

College voor
de Rechten van de Mens

Reizen in het dagelijks leven: toegang tot vervoer en mobiliteit

Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2023

College voor de Rechten van de Mens

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl
Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

Ontwerp
VormVijf, Den Haag

Interviews
Arend Hulshof

Fotografie
Tirzah Schnater

December 2023

Reizen in het dagelijks leven: toegang tot vervoer en mobiliteit

Jaarlijkse rapportage over de naleving van
het VN-verdrag handicap in Nederland 2023

Inhoud

1. Inleiding 4

1.1 Toezicht 5
1.2 Verantwoording en afbakening 5
1.3 Leeswijzer 7

2. Beoordelingskader VN-verdrag handicap 8

2.1 Uitgangspunten 9
2.2 Toegang tot vervoer en mobiliteit nader bestudeerd 10
2.3 Elementen 12
2.4 Caribisch Nederland 13

Interview Eelco en Mirjam
‘Ik heb er een dagtaak aan, maar klachten dien ik altijd in. Anders verandert er nooit iets’ 14

3. Praktijk OV 18

3.1 Fysieke toegankelijkheid 19
3.2 Communicatieve toegankelijkheid 22
3.3 Sociale toegankelijkheid 24
3.4 Financiële toegankelijkheid 25
3.5 Gevolgen van ontoegankelijkheid 25

Interview Stan en Esther
‘We kunnen van andere landen leren’ 28

4. Structuren en processen OV 32

4.1 In vogelvlucht 33
4.2 Processen 35
4.3 Fysieke toegankelijkheid 36
4.4 Communicatieve toegankelijkheid 38
4.5 Sociale toegankelijkheid 39
4.6 Financiële toegankelijkheid 39
4.7 Nauw overleg 40
4.8 Monitoring 41

Interview Jeroen en Anita
‘Liever vraag ik niet om hulp, het is vaak gewoon niet nodig’ 42

5. Doelgroepenvervoer 46

5.1 Praktijk: verkennend onderzoek 47
5.2 Structuren en processen 48

6. Slotbeschouwing en aanbevelingen 50

6.1 Waar toegang tot vervoer en mobiliteit volgens het verdrag aan moeten voldoen 51
6.2 Met het OV van A naar B 52
6.3 Het VN-verdrag handicap plaatst een stip op de horizon 54
6.4 Caribisch Nederland 55

1. Inleiding

1.1 Toezicht

Internationaal en nationaal
Op 14 juli 2016 trad het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap) in werking voor Nederland. Het verdrag waarborgt gelijke bescherming van mensenrechten voor mensen met een beperking wereldwijd.[1] Het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap houdt op internationaal niveau toezicht op de naleving en implementatie van het VN-verdrag handicap.

Bij de goedkeuring van het VN-verdrag handicap heeft de regering het College voor de Rechten van de Mens (het College) aangewezen als onafhankelijke instantie die de uitvoering van het verdrag in Nederland bevordert, beschermt en monitort.[2] Het College houdt toezicht met betrokkenheid en participatie van het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder van mensen met een beperking en organisaties die hen vertegenwoordigen.[3]

Doelstellingen en methode
Het College streeft met zijn jaarlijkse rapportages twee doelstellingen na. Ten eerste bevordert het College dat wetten en beleid in overeenstemming zijn of (steeds meer) worden gebracht met het VN-verdrag handicap. Ten tweede brengt het College de situatie voor mensen met een beperking in de samenleving in beeld.

Het College stelt daartoe eerst een beoordelingskader VN-verdrag handicap vast, toegespitst op het onderwerp van het betreffende jaar. Het College rapporteert vervolgens op verschillende niveaus met aandacht voor structuren, processen en praktijken. Deze wijze van monitoren heeft het College ook toegepast in de rapportages uit voorgaande jaren. Het College heeft daarvoor inspiratie opgedaan bij het bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten.[4] De rapportage over de stand van zaken rond de uitvoering van het verdrag in Nederland sluit af met aanbevelingen aan de regering, met aandachtspunten voor het coördinerend ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en partijen die werken aan het openbaar vervoer. De tekst van de monitor is afgesloten op 1 oktober 2023.

1.2 Verantwoording en afbakening

Het College monitort jaarlijks een belangrijk onderwerp uit het verdrag en soms het hele verdrag.[5] De rapportage gaat dit jaar over reizen in het dagelijks leven – over toegang tot vervoer en mobiliteit.

Mensen met een beperking en hun organisaties geven aan dat er voor hen nog knelpunten bestaan en dat zij daardoor niet alleen worden beperkt in hun mobiliteit, maar ook in het genieten van andere rechten die het VN-verdrag handicap beschermt zoals het recht op gezondheid (artikel 25), werk (artikel 27) en op deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport (artikel 30): juist omdát zij problemen ervaren op het terrein van toegankelijk vervoer en mobiliteit gaan zij niet of minder op bezoek bij familie en vrienden, moeten zij soms hun werk opgeven of zien zij af van het volgen van een bepaalde opleiding die voor hen letterlijk onbereikbaar blijkt te zijn. Reizen is een belangrijke randvoorwaarde voor persoonlijke autonomie en volledige en daadwerkelijke participatie en opname van mensen met een beperking in de samenleving (artikel 3 VN-verdrag handicap). Het gekozen onderwerp wordt dan ook breed gedragen door mensen met een beperking en hun (vertegenwoordigende) organisaties. Het raakt aan verschillende rechten van het VN-verdrag handicap, in het bijzonder aan toegankelijkheid van het vervoer (artikel 9) en het recht op persoonlijke mobiliteit (artikel 20) (zie hierna hoofdstuk 2).

1 Artikel 1 van het VN-verdrag handicap.
2 Zie artikel 33, tweede lid VN-verdrag handicap en *Kamerstukken II* 2013/14, 33992 (R0234), 3, p. 95.
3 Vgl. artikel 33, derde lid VN-verdrag handicap.
4 Zie *Human Rights Indicators. A guide to measurement and implementation*, HR/PUB/12/5, 2012.
5 Zie College voor de Rechten van de Mens, *Rapportage aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap - Inzake de eerste rapportage van Nederland*, december 2018. Deze rapportage is aangevuld in 2022 en toegelicht aan het VN-comité handicap [zie College voor de Rechten van de Mens, *Aanvullend rapport aan het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap. Over de vaststelling van de lijst van onderwerpen voor het eerste rapport van Nederland over de uitvoering van het VN-verdrag handicap*, maart 2022].

De focus in deze rapportage ligt op het reizen met het OV en het huidige doelgroepenvervoer. Sinds 2012 is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) van toepassing op het OV. Het OV betekent volgens deze wet: "voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig".[6]
'Doelgroepenvervoer' is geen begrip dat in de wet staat. In verschillende wetten zijn voorzieningen opgenomen die mensen met beperkingen in staat moeten stellen om zich te verplaatsen.
In deze monitor richt het College zich op het sociaal-recreatieve vervoer, waar het dit jaar verkennend onderzoek naar heeft laten doen. Dit vervoer valt uiteen in twee categorieën: vervoer op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo-vervoer) en Valys.

Uit de inbreng van mensen met een beperking bij de totstandkoming van de monitor blijkt dat knelpunten rondom reizen in het dagelijks leven voor hen met name betrekking hebben op het OV en het doelgroepenvervoer. Tegelijkertijd is toegang tot vervoer een onderwerp waarop vanuit de rijksoverheid sterk wordt ingezet,[7] waardoor het een goed moment is voor het College om wetgeving en beleid te duiden in het licht van het VN-verdrag handicap. Omdat toegang tot vervoer en mobiliteit een thema is waar de achterliggende tijd extra hard aan is en wordt gewerkt (zie onder meer het bestuursakkoord, uitgelicht in hoofdstuk 4), kiest het College ervoor eerst de bestaande praktijk in kaart te brengen met daarin de meest actuele uitdagingen en daarna de structuren en processen die zijn bedoeld om deze het hoofd te bieden. Deze aanpak maakt het mogelijk om zo gericht mogelijk aanbevelingen te kunnen doen.

Het College heeft bij de totstandkoming van deze monitor het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties, betrokken zoals het verdrag voorschrijft, door:

- consultatie, zowel schriftelijk als via groepsgesprekken, over de themakeuze, aanpak en voortgang van de monitor van de VN-verdrag handicap-klankbordgroep van het College in hun rol als adviesraad en van verschillende (soorten) organisaties, te weten de Alliantie VN-verdrag handicap, de Coalitie voor Inclusie, Wij staan op!, de Oogvereniging en Stichting Hoormij;
- het uitzetten van een korte vragenlijst onder mensen met een beperking over de effecten van de (on)toegankelijkheid van het OV;
- op 12 juli 2023 heeft het College een tweetal focusgroepen met ervaringsdeskundigen (anoniem) georganiseerd over de effecten van ontoegankelijkheid van het OV. Tien personen met verschillende beperkingen, waaronder visuele, fysieke en verstandelijke beperkingen, hebben daaraan deelgenomen. De resultaten hiervan zijn verwerkt in hoofdstuk 3;
- terugkoppeling van de wijze waarop input is verwerkt;
- opname in de monitor van portretten van en interviews met leden van de Klanbordgroep VN-verdrag handicap (2020-2023) van het College;[8]
- het opstellen van een toegankelijke versie van de monitor;
- een videovertaling in Nederlandse Gebarentaal in samenwerking met een ervaringsdeskundige maker en een ervaringsdeskundige vertaalexpert.

6 Artikel 7 (a) Wgbh/cz.

7 Coalitieakkoord 2021 – 2025, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.

8 Zie mensenrechten.nl/themas/rechten-van-mensen-met-een-beperking/klankbordgroep-vn-verdrag-handicap.

Voor de monitor is gebruik gemaakt van bestaande openbare informatie zoals die te vinden is in parlementaire brieven en rapporten met inbegrip van de *Schaduwrapportage* van de Alliantie VN-comité handicap.[9] Via het coördinerend ministerie van VWS[10] heeft het College het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) geraadpleegd en langs deze weg het samenwerkingsverband van decentrale ov-autoriteiten DOVA[11] en andere stakeholders.

Het College heeft opdracht gegeven aan onderzoeksbureau Verwonderzoek tot een verkennend onderzoek naar doelgroepenvervoer dat in het najaar van 2023 is gepubliceerd.[12] Daarnaast heeft het College geput uit eigen eerdere onderzoeken, in het bijzonder zijn jaarlijkse rapportage (monitor) uit 2019 over toegankelijkheid van goederen en diensten.

Signalen die via de Front Office van het College zijn ontvangen, zijn meegenomen, evenals oordelen die het College in het kader van de Wgbh/cz op verzoek heeft uitgebracht over algemene toegankelijkheid en (mogelijk) verboden onderscheid op het terrein van (openbaar en personen-) vervoer.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat het beoordelingskader VN-verdrag handicap voor het monitoren van mobiliteit en toegankelijk vervoer. Ook komt in dit hoofdstuk Caribisch Nederland aan de orde.

Hoofdstuk 3 gaat in op het OV in de praktijk in het licht van het VN-verdrag handicap.

Hoofdstuk 4 behandelt structuren en processen voor het OV: wet- en regelgeving en beleid op het terrein van het OV in het licht van het VN-verdrag handicap.

Hoofdstuk 5 brengt het doelgroepenvervoer in kaart, als aanvulling op het OV in Nederland met aandacht voor de praktijk, structuren en processen in het licht van het VN-verdrag handicap.

Hoofdstuk 6 bevat een slotbeschouwing over wetgeving, beleid, uitvoering en de praktijk rond OV en doelgroepenvervoer in het licht van het VN-verdrag handicap. Dit hoofdstuk sluit af met aanbevelingen aan de regering, met aandachtspunten voor het coördinerend ministerie van VWS en partijen die werken aan het OV.

---

9 Alliantie VN-verdrag Handicap, ***Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland***, Utrecht 2019.

10 Zie artikel 33, eerste lid, VN-verdrag handicap.

11 Samenwerkingsverband DOVA bestaat uit de 12 provincies, de Vervoerregio Amsterdam, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en het OV Bureau Groningen Drenthe.

12 Verwonderzoek, 'Niet zomaar op reis. Onderzoek naar doelgroepenvervoer in Nederland', mensenrechten.nl, juli 2023, p. 40-41.

2. Beoordelingskader VN-verdrag handicap

Om te monitoren heeft het College een beoordelingskader opgesteld op basis van het VN-verdrag handicap. Daarbij is gekeken naar de tekst, de totstandkomingsgeschiedenis en de systematiek van het verdrag. Daarnaast heeft het College onderzocht hoe het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap (hierna: het VN-comité) als internationale toezichthouder het verdrag uitlegt in algemene commentaren, slotcommentaren op rapporten van verdragsstaten en in uitspraken in individuele zaken van mensen uit verdragsstaten die het individueel klachtrecht al hebben erkend.[13] Ook heeft het College wetenschappelijke literatuur verwerkt.

2.1 Uitgangspunten

Sociaal model

Het VN-verdrag handicap gaat uit van een sociaal model, waarin de mens centraal staat, en niet van een medisch model waarin de beperkingen van mensen centraal staan. Het sociaal model is erop gericht om mensen met een beperking daadwerkelijk te laten meedoen in de samenleving door obstakels in de samenleving, die hen verhinderen om mee te doen, weg te nemen. Langdurige fysieke, verstandelijke, mentale of visuele beperkingen van mensen mogen niet worden gebruikt als een excuus om hun rechten te ontkennen of beperken (vgl. artikel 1 VN-verdrag handicap).

Toegang tot vervoer en mobiliteit

Het VN-verdrag handicap verplicht verdragsstaten tot het nemen van passende maatregelen om mensen met een beperking op voet van gelijkheid met anderen de toegang tot vervoer te garanderen. Het doel daarvan is om hen in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven (artikel 9, eerste lid, VN-verdrag handicap). Ook het recht op persoonlijke mobiliteit is van belang voor reizen in het dagelijks leven (artikel 20 VN-verdrag handicap).[14]
Dit betekent onder andere dat verdragsstaten alle effectieve maatregelen moeten nemen om de persoonlijke mobiliteit van mensen met een beperking te faciliteren: op de wijze en het tijdstip van hun keuze en tegen een betaalbare prijs (artikel 20 aanhef en sub a VN-verdrag handicap).

Het VN-comité handicap benoemt in zijn algemeen commentaar bij artikel 9 VN-verdrag handicap dat de internationale beweging van mensen met een beperking historisch gezien steeds heeft geargumenteerd dat toegang tot OV voor mensen met een beperking een voorwaarde is voor mobiliteit. Over artikel 20 VN-verdrag handicap heeft het VN-comité nog geen algemeen commentaar uitgebracht.

Discriminatie en rechten die geleidelijk mogen worden verwezenlijkt

Discriminatie in en bij het vervoer is zonder meer verboden. Maar voor een deel zijn de rechten op toegang tot vervoer en mobiliteit 'programmatisch' van aard. Dat betekent dat nadere actie van de overheid vereist is. Dat mag zo nodig geleidelijk. Dit ligt besloten in het verdrag zelf. Artikel 4, tweede lid, VN-verdrag handicap verplicht elke verdragsstaat om maatregelen te nemen "teneinde *steeds nader* [cursivering door het College] tot een algehele verwezenlijking van de in het verdrag erkende rechten te komen". Het VN-verdrag handicap schrijft niet alleen voor wat er geregeld en gedaan moet worden, maar ook het oogmerk waarmee dit gebeurt en de wijze waarop: rekening houdend met het hiervoor genoemde sociaal model, met respect voor de grondbeginselen van het verdrag en in nauw overleg met mensen met een beperking en hun organisaties.

13 College voor de Rechten van de Mens, ´Ratificatie facultatieve protocollen goed nieuws voor extra rechtsbescherming´, mensenrechten.nl, 31 mei 2023.

14 Onder andere de toegang tot hulpmiddelen valt onder artikel 20 van het VN-verdrag handicap. Dit aspect van persoonlijke mobiliteit is bestudeerd in de monitor van 2021 en zal daarom hier niet verder worden behandeld in deze rapportage.

Autonomie, eigen regie en meedoen aan de samenleving

Artikel 3 VN-verdrag handicap noemt toegankelijkheid als één van de grondbeginselen van het verdrag. Het is volgens het VN-comité handicap een vereiste om een drempelvrije, inclusieve samenleving op te bouwen waarin mensen zelfstandig kunnen leven en volledig kunnen deelnemen aan alle aspecten van het leven.[15] Naast toegankelijkheid spelen ook andere grondbeginselen van het verdrag een rol bij het onderwerp van deze monitor. Denk aan de autonomie en participatie van mensen met een beperking.

Vrijheid om zelf keuzes te maken en onafhankelijkheid – dus de mogelijkheid om te gaan en staan waar en wanneer je wilt (persoonlijke autonomie) – zorgt ervoor dat mensen mee kunnen doen aan de samenleving (participatie). Toegang tot vervoer en mobiliteit hebben immers direct invloed op het kunnen uitoefenen van andere rechten. Een voorbeeld is het recht op gezondheid. Mensen hebben bijvoorbeeld toegankelijk vervoer nodig om te kunnen reizen naar het ziekenhuis. Andere voorbeelden zijn naar school reizen (artikel 24 VN-verdrag handicap), woon-werk verkeer (artikel 27 VN-verdrag handicap) en een concert of sportwedstrijd bezoeken (artikel 30 VN-verdrag handicap) (zie ook hiervoor hoofdstuk 1).

Nauw overleg en dataverzameling

Verdragsverplichtingen, zoals het voeren van nauw overleg met mensen met een beperking en hun (vertegenwoordigende) organisaties bij nieuwe wet- en regelgeving, beleid en de uitvoering daarvan (artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap) en dataverzameling (artikel 31 VN-verdrag handicap), gelden ook voor toegang tot vervoer en mobiliteit.

2.2 Toegang tot vervoer en mobiliteit nader bestudeerd

Het VN-verdrag handicap kent drie lagen van toegankelijkheid die samen zorgen voor de realisatie van een toegankelijke samenleving. De eerste laag gaat om het verbeteren van de algemene toegankelijkheid. De tweede gaat om het treffen van specifieke maatregelen voor bepaalde groepen van mensen met een beperking. De laatste laag betreft het doen van redelijke aanpassingen in individuele situaties.

a. Hoe toegankelijker een land, hoe minder individuele aanpassingen

Algemene toegankelijkheid

Algemene toegankelijkheid betekent: toegankelijk voor iedereen, met of zonder beperking. Om de algemene toegankelijkheid te bereiken, rust op de overheid een aantal verplichtingen.

Ten eerste moeten verdragsstaten onderzoeken welke belemmeringen in de weg staan aan de algemene toegankelijkheid van vervoer. De overheid moet vervolgens passende maatregelen nemen om die drempels weg te nemen. Een voorbeeld is een richtlijn voor een toilet in iedere trein. Een toiletvoorziening is voor mensen met fysieke beperkingen als chronische darm- en blaasproblemen of multiple sclerose (MS) van groot belang. Maar ook mensen zonder beperking die te maken krijgen met ouderdom of zwangerschap hebben daar baat bij. De verplichting om zorg te dragen voor algemene toegankelijkheid is een verplichting die, anders dan bij een redelijke aanpassing (zie hieronder), niet pas ontstaat als een persoon met een beperking daarom vraagt.

15 VN-comité handicap 11 april 2014, CRPD/C/GC/2, Algemeen Commentaar nr. 2 over artikel 9: Toegankelijkheid *(General comment No. 2 (2014) on Article 9: Accessibility)*.

In tegenstelling tot bij individuele redelijke aanpassingen, waar aanbieders van goederen en diensten door mensen met een beperking om kunnen worden verzocht onder de Wgbh/cz, staat artikel 9 VN-verdrag handicap géén beroep toe op een onevenredige belasting als het gaat om de plicht die op de overheid rust om geleidelijke toegankelijkheid te verwezenlijken. Deze verplichting geldt voor de overheid onvoorwaardelijk en is zo belangrijk dat het College de betreffende passage uit het algemeen commentaar van het VN-comité in deze rapportage citeert in een van de officiële talen.[16]

Specifieke maatregelen

Ook als het vervoer algemeen toegankelijk is, zullen voor mensen met specifieke beperkingen nog extra voorzieningen en ondersteuning nodig zijn om gebruik te kunnen maken van vervoer. Dit is waarom verdragsstaten ook verplicht zijn om specifieke maatregelen te treffen. Voorbeelden van specifieke maatregelen zijn opstelplaatsen voor rolstoelen in de bus of trein en actuele informatie over vertrektijden voor mensen met een visuele of auditieve beperking. De overheid moet ervoor zorgen dat deze voorzieningen als specifieke maatregel worden getroffen, ook als daartoe geen concreet verzoek door mensen met een beperking is gedaan.

Redelijke aanpassingen

Redelijke aanpassingen zijn aanpassingen die gedaan worden als de algemene en specifieke maatregelen niet voldoende zijn om toegankelijkheid te realiseren voor een bepaalde persoon.[17] Het is dus een specifieke aanpassing die nodig is in een individuele situatie. De persoon in kwestie moet deze aanpassing aanvragen, bijvoorbeeld bij de dienstverlener. Denk hierbij aan reisassistentie. De overheid is er verantwoordelijk voor dat aanbieders van vervoer wettelijk verplicht worden de redelijke aanpassing aan te bieden, tenzij dit een onevenredige belasting oplevert (artikel 5, derde lid, VN-verdrag handicap). Dat is in (Europees) Nederland al gebeurd in de Wgbh/cz. Of iets onevenredig belastend is, zal per situatie verschillend zijn. Hierbij kan met verschillende factoren rekening worden gehouden, zoals de omvang van de organisatie, de beschikbare middelen en de veiligheid en uitvoerbaarheid van de aanpassing. De gevraagde individuele aanpassing moet noodzakelijk en geschikt zijn om het obstakel weg te nemen.

Uit het voorgaande volgt dat hoe toegankelijker het vervoer in een land is, hoe minder individuele aanpassingen er nodig zullen zijn.

b. Overkoepelende verplichtingen

Minimumnormen en richtlijnen

Als overkoepelende verplichting geldt dat de overheid minimumnormen en richtlijnen opstelt en handhaaft die betrekking hebben op de toegankelijkheid van publieke diensten. Dit moet gebeuren in nauwe samenwerking met alle belanghebbenden, waaronder organisaties die mensen met een beperking vertegenwoordigen.[18] Belangrijk is om de implementatie van deze normen te verbinden aan meetbare doelstellingen en kaders op korte en lange termijn.[19] Denk hierbij aan een concreet actieplan om het OV toegankelijk te maken voor mensen met een beperking. Verdragsstaten zijn verplicht om ervoor te zorgen dat mensen met een beperking toegang hebben tot bestaand OV. In (Europees) Nederland bestaat OV en dus geldt deze verplichting.

Omdat deze verplichting geleidelijk mag worden gerealiseerd, moeten verdragsstaten duidelijk omschreven tijdpaden opstellen en adequate middelen ter beschikking stellen om bestaande obstakels voor het OV weg te nemen. Bovendien moeten verdragsstaten duidelijk de verplichtingen van de verschillende overheidsorganen omschrijven (ook regionaal en lokaal) en van private partijen.[20]

16 VN-comité handicap 2014, par. 25: "*In accordance with the Convention, States parties are not allowed to use austerity measures as an excuse to avoid ensuring gradual accessibility for persons with disabilities. The obligation to implement accessibility is unconditional, i.e. the entity obliged to provide accessibility may not excuse the omission to do so by referring to the burden of providing access for persons with disabilities. The duty of reasonable accommodation, contrarily, exists only if implementation constitutes no undue burden on the entity.*"

17 VN-comité handicap 2014, par. 26.

18 VN-comité handicap 2014, par. 28.

19 VN-comité handicap over Dominicaanse Republiek, CRPD/C/ DOM/CO/1, 14 april 2015, par. 16-17.

20 VN-comité handicap 2014, par. 24.

Het VN-comité heeft in een landenrapportage over Duitsland bij artikel 9 VN-verdrag handicap zijn zorg uitgesproken over het gebrek aan bindende verplichtingen voor private partijen voor nieuwe ontwerpen en het weghalen van bestaande obstakels, vooral over communicatie.[21]

Universeel ontwerp

Met betrekking tot vervoer heeft de overheid daarnaast de verplichting om bij alle nieuw ontworpen, gebouwde of geproduceerde goederen en diensten te streven naar een universeel ontwerp (*universal design*).[22] Dit houdt in dat producten en omgevingen zo worden ontworpen of ingericht dat mensen met verschillende behoeften zich gemakkelijk en zelfstandig kunnen bewegen en gebruik kunnen maken van de goederen of diensten.[23] Als de juiste kennis hierover niet aanwezig is, moet de overheid daarin investeren en de ontwikkeling van universeel ontworpen producten en omgevingen bevorderen. Hierbij moet zij personen met een beperking betrekken.

2.3 Elementen

Bij toegankelijkheid (algemeen, specifiek en individueel) gaat het om fysieke toegankelijkheid, toegankelijke informatie en communicatie en om dienstverlening die het gebruik of de afname van een dienst mogelijk maakt.[24] Bij persoonlijke mobiliteit zijn zelfstandigheid, keuzevrijheid en betaalbaarheid belangrijk.[25] Het VN-verdrag handicap geeft geen voorschriften over de wijze waarop mobiliteit precies gewaarborgd moet worden, maar stelt wel dat de overheid specifieke maatregelen moet nemen om toegankelijk vervoer en het recht op persoonlijke mobiliteit te waarborgen.

Uit de tekst, de systematiek van het verdrag en de commentaren van het VN-comité handicap volgt dat de belangrijkste elementen uit het verdrag zijn voor toegankelijk vervoer en mobiliteit: a) fysieke toegankelijkheid, b) communicatieve toegankelijkheid, c) sociale toegankelijkheid en d) financiële toegankelijkheid. Deze elementen dragen eraan bij dat mensen met een beperking zelfstandig gebruik kunnen maken van het OV op de wijze en het tijdstip van hun keuze en tegen een betaalbare prijs. Samen met de mate waarin vervoer algemeen en specifiek toegankelijk is en waarin aan de overkoepelende verplichtingen wordt voldaan, vormen deze elementen de kern van het beoordelingskader in deze monitor.

a. Fysieke toegankelijkheid

De verplichting om fysieke belemmeringen weg te nemen op stations, perrons, haltes en in voertuigen geldt zowel voor nieuwe als voor de bestaande infrastructuur van het OV. Denk aan het aanbrengen van stoepen en het verbeteren van de kwaliteit daarvan om OV haltes bereikbaarder te maken.[26] Of het toegankelijk maken van bussen voor mensen in een rolstoel.[27] Het VN-comité erkent dat het vaak niet realistisch is om onmiddellijk volledige toegankelijkheid te bereiken, omdat dit afhankelijk is van beschikbare middelen. In plaats daarvan moet de overheid stapsgewijs vooruitgang boeken in het realiseren van toegankelijkheid. Dat heet geleidelijke verwezenlijking (artikel 4, tweede lid, VN-verdrag handicap, zie verder paragraaf 2.1).

b. Communicatieve toegankelijkheid

De overheid moet passende maatregelen nemen om te zorgen dat mensen met een beperking ook toegang hebben tot informatie over het OV. Het gaat dan in ieder geval om informatie over assistentie bij het reizen en beschikbare informatie tijdens de rit. De informatie moet op een passende manier worden gecommuniceerd, bijvoorbeeld door live assistentie, pictogrammen en toegankelijke informatiekiosken.[28]

21 VN-comité handicap over Duitsland, CRPD/C/ DEU/ CO/1, 13 april, par. 21- 22.

22 VN-comité handicap 2014, par. 15.

23 Zie artikel 4 lid 1(f) VN-verdrag handicap. Bovendien heeft het VN-Comité meermaals benadrukt dat, in aansluiting op de Duurzame Ontwikkelingsdoelen, universele ontwerpen ook groen moeten zijn. Zie bijvoorbeeld: VN-comité over Algerije, CRPD/C/DZA/ CO/1,13 september 2018, par. 20-21.

24 College voor de Rechten van de Mens, ***Toegankelijkheid van goederen en diensten, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2019***, december 2019, p. 6-7.

25 Artikel 20 (a) VN-verdrag handicap.

26 M. Fasciglione, ***The UN Convention on the Rights of People with Disabilities: A Commentary***, New York: Oxford University Press 2018, p. 379.

27 VN-comité handicap over Korea, CRPD/C/ KOR/CO/1, 30 september 2014, par. 17.

28 VN-comité handicap over Tsjechië, CRPD/C/ CZE/ CO/1,10 april 2015, par. 18-19.

Communicatie omvat verder mondelinge communicatie, communicatie in gebarentaal, braille, grote letters, audio en toegankelijke multimedia.[29] Het VN-comité dringt erop aan dat de overheid voorziet in verschillende manieren van toegankelijk communiceren – voor mensen met verschillende beperkingen.[30]

c. Sociale toegankelijkheid

Sociale toegankelijkheid betreft het wegnemen van vooroordelen en andere negatieve houding en onbegrip tegenover mensen met een beperking. Dit kan leiden tot discriminatie en misvattingen over de rechten en mogelijkheden van mensen met een beperking. Denk hierbij aan een bus die de bushalte voorbij rijdt nadat de chauffeur een persoon met een zichtbare beperking heeft zien staan. Een ander voorbeeld is het niet vrijhouden van opstelplaatsen voor rolstoelen tijdens de spits. Of denk aan het ongevraagd mensen in een rolstoel in of uit een trein tillen.

Het VN-comité onderkent dat een gebrek aan sociale toegankelijkheid het gevolg kan zijn van onvoldoende kennis. Een bestuurder die een assistentiehond weigert weet mogelijk niet dat reizigers met assistentiehonden toegelaten moeten worden. Op grond van artikel 8 van het VN-verdrag is de overheid verplicht om passende maatregelen te nemen gericht op het bevorderen van de bewustwording van de capaciteiten en bijdragen van mensen met een beperking en het bestrijden van vooroordelen. Uit het VN-verdrag volgt dat het een taak is van de overheid om ervoor te zorgen dat er trainingen komen, bijvoorbeeld voor OV-medewerkers, zodat de kennis van de rechten en mogelijkheden van mensen met een beperking toeneemt en verbetert.[31]

d. Financiële toegankelijkheid

Financiële toegankelijkheid verwijst naar de mate waarin mensen met een beperking vervoer kunnen betalen. Betaalbaarheid is een element van het recht op persoonlijke mobiliteit.[32] Betaalbaar OV is dat dus ook. Dit is extra belangrijk in voor mensen die in een omgeving wonen waarin weinig alternatieven beschikbaar zijn. Volgens het VN-comité handicap mogen mensen die afhankelijk zijn van mobiliteitshulpmiddelen geen extra kosten dragen voor het vervoer van deze hulpmiddelen bij het gebruik van het OV.[33]

2.4 Caribisch Nederland

Bonaire, Sint -Eustatius en Saba vormen Caribisch Nederland. Sinds 2010 zijn zij binnen het Koninkrijk onderdeel van het land Nederland als openbare lichamen. Het VN-verdrag handicap is nog niet bekrachtigd voor deze eilanden. Dit is afhankelijk gesteld van de totstandkoming van uitvoeringswetgeving. In dat verband heeft het College steeds het standpunt ingenomen dat de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving bijdraagt aan meer bewustzijn van de rechten van mensen met een beperking op deze eilanden en toegankelijk vervoer en mobiliteit in heel Nederland. In augustus 2023 heeft het College de demissionaire minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geadviseerd[34] over het wetsvoorstel Wet bescherming tegen discriminatie op de BES dat op 1 juni 2023 in consultatie is gegaan.[35]

Het College roept op tot bekrachtiging van het VN-verdrag handicap voor Caribisch Nederland. Op Bonaire, St. Eustatius en Saba is er in beperkte mate OV. De vraag rijst hoe toegang tot vervoer en mobiliteit van mensen met een beperking gerealiseerd wordt. Het College adviseert de regering om toegang tot vervoer en mobiliteit op deze eilanden te betrekken bij het verrichten van een nulmeting bij invoering van BES-gelijkebehandelingswetgeving.

29 Algemene Vergadering van de VN (AVVN) 16 januari 2004, A/AC.265/2004/WG/1, ***Report of the working group to the Ad Hoc Committee***, p. 9.
30 VN-comité handicap over Jordanië, CRPD/C/ JOR/CO/1, 6 april 2017, par. 21-22.
31 VN-comité handicap 2014, par. 19.
32 Artikel 20 (a) VN-verdrag handicap.
33 VN-comité handicap over Cyprus, CRPD/C/ CYP/CO/1, 5 april 2017, par. 27.
34 College voor de Rechten van de Mens, ´Brief aan demissionair BZK-minister over Wetgevingsadvies Wet bescherming tegen discriminatie op de BES-eilanden´, mensenrechten.nl, 1 augustus 2023.
35 'Wet bescherming tegen discriminatie op de BES', internetconsultatie.nl, 1 juni 2023.



Interview Eelco en Mirjam

‘Ik heb er een dagtaak aan, maar klachten dien ik altijd in. Anders verandert er nooit iets

Eelco Hosman reist twee keer per week met het openbaar vervoer naar Utrecht. Mirjam de Jonge diende dit jaar al twee klachten in bij de NS voor treinreizen naar diezelfde stad die misliepen. Zij gaat zittend en rollend door het leven. Hij is blind en heeft een geleidehond. "Een keer per maand ga ik naar een museum. Dat is wel een gedoe hoor."

Mirjam de Jonge kan talloze voorbeelden noemen waarbij het misging in het openbaar vervoer. Deze zomer wilde ze bijvoorbeeld naar de Pride in Utrecht. Zelf woont ze in Geldrop en dat alleen zorgt sinds begin dit jaar voor een extra hindernis.

Mirjam gaat voornamelijk zittend en rollend door het leven, en heeft daarom altijd de lift nodig om op het perron te kunnen komen van het treinstation in haar woonplaats. Maar begin dit jaar werd uitgerekend die lift met zwaar vuurwerk vernield. "Heel vervelend, zegt Mirjam gelaten. "En inmiddels zijn we tien maanden verder en is die lift nog altijd niet gerepareerd."

Waarom niet? "Als jij het me vertelt dan weet ik het ook," zegt ze gevat. "Ik geloof dat bepaalde onderdelen nog geleverd moeten worden. Maar ik denk dat als het om iets anders zou gaan dan een rolstoellift de NS er meer vaart achter zou hebben gezet. Stel dat de rails was vernield of de leidingen erboven. Dan zou het spoor echt niet zo lang buiten gebruik blijven. Dat zou te veel mensen raken. Nu kunnen alleen reizigers met een rolstoel voorlopig niet met de trein vanuit Geldrop reizen."

Kwartier voor vertrek ging het toch niet door

Om toch naar Utrecht te kunnen gaan, zou de NS een taxibus regelen die haar met rolstoel naar Eindhoven zou brengen. Daar kon ze dan alsnog de trein naar Utrecht pakken. Althans dat is wat haar de dag ervoor was toegezegd. Maar een kwartier voor het geplande vertrek werd haar telefonisch verteld dat die taxi toch niet kon komen.

"En dus pakte ik – gefrustreerd omdat het gewoon werd medegedeeld – uiteindelijk maar mijn eigen busje naar Eindhoven waarmee ik ook mijn rolstoel kan vervoeren. Liever had ik dat niet gedaan want dan had ik een drankje kunnen drinken, maar het was niet anders." In de haast had ze haar vriendin met wie ze die dag op stap zou gaan per ongeluk ook nog geappt dat ze om 14.10 uur in Utrecht zou aankomen. "Ik bedoelde natuurlijk 13.10 uur. Naja toen moest ik dus ook nog lang op haar wachten. Gelukkig hadden we daarna wel een heel leuke middag."

Eelco Hosman zegt veel minder problemen te hebben met het openbaar vervoer. "Bij mij gaat het eigenlijk altijd wel goed." Hij is blind en gaat met een geleidehond door het leven. '"onka heet ze. Naar Willy Wonka. Ze is een kruising tussen een Labrador, een Golden Retriever en een Duitse Herder. Een heel lief beest."

Eelco woont in Huizen en werkt in Utrecht. Twee keer per week reist hij daarheen. "Dan pak ik eerst de bus naar het UMC-ziekenhuis in Utrecht. En daar pak ik dan de tram naar Winkelcentrum Kanaleneiland waar ik werk."

Andere onnodige hobbel

En dat gaat vrijwel altijd goed, zegt Eelco. “Als de bus of tram te laat is, wordt dat tijdig aangegeven in de OV-info-app op mijn telefoon. Dat is fijn. En de chauffeurs en ander ov-personeel zijn eigenlijk altijd hartstikke vriendelijk en behulpzaam.”

Wat beter kan? “Het zou fijn zijn als álle ov-informatie in één app zou worden gedeeld. Nu moet ik voor tram-, bus- en metroreizen kijken bij OV-info, en voor de trein in de NS-app. Het zou mooi zijn als dat allemaal bij elkaar komt te staan.” De 9292-app gebruikt Eelco nooit. “Die vind ik niet prettig.”

Een andere onnodige hobbel die hij in het openbaar vervoer moet nemen zijn de incheck-paaltjes. “In bussen staan die steeds net op een andere plek. Vaak is het dan ook een hele tour om die te vinden. En bij de incheckpoortjes op NS-stations is het mij vaak onduidelijk welke ik nou moet nemen. Dat zou ook met spraak of braille aangegeven moeten worden. Nu probeer ik steeds maar wat.”

Mirjam de Jonge: “Alsof ik die energie wel heb en alsof ik niet ook zo vaak uitgeput thuis op de bank moet liggen om bij te komen”

Mirjam vertelt over een bezoek aan de vakantiebeurs in de Utrechtse Jaarbeurs begin dit jaar. De heenweg ging goed. Ze was die keer gelijk met haar eigen bus naar het station in Eindhoven gereden waar ze de trein naar Utrecht nam.

Maar op de terugweg ging het toch weer mis. ‘”n eigenlijk begon dat al op de beurs zelf”, zegt ze. “Ik was daar met mijn scootmobiel en bij veel standjes kreeg ik gelijk te horen dat ik niet met hun reisorganisatie mee kon. Kijk dan begint het bij mij te knagen. Daar kan ik echt boos om worden.”

Weer geen taxibus beschikbaar

Terug op Utrecht Centraal bleek de lift naar het perron ook daar inmiddels niet meer te werken. “Ik belde de klantenservice van de NS. Meer dan een half uur hing ik aan de lijn. De telefoniste wilde me een taxibus aanbieden waarmee naar een ander Utrechts NS-station zou worden gebracht waar ik dan de trein naar Den Bosch zou kunnen nemen en daar zou ik dan over kunnen stappen naar Eindhoven. Probleem was alleen dat er geen taxibus beschikbaar was. Hoop gedoe dus.”

Anderhalf uur bleef Mirjam wachten in de hoop dat er toch vervoer zou worden geregeld. Toen zag ze dat de lift het weer deed en kon ze de intercity naar Eindhoven nemen. Onderweg was er toch weer verwarring, want in Den Bosch werd omgeroepen dat ‘een invalide hulp moest krijgen bij het uitstappen’.

“Dat woord alleen al vind ik ontzettend respectloos. Dat maakt me heel verdrietig. En ik bleef ook gewoon zitten, want ik hoefde er niet uit in Den Bosch. Maar in Eindhoven stond niemand klaar om me te helpen. Er was dus duidelijk weer miscommunicatie. Gelukkig hielp de conducteur me met uitstappen. Als hij dat niet had gedaan – en volgens mij mogen conducteurs me officieel niet eens helpen – dan had ik mee moeten reizen naar Weert. En had de reis nog veel langer geduurd. En de reis was zo al stressvol genoeg. Echt frustrerend.”

De stress niet waard

Eelco reist ook in zijn vrije tijd met het openbaar vervoer. “Een keer per maand ga ik naar een museum. Dat is wel een gedoe hoor”, licht hij toe. “Vooraf moet ik dan echt goed uitzoeken hoe laat de treinen gaan, of die aansluiten bij de bussen, trams of metro’s en wat de openingstijden zijn van het museum. Daar ben ik meestal de hele avond ervoor mee bezig.”

Bij Mirjam begint de planning vaak nog eerder. Dagen van tevoren begint bij haar de voorbereiding. Dan kijkt ze naar ov-reisschema’s, bedenkt ze waar ze reisassistentie nodig heeft, wanneer ze die moet aanvragen, et cetera.

“Soms is het me de stress gewoon niet waard”, zegt ze. Ze vertelt over de sportdag eind oktober voor mensen met cerebrale parese. “Dat is de aandoening die ik sinds mijn geboorte heb en waardoor ik in een rolstoel zit. Natuurlijk zou ik graag naar die dag gaan om te zien welke sporten ik zou kunnen doen. Hartstikke interessant.”

Maar de dag werd gehouden in Moerkapelle, zegt ze. “En ik wil er niet eens over nadenken hoe ik een ov-reis moet organiseren van hier naar daar, én terug.”

Een dagtaak

Eelco hoeft nooit iets te laten schieten omdat hij minder hinder ervaart in het OV. Wat het voor hem onder andere iets makkelijker maakt is dat hij anders dan Mirjam eigenlijk nooit een reisassistent nodig heeft. Zijn hond wijst hem de weg. “Wel moet ik altijd zorgen dat ik haar tuigje omdoe. Anders moet ik voor haar betalen, nu reist ze gratis mee.” Maar zodra een station wordt verbouwd, moet ook hij steeds een dag van tevoren die reisassistentie aanvragen. “In 2015 werd Utrecht Centraal verbouwd. Zonder assistent was het toen niet te doen om er doorheen te komen. Iedere week was de situatie weer anders.” Binnenkort gaat het centrale station in Hilversum op de schop, zegt hij somber. “Dan zal ik ook weer vaker een assistent moeten aanvragen.”

Eelco Hosman: “In bussen staan incheck-paaltjes steeds net op een andere plek. Vaak is het een hele tour om die te vinden”

Over zowel de terugreis van de vakantiebeurs als de heenreis naar de Utrechtse Pride diende Mirjam klachten in bij de NS. “Dat moet je helaas doen. Anders weet je zeker dat er nooit iets verandert.” Mirjam schreef zich enorm gediscrimineerd te voelen. “Ik verwacht niet van u dat u zich kunt inleven in mijn situatie, maar ik hoop dat u begrijp dat deze situaties heel veel met mij doen. Mentaal en fysiek. En nu ik dit zo weer opschrijf merk ik aan mijzelf dat het mij enorm raakt.”

Ze kreeg een nette brief terug, waarin een NS-medewerker excuses maakte en erkende waarschijnlijk niet goed te kunnen inschatten hoe frustrerend het voor haar moest zijn omdat hij zelf geen rolstoel nodig heeft. Ze kreeg een gratis treinreis ter compensatie.

“Toen ik terugschreef dat ik niet één maar twee klachten had ingediend, verontschuldigde hij zich opnieuw en kreeg ik nog een tweede gratis treinreis aangeboden.”

Dat is dan wel weer netjes van de NS, vindt Mirjam. “Maar intussen heb ik bijna een dagtaak aan het indienen van al die klachten. Natuurlijk probeer ik er altijd om te blijven lachen. Wat moet je anders? Maar soms is het zo frustrerend dat het me simpelweg niet lukt om een klacht rustig te verwoorden. Dan schakel ik zorghulp in.”

In actie komen

Vrienden en collega’s omschrijven haar ook wel als een Golden Retriever in de omgang, maar een pitbull zodra er onrecht in het spel is. “Dan bijt ik me erin vast”, zegt ze lachend. “Eigenlijk zou iedereen met een beperking dat moeten doen. Pas dan zullen we gehoord worden. ‘Maar wij hebben daar de energie niet voor’, zeggen ze vaak tegen me. Alsof ik die energie wel heb, denk ik dan, en alsof ik niet ook zo vaak uitgeput thuis op de bank moet liggen om bij te komen.” Natuurlijk snapt ze hen wel, maar eigenlijk vindt ze dat ze met zijn allen een keer in actie moeten komen en naar het Malieveld moeten gaan om te demonstreren. Dan zal er misschien iets veranderen.”

Het probleem is wel, erkent ze, dat al die mensen dan met het openbaar vervoer naar Den Haag moeten reizen. “En dat maakt het eigenlijk al onmogelijk”, zegt ze gelaten. “De NS laat per trein maximaal vier of vijf mensen met een rolstoel meereizen. Voor de veiligheid. Zie dan maar eens honderden mensen op het Malieveld te krijgen.”

3. Praktijk OV

Dit hoofdstuk behandelt reizen in het dagelijks leven met het OV in de praktijk aan de hand van de vier elementen van toegang tot vervoer en mobiliteit: fysieke, communicatieve, sociale en financiële toegankelijkheid. Voordat het College de structuren en processen voor het spoor en ander vervoer[36] belicht, vat het de praktijk samen teneinde de situatie van mensen met een beperking te beschrijven (vgl. hiervoor, paragraaf 1.1, over doelstellingen van de monitor).

3.1 Fysieke toegankelijkheid

a. Station, haltes en stationsomgeving

Stationsomgeving

Mensen met een beperking geven aan dat zij ervaren dat stations en haltes in het OV in de praktijk niet altijd fysiek toegankelijk zijn. Dit begint bij de route naar en van het station of de halte. Bijvoorbeeld vanwege onveilige of ontbrekende oversteekplaatsen, of door voorwerpen op de looproute. Ook kan het lastig zijn om van het treinstation naar de bus- of tramhalte te komen, omdat verschillende gebieden niet goed op elkaar zijn aangesloten.

Stations en haltes

Wat betreft het spoorvervoer is eind 2022 ruim 90 procent van de stations toegankelijk gemaakt. [37] Het percentage bushaltes dat toegankelijk is voor mensen met een beperking ligt lager. Voor mensen met een visuele beperking was 21 procent van de bushaltes in 2022 toegankelijk en voor mensen met een motorische beperking gold dit voor 38 procent van de haltes. Het percentage tramhaltes dat toegankelijk is voor mensen met een beperking verschilt per stad.

In 2022 was 47 procent van de tramhaltes in Amsterdam toegankelijk voor mensen met een motorische beperking, terwijl in Utrecht alle haltes toegankelijk zijn.[38]

Een station is toegankelijk als het voldoet aan bepaalde technische eisen, zoals een toegankelijke instaphoogte op de perrons, drempelvrije toegang tot de perrons en obstakelvrije en voelbare routes (via geleidelijnen) naar alle perrons. Het is belangrijk dat perrons de juiste hoogte hebben, zodat gelijkvloerse instap mogelijk is en reizigers met een beperking zelfstandig kunnen instappen. Het aantal perrons dat (deels) niet langer op de juiste hoogte is, is de afgelopen jaren toegenomen, onder andere door verzakking van de bodem.[39] Dit zet het zelfstandig reizen met een beperking onder druk. ProRail zet zich de komende jaren in om deze perrons (weer) op de juiste hoogte te brengen.[40]

Liften

Drempelvrije toegang is voor mensen met verschillende beperkingen een vereiste om het station, perron of de halte te kunnen betreden. Liften zijn daarbij belangrijk. Bij defecte liften is toegang echter in de praktijk niet drempelvrij. Op het spoor waren er van de circa 450 liften in de tweede helft van 2022 maandelijks gemiddeld circa 13 liften buiten werking. In de maanden daarvoor lag dit gemiddelde tussen de 15 en de 20.[41] Het College heeft ook signalen ontvangen over defecte liften op metrostations.[42]

ProRail geeft aan dat liften complex zijn en uit veel onderdelen bestaan. Wanneer onderdelen kapot of in storing gaan, kan een lift tijdelijk niet gebruikt worden. Ook kunnen liften defect raken door vandalisme of waterschade. Door langere

36 Zie: A. Deems & M. Smit, 'Nederland doet te weinig voor mensen met een handicap', Vrij Nederland, 12 november 2021.

37 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 785, p. 2. Zie ook B. 't Mannetje e.a., ***Actualisatierapport Toegankelijkheid Spoor 2021***, ProRail 2021, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 29 984, nr. 931, p. 30.

38 RIVM, 'Cijferoverzicht Onbeperkt Meedoen 2022' 12 december 2022, p. 7-8. In dit overzicht wordt ook nader gespecificeerd aan de hand van welke criteria de haltes zijn beoordeeld.

39 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 785, p. 2.

40 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 783, p. 3 en *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 785, p. 2.

41 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 785, p. 3.

42 In Amsterdam laat het GVB zien welke liften buiten werking zijn: 'Verstoringen liften', gvb.nl. In Rotterdam laat de RET zien welke liften buiten werking zijn: 'Verstoringen en geplande omleidingen', ret.nl. Zie ook: 'Raadsvragen na meerdere kapotte liften bij ov-stations: "Amsterdammers worden beperkt"', AT5.nl, aangepast 15 augustus 2023.

levertijden van onderdelen en personeelstekorten kan het langer duren om liften te repareren.[43] Zowel langdurige defecten als korter durende en onverwachte defecten komen voor. Door deze defecten kunnen mensen met een beperking - ofwel onverwacht ofwel gedurende een langere periode - hun reis niet starten of eindigen, of zijn ze genoodzaakt om een omweg te maken. Hierdoor worden zij evenwel beperkt in hun hun mobiliteit.[44]

b. Reisassistentie

Voor sommige mensen met een beperking is reisassistentie een noodzakelijke specifieke maatregel om met het OV te reizen. Dit geldt bijvoorbeeld als zij niet zelfstandig de trein binnen kunnen komen. Treinreizigers die hulp nodig hebben bij het in- over- en uitstappen of begeleiding door het station, kunnen bij de NS gebruik maken van reisassistentie. Enkele regionale treinvervoerders bieden ook een bepaalde vorm van reisassistentie aan. Verder kunnen mensen die vanwege hun beperking niet zelfstandig met het OV kunnen reizen, gratis een begeleider meenemen op de OV-Begeleiderskaart. Er zijn in Nederland ongeveer 400 stations, maar reisassistentie is niet op al deze stations aanwezig. Het aantal stations waarop NS reisassistentie aanbiedt, is gestegen van 94 in 2014 naar 220 eind 2022. Eind 2023 hebben alle stations reisassistentie waar NS stopt en die door ProRail toegankelijk zijn gemaakt.[45] Dit is een ontwikkeling die de toegang tot vervoer en mobiliteit van mensen met een beperking ten goede komt.

Mensen met een beperking lijken de werking van reisassistentie als minder betrouwbaar te ervaren dan in voorgaande jaren. Zo geven zij aan dat het voorkomt dat de reisassistentie last-minute wordt afgezegd of niet klaarstaat op het perron.[46] Dit heeft naar verluidt onder meer te maken met personeelstekorten. Het ministerie van IenW geeft aan dat de NS naar aanleiding van de haperingen in de reisassistentie 150 extra reisassistenten heeft aangenomen.[47]

Daarnaast signaleren mensen met een beperking knelpunten met betrekking tot de vooraanmeld- en overstaptijd voor de reisassistentie. Vervoerders hanteren verschillende vooraanmeldtijden. De verschillen maken het lastig om de reisassistentie in te plannen en belemmeren de flexibiliteit van mensen die reisassistentie nodig hebben. Met name als er meerdere vervoerders betrokken zijn bij een reis is het plannen van reisassistentie ingewikkeld. Storingen in de reis versterken dit effect.

De staatssecretaris van IenW heeft aangegeven dat het haar uit gesprekken met de NS duidelijk is geworden dat: "NS in nauw overleg met belangenorganisaties, zowel in 2017 als in 2022 onderzoek [heeft] gedaan naar NS Reisassistentie. Deze onderzoeken hebben geresulteerd in concrete verbeteringen onder andere op het gebied van reisassistentie [...]."[48] Voor een overzicht van de verbeteringen die op basis van deze onderzoeken zijn doorgevoerd, verwijst de staatssecretaris naar de Actualisatierapporten Toegankelijkheid Spoor uit 2015 en 2021. Volgens de staatssecretaris "voldoet NS overigens met het hanteren van een vooraanmeldtijd van één uur meer dan ruimschoots aan de Europese norm van (thans) 48 uur die volgt uit de Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer."[49]

Het College is in 2023 gevraagd om te oordelen over de aanmeld- en overstaptijden van de NS in het licht van de Wgbh/cz. Een man in een rolstoel gaf aan dat de NS hem discrimineert door een vooraanmeldtijd van ten minste een uur en een overstaptijd van tien minuten te hanteren. De man wilde kunnen reizen als ieder ander en gaf aan dat de voorwaarden van de NS hem beperken in zijn recht op zelfbeschikking. Het College verzocht de NS in deze zaak om relevante schriftelijke informatie, maar heeft hier geen inzage in gekregen. Gezien de bewijslastverdeling in de Wghb/cz oordeelde het College dat de NS er niet in was geslaagd te

43 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 783, p. 3. Zie ook 'Waarom zijn er zoveel liften defect op stations?', ProRail.nl.

44 K. Houterman, 'Liften NS wekenlang kapot: grote problemen voor mensen met beperking', 26 mei 2022, rtLnieuws.nl.

45 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 785, p. 4.

46 'Mensen met beperking kunnen vaak niet meer met trein reizen vanwege drukte', aangepast 7 november 2022, nos.nl.

47 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 785, p. 5.

48 *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 2471.

49 *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 2471.

bewijzen dat zij niet in strijd met de wet had gehandeld bij het geleidelijk zorgdragen voor algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap.[50]

c. Voertuigen

Toegankelijke voertuigen zijn een kenmerk van algemeen toegankelijk vervoer. Dat betekent dat mensen zonder specifieke maatregelen zoals reisassistentie zelfstandig kunnen reizen. Zo ver is het nog niet.

De intercitytreinen van de NS hebben, behalve het nieuwe treintype Intercity (ICNG), nog geen toegankelijke instap.[51] Hierdoor hebben mensen met een beperking minder mogelijkheden om zelfstandig langere reizen, naar bijvoorbeeld familie of werk, te maken. Op termijn zullen er meer toegankelijke intercity's worden ingezet.[52]

De sprintertreinen van de NS zijn sinds 2021 wel al algemeen toegankelijk. Deze treinen beschikken over verschillende toegankelijkheidsvoorzieningen, zoals een toegankelijke instap, een rolstoeltoegankelijk toilet, auditieve signalen zodra de deuren sluiten en tactiel herkenbare knoppen.[53] Ook de regionale treinen hebben een toegankelijke instap.[54]

In- en uitstappen met een hulpmiddel zoals een rolstoel of rollator is vaak niet bij alle ingangen van voertuigen mogelijk. De instaplocatie is aangegeven op de deur van het voertuig. Mensen met een beperking hebben aangegeven dat het stress oplevert om de instaplocatie te zoeken en tijdig te bereiken. Daarbij komt dat de instaplocaties per type vervoer verschillen. Zo bevindt deze zich bij de metro voor- en achterin. Bij de trein bevindt de locatie zich op verschillende plaatsen, afhankelijk van de lengte van de trein. De vraag is of de instaplocatie ook op het perron en de halte kan worden aangegeven. Het ministerie van IenW heeft aangegeven dat de wens van klanten om te weten waar zij aanwezig moeten zijn op het perron om de juiste ingang te vinden, bekend is bij de NS. NS werkt aan een toepassing daarvoor en heeft toegezegd dat die in ieder geval beschikbaar is bij instroom van de nieuwe generatie dubbeldekkers (DDNG).

Voor de mobiliteit van mensen met bepaalde fysieke beperkingen (bijvoorbeeld aan de blaas of spijsverteringsorganen) is het belangrijk dat er niet alleen op stations maar ook in treinen (toegankelijke) toiletten aanwezig zijn. De treinen van NS beschikken sinds december 2021 over minimaal één rolstoeltoegankelijk toilet.[55] In Overijssel, Gelderland en Zuid-Holland rijden nog treinen rond zonder toilet. Regionale vervoerders in Overijssel en Zuid-Holland hebben besluiten genomen om dit binnen enkele jaren te realiseren. In de provincie Gelderland zijn regionale lijnen waarvoor dit niet het geval is. Op deze lijnen rijden 38 treinstellen zonder toilet. Deze treinen bereiken rond 2037-2042 het einde van hun levensduur.[56] Voor mensen die afhankelijk zijn van een toilet in de buurt zou dit betekenen dat zij tot die tijd niet met deze treinen kunnen reizen en dus worden beperkt in hun mobiliteit.[57] Recent werd bekend dat in het coalitieakkoord van het nieuwe College van Gedeputeerde Staten van Gelderland is neergelegd dat in de nieuwe concessies de aanwezigheid van toiletten in elke trein wordt opgenomen. Daarmee zal de provincie Gelderland sneller kunnen zorgen voor toiletten in treinen.[58]

50 College voor de Rechten van de Mens 27 februari 2023, ***Oordeel 2023-26***. Zie ook 'Overstappen op de trein die klaarstaat aan de andere kant van het perron? Helaas een half uur wachten.', mensenrechten.nl, 16 maart 2023.

51 Actualisatierapport Toegankelijkheid Spoor 2021, ProRail 2021, bijlage bij ***Kamerstukken II*** 2020/21, 29 984, nr. 931, p. 41-42.

52 Actualisatierapport Toegankelijkheid Spoor 2021, ProRail 2021, bijlage bij ***Kamerstukken II*** 2020/21, 29 984, nr. 931.

53 Actualisatierapport Toegankelijkheid Spoor 2021, ProRail 2021, bijlage bij ***Kamerstukken II*** 2020/21, 29 984, nr. 931, p. 41.

54 ***Kamerstukken II*** 2022/23, 23 645, nr. 785, p. 3. In het Actualisatierapport Toegankelijkheid Spoor 2021 is een overzicht te vinden van de verschillende materiaaltypes en bijbehorende voorzieningen die op het spoor worden ingezet.

55 Toelichting bij artikel 12, Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032, bijlage bij ***Kamerstukken II*** 2022/23, 23 645 nr. 783, p. 47.

56 Toelichting bij artikel 12, Bestuursakkoord, p. 47.

57 P. Roelofs, 'Woede en onbegrip omdat treinen geen toilet krijgen: 'Alsof Gelderland achtergesteld gebied is', aangepast 11 november 2022, gelderlander.nl.

58 ***Kamerstukken II*** 2022/23, 23 645, nr. 806, p. 4.

Niet alleen treinen, maar ook bussen zijn nog onvoldoende toegankelijk. Het College deed in 2017 onderzoek naar de toegankelijkheid van het busvervoer voor mensen die gebruik maken van een rolstoel. Een van de grootste knelpunten die uit het onderzoek naar voren kwam, was het niet functioneren van de automatische rolstoelplank. Hierdoor kunnen mensen in een rolstoel de bus niet betreden. Ook in 2022 werden er nog problemen met de rolstoelplank gesignaleerd.[59] De staatssecretaris van IenW heeft aangegeven dat er onderzoek wordt gedaan naar de toegankelijkheid van lijnbussen, waarbij ook naar het gebruik van hulpmiddelen wordt gekeken.[60]

d. Buurtbussen

Een ander probleem is dat mensen in een rolstoel niet altijd toegang hebben tot buurtbussen. Dit komt onder meer doordat de chauffeurs niet zijn opgeleid om mensen met een beperking te ondersteunen. Ook zijn niet alle buurtbussen geschikt voor mensen die gebruik maken van grotere hulpmiddelen zoals scootmobielen. Mensen met een beperking hebben bij het College aangegeven dat zij de ontoegankelijkheid van de buurtbus als een knelpunt ervaren. In gebieden waar de reguliere busdienstregeling is afgeschaald, vormt de buurtbus vaak een alternatief. Als mensen met een beperking hier geen gebruik van kunnen maken kunnen zij hierdoor geïsoleerd raken van de samenleving. Dit is gezien het VN-verdrag handicap zorgelijk. De staatssecretaris van IenW heeft aangegeven dat de toegankelijkheid van buurtbussen wordt onderzocht. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zullen OV-autoriteiten maatregelen ter verbetering nemen.[61] In het bestuursakkoord (zie hierna, paragraaf 4.2) is afgesproken dat de uitkomsten van dit onderzoek ertoe leiden dat OV-autoriteiten in hun regionale uitvoeringsprogramma's opnemen welke oplossingen zij gaan doorvoeren op de lijnen met ontoegankelijke (buurt)bussen.[62]

3.2 Communicatieve toegankelijkheid

Toegankelijke en actuele informatie over de toegankelijkheid en faciliteiten op stations en bij haltes is noodzakelijk voor toegang tot vervoer en mobiliteit. In de NS reisplanner is de optie beschikbaar om toegankelijke reizen te plannen. Via die optie krijgt de klant een actueel reisadvies over de mogelijkheid om zelfstandig de trein in te gaan (omdat het perron op de juiste hoogte ligt en de trein toegankelijk is) of om reisassistentie aan te vragen. Voor die functionaliteit maakt de NS gebruik van actuele gegevens over de perronhoogte en over de ingezette trein.

Mensen met een beperking geven aan dat informatie over de toegankelijkheid van voorzieningen, zoals liften, of over de hoogte van perrons, niet altijd actueel genoeg is. Hierdoor moeten mensen hun reis onderweg staken of wijzigen. ProRail werkt aan een monitoringssysteem voor defecte liften op stations, dat naar verwachting in 2023 beschikbaar zal zijn.[63] Het is belangrijk dat andere beheerders dan ProRail ook de in hun beheer zijnde liften monitoren. Vervoerders en reisinformatiebeheerders dienen de aangeleverde informatie over liften vervolgens aan te bieden in hun reisinformatie. Deze data wordt beschikbaar gesteld door het samenwerkingsverband van decentrale ov-autoriteiten (DOVA).

Een ander knelpunt voor mensen met een beperking is dat de informatie over het reizen versnipperd is en niet op een integrale wijze te raadplegen. Zij moeten hierdoor verschillende websites raadplegen, bijvoorbeeld voor het opzoeken van de voorwaarden rondom het reizen met hulpmiddelen of voor het boeken van reisassistentie. Het plannen van één reis kan op deze wijze veel tijd kosten. Een positieve ontwikkeling is dat een aantal regionale treinvervoerders het boeken van reisassistentie al uitbesteden aan de NS. Dit betekent dat de klant via het boekingssysteem van NS reisassistentie kan boeken en dat de NS die boeking doorstuurt naar de andere vervoerder.

59 G. Peelen, 'Zo gaat het mis bij Keolis: rolstoelplank schuift uit rijdende bus', gld.nl, 30 september 2022.
60 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 785, p.8.
61 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 785, p.8.
62 Toelichting bij artikel 18, Bestuursakkoord, p. 50.
63 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 783, p. 3.

Op basis van het VN-verdrag handicap hebben mensen met een beperking recht op toegankelijke informatie. Het College benadrukt dan ook vanuit het VN-verdrag handicap het belang van toegankelijke én actuele informatie over de status van toegankelijkheidskenmerken en voorzieningen op haltes en stations in al het OV en de openbare ruimte die daarop aansluit. Hierbij is het van belang dat vervoerders en de beheerders van reisinformatie apps- in hun reisinformatie actuele en toereikende gegevens opnemen.

Ook is het gezien het VN-verdrag handicap aangewezen dat vervoerders mensen met een beperking correct informeren over de (alternatieve) mogelijkheden waar zij gebruik van kunnen maken. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als toegang tot het vervoersmiddel niet mogelijk is. In een recente zaak over buurtbusvervoer oordeelde het College dat Arriva een man in een elektrische rolstoel discrimineerde door hem onvoldoende te informeren over het feit dat de buurtbussen tijdelijk niet toegankelijk voor hem waren en hem niet te informeren over alternatief vervoer.[64]

Niet alleen bij het plannen van de reis, maar ook tijdens de reis is het van belang dat informatie voor iedereen toegankelijk is. Voor mensen met een visuele beperking kan het soms lastig zijn om te weten of zij de juiste bus of trein instappen. Dit probleem speelt met name bij dynamische busstations, waar bussen geen vaste halte hebben.[65] Ook geven mensen met een (visuele) beperking aan dat het omroepsysteem in de bus of tram niet altijd werkt. Dit maakt ook het uitstappen lastig. Op het spoor kunnen reizigers gebruik maken van de NS-Perronwijzer-app, die informatie in extra grote letters toont of voorleest wat op de borden boven de perrons staat. Ook mensen met een auditieve beperking ervaren specifieke knelpunten op het gebied van informatievoorziening.

Zij geven aan dat wanneer de vervoerders wijzigingen op het spoor of in de trein omroepen, diezelfde informatie niet altijd in tekst beschikbaar is voor mensen die niet (goed) horen. In het bijzonder voor mensen met een auditieve beperking, vooral wanneer zij moeite hebben met lezen, is communicatie in Nederlandse Gebarentaal (NGT) belangrijk voor hun toegang tot vervoer. De smartphone-app van het Nederlands Gebarencentrum bevat onder meer treingebaren.[66] Het College acht bekendheid bij en het gebruik van deze app door medewerkers van vervoerders aanbevelenswaardig. Contact met de NS klantenservice is al mogelijk in Nederlandse Gebarentaal via ´Klik voor Teletolk´.[67]

Het is gezien het VN-verdrag handicap positief dat digitale oplossingen zoals de NS-Perronwijzer-app knelpunten helpen verminderen en dat reisinformatie-applicaties steeds meer informatie aanbieden over toegankelijkheid.[68] Deze apps baseren zich veelal op het Centraal Halte Bestand (CHB). Omdat de informatie over de toegankelijkheid van een halte in het CHB niet altijd correct is, kan een reisinformatie-app verkeerde informatie bevatten.

Vervoerders en Translink in het OV introduceren geleidelijk een nieuw betaalsysteem, OVpay. Hiermee kunnen reizigers ook op andere manieren dan met je OV-chipkaart, zoals via je smartphone of bankpas betalen.[69] Consumentenorganisaties hebben er in het reizigersmanifest 'Reiziger Centraal' op gewezen dat OVpay vanaf het begin inclusief moet zijn, opdat geen afzonderlijke oplossingen voor reizigers met beperking meer nodig zijn.[70] Het ministerie van IenW heeft aangegeven dat consumentenorganisaties nauw betrokken worden bij de invoering van OVpay en dat het manifest in meerdere overleggen al aan de orde is geweest.

64 College voor de Rechten van de Mens 10 mei 2022, *Oordeel 2022-49.*

65 D. Buis, 'Hoe reis ik met mijn visuele beperking met het OV?' tikjeanders.nl.

66 NS, 'Goed idee NS-hoofdconducteur: nu ook treingebaren in app #gebarentaal,' ns.nl, 18 februari 2018.

67 ´Reizen met een auditieve beperking´, ns.nl.

68 Zie ook: College voor de Rechten van de Mens, Toegankelijkheid van goederen en diensten, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2019, december 2019.

69 'OVpay', ovpay.nl.

70 'Manifest Reiziger centraal bij nieuwe OV-betalen', iederin.nl.

3.3 Sociale toegankelijkheid

Mensen met een beperking hebben op verschillende manieren te maken met de dienstverlening van medewerkers in het OV. Dit geldt bijvoorbeeld als zij in- en uitstappen, of als zij een vraag willen stellen aan een medewerker.

Mensen met een beperking geven anno 2023 nog steeds aan dat zij in het OV niet altijd correct worden behandeld. Zo weigeren medewerkers van vervoerders hen soms te assisteren. Onderzoek van het College uit 2017 toonde al aan dat het in het busvervoer voorkomt dat assistentie niet, of niet veilig verleend wordt en dat reizigers zich in sommige gevallen niet respectvol behandeld voelen.[71] Ook uit meer recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat buschauffeurs niet altijd de benodigde assistentie verlenen.[72] Daarnaast laten vervoerders mensen met een beperking niet altijd toe tot de bus of stopt de bestuurder niet voor hen. Het College heeft meerdere malen geoordeeld over bejegening en assistentie in het busvervoer en daarbij geconcludeerd tot discriminatie.[73]

Mensen met een beperking geven aan dat zij tijdens het reizen met de trein regelmatig te maken hebben met ongewenste opmerkingen van medereizigers en vragen over hun beperking.[74] Een ander knelpunt dat bekend is bij het College is dat de opstelplaats voor de rolstoel wordt bezet omdat er bijvoorbeeld kinderwagens of koffers staan. Dit kwam aan de orde in een zaak bij het College, dat de klacht beoordeelde in het licht van de Wgbh/cz.[75] Het College oordeelde dat buschauffeurs erop toe moeten zien dat één opstelplaats beschikbaar blijft voor een reiziger in een rolstoel.

Juist voor mensen met een minder of niet zichtbare beperking, zoals een licht verstandelijke beperking of neurodiversiteit, speelt sociale toegankelijkheid een belangrijke rol. Zij melden onjuiste bejegening, omdat medereizigers en medewerkers van vervoerders niet begrijpen dat en waarom zij meer tijd nodig hebben of zich minder makkelijk uitdrukken. Mensen die vanwege hun beperking een zitplaats nodig hebben maar de beperking niet zichtbaar (kunnen of willen) tonen, durven hier vaak niet om te vragen vanwege de negatieve reacties die deze vraag kan oproepen. Ook personen die verward gedrag vertonen, worden niet altijd begrepen of verkeerd benaderd. Het is dan ook extra belangrijk dat de overheid, in lijn met artikel 8 van het VN-verdrag handicap, zorgt voor voldoende bewustwording rondom herkenning en bejegening van mensen met een beperking bij het algemene publiek en dat vervoerders – inclusief externen die zij inhuren – zich laten trainen om mensen met een (onzichtbare) beperking op een adequate wijze te assisteren. Op 29 september 2023 heeft het ministerie van VWS voor de Week van de Toegankelijkheid ‘Vraagje?!’ gelanceerd.[76] Dit is een digitaal spel over toegankelijkheid ontstaan uit het VN-verdrag handicap. Hiermee wil het ministerie van VWS mensen bewust maken van de bijdrage die zij kunnen leveren aan een toegankelijke samenleving en hen tot actie bewegen.

71 DTV Consultants, ‘Toegankelijkheid op de rit? Onderzoek toegankelijkheid openbaar busvervoer voor rolstoelgebruikers,’ 29 mei 2017.

72 L. Vermeij & W. Hamelink, ‘Lang niet toegankelijk. Ervaringen van Nederlanders met een lichamelijke beperking als spiegel van de samenleving’, ***Sociaal en Cultureel Planbureau***, juni 2021.

73 College voor de Rechten van de Mens 19 december 2013, ***Oordeel 2013-172***; 21 december 2017, ***Oordeel 2017-149***; 9 oktober 2018, ***Oordeel 2018-100***; en 20 november 2018, ***Oordeel 2018-121***.

74 Vermeij & Hamelink 2021, p. 56.

75 College voor de Rechten van de Mens 9 oktober 2018, ***Oordeel 2018-100***.

76 ‘Vraagje?!’, vraagje.doeonbeperktmee.nl.

3.4 Financiële toegankelijkheid

Mensen met een beperking kunnen door het gebrek aan toegankelijkheid van het OV vooralsnog niet altijd op gelijke voet gebruik maken van het OV. Dit kan leiden tot financieel nadeel. Sommige reizigers met een beperking reizen noodgedwongen met de (duurdere) auto. Wanneer dit niet mogelijk is, kan de eigen bijdrage in het doelgroepenvervoer tot schrijnende situaties leiden (zie verder hierna hoofdstuk 5). Nederland kent geen kortingsregeling zoals elders binnen de EU.

3.5 Gevolgen van ontoegankelijkheid

a. Waardigheid

De knelpunten in het OV leiden regelmatig tot stress, met name de onzekerheid over of de reis wel of niet succesvol zal verlopen. Ook kosten de knelpunten energie en tijd.[77] De reis vraagt meer voorbereiding en duurt voor mensen met een beperking vaak langer. Ook het contact met vervoerders en beheerders kost energie. Zo gaf iemand aan: "Pas als ik zó assertief ben dat ik eigenlijk denk "Dit kan je niet maken", dan gebeurt er pas wat. Het is niet normaal dat dat nodig is."

Mensen met een beperking hebben het College verteld dat zij in de Intercity treinstellen niet altijd toegang hebben tot de coupés en genoodzaakt zijn om op het balkon naast de toiletten te verblijven: "De intercity voelt als veevervoer. Je wordt neergezet op het tussenstuk waar geen raam is en ook nog eens naast een stinkende wc." Meerdere mensen met een beperking lieten het College weten dat zij zich behandeld voelen als tweede- of derderangsburgers. Respect voor de inherente waardigheid van de persoon is een belangrijk beginsel in het verdrag, zie de artikelen 1 en 3 van het verdrag en hiervoor, hoofdstuk 2.

b. Autonomie

Mensen met een beperking moeten volgens het VN-verdrag handicap in vrijheid zelfstandig keuzes kunnen maken, zie hoofdstuk 2. De knelpunten in het OV vormen echter een belemmering voor de autonomie van mensen met een beperking. Als voorzieningen tijdens de reis verwacht of onverwacht niet aanwezig zijn, moeten mensen omreizen, lang wachten, terugkeren of kunnen zij de reis in zijn geheel niet maken. Het maken van een spontane trip is niet altijd mogelijk.

c. Meedoen

Het VN-verdrag handicap schrijft voor dat mensen met een beperking zonder discriminatie en op gelijke voet recht hebben op onderwijs.[78] Het College heeft van meerdere mensen met een beperking het signaal ontvangen dat zij door knelpunten in het OV studievertraging hebben opgelopen. Het komt ook voor dat mensen niet kunnen studeren aan de onderwijsinstelling van hun keuze, omdat deze voor hen niet bereikbaar is met het OV. Zo sprak het College met iemand die aangaf fysiek (hoger) onderwijs te willen volgen, maar vanwege de knelpunten in het OV genoodzaakt was om een online opleiding te doen.

Het recht op werk en werkgelegenheid[79] kan door ontoegankelijkheid van het OV in het geding komen. Mensen met een beperking geven aan dat zij door deze ontoegankelijkheid zakelijke kansen zijn misgelopen. Sommige mensen met een beperking zijn afhankelijk van het OV om te reizen naar congressen, bijeenkomsten of cursussen. Door de knelpunten die zij in het OV ervaren, kunnen ze niet, of niet op tijd aanwezig zijn om deel te nemen of te spreken. Zo gaf iemand aan: "Ik heb wel eens een zaal van 50 mensen, die speciaal voor mij kwamen, moeten teleurstellen omdat ik er gewoon niet op tijd kon komen en ik dus niet meer ben gegaan." Mensen met een beperking geven aan dat zij betaalde banen hebben moeten afwijzen, of bij voorbaat al niet solliciteerden, vanwege de afstand tot hun woonplaats. Ook vrijwilligerswerk is niet altijd goed bereikbaar. De ontoegankelijkheid van het OV heeft dus negatieve gevolgen voor de mogelijkheden van mensen met een beperking op de arbeidsmarkt.

77 Dat het reizen veel energie kost blijkt ook uit onderzoek van het SCP, zie: Vermeij & Hamelink 2021, p. 12 & 145.

78 Artikel 24 VN-verdrag handicap.

79 Artikel 27 VN-verdrag handicap.

Het recht om zelfstandig te stemmen[80] kan door knelpunten in het OV onder druk komen te staan. In Nederland zijn niet alle stembureaus volledig toegankelijk voor mensen met een beperking. Daarom zijn zij soms genoodzaakt om te reizen naar een locatie waar zij hun stem kunnen uitbrengen. Een deel van hen is daarvoor afhankelijk van het OV.[81]

Mensen met een beperking hebben, net als mensen zonder beperking, recht op deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport.[82] Uit gesprekken die het College met mensen met een beperking heeft gevoerd, blijkt dat beperkte toegang tot vervoer de realisatie van dit recht kan belemmeren. Mensen met een beperking geven aan dat het bezoeken van vakantie- en natuurparken of evenementen zoals festivals en feesten niet altijd mogelijk is met het OV. Als de persoon in kwestie de reis wel kan maken, kan dit zo veel stress opleveren voor mensen met een beperking en hun medereizigers, dat ze ervoor kiezen om de reis niet te maken. Zo gaf iemand aan: ‘‘Mijn ouders willen met mij niet meer een dagje uit, omdat ze te veel stress krijgen van het hele gedoe.’’

Het gebrek aan flexibiliteit dat mensen met een beperking ervaren – onder meer doordat reizigers de reisassistentie van tevoren moeten boeken – heeft gevolgen voor hun vrije tijd. Als zij het gezellig hebben met vrienden of als een concert uitloopt, kunnen ze niet beslissen om iets langer te blijven. Sporten kan een uitdaging zijn, omdat geschikte sportfaciliteiten zich niet altijd in de buurt bevinden en beperkte toegang tot vervoer de reis moeilijk of onmogelijk maakt. Daarnaast zijn bepaalde winkels voor mensen met een beperking soms lastig of niet te bereiken. Dit heeft economische gevolgen. Het komt voor dat mensen genoodzaakt zijn om boodschappen te doen bij winkels met duurdere producten, omdat zij winkels met goedkopere alternatieven niet kunnen bereiken met het OV.

80 Artikel 29 in combinatie met artikel 3 VN-verdrag handicap.

81 ‘Als staken het stemmen belemmert: botsende rechten in aanloop naar de verkiezingen’, mensenrechten.nl, 10 maart 2023.

82 Artikel 30 VN-verdrag handicap.

d. Privéleven

Uit een inventarisatie van het College onder mensen met een beperking blijkt dat de ontoegankelijkheid van het OV gevolgen heeft voor het recht op eerbiediging van het gezinsleven.[83] Zo kan het voor mensen met een beperking lastig of onmogelijk zijn om vrienden en familie te bezoeken. Zo vertelde iemand aan het College: ‘‘Als de lift het niet doet, dan ga ik gewoon weer terug naar huis. (...) Je kan niet garanderen dat je aankomt op afspraken. Juist door de trein word ik beperkt in mijn sociale mogelijkheden.’’ Mensen met een beperking geven aan dat wanneer (spontaan) reizen niet of beperkt mogelijk is, dit in negatieve zin invloed kan hebben op de mogelijkheid tot het aangaan van een relatie of vriendschappen. Mensen met een beperking moeten hun vrienden, familie en relaties bijvoorbeeld vragen om naar hen te komen, in plaats van dat zij zelf op bezoek kunnen gaan. Dit alles kan leiden tot vereenzaming, sociaal isolement en afhankelijkheid van anderen.

83 Artikel 23 VN-verdrag handicap.



Interview Stan en Esther

‘We kunnen van andere landen leren’

Stan van Kesteren reist dagelijks met de trein. Esther Verstraaten veel minder. Het is haar de stress vaak niet waard. Ze zit in een rolstoel. Hij is vanaf zijn geboorte slechthorend. Esther: “Misschien zou ik wel vaker met het OV moeten reizen om handigheid te krijgen in het omzeilen van alle hobbels.”

Esther Verstraaten was die morgen ruim op tijd vertrokken. Ze had een zakelijke lunchafspraak in Amsterdam, en wilde niet te laat komen. Met haar handbike-aangedreven rolstoel reed ze vanuit huis naar treinstation Overveen. De handbike zette ze op slot en vanaf spoor twee nam ze de sprinter naar Amsterdam Centraal – anders dan bij andere trein-toestellen kan ze bij sprinters zonder hulp met haar rolstoel naar binnen rijden.

Door alle voorbereiding leek alles vlekkeloos te verlopen. In Amsterdam had ze voldoende tijd ingepland om te kunnen overstappen naar de volgende sprinter die haar naar het Amstelstation zou brengen – daar in de buurt had ze afgesproken.

En toch moest ze de lunch op het laatste moment afzeggen. De lift op het perron waar ze aankwam op Amsterdam Centraal, was namelijk kapot. En dan houdt de reis op, want van perron wisselen zonder lift gaat niet.

Hoogst ongemakkelijk

Zelfs als ze een door de NS aangeboden reisassistent zou hebben geboekt had die haar niet kunnen helpen. In theorie zou een assistent nog wel haar pakweg dertig kilo wegende rolstoel via de roltrap naar beneden kunnen brengen, en haar dan via diezelfde weg ook naar de aankomsthal kunnen begeleiden. Maar dat mag ze niet van zo’n assistent vragen. “En dat wil ik ook niet”, voegt Esther toe. “Ik heb dat wel een keer zo opgelost toen ik met een vriend naar Amsterdam ging. Ook toen was de lift kapot – die zijn namelijk opvallend vaak buiten gebruik op dat station – en hij heeft me toen op die manier kunnen helpen. Maar bij een onbekende assistent zou ik dat hoogst ongemakkelijk vinden.”

En dus ging de lunch niet door en keerde ze terug naar Overveen. “Twee uur voor niets onderweg door een kapotte lift.”

Stan van Kesteren, Esthers gespreksgenoot van vandaag en collega uit de Klankbordgroep VN-verdrag handicap van het College voor de Rechten van de Mens, heeft zoiets nooit hoeven meemaken. "Gelukkig maar", zegt hij. Stan is slechthorend, al vanaf zijn geboorte. Links is hij helemaal doof, en rechts valt 80 decibel weg. Dat wil zeggen dat hij slechts 20 procent kan horen. Met behulp van hoortoestellen kan hij gesprekken in rustige omgevingen goed volgen.

Desondanks loopt ook hij tegen hobbels aan als hij met het openbaar vervoer reist. Dat doet Stan een paar keer per week. Hij woont in Deventer en werkt in Utrecht. ’s Ochtends pakt hij de trein naar het centrale station van de Domstad en daar pakt hij vaak de bus of tram naar zijn werk.

Ongeduldig ogende conducteurs

Meestal verlopen die dagelijkse ov-reizen wel goed. Maar zodra er een wijziging wordt omgeroepen zonder dat die nieuwe informatie op de borden boven het perron of in de NS-app verschijnt, dreigt het mis te gaan. Want die omroepen kan hij vrijwel nooit verstaan. "Er is vaak te veel ruis van medepas-sagiers of van voorbij denderende treinen.”

En dus moet Stan om hulp vragen, en daar hebben de conducteurs niet altijd evenveel zin in. “Vaak ogen ze dan ongeduldig omdat de situatie een beetje chaotisch is. En heel gewillig om even te herhalen wat er is omgeroepen, zijn ze dan niet.

Misschien komt dat ook wel door onbegrip", zegt Stan peinzend. "Mijn beperking is niet heel zichtbaar."

Esther Verstraaten: "De reisassistenten van de NS dragen een geel hesje zodat ze opvallen. Jammer genoeg wordt zo wel heel erg benadrukt dat ik hulpbehoevend ben."

Daar heeft Esther minder last van. Haar beperking is door de rolstoel zichtbaarder en dat leidt mogelijk tot meer begrip van NS-personeel. Toch zijn die reizen met het openbaar vervoer echt ingewikkeld, zegt ze. "Het vergt veel planning: je moet goed opletten of een rit met een sprinter is of een minder toegankelijk treinstelsel, je moet uitzoeken of er genoeg overstaptijd is, hoe je van het ene naar het andere perron kunt komen en op welke plek je op het perron moet staan om de trein in te komen."

Als ze een uur van tevoren een whatsapp-bericht stuurt, kan er een reisassistent van de NS klaarstaan om haar te begeleiden. "Die dragen dan een geel hesje zodat ze opvallen. Jammer genoeg wordt zo wel heel erg benadrukt dat ik hulpbehoevend ben."

"Geen kwaad woord over de assistenten," benadrukt ze, "want die zijn echt wel heel welwillend." En toch zou het allemaal een stuk professioneler geregeld kunnen worden. "Vaak zijn het uitzendkrachten die niet allemaal even goed op de hoogte zijn. Sommigen maken graag een praatje, ook als je daar misschien even geen energie voor hebt. Of ze wachten op het perron tot alle andere passagiers zijn ingestapt. Als ze de uitschuifplank dan eindelijk neerleggen, staat de conducteur al klaar om op zijn fluitje te blazen. Dan voel ik me altijd enorm opgejaagd terwijl ik naar binnen rijd. Een ervaren assistent vraagt alle andere reizigers vooraf even of die bij een andere ingang kunnen instappen zodat ik voldoende tijd heb. Als iedereen daarin getraind zou zijn, wordt reizen voor mij makkelijker."

Ondoordachte besluiten

Aandachtig luistert Stan naar Esthers verhaal, en zegt het enorm frustrerend te vinden. Hij vertelt over een kennis die in een rolstoel zit en ook voortdurend tegen obstakels botst. "Er worden heel vaak ondoordachte besluiten genomen", zegt hij geërgerd. "Zo is er in Amsterdam een hellend stuk op het station waarover hij naar boven kan rijden. Die helling wordt nu weggehaald waardoor hij een heel eind om moet rijden. Als ze dat besluit nou hadden overlegd met mensen met een rolstoel dan hadden ze op zijn minst geweten wat de gevolgen zijn."

Stan benadrukt niet zeker te weten of dat overleg er is geweest in dit specifieke geval. Maar in zijn algemeenheid schiet het daar vaak wel tekort, zegt hij. Esther knikt instemmend. "Het zou veel structureler kunnen." Stan: "Eigenlijk zouden er veel meer mensen met een beperking op de sleutelposities moeten werken bij vervoersbedrijven en overheden. Want pas als je zelf een beperking hebt, realiseer je je pas goed wat sommige besluiten kunnen veroorzaken."

Omroepberichten met gebarentolk

En toch is er ook veel vooruitgang geboekt de afgelopen jaren, zeggen ze allebei. "Ik ben dan ook optimistisch", glimlacht Esther. Steeds meer perrons, haltes en voertuigen zijn toegankelijk, en er is meer bewustwording. "Het kan gewoon alleen nog zoveel beter, zonder dat dat dat heel veel geld of inspanning hoeft te kosten. We zouden meer kunnen kijken naar de landen die wel al verder zijn", vervolgt ze. "Veel van wat daar is geregeld, zouden wij mogelijk ook zo kunnen invoeren zonder dat we het wiel opnieuw hoeven uit te vinden. In Duitsland zijn treinen bijvoorbeeld veel toegankelijker." Opgetogen: "Ik heb begrepen dat de NS nieuwe treinstellen heeft besteld zodat je met een rolstoel ook zelfstandig de intercity in kunt."

Stan van Kesteren. “Dat conducteurs niet altijd even gewillig zijn om me te helpen, komt misschien ook wel door onbegrip. Mijn beperking is niet heel zichtbaar.”

Stan benadrukt nog dat ook geschreven omroepberichten niet voor iedereen voldoende zijn. Voor mensen die doof zijn en Nederlandse Gebarentaal (NGT) als moedertaal hebben, is meer nodig. “Zelf ben ik die taal nauwelijks machtig, dus voor mij zou de geschreven mededeling beter werken. Maar anderen hebben veel meer aan gebarentaal. Daarom zou gewijzigde reisinformatie zowel gesproken als geschreven en in gebarentaal verspreid moeten worden.”

Ook Esther zegt dat de communicatie in het openbaar vervoer beter gestroomlijnd kan worden. “Het zou geweldig zijn als er een app zou komen waarin alles snel te vinden is. Nu moet je alle informatie nog via verschillende kanalen bij elkaar sprokkelen.

Zo kun je op de NS-app zien welke voorzieningen er zijn op een station maar niet of de lift wel in gebruik is op dat moment, en ook niet of de bussen en trams op die stations wel toegankelijk zijn. Het zou handig zijn als alle informatie in de 9292-app zou staan. Maar daar kun je nu alleen een reisschema vinden met vertrek- en aankomsttijden.”

300 meter te ver

“Misschien moet ik wel vaker met het OV reizen zodat ik er wat meer handigheid in krijg om met alle obstakels om te gaan”, zegt Esther na even nadenken. “Want ik wil wel graag mobiel zijn en zo zelfstandig mogelijk kunnen reizen. Maar het is me de stress vaak gewoon niet waard. Dus dan laat ik zowel zakelijke als privéafspraken maar schieten. Of dan vraag ik of mijn zus in Leiden of mijn vriendin in Rotterdam naar mij toe willen komen in plaats van ik naar hen. Gevolg is wel dat mijn wereld steeds kleiner wordt.”

Recentelijk ging Esther met diezelfde Rotterdamse vriendin een dagje naar Amsterdam. Toen ze ’s middags met de trein terug wilde, gaf de NS-app aan dat er geen reisassistenten meer beschikbaar waren. “Gelukkig kan ik zonder reisassistentie in de sprinter komen, maar je zal daar maar wel afhankelijk van zijn. Dan sta je daar voor het station zonder dat je iets kunt. Je hebt dat wel in je achterhoofd bij het plannen van een volgende reis.”

Toch weigert ze bij de pakken neer te zitten. Een nieuwe lunchafspraak in de buurt van het Amstelstation gaat er ook hoe dan ook komen, zegt ze. “In theorie zou ik met de Valys naar die locatie kunnen reizen in plaats van met de trein. Dan word ik, heel luxe, van deur tot deur gebracht. Alleen heb ik maximaal 750 reiskilometers op jaarbasis, en mijn kilometers zijn al bijna op. Met de regiotaxi is ook een optie alleen ligt de locatie waar we willen afspreken net 300 meter te ver van mijn huis. Je mag met de regiotaxi namelijk niet verder dan 25 kilometer reizen, en daar zijn ze begrijpelijk streng in. Misschien dat ik me op een ander punt kan laten afzetten en dat ik het laatste stuk zelf afleg.” Peinzend: “Ik heb veel rolstoeltrainingen gedaan dus ik zou dat wel moeten kunnen. Zelfs over die hobbelige Amsterdamse straten.”

4. Structuren en processen OV

Organen van verschillende rechtspersonen hebben taken en bevoegdheden op het terrein van vervoer en mobiliteit op het spoor of bij ander OV.

De rijksoverheid, de provincies en stedelijke vervoerregio's hebben taken en bevoegdheden op het terrein van het OV. De rijksoverheid is opdrachtgever voor NS. Provincies en vervoerregio's verlenen als OV-autoriteiten (concessieverleners) concessies aan de vervoerders (concessiehouders) om het OV uit te voeren.

Gemeenten hebben taken en bevoegdheden op het terrein van het doelgroepenvervoer. Gemeenten zijn ook wegbeheerder: busbanen, verkeerslichten, bushaltes en busstations vallen onder de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten als wegbeheerder.

Een beheerder is een natuurlijke of rechtspersoon die kort gezegd verantwoordelijk is voor de inrichting en het gebruik van een halte of van een station dat dient voor het betreden, gebruiken of verlaten van het OV. ProRail maakt perrons bereikbaar met liften en hellingbanen en brengt ze op de hoogte, opdat mensen in een rolstoel of scootmobiel in en uit de trein kunnen stappen. Ook zijn er voorzieningen zoals geleidelijnen voor mensen met een visuele beperking.
Een vervoerder is de partij die OV uitvoert. NS is een vervoerder. Er zijn ook regionale vervoerders zoals Arriva en Keolis.

4.1 In vogelvlucht

De regels voor het spoor en overig OV zijn gebaseerd op Europese verordeningen en Nederlandse wetten. Voor de regels voor toegankelijkheid en mobiliteit geldt hetzelfde. Het voert te ver om binnen het bestek van deze rapportage in te gaan op alle structuren en processen die in de achterliggende decennia tot stand zijn gebracht om de toegang tot vervoer en mobiliteit voor mensen met een beperking te regelen en verbeteren. Dit zijn de belangrijkste.

Gelijkebehandelingswetgeving
Al ruim voor de ratificatie van het VN-verdrag handicap is in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) vastgelegd dat het niet is toegestaan om (in)direct onderscheid te maken tussen mensen met en zonder een handicap of chronische ziekte bij het OV.[84]
De relevante bepalingen staan in de artikelen 7 en 8 Wgbh/cz en zijn uitgewerkt in het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer (hierna: het Besluit)[85] en de Regeling toegankelijkheid van het openbaar vervoer (hierna: de Regeling).[86] Later is daar, in het kader van de uitvoeringswetgeving bij gelegenheid van de ratificatie van het VN-verdrag handicap, het aanbieden van ander personenvervoer bijgekomen. Daarvoor vormt artikel 5b Wgbh/cz het beginpunt.

De Wgbh/cz bepaalt dat bij het verlenen van toegang tot OV-gebouwen en infrastructuur, het maken van onderscheid naar handicap of chronische ziekte niet is toegestaan.[87] Bij het aanbieden van vervoersdiensten en reisinformatie en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten met betrekking tot het OV mag geen onderscheid worden gemaakt op grond van handicap of chronische ziekte.[88]

84 *Wet van 3 april 2003, Stb.* 2003, 206.
85 Besluit van 31 maart 2011, ***Stb.*** 2011, 225.
86 Regeling van 4 april 2012, ***Stcrt.*** 2012, 7099.
87 Artikel 8, eerste lid, onder a, Wgbh/cz.
88 Artikel 8, eerste lid, onder b en c, Wgbh/cz.

Artikel 01 Wgbh/cz bepaalt dat ieder mens in staat gesteld moet worden aansluitend bij zijn eigen mogelijkheden autonoom te zijn en artikel 2a, eerste lid, bevat een bepaling over algemene toegankelijkheid: iedereen die zich aan het verbod om onderscheid te maken moet houden, draagt tenminste geleidelijk zorg voor de algemene toegankelijkheid voor mensen met een beperking tenzij dit een onevenredige belasting vormt. Gezien de verschillende niveaus van toegankelijkheid in het VN-verdrag handicap (zie hiervoor, paragraaf 2.3) zijn dit belangrijke normen. Beide artikelen zijn opgenomen bij gelegenheid van de ratificatie van het VN-verdrag handicap. Wat een onevenredige belasting is, is uitgewerkt in het Besluit algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte.[89]

De Wet personenvervoer 2000 bepaalt dat concessieverleners verplicht zijn om in hun concessies eisen aan de toegankelijkheid van het OV te verbinden.[90] De minimumeisen die concessieverleners moeten hanteren op het terrein van het OV staan in het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer.[91]

Unierecht

De Europese Unie (EU) is evenals Nederland partij bij het VN-verdrag. Het Unierecht stelt eisen aan de toegankelijkheid van het OV. Voor zover deze in verordeningen staan, werken ze rechtstreeks door binnen het Nederlandse rechtsstelsel. Omzetting naar Nederlands recht is dan niet nodig. Zo is er een belangrijke verordening die technische specificaties bevat om het reizen per trein voor mensen met een beperking te vergemakkelijken.[92] Een andere EU-verordening over de rechten en verplichtingen van treinreizigers stelt onder meer eisen aan reisassistentie, schadevergoeding van hulpmiddelen, alternatief vervoer en de toegankelijkheid van communicatie.[93] Deze verordening geldt sinds juni 2023 en is een aangepaste versie van een verordening uit 2007.

Voor mensen met een beperking is er een aantal relevante wijzigingen in de verordening doorgevoerd. Zo bevat de verordening een verplichting om spoorpersoneel adequaat op te leiden om tegemoet te komen aan de behoeften van mensen met een beperking. Wanneer er geen daartoe opgeleid personeel aan boord van de trein of op het station aanwezig is, moeten stationsbeheerders of spoorwegondernemingen op grond van de verordening toch alle redelijke inspanningen leveren om mensen met een beperking de mogelijkheid te bieden om de trein te nemen. Daarnaast bepaalt de verordening dat lidstaten spoorwegondernemingen en stationsbeheerders kunnen verplichten nationale centrale contactpunten op te zetten van waaruit informatie en bijstand worden gecoördineerd. In 2021 de Europese Toegankelijkheidsrichtlijn aangenomen (zie hierna, paragraaf 4.3).[94] Kort voor het sluiten van de tekst van deze monitor, op 6 september 2023, heeft de Europese Commissie een voorstel uitgebracht voor een richtlijn die een Europese gehandicaptenkaart en -parkeerkaart mogelijk maakt, waardoor – kort gezegd – burgers van de Unie op voet van gelijkheid toegang krijgen tot bepaalde voorzieningen wanneer zij een andere EU-lidstaat bezoeken.[95] Het College vindt het voor deze richtlijn – en te zijner tijd voor de omzetting in Nederlands recht – van belang dat het VN-verdrag handicap, in het bijzonder de beginselen van autonomie en participatie, tot leidraad dienen bij het verfijnen van de plannen. Het College volgt dit proces met grote belangstelling.

89 Besluit van 21 juni 2017, ***Stb***. 2017, 256.
90 Artikel 32 (g) en artikel 31 lid 3 Wet Personenvervoer 2000.
91 Besluit van 31 maart 2011, ***Stb.*** 2011, 225.
92 Verordening (EU) 1300/2014. Een andere relevante verordening is Verordening (EU) 181/2011, hierin staan regels op het gebied van passagiersrechten voor busreizigers.
93 Verordening (EU) 2021/782.
94 Richtlijn (EU) 2019/882.
95 COM(2023) 512.

4.2 Processen

Iedereen onderweg
Om uitvoering te geven aan het VN-verdrag handicap is het programma 'Onbeperkt meedoen!' opgezet. Dit programma liep van 2018 tot en met 2021 en was gericht op het verbeteren van de positie van mensen met een beperking op verschillende beleidsterreinen. De inzet op het gebied van vervoer is door het ministerie van IenW en het ministerie van VWS uitgewerkt in het programma 'Iedereen Onderweg' (2018-2020). Dit programma richtte zich op de verbetering van het OV en doelgroepenvervoer voor mensen met een beperking, onder meer door het stimuleren van reizigers met een beperking om zelfstandig gebruik te maken van het OV. Hiervoor zijn verschillende maatregelen genomen ter verbetering van de betrouwbaarheid van de reis- en toegankelijkheidsinformatie en de toegankelijkheid van de omgeving van stations en haltes.[96] Het programma is extern geëvalueerd. Gedurende de looptijd van dit programma is de toegankelijkheid van het OV toegenomen. Zo is het percentage reizigers dat van of naar een toegankelijk station reist vergroot. Ook het aantal stations dat reisassistentie aanbiedt is toegenomen.[97]

Contouren en Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV 2040
In het coalitieakkoord 2021–2025 was opgenomen dat de coalitiepartijen inzetten op het sociaal veiliger en toegankelijker maken van het OV voor mensen met een beperking.[98] Deze ambitie sloot aan bij de 'Contouren Toekomstbeeld OV 2040' en de daaruit voortgekomen 'Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV 2040'. In dit rapport en deze agenda staan gezamenlijke doelen en ontwikkelrichtingen van overheden en de OV-sector op het gebied van OV. Een van de gestelde doelen is een volledig toegankelijk OV in 2040, conform het VN-verdrag handicap.[99]

Vervolgprogramma en Meerjarige Strategie
De Minister voor Langdurige Zorg en Sport heeft op 19 april 2022 de Staten-Generaal geïnformeerd over het vervolg van de coördinerende aanpak van de implementatie van het VN-verdrag handicap. De minister werkt via verschillende actielijnen verder aan de implementatie van het verdrag en verwijst onder meer naar de ambities in de Contouren en Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV 2040.[100] Daarnaast heeft VWS een meerjarige nationale strategie voor de implementatie van het verdrag in ontwikkeling, volgend op de op 1 november 2022 door de Tweede Kamer aangenomen motie-Werner.[101]

Bestuursakkoord toegankelijkheid OV 2022-2032
Een recent proces dat belichting verdient is het bestuursakkoord toegankelijkheid OV 2022-2032 (hierna: bestuursakkoord), gesloten in november 2022.[102] De staatssecretaris van IenW , decentrale ov-autoriteiten, de vervoerders en ProRail hebben afspraken gemaakt om te zorgen dat het OV in 2040 volledig toegankelijk is voor iedereen.[103] Het akkoord bevat onder meer afspraken over de toegankelijkheid van informatie, het verder toegankelijk maken van infrastructuur en voertuigen, de bejegening van en hulp aan reizigers en toegankelijkheid bij innovaties. Deze onderwerpen raken aan wat in hoofdstuk 2 is genoemd als respectievelijk communicatieve toegankelijkheid, fysieke toegankelijkheid, sociale toegankelijkheid en universeel ontwerp.

96 *Kamerstukken II* 2020/21, 24 170, nr. 239.
97 Voortgangsrapportage 2020 Onbeperkt meedoen!, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 24 170, nr. 237, p. 28-31.
98 Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.
99 *Kamerstukken II* 2020/21, 23 645, nr. 746.
100 *Kamerstukken II* 2021/22, 24 170, nr. 254.
101 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 XVI, nr. 70.
102 Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 783.
103 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570-XII, nr. 47, *Kamerstukken II* 2021/22, 29 984, nr. 960, *Kamerstukken II* 2021/22, 29 984, nr. 971.

Het bestuursakkoord noemt het VN-verdrag handicap als één van de overwegingen die tot het bestuursakkoord hebben geleid. Het bestuursakkoord gaat nader in op relevante artikelen van het VN-verdrag handicap, waaronder de artikelen 3 lid 4, 9 en 20 van het VN-verdrag. Ook in de toelichting op het bestuursakkoord verwijzen partijen naar het VN-verdrag handicap.
Zij "zien het als hun taak om het OV voor zoveel mogelijk mensen toegankelijker te maken, zodat ze in principe zelfstandig gebruik kunnen maken van het OV."[104] Het College vindt dit zeer positieve ontwikkelingen en geeft, gezien het VN-verdrag handicap, nog een aantal aandachtspunten mee.

4.3 Fysieke toegankelijkheid

Redelijke termijn
Het Besluit en de Regeling stellen verschillende eisen aan de fysieke toegankelijkheid van haltes, stations en voertuigen. Zo moeten haltes en stations onder meer beschikken over een aansluiting tussen perron en voertuig die een onbelemmerde toegang mogelijk maakt.[105] Aan de eisen zijn verschillende percentages en termijnen verbonden. Haltes en stations moesten vanaf 2020 voor ten minste 70 procent voldoen aan de eisen voor toegankelijkheid.[106] Voor nieuwe, vernieuwde en verbeterde voertuigen, haltes, stations en reisinformatie gelden de toegankelijkheidseisen per direct.[107]

In het bestuursakkoord zijn verscheidene afspraken gemaakt over de fysieke toegankelijkheid. Zo hebben partijen vastgelegd dat ze essentiële toegankelijkheidsvoorzieningen die niet functioneren met prioriteit en op een klantgerichte wijze zullen herstellen. Er geldt een inspanningsverplichting om dit binnen een redelijke termijn te doen. Het gaat hierbij om voorzieningen zoals liften, reisassistentie en schuiftredes in bussen.

Het niet-functioneren van toegankelijkheidsvoorzieningen vanwege defecten is een groot knelpunt voor mensen met een beperking. De afspraak om deze defecte voorzieningen binnen een redelijke termijn te herstellen kan bijdragen aan de fysieke toegankelijkheid van het OV. Het College merkt op dat uit het bestuursakkoord niet blijkt wat ´binnen een redelijke termijn' precies betekent en adviseert om deze verplichting nader te concretiseren en daarbij als uitgangspunt te nemen dat juist bij deze voorzieningen het zo spoedig mogelijk repareren van defecten van groot (verdragsrechtelijk) belang is.

Verzakte treinperrons
De partijen hebben verder verschillende afspraken gemaakt over het toegankelijker maken van infrastructuur en voertuigen. Zo staat in het akkoord dat de rijksoverheid duidelijke nieuwe normen voor de toegankelijkheid van nieuwe of aangepaste bus-, tram- en metrohaltes zal opnemen in het Besluit toegankelijkheid van het OV.[108] Deze normen zullen in beginsel niet van toepassing zijn op niet-toegankelijke haltes.[109] Wegbeheerders hebben een belangrijke taak om bushaltes binnen een redelijke termijn toegankelijk te maken. Over het herstellen van verzakte treinperrons zijn echter geen afspraken gemaakt. De verzakking van perrons maakt treinen ontoegankelijk. Het is dan ook belangrijk dat ProRail zich blijft inspannen om de perrons te herstellen.

Heldere regels
De staatssecretaris van IenW heeft aangekondigd dat wordt onderzocht welke afspraken uit het bestuursakkoord juridisch verankerd kunnen worden. Het streven is erop gericht de gewijzigde regelgeving in 2025 in werking te laten treden.[110] Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid verwelkomt het College dit streven.

104 Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032, bijlage bij ***Kamerstukken II*** 2022/23, 23 645, nr. 783, p. 42.
105 Artikel 5, lid 1 (a) Besluit toegankelijkheid van het OV. Zie ook de technische eisen zoals opgenomen in Verordening (EU) 1300/2014.
106 Artikel 3.4:1 Regeling toegankelijkheid van het OV.
107 Artikel 17 Besluit toegankelijkheid van het OV.
108 Artikel 9 (1) Bestuursakkoord. Zie ook: CROW, ´Verwerkingsregels bus, tram en metro´, 28 mei 2020; CROW, ´Uitgangspunten fysieke toegankelijkheid tram en metro´, april 2021.
109 Artikel 9 (3) Bestuursakkoord.
110 ***Kamerstukken II*** 2022/23, 23 645, nr. 806. Deze brief bevat een eerste inventarisatie van de punten uit het Bestuursakkoord die in regelgeving opgenomen zouden kunnen worden.

In het bestuursakkoord zijn geen afspraken gemaakt over het formuleren van nieuwe normen voor bussen. In 2019 oordeelde het College dat de regels in het Besluit en de Regeling niet duidelijk genoeg zijn wat betreft de eisen die gelden voor bussen, omdat niet duidelijk is of de bus ook toegankelijk moet zijn voor een scootmobiel.[111] Het College heeft de aanbeveling gedaan om de tekst van het Besluit en de Regeling te verduidelijken en te onderzoeken of het mogelijk is om de veiligheidseisen voor bussen zo aan te passen dat het ook mogelijk wordt om scootmobielen (binnen bepaalde afmetingen) veilig te vervoeren. Dit is voor zover bekend nog niet gebeurd. Het Besluit is sindsdien in ieder geval nog niet aangepast.
In artikel 13 van het bestuursakkoord is het volgende afgesproken: "Het Rijk onderzoekt in samenwerking met Decentrale OV-autoriteiten en Concessiehouders of bussen zodanig aangepast kunnen worden dat reizigers die hulpmiddelen gebruiken, maar deze momenteel niet veilig kunnen meenemen en gebruiken in bussen, deze in de toekomst wel veilig kunnen meenemen en gebruiken in bussen. In dit onderzoek worden ook de eventuele kosten en de verhouding met de Europese regelgeving meegenomen."[112]

Buurtbussen
Partijen bij het bestuursakkoord onderkennen dat zich continu nieuwe ontwikkelingen voordoen op het gebied van mobiliteit. De afspraak is dat zij zich inspannen om de toegankelijkheid van nieuwe vormen van mobiliteit zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de normen die gelden voor het reguliere OV.[113] De buurtbus is een voorbeeld van een vorm van mobiliteit waarvoor nog geen uniforme toegankelijkheidseisen gelden. Uit artikel 18 van het Bestuursakkoord volgt dat het Rijk onderzoek laat uitvoeren naar de vraag welke maatregelen effectief zijn om de buurtbus rolstoeltoegankelijk te maken. Het College stelt vast dat er in de praktijk grote behoefte is aan dit onderzoek. Het College adviseert daarbij te betrekken dat buurtbusvervoer wordt uitgevoerd door verenigingen die draaien op vrijwilligers. Training en realistische roosters/dienstregelingen kunnen de toegankelijkheid ten goede komen.

Toiletten
Partijen hebben afgesproken dat zij zich ervoor inzetten dat nieuwe treinstellen, die na de inwerkingtreding van het bestuursakkoord worden ingezet in concessies (vergunningen), ten minste één toegankelijk toilet hebben.[114] Organisaties van mensen met een beperking geven aan dat zij deze afspraak desondanks niet voldoende vinden, omdat pas bij de inzet van nieuwe treinstellen toegankelijke toiletten worden ingebouwd. Als gevolg hiervan zouden er in Gelderland regionale treinen zijn die in principe nog tot 2037 en 2042 zonder toilet blijven rijden.[115]
Een positieve ontwikkeling in dit kader is dat in 2023 bekend werd dat in het coalitieakkoord van het nieuwe College van Gedeputeerde Staten van Gelderland is neergelegd dat in de nieuwe concessies de aanwezigheid van toiletten in elke trein wordt opgenomen. Daarmee zal de provincie Gelderland sneller dan in het Bestuursakkoord was overeengekomen kunnen zorgen voor toiletten in de treinen op deze lijnen.[116] Het College juicht dit toe.

Reisassistentie
Reisassistentie moet op grond van het bestuursakkoord vanaf 2025 beschikbaar zijn op alle treinstations, ook op de stations waar andere spoorvervoerders dan NS stoppen. Dat komt de algemene toegankelijkheid van het OV ten goede. Het gaat om alle stations die door ProRail op het moment van ondertekening van het bestuursakkoord toegankelijk zijn gemaakt en waar de perronsituatie het toelaat. Ook is afgesproken dat op de stations die vóór de inwerkingtreding van het bestuursakkoord al reisassistentie aanboden, voortaan een maximale vooraanmeldtijd van één uur geldt. Voor de overige stations geldt een vooraanmeldtijd van maximaal twee uur. Verder moeten OV-autoriteiten evalueren op welke wijze het mogelijk zou zijn om een vooraanmeldtijd van maximaal een uur te hanteren.[117]

111 College voor de Rechten van de Mens, 'College adviseert ministers om Besluit en Regeling toegankelijkheid van het OV te verduidelijken', mensenrechten.nl, 26 november 2019.
112 Artikel 13 Bestuursakkoord.
113 Artikel 18 Bestuursakkoord.
114 Artikel 11 en 12 Bestuursakkoord.
115 College voor de Rechten van de Mens, ´College oordeelt over afwezigheid toiletten in treinen', mensenrechten.nl, 20 mei 2019.
116 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 806.
117 Artikel 17 Bestuursakkoord.

Vooraanmeldtijd
Reisassistentie is voor sommige mensen met een beperking een noodzakelijke voorziening om met het OV te kunnen reizen. Het is dan ook positief dat de partijen bij het bestuursakkoord deze voorziening uitbreiden en meer stroomlijnen. Tegelijkertijd heeft het College signalen ontvangen waaruit blijkt dat de vooraanmeldtijd van een uur of langer en de tienminutennorm voor de overstaptijd negatieve gevolgen hebben voor de zelfbeschikking van mensen met een beperking. Het College oordeelde recentelijk dat de NS, in aanvulling op de gemaakte afspraken, actief moet onderzoeken of zij de vooraanmeldtijd en de overstaptijd op hetzelfde perron verder kan verkorten.[118] De staatssecretaris van IenW heeft aangegeven dat het haar uit gesprekken met de NS duidelijk is geworden dat de NS in 2017 en in 2022 onderzoek heeft gedaan naar NS Reisassistentie die hebben geresulteerd in concrete verbeteringen onder andere op het gebied van reisassistentie.[119] Voor een overzicht van de verbeteringen die op basis van deze onderzoeken zijn doorgevoerd verwijst de staatssecretaris naar de Actualisatierapporten Toegankelijkheid Spoor uit 2015 en 2021.

4.4 Communicatieve toegankelijkheid

Reisinformatie
Het Besluit schrijft voor dat reisinformatie en informatie over de toegankelijkheid van voorzieningen ten minste via internet in beeld en geluid en desgevraagd op schrift en per telefoon beschikbaar en bruikbaar moet zijn voor mensen met een functiebeperking.[120] Daarnaast is in 2021 de Europese Toegankelijkheidsrichtlijn aangenomen.[121] Deze richtlijn bevordert de toegankelijkheid van bepaalde producten en diensten in de verschillende EU-landen. Dankzij de richtlijn gelden er in Nederland (in principe) vanaf juni 2025 strengere toegankelijkheidseisen voor diensten en producten op onder meer het gebied van reisinformatie en klantenservice. Als mensen met een beperking zelfstandig gebruik kunnen maken van essentiële diensten en producten in het OV, vergroot dit hun mobiliteit en daarmee hun mogelijkheden om mee te doen in de samenleving.

In Nederland is de richtlijn omgezet in het wetsvoorstel 'Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten' (hierna: Implementatiewet)[122]. Bij het sluiten van de tekst van deze monitor is dit wetsvoorstel nog niet door de Tweede Kamer behandeld. Het College acht het van belang dat de (wijze van) implementatie van de EU-Toegankelijkheidsrichtlijn in overeenstemming is met het VN-verdrag handicap. Het College heeft onder meer geadviseerd om het toezicht op naleving van de wet nader uit te werken, oog te houden voor de rechtsbescherming van mensen met een beperking en nauw overleg te voeren met mensen met een beperking en hun (vertegenwoordigende) organisaties.[123]

Partijen bij in het bestuursakkoord zijn overeengekomen dat zij op het gebied van reisinformatie voldoen aan de eisen uit de Implementatiewet. Daarnaast hebben zij verschillende afspraken gemaakt die zien op de toegankelijkheid en stroomlijning van informatie. Verder zetten zij zich vanuit hun eigen rol in voor verbetering van de reisinformatie over toegankelijkheidsvoorzieningen en voor de uitwisselbaarheid van data. De rijksoverheid en OV-autoriteiten/concessieverleners hebben een inspanningsverplichting om bij andere partijen die reisinformatie aanbieden erop aan te dringen dat ook zij voldoen aan deze eisen.[124]

Communicatie bij het weg- of uitvallen van voorzieningen
Daarnaast zijn er in het bestuursakkoord afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden van verschillende partijen bij het wegvallen van toegankelijkheidsvoorzieningen, zoals een lift, hellingbaan, schuiftredes in bussen of reisassistentie.

118 College voor de Rechten van de Mens 27 februari 2023, *Oordeel 2023-26*.
119 *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 2471.
120 Artikel 8 Besluit toegankelijkheid van het OV.
121 Richtlijn (EU) 2019/882.
122 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 380, nr. 2.
123 College voor de Rechten van de Mens, ´Advies over het wetsvoorstel tot implementatie van Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 over toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten´, 25 februari 2022.
124 Artikel 6 (3) Bestuursakkoord.

Reizigers kunnen bij het wegvallen van voorzieningen contact opnemen met de klantenservices van de verschillende concessiehouders.[125] Het College begrijpt van mensen met een beperking dat het voor hen soms lastig is om steeds met verschillende partijen te moeten schakelen. Een mogelijke oplossing, volgens het College, is om één centrale klantenservice te hanteren, die reizigers op adequate en toegankelijk wijze kan bijstaan en kan doorverwijzen naar de juiste partij. Integrale informatie over de toegankelijkheid van een reis voor mensen met een beperking is momenteel onvoldoende beschikbaar. Om het plannen van reizen te vergemakkelijken is het dan ook noodzakelijk dat de partijen bij het bestuursakkoord concrete plannen uitwerken om data-uitwisseling over toegankelijkheidsvoorzieningen verder te bevorderen en de informatievoorziening aan reizigers te centraliseren.

Informatie over geldende (toegankelijkheids)normen
Het is positief dat de overheid zich zal inzetten om informatie over toegankelijkheidsnormen beschikbaar te stellen aan reizigers en partijen die betrokken zijn bij dit onderwerp.[126] De betrokkenheid van mensen met een beperking, en de mogelijkheid voor henzelf om de voortgang te kunnen monitoren, is immers belangrijk. Het College adviseert dan ook om informatie over de toegankelijkheidsnormen en de voortgang op dit gebied op toegankelijke wijze, inclusief heldere en begrijpelijke taal, op goed vindbare (ook online) locaties aan te bieden.

4.5 Sociale toegankelijkheid

Ervaringsdeskundigheid
Op grond van het Besluit moeten vervoerders in de wijze waarop zij OV aanbieden en verrichten rekening houden met het gebruik daarvan door personen met een functiebeperking. In het bestuursakkoord zijn specifieke afspraken gemaakt over bejegening. Zo is afgesproken dat het Rijk en decentrale ov-autoriteiten bij concessieverlening in de concessievoorwaarden zullen beschrijven hoe zij wensen dat hun personeel omgaat met reizigers met een beperking.[127]

Hiervoor worden richtlijnen opgesteld.[128] Ook stimuleren vervoerders het gebruik van het OV door mensen met een beperking via OV-ambassadeurs die informatiebijeenkomsten en proefreizen organiseren.[129] Dit is gezien het VN-verdrag toe te juichen.

Trainingen
Op basis van het VN-verdrag handicap moeten belemmeringen aangaande gedrag, waaronder een negatieve houding en gebrek aan begrip, worden weggenomen. De maatregelen rondom bejegening uit het bestuursakkoord kunnen hieraan bijdragen. Het College wijst erop dat het hierbij van belang is dat de richtlijnen die worden opgesteld in overeenstemming zijn met de eisen die volgen uit het VN-verdrag handicap. Het College adviseert met name om, zoals het VN-verdrag handicap voorschrijft (zie hiervoor paragraaf 2.3), trainingen aan te bieden over (sociale) toegankelijkheid om ervoor te zorgen dat aanbieders van diensten (inclusief de externen die zij inhuren) zich bewust zijn van hun verplichtingen. Het College adviseert om dergelijke trainingen op te nemen in de uitvoeringsprogramma's bij het bestuursakkoord.

4.6 Financiële toegankelijkheid

De voorzieningen die vervoerders in het OV en het ministerie van IenW aanbieden, zoals reisassistentie en de OV-begeleiderskaart, zijn kosteloos. Dit is in overeenstemming met het VN-verdrag handicap. Daarnaast wordt er op Europees niveau gewerkt aan een zogenoemde "EU-gehandicaptenkaart", die over de EU-grenzen heen moet zorgen voor gelijke toegang tot voorzieningen voor mensen met een beperking, onder meer op het gebied van cultuur, vrije tijd, sport en vervoer. De onlangs door de Europese Commissie gedane voorstellen voor een nieuwe richtlijn (zie ook hiervoor, paragraaf 4.1) bieden kansen om de financiële toegankelijkheid van het OV te versterken en verdienen ook om die reden de belangstelling.

125 Artikel 14 Bestuursakkoord.
126 Artikel 8 Bestuursakkoord.
127 Artikel 15 Bestuursakkoord.
128 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 785, p. 7.
129 Artikel 16 Bestuursakkoord.

4.7 Nauw overleg

Op basis van artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap geldt een algemene verplichting voor overheden om mensen met een beperking en hun organisaties nauw te betrekken bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving en beleid die hen betreffen of mede voor hen relevant zijn, zie hiervoor paragraaf 2.1. In het bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over de participatie van (vertegenwoordigers van) mensen met een beperking.[130] Op grond van bestaande wetgeving consulteren de rijksoverheid, decentrale OV-autoriteiten en concessiehouders consumentenorganisaties over onder andere toegankelijkheidskwesties. Het bestuursakkoord regelt dat zij hierbij ook de consumentenorganisaties raadplegen die over ervaringsdeskundigheid beschikken. Daarnaast stimuleren de rijksoverheid en decentrale OV-autoriteiten de deelname van deze organisaties aan het Landelijk Overleg Consumentenbelangen OV (LOCOV) en de Regionale Overleggen Consumentenorganisaties OV (ROCOVs).[131] Ook worden (vertegenwoordigers van) mensen met een beperking uitgenodigd voor terugkerende overleggen van de partijen.[132]

Het is positief dat er in het akkoord afspraken zijn gemaakt over het inzetten van ervaringsdeskundigheid. Tegelijkertijd merkt het College op dat het akkoord geen concrete eisen stelt met betrekking tot de deelname van ervaringsdeskundigen aan het LOCOV en de ROCOVs. Het College heeft van organisaties van mensen met een beperking begrepen dat zij vinden dat mensen met beperking in de praktijk niet in al deze overleggen goed vertegenwoordigd zijn. In het LOCOV behartigt de organisatie IederIn de belangen van mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking of chronische ziekte. Het ministerie van IenW heeft aangegeven dat momenteel wordt onderzocht hoe en op welke wijze ervaringsdeskundigheid kan worden geborgd in de ROCOV's en hoe ervaringsdeskundigheid een plek kan krijgen bij het opstellen en de implementatie van de uitvoeringsprogramma's.[133] Het College vindt het belangrijk dat het ministerie minimumeisen opstelt rondom de participatie van ervaringsdeskundigen en (vertegenwoordigers van) mensen met een beperking en een adequate infrastructuur in het leven roept die hun deelname ondersteunt en garandeert.

130 Het betrekken van (vertegenwoordigers van) mensen met een beperking wordt in meerdere artikelen van het bestuursakkoord geregeld. Zie bijv. artikel 11 van de inleiding van het Bestuursakkoord en artikel 1, 2, 3, 4 en 19 Bestuursakkoord.

131 Artikel 5 Bestuursakkoord.

132 Artikel 3 (3) Bestuursakkoord. Vertegenwoordigers van belangenorganisaties met een beperking worden uitgenodigd in het Directeurenoverleg en het Bestuurlijk Overleg van het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad als het bestuursakkoord wordt geagendeerd. Zie: ***Kamerstukken II*** 2022/23, 23 645, nr. 806.

133 ***Kamerstukken II*** 2022/23, 23 645, nr. 806.

4.8 Monitoring

De uitwerking van de gemaakte afspraken in het bestuursakkoord is geregeld in artikel 4 van het bestuursakkoord. Daarin staat dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de uitwerking van de afspraken voor wat betreft NS en ProRail. De OV-autoriteiten moeten voor hun gebied uitvoeringsprogramma's opstellen waarin ze ingaan op de uitwerking van de afspraken uit het bestuursakkoord. De rijksoverheid is 'systeem-verantwoordelijke partij' en verwacht dat de uitvoeringsprogramma's ambitieus en zo veel mogelijk concreet zijn en dat ze doelen en indien mogelijk aantallen, locaties en termijnen bevatten.[134] Op basis van de gemaakte afspraken en de uitwerking daarvan zal de rijksoverheid relevante regelgeving, zoals het Besluit aanpassen.[135] De verantwoordelijke partijen voeren afspraken alleen uit als deze voor hen haalbaar zijn. Dit moet de partij zelf toetsen op basis van proportionaliteit.[136]

De rijksoverheid monitort de voortgang van het bereiken van doelstellingen en afspraken en partijen spreken elkaar onderling aan op hun rollen en verantwoordelijkheden.[137] In het bestuursakkoord is afgesproken dat de wijze waarop monitoring en rapportering wordt uitgevoerd door de partijen nog nader wordt uitgewerkt.[138] Het ministerie van IenW heeft aangegeven dat het de samenhang tussen de acties en de voortgang van de afzonderlijke acties bewaakt, evenals de voortgang op het geheel. Ook is het ministerie van IenW verantwoordelijk voor het informeren van de Tweede Kamer.[139]

Het VN-verdrag handicap vereist dat voor de implementatie van toegankelijkheidseisen meetbare doelstellingen en kaders worden opgesteld. Daarnaast verplicht artikel 31 van het verdrag om relevante informatie te verzamelen, met inbegrip van statistische en onderzoeksgegevens om beleid te formuleren en te implementeren ter uitvoering van het verdrag. Conform het verdrag dient de verzamelde informatie te worden gespecificeerd en gebruikt voor de tenuitvoerlegging van het verdrag en bij het opsporen en aanpakken van belemmeringen waarmee mensen met een beperking worden geconfronteerd. De uitwerking van de afspraken uit het bestuursakkoord moet hieraan voldoen.

Het College adviseert om een rapporteringsverplichting wettelijk vast te leggen, bijvoorbeeld door in artikel 14 van het Besluit te bepalen dat partijen periodiek en openbaar rapporteren over de mate waarin is voldaan aan de wettelijke toegankelijkheidseisen. En te specificeren op welke manier de gegevens van de evaluatie worden gebruikt voor het opsporen en aanpakken van belemmeringen, en voor de implementatie van het verdrag. Om te voldoen aan het VN-verdrag handicap is het noodzakelijk dat de partijen mensen met een beperking nadrukkelijk betrekken bij zowel de uitwerking van de wijze waarop monitoring van het bestuursakkoord plaatsvindt als bij de monitoring zelf.

134 Artikel 4 (4) Bestuursakkoord.
135 Artikel 4 (6) Bestuursakkoord.
136 Artikel 2 Bestuursakkoord.
137 Artikel 19 Bestuursakkoord.
138 Artikel 19 (1) Bestuursakkoord.
139 *Kamerstukken II* 2022/23, 23 645, nr. 806.



Interview Jeroen en Anita

‘Liever vraag ik niet om hulp, het is vaak gewoon niet nodig’

Jeroen Eek en Anita Hubner reizen allebei met het openbaar vervoer. Maar de een botst vaker tegen hindernissen aan dan de ander. Jeroen kan slechts 5 procent zien en Anita heeft een bipolaire stoornis. “Vaak moeten mensen met een beperking zich aanpassen aan de omgeving. Maar als je de omgeving aanpast dan kan iedereen meedoen.”

Het lijkt een abc’tje. Jeroen Eek bezocht die dag een vriend die naar Den Haag was verhuisd. Zelf woont Jeroen in Amsterdam Noord en twee keer in de week reist hij met de trein naar Leiden voor zijn werk. Dat gaat meestal zonder al te veel problemen. Zolang hij maar blijft opletten of er geen wijzigingen in de dienstregeling zijn die niet zijn omgeroepen en evenmin in de 9292-app zijn doorgevoerd. Met zijn ogen kan hij slechts 5 procent zien. Dus als het alleen op het bord staat dan heeft hij geen idee.

Nu reisde Jeroen naar Den Haag, de volgende stop na Leiden, en waren er geen wijzigingen. Niet heel ingewikkeld dus. Vervelend was echter wel dat hij daarna nog met de bus moest om bij zijn vriend te komen. Die reis had hij weliswaar vooraf goed uitgekiend. Hij wist hoeveel tussenstops er waren en hoe laat de bus zou aankomen bij de halte waar hij uit moest stappen.

Maar eigenlijk wist hij dan nog niets, realiseerde Jeroen zich in de bus. Want bussen stoppen alleen bij een halte als iemand wil in- of uitstappen. Dus tellen hoe vaak de bus stil stond, had weinig zin. En de tijd in de gaten houden ook niet. Want hoe vaak komt het niet voor dat een bus ergens te laat aankwam, of te vroeg?

Een uur wachten... dan maar een taxi

Na een avondje uit had Jeroen al eens meegemaakt dat de bus zeven minuten eerder was weggereden dan gepland. Ook toen had hij geen idee, en bleef lang wachten. Tot iemand hem vertelde dat de bus al lang weg was, en hij – het was midden in de nacht – een uur moest wachten op de volgende bus. “Uiteindelijk nam ik toen maar de pont naar Amsterdam Noord en daarna een taxi. Dat ging nog net want mijn telefoonbatterij was bijna leeg.”

In de Haagse bus bood de chauffeur uitkomst. Zodra ze bij de halte waren waar Jeroen eruit moest, zou hij dat omroepen. En kwam uiteindelijk alles dus goed. Al had de reis hem veel meer stress opgeleverd dan hij zou wensen. “En ik moest die dag ook nog weer terug naar Amsterdam.”

Vooroordelen in de maatschappij

Psycholoog Anita Hubner zegt dat de meeste mensen met een psychische kwetsbaarheid doorgaans geen problemen ervaren in het openbaar vervoer. Althans niet vergelijkbaar met mensen die een fysieke of zintuigelijke beperking hebben, zoals Jeroen.

Wel kunnen neurodiverse reizigers die prikkelgevoelig zijn, bijvoorbeeld mensen met autisme, baat hebben bij een stiltecoupé, zegt Anita.

De beperkingen die neurodiversen meemaken worden in mindere mate bepaald door hoe de fysieke ruimte is ingericht, legt ze uit, maar worden veelal veroorzaakt door vooroordelen in de maatschappij. “Een neurodivers label is niet zichtbaar. Maar zodra mensen weten dat je een label hebt, dan loop je tegen stigmatisering en discriminatie aan.”

Jeroen Eek: “Als je dagelijks met het openbaar vervoer reist, leer je snel te leven met de beperkte toegankelijkheid. Je past je aan.”

Anita spreekt uit eigen ervaring. Toen ze psychologie studeerde, kreeg ze een psychose. Haar toenmalige psychiater zei dat zij nooit meer beter zou worden, niet zou kunnen afstuderen of zou kunnen werken als psycholoog.

Maar Anita zette door, studeerde af en werkte twintig jaar in de geestelijke gezondheidszorg als psycholoog. Inmiddels heeft ze haar eigen bedrijf. Ze is veelgevraagd spreker in binnen- en buitenland en auteur van het boek Vertel ik het wel of vertel ik het niet? Omgaan met het stigma op psychische aandoeningen dat ook in het buitenland is verschenen.

Omdraaien

Waarom mensen met een beperking nog niet helemaal op gelijke voet kunnen meedoen in de maatschappij komt volgens Anita niet door hun beperking, maar door de manier waarop de omgeving is ingericht en hoe er over hen wordt gedacht. "Te vaak moeten mensen met een beperking zich aanpassen aan de omgeving om mee te kunnen doen. Maar dat moeten we omdraaien: als je de omgeving aanpast, dan kan iedereen meedoen."

Dat is de kern van het VN-verdrag handicap, zegt ze. "Alle mensen met een beperking moeten gelijkwaardig en zelfstandig kunnen meedoen en dezelfde kansen krijgen als mensen zonder beperking."

En mensen die psychisch kwetsbaar zijn worden veel te vaak niet serieus genomen, zegt ze. Als voorbeeld noemt ze het thuiswerken. Wie psychisch kwetsbaar is, kan reizen met openbaar vervoer als een groot probleem ervaren. "Maar als je tot voor kort bij je werkgever vroeg of je nu en dan vanuit huis kon werken, reageerden collega's vaak met opmerkingen als: "Ik ben ook weleens moe" of "Ik wil ook wel een dagje vrij...". Gelukkig is dat sinds de coronapandemie veranderd, zegt Anita. Mensen met én zonder handicap mogen nu veel meer zelf beslissen waar ze werken."

Iedereen komt weleens te laat

Ook Jeroen werkt deels thuis. "Twee dagen in de week. Mijn andere twee werkdagen reis ik vanuit Amsterdam naar Leiden waar ik voor de gemeente werk."

's Morgens neemt hij eerst de metro naar Amsterdam Centraal en daar pakt hij de trein naar Leiden. Geregeld gaat er wel wat mis. Bijvoorbeeld omdat de trein ineens van een ander spoor vertrekt zonder dat dat met hem is gedeeld.

"Gelukkig rijden er veel treinen tussen Leiden en Amsterdam, waardoor ik kwartier later alweer een volgende trein kan pakken." Op zijn werk vinden ze dat nooit een probleem. "Iedereen komt weleens te laat. Ik ben niet de enige." En als hij een belangrijke afspraak heeft, neemt hij wel altijd een trein eerder. Zodat hij zeker weet dat hij op tijd is.

Trappen tellen

"Het went", zegt hij nuchter. "Als je dagelijks met het openbaar vervoer reist, leer je snel te leven met de beperkte toegankelijkheid. Je past je aan."

Maar makkelijk is dat zeker niet altijd. Reist hij via een hem onbekend station dan moet hij vooraf goed uitzoeken welk perron hij moet hebben, en hoeveel perrons er zijn. "Ik heb nog wel een beetje zicht zodat ik nog net kan zien hoeveel trappen er zijn en zo kan ik wel kan inschatten welke trap naar het juiste perron leidt."

Neurodiverse mensen die prikkelgevoelig of angstig zijn, kunnen last hebben van drukte en de onoverzichtelijkheid van het openbaar vervoer, zegt Anita. Ze noemde al de stiltecoupé die een oplossing kan zijn, en benadrukt dat er dan met íedereen rekening moet worden gehouden. "Dus zowel met mensen die rustig in de trein willen werken als met iemand die bijvoorbeeld autisme of adhd heeft en daardoor in een prikkelarme ruimte wil reizen."

Dan maar tien minuten langer reizen

Ook Jeroen zegt vaak rust en overzicht nodig te hebben. Hoewel de reis naar Leiden tien minuten sneller zou gaan als hij via NS-station Amsterdam Zuid zou reizen, doet hij dat nooit. “Het is daar altijd heel druk. Veel mensen stappen tegelijkertijd uit, zijn gehaast en duwen elkaar. Heel stressvol. Daarom reis ik liever via Amsterdam Centraal, dan doe ik er maar iets langer over.”

Anita Hubner: “De stiltecoupé is zowel voor mensen die rustig willen werken als voor iemand met autisme of adhd die in een prikkelarme ruimte wil reizen”

Hoewel zijn handicap redelijk zichtbaar is, Jeroen loopt altijd met een taststok, zijn mensen niet altijd bereid hem te hulp te schieten, is zijn ervaring. “Vaak lijken reizigers alleen maar met zichzelf bezig te zijn”, zegt hij. “Al zijn er gelukkig echt wel vriendelijke mensen. Ik heb veel leuke gesprekken gevoerd nadat ik om hulp had gevraagd. Je leert aardige mensen kennen.”

Soms kunnen mensen juist overdreven behulpzaam zijn, zegt Jeroen ook. “Ongevraagd pakken ze dan mijn arm, en moet ik zeggen dat dat niet hoeft. Onlangs pakte iemand daarna toch nog een tweede keer mijn arm omdat ik een drempel over moest. Ook die had ik met mijn stok al lang waargenomen.” Liever vraagt Jeroen daarom niet om hulp. “Het is vaak gewoon niet nodig.”

5. Doelgroepenvervoer

Omdat het OV nog niet over de volle breedte algemeen toegankelijk is, zijn specifieke maatregelen getroffen die bekend staan onder de benaming 'doelgroepenvervoer'. Voorbeelden zijn leerlingenvervoer en sociaal-recreatief doelgroepenvervoer om familie en vrienden te bezoeken of voor vrijetijdsbesteding.

5.1 Praktijk: verkennend onderzoek

Het College heeft in 2023 door het externe onderzoeksbureau Verwonderzoek verkennend onderzoek laten uitvoeren naar het sociaal-recreatieve doelgroepenvervoer (hierna: het onderzoeksrapport 'Niet zomaar op reis').[140] Dit onderzoek bestond uit drie fases: (1) een brede verkenning van het onderwerp en de literatuur; (2) diepte-interviews met betrokkenen op landelijk niveau en drie gemeentelijke case studies; (3) toetsing en validering van de bevindingen.[141]

Sociaal-recreatief doelgroepenvervoer valt uiteen in twee categorieën: vervoer op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo-vervoer) en vervoer met Valys. In de praktijk voeren vervoersbedrijven de Valys- en Wmo-ritten uit. Er zijn enkele grote, landelijk opererende taxibedrijven en daarnaast veel bedrijven die lokaal of regionaal actief zijn. Deze taxibedrijven voeren vaak uiteindelijk ook de andere vormen van doelgroepenvervoer uit, zoals het zittend ziekenvervoer, het Wlz-vervoer of vervoer van en naar werk of onderwijs.[142]

Soms is er tussen de vervoerder(s) en de gemeente ook nog een regiecentrale ingericht. Deze kan onafhankelijk van de vervoerders ingekocht zijn of deel uitmaken van dezelfde aanbesteding. De regiecentrale is het aanspreekpunt voor de gebruikers. Deze neemt ritverzoeken in ontvangst en plant deze vervolgens bij de verschillende vervoerders. In veel gevallen combineert de regiecentrale verschillende soorten vervoer, zodat de gebruiker niet naar verschillende centrales hoeft te bellen. [143]

Het verkennend onderzoek concludeert dat er knelpunten zijn rond het sociaal-recreatief doelgroepenvervoer in de praktijk. Het College beschouwt de door de onderzoekers geconstateerde knelpunten in het licht van het VN-verdrag handicap.

a. Mobiliteit

Er is een aantal randvoorwaarden waar gebruikers van het doelgroepenvervoer rekening mee moeten houden wanneer ze een rit aanvragen. Het gaat om de vooraanmeldtijd, stiptheidsmarge en omrijtijd.[144] Deze randvoorwaarden kunnen beperkend werken voor mensen met een beperking die op deze vorm van vervoer zijn aangewezen. In vergelijking met het OV zijn de stiptheidsmarges zo groot dat er volgens de onderzoekers geen sprake is van gelijkwaardigheid tussen OV en doelgroepenvervoer.[145] Vanuit het VN-verdrag handicap gezien schort het ernstig aan mobiliteit op het tijdstip van keuze.

Het komt geregeld voor dat vervoerders de stiptheid binnen de marges van 15 minuten voor en na de afspraak niet halen.[146] Daarnaast maken gebruikers het regelmatig mee dat hun ritten veel langer duren dan zij hadden verwacht, of dat ritten niet beschikbaar zijn, ondanks een tijdige aanvraag.[147] Deze twee knelpunten vinden deels hun oorzaak in de nasleep van de coronacrisis. Deze leidde tot ontevredenheid bij gebruikers en ook tot een proces van afschalen en opschalen bij bedrijven dat veel tijd en energie vergde. Daarnaast speelt het personeelstekort in de sector een rol, aldus de onderzoekers. Uiteindelijk leiden deze knelpunten ertoe dat gebruikers niet durven te vertrouwen op Wmo-vervoer en Valys.[148] Ook dit is gezien het VN-verdrag handicap gezien zorgelijk. De vraag rijst of de specifieke maatregelen voldoende zijn om toegang tot vervoer te borgen voor de mensen met een beperking die erop aangewezen zijn.

140 Verwonderzoek, 'Niet zomaar op reis. Onderzoek naar doelgroepenvervoer in Nederland', mensenrechten.nl, juli 2023.
141 Verwonderzoek 2023, p. 40-41.
142 Verwonderzoek 2023, p. 15.
143 Verwonderzoek 2023, p. 15.
144 Verwonderzoek 2023, p. 24.
145 Verwonderzoek 2023, p. 25.
146 Verwonderzoek 2023, p. 24.
147 Verwonderzoek 2023, p. 24.
148 Verwonderzoek 2023, p. 24.

Bij ketenreizen – eerst OV en dan doelgroepenvervoer of andersom – blijken het doelgroepenvervoer en het OV in de praktijk voor gebruikers niet goed te werken.[149] Voor een groot deel heeft dit volgens de onderzoekers te maken met de opstapeling van margetijden en onvoorspelbaarheden in het doelgroepenvervoer. Onderliggend aan de uitdagingen van de ketenreis is het gebrek aan flexibiliteit in zowel OV als doelgroepenvervoer.[150] De nadruk in het doelgroepenvervoer lijkt volgens de onderzoekers vooral op efficiëntie te liggen en niet op een kwalitatief goede dienstverlening.[151]

b. Communicatieve toegankelijkheid

Vervoerders houden mensen met een beperking in de praktijk niet altijd goed op de hoogte over veranderingen of vertragingen. Uit het onderzoek 'Niet zomaar op reis' blijkt ook dat er verschillen zijn in de manier waarop vervoerders communiceren, zowel bij het plannen van een rit als bij onvoorziene omstandigheden zoals een vertraging of uitval van een rit. Sommige bedrijven werken met automatische berichten. Bij anderen gaat het handmatig door de chauffeur. Soms belt de regiecentrale als er vertraging is.[152] Vanuit het VN-verdrag handicap gezien is het van belang dat vervoerders reisinformatie op een integrale, toegankelijke wijze, inclusief heldere en begrijpelijke taal, op goed vindbare (online en offline) locaties aanbieden.

c. Sociale toegankelijkheid

De bejegening door chauffeurs heeft een grote impact op de reiservaring van gebruikers. Over het algemeen lijken gebruikers vooral positief te zijn over de bejegening. Uitzonderingen waarbij het toch misgaat tussen gebruiker en chauffeur, zijn situaties waarin er een mismatch is tussen voertuig en klantindicatie. Het komt voor dat een chauffeur hierdoor iemand niet kan meenemen en een gebruiker zonder alternatief moet achterblijven.[153] Dit kan leiden tot situaties die ongezond zijn (lang moeten wachten in slechte weersomstandigheden) of minder veilig voor mensen met een beperking. Het is niet altijd duidelijk wie er verantwoordelijk is voor het regelen van een alternatief, waardoor mensen geraakt worden in hun mobiliteit op de wijze en op het tijdstip van hun keuze.

d. Financiële toegankelijkheid

Tot slot is het persoonlijk kilometerbudget (PKB) van 700 kilometer bij Valys een punt van zorg voor gebruikers. Gebruikers krijgen per jaar 700 kilometer toegewezen. Daarmee kunnen ze voor € 0,22 per kilometer reizen. Voor mensen die bijvoorbeeld geregeld bij familie op bezoek willen gaan die verder weg woont, is dit budget al snel op en moeten ze zelf alternatief vervoer betalen.[154] Zeker voor mensen met een (arbeids)beperking van jongs af aan kan dit een fors bedrag zijn. Het College werpt dan ook de vraag op hoe zich dit verhoudt tot het bepaalde in artikel 29, aanhef en onder a, VN-verdrag handicap over de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap op de wijze en op het tijdstip van hun keuze en tegen een betaalbare prijs.

5.2 Structuren en processen

´Doelgroepenvervoer´ is geen wettelijk bepaald begrip. In verschillende wetten zijn voorzieningen opgenomen die mensen met beperkingen in staat moeten stellen om zich te verplaatsen. Vele actoren zijn betrokken bij de uitvoering daarvan waaronder gemeenten, Valys, zorgverzekeraars, dagbestedingsinstellingen en het UWV. De wettelijke basis is geregeld in een aantal verschillende wetten, waarvoor drie ministeries (politiek, bestuurlijk en financieel) verantwoordelijk zijn: VWS (Wmo-vervoer, Valys, ziekenvervoer, vervoer naar dagbesteding), SZW (vervoer naar werk) en OCW (vervoer naar school/onderwijs).[155] Voor een volledig overzicht, zie het verkennend onderzoek.[156]

In het onderzoeksrapport ligt de focus op het sociaal-recreatieve doelgroepenvervoer. Op pagina 13 is te zien dat dit uiteen valt in twee categorieën: Wmo-vervoer en Valys. De voorwaarden, inrichting en uitvoering van het Wmo-vervoer worden geregeld door gemeenten. Wmo-vervoer is bedoeld voor korte ritten. De exacte voorwaarden verschillen enigszins per gemeente, maar in de regel komt het erop neer dat het bedoeld is voor

149 Verwonderzoek 2023, p. 26.
150 Verwonderzoek 2023, p. 27.
151 Verwonderzoek 2023, p. 29.
152 Verwonderzoek 2023, p. 25.
153 Verwonderzoek 2023, p. 26.
154 Verwonderzoek 2023, p. 25.
155 Verwonderzoek 2023, p. 12.
156 Verwonderzoek 2023, p. 13.

ritten tot circa 25 kilometer. De meeste gemeenten stellen een maximum aan het aantal kilometers dat per jaar gereden mag worden, bijvoorbeeld 1.500 of 2.000 kilometer.

Valys valt rechtstreeks onder de bevoegdheid en coördinatie van het ministerie van VWS en is juist bedoeld voor ritten langer dan 25 kilometer (of vijf ov-zones). Het ministerie koopt deze dienst in en legt de voorwaarden voor gebruikers vast. Valys is toegankelijk voor mensen die voldoen aan ten minste één van deze vier criteria: ze hebben recht op Wmo-vervoer, ze hebben recht op een Wmo-rolstoel of -scootmobiel, ze hebben een gehandicaptenparkeerkaart of ze hebben een OV-begeleiderskaart. Standaard krijgen mensen een 'persoonlijk kilometerbudget' (PKB) van 700 kilometer per jaar. Dat betekent dat ze, zolang ze binnen de 700 kilometer blijven, 22 cent per kilometer betalen. Dit is ongeveer in lijn met de gemiddelde OV-kosten (bus, tram, trein), en hoger dan de gemiddelde kosten van een treinreis. Elke kilometer boven die 700 kilometer op jaarbasis kost 1,35 euro. Mensen met zeer ernstige chronische beperkingen van medische aard kunnen een hoog kilometerbudget van 2.350 kilometer krijgen.

Het stelsel van doelgroepenvervoer is volgens de onderzoekers die het College de opdracht gaf een verkenning uit te voeren ''complex en versnipperd''.[157] Op landelijk niveau is het ministerie van VWS 'stelselverantwoordelijk' voor het Wmo-vervoer en het Valys- doelgroepenvervoer. Dat wil zeggen dat het ministerie ten minste verantwoordelijk is voor het stelsel van wet- en regelgeving omtrent doelgroepenvervoer.[158] Wmo-vervoer valt onder het grote gedecentraliseerde budget voor de uitvoering van het sociaal domein. Voor de uitvoering van Valys is het ministerie van VWS direct verantwoordelijk. Op lokaal niveau zijn gemeenten verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het Wmo-vervoer. Dit kopen ze via openbare aanbestedingen in bij vervoersbedrijven. Verschillende gemeenten stellen soms verschillende voorwaarden voor het Wmo-vervoer. Naast de inkoop van Wmo-vervoer zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de toegang hiertoe. Wijkteams of Wmo-consulenten geven daarvoor indicaties af.

De rol van landelijke actoren is in het stelsel van het doelgroepenvervoer dus minimaal, maar betrokkenen geven aan een transparante en zichtbare toezichthouder te missen.[159]

Het ministerie van VWS coördineert het opstellen van een verbeteragenda doelgroepenvervoer.[160] Op basis van aangedragen wensen en signalen ontwikkelen de betrokken overheden, brancheorganisaties en belangenvertegenwoordigers verbeteracties die direct of indirect gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van reizen met doelgroepenvervoer en OV voor mensen met een beperking. Hierbij kan gedacht worden aan aanbestedingsmogelijkheden, contractuele en beleidsmatige ontschotting, monitoring van en toezicht op de gewenste kwaliteit, beloning van chauffeurs, het voeren van adequaat contractmanagement en inclusieve mobiliteit. Het bestuursakkoord (zie hoofdstuk 4) en het VN-verdrag handicap worden hierbij in ogenschouw genomen. Naar verwachting wordt de agenda later dit jaar gepubliceerd.

Doelgroepenvervoer geldt als een specifieke maatregel (vgl. hoofdstuk 2). Het College constateert dat de aansluiting tussen OV als algemene voorziening en doelgroepenvervoer als specifieke maatregel niet optimaal is.

157 Verwonderzoek 2023, p. 9.
158 ***Kamerstukken II*** 2021/22, 24 170, nr. 254.
159 Verwonderzoek 2023, p. 30.
160 Verwonderzoek 2023, p. 16.

6. Slotbeschouwing en aanbevelingen

In deze slotbeschouwing trekt het College op basis van zijn bevindingen in de voorgaande hoofdstukken conclusies over de situatie in Nederland in het licht van het beoordelingskader (paragraaf 6.1). Op basis van deze conclusies doet het College verschillende aanbevelingen om het OV en doelgroepenvervoer toegankelijker te maken voor mensen met een beperking. De aanbevelingen zijn gericht op de verschillende elementen van toegankelijkheid (paragraaf 6.2). In paragraaf 6.3 bespreekt het College het doelgroepenvervoer als maatregel van specifieke toegankelijkheid. Het doet een oproep om als stip op de horizon te plaatsen – in lijn met het VN-verdrag handicap – een meer integrale benadering van toegang tot vervoer en mobiliteit van mensen met een beperking en daar beleid op te ontwikkelen. Het College sluit in paragraaf 6.4 af met een oproep tot bekrachtiging van het VN-verdrag handicap voor Caribisch Nederland.

6.1 Waar toegang tot vervoer en mobiliteit volgens het verdrag aan moeten voldoen

Het VN-verdrag handicap gaat uit van een sociaal model, dat er op gericht is om de obstakels in de samenleving weg te nemen die mensen met een beperking verhinderen om daadwerkelijk te participeren in de maatschappij. Toegang tot vervoer en mobiliteit spelen hierbij een belangrijke rol. Het reizen met het OV of doelgroepenvervoer is een belangrijk onderdeel van het dagelijks leven en een randvoorwaarde voor de uitoefening van verschillende andere mensenrechten, zoals het recht op gezondheid (artikel 25), werk (artikel 27) en op deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport (artikel 30). Daarom heeft de monitor als titel: reizen in het dagelijks leven.

In het VN-verdrag handicap staat dat de overheid passende maatregelen moet nemen om te zorgen dat mensen met een beperking net als ieder ander toegang hebben tot vervoer. Het doel daarvan is om hen in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven (artikel 9, eerste lid, VN-verdrag handicap). Ook het recht op persoonlijke mobiliteit is van belang voor reizen in het dagelijks leven (artikel 20 VN-verdrag handicap).[161] Dit betekent onder andere dat verdragsstaten alle effectieve maatregelen moeten nemen om de persoonlijke mobiliteit van mensen met een beperking te faciliteren: op de wijze en het tijdstip van hun keuze en tegen een betaalbare prijs (artikel 20 aanhef en sub a VN-verdrag handicap).

Toegang tot vervoer heeft drie lagen: algemene toegankelijkheid van vervoer, het treffen van specifieke maatregelen en het doen van redelijke aanpassingen (zie paragraaf 2.2). De algemene toegankelijkheid moet volgens het verdrag actief worden verbeterd. Daarbij hoort dat de overheid de algemene toegankelijkheid geleidelijk verbetert en waar nodig specifieke maatregelen treft, ook wanneer daar nog niet concreet door personen met een beperking om is verzocht. Dit is een absolute verplichting. Dit is anders bij redelijke aanpassingen die zijn afgestemd op de behoefte van een specifiek individu. In dat geval moet een individu eerst een verzoek om een aanpassing indienen en kan deze geweigerd worden in het geval van een onevenredige belasting.

Toegankelijkheid omvat de fysieke omgeving, bijvoorbeeld het kunnen instappen in de bus, maar ook over de communicatieve, sociale en financiële toegankelijkheid (zie paragraaf 2.3). Deze elementen hangen onderling nauw met elkaar samen. Als de informatie van een reis-app gedateerd is of ontoegankelijk voor mensen met een beperking, dan houdt het op. Als de dienstverlening in het OV niet op orde is, dan kunnen mensen met een beperking feitelijk geen gebruik maken van het OV, al zijn de voertuigen (zoals bussen en treinen) fysiek nog zo goed toegankelijk. Kortom,

161 Onder andere de toegang tot hulpmiddelen valt onder artikel 20 van het VN-verdrag handicap. Dit aspect van persoonlijke mobiliteit is bestudeerd in de monitorrapportage van 2021 en zal daarom hier niet verder worden behandeld.

inspanningen op het fysieke vlak moeten samengaan met inspanningen op de andere vlakken, om de toegankelijkheid van het OV volledig te realiseren.

Daarnaast zijn nauw overleg, dataverzameling, universeel ontwerp en bewustwording van belang om toegang tot vervoer en mobiliteit goed te regelen.

6.2 Met het OV van A naar B

Verschillende actoren zijn betrokken bij het realiseren van toegang tot vervoer in Nederland. Eind 2022 hebben de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), decentrale ov-autoriteiten, de vervoerders en ProRail in het bestuursakkoord toegankelijkheid OV 2022-2032 afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat het OV in 2040 volledig toegankelijk is voor iedereen. Daarbij is het VN-verdrag handicap echt als uitgangspunt betrokken. Het College vindt dat een positieve ontwikkeling, die hard nodig is omdat de praktijk, gevormd door mensen met een beperking op reis in hun dagelijks leven, weerbarstig is. Een succesvolle reis is geen vanzelfsprekendheid en een reis zonder stress nog minder. Er is nog veel te winnen als het gaat om de toegankelijkheid van het OV. Zelfstandig reizen is voor mensen met een beperking nog steeds een grote uitdaging.

Het College roept alle betrokken partijen op om door te blijven gaan met het verbeteren van het OV met het VN-verdrag handicap als leidraad. Geleidelijke verdere verwezenlijking van toegang tot vervoer en mobiliteit is immers de sleutel tot de uitvoering van het gehele verdrag.

Fysieke toegankelijkheid

Het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer (hierna: het Besluit)[162] en de Regeling toegankelijkheid van het openbaar vervoer (hierna: de Regeling)[163] stellen verschillende eisen aan de fysieke toegankelijkheid van haltes, stations en voertuigen. Zo moeten haltes en stations onder meer beschikken over een aansluiting tussen perron en voertuig die een onbelemmerde toegang mogelijk maakt.[164] Aan de eisen zijn verschillende percentages en termijnen verbonden. Haltes en stations moesten vanaf 2020 voor ten minste 70 procent voldoen aan de eisen voor toegankelijkheid.[165] Voor nieuwe, vernieuwde en verbeterde voertuigen, haltes, stations en reisinformatie gelden de toegankelijkheidseisen per direct.[166] Met het programma Toegankelijkheid Stations maakt ProRail alle treinstations in het hoofdrailnet toegankelijk. In 2019 was het percentage reizigers dat van of naar een toegankelijk station reist 66 procent.[167] Eind 2020 was dit ruim 76 procent.[168]

Een aandachtspunt dat het College signaleert gaat over bussen en grotere hulpmiddelen zoals scootmobielen aan de ene kant en buurtbussen aan de andere kant. In 2019 oordeelde het College dat de regels in het Besluit en de Regeling niet duidelijk genoeg zijn over de eisen die gelden voor bussen, omdat niet duidelijk is of de bus ook toegankelijk moet zijn voor een scootmobiel. Het College heeft geadviseerd om de tekst van het Besluit en de Regeling te verduidelijken. Het Besluit is sindsdien in ieder geval nog niet aangepast. In artikel 13 van het bestuursakkoord is het volgende afgesproken: "Het Rijk onderzoekt in samenwerking met Decentrale OV-autoriteiten en Concessiehouders of bussen zodanig aangepast kunnen worden dat reizigers die hulpmiddelen gebruiken, maar deze momenteel niet veilig kunnen meenemen en gebruiken in bussen, deze in de toekomst wel veilig kunnen meenemen en gebruiken in bussen. In dit onderzoek worden ook de eventuele kosten en de verhouding met de Europese regelgeving meegenomen."[169]

162 Besluit van 31 maart 2011, ***Stb***. 2011, 225.
163 Regeling van 4 april 2012, ***Stcrt***. 2012, 7099.
164 Artikel 5, lid 1 (a) Besluit toegankelijkheid van het OV. Zie ook de technische eisen zoals opgenomen in Verordening (EU) 1300/2014.
165 Artikel 3.4:1 Regeling toegankelijkheid van het OV.
166 Artikel 17 Besluit toegankelijkheid van het OV.
167 Voortgangsrapportage 2020 Onbeperkt meedoen!, bijlage bij ***Kamerstukken II*** 2020/21, 24 170, nr. 237, p. 28.
168 . 't Mannetje e.a., ***Actualisatierapport Toegankelijkheid Spoor 2021***, ProRail 2021, bijlage bij ***Kamerstukken II*** 2020/21, 29 984, nr. 931, p. 30.
169 Artikel 13 Bestuursakkoord.

Verder zijn niet alle buurtbussen geschikt voor mensen die gebruik maken van grotere hulpmiddelen zoals scootmobielen. Uit artikel 18 van het Bestuursakkoord volgt dat het Rijk onderzoek laat uitvoeren naar de vraag welke maatregelen effectief zijn om de buurtbus rolstoeltoegankelijk te maken. Het College stelt vast dat er in de praktijk grote behoefte is aan dit onderzoek. Van belang is dat dit onderzoek in samenspraak met mensen met een beperking en hun (vetregenwoordigende) organisaties wordt verricht. Het College roept de concessieverleners in de tussentijd op om niet nog meer bussen door buurtbussen te vervangen.

Communicatieve toegankelijkheid
Actuele informatie over de toegankelijkheid en faciliteiten op stations en haltes is noodzakelijk voor het plannen van een reis. Dit is extra van belang nu haltes en stations op dit moment nog niet volledig toegankelijk zijn. Op grond van artikel 9 van het VN-verdrag handicap moet de overheid de algemene toegankelijkheid voor iedereen geleidelijk verbeteren en waar nodig specifieke maatregelen treffen.

Het Besluit schrijft voor dat reisinformatie en informatie over de toegankelijkheid van voorzieningen ten minste via internet in beeld en geluid en desgevraagd op schrift en per telefoon beschikbaar en bruikbaar moet zijn voor mensen met een functiebeperking. Daarnaast is in 2021 de Europese Toegankelijkheidsrichtlijn aangenomen.[170] Dankzij de richtlijn gelden er in Nederland in principe vanaf juni 2025 strengere toegankelijkheidseisen voor diensten en producten op onder meer het gebied van reisinformatie en klantenservice. Positief is dat in de NS reisplanner de optie beschikbaar is om toegankelijke reizen te plannen. Een ander positief voorbeeld van communicatieve toegankelijkheid is de smartphone-app van het Nederlands Gebarencentrum, die onder meer treingebaren bevat.

Een aandachtspunt is dat informatie over de toegankelijkheid van voorzieningen, zoals liften, nog niet actueel genoeg is, waardoor mensen hun reis onderweg moeten staken of wijzigen.

Een ander knelpunt dat mensen met een beperking signaleren is dat de informatie omtrent het reizen versnipperd is en niet op een integrale wijze te raadplegen. Het plannen van één reis kan zo veel tijd kosten. Dit komt doordat verschillende websites moeten worden geraadpleegd, bijvoorbeeld voor het opzoeken van de voorwaarden rondom het reizen met hulpmiddelen of voor het boeken van reisassistentie. Op basis van het VN-verdrag handicap hebben mensen met een beperking recht op toegankelijke informatie, niet alleen bij het plannen van een reis, maar ook tijdens de reis. Het College roept op tot inrichting van een centraal punt waar reizigers met een beperking de noodzakelijke actuele informatie kunnen krijgen om van A naar B te komen. Ook als er verschillende soorten OV aan te pas komen of een combinatie met doelgroepenvervoer en met actuele informatie over uitgevallen voorzieningen en vraagt de regering dit te bevorderen.

Sociale toegankelijkheid
Op grond van het Besluit moeten vervoerders in de wijze waarop zij OV aanbieden en verrichten rekening houden met het gebruik daarvan door personen met een functiebeperking. Ook stimuleren vervoerders het gebruik van het OV door mensen met een beperking via OV-ambassadeurs die informatiebijeenkomsten en proefreizen organiseren.[171]
Dit is gezien het VN-verdrag toe te juichen. Uit het onderzoek blijkt echter dat reizigers met een beperking bij het dagelijks vervoer nog te vaak te maken krijgen met incorrect gedrag en zelfs soms met respectloos gedrag. Zo gebeurt het nog dat medewerkers van vervoerders soms weigeren om hen te assisteren.

Een gebrek aan sociale toegankelijkheid van het OV levert voor mensen met een beperking veel stress op. Hierbij merkt het College op dat niet alle beperkingen (direct) zichtbaar zijn. Juist voor mensen met een minder of niet zichtbare beperking, zoals een lichtverstandelijke beperking, of neurodiversiteit, speelt sociale toegankelijkheid een belangrijke rol.

170 Richtlijn (EU) 2019/882.

171 Artikel 16 Bestuursakkoord.

Het is dan ook belangrijk dat de overheid zorgt voor voldoende algemene bewustwording rondom herkenning en bejegening van mensen met een beperking en dat vervoerders zich laten trainen om mensen met een (onzichtbare) beperking op een adequate wijze te kunnen assisteren. Het College roept de partijen bij het bestuursakkoord op om te blijven investeren in periodieke en praktijkgerichte trainingen over (sociale) toegankelijkheid om zo de bewustwording te vergroten.

Financiële toegankelijkheid
De voorzieningen die vervoerders in het OV en het ministerie van IenW aanbieden, zoals reisassistentie en de OV-begeleiderskaart, zijn kosteloos. Dit is in overeenstemming met het VN-verdrag handicap.

Mensen met een beperking kunnen door het gebrek aan toegankelijkheid vooralsnog echter niet op gelijke voet gebruikmaken van het OV. De ontoegankelijkheid van het OV dwingt sommige reizigers met een beperking tot reizen met de auto. Dit is vaak duurder dan reizen met het OV. Wanneer vervoer per auto niet mogelijk is, kan de eigen bijdrage in het doelgroepenvervoer tot schrijnende situaties leiden. Zo is het persoonlijk kilometerbudget (PKB) van 700 kilometer voor € 0,22 per kilometer bij Valys een punt van zorg voor gebruikers (zie paragraaf 5.1). Voor mensen die bijvoorbeeld geregeld bij familie op bezoek willen gaan die verder weg woont, is dit budget al snel op en moeten ze zelf alternatief vervoer betalen.[172] In het bijzonder voor mensen met een (arbeids)beperking van jongs af aan kan dit een fors bedrag zijn. Het College roept de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) op om te onderzoeken of het mogelijk is om de tarieven voor Valysreizen door mensen met een beperking te verlagen, zeker zolang het OV voor hen niet volledig toegankelijk is.

6.3 Het VN-verdrag handicap plaatst een stip op de horizon

Zolang het OV nog niet algemeen toegankelijk is en mensen met een beperking nog niet met het OV kunnen reizen, zijn zij aangewezen op het doelgroepenvervoer als maatregel van specifieke toegankelijkheid. Dat maakt het doelgroepenvervoer een belangrijke voorziening voor reizen in het dagelijks leven. Uit onderzoek dat het College heeft laten uitvoeren blijkt dat er voorbeelden zijn van situaties waarin het huidige stelsel van doelgroepenvervoer er niet in slaagt om de mobiliteit van mensen met een beperking te garanderen en de grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap zoals autonomie, toegankelijkheid en participatie te waarborgen; het gaat om de opzet (structuren/processen) en om de uitvoering (praktijk).

Het uitgangspunt van doelgroepenvervoer is dat het vervoer binnen een redelijke termijn beschikbaar is, binnen de afgesproken marges op tijd komt en de gebruiker ook op tijd naar de bestemming brengt. Uit het verkennend onderzoek dat het College liet uitvoeren blijkt dat dit niet altijd lukt. Daarnaast maken reizigers het regelmatig mee dat hun ritten langer duren dan zij hadden verwacht en boven de gespecificeerde omrijtijd uitkomen. Ook kan het voorkomen dat ritten niet beschikbaar zijn, ondanks een tijdige aanvraag.

De ervaren knelpunten in het doelgroepenvervoer hebben grote directe en indirecte gevolgen: te laat komen voor een afspraak of voor het einde van een vergadering weg moeten. Mensen met een beperking passen zich aan. Door de problemen in het doelgroepenvervoer blijven ze vaker thuis en kunnen zij hun rechten onder het VN-verdrag handicap op vele terreinen niet daadwerkelijk genieten.

Het gegeven dat het stelsel van doelgroepenvervoer complex is, lijkt ook de sturing en doorontwikkeling van het stelsel in de weg te staan. Het College ziet dat de verschillende vormen van doelgroepenvervoer en het OV los van elkaar en complementair worden beschouwd. VWS is verantwoordelijk voor doelgroepenvervoer, terwijl het OV onder de verantwoordelijkheid van IenW valt. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor vervoer op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo-vervoer), terwijl provincies concessies verlenen voor het OV.

172 Verwonderzoek 2023, p. 25.

Om het VN-verdrag handicap over de volle breedte te implementeren, is reizen in het dagelijks leven onontbeerlijk. Reizen van A naar B met inbegrip van combinatiereizen (verschillende vormen van OV of OV met doelgroepenvervoer). Het College roept de regering daarom op om als stip op de horizon te plaatsen – in lijn met het VN-verdrag handicap – een meer integrale benadering van toegang tot vervoer en mobiliteit van mensen met een beperking en daar beleid op te ontwikkelen.

6.4 Caribisch Nederland

Tot slot roept het College de regering op tot bekrachtiging van het VN-verdrag handicap voor Caribisch Nederland. Op Bonaire, St. Eustatius en Saba is in beperkte mate OV. De vraag rijst hoe toegang tot vervoer en mobiliteit van mensen met een beperking gerealiseerd wordt. Het College adviseert de regering om toegang tot vervoer en mobiliteit op deze eilanden te betrekken bij het verrichten van een nulmeting bij invoering van BES-gelijkebehandelingswetgeving.

www.mensenrechten.nl