

Artikel

Toegankelijkheid openbare ruimte, regels en realiteit

Mr. D.C. Houtzager*

1 Inleiding

Toegankelijkheid van de openbare ruimte voor mensen met een beperking heeft twee aspecten. Aan de ene kant is het bereiken van toegankelijkheid een doel op zich, zoals het is vastgelegd in de beginselen van het VN-verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (art. 3). Tegelijkertijd is een goede toegankelijkheid een voorwaarde voor inclusie. Als een ruimte, gebouw of straat niet toegankelijk is, kun je immers ook niet deelnemen aan de activiteiten die daar plaatsvinden.

In deze bijdrage geef ik een overzicht van wet- en regelgeving die toegankelijkheid voor mensen met een beperking in de openbare ruimte aangaat. Er zijn verschillende aanleidingen om dat onderwerp nu te bespreken. De University of Leeds (VK) voert momenteel internationaal vergelijkend onderzoek uit naar inclusie van de openbare ruimte, in het bijzonder naar toegankelijkheid van stoepen en straten voor mensen met een beperking.¹ Een onderzoeksgroep van Disability Studies in Nederland,² waar ik deel van uitmaak, verzamelt gegevens over de situatie in Nederland. In het onderzoek wordt specifiek gekeken naar de ontwikkelingen rondom toegankelijkheid van de openbare ruimte in twee steden: Almere en Utrecht. Onderstaand ga ik daarom ook in op beide gemeenten. De uitkomsten van de studie worden in 2022 verwacht.

Dat er nog veel te verbeteren valt aan de inclusie van de openbare ruimte is wellicht een open deur. Die stelling wordt geïllustreerd door twee recente publicaties. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft voor de zomer 2021 het rapport 'Lang niet toegankelijk. Ervaringen van Nederlanders met een lichamelijke beperking als spiegel van de samenleving' uitgebracht, waarin beschreven wordt hoe de toegankelijkheid van publieke plekken wordt ervaren door mensen met een beperking.³ En het adviesbureau voor de openbare ruimte CROW heeft het rapport 'Obstakels op voetpaden' gepubliceerd.⁴

Veel mensen met een beperking ervaren onveiligheid op verschillende plekken in de openbare ruimte, zo blijkt uit het SCP-onderzoek. Kleine hindernissen kunnen grote gevolgen hebben voor de verplaatsing op straat en veel mensen met een beperking zijn geruime tijd bezig hun verblijf in de openbare ruimte voor te bereiden. Van een gelijkwaardige deelname aan het openbare verkeer is nog geen sprake, aldus het SCP. CROW maakte een inventarisatie van obstakels en concludeert dat zowel vaste objecten, zoals lantaarnpalen en verkeersborden, als losse objecten, zoals fietsen en terrasstoelen, voor een inperking van de loopruimte op voetpaden en trottoirs zorgen. Mensen die afhankelijk zijn van een vrije doorgang, zoals gebruikers van een rollator, blinden of slechtzienden, kunnen ernstig gehinderd worden door dergelijke obstakels. CROW geeft gemeenten een aantal handvatten voor het verbeteren van de toegankelijkheid en adviseert er bij het ontwerp van de buitenruimte aan-

* Mr. D.C. (Dick) Houtzager is casuonderzoeker discriminatie voor de Eerste Kamer en hoofdredacteur van *Handicap & Recht*.

1 <https://inclusivepublicspace.leeds.ac.uk/>.

2 <https://disabilitystudies.nl/onderzoek/inclusieve-openbare-ruimte>.

3 L. Vermeij & W. Hamelink, 'Lang niet toegankelijk. Ervaringen van Nederlanders met een lichamelijke beperking als spiegel van de samenleving', Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2021.

4 A. Molster, A. Lankhorst & E. Oostenbrink, 'Obstakels op voetpaden', Den Haag: CROW en Platform Ruimte voor Lopen 2021.

dacht aan te besteden, maar ook om handhavend op te treden en obstakels uit de publieke ruimte te (laten) verwijderen.

In deze bijdrage richt ik me op de juridische aspecten van de inrichting van de openbare ruimte. Welke regels gelden bij het ontwerpen van de openbare ruimte ten aanzien van de toegankelijkheid? Welke waarborgen geven geldende wetten en gemeentelijke regels daarbij? Wat zegt de komende Omgevingswet over toegankelijkheid?

2 Wet ruimtelijke ordening

Van de huidige wetgeving is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) de belangrijkste wet die de openbare ruimte regelt. De Wro is het juridische instrument om ruimtelijke behoeften als wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur, in samenhang met milieu- en duurzaamheidseisen, te verdelen. Omdat het een groot aantal onderwerpen betreft, is de Wro opgezet als een raamwet, waarin geen inhoudelijke normen zijn vastgelegd. De Wro beschrijft de taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen. Volgens de wet moeten overheidsorganen beleid maken waarbij de inhoud van dat beleid wordt overgelaten aan bestuursorganen. Die leggen het beleid vast in nota's en structuurvisies.

De Wro verlangt dat iedere gemeente en provincie en ook het Rijk een structuurvisie opstelt. In die structuurvisie wordt de ruimtelijke ontwikkeling beschreven van het gebied dat het orgaan bestuurt. Aan die visie moet een uitvoeringsstrategie worden verbonden die aangeeft op welke wijze men het beleid gaat realiseren. De normstelling, dus de juridische borging van de doorwerking van het beleid, vindt plaats in bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen.

2.1 Toegankelijkheid in de Wro?

Omdat de Wro geen inhoudelijke normen bevat, zijn er ook geen aanwijzingen of regelingen over de toegankelijkheid voor mensen met een beperking in opgenomen. Het wordt aan het Rijk, de provincies en de gemeenten overgelaten om de normen uit de Wro in te vullen. Uitgangspunt is dat de overheden ieder zorgen voor 'goede ruimtelijke ordening'.⁵ Met dit criterium wordt onder meer beoogd een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te waarborgen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert, waar het gemeentelijke regelingen betreft, als uitgangspunt dat de gemeenteraad regels moet geven die uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig zijn. De gemeenteraad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. Bij een geschil stelt de Afdeling niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de

zaak of de gemeenteraad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.⁶

Onder de geldende Wro-regels lijkt de verplichting om goede ruimtelijke ordening te bevorderen, niet in te houden dat met toegankelijkheid rekening wordt gehouden. In de nationale Structuurvisie uit 2012,⁷ waarin de regering de gewenste ruimtelijke ontwikkeling tot 2040 beschrijft, is geen aandacht voor toegankelijkheid. Overigens had Nederland op het moment van opstellen van de visie het VN-verdrag Handicap wel getekend, maar nog niet geratificeerd.

Op basis van de huidige regelgeving is er geen verplichting voor bestuursorganen om zich in te spannen om de toegankelijkheid te waarborgen. Belangenorganisaties en burgers die obstakels in de openbare ruimte willen voorkomen of aanpakken, hebben weinig houvast aan de Wro en de onderliggende regelingen.

2.2 Actieplan VN-verdrag Handicap 2018

Na de ratificatie van het VN-verdrag Handicap in 2016 heeft de regering een actieplan ontwikkeld om de normen van het verdrag te implementeren. De uitwerking van implementatie VN-verdrag Handicap is in het meerjarenprogramma 'Onbeperkt Meedoen' vormgegeven. Het programma heeft een looptijd van vijf jaar en kent verschillende programmalijnen. Daarvan is het thema 'Bouwen, wonen en openbare ruimte' er een.⁸ Activiteiten onder dat thema richten zich vooral op de bouwsector. De woonwensen van mensen met een beperking zijn geïnventariseerd en de regelgeving voor toegankelijk bouwen wordt aangescherpt. Een belangrijk besluit in deze programmalijn, dat de openbare ruimte betreft, is het opnemen van toegankelijkheid in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Zie daarover meer verderop in deze bijdrage. Daarnaast maakt toegankelijkheid onderdeel uit van het subthema 'Gezonde Leefomgeving'. In de visie van het kabinet is toegankelijkheid van de openbare ruimte een onderdeel van het aanpakken van gezondheidsvraagstukken. Gezondheid en een gezonde, groene leefomgeving moeten deel gaan uitmaken van het ruimtelijk beleid en daarmee is de link met de NOVI gelegd.⁹

5 Art. 2.1 lid 1 Wro.

6 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1373, r.o. 5.

7 *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, maart 2012.

8 Zie: *Bouwen en wonen | Rechten van mensen met een beperking | Rijksoverheid.nl*.

9 Brief van de ministers voor Medische zorg en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 16 april 2021 over het programma *Gezonde Groene Leefomgeving*, *Kamerstukken II 2020/21*, 32793, nr. 549.

3 Omgevingswet: een sprankje hoop

De Omgevingswet werd, na een lang voorbereidingsproces, in 2016 aangenomen. De inwerkingtreding ervan is verschillende keren uitgesteld, omdat de uitvoering van de wet voor lagere overheden en bedrijven een enorm complexe operatie bleek te zijn. Om hen de gelegenheid te geven de invoering goed vorm te geven, heeft de verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de invoeringsdatum enkele keren verplaatst. De inwerkingtreding is nu voorzien voor 1 juli 2022.¹⁰

De vraag is of de invoering van de Omgevingswet verschil gaat uitmaken voor toegankelijkheid van de openbare ruimte.

Onderstaand wordt de structuur van de Omgevingswet besproken en vervolgens wordt ingegaan op toegankelijkheidsaspecten van het wettelijk systeem.

3.1 Wat zegt de wet?

De Omgevingswet vormt een nieuw stelsel voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De wet moet een balans bewerkstelligen tussen een veilige, gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de leefomgeving om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen. De betrokken overheden krijgen meer afwegingsruimte en meer ruimte voor initiatieven dan onder het oude stelsel.

Met de wet moeten vier verbeteringen worden bereikt: meer inzichtelijkheid en voorspelbaarheid, het centraal stellen van de leefomgeving in beleid en wetgeving, ruimte scheppen voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming door een integrale werkwijze.¹¹

Samen met de Omgevingswet worden vier algemene maatregelen van bestuur ingevoerd. Die werken de algemene regels uit de Omgevingswet verder uit en omvatten de belangrijkste inhoudelijke regels over de fysieke leefomgeving en over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving.¹² Voor deze bijdrage is vooral het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) van belang, omdat daarin de regels voor de inrichting van de openbare ruimte worden vastgelegd. In het Bkl gaat het bijvoorbeeld over het vaststellen van een omgevingsplan en het verlenen van een omgevingsvergunning door gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Dat zijn de plekken waar besloten wordt hoe de openbare ruimte eruit gaat zien en dus de plekken waar toegankelijkheid aan de orde komt.

3.2 Toegankelijkheid in de Omgevingswet

In het oorspronkelijke wetsvoorstel werden geen regels gesteld over de toegankelijkheid van de leefomgeving voor mensen met een beperking. Verschillende belangenorganisaties, waaronder Ieder(in), hebben daarop gelobbyd om toegankelijkheid alsnog in de wet opgenomen te krijgen.¹³ Onder andere naar aanleiding daarvan hebben de Tweede Kamerleden Dik-Faber en Albert de Vries een amendement ingediend om toegankelijkheid als doel van de wet te erkennen en daar uitvoeringsregels aan te verbinden.¹⁴ Het amendement werd met een grote meerderheid in de Kamer aangenomen.

Het amendement breidde artikel 2 lid 1 onder 3° Omgevingswet uit, waarin de taken en bevoegdheden van bestuursorganen zijn geregeld. Artikel 2.1 luidt als volgt:

‘Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)

1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.
2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.
3. Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op: (...) s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.’

Dat betekent dat bestuursorganen op alle niveaus bij de uitwerking van plannen over de openbare buitenruimte moeten afwegen hoe de toegankelijkheid voor mensen met een beperking daarin gestalte krijgt.

In de Omgevingswet komt toegankelijkheid voor mensen met een beperking op nog andere manieren aan de orde.

Het Rijk kan instructies geven aan lagere overheden om in omgevingsplannen en projectbesluiten de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte te bevorderen. Dat is bepaald in artikel 2.28 Omgevingswet. Het gaat daarbij alleen om nieuwe projecten, bestaande situaties hoeven niet te worden aangepast. Dat betekent dat er een vorm van samenwerking over dit onderwerp zal moeten komen tussen het Rijk en de gemeenten.¹⁵

10 Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 27 mei 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 33118, nr. 190.

11 Zie uitgebreid: H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, ‘Totstandkoming, systeem en doelen van de Omgevingswet’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2018-3.

12 Het betreft het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Omgevingsbesluit (Ob) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

13 <https://iederin.nl/tweede-kamer-stemt-voor-toegankelijkheid-in-nieuwe-omgevingswet/>.

14 Amendement Dik-Faber/Albert de Vries, *Kamerstukken II 2014/15*, 33962, nr. 157.

15 Art. 2.28 Omgevingswet (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit): ‘Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op: (...) f. het bij nieuwe ontwikkelingen bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.’

Ten slotte is in artikel 4.21 Omgevingswet bepaald dat bestuursorganen bij bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken, regels moeten stellen om de toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving voor mensen met een functiebeperking te waarborgen. Als een nieuw gebouw wordt neergezet, moet de gemeente regelen dat niet alleen het gebouw, maar ook de omgeving ervan toegankelijk is.¹⁶

De uitkomst van het voorgaande is dat het bereiken van toegankelijkheid als een doel in de wet staat. Dat schept kansen voor een daadwerkelijke verbetering. Zowel het Rijk als provincies en gemeenten moeten dat doel verwezenlijken bij ontwikkelingen in de openbare ruimte. Het Rijk kan door middel van toezicht op de taakuitvoering door lagere overheden ook bijsturen als die te weinig maatregelen nemen om de toegankelijkheid te bevorderen.

Omdat de wet pas in 2022 in werking treedt, is op dit moment nog niet te zeggen of en op welke manier de centrale overheid dat gaat uitvoeren. Van belang is echter dat er nu een wettelijke basis ligt onder het bevorderen van toegankelijkheid van de openbare ruimte. Overheden moeten er uitvoering aan geven en kunnen erop aangesproken worden.

3.3 Besluit kwaliteit leefomgeving

Ook in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is het bevorderen van toegankelijkheid als doel opgenomen.¹⁷ Het besluit, een van de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet, bevat onder andere instructieregels over omgevingsplannen van lagere overheden. Een van de instructieregels, vastgelegd in artikel 5.162 Bkl, houdt in dat een bestuursorgaan in een omgevingsplan waarin nieuwe ontwikkelingen worden vastgelegd met gevolgen voor de inrichting van de openbare buitenruimte, 'rekening moet houden met het belang van het bevorderen van de toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking'. Volgens de toelichting bij het besluit moet het belang van toegankelijkheid worden afgewogen tegen andere betrokken belangen:

'Een belangenafweging moet bijvoorbeeld gemaakt worden als een nieuwe woonwijk mogelijk gemaakt wordt, of bij herstructureringen met gevolgen voor de

openbare buitenruimte. Zoals in de toelichting bij genoemd amendement is aangegeven, hoeft het belang van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte niet altijd ten koste van alles gewaarborgd te worden. Bijvoorbeeld in de natuur is toegankelijkheid voor alle groepen personen niet altijd mogelijk of wenselijk. Wel is ook in natuurgebieden vaak de toegankelijkheid te verbeteren.'

Als een gemeente bij nieuwe ontwikkelingen in het ontwerp stadium al rekening houdt met toegankelijkheid, hoeven daar geen hogere kosten voor gemaakt te worden, aldus de toelichting. Bij het ontwerp dienen bouwtechnische eisen uit de Integrale toegankelijkheidsstandaard (ITS)¹⁸ te worden toegepast. Overigens hebben de regels van het Bkl geen rechtstreekse werking ten opzichte van burgers en bedrijven, zij zijn gericht op overheden.

In het besluit en de toelichting wordt benadrukt dat er bij de ontwikkeling van de omgevingsplannen een belangenafweging kan plaatsvinden van het belang van toegankelijkheid ten opzichte van andere belangen. Naar mijn mening is daarmee te veel vrijblijvendheid in het besluit ingebouwd. In een eerdere versie van artikel 5.162 Bkl is de tekst strikter dan in de huidige: er stond in eerste instantie 'wordt in het omgevingsplan rekening gehouden met het bevorderen van de toegankelijkheid'. Dat was in overeenstemming met de motie-Çegerek. Later is daar 'het belang van' aan toegevoegd. Wellicht is dat gebeurd om een afweging mogelijk te maken tussen het belang van toegankelijkheid en andere belangen. Mij lijkt dat daarmee de opdracht aan de Staat die uit de toegankelijkheidsbepaling artikel 9 VN-verdrag Handicap voortvloeit, te ruim wordt uitgelegd. Het verdrag geeft in dat artikel aan dat de Staat passende maatregelen moet nemen om de toegang tot de fysieke omgeving te garanderen. Uit het systeem van de implementatie van mensenrechtenverdragen is af te leiden dat het gaat om geleidelijke verwezenlijking van de rechten uit het verdrag.¹⁹ Dat betekent dat volledige toegankelijkheid het uiteindelijke doel is. Wel mag een overheid tijdelijke maatregelen nemen voor zover een bepaalde situatie het niet toelaat om direct tot toegankelijkheid te komen. Daarbij kan geen sprake zijn van een belangenafweging; het moet gaan om tijdelijke maatregelen met een vooruitzicht op volledige toegang. Het toevoegen van de frase 'het belang van' is naar mijn idee dan ook in strijd met het verdrag.

16 Art. 4.21 Omgevingswet (Rijksregels bouwwerken):

'1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken worden gesteld met het oog op: a. het waarborgen van de veiligheid, b. het beschermen van de gezondheid, c. duurzaamheid en bruikbaarheid.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat: a. de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken is gewaarborgd, b. een brandveilig gebruik van bouwwerken is gewaarborgd, c. het belang van de veiligheid en de gezondheid in de directe omgeving van het bouwen en slopen is gewaarborgd, d. de toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving daarvan voor mensen met een functiebeperking is gewaarborgd.

17 Het begrip 'bevorderen van toegankelijkheid' is in de tekst van het besluit opgenomen naar aanleiding van de motie-Çegerek, Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 56.

18 <https://www.pbtconsult.nl/richtlijnen/itstandaard/213/56/>. Deze norm geeft eisen voor algemeen toepasbare toegankelijkheidsprestaties om te voorzien in de toegankelijkheidsbehoefte van mensen, al dan niet met persoonsgebonden hulpmiddelen zoals een rolstoel of taststok, maar ook een kinderwagen of koffer.

19 ESC-Comité, General Comment no. 3: *Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, geciteerd uit: J. Goldschmidt & M.E. Gispen, *Ratificatie... En dan?*, Utrecht: Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, 2021, p. 14.

3.4 Nationale Omgevingsvisie

Een van de belangrijkste instrumenten in de Omgevingswet voor het landelijke niveau is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).²⁰ In 2020 werd de NOVI voor de komende jaren vastgesteld, dus vóór de invoering van de Omgevingswet. Juridisch geldt de NOVI tot die tijd daarom als structuurvisie onder de Wro. Zodra de Omgevingswet in werking treedt, zal de NOVI gelden als juridisch bindend instrument onder de nieuwe wet.

In de NOVI geeft het Rijk zijn langetermijnvisie op de toekomstige ontwikkelingen van de leefomgeving van Nederland. Het gaat om een brede visie, waarin verschillende overheden en maatschappelijke partijen samenwerken om de leefomgeving aan te passen aan nieuwe eisen van klimaatverandering, energietransitie, circulaire economie, bereikbaarheid en woningbouw.

In de NOVI zijn 21 verschillende nationale belangen benoemd. Het gaat om thema's die boven het niveau van een provinciale of gemeentelijke aanpak uitstijgen. Voor die belangen is het Rijk het aanspreekpunt en politiek verantwoordelijk. Voorbeelden zijn het bevorderen van duurzame ontwikkeling, het realiseren van een goede kwaliteit van de leefomgeving, het waarborgen van een veilig en duurzaam mobiliteitssysteem en het versterken van een aantrekkelijk economisch vestigingsklimaat.

Een van de nationale belangen, nummer 8, is het waarborgen van een goede toegankelijkheid van de leefomgeving. De opgave die het Rijk zich daarbij stelt, is om de verplichtingen uit het VN-verdrag Handicap na te komen. Daarbij hoort de opgave om de toegankelijkheid van gebouwen, het openbaar vervoer en de openbare ruimte te verbeteren en te zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende geschikte woningen en woonvormen voor mensen met een beperking.²¹ Aan de NOVI is een uitvoeringsagenda toegevoegd, waarin concrete plannen staan om de ambities uit te voeren. Daarbij moet gedacht worden aan het opzetten van (nieuw) beleid, het aanpassen van wetten en andere regels. Bij het opzetten en uitvoeren van die plannen nemen maatschappelijke organisaties en bedrijven deel.

Ten opzichte van de huidige visie op de ontwikkeling van de leefomgeving en de openbare ruimte, is het opnemen van toegankelijkheid als nationaal belang een grote stap vooruit. Het betekent dat bestuursorganen, bij het ontwikkelen van plannen en het uitvoeren van programma's, de toegankelijkheid als ijkpunt moeten nemen. Ze moeten bij de overwegingen die gemaakt worden voor de inrichting van de openbare ruimte rekening houden met toegankelijkheid en zich achteraf kunnen verantwoorden voor de keuzes die gemaakt zijn.

20 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving', *Stcrt.* 2020, 48104.

21 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Nationale Omgevingsvisie', p. 54.

Wel blijft er een grote mate van vrijblijvendheid aanwezig. De ruimte die is gemaakt voor een belangenafweging tussen toegankelijkheid en andere belangen, geeft bestuursorganen veel ruimte om uiteindelijk niet voor toegankelijkheid te kiezen.

3.5 Gemeentelijke regelgeving

In de praktijk spelen gemeenten een grote rol bij het vormgeven van toegankelijkheid. Veel mensen worden met ontoegankelijkheid geconfronteerd in hun directe leefomgeving. Op weg naar de supermarkt kan een opgebroken trottoir een onneembare drempel zijn voor iemand die blind is. De aanpak van toegankelijkheid op lokaal niveau is dan ook belangrijk. In 2021 heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) onder gemeenten een inventarisatie uitgevoerd naar de vraag in hoeverre het VN-verdrag Handicap geïmplementeerd wordt.²² Uit het onderzoek blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten met betrekking tot de implementatie. In een kwart van de gemeenten is een lokale inclusieagenda aangenomen, waarbij, zo blijkt uit de gegeven toelichtingen, de aanpak van de openbare ruimte onderdeel van die agenda uitmaakt. Uit de inventarisatie blijkt ook dat 22% van de gemeenten nog in de verkennende fase verkeert en geen plannen heeft gemaakt of uitvoert.

In het kader van dit artikel is het niet mogelijk om toegankelijkheidsnormen in alle gemeenten te belichten. Voor het onderzoek naar *Inclusive Public Space* van Disability Studies in Nederland²³ hebben we twee gemeenten onderzocht, Almere en Utrecht. Onderstaand zal ik op deze beide steden ingaan.

3.5.1 Almere

In 2020 heeft Almere een nieuwe Mobiliteitsvisie vastgesteld. Daarin is als doel opgenomen dat verkeersnetwerken inclusief moeten zijn en zonder belemmeringen voor iedereen toegankelijk. Plannen op het gebied van 'lopen' hebben betrekking op het ontwikkelen en inrichten van vindbare en herkenbare looproutes.²⁴ Voor voetgangers wordt ingezet op gescheiden verkeersstromen, door aparte voetpaden (verder) te ontwikkelen. Wat de gemeente onder inclusief verstaat komt overigens in het document niet specifiek aan de orde.

De uitvoeringsnota (MIPA), waarin een praktische uitwerking van de mobiliteitsvisie is vastgelegd, kent als een van de hoofdthema's 'lopen'. De gemeente gaat het lopen bevorderen door looproutes beter aan te geven en door looproutes beter op elkaar te laten aansluiten. Daarbij geeft de gemeente aan dat de uitvoering bij verbeterplannen inclusief zal worden, zodat mensen met

22 *Inventarisatie implementatie VN-verdrag Handicap in gemeenten Inhoudelijke rapportage van de resultaten van de peiling van 2021, vervat in een trendrapportage van de periode 2018-2021*, Den Haag/Utrecht, VNG en Movisie, 2021.

23 <https://disabilitystudies.nl/onderzoek/inclusieve-openbare-ruimte>.

24 Gemeente Almere, *Mobiliteitsvisie Almere 2020-2030. Verder bouwen op de sterke basis die Almere heeft*, p. 31.

beperkingen beter gebruik kunnen maken van de looproutes.²⁵

Daarnaast heeft Almere in 2018 een lokale inclusie-agenda aangenomen.²⁶ Daarin is het uitgangspunt opgenomen dat de openbare ruimte waarvan de gemeente eigenaar of beheerder is, voor iedereen toegankelijk is. In het document, dat mede is opgesteld door ervaringsdeskundigen, wordt gepleit voor een minder vrijblijvende toets voor toegankelijkheid en voor het betrekken van belangenorganisaties bij de planning van projecten in de openbare ruimte.

3.5.2 Utrecht

De gemeentelijke structuurvisie van de stad Utrecht²⁷ is in 2020 opgesteld. Dit document heeft op verschillende onderdelen aandacht voor mensen met een beperking. Utrecht presenteert zich als een inclusieve stad en wil bij woningbouw en bij mobiliteit rekening houden met ouderen en mensen met een beperking. Opmerkelijk is wel dat de openbare ruimte hier niet genoemd wordt als domein waarop de gemeente de toegankelijkheid wil bevorderen. Omdat het een visiedocument is, zijn er geen concrete normen in de structuurvisie opgenomen.

De stad heeft in 2019 een inclusieagenda opgesteld: 'Utrecht voor iedereen toegankelijk'.²⁸ Bij het opstellen van de agenda hebben verschillende belangenorganisaties met de gemeente samengewerkt. In het beleidsdocument is zowel een sociale als een fysieke agenda opgenomen. In het onderdeel over de fysieke ruimte heeft de gemeente een concrete aanpak ontwikkeld om de openbare ruimte toegankelijk te maken. Utrecht kiest ervoor om bij herinrichting van projecten in de openbare ruimte toegankelijkheid te realiseren. Daarvoor maken toegankelijkheidseisen niet meer apart, maar integraal onderdeel uit van de inrichtingseisen. De inrichtingsplannen worden daar ook op getoetst. Als leidraad voor ontwerp van de openbare ruimte gebruikt Utrecht het handboek 'Voetpaden voor iedereen'.²⁹

horende regels, bestaat geen wettelijke norm voor toegankelijkheid van de openbare ruimte. Het beleidsprogramma 'Onbeperkt Meedoen!' uit 2018 verwijst naar de ontwikkeling van de Nationale Omgevingsvisie, zonder concrete acties op dit terrein in te zetten.

Met de komst van de Omgevingswet zijn enkele wettelijke kaders geschapen die bestuursorganen ertoe moeten aanzetten om de openbare ruimte toegankelijk te maken. Dat is een grote vooruitgang, hoewel de afdwingbaarheid van de regels beperkt is. De uitleg die daarover wordt gegeven in het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft naar mijn mening te veel ruimte voor een belangenafweging en is zelfs in strijd met het VN-verdrag Handicap.

In veel gemeenten is de implementatie van het VN-verdrag Handicap de aanleiding geweest om bij de inrichting van de publieke ruimte toegankelijkheid te bevorderen. De gemeente Almere geeft inclusief gebruik van voetpaden een plek in de mobiliteitsplannen en ook de gemeente Utrecht heeft toegankelijkheid ingebed in de lokale structuurvisie en het uitvoeringsplan. Deze voorbeelden kunnen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2022 als goede voorbeelden voor andere gemeenten dienen.

4 Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat in de langetermijnvisie over de ruimtelijke indeling van Nederland pas met de voorbereiding van de Omgevingswet en de invoering van de Nationale Omgevingsvisie aandacht is gekomen voor toegankelijkheid van de openbare ruimte voor mensen met een beperking. Op basis van de huidige wetgeving, de Wet ruimtelijke ordening en de daarbij

25 Gemeente Almere, *Mobiliteits- en Infrastructuur Programma Almere (MIPA) 2021-2025*, p. 9.

26 Werkgroep ViP, *Inclusie Agenda Almere 2018-2022. Actualisatie 2019, VN-verdrag in de Praktijk*, Almere: Gemeente Almere 2019, p. 8.

27 *Utrecht dichtbij: de tien-minutenstad, Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040*, Gemeente Utrecht, 2020, p. 39.

28 *Het VN-verdrag handicap in Utrecht. Uitvoeringsprogramma 'Utrecht voor iedereen toegankelijk'*, Gemeente Utrecht, 2019, p. 35.

29 J.J.M. Haug & F. Schuurman, *Voetpaden voor iedereen*, Utrecht: BAT Utrecht, 2014.