

**ADVIES**

**Conceptbesluit toegankelijkheid voor personen met een  
handicap of chronische ziekte**

aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naar aanleiding van de  
internetconsultatie van 25 oktober tot 7 november 2016

# INHOUD

## 1 Inleiding

Op 25 oktober 2016 is het conceptbesluit 'Algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte' gepubliceerd en opengesteld voor internetconsultatie. Dit besluit geeft invulling aan artikel 2a van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ), dat op 1 januari 2017 in werking treedt. In artikel 2a WGBH/CZ is de norm opgenomen die tot doel heeft progressieve, geleidelijke algemene toegankelijkheid te verwezenlijken<sup>1</sup>. Deze norm is vrij algemeen geformuleerd en daarom is in het tweede lid van artikel 2a WGBH/CZ bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur invulling wordt gegeven aan de algemene toegankelijkheid.

Op 14 juni 2016 is het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (IVRPH; Trb. 2007, 169) door Nederland geratificeerd en sinds 14 juli 2016 is het in Nederland van kracht. Het verdrag draagt de Staat op om, met respect voor verschillen, ongelijke behandeling aan te pakken, toegankelijkheid te vergroten en participatie en inclusie te bevorderen. Dit vraagt van de Staat inspanningen op alle terreinen van het maatschappelijk leven, die niet alleen liggen op het gebied van individuele aanpassingen, maar ook op het gebied van algemene voorzieningen. Daarbij is het van belang dat rekening wordt gehouden met de breedte van het begrip 'beperkingen'. Toegankelijkheid voor iedereen betekent dat voorzieningen gericht moeten zijn op allerlei beperkingen en niet alleen op fysieke beperkingen. Het gaat verder dat het verbreden van doorgangen, het weghalen van drempels of het toegankelijk maken van websites.

Het College is de nationale toezichthouder op de naleving van het verdrag. Artikel 9 van het verdrag regelt de toegankelijkheid en schrijft de Staat voor passende maatregelen te nemen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot de fysieke omgeving, tot vervoer, tot informatie en communicatie, en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor of verleend worden aan het publiek. Voor de noodzakelijke doorwerking van die norm in Nederland is artikel 2a van de wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) een belangrijk instrument.

Het College onderschrijft het belang van een concrete invulling van de norm van algemene toegankelijkheid. Met name omdat dan voor de mensen die het aangaat duidelijk is wat zij kunnen verwachten en voor aanbieders van goederen en diensten en werkgevers duidelijk is wat van hen wordt verwacht. Dit komt de rechtszekerheid ten goede en stimuleert bewustwording over toegankelijkheid voor mensen met een beperking in de samenleving. Hierdoor moet algemene toegankelijkheid normaal worden en ontoegankelijkheid een uitzondering. Echter, een concrete ambitie om te komen tot algemene toegankelijkheid vindt het College niet terug in het conceptbesluit. Het streven naar algemene toegankelijkheid wordt in het besluit hoofdzakelijk procesmatig benaderd. Het leggen van de verantwoordelijkheid voor concrete ambities met betrekking tot toegankelijkheid op lokaal niveau door zelfregulering in sectoren en organisaties acht het College op zichzelf gezien een belangrijk uitgangspunt. Daarbij moet echter, gelet op de verdragsrechtelijke verplichting niet de eigen verantwoordelijkheid van de centrale overheid uit het oog worden verloren. Ook meent het College dat het voorgelegde besluit niet de beoogde rechtszekerheid biedt. Daarom geeft het College u de volgende punten in overweging.

---

<sup>1</sup>Zie: *Kamerstukken II* 33 990, 12-01-2016, nr. 34, p. 2.

## 2 Artikel 2: Geleidelijke verwezenlijking

Volgens de toelichting bepaalt artikel 2 van het besluit wat “geleidelijke verwezenlijking van de algemene toegankelijkheid” inhoudt en wat onder “een voorziening van eenvoudige aard” wordt verstaan. Het College merkt op dat artikel 2 voor een groot deel een herhaling is van het eerste lid van artikel 2a WGBH/CZ. De enige echte toevoeging is de uitleg van wat onder een voorziening van eenvoudige aard wordt verstaan en wanneer er sprake kan zijn van een onevenredige belasting. In het besluit wordt geen invulling gegeven aan de begrippen ‘algemene verwezenlijking’ en ‘algemene toegankelijkheid’, zoals in artikel 2a, tweede lid WGBH/CZ is bepaald. In die zin voldoet het besluit niet aan de verplichting van dit artikel. Het College beveelt de staatssecretaris dan ook aan om, in ieder geval in de Nota van Toelichting, te omschrijven wat de verplichting tot het gaandeweg zorgdragen voor algemene toegankelijkheid inhoudt, op welke termijn dit zou moeten worden bereikt en wie daarvoor verantwoordelijk is.

Uit het VN-verdrag volgt dat mensen met een beperking op alle gebieden volwaardig en zonder discriminatie moeten kunnen deelnemen aan de samenleving. Het toezichthoudend orgaan van de Verenigde Naties, het CRPD-comité, heeft in zijn General Comment no. 2 (2014)<sup>2</sup> een nadere invulling gegeven aan de verplichting tot het bereiken van toegankelijkheid. Een belangrijk element in dat Comment is het onderscheid tussen nieuw te ontwerpen, te bouwen of te produceren objecten of voorzieningen en de verplichting om barrières weg te nemen in de bestaande fysieke omgeving. Nieuw te bouwen objecten en voorzieningen moeten direct aan de algemene toegankelijkheidsnormen voldoen, terwijl voor bestaande objecten en voorzieningen geldt dat de toegankelijkheid geleidelijk verwezenlijkt moet worden. Het College constateert dat het besluit geen norm bevat over toegankelijkheidsverplichtingen voor nieuw te bouwen objecten en voorzieningen. In het Bouwbesluit 2012 en straks ook in de opvolger van het besluit, het Besluit bouwwerken leefomgeving, staan specifieke regels over toegankelijkheid bij nieuwbouw. Deze regels gelden als een *lex specialis* en gaan voor op artikel 2a Wgbh/cz voor zover het de fysieke toegankelijkheid van een gebouw betreft. Echter, deze regels schrijven niet algemene toegankelijkheid voor, maar alleen fysieke toegankelijkheid. Daarom dringt het College er op aan om in het voorliggende conceptbesluit normen op te nemen over de inrichting van nieuw te bouwen objecten en voorzieningen.

*Het College adviseert in het besluit op te nemen dat nieuw te ontwerpen, te bouwen of te produceren objecten en voorzieningen direct aan de algemene-toegankelijkheidseisen moeten voldoen.*

### *Noodzaak van bewustwording*

Eén van de beoogde gevolgen van het voorliggende besluit is dat door nadere uitwerking van de verplichting uit artikel 2a WGBH/CZ er meer bewustwording ontstaat over toegankelijkheid in de samenleving. Het College constateert echter dat de uitwerking in artikel 2 van het besluit zodanig vaag is dat het begrip algemene toegankelijkheid niet concreet ingevuld wordt. Hierdoor blijft het voor mensen met een beperking onduidelijk wat hun rechten zijn en voor aanbieders wat van hen wordt verwacht en op welke termijn.

---

<sup>2</sup>Committee on the rights of persons with disabilities (CRPD/C/GC/2), 22 mei 2014, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en)

In die zin draagt het besluit niet bij aan de rechtszekerheid en bewustwording. Het besluit kan daar zelfs aan in de weg staan. De garantie voor toegang tot materiële en immateriële voorzieningen op voet van gelijkheid met anderen, zoals artikel 9 van het verdrag voorschrijft, ontbreekt.

*Het College adviseert om in het besluit een nadere uitleg te geven wat onder ‘algemene toegankelijkheid’ wordt verstaan.*

#### *Begrip ‘gaandeweg zorgdragen’*

Artikel 2 van het besluit bepaalt dat geleidelijke verwezenlijking van algemene toegankelijkheid de verplichting inhoudt “gaandeweg zorg te dragen voor de algemene toegankelijkheid van personen met een handicap of chronische ziekte”. Naast het feit dat het begrip ‘gaandeweg zorgdragen voor algemene toegankelijkheid’ een vaag en juridisch moeilijk te duiden begrip is, verschilt dit in essentie niet van het begrip ‘geleidelijk zorgdragen voor de algemene toegankelijkheid’ in artikel 2a, eerste lid WGBH/CZ. Niet duidelijk wordt wat moet worden verstaan onder ‘gaandeweg zorgdragen voor’. Hoewel het College de wenselijkheid van het geleidelijk toewerken naar algemene toegankelijkheid voor bestaande voorzieningen inziet, is het juist voor de rechtszekerheid en bewustwording van algemene toegankelijkheid van belang dat voor alle betrokkenen duidelijk is wat hieronder wordt verstaan en op welke termijn dit moet zijn gerealiseerd. Verder merkt het College op dat alleen de verplichting tot het treffen van voorzieningen van eenvoudige aard op een gegeven moment niet meer voldoende is, omdat hiermee geen algemene toegankelijkheid voor mensen met een beperking kan worden bereikt. Zoals in de Nota van Toelichting bij het besluit ook wordt aangehaald, is sprake van een continu proces, waarbij het treffen van voorzieningen van eenvoudige aard de eerste stap is om het einddoel, algemene toegankelijkheid, te bereiken. Algemene toegankelijkheid is een voorwaarde voor een inclusieve samenleving en daarom meent het College dat het van groot belang is om meer richting te geven aan het proces. Het College verwijst in dat verband naar het eerder genoemde General Comment no.2 van het CRPD-comité: *“as this obligation is to be implemented gradually, States parties should establish definite time frames and allocate adequate resources for the removal of existing barriers. Furthermore, States parties should clearly prescribe the duties of the different authorities (including regional and local authorities) and entities (including private entities) that should be carried out in order to ensure accessibility”*<sup>3</sup>. Het stellen van termijnen en het benoemen van actoren en hun verantwoordelijkheden is essentieel. Er is immers geen sprake van vrijblijvendheid, maar van een verplichting die voortvloeit uit het VN-verdrag.

#### *Verduidelijking van de norm*

De staatssecretaris heeft erkend dat de verplichting van een aanbieder om ‘zorg te dragen voor’ zwaarder is dan een inspanningsverplichting.<sup>4</sup> De wijze waarop de norm nu in het besluit is uitgewerkt steekt echter schril af bij de heldere normen van overheden en aanbieders van openbaar vervoer zoals die zijn opgenomen in het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer van 31 maart 2011. Met een beschrijving van toegankelijkheidsnormen en verschillende implementatietermijnen geeft dat besluit alle betrokken actoren ofwel voldoende duidelijkheid over wat kan worden verwacht dan wel wat de verplichtingen zijn. Het College tekent daarbij aan dat niet alle voorzieningen zich lenen voor een dergelijke aanpak. Het is echter aan de overheid om dit, waar dat kan, nader uit te werken.

<sup>3</sup>Committee on the rights of persons with disabilities (CRPD/C/GC/2), 22 mei 2014, p. 7.

<sup>4</sup>Kamerstukken II 33 990, 12 januari 2016, nr. 34, p. 6.

*Het College beveelt aan om in ieder geval in de Nota van Toelichting te omschrijven wat de verplichting tot het gaandeweg zorgdragen voor algemene toegankelijkheid inhoudt, op welke termijn dit zou moeten worden bereikt en wie de verantwoordelijkheid daarvoor draagt.*

### **3 Artikel 3: Onevenredige belasting**

Het College pleit ervoor artikel 3 uit het besluit te schrappen en de beslissing over de vraag of sprake is van een onevenredige belasting over te laten aan de rechtspraak. Dit sluit aan bij de formulering van artikel 2, eerste lid WGBH/CZ. Die blijkt in de praktijk goed werkbaar te zijn. In de Nota van Toelichting kunnen ter verduidelijking voorbeelden worden genoemd van de elementen, zowel positieve als negatieve, waarmee rekening kan worden gehouden bij de afweging of sprake is van een onevenredige belasting.

Als artikel 3 van het besluit wordt gehandhaafd, geeft het College de staatssecretaris het volgende in overweging. Het College betreurt het dat de enige concrete en inhoudelijke bepaling van het Besluit, artikel 3, een negatieve benadering van het begrip algemene toegankelijkheid naar voren brengt. Door de gebruikte omschrijving lijkt het alsof algemene toegankelijkheid voornamelijk een grote belasting is voor aanbieders, terwijl een brede toegankelijkheid ook positieve effecten zal hebben, zoals meer omzet en een groter afzetgebied.<sup>5</sup> Het benadrukken van positieve effecten zal de bewustwording over algemene toegankelijkheid vergroten. Het is van belang dat bij de afweging of sprake is van een onevenredige belasting zowel de belangen van de aanbieder als de belangen van de mensen die het aangaat tegen elkaar worden afgewogen. Door, zoals nu, alleen de belangen van de aanbieder te noemen, wordt geen recht gedaan aan de belangen van mensen met een beperking.

Daarnaast merkt het College op dat artikel 3 bepaalt dat in het bijzonder rekening wordt gehouden met de daarna genoemde elementen. Niet alle genoemde elementen, zoals de architectonische waarde, zijn echter in elke situatie relevant. In de Nota van Toelichting kan worden uitgelegd dat de in artikel 3 genoemde elementen (inclusief positieve elementen) niet cumulatief zijn, maar voorbeelden zijn van elementen waarmee rekening kan worden gehouden bij de afweging of sprake is van een onevenredige belasting.

*Het College geeft de staatssecretaris in overweging om artikel 3 van het besluit te schrappen of, bij handhaving, in het artikel zowel de negatieve als positieve elementen voor aanbieders te noemen.*

### **4 Conclusie**

Concluderend meent het College dat het Besluit te veel een procesmatige en een te weinig inhoudelijke uitwerking geeft aan artikel 2a WGBH/CZ. Het Besluit heeft op diverse punten nadere onderbouwing, uitwerking en wijziging om te voorkomen dat Nederland in strijd handelt met artikel 9 van het VN-Verdrag.

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld J.M. de Jong e.a., Economische gevolgen van ratificatie van het VN verdrag Handicap, Rotterdam: SEOR (2013), p. 112 e.v.