers met een

functiebeperking en daarvoor procedures of beleid ontwikkelen. Het tweede lid is meer gericht op het handelen naar de situatie die zich voordoet. Bij dit handelen kunnen vervoerders en beheerders zich waar mogelijk richten op de voor de situatie toepasselijke procedures of beleidsopvattingen waarop wordt gedoeld in het eerste lid.

Het tweede lid doelt op het verlenen van daadwerkelijke bijstand bij het gebruik van het openbaar vervoer op verzoek van personen met een functiebeperking. Het gaat om het handje helpen om personen met een functiebeperking de toegang of het gebruik van openbaar vervoer te vergemakkelijken. Een voorbeeld is de hulp aan personen met een functiebeperking bij het instappen in het voertuig of de actieve informatievoorziening op maat bij opstapplaatsen en stations ten behoeve van het door hen gewenste gebruik van het openbaar vervoer. Hoewel het artikel spreekt van 'desgevraagd' is hulp ook geboden indien waarneembaar voor het personeel uit de omstandigheden blijkt dat reizigers vanwege hun functiebeperking behoefte hebben aan hulp. De bijstandsverlening op grond van het tweede lid is niet ongelimiteerd. Op grond van artikel 2 en 8, tweede lid, van de wet moet worden getoetst of de gevraagde bijstand als redelijk en niet onevenredig belastend kan worden beschouwd. Daarbij moet in ieder geval worden beoordeeld of de situatie, vanwege de reguliere werkzaamheden van het personeel, de bijstandsverlening redelijkerwijs toelaat. Een onevenredige belasting voor de aanbieder van openbaar vervoer is bijvoorbeeld het op verzoek aanvullend beschikbaar stellen van extra personeel waar dat in de reguliere of geplande bedrijfsvoering niet op locatie aanwezig is of hoort te zijn. Artikel 12 houdt niet in dat aan reizigers bijstand wordt verleend die gewoonlijk wordt verzorgd door begeleiders waarvan de reiziger met een functiebeperking afhankelijk is (artikel 2, tweede lid). De bijstand is als tijdelijk bedoeld.

Dit artikel heeft geen betrekking op bijstand voor zover deze is verplicht ingevolge artikel 6, tweede lid, onderdeel d als vorm van georganiseerde assistentieverlening voor mensen met een functiebeperking op bepaalde stations. Deze verplichting is mede gebaseerd op artikel 22, eerste lid, van de Verordening (EG) nr. 1371/2007.

In Verordening (EG) nr. 1371/2007 zijn in de artikelen 19 tot en met 24 verplichtingen opgenomen voor spoorwegondernemingen inzake de toegankelijkheid van het treinvervoer voor personen met een handicap of beperkte mobiliteit. Met name de artikelen 22 tot en met 24 bevatten regels over bijstand bij toegang tot de stations, perrons en treinen. De voorwaarden waaronder bijstand moet worden en wordt verleend in het treinverkeer, evenals in het overige openbaar vervoer, kan getoetst worden op grond van artikel 12, eerste lid. Daarbij worden de daarop betrekking hebben artikelen in Verordening (EG) nr. 1371/2007 in aanmerking genomen, omdat de Europese wetgever daarin, in specifieke en abstracte zin, invulling geeft aan wat als 'redelijke inspanning' wordt beschouwd ten aanzien van bijstand aan boord van een trein en op de stations. Zo is er een plicht om gratis bijstand te verlenen aan boord van een trein en op stations op grond van artikel 22, eerste lid, en 23, eerste lid, van Verordening (EG) 1371/2007. De betekenis van bijstand aan boord van een trein is geregeld in artikel 23, tweede lid, van Verordening (EG) 1371/2007. In de artikelen 21, tweede lid, en 22, derde lid, is beschreven wat de verplichtingen zijn in de gevallen dat geen personeel aanwezig is in de trein of op stations. Artikel 24 stelt de voorwaarden voor het aanvragen van en het recht op bijstand, waaronder een tijdige aanvraag.

De artikelen 19 en 20 van Verordening (EG) 1371/2007 hebben niet primair betrekking op de bejegening maar op niet discriminerende vervoer voorwaarden en informatievoorziening aan de reiziger met een handicap of beperkte mobiliteit. Deze onderwerpen zijn geregeld in de artikelen 13 (vervoersovereenkomst) en 8, tweede lid (informatie over toegankelijk openbaar vervoer) van dit besluit. Daarnaast kan de (reden voor) weigering om een vervoerbewijs af te geven of het verlangen van begeleiding als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van Verordening (EG) 1371/2007 mede worden getoetst aan artikel 12 van dit besluit. De vraag is dan of in dit soort gevallen sprake is van (het ontbreken van) een redelijke

aanpassing. Gedacht kan worden aan verzoeken om bijstand te verlenen aan een onbegeleide reiziger met een verstandelijke handicap bij kopen van een vervoerbewijs uit de automaat of bij het signaleren dat op het juiste station van de reisbestemming wordt uitgestapt. De redenering voor een bepaalde beslissing inzake weigering of begeleiding van een reiziger kan met name ook worden getoetst op grond van artikel 12, eerste lid. Het betreft dan een beoordeling van de wijze waarop vooraf (beleidsmatig of organisatorisch) rekening is gehouden met de situaties waarin en de redelijke mogelijkheden waaronder reizigers met een functiebeperking in die situaties kunnen reizen.

Op grond van artikel 16, eerste lid, onder d van dit besluit kan nader worden geregeld wat moet worden verstaan onder hulp of bijstand ter uitvoering van Europese regelgeving in relatie tot de toetsing aan artikel 12.

Artikel 13

In de algemene vervoervoorwaarden moet een onderdeel zijn opgenomen over de toegankelijkheidsmaatregelen die zijn genomen voor personen met een bepaalde functiebeperking. Het gaat niet alleen om fysieke maatregelen. Het kunnen ook procedurele maatregelen zijn over hoe bijvoorbeeld wordt omgegaan met personen die hinder ondervinden van hun functiebeperking bij het aanschaffen van een vervoerbewijs of het maken van een overstap naar aansluitend vervoer. Informatie over toegankelijke voorzieningen en de wijze waarop klachten worden behandeld maken verplicht onderdeel uit van de vervoervoorwaarden. De voorwaarden hoeven niet zover te gaan dat elke toegankelijke voorziening afzonderlijk is genoemd. Wel dienen de vervoervoorwaarden een verwijzing te bevatten over hoe de reiziger over meer locatiegebonden gegevens kan beschikken (tweede lid, onderdeel b). Het derde lid vergt dat de vervoervoorwaarden toegankelijk en bruikbaar zijn voor personen met een visuele functiebeperking.

Artikelen 14 en 15

De bedrijven en overheden die zich in Nederland met het openbaar vervoer bezig houden zijn talrijk. Dit heeft te maken met de decentralisatie van bevoegdheden inzake het openbaar vervoer en de aanbesteding van concessies waarbij wisselende vervoerders zich aandienen op een deel van de Nederlandse markt. Artikel 14 heeft tot doel de informatie over de mate van toegankelijkheid van het openbaar vervoer te kunnen verantwoorden aan de samenleving en Tweede Kamer. De informatie over bepaalde voorzieningen moet worden aangeleverd door de (vertegenwoordigingen van de) rechtspersonen die voor die voorzieningen verantwoordelijk zijn. Een deel van de informatie is deels al beschikbaar, bijvoorbeeld over de geleidelijke aanpassing van haltes op basis van halteplannen van decentrale overheden of op de aanpassing van treinen en stations op basis van de Implementatieplannen toegankelijkheid spoorvervoer. In die gevallen kan een informatieverzoek op grond van artikel 14 achterwege blijven. De concessieverleners genoemd onder het tweede lid, onderdeel a, zijn de twaalf provincies en zeven stadsgewesten (regionale openbare lichamen). Beheerders zijn onder meer ProRail (stations) en wegbeheerders van haltes (provincies, gemeenten, waterschappen, particuliere beheerders, rijkswaterstaat). Beheerders van bushaltes, niet zijnde concessieverleners, kunnen de informatie aanleveren via genoemde concessieverleners (provincies of stadsregio's) van het betreffende gebied waar de halte is gelegen. Bij aanbieders van reisinformatie gaat het om de vervoerbedrijven zelf of de bedrijven of instellingen die namens of ten behoeve van de (openbaar) vervoerbedrijven reisinformatie, die veelal afkomstig is van aanbieders van openbaar vervoervoorzieningen, aanbieden.

Artikel 15 sluit aan op artikel 21 van de Wp 2000, dat de coördinatie en afstemming van het openbaar vervoer via concessieverleners regelt. In artikel 21 van de Wp 2000 ligt het initiatief bij provincies. Bij artikel 15 van dit besluit gaat het om een algemene zorgplicht voor aanbieders van openbaar vervoer om toegankelijke voorzieningen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Evenals bij de afstemming van de dienstregelingen geldt dat effectief toegankelijk vervoer gebaat is bij de afstemming van maatregelen tussen verschillende vormen van openbaar vervoer die op elkaar aansluiten in aangrenzende (vervoer)gebieden. De afstemming van grensoverschrijdende lijnen klemt des te meer bij het toegankelijk maken van het openbaar vervoer volgens een ketenbenadering. Hierbij hoort ook de afstemming van de aanpassing van stations en treinen met toegankelijkheid van het stads- en streekvervoer in bezoekersintensieve gebieden.

Artikel 16

In de artikelen 4 tot en met 12 is per soort voorziening een kader gegeven van aanpassingen die noodzakelijk worden geacht voor een zo ongehinderd mogelijk gebruik van het openbaar vervoer door mensen met een functiebeperking of chronische ziekte. Op grond van artikel 16, eerste lid, kunnen bij ministeriële regeling aanpassingen worden uitgewerkt, gedefinieerd of aangevuld. Het gaat om de aard en de mate waarin aanpassingen in het openbaar vervoer worden verricht (onderdeel a), de definitie van voertuigen, stations en haltes die direct toegankelijk moeten zijn (b), het respecteren van internationale verplichtingen (c) en overige voor een toegankelijk openbaar vervoer noodzakelijk geachte aanpassingen (d).

Op grond van onderdeel a kunnen zowel regels over *mate* als over de *aard* van toegankelijkheid worden gesteld. Bij de mate van aanpassingen kan onderscheid gemaakt worden tussen:

- in welke mate bepaalde aanpassingen per voorziening moeten zijn uitgevoerd (kwaliteit), en
- welk deel van de voorzieningen overeenkomstig de artikelen 3 tot en met 9 moeten zijn aangepast (kwantiteit).

In het eerste geval gaat het er om *in hoeverre* een bepaalde voorziening, bijvoorbeeld een station, toegankelijk moet zijn. In het tweede geval betreft het *de aantallen of percentages* van bestaande stations (nieuwe zijn altijd toegankelijk) die moeten zijn aangepast. Tussen de rijksoverheid, ProRail en de Nederlandse Spoorwegen (NS) zijn eerder afspraken gemaakt over de aanpassing in 2030 met stations met een minimum aantal in-, uit- en overstappers. Voorts zal er in 2030 vanaf elke plek in Nederland waar binnen een straal van 15 kilometer één of meer stations zijn, tenminste één station toegankelijk zijn. Dat betekent dat uiterlijk in 2030 het overgrote deel van de stations toegankelijk is, mogelijk al in 2020. Hiermee wordt ongeveer 90% van de reizigers bereikt. Dat geldt ook voor de aanpassing van ten minste 46% (streefgetal: 50%) van strategisch gelegen bushaltes tot uiterlijk 2015. Bij de aanpassingen gaan overheden uit van een enkele criteria, zoals gebruiksintensiteit, belangrijke bestemmingen (zoals winkelcentra en ziekenhuizen), ketenmobiliteit en veel gebruikte haltes. Voor trams en tramhaltes zijn kwantitatieve afspraken over toegankelijkheid met de vier grote stadsregio's in voorbereiding.

Artikel 16 heeft een relatie met artikel 17. Ingevolge artikel 16, eerste lid, onder a, kan worden geregeld welk deel van een bepaalde categorie voorzieningen moet zijn aangepast (het wettelijk eindbeeld). Bijvoorbeeld tenminste 46% van de haltes en 60% van de stations. Artikel 17, tweede lid, bepaalt op welk tijdstip dat eindbeeld moet zijn gerealiseerd (termijnen). Op grond van artikel 17, derde lid, kan worden geregeld dat een bepaalde categorie voorziening (voertuig, reisinformatie, halte of station) op een eerder tijdstip dan genoemd in het tweede lid. Op die manier kan worden geanticipeerd op veranderende prioriteiten in de samenleving of het (inter)nationale beleid.

In een ministeriële regeling op grond van artikel 16, eerste lid, onder a, kan ook *de aard* van de toegankelijkheid van voorzieningen nader worden geregeld. Deze mogelijkheid is geschapen om zonodig invulling te geven aan de kwaliteit en inhoud van maatregelen van toegankelijkheid. Een uniforme uitvoering van maatregelen kan in sommige gevallen van belang zijn voor de bruikbaarheid van voorzieningen. Voorbeelden zijn een herkenbare reisinformatie op basis van landelijke symbolen en tekens of tot een gelijkend bedieningsontwerp van kaart- en oplaadautomaten. In weer andere gevallen kan nadere regelgeving dienen ter uitwerking van een algemene norm. Dit geldt bijvoorbeeld voor het minimaal aantal opstelplaatsen voor hulpmiddelen (zoals een rolstoel) in een voertuig ter uitwerking van artikel 4, onderdeel d.

Op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel b, kan nader worden gedefinieerd wat onder nieuwe, vernieuwde of verbeterde voertuigen als bedoeld in artikel 17, eerste lid, wordt verstaan. Dat lid impliceert dat nieuw ingezette of ingrijpend gerenoveerde voorzieningen met een zelfstandig functie bij ingebruikname in beginsel direct toegankelijk zijn. Vervanging of reparatie van zaken of onderdelen vanwege regulier onderhoud valt hier niet onder. Bij nadere regeling moet ook worden bepaald onder welke voorwaarden voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit besteld materieel, dat in latere fases in gebruik wordt genomen, als nieuw kan worden aangemerkt. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het daarvoor geldende regime van de technische specificatie inzake interoperabiliteit (TSI) van de Europese Commissie (Beschikking 2008/164/EG).

Het eerste lid, onderdeel c, is een delegatiegrondslag voor de verwerking van Europese en internationale verplichtingen in ministeriële regels. Binnen enkele jaren treden waarschijnlijk het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en een nieuwe Europese richtlijn gelijke behandeling op het terrein van onder meer handicap in werking. De daarin vervatte beginselen van toegankelijkheid (accessibility), redelijke aanpassingen (reasonable accommodation) en overredige belasting (disproportionate burden) kunnen leiden tot uitbreiding van de rechtsbescherming van mensen met een functiebeperking. Onderdeel c kan ook een grondslag zijn voor implementatie van eventuele specifieke vervoerswetgeving op het terrein van toegankelijkheid, bijvoorbeeld passagiersrechten voor openbaar vervoer per bus. Dat impliceert mogelijk een aanvulling of nadere invulling van maatregelen voor toegankelijk openbaar vervoer.

Het eerste lid, onderdeel d, biedt de mogelijkheid om aanvullende maatregelen ten behoeve van toegankelijk openbaar vervoer verplicht te stellen. Het onderdeel heeft ook betrekking op het stellen van eventuele regels aan aanbieders van openbaar vervoer om informatie te geven aan reizigers met een functiebeperking over aanvullende maatregelen die voor hen het openbaar vervoer toegankelijk(er) maken. Bij de uitvoering van dit onderdeel kan worden gedacht aan maatregelen in aanvulling op de aanpassingen in artikelen 4 tot en met 13 van dit besluit alsmede maatregelen aan voorzieningen die in dit besluit niet zijn genoemd maar nodig zijn om reizigers een toegankelijke rit of route te bieden. Een voorbeeld is het stellen van eisen aan kaartverkoopapparatuur in een voertuig voor mensen met een bepaalde handicap overeenkomstig het bepaalde in artikel 6, tweede lid. Artikel 4 over voertuigen noemt in dat opzicht een aantal minimaal vereiste aanpassingen. Ook geeft dit onderdeel de mogelijkheid tot het verplicht stellen van algemene maatregelen voor mensen een bepaalde functiebeperking die niet expliciet in dit besluit zijn genoemd, zoals (zeer) kleine mens. In dat kader wordt verwezen naar artikel 6, eerste en tweede lid, waarin wordt gesproken van 'in ieder geval' waar het gaat om aanpassingen voor mensen met een visuele of auditieve beperking worden genoemd.

Het tweede lid maakt mogelijk dat nadere regels verschillend kunnen zijn per voertuig(categorie), traject, halte of station. Zo kan in de mate waarin bepaalde voorzieningen

toegankelijk moeten zijn, worden gedifferentieerd naar type voertuig, concessiegebied of traject. Ten aanzien van voertuigen kan onderscheid worden gemaakt naar categorieën voertuigen (Sprinters, IC's) of delen (aantallen) binnen die categorie. Dit heeft te maken met de verschillen waarin voorzieningen bij inwerkingtreding van dit besluit toegankelijk zijn. Ook kunnen maatregelen worden toegesneden op basis van de gewenste toegankelijkheid van bijvoorbeeld haltes en stations op reizigersintensieve trajecten en dichtbevolkte locaties.

Artikel 17

Artikel 17 bevat het overgangsrecht aan de hand van termijnen waarbinnen bepaalde aanpassingen moeten zijn gerealiseerd. De verschillen in toegankelijkheidsniveau en de gevolgen van aanpassing vragen om variatie in uitvoeringstermijnen per soort voorziening.

Het eerste lid strekt er toe dat nieuwe voertuigen, haltes, stations en reisinformatie aangepast zijn overeenkomstig de eisen in of grond van dit besluit. Datzelfde geldt eveneens voor vernieuwde of verbeterde voorzieningen in het openbaar vervoer. Zie hiervoor onder artikel 16, eerste lid, onderdeel b.

Het tweede lid bepaalt met ingang van welk jaar voertuigen, haltes, stations en voorzieningen voor reisinformatie moeten zijn aangepast overeenkomstig het voor die voorziening bepaalde in de artikelen 4 tot en met 10. Het eindbeeld verschilt per voorziening in verband met de gemoeide investeringen en staat van toegankelijkheid op het moment van inwerkingtreding van dit besluit. De data voor stations, treinen en haltes sluiten aan bij de ambities die zijn vastgesteld in de daarvoor geldende implementatieplannen (zie paragraaf 5). Voor bussen is aansluiting gezocht bij implementatietermijn in richtlijn 2001/85/EG voor stadsbussen. De datum voor reisinformatie is gebaseerd op de brief van 2 juli 2009 aan de Tweede Kamer over gegevens, waaronder over haltes, die wegbeheerders naar verwachting in 2015 moeten aanleveren inzake het beheer van algemene OV-reisinformatie. Metro's zijn bij inwerkingtreding van dit besluit toegankelijk. Voor trams en tramhaltes zal een groot deel voor 2020 zijn aangepast. Op grond van artikel 16, eerste lid, onder a kan daarbij worden geregeld welk deel van een bepaalde categorie voorzieningen uiterlijk in het genoemde jaar van artikel 17, tweede lid, toegankelijk moet zijn.

Op grond van het derde lid kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat aanpassingen eerder moeten worden gerealiseerd dan de in het tweede lid genoemde data. Dit heeft onder meer te maken met de afspraken met ProRail en NS dat een bepaald deel van de stations en treinen geleidelijk wordt aangepast. De fasering van aanpassingen kan bovendien per voorziening verschillend worden geregeld. Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen de prioritaire aanpassing van stations op trajecten die druk worden bereisd. De bedoeling is voor met name stations, treinen en trams in aantallen of (deel)categorieën tussentijdse doelen voor te schrijven.

Het derde lid geeft in relatie met artikel 16 ook de ruimte om rekening te houden met de huidige incompatibiliteit tussen perrons en treinvoertuigen bij het aanpassen van hoogtes met als doel een gelijkvloerse instap. Dit geldt ook voor bussen en trams in relatie tot haltes. In de veel gevallen zullen het voertuig en de perrons (voor treinen) of haltes (voor bus, tram) vanwege logistieke en planmatige redenen niet op hetzelfde tijdstip zijn aangepast. Een op perron of halte op de juist normhoogte maakt het vervoer nog niet toegankelijk als er voertuigen halteren met een niet (daarop) aangepaste instap. Waar het om gaat is dat wordt gestreefd naar een zo snel mogelijke aanpassing op de normhoogte voor infrastructuur en voertuigen waardoor een gelijkvloerse vanuit beide kanten wordt gerealiseerd.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

M. Bussemaker

De minister van Verkeer en Waterstaat,

C.M.P.S. Eurlings

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

J.C. Huizinga-Heringa