

RAPPORT

Toegankelijk (ver)bouwen?

Een vergelijking van normen en richtlijnen



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

RAPPORT

Toegankelijk (ver)bouwen?

Een vergelijking van normen en richtlijnen

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DG Bestuur, Ruimte en Wonen | Directie Bouwen en Energie

Contactpersonen

Sharona Malfait
Michiel van Baars

Projectnummer

P38200

Datum

9 juli 2019

Auteurs

Martin Damen
Eva Broxterman
Lianne Wittkämper

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Toegankelijkheid als voorwaarde voor participatie en gelijke mogelijkheden	1
1.2	Minimum kwaliteitseisen van gebouwen	2
1.3	Beoordelen en vergelijken	4
2	Normen en richtlijnen	7
2.1	Handboek voor Toegankelijkheid	7
2.2	NEN 1814	8
2.3	Het Internationaal Toegankelijkheidssymbool (ITs)	11
2.4	NEN-ISO 21542:2012	9
2.5	Handboek Zicht op ruimte	10
2.6	Europese CEN-norm (in ontwikkeling)	11
2.7	Handboek Woonkeur	12
3	Uiteenlopende verwachtingen	14
3.1	Inspireren, garanderen en toetsen	14
3.2	Uitdagingen in bestaande bouw, winst in de nieuwbouw	14
3.3	Theorie, consensus of ervaring	15
3.4	Nieuwe normmens	16
4	Beoordeling	18
4.1	Achtergrond, initiatief en basis van de richtlijnen	18
4.2	Voor wie en waarvoor	19
4.3	Haalbaarheid van een gecombineerde richtlijn	20
5	Beschouwende conclusies	25

1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens bij het onderwerp betrokken partijen, heeft RIGO gevraagd te onderzoeken of uitgaande van bestaande bronnen het mogelijk is een volledige, breed gedragen en eenduidige richtlijn te ontwikkelen voor toegankelijk (ver)bouwen. Een richtlijn die door alle partijen in het ontwikkel- en bouwproces kan worden gebruikt om toegankelijk te kunnen ontwerpen en bouwen.

Het opstellen van een volledige, breed gedragen en eenduidige richtlijn voor toegankelijk (ver)bouwen¹ is een van de acties uit het *Actieplan Toegankelijkheid voor de bouw*. In dit plan zijn acties opgenomen om de toegankelijkheid van gebouwen waaronder woningen te verbeteren. Dit Actieplan is geïnitieerd naar aanleiding van de ratificering door Nederland in 2016 van het VN-verdrag² over de rechten van mensen met een beperking. Het verdrag moet de positie van mensen met een beperking verbeteren zodat zij volwaardig kunnen deelnemen aan de maatschappij.

Toegankelijkheid kent naast fysieke ook digitale en sociale componenten. Toegankelijkheid behelst bijvoorbeeld een leesbare website met begrijpelijk taalgebruik of begrip bij de bewoners en gebruikers van gebouwen voor de mogelijke hindernissen die mensen met een beperking kunnen ervaren. Echter, in dit onderzoek wordt vooral gekeken naar de fysieke componenten die een rol spelen bij bouw en verbouw. Denk daarbij ook aan een goede toegankelijkheid bij noodsituaties. Niet alleen voor hulpdiensten maar ook voor blinden en slechtzienden, doven en slechthorenden of mensen met minder wendbaarheid, kracht en snelheid bij het verlaten van een gebouw bij bijvoorbeeld brand.

1.1 Toegankelijkheid als voorwaarde voor participatie en gelijke mogelijkheden

In het Handboek voor Toegankelijkheid³ is de toegankelijkheid van de gebouwde omgeving als volgt gedefinieerd:

“Toegankelijkheid van de gebouwde omgeving is de eigenschap van buitenruimten, gebouwen en woningen die maakt dat mensen er kunnen doen wat ze volgens de bestemming moeten kunnen doen.”

In deze definitie is de toegankelijkheid van de gebouwde omgeving als voorwaarde voor participatie in sociale en economische activiteiten gepresenteerd. Een voor iedereen toegankelijke gebouwde omgeving helpt om *gelijkwaardig en zelfstandig te kunnen functioneren* en geeft mensen *dezelfde keuzemogelijkheden* als het om wonen gaat.

¹ Er is een link tussen toegankelijkheid van gebouwen en de openbare ruimte maar bij de uitvoering van deze actie ligt de focus op bouw en verbouw van openbare gebouwen, kantoren en woningen.

² Het draait in het VN Verdrag om alle mogelijke onderwerpen die voor hen belangrijk zijn, zoals werk, onderwijs, vervoer, voorzieningen, wonen, cultuur, sport en andere vrijetijdsbesteding. In het verdrag staan geen nieuwe rechten.

³ Handboek voor toegankelijkheid, Reed Business, zesde druk, 2008

Om dezelfde keuzemogelijkheden te geven aan mensen met een beperking – en ouderen die als zij lichamelijk minder worden baat hebben bij dezelfde type oplossingen – is voldoende beschikbaarheid van voor hen geschikte woningen een voorwaarde. Want hoe groter het aanbod des te meer (gelijkheid in) keuzemogelijkheden. Door de scheiding van wonen en zorg en vergrijzing neemt de vraag naar geschikte woningen voor mensen met een beperking en ouderen alleen maar toe. Deels kan in die vraag worden voorzien door de eigen woning aan te passen (mensen blijven dan langer zelfstandig wonen in dezelfde woning) maar dat is vooral een oplossing voor mensen met een aanpasbare en eigen woning. Voor mensen met niet goed aanpasbare woningen is deze oplossing er niet en voor huurders geldt dat zij hierin afhankelijk zijn van de verhuurder.

Gelijke behandeling

Om mensen met een beperking volwaardig te laten deelnemen aan de maatschappij en dezelfde keuze mogelijkheden op de woningmarkt te bieden is het daarom belangrijk dat er voldoende toegankelijke huur- en koopwoningen alsmede openbare gebouwen worden gerealiseerd. Om dit te kunnen stimuleren is er in de Tweede Kamer in het vergaderjaar 2015-2016 een amendement aangenomen dat een nieuw artikel toevoegt aan de Wet Gelijke Behandeling⁴. Met dat artikel wordt bepaald dat ‘toegankelijkheid normaal wordt en ontoegankelijkheid de uitzondering’. Met als doel dat aanpassingen niet als gunst worden aangeboden maar vanzelfsprekend zijn. Waarbij wel geldt dat de aanpassingen geleidelijk mogen worden ingevoerd en alleen als ze binnen alle redelijkheid te realiseren zijn en geen ‘onevenredige belasting vormen’. Met dit artikel wordt in ieder geval nadenken over het realiseren van voorzieningen voor mensen met een beperking door overheden, instellingen, bedrijven, gebouweigenaren en ontwikkelaars *de norm*.

1.2 Minimum kwaliteitseisen van gebouwen

De ontwikkeling van een norm of richtlijn begint niet bij nul. In het Bouwbesluit zijn minimum eisen voor toegankelijkheid opgenomen. Naast het Bouwbesluit is er gevarieerd bestaand aanbod van normen, richtlijnen en handboeken met als onderwerp (het verbeteren van) de toegankelijkheid van gebouwen voor mensen met een beperking.

De bij het Actieplan betrokken partijen hebben geconcludeerd dat vanwege een veelvoud van normen er bij zowel ontwerpende, ontwikkelende en bouwende partijen alsmede bij lokale overheden en cliëntorganisaties voor mensen met een beperking behoefte is aan een eenduidige richtlijn voor toegankelijk bouwen en verbouwen die voor (vrijwel) alle situaties kan worden toegepast en voor iedereen vrij beschikbaar is.

Het Bouwbesluit en toegankelijkheid

Sinds 1992 geldt in Nederland het Bouwbesluit, een wettelijk kader waarin is opgenomen aan welke minimum kwaliteitseisen nieuwe en bestaande gebouwen moeten voldoen. Het Bouwbesluit stelt ook eisen aan de bereikbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van een gebouw en zijn omgeving. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande bouwwerken en tussen verschillende gebruiksfuncties.

De eisen die het Bouwbesluit stelt zijn minimeisen. De hierin opgenomen toegankelijkheidseisen voor de fysieke toegankelijkheid van gebouwen gelden voor nieuwbouw en zijn

⁴ Voluit: Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz)

gesteld met het oog op rolstoeltoegankelijkheid. Er moeten routes zijn voor een rolstoelgebruiker om een (nieuw) bouwwerk te kunnen binnengaan en verlaten, in de route mogen hoogteverschillen niet meer dan 20 millimeter bedragen en afhankelijk van de functie en de grootte van een gebouw stelt het Bouwbesluit een toegankelijk toilet en een toegankelijkheidssector verplicht.

Of en de mate waarin de eisen gelden hangt af van de functie en oppervlakte van een gebouw. De eisen gelden voor kantoren, scholen en sportgebouwen met een oppervlak van meer dan 400m². Voor hotels, winkels, bijeenkomstgebouwen en gebouwen met een gezondheidsfunctie geldt dat zij een toegankelijkheidssector moeten hebben wanneer zij groter zijn dan 250m² en voor gebouwen met een bijeenkomstfunctie voor alcoholgebruik (cafés) wanneer zij groter zijn dan 150m². In woongebouwen voor zorg moet altijd één verblijfsgebied in een toegankelijkheidssector liggen. In hoge en grote woongebouwen moet een gemeenschappelijke toegankelijkheidssector aanwezig zijn zodat mensen via deze route toegang tot hun woning kunnen krijgen.

Het Bouwbesluit bevat, naast specifieke toegankelijkheidseisen voor gebouwen, ook bruikbaarheidseisen voor woningen. Bij bruikbaarheidseisen voor woningen gaat het onder meer over de aanwezigheid van balkons, opstelplaatsen om te koken en plafondhoogtes. Hoewel deze eisen niet zijn gesteld vanuit het oogmerk van toegankelijkheid, kan het zo zijn dat een woning die aan genoemde bruikbaarheidseisen voldoet, beter toegankelijk is of gemakkelijker aangepast kan worden dan een woning waar minder of geen rekening is gehouden met bruikbaarheidsaspecten.

Voor bestaande bouw geldt dat bij verbouw niet een lager toegankelijkheidsniveau mag worden gerealiseerd dan het oorspronkelijke toegankelijkheidsniveau. Daarbij is het Bouwbesluit van toepassing op die delen van het gebouw die worden vernieuwd, veranderd of vergroot. Routes naar die delen toe hoeven dus niet verplicht op hetzelfde toegankelijkheidsniveau te worden gebracht. Het staat eenieder vrij om bij het verbouwen van een bouwwerk een hoger toegankelijkheidsniveau dan het minimumniveau in het Bouwbesluit aan te houden.

Meer nodig dan minimum eisen

De minimum eisen in het Bouwbesluit beperken zich vooral tot rolstoeltoegankelijkheid en gelden niet voor alle gebouwen maar hangen af van functie en oppervlak. In de bouw in brede zin is echter behoefte aan voorbeelden, voorschriften en richtlijnen die verder gaan dan het Bouwbesluit. Richtlijnen die niet alleen rekening houden met rolstoeltoegankelijkheid maar waarmee ook kan worden voorzien in de wensen en behoeften van mensen met andere beperkingen. Richtlijnen die bruikbaar zijn bij alle type gebouwen en functies, geschikt voor nieuwbouw en bestaande bouw. Die inzicht verschaffen in de kosten en baten voor de bij het bouwproces betrokken partijen en waarnaar verwezen kan worden en afspraken op kunnen worden gebaseerd.

Dat vraagt om overeenstemming tussen betrokken partijen als opdrachtgevers, architecten, opdrachtnemers en gebruikers c.q. cliëntorganisaties. Echter, met een dergelijke diverse doelgroep en een veelheid van oude en nieuwe bronnen, is overeenstemming niet eenvoudig. Elke partij heeft eigen wensen. De een wil graag inspiratie. Een ander zekerheid en concrete voorschriften. Weer een ander wil juist ontwerpvrijheid en vraagt om functionele beschrijvingen. Een volgende wil onderbouwende oplossingen.

1.3 Beoordelen en vergelijken

De vraag die voorligt is welke bestaande norm of richtlijn of combinatie daarvan gegeven de vele wensen die hiervoor zijn genoemd kan worden doorontwikkeld tot een breed gedragen, eenduidige, volledige Nederlandse richtlijn voor toegankelijk (ver)bouwen? Om deze vraag te beantwoorden zijn:

1. bestaande normen/richtlijnen inhoudelijk beoordeeld op de mogelijkheden om door te ontwikkelen tot de gewenste nieuwe (gecombineerde) norm;
2. en vervolgens de uitkomsten met elkaar vergeleken om te bepalen welke norm, richtlijn of combinatie daarvan kansrijk is.

Bij de inhoudelijke beoordeling hebben we de volgende normen en richtlijnen beschreven:

- de norm NEN 1814;
- het handboek voor Toegankelijkheid;
- de Integrale Toegankelijkheidsstandaard (ITs);
- NEN-ISO 21542 Bouwconstructies: toegankelijkheid en bruikbaarheid van de gebouwde omgeving;
- het handboek Zicht op Ruimte;
- de Europese CEN norm (in ontwikkeling), gebaseerd op NEN-ISO 21542;

Daarnaast besteden we aandacht aan enkele keurmerken die (deels) zijn gebaseerd op bovenstaande richtlijnen.

- ITs-Keurmerk
- Handboek Woonkeur;
- Nederlands Keurmerk voor Toegankelijkheid (NLTK)

De beoordeling richt zich met name op het bepalen van hoe volledig en eenduidig de bestaande bronnen zijn. In de vergelijking tussen de bronnen ligt de nadruk op praktische obstakels om een bron door te ontwikkelen of te combineren met een andere bron en op het bepalen of een door te ontwikkelen bron nu of in de toekomst breed zal worden gedragen.

Als voorbereiding op de beoordeling en de vergelijking hebben we een serie gesprekken gevoerd met:

- op- en samenstellers, eigenaars en beheerders van bestaande richtlijnen;
- experts op het gebied van bouwregelgeving en/of normen;
- gebruikers van de richtlijnen, zoals gemeenten en architecten;
- vertegenwoordigers van mensen met een beperking, cliëntorganisaties, ervaringsdeskundigen.

We hebben uiteindelijk met de volgende organisaties⁵ gesproken:

- Stichting SILVUR (Zicht op Ruimte)

⁵ Al onze gesprekspartners zijn om hun inhoudelijke expertise gevraagd maar enkelen van hen zijn ook ervaringsdeskundige omdat ze een beperking hebben.

- Ieder(In)⁶
- Auteur/samensteller Handboek voor Toegankelijkheid
- Nederlands Instituut voor Toegankelijkheid
- Ongehinderd
- NEN
- Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw
- PBT Consult (Internationaal Toegankelijkheidssymbool)
- AA Architecten (tevens namens de BNA);
- Rijksvastgoedbedrijf
- gemeente Haarlemmermeer

Aan alle gesprekspartners hebben we gevraagd:

- of er in bestaande richtlijnen en normen kennis ontbreekt c.q. beschikbare kennis niet is vastgelegd;
- of bestaande richtlijnen en normen voor iedere partij eenduidig, begrijpelijk en bruikbaar zijn en wat er voor nodig is om als norm of richtlijn breed gedragen te zijn dan wel in de praktijk succesvol te zijn;
- of er een richtlijn of norm is die als basis kan dienen voor doorontwikkeling en of er dan praktische hinderpalen zijn;

Aan de samenstellers en beheerders hebben we daarnaast nog gevraagd:

- met welk doel een richtlijn of norm is ontwikkeld;
- welke bronnen hiervoor zijn gebruikt;
- hoe de richtlijn of norm is verantwoord;
- of er nog steeds aan actualisatie wordt gewerkt en met welke partijen dan wordt samengewerkt;
- waarvoor en voor wie de richtlijn of norm is bedoeld:
 - voor wat voor type gebouwen?
 - voor welke type beperkingen? Of levensfase? Of juist voor iedereen?
 - voor ontwerp, bouw, verbouw, gebruik en/of beheer?
 - voor bezoeken, gebruiken, werken of wonen?

⁶ De koepelorganisatie van mensen met een lichamelijke handicap verstandelijke beperking of chronische ziekte. Ieder(in) is in 2014 ontstaan uit een fusie tussen Platform VG en de CG-Raad.

De belangrijkste overeenkomsten en verschillen in de interviews hebben we samengevat. Daarnaast hebben we de interviews ook gebruikt om de volgende deelvragen van het ministerie van BZK te beantwoorden:

- de (juridische) haalbaarheid om deze richtlijn door te ontwikkelen tot de gewenste eenduidige en volledige richtlijn,
- wat is de achtergrond van de richtlijn, voor en door wie is deze opgesteld,
- de gebruikersvriendelijkheid van de richtlijn⁷,
- de reikwijdte van de richtlijn ('in hoeverre dekt die de fysieke toegankelijkheid van gebouwen?'),
- de gebruikte definitie van 'handicap' in de richtlijn,
- de deugdelijkheid van de onderbouwing van de toegankelijkheidsmaatregelen in de richtlijn,
- de manier waarop de richtlijn in de praktijk gebruikt wordt: wat is de doelgroep, zijn er keurmerken die zich baseren op de richtlijn
- de doorlooptijd van een mogelijke doorontwikkeling van de betreffende richtlijn,
- de mogelijkheden om deze richtlijn na doorontwikkeling (digitaal) te ontsluiten,
- de mogelijkheid om deze doorontwikkelde richtlijn zo breed mogelijk (bij voorkeur gratis voor iedereen) beschikbaar te stellen,
- een inschatting van de kosten om deze richtlijn door te ontwikkelen en te ontsluiten.

Vervolgens hebben we de verschillen tussen de normen en richtlijnen vergeleken en op basis daarvan bepaald of doorontwikkeling van een of meerdere bestaande richtlijnen en normen kansrijk is. De richtlijnen en normen worden in Hoofdstuk 2 geïntroduceerd. De lessen uit de interviews staan in Hoofdstuk 3. De beoordeling van de bronnen is gegeven in Hoofdstuk 4. In Hoofdstuk 5 worden de conclusies gepresenteerd.

⁷ Het gaat hierbij om voor- en nadelen die gebruiker kan ondervinden. Gedacht kan worden aan: taal, bruikbaarheid, praktijkervaringen, bekendheid, et cetera.

2 Normen en richtlijnen

2.1 Handboek voor Toegankelijkheid

Halverwege de jaren 90 verscheen voor partijen die meer wilden dan het Bouwbesluit, het Handboek Geboden Toegang, nu bekend als het Handboek voor Toegankelijkheid. Het boek is geschreven om het denken over ergonomie en toegankelijkheid op weg te helpen met op ervaring gebaseerde richtlijnen voor de openbare ruimte, gebouwen en woningen.

Het boek is een naslagwerk met ontwerprichtlijnen en suggesties voor de bereikbaarheid, bruikbaarheid en de toegankelijk van de gebouwde omgeving, bestemd voor iedereen die is betrokken bij het ontwerp, de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving. Afgeleide begrippen zijn: praktisch, veilig, gezond en flexibel gebruik.

Gebouwen

Wat betreft de toegankelijkheidseisen voor gebouwen wordt in dit handboek onderscheid gemaakt tussen bezoekers (publiek) en mensen met een eigen werkplek in het gebouw (werknemers). Voor al die voorzieningen die door bezoekers gebruikt worden, moet op voorhand worden voldaan aan de grenswaarden van 'kritisch gebruik': het meest vanzelfsprekende uitgangspunt bij het vormgeven en inrichten van de fysieke leefomgeving.

Van een werkplek daarentegen maakt ieder individu gebruik met specifieke eigen wensen. Werkplekken en bijbehorende voorzieningen (sanitair) moeten om die reden bereikbaar en aanpasbaar zijn, zodat ze eenvoudig aan de individuele mogelijkheden kunnen worden aangepast.

Bij nieuwbouw volstaan de aanwijzingen uit het handboek, bij verbouw geldt als uitgangspunt dat tenminste de essentiële bezoekersfuncties van het gebouw bereikbaar zijn.

Woningen

Uitgangspunt voor de toegankelijkheid van woningen is dat bewoners in hun woning kunnen functioneren en daartoe hun woning eenvoudig aan de persoonlijke omstandigheden kunnen aanpassen (aanpasbaar). Bovendien moeten mensen in de woning op bezoek kunnen komen, ook met eventuele (tijdelijke) fysieke beperkingen (bezoekbaar).

Grenswaarden

Het handboek bespreekt grenswaarden die horen bij het kritisch gebruik van een ruimte. Ze hebben betrekking op al die omgevingsvariabelen die maken dat we kunnen waarnemen wat we moeten kunnen waarnemen, begrijpen wat begrepen moet worden en praktisch, veilig en gezond de handelingen kunnen verrichten die we moeten verrichten.

Het hoofdstuk 'ruimten' gaat over de vraag of we de ruimte voor de benodigde activiteit kunnen gebruiken en wat ervoor nodig is om te voldoen aan de grenswaarden.

Routes

Het boek beschrijft routes waarlangs we ons in de gebouwde omgeving verplaatsen. Algemene aandachtspunten zijn:

- houd in de vroege fase van een ontwerp rekening met uitgangspunten als de breedte van voetpaden en toegangen, hellingen en trappen;

- heb aandacht voor het hoogteverschil in looproutes;
- loopafstanden moeten zo kort mogelijk zijn;
- bij beheer van routes is het obstakelvrij houden van gangen en vluchtroutes belangrijk.

2.2 NEN 1814

De nationale norm NEN 1814 is primair geschreven voor nieuwbouw, maar is ook goed bruikbaar bij aanpassing van bestaande situaties. De norm beschrijft waaraan toegankelijke buitenruimten, gebouwen (inclusief de collectieve delen van woongebouwen) en woningen zouden moeten voldoen. De NEN 1814 gaat verder dan het Bouwbesluit en definieert eisen die ook terugkomen in het Handboek voor Toegankelijkheid met als doel: een voor iedereen toegankelijke omgeving. NEN 1814 kan worden gezien als een deelverzameling van het Handboek. De NEN 1814 zal niet meer worden herzien. In verband met de ontwikkeling van de Europese CEN-norm is er de afspraak geen updates meer te maken van nationale normen.

Er wordt onderscheid gemaakt naar vier prestatieniveaus, met een oplopende mate van toegankelijkheid en een afnemende noodzaak tot individuele aanpassingen en additionele voorzieningen na oplevering: aanpasbaar, bezoekbaar, bruikbaar en integraal toegankelijk. Daartoe zijn de eisen onderverdeeld in minimale eisen, basiseisen en aanvullende eisen. Dit voorkomt een ‘alles of niets’ keuze en maakt het mogelijk om te onderscheiden in toegankelijkheidsprestaties, afhankelijk van de behoefte en ruimtelijke en economische mogelijkheden.

Volgens de opstellers van deze norm behoren private ruimten op zijn minst aanpasbaar en, als de functie bezoekers impliceert, ook bezoekbaar te zijn. Grote gebouwen en woningtypen, zoals bungalows, galerijwoningen en ruime eengezinswoningen behoren bij voorkeur te voldoen aan een hoger prestatieniveau en op voorhand bruikbaar of integraal toegankelijk te zijn. In openbare ruimten moet naar integrale toegankelijkheid worden gestreefd.

De norm definieert een basiskwaliteit. Voor bepaalde functies zijn ruimere maten of extra voorzieningen nodig. Omdat het dan om specifieke situaties gaat, heeft NEN hier geen normen voor. De prestatie-eisen zijn afgestemd op de pluriformiteit van mensen en de grote variatie in fysieke mogelijkheden en beperkingen maar de nadruk ligt op rolstoeltoegankelijkheid.

2.3 De Internationale Toegankelijkheidsstandaard (ITs)

Deze standaard is gebaseerd op de voorloper van het Handboek voor Toegankelijkheid (Geboden Toegang uit 1973). De standaard is verder gebaseerd op de 2010 ADA, NEN-ISO 21542, DIN 18040-1, ASVV 2012, Neufert Architects' Data en het Handboek Ergonomie/Human Factors. De nieuwste versie is van 2018. In deze versie is er meer aandacht gegeven aan praktische haalbaarheid, consistentie en logica. Met als doel de gebruikers meer mogelijkheden te geven om de opgenomen criteria in de praktijk te brengen zonder de criteria te versoepelen.

Voor de makers (PBT Consult) is de belangrijkste opgave om algemene toegankelijkheidseisen te vertalen naar praktische en concrete technische eisen voor de bouwpraktijk, voor ontwerp en realisatie, alsmede deze eisen actueel te houden gegeven de stand der techniek en beschikbare innovaties. Dit pas ook in de trend van standaardisatie in de bouw, zowel

voor erkende technische oplossingen als het bouwproces zelf. Hoe meer standaardisatie hoe eenvoudiger en goedkoper het ook wordt om toegankelijkheid als 'kwaliteit' van een gebouw toe te voegen en dus ook 'standaard' te maken.

ITs is op zoek naar een meest optimale oplossing. Het doel is het veralgemeniseren van de diverse eisen die doelgroepen met verschillende handicaps hebben. Selectie heeft plaatsgevonden op basis van bouwkundige en economische haalbaarheid, maatschappelijke relevantie en brede overeenstemming binnen alle onderliggende belangenorganisaties.

Uitgangspunten

Uitgangspunt voor de samenstellers is dat gebruikers⁸ 'alle ruimten in voorzieningen zo zelfstandig en gelijkwaardig mogelijk kunnen bereiken en betreden en alle functies in voorzieningen zo zelfstandig en gelijkwaardig mogelijk kunnen gebruiken'. Waarbij:

- zelfstandig betekent zonder hulp van derden;
- een voorziening op een gelijkwaardige manier toegankelijk is wanneer
 - de gebruikswaarde gelijk is (iedereen kan er op dezelfde manier gebruik van maken);
 - de gebruiker geen speciale behandeling hoeft te krijgen;
 - er geen extra handeling door personeel of derden is vereist;
- mensen vanaf de openbare weg (of openbaar vervoer) bij het terrein en/of de gebouwen kunnen komen;
- mensen het terrein op en/of de gebouwen en onderdelen van de accommodatie/het complex in kunnen komen;
- mensen gebruik kunnen maken van de aangeboden diensten, objecten en functies op het terrein of in de gebouwen

Categorieën

De standaard kent drie categorieën: basis, totaal en plus. Onder basis vallen die onderdelen van een gebouw die zelfstandig en alleen te bezoeken zijn (in en buiten het gebouw) en geldt voor bezoekers. Onder Totaal vallen die onderdelen van een gebouw waar bijzondere eisen aan mogen worden gesteld en niet door iedereen zelfstandig of alleen bezocht hoeven worden. Denk aan een laboratorium, een installatieruimte of een (groot)keuken. Bij de categorie Totaal wordt ook aandacht besteed aan de eisen voor de bewoners of gebruikers bovenop die van de bezoekers. De categorie Plus geldt juist voor gebouwen die specifiek bedoeld zijn voor een bepaalde doelgroep. Denk aan verenigingsgebouw voor slechtzienden.

2.4 NEN-ISO 21542:2012

De NEN ISO 21542:2012 Bouwconstructies: toegankelijkheid en bruikbaarheid van de gebouwde omgeving is de internationale norm voor de toegankelijkheid van gebouwen. De strekking is gelijk aan die van het Handboek voor Toegankelijkheid; de belangen van mensen met beperkingen zijn erin ondergebracht. NEN-ISO 21542 kan net als het Handboek dienen

⁸ Er wordt wel uitgegaan van één beperking bij een persoon.

als referentie in een bouwopgave. Verschillen zijn er in de gebruikte grenswaarden voor toegankelijkheid.

De 'nieuwe' standaard (ISO 21542:2012) is de gemeenschappelijke deler van wat wereldwijd nodig en haalbaar gevonden wordt – ook in minder welvarende landen. Deze richtlijn heeft betrekking op 'kritische situaties': situaties waar de gebruiker gevaar kan lopen.

2.5 Handboek Zicht op ruimte

Het boek Zicht op Ruimte baseert zich uitdrukkelijk op de norm NEN-ISO 21542:2012. Zicht op Ruimte is een handboek over de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de gebouwde omgeving en biedt ontwerpers, opdrachtgevers, beheerders en gebruikers essentiële handvatten om te zorgen voor een veiliger gebouwde omgeving met meer comfort voor de bezoekers. Het boek omvat de fundamenteën van het visueel toegankelijk (veilig) ontwerpen. Niet alleen mensen met een visuele beperking zijn hiermee gebaat. Richtlijnen voor visuele toegankelijkheid zijn ook nuttig voor mensen die goed zien. Een gebouwde omgeving is visueel en toegankelijk ontworpen als de gebruiker op basis van visuele kenmerken en informatie er veilig en comfortabel de weg kan vinden, kan verblijven en de omgeving weer veilig kan verlaten.

De visuele toegankelijkheid is geen vanzelfsprekende eigenschap van de gebouwde omgeving. De zichtbaarheid van obstakels is nogal eens ondergeschikt aan de beoogde esthetische uitstraling van de ruimte. Het boek beoogt dan ook duidelijk te maken wat de minimale standaard is voor een visueel toegankelijke omgeving en hoe zo'n omgeving gecreëerd en gehandhaafd moet worden.

De auteurs van 'Zicht op ruimte' vinden dat ontwerpers uit moeten gaan van internationale richtlijnen, zoals die ontwikkeld zijn binnen de Internationale standaardorganisatie (ISO) die de minimum voorwaarden stelt om de gebouwde omgeving toegankelijk en bruikbaar te maken.

'Zicht op Ruimte' is een handboek over wat mensen willen en kunnen zien en biedt een methode hoe daarmee rekening gehouden kan worden in het ontwerpproces. Speciale aandacht daarin verdient de IDED-analyse waarmee ontwerpers via een fotografische bewerking in één oogopslag kunnen beoordelen of obstakels en bewegwijzering voldoende opvallend zijn om in de periferie van het gezichtsveld gezien te worden.

Het boek rust op drie pijlers.

1. De eerste, het hoofdstuk 'Zien en niet Zien', gaat over de grenzen van de visuele waarneeming. Waar komt de illusie vandaan dat je alles in één oogopslag scherp zou kunnen zien? Hoe helpt het zien bij het bewaren van het evenwicht? Hoe zien ouderen en mensen met een visuele beperking? De antwoorden op deze en andere vragen leiden tot universele principes voor het gebruik van licht, kleur, contrast en afmetingen in het ontwerp.
2. De tweede pijler, het hoofdstuk, 'Kritische situaties', gaat over wat internationaal geaccepteerd wordt als de minimum standaard voor de visuele toegankelijkheid en bruikbaarheid van de gebouwde omgeving.
3. De derde pijler betreft 'Wayfinding'. Het beschrijft in detail het ontwerpproces van wayfinding in samenhang met het werk van architecten en grafisch ontwerpers. De achtergrondgedachte is steeds dat iedereen, ook mensen met een visuele beperking op basis van visuele informatie zijn bestemming moet kunnen vinden in uitgestrekte gebouwen-complexen.

2.6 Europese CEN-norm (in ontwikkeling)

De CEN-norm is in ontwikkeling voor het maken van een Europese normering voor de toegankelijkheid van gebouwde voorzieningen. De norm is gebaseerd op NEN-ISO 21542:2012. In 2016 is de tweede fase ingegaan (na een inventarisatie-, definitie- en haalbaarheidsstudie in fase 1) van deze ontwikkeling met als belangrijkste doel te komen tot Europees geaccepteerde functionele eisen als basis voor Europese Standaard. Die standaard kan op twee manieren worden gebruikt. Ten eerste als handboek voor de technische uitwerking van de functionele eisen en ten tweede als verplichte toets voor het beoordelen van een bestek van een gebouw bij een overheidaanbesteding. Dat wil zeggen op die elementen van een gebouw die in de eerste fase zijn geïdentificeerd. Verder is het idee dat private partijen de norm vrijwillig kunnen gebruiken. Er zijn ook twee technische bijlagen voorzien. Een met de technisch-praktische uitwerking van de functionele eisen en een andere met hoe beoordelingscriteria toe te passen. De huidige fase loopt door tot in 2019. Vervolgens worden consultatierondes georganiseerd.

2.7 Keurmerken

Er zijn ook keurmerken gebaseerd op de richtlijnen. Deze zijn er vooral om (nieuwe) gebruikers en (potentiële) bewoners te informeren welke toegankelijkheidskwaliteit ze kunnen verwachten in de gebouwde omgeving. Zoals in het eerste hoofdstuk al opgemerkt, wordt dat door de vergrijzing voor een steeds grotere groep belangrijke informatie.

2.7.1 Het Internationaal Toegankelijkheidssymbool (ITs)

Het Internationaal Toegankelijkheidssymbool (ITs) is gebaseerd op de Internationale Toegankelijkheidsstandaard en is een initiatief van de voormalige Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad) inmiddels Ieder(In). Het symbool (logo) is internationaal. De daaraan verbonden regels niet. Een gebouw dat aan de eisen van het ITs voldoet, wordt landelijk geregistreerd en krijgt het ITs beeldmerk, het blauwe bordje met daarop in het wit een persoon in een rolstoel.

Het ITs geeft bouwopdrachtgevers, architecten en gebouweigenaren eenduidige criteria die kunnen worden verwerkt in een Programma van Eisen en die kunnen worden getoetst na oplevering, zowel bij nieuwbouw als in de bestaande bouw. Daarnaast geeft het keurmerk, mits toegekend, mensen met een fysieke beperking informatie dat een gebouw door hen gebruikt kan worden. In de Verenigde Staten wordt het ITs keurmerk erkend als ADA⁹-waardig. Het symbool gaat net als de standaard uit van zelfstandigheid en gelijkwaardigheid. PBTconsult voert de ITS-keuringen uit. Deelcertificaten (Bereikbaar, Betreedbaar of Bruikbaar) kunnen ook worden toegekend.

2.7.2 Nederlands Keurmerk voor Toegankelijkheid (NLKT)

Het NLKT wordt inmiddels beheerd door een onafhankelijke stichting maar is gebaseerd op een initiatief van Ongehinderd. Ongehinderd is een maatschappelijke onderneming die toegankelijkheidskwaliteit van openbare en publieke bestaande gebouwen digitaal ontsluit met als doel gebruikers te informeren over wat ze kunnen verwachten. Die kwaliteit is geoperationaliseerd met en wordt getoetst aan concrete criteria die zijn gebaseerd op de ITstandaard

⁹ Americans with Disabilities Act

en deels op de de NEN-ISO 21542 en richt zich in ieder geval op mensen met beperkingen op het gebied van mobiliteit en audio-visuele beperkingen.

Uitgangspunt van de keuring en het keurmerk is 'wat er allemaal al kan'. Dat betekent dat als een gebouw (in opdracht) is gekeurd (of een zelfscan is geverifieerd) de publiek beschikbare informatie via de app zich richt op wat er al wel kan en dat in een aparte rapportage aan de beheerder of eigenaar wordt aangegeven wat er nog beter moet of kan.

Net als bij het ITsymbool worden absolute grenswaarden gehanteerd. Enerzijds om tot consistente oordelen te komen (zo min mogelijk eigen interpretatie door een keurmeester) en anderzijds om zekerheid te geven aan eigenaren en beheerders maar vooral bouwers en installateurs wat er nodig is om een bepaald niveau van kwaliteit te realiseren.

Daarbij realiseert Ongehinderd zich wel dat voor architecten en ontwerpers maar ook voor bedrijven die nieuwe technische oplossingen ontwikkelen een absolute norm ook vernieuwing in de weg kan staan. Daarom wordt er in de rapportage ook toegelicht waarom bepaalde normen er zijn (bijvoorbeeld dat er verschillen zijn tussen rolstoelen en wat dat betekent voor de type bochten die je als gebruiker moet kunnen maken om (gelijkwaardig) comfortabel van voorzieningen gebruik te maken). Op die manier kunnen er wel nieuwe innovaties worden ingebracht en getoetst en het helpt bij de bewustwording.

Vier niveaus

Uitgangspunt van toepassing van het NLKT keurmerk is het maximaliseren van wat er in een bestaand gebouw mogelijk is; gebouw gebonden maatwerk om stapsgewijs steeds toegankelijker te worden waarbij ook rekening wordt gehouden met de financiële inspanningen die nodig zijn. Liever met kleine stapjes maar wel uitdagen tot meer in plaats van het hoogste vragen waardoor eigenaren en beheerders vroegtijdig kunnen afhaken (omdat dan een grootscheepse renovatie nodig is).

Om te voorkomen dat een gebouwbeheerder te snel tevreden is maar ook om te voorkomen dat de opgave te groot dreigt te worden heeft de Stichting NLKT vier niveaus gedefinieerd: brons, zilver, goed en platina. Waarbij brons een niveau geeft dat haalbaar is met kleine ingrepen ook in historische gebouwen (maar duidelijk is dat er nog meer kan), zilver haalbaar is binnen het dagelijks onderhoud bij bestaande gebouwen, goud haalbaar is binnen het groot onderhoud en bij platina de ITs in beeld komt (wel grootscheepse renovatie nodig of nieuwbouw).

2.7.3 Handboek Woonkeur

Woonkeur betreft een landelijk label of pakket waarin eisen zijn opgenomen die de toegankelijkheid van een woning waarborgen. Het label richt zich op gebruikskwaliteit, inbraakwerendheid, sociale veiligheid, toegankelijkheid, flexibiliteit en aanpasbaarheid. WoonKeur is het resultaat van samenwerking tussen diverse consumentenorganisaties (zoals ouderenbonden, organisaties van patiënten mensen met een beperking, vrijwilligers), woningcorporaties en de bouwsector. Het pakket van WoonKeur is samengesteld uit het Seniorenlabel, het Politiekeurmerk Veilig Wonen voor Nieuwbouw, de VAC-kwaliteitswijzer en het Handboek voor Toegankelijkheid.

In het Handboek 2015 zijn zowel de eisenpakketten voor WoonKeur Nieuwbouw als voor WoonKeur Bestaande woningen opgenomen. De eisen voor nieuwbouwwoningen liggen, net als de eerder genoemde normen en richtlijnen, boven het wettelijke minimum niveau van het Bouwbesluit.

Het pakket bestaat uit de volgende onderdelen:

Basispakket Nieuwbouw	deel 1 ontwerpeisen voor	A woning B woongebouw
	deel 2 eisen uitvoering voor woning en woongebouw.	
Pluspakket Wonen met zorg		
Bestaande woningen	Pakket rollatorgeschikt	
	Pakket rolstoelgeschikt	

WoonKeur Nieuwbouw

De eisen in het Basispakket Nieuwbouw gelden voor elke woning en elk project. Bij de opzet van het eisenpakket is aangesloten bij de bouwpraktijk. De eisen zijn daarom gesplitst in eisen die voor de architect van belang zijn (ontwerpeisen) en eisen die tijdens de bouw van belang zijn (de eisen uitvoering). Tevens is een hoofdstuk 'toelichting op de eisen' toegevoegd – zoals ook het Bouwbesluit dat kent – met per artikel het doel van de betreffende eis plus overige achtergrond- en praktijkinformatie.

De eisen in het Pluspakket Wonen met zorg zijn aanvullend op de eisen in het basispakket. In het Basispakket van WoonKeur Nieuwbouw wordt al rekening gehouden met levensloopbestendigheid. Dit betekent onder andere dat een bewoner in zijn eigen huis kan blijven wonen, ook als hij gebruik moet gaan maken van hulpmiddelen als een rollator of een handbewogen rolstoel. Wanneer een bewoner echter meer of ernstiger beperkingen krijgt en persoonlijke verzorging door een hulpverlener nodig heeft, dan voorziet het Pluspakket Wonen met Zorg in de mogelijkheden daarvoor.

WoonKeur Bestaande woningen

Doordat in bestaande woningen het doorvoeren van hoge eisen niet altijd mogelijk is, is er voor twee niveau's in het eisenpakket gekozen. Het zijn veelal de ruimtelijke mogelijkheden en de afmetingen van ruimten die de doorslag geven welk certificaat-niveau gehaald kan worden.

De eisen in het pakket Rollatorgeschikt, houden in dat de woning in het alledaagse gebruik praktisch en comfortabel is, en dat de kans op ongelukken beperkt is, zoals struikelen over drempels, vallen van de trap en uitglijden in de badkamer. Ook wanneer de bewoner gebruik moet gaan maken van een rollator blijft de woning geschikt, omdat daarvoor onder meer in de hal, in de badkamer, in de slaapkamer en op een balkon voldoende ruimte aanwezig is. Een woning met dit certificaat is in principe geschikt voor elke bewoner, ook als deze gebruik maakt van een ander loophulpmiddel dan een rollator, zoals stokken, krukken of een looprek.

De eisen in het pakket Rolstoelgeschikt zorgen ervoor dat in woningen met dit certificaat bewoners als ze een ernstiger fysieke beperking krijgen er toch kunnen blijven wonen. Woonkamer, slaapkamer en badkamer zijn namelijk op dezelfde bouwlaag vereist en op essentiële plaatsen is in en bij de woning meer ruimte voorzien. Dit betekent dat de woning geschikt is voor elke bewoner, ook als deze gebruikt moet maken van een loophulpmiddel of van een rolstoel.

3 Uiteenlopende verwachtingen

Uit de gesprekken kwam naar voren dat het streven naar een breed gedragen norm door veel partijen wordt gedeeld maar dat het niet eenvoudig zal worden om een volledige en eenduidige norm vorm te geven vanwege de uiteenlopende wensen en behoeften van ontwerpers, constructeurs, bouwers, inspecteurs, keurinstanties, opdrachtgevers, gebouw-eigenaren, beheerders of gebruikers.

3.1 Inspireren, garanderen en toetsen

Een deel van de geïnterviewden is van mening dat een richtlijn zo concreet mogelijk dient te zijn. Concreet om een gewenste minimum toegankelijkheid te kunnen garanderen en te kunnen toetsen. Zo vinden de initiatiefnemers van het ITs het Handboek voor Toegankelijkheid 'een essay over toegankelijkheid' en te algemeen voor het bouwproces. Het ITs kan volgens hen gezien worden als een concrete doorvertaling van het Handboek voor Toegankelijkheid naar bruikbare normen en een juridisch afdwingbaar proces. ITs en of een combinatie van het Bouwbesluit en de NEN 1814 voor nieuwbouw en renovaties maakt weinig verschil volgens het Rijksvastgoedbedrijf. De NEN 1814 is wat generieker geformuleerd en de ITs-criteria meer specifiek.

Gemeenten zeggen gebaat te zijn bij concrete toetsbare normen als het gaat om controle op het opleveren volgens het bestek. De gemeente Haarlemmermeer waardeert dat maar in de huidige vrijwillige normen en richtlijnen is nog veel ruimte voor eigen interpretaties en invullingen. Bijvoorbeeld daar waar uiteenlopende beperkingen vragen om verschillende elkaar uitsluitende oplossingen. De gemeente Haarlemmermeer merkt wel op dat ze als opdrachtgever weliswaar bovenwettelijke eisen als gunningscriteria kan meenemen maar dat ze spaarzaam omgaat met die mogelijkheid omdat het veel tijd, aandacht en expertise vraagt bij het opstellen van het contract en het controleren van de naleving ervan. Daarbij heeft de gemeente het idee zwak te staan als ze bovenwettelijke eisen wil afdwingen mochten die toch niet worden gerealiseerd.

Als er wel sprake is van concreetheid is onduidelijk wat de gevoeligheidsmarges zijn. Is een bepaalde dimensie een absolute drempelwaarde? Concreetheid zonder toelichting wordt weer niet gewaardeerd door ontwerpers. Ontwerpers zoeken juist naar een meer functionele beschrijving en aansprekende voorbeelden ter inspiratie. Inspiratie, verbeelding en functionele omschrijvingen helpen de ontwerpers rekening te houden met de gebruikers van een gebouw. Deze bronnen kunnen ook worden ingezet in de opleiding van een generatie ontwerpers voor wie toegankelijkheid voor mensen met een beperking geen uitzondering is maar onderdeel van de ontwerpopgave.

3.2 Uitdagingen in bestaande bouw, winst in de nieuwbouw

Waar het gaat om toegankelijkheid wordt door de experts onderscheid gemaakt tussen de nieuwbouw en de bestaande bouw. Vandaag de dag worden er nog steeds gebouwen en woningen ontwikkeld die niet toegankelijk zijn voor mensen met een beperking. Volgens het Rijksvastgoedbedrijf heeft de toegankelijkheid van nieuwbouw daarom de hoogste prioriteit: 'eerst de kraan dicht draaien en dan pas gaan dweilen.' Een nieuwe of doorontwikkelde norm of richtlijn zou in ieder geval in de nieuwbouw toepasbaar moeten zijn.

Het Expertisecentrum Regelgeving Bouw (ERB) merkt op dat het niet verrassend is dat er nog steeds niet volledig toegankelijke gebouwen worden gerealiseerd als de minimeisen

in het Bouwbesluit ook geen 100% toegankelijkheid voorschrijven of zoals het bij het Nederlands Instituut voor Toegankelijkheid (NIT) werd gezegd: ‘een beetje toegankelijk bestaat niet’.

Verplichte normen hebben als effect dat iedere partij zich er aan houdt omdat het weglaten van of beknibbelen op toegankelijkheid geen concurrentievoordeel meer geeft en er een motivatie is om toegankelijkheidsoplossingen te standaardiseren en goedkoper te produceren. Dat is een effect dat je niet van vrijwillige maatregelen kan verwachten meent het ERB. Om de bouw niet in een keer af te schrikken met een hele serie innovatie en standaardisatie opgaves raadt ERB aan om het Bouwbesluit stap voor stap uit te breiden met effectieve maatregelen als blijkt dat die met een vrijwillige richtlijn toch te duur worden gevonden (door ontwikkelaars, bouwers of consumenten).

Het NIT noemt, naast het risico dat een vrijwillige richtlijn onvoldoende effect kan hebben op de uitbreiding van het aantal toegankelijke gebouwen, bewustwording in de hele bouwketen als grootste obstakel en daarmee ook de grootste kans als die kan worden gestimuleerd. De architecten die we spraken noemden expliciet bewustwording in de opleiding van ontwerpers. PBT Consult sloot daarop aan: ‘een gemiddelde architect is net afgestudeerd, in de bloei van zijn leven en denkt helemaal niet na over gehandicapt zijn ... een architect ontwerpt van nature voor zichzelf’. Verder in de keten is bewustwording ook van belang. Ongehinderd merkt op dat gebouwbeheerders als valide persoon zich nauwelijks bewust zijn van de moeilijkheden van mensen met een beperking. Als voorbeeld wordt genoemd dat op verzoek van de brandweer deurdrangers vaak op de zwaarste stand staan. Echter een minder zware stand is ook toegestaan (en dat weet niet iedereen) en beter voor mensen met minder kracht.

Er zijn dus allerlei obstakels bij het toegankelijk maken van de (huidige en toekomstige) voorraad. Regelgeving die niet voor de hele voorraad van toepassing is, de verwachting dat de consument niet bereid is te betalen voor toegankelijkheid waar ze op het eerste gezicht zelf geen voordeel bij hebben en misschien wel nadeel (denk aan verschuiving oppervlakte meters van kamers naar gangen), de verwachting dat een vrijwillige richtlijn de markt te weinig inspireert om te investeren in het betaalbaar maken van oplossingen, te weinig aandacht voor toegankelijkheid in opleidingen en onvoldoende aandacht voor toegankelijkheid bij opdrachtgevers en andere partijen in het bouwproces omdat men zich niet bewust is van de knelpunten die mensen met een beperking in de praktijk ervaren.

Ongehinderd richt zich juist wel op bestaande gebouwen en hun eigenaren en gaat in de geest van het amendement op de Wet gelijke behandeling uit van een stapsgewijs traject naar steeds meer toegankelijkheid. Vrijwillige normen kunnen werken in hun optiek als er sprake is van normen die flexibel maatwerk bieden naar bouwperiode, functie (wonen, niet-wonen) en onderhoudsplanning van een gebouw.

3.3 Theorie, consensus of ervaring

Richtlijnen en normen kunnen zijn gebaseerd op experimenten, gebruikerservaringen of consensus tussen experts of verschillende partijen betrokken bij het bouwproces. Elke benadering kent zwakke en sterke kanten.

Een experimentele aanpak kan zich teveel richten op hele specifieke oplossingen en leiden tot zoveel ‘toegangen als er beperkingen’ zijn. Voordeel van een wetenschappelijke theoretische en experimentele basis is dat daarmee de gevoeligheid en robuustheid van normen

en richtlijnen kan worden bepaald. Met die gevoeligheid zijn ontwerpers in staat te bepalen hoeveel ontwerp vrijheid ze hebben terwijl de maatregel nog steeds effectief is.

Normen gebaseerd op consensus kunnen rekenen op draagvlak mits iedereen zich gehoord voelt. Dat draagvlak zorgt voor een ondergrens waar je partijen aan kunt houden. De NEN zegt op basis van haar ervaring met normen: 'ga conflicterende belangen niet uit de weg, discussie en vervolgens consensus kan leiden tot draagvlak'.

Een alternatief voor slechts theoretische onderbouwing enerzijds en het mogelijk verliezen in details anderzijds is keuzes te baseren op het delen van gebruikerservaringen maar dan ook letterlijk: het ervaren van wat een persoon met een beperking meemaakt, met ontwerpers (die aangeven hier veel baat bij te hebben), bouwers en beheerders. Echter, hierdoor kan de keuze te anekdotisch worden met blinde vlekken voor niet gedeelde ervaringen. Geconstateerd wordt namelijk dat binnen de groep gebruikers en ervaringsdeskundigen verschillend wordt gedacht over wat werkt. Mensen met een zelfde beperking vormen een heterogene groep voor wat betreft hun wensen. Geen enkele slechtzijnde kan exact voorspellen wat een andere slechtzijnde nog kan zien. Ook tussen blinden en slechtzijnden is geen consensus over wat toegankelijk is. Dit geldt ook voor mensen met andere beperkingen. Er zijn rolstoelgebruikers die ook niet hun armen (volledig) kunnen gebruiken waar bepaalde toegankelijkheidsoplossingen wel vanuit gaan.

3.4 Nieuwe normmens

Door de geïnterviewden wordt opgemerkt dat een nieuwe norm zou moeten uitgaan van een nieuwe *normmens*. Om, zoals al is opgemerkt, te voorkomen dat er wordt ontworpen uitgaande van de eigen beleving en fysieke mogelijkheden. Deze normmens is een fictieve mens en omvat de meest doeltreffende deelverzameling van relevante functiebeperkingen. Doeltreffend vanuit het oogpunt van integraal ontwerp van de gebouwde omgeving. PBT Consult geeft als voorbeeld van niet doeltreffend en kosten verhogend ontwerpen het 'multi-toegankelijk' maken (toegankelijk maken voor verschillende beperkingen van woningen terwijl de meeste mensen gelukkig maar een beperking hebben) van woningen.

Uitgangspunt is namelijk dat toegankelijkheid voor mensen met een beperking geen aanpassing is van de norm voor de valide deelpopulatie maar een nieuwe norm geschikt voor iedereen (iedereen hetzelfde toilet). Dat is ook een oplossing voor het *kostenstigma* zoals de auteur van het Handboek voor Toegankelijkheid dat noemt. De opvatting, al dan niet terecht, bij opdrachtgevers, ontwikkelaars en bouwers dat gebruikers en consumenten niet direct of indirect willen betalen voor toegankelijke gebouwen zolang ze daar zelf geen baat bij hebben. Echter als de ontwerpen voor iedereen geschikt en vooral voor iedereen *aantrekkelijk* zijn, kan die voorzichtigheid achterwege blijven. Zoals al opgemerkt, Zicht op Ruimte gaat er ook vanuit dat ook mensen zonder visuele beperking baat kunnen hebben bij de maatregelen die erin genoemd staan. PBT Consult vindt dat de gebouwde omgeving dusdanig moet zijn ontworpen, 'dat niet alleen een gehandicapte, maar ook een valide persoon zich er prettig voelt'.

Dat geldt ook voor het veilig kunnen verlaten van een gebouw bij een calamiteit, een eigenschap van een gebouw dat voor iedereen van belang is. Overigens is dat een vaak expliciet genoemde (door PBT Consult en NIT) kennislacune: speciale maatregelen voor *uitgankelijkheid*. De eigenschap van gebouwde voorzieningen (buitenruimten, gebouwen en woningen) die ervoor zorgt dat bij een calamiteit (zoals brand) alle aanwezigen snel en onbelemmerd

op een veilige plek kunnen komen. Ook degenen die slecht ter been zijn, kortademig zijn, slecht zien of slecht kunnen horen of anderszins beperkt zijn.

Bij geïnterviewden¹⁰ heerst ook de overtuiging dat, als bij nieuwbouw vanaf het begin gericht wordt nagedacht over toegankelijkheid uitgaande van een inclusieve ontwerpfilosofie, de invulling hiervan geen extra geld hoeft te kosten. Het NIT geeft in dit verband aan dat we in Nederland nog steeds onvoldoende oog voor toegankelijkheid hebben. Dit terwijl Nederlanders in het algemeen een steeds hogere leeftijd bereiken en de vraag naar toegankelijke, levensloopbestendige woonruimte steeds belangrijker wordt.

Grenzen aan inclusief ontwerpen

Tegelijkertijd wordt door de gesprekspartners¹¹ opgemerkt dat het een illusie is volledige integraliteit na te kunnen streven gebaseerd op de wensen van alle diverse groepen ervaringsdeskundigen. Het lijkt onmogelijk iedereen tegelijk tevreden te stellen in het opstellen of toepassen van een eenduidige en breed gedragen, volledige richtlijn. Normen en bouwregeling alleen zijn niet zaligmakend. Er zijn nog allerlei andere (ergonomische) voorzieningen beschikbaar en vaak ook noodzakelijk om mensen met beperkingen op weg te helpen, die niet altijd in bouwregels zijn te vatten.

Stichting Silvr geeft hierbij het voorbeeld van geleidelijnen en noemt hierbij geleidelijnen (met reliëf) als een ‘persoonlijke’ oplossing voor mensen met visuele beperkingen maar ook een oplossing die weer problemen kan veroorzaken bij het gebruik van een rolstoel. Stichting Silvr stelt voor dat algemeen geldende normen niet verder hoeven te gaan dan wat ze voor iedereen kunnen bieden aan veiligheid en toegankelijkheid. Plus dat daarnaast deze normen een handreiking bevatten hoe om te gaan met conflicterende oplossingen. Bijvoorbeeld door dan terug te vallen op niet fysieke hulpmiddelen en het gebruik daarvan ook mogelijk te maken. Een voorbeeld dat hierbij wordt genoemd is dat mensen die afhankelijk zijn van een loop in staat moeten zijn om fysiek zeer nabij (er tegen aan) de tekst te kunnen komen wat niet altijd het geval is.

¹⁰ Rijksvastgoedbedrijf, NIT en PBT Consult

¹¹ Rijksvastgoedbedrijf, Silvr en PBT Consult

4 Beoordeling

De partijen die we hebben gesproken in het kader van dit onderzoek geven aan dat eerdere inspanningen om bestaande initiatieven en inspanningen te convergeren zijn gestokt en dat er sprake is geweest van deregulering, decentralisatie van belangenbehartiging (minder landelijke platforms met minder middelen) en daardoor verlies van (overzicht van) kennis, versnippering en van inzet met als resultaat meerdere richtlijnen naast elkaar, aangevuld met steeds weer nieuwe initiatieven omdat partijen zich niet volledig kunnen vinden in bestaande richtlijnen of daarvan niet op de hoogte zijn.

Echter, de wensen die worden geformuleerd voor een complete richtlijn zijn niet eenvoudig te verenigen. Gechargeerd is de ideale richtlijn zowel concreet met gevoeligheidsanalyses als functioneel beschrijvend. Inspirerend en aantrekkelijk en geschikt om keurmerken op te toetsen, bestekken of een programma van eisen op te baseren. Praktisch om snel meters te maken maar met een inclusieve ontwerpfilosofie rond een nieuwe normmens. Geïnspireerd door gebruikers en gebaseerd op experimenten.

Een deel van de geïnterviewden ziet geen heil in alleen een vrijwillige richtlijn of norm waar verschillende partijen in het bouwproces zich aan kunnen conformeren. Toegankelijkheid is volgens hen niet aantrekkelijk genoeg om in te investeren. Meer normen en regels opnemen in het Bouwbesluit kan de markt bewegen om te investeren in oplossingen. In onze gesprekken werd door hen meer daarop gewezen dan op hoe praktische obstakels op te lossen op weg naar een samengestelde richtlijn.

Die redenering hoeft niet altijd op te gaan. De investeringsopgave als obstakel en de vrees dat deze niet wordt terugverdiend geldt vooral voor de opdrachtgevers in de woningbouw. Partijen die zich richten op bestaande gebouwen en hun eigenaren en dan met name als het gaat om winkels of diensten merken dat er wel degelijk animo is om de toegankelijkheid te verbeteren als dat in te passen is in de normale onderhoudscyclus.

4.1 Achtergrond, initiatief en basis van de richtlijnen

De besproken normen en richtlijnen laten al een proces zien van samenvoegen, uitbreiden en verdiepen. Dat is op zich hoopvol voor de huidige opgave. De belangrijkste inspiratiebronnen zijn in eerste instantie de vigerende Bouwregelgeving geweest (ook daar waar deze tekort schoot), de NEN1814 waarvan bij de start van de ontwikkeling werd verwacht dat het toch in de Bouwregelgeving zou worden opgenomen en de NEN en ISO 21542 norm. Het volgens PBTConsult bijna vergeten European Manual For Accessibility¹² en de publicatie Geboden Toegang (later het Handboek voor Toegankelijkheid) zijn ook inspiratiebronnen. Die laatste is ook gebruikt voor ITs en het Woonkeur. Beide publicaties hebben wel toon en vorm aangepast aan de eigen doelen. Zoals gezegd, PBT Consult vond het Handboek voor Toegankelijkheid te essayistisch. Het Handboek voor Toegankelijkheid baseert zich deels op

¹² European Manual For Accessibility, CCPT, Rijswijk, 1990. Handboek gebaseerd op een vergelijkende studie van de Gehandicaptenraad uitgevoerd op verzoek van het European Commission Bureau for Action in Favour of Disabled People. Dit Handboek werd niet breed gedragen in Europa en is in 1996 hernoemd en herzien tot European Concept For Accessibility en in 1999 overgedragen aan een agentschap (Info-Handicap) in Luxemburg die in 2003 wederom een herziene versie heeft uitgegeven.

de ISO 21542 norm en zijn voorgangers. Zicht op Ruimte doet dat eveneens. Het NLKT baseert zich weer op ISO 21542 en ITs.

Het aspect 'breed gedragen' wordt ook vooral in de inhoud gezocht. In vorm en uitstraling is minder eenduidigheid nodig. Bij het samenstellen van een nieuwe eenduidige richtlijn of norm kan als tip worden meegegeven dat dezelfde inhoud voor verschillende partijen anders kan worden ontsloten. Als gebruikersvriendelijke zoekbare digitale online beschikbare database (wat zeker haalbaar is volgens PBT Consult) en als mooi vormgegeven en geïllustreerd boek, beide gebaseerd op hetzelfde materiaal.

De verschillen zitten in de mate waarin concrete oplossingen worden geboden voor ontwerp en bouw, oplossingen en inspiratie worden geboden voor situaties die mensen met een beperking tegenkomen of dat er gekozen is voor een inclusief ontwerp. Niet een oplossing per beperking maar een oplossing voor zoveel mogelijk mensen inclusief mensen met beperkingen (dat geldt vooral voor Zicht op Ruimte).

Net als de doelen en achterliggende ontwerpfilosofieën van de bestaande richtlijnen en normen is de verantwoording ook verschillend. Dat is uiteraard van belang om te kunnen vaststellen hoe compatibel richtlijnen en normen zijn. Een groot deel van de normen is tot stand gekomen door consensus. Het vinden van consensus is van belang als:

- 1) de kosten zeer hoog zijn in relatie tot de grootte van de effecten.
- 2) beperkingen om tegengestelde oplossingen vragen (bijvoorbeeld voor mensen met verschillende visuele beperkingen)

De eerste vorm wordt geassocieerd met hoe een klassieke richtlijn of norm tot stand komt. In overleg tussen aanbieders en allerlei belangenhouders. De aanbieders financieren dat overleg meestal. Dat kan het proces kwetsbaar maken (er is in ieder geval een schijn van belangenverstrengeling). Het is een consensus waarbij kosten en baten worden meegenomen. Dergelijke consensus betekent draagvlak waarop verder kan worden gebouwd maar ook vaak dat er meer mogelijk is. Consensus van het tweede soort betekent dat een maatregel voor iedereen suboptimaal is.

Een ander verschil wat terugkomt is een norm baseren op gebruikerservaringen (dat lijkt op evidence based, we weten niet waarom iets werkt maar wel dat het werkt) of knowledge based, gebaseerd op kennis opgedaan door hypothesen te toetsen in experimenten. De aanhangers van de tweede groep worden vaak wat star gevonden door de eerste groep.

Uit de gesprekken blijkt dat het initiatief in het verleden lag bij het Ministerie van Vrom en de Rijksgebouwendienst en dat deze initiatieven verder werden gebracht door de NEN en de CG-Raad, nu Ieder(in). Later, in een periode met minder nadruk op regelgeving werd dat initiatief logischerwijs overgenomen door ontwerpers, adviseurs en belangenbehartigers c.q. cliëntenorganisaties.

4.2 Voor wie en waarvoor

Bijna alle bestaande richtlijnen en normen zijn generiek gericht op het bieden van toegankelijkheid voor mensen met fysieke beperkingen. Dat wil zeggen afhankelijk van rolstoel, slecht ter been, slechthorend, slechthorend of blind. Zicht op Ruimte beperkt zich tot de visuele inrichting van de ruimte maar dan voor iedereen, voor zienden, slechthorenden en blinden. Andere bronnen geven eerder een oplossing per beperking die afwijkt van de oplossing voor validen. Oplossingen voor mensen met andere beperkingen (prikkelarm voor mensen met autisme bijvoorbeeld) komen momenteel niet of nauwelijks voor maar zijn wel voorzien

in de in ontwikkeling zijnde Europese Standaard, dat wil zeggen op het niveau van functionele eisen.

De oplossingen in bestaande richtlijnen en normen gaan uit van personen met maar één beperking. Bij ITs is dat ook een expliciete keus. Mensen met bijvoorbeeld een spierziekte en afhankelijk van een rolstoel en nauwelijks hun armen kunnen gebruiken, merken daardoor dat oplossingen voor rolstoelers niet altijd voor hen een uitkomst zijn.

ITsymbool is een keurmerk net als Woonkeur. Doel is om vast te stellen hoe toegankelijk een bepaald gebouw is of om een Programma van Eisen te formuleren. ITs en NEN 1814 zijn daarnaast goed bruikbaar voor een bestek en bouwplan in de bouwfase voor zowel nieuwbouw als verbouw. Het Handboek voor Toegankelijkheid is ook een inspiratie voor de ontwerpfase, is bruikbaar voor bewustwording van zowel de problemen die er zijn als de oplossingen. Het NLKT is vooral bedoeld voor bestaande openbare en publieke gebouwen.

4.3 Haalbaarheid van een gecombineerde richtlijn

Er worden door de eigenaren van de bestaande normen en richtlijnen geen juridische belemmeringen genoemd om normen en richtlijnen te combineren of door te ontwikkelen. De bereidheid om een norm of richtlijn (gratis) ter beschikking te stellen voor doorontwikkeling lijkt afhankelijk te zijn van de exclusiviteit, het beheer en onderhoud en een verdienmodel. Deze aspecten hangen met elkaar samen.

Voor de aanbieders van het ITs keurmerk geldt dat zij willen meewerken aan het tot stand komen van een vrijwillige breed gedragen complete richtlijn. Echter, dat betekent niet automatisch het gratis ter beschikking stellen van de norm voor doorontwikkeling in combinatie met andere normen. Dat betekent in hun optiek eerder een (officiële) keuze voor ITs als basis voor een dergelijke volledige richtlijn en de promotie van het gebruik. In ruil daarvoor kan al het huidige materiaal en de werkwijze ter beschikking worden gesteld. Het gelieerde adviesbureau PBT Consult voorziet als verdienmodel dan advisering over de toepassing van de norm (wat andere adviesbureaus overigens ook kunnen doen). Bij het overdragen van de norm en werkwijze hoort ook het garanderen van de voortzetting van ontwikkeling alsmede beheer en onderhoud door een beheerorganisatie. Ongehinderd vindt dat in Nederland een set van criteria voor het bepalen van toegankelijkheidskwaliteit openbaar beschikbaar moet zijn. Hun criteria zijn ook publiek toegankelijk en zouden als basis mogen dienen voor een nieuwe norm. Echter, ook door hen wordt opgemerkt dat een norm onderhoud nodig heeft. Zeker wat betreft het zoeken naar innovaties, naar nieuwe oplossingen die de toegankelijkheid verbeteren en in de norm moeten worden geïncorporeerd.

De oorspronkelijke auteur is weliswaar niet meer betrokken bij de verkoop en promotie van het Handboek voor Toegankelijkheid maar liet zich in gelijke termen uit als het gaat over het ter beschikking stellen van het bronmateriaal. Namelijk een keuze voor een richtlijn en ontwerpfilosofie, plus in dit geval een (eenmalige of periodieke) compensatie voor de uitgever en voortzetting van ontwikkeling, beheer en onderhoud. Er lijkt vooralsnog geen animo om het eigen bronmateriaal gratis ter beschikking te stellen als dat betekent dat het onherkenbaar wordt gecombineerd met ander materiaal zonder dat er daarna de garantie is, dat de ingeslagen weg wordt voortgezet.

Silvur geeft aan mee te werken aan een norm die is opgezet volgens Zicht op Ruimte. Dat wil zeggen volgens de ISO 21542 norm die uitgaat van functionele beschrijvingen wat er verwacht mag worden van bijvoorbeeld een veilige trap zonder dat alle oplossingen zijn voorgeschreven.

De partijen die nu een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van normen gaan dus niet zonder meer akkoord met het combineren van hun materiaal met dat van anderen. In ieder geval niet zonder waarborgen over hoe de norm in de toekomst wordt ontwikkeld en beheerd en wat de primaire ontwerpprincipes zijn.

Norm	Voor wie en waarvoor			Waar			Door wie en hoe	
	Voor wie geschikt	Voor wat geschikt	Ontsluiting	Reikwijdte	Bezoek/gebruik/wonen	Bestaand/nieuwbouw	Ontwikkelpartij	Basis
NEN-1814	Bouwers, ontwerpers	Ontwerp, inrichting, beheer	digitaal doorzoekbaar, niet gratis	Buitenruimten, gebouwen en woningen	bezoeken; om te werken/gebruiken, om te wonen	Primair nieuwbouw, maar ook bruikbaar bij aanpassing van bestaande situaties	Nederlands Normalisatie Instituut met industrie en gebruikers	Consensus
Handboek voor Toegankelijkheid	Iedereen die is betrokken bij het ontwerp, de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving	Ontwerp, inrichting, beheer	Hard copy met illustraties, niet gratis	Gebouwde omgeving	Bezoek, werken en wonen	Nieuwbouw en verbouw	Gebruikers, adviseurs, belangenorganisaties	Consensus en Gebruikerservaringen, gekoppeld aan ITs
ITs	Bouwopdrachtgevers, architecten en gebouw eigenaren	Programma van Eisen	Digitaal, niet gratis	Publiek bestemde ruimten in openbare gebouwen, inclusief minstens een route van de entree naar elk van die ruimten	Bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar	Keurmerk voor bestaande bouw; Ambitie niveau voor nieuwbouw	CG-raad	Haalbaarheid, c.q. consensus of een gemene deler bij tegenstrijdige oplossingen
NLKT	Gebouwbeheerders en eigenaren alsmede gebruikers	Bepalen huidige toegankelijkheidskwaliteit en potentie gegeven	Digitaal, keuringen niet gratis	Publieke en openbare be-	Bezoek en gebruik	Bestaande bouw	Stichting NLKT	Praktische gebouw-gebonden haalbaarheid

Norm	Voor wie en waarvoor			Waar		Door wie en hoe		
	Voor wie geschikt	Voor wat geschikt	Ontsluiting	Reikwijdte	Bezoek/gebruik/wonen	Bestaand/nieuwbouw	Ontwikkelpartij	Basis
NEN-ISO 21542		een investeringsambitie alsmede het kunnen bepalen van de aantrekkelijkheid voor mensen met een beperking		staande gebouwen (geen woningen)				
	Bouwers, ontwerpers		digitaal doorzoekbaar, niet gratis	Op veel meer aspecten van toegankelijkheid dan alleen op de fysiek-bouwkundige toegankelijkheid van gebouwen.	Bezoek, gebruik	Gebouwde omgeving	Nederlands Normalisatie Instituut	Consensus
Zicht op ruimte	Gebaseerd op NEN-ISO 21542. Voor ontwerpers architecten, opdrachtgevers, beheerders en gebruikers	Ontwerp, onderhoud en beheer, gebruik	Hard copy met illustraties, niet gratis	Gebouwde omgeving	Bezoek, gebruik	Bestaande bouw en nieuwbouw	adviseurs, gebruikers	wetenschappelijke inzichten en gebruikerservaringen
CEN-norm	Gebaseerd op NEN-ISO 21542.			Gebouwde voorzieningen		Bestaande bouw		

Norm	Voor wie en waarvoor				Waar	Door wie en hoe		
	Voor wie geschikt	Voor wat geschikt	Ontsluiting	Reikwijdte	Bezoek/gebruik/wonen	Bestaand/nieuwbouw	Ontwikkelpartij	Basis
<i>Woonkeur</i>	Opdrachtgevers en bouwers, architecten, gemeenten of bewonersgroepen	Keurmerk	Hard copy, niet gratis		Wonen	Nieuwe woningen en hun directe omgeving, maar ook bestaande woningen	Samenvoeging van bestaande eisen van diverse belangen organisaties	Gebruikerservaringen en Handboek Toegankelijkheid

5 Beschouwende conclusies

5.1 Bevindingen

De vraag die is gesteld, is of een bestaande norm of richtlijn of combinatie daarvan kan worden doorontwikkeld tot een vrijwillig toegepaste, breed gedragen, eenduidige, volledige Nederlandse richtlijn voor toegankelijk (ver)bouwen.

Op basis van de beoordeling van de bronnen en de interviews kunnen we vaststellen:

- dat de eigenaren, samenstellers of beheerders van de huidige normen en richtlijnen onder voorwaarden bereid zijn om hun norm ter beschikking te stellen voor *doorontwikkeling*. Genoemde voorwaarden bij ter beschikking stelling zijn het respecteren en doorzetten van de achterliggende werkwijze, methode, filosofie en presentatie (dat kan een obstakel zijn bij combineren van normen), zicht op een alternatief verdienmodel en garantie dat de norm verder wordt ontwikkeld en beheerd en niet ‘verweesd’;
- dat er twijfels zijn bij de effectiviteit van een *vrijwillige* richtlijn maar
 - dat als deze door aanbestedende diensten bij nieuwbouw onderdeel wordt gemaakt van de gunningsprocedure die effectiviteit kan worden vergroot. Gemeenten geven wel aan dat ze ondersteuning nodig hebben bij het inrichten van de aanbestedingsprocedures om de realisatie van toegankelijkheidseisen ook te kunnen afdwingen;
 - dat bij bestaande openbare en publieke gebouwen een vrijwillige flexibele norm die rekening houdt met gebouwenmerken, bouwperiode en onderhoud stapsgewijs kan leiden tot een steeds meer toegankelijke voorraad;
- dat een *breed gedragen* richtlijn mogelijk is als de norm of richtlijn
 - op meerdere manieren kan worden ontsloten of vertaald (als inspiratie, voor bewustwording en met concrete uitwerkingen);
 - is samengesteld met bijdragen van cliëntenorganisaties als tegenhanger van meer financiële overwegingen van opdrachtgevers, bouwers en ontwikkelaars;
- dat een *eenduidige* richtlijn mogelijk is als er (zoals in de ISO en aankomende Europese standaard) gewerkt wordt met functionele beschrijvingen die door partijen nader kunnen worden ingevuld
- dat een volledige richtlijn haalbaar is als gekozen wordt voor een integrale inclusieve ontwerpfilosofie (ontwerpen die geschikt zijn voor zowel validen en minder validen) voor alle gebouwen ongeacht functie of oppervlakte
- dat er het beste gekozen kan worden voor *nieuwbouw* (eerst de kraan dicht dan pas dweilen)

Vertalen we deze punten naar de deelvragen:

- dan betekent dat als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan en dan met name het inrichten van een beheerorganisatie annex kenniscentrum verantwoordelijk voor het up to date houden van de norm en voor ondersteuning bij gebruik het haalbaar is dat de huidige bronnen ter beschikking worden gesteld. Effect wordt verwacht als de norm door in ieder geval de overheid wordt gebruikt om werken te gunnen. Op basis van de interviews kunnen we niet bepalen hoe hoog de eenmalige of periodieke kosten zijn om materiaal voor een eenduidige norm of richtlijn te verwerven en te blijven ontwikkelen;
- De meeste bestaande richtlijnen zijn uit betrokkenheid (of zelfs activisme) opgesteld. Ook al zijn er verschillen tussen opdrachtgevers, ontwerpers, bouwers, gebruikers en cliëntorganisaties, deze betrokkenheid verbindt de partijen en is zo een voorwaarde voor een breed gedragen norm of richtlijn;
- Het vorige punt sluit aan op dat van de gebruikersvriendelijkheid en de mogelijkheid tot digitalisering. De eisen die worden gesteld aan een inspirerend *best practices* boek, een naslagwerk of een digitaal benaderbare check list verschillen. De ideale norm of richtlijn is waarschijnlijk een database (beheert door een onafhankelijke partij) die op verschillende manieren kan worden gepresenteerd aan verschillende doelgroepen.
- Gegeven de huidige richtlijnen is het mogelijk om te komen tot een richtlijn die geldt voor alle gebouwen ongeacht functie of oppervlak, maar beperkt tot nieuwbouw en mensen met maar een beperking (of zoveel als met een inclusieve ontwerpfilosofie zijn te combineren);
- De onderbouwing van de maatregelen verschilt per richtlijn met wat meer nadruk op gebruikerservaring, experimenten of consensus in de praktijk tussen investeerders en gebruikers.
- De partijen die hun materiaal ter beschikking willen stellen gaan er vanuit dat hun richtlijn al behoorlijk compleet is en dat heel veel doorontwikkeling niet nodig zal zijn, hoogstens wat betreft veilig verlaten bij een calamiteit, maar dat het vooral gaat om het veld achter een richtlijn te krijgen en vervolgens de gezamenlijke inspanningen aan die richtlijn ten goede te laten komen. Met andere woorden dat de doorlooptijd kort zal zijn. Echter, er wordt door sommige gemaand te wachten tot het beschikbaar komen van een Europese Standaard en dan per doelgroep de functionele eisen uit te werken.

5.2 Beschouwing

Inclusief ontwerpen en functionele eisen

Er is een reeks samenhangende redenen waarom er nog geen breedgedragen eenduidige complete norm van de grond is gekomen ondanks dat niemand er op tegen is. Een belangrijke reden hiervoor is het hoge verwachtingspatroon bij de verschillende betrokken partijen (ontwerpers, bouwers, ontwikkelaars, gemeenten, cliëntenorganisaties). Zo is het niet eenvoudig om het bronmateriaal geschikt te maken voor de uiteenlopende wensen van verschillende groepen. Denk aan:

- Een aantrekkelijk vormgegeven ‘bron van inspiratie en bewustwording’, een basis voor opleiding middels voorbeelden voor ontwerpers en het delen van gebruikerservaringen voor ontwerpers en bouwers en beheerders; en:

- Een actueel en onderbouwd naslagwerk met concrete criteria, eisen, drempelwaarden en voorschriften om te garanderen en te controleren of een gebouw toegankelijk wordt opgeleverd respectievelijk toegankelijk is in gebruik.

Een concreet naslagwerk als basis voor een programma van eisen, bestek of keurmerk heeft het in zich om uit te dienen. Zeker als het gaat om toegankelijkheid rekening houdend met uiteenlopende beperkingen. Uit de gesprekken blijkt dat blinden en slechtzienden baat hebben bij verschillende oplossingen. Het effect is een steeds verdere diversificatie van maatwerkoplossingen en de roep om nieuwe normen en richtlijnen voor die oplossingen. Daarnaast kunnen oplossingen voor de totale groep visueel beperkten conflicteren met oplossingen voor mensen met een rolstoel.

Dat laatste is zeker een uitdaging bij het ontwerpen van openbare gebouwen en ruimte maar ook in de woningbouw heeft het effect. Voor opdrachtgevers, eigenaren en ontwikkelaars zijn er risico's verbonden met het realiseren (en exploiteren) van een rijtje van 10 woningen die voorzien in de toegankelijkheid van slechts één bepaalde groep. Dat risico afdekken maakt het duurder voor consumenten of verhuurders. Het bieden van een maatwerkoplossing op specifieke plekken ondergraaft ook het gelijkwaardigheidsprincipe en de keuzevrijheid van mensen met een beperking.

In de gesprekken die we voerden, werd standaardisatie - gestimuleerd door regelgeving - als oplossing gezien. Als er standaardoplossingen beschikbaar komen die in iedere woning worden toegepast ongeacht wie er woont dan kunnen de bouwkosten dalen. Echter, dat wil nog niet zeggen dat consumenten voor wie de oplossingen *niet* zijn bedoeld, de waarde ervan inzien. Een woning met bredere gangen en kleinere kamers is niet voor iedereen even aantrekkelijk.

Samengevat lijkt een richtlijn nodig die zich 1) zoveel mogelijk richt op oplossingen waar zoveel mogelijk mensen (inclusief mensen zonder beperkingen) baat bij hebben en die 2) het risico op uitdijende regels beperkt. Dat eerste kan volgens het principe van inclusief ontwerpen: geen combinaties van maatwerk per beperking maar oplossingen die voor zo veel mogelijk groepen mensen¹³ werken en elkaar in ieder geval niet tegenwerken. Dat laatste zou een expliciet onderdeel moeten zijn van de boodschap die met de richtlijn kan worden overgebracht.

Toegankelijkheid als basiskwaliteit voor alle gebruikers en bewoners

De grootste gemene deler (wat werkt voor zoveel mogelijk mensen) kan gevonden worden door te beginnen met beschrijven wat verschillende groepen mensen allemaal (nog) kunnen. Vervolgens kan dat vergeleken worden met functionele eisen (zoals uit de ISO norm) die beschrijven waaraan gebouwdelen en functies dienen te voldoen om er zelfstandig en veilig in en uit te kunnen komen. Functionele eisen helpen ook bij het beperken van het uitdijen van regels. Het is dan de opgave om met inclusieve collectieve ontwerpoplossingen zoveel mogelijk mensen dezelfde autonomie te geven.

¹³ Opgemerkt wordt dat het Verenigd Koninkrijk op basis van bevolkingssteekproeven wordt bepaald welke beperkingen in ieder geval mee te nemen (en zo niet van de organisatiegraad of mondigheid van bepaalde groepen afhankelijk te zijn)

Aantrekkelijk voor iedereen

Ontwerpen voor zoveel mogelijk mensen betekent verder dat de opgave verschuift van ruimte zoeken voor inpassing van maatwerk voor kleine groepen naar het aantrekkelijk maken van oplossingen voor iedereen (ook de valide gebruiker). Het voordeel daarvan is dat de voorraad er levensloopbestendiger op wordt en de ontwerpopleidingen worden geactiveerd.

Op deze manier ontwerpen, is wel aan grenzen gebonden. De variatie in fysieke (en mentale) beperkingen is zo breed dat zelfstandigheid voor iedereen niet is te realiseren: 'je kunt niet iedereen bedienen maar je kunt wel een richtlijn bieden die eerlijk is'. Een dergelijke inclusieve ontwerpstrategie, begrenst in scope tot daar waar de oplossingen niet compatibel zijn, moet als laatste ook aandacht besteden aan het niet uitsluiten van het gebruik van persoonlijke hulpmiddelen door mensen met een beperking.

Een nieuw handboek zou dan bestaan uit:

- functionele eisen aan gebouwen en gebouwdelen voor veilig en zelfstandig gebruik
- oplossingen die voldoen aan de eisen en geschikt en aantrekkelijk zijn voor valide en minder valide bewoners en gebruikers
 - en daarmee ook een handreiking die aangeeft wanneer oplossingen niet compatibel zijn en vallen onder maatwerk buiten een norm voor iedereen
 - en die rekening houden met het gebruik van hulpmiddelen omdat niet alles in de gebouwde omgeving kan worden opgelost.

Nieuwbouw toegankelijk maken en bestaande bouw de toegankelijkheid classificeren

Aangegeven is dat de eenvoudigste winst is te boeken in de nieuwbouw. Vooraf ontwerpen werpt meer vruchten af dan achteraf aanpassen. Een nieuw breed geaccepteerd handboek zal eenvoudiger zijn te realiseren en de meeste impact kunnen hebben op standaardisatie en kostenreductie als het zich specifiek richt op oplossingen voor nieuwbouw en de partijen die daarbij betrokken zijn: ontwerpers, opdrachtgevers en bouwers. Let wel, we zien dat deze groepen wel andere eisen stellen aan hoe de kennis wordt gepresenteerd (inspirerend met beelden versus concrete normen en richtlijnen met cijfers). Bij het formuleren van de achterliggende functionele eisen en de toetsing in hoeverre de oplossingen daaraan voldoen is de input van gebruikers voorwaarde voor een breed door partijen gedragen norm of richtlijn.

Om de impact te vergroten kan, zoals ook voorzien bij de Europese Standaard die wordt ontwikkeld, gedacht worden aan het toepassen van de norm bij het toekennen van aanbestedingen voor publieke gebouwen of gebouwen ontwikkeld in opdracht van aanbestedingsplichtige organisaties. De norm is daarmee nog steeds vrijwillig maar wel leidend voor een deel van de markt waardoor het toch mogelijk is om investeringen in oplossingen te stimuleren.

In de bestaande bouw spelen de functionele eisen ook een rol bij het bepalen van de mate van toegankelijkheid van gebouwen en daarmee hun geschiktheid als publiek toegankelijk gebouw of een voor zoveel mogelijk mensen (valide en niet-valide) toegankelijke woning.

Handig combineren van bestaande bronnen

De huidige bronnen overlappen en verwijzen naar elkaar. Verschillen zitten in detailniveau en de ontsluiting. Het Handboek Toegankelijkheid wordt door veel partijen genoemd als een

goed georganiseerde catalogus per gebouwdeel en een prima startpunt voor een opdrachtgever of ontwerper. Er zijn echter ook grijze gebieden omdat het op een hoger abstractieniveau is geschreven. De combinatie van NEN 1814 en ITs geeft een meer concrete invulling maar loopt dan juist tegen tegenstrijdigheden aan die leiden tot weerstand bij bepaalde groepen gebruikers. Het streven van de makers om knopen door te hakken via of ervaringen van één groep gebruikers of via consensus met bouwers en aanbieders kan leiden tot onvrede of wantrouwen. Zicht op Ruimte streeft ernaar om onderdeel te zijn van integrale ontwerp oplossingen (voor iedereen, ook de valide gebruiker). Uit de interviews blijkt verder dat de mensen achter de bronnen waarschuwen dat er een grens is aan hoe normen voor de bouw kunnen bijdragen aan de veiligheid en zelfstandigheid voor gebruikers.

Organisatie

Een van de belangrijkste voorwaarden die worden gesteld aan het ter beschikking stellen van kennis is het garanderen van continuïteit (ontwikkeling, beheer en onderhoud) binnen de traditie van de bron. Het is daarom ook dat de partijen het liefst willen dat hun eigen richtlijn of norm als startpunt wordt genomen om te komen tot een bredere geaccepteerde norm of richtlijn. Dat maakt het namelijk waarschijnlijk dat die partij zelf ook verder voor beheer, onderhoud en ontwikkeling kan zorgdragen.

Echter, zoals is gebleken bij de NEN 1814, de beschikbaarheid van een vrijwillige norm of richtlijn waarachter de overheid zich schaart alleen, is niet voldoende om te garanderen dat iedereen deze gebruikt of dat er geen alternatieven voor worden ontwikkeld. Daarom kan de overheid zelf beginnen met de norm toe te passen bij het aanbesteden van publieke gebouwen.

5.3 Aanbeveling

Bij het ontwikkelen van een vrijwillige richtlijn die zo compleet en eenduidig mogelijk is, gaat het niet alleen maar om de beschikbaarheid van een of meerdere bronbestanden die kunnen worden gecombineerd. Die beschikbaarheid is voorwaardelijk maar het gaat ook om de doorontwikkeling van de richtlijn.

Aanbevolen wordt om met de partijen die bereid zijn hun criteria openbaar te maken of dat al hebben gedaan afspraken te maken. Dat zijn PBT Consult c.q. Ieder(in) met de ITs2018 en Ongehinderd c.q. de stichting NLKT met de NLKT2.0. Deze criteria zijn overigens deels op elkaar gebaseerd en digitaal beschikbaar. Het is een voordeel dat deze partijen een verdienmodel achter de hand hebben (het uitvoeren van keuringen) waardoor het om niet ter beschikking stellen van de daadwerkelijke normen tot ontwikkeling van een nationale norm een voordeel voor ze is. Met als bijvangst dat de klantennetwerken van deze partijen al aan boord zijn. Bouwers en opdrachtgevers veelal bij PBT Consult en gebouwbeheerders en dienstenaanbieders en midden- en kleinbedrijf bij Ongehinderd.

Beide criteria sets zijn heel concreet. Voor de doorontwikkeling van een brede norm is het wel belangrijk dat innovatie en vernieuwing plaatsvindt en dat er daarom naast de harde criteria ook een functioneel beschrijvend basisdocument komt (analoog aan de in ontwikkeling zijnde Europese norm).

Om het draagvlak en de effectiviteit te vergroten wordt aanbevolen om vervolgens de technische uitwerking van de functionele eisen te optimaliseren voor deelgebieden. Het is immers een vrijwillige richtlijn die de meest kans heeft effectief te zijn als de aanbevolen oplossingen aansluiten bij de staat van het gebouw, functie en verwachte levensduur en kosten

onderhoud. Onderverdeeld dus naar bestaande publieke en openbare gebouwen (waarbij NLKT al mee is begonnen), nieuwbouw van openbare en publieke gebouwen en nieuwbouw van woningen. Aanbevolen wordt verder om te kijken naar de mogelijkheden om los van het Bouwbesluit opdrachtgevers bij aanbesteding van gebouwen wel gebruik te laten maken van de nieuwe norm.

Tot slot wordt aanbevolen om, in een proces zoals vaak ingericht door de NEN, de doorontwikkeling van de functionele eisen op te pakken met alleen de cliëntenorganisaties en de ontwikkeling van de uitgewerkte technische oplossingen die aan de functionele eisen moeten voldoen met de industrie te doen. Oplossingen die dus het spectrum van deelgebieden bestrijken van specifieke technieken voor doelgroepen in historische gebouwen, tot breed inzetbare innovaties (de app met bijvoorbeeld voice control om de lift te bedienen) tot inclusieve ontwerpen voor woningen die aantrekkelijk zijn voor valide en niet valide bewoners.