

Donner

het bestaande pandrecht omdat het gaat om geld en effecten op pandrecht. Dan creëer je een dode hand, kapitaal dat niet gebruikt kan worden. Het pandrecht is daarom veel minder aantrekkelijk dan deze figuur van het gebruiksrecht. Ik ontken niet dat er sprake is van een mogelijke verzwakking van de positie als gevolg van de goederenrechtelijke substitutie in ruil voor een obligatoire vordering. Vanwege de aard van datgene waarom het gaat ± geld, creditsaldi of effecten, die primair een courante waarde hebben ± is het dus uitruilen van geld tegen geld. Het aantal situaties waarin dat aantrekkelijk is, is zeer beperkt. Derhalve kunnen wij dit rustig doen, want ik verwacht niet dat dit een grote vlucht zal nemen. Als u beducht bent voor de zwakke positie van kleine ondernemingen, wijs ik erop dat wij die vanwege de richtlijn niet mogen uitzonderen in het verkeer met de instellingen die wel onder de richtlijn vallen. Dus zouden wij nog vreemder gaan doen door in het onderlinge verkeer die figuur wel te introduceren. Nogmaals, als wij de wetgeving gezond willen houden, dan moeten wij er ook voor zorgen dat het algemene wetgeving is en geen lappendeken van allerlei bijzondere regelingetjes.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik kom terug op het voorbeeld van de bakker op de hoek met geldnood, die in zijn BV staatsobligaties heeft gekocht ter verzekering van zijn pensioen. Hij kan naar een financiële instelling lopen. Dan is sprake van de verhouding financiële instelling-onderneming, waar de Richtlijn op gericht is. Die financiële instelling staat onder toezicht van de Nederlandsche Bank, de AFM en is gebonden aan allerlei wet- en regelgeving. Als de bakker echter tegen bijvoorbeeld de makelaar van huizen verderop oploopt die een onderneming heeft en die makelaar/ondernemer wil hem geld lenen met die staatsobligaties als onderpand, ontstaat er een heel andere situatie. Die makelaar/ondernemer valt niet onder het toezicht dat geldt voor de financiële instellingen. Ik vrees dat die situatie zich vaker zal voordoen dan de minister nu vermoedt. Stel dat de geldverstrekker niet zo bonafide is, vervolgens, geoorloofd met die staatsobligaties gaat handelen en aan het eind van de financiëlezekerheidsovereenkomst

geen gelijkwaardige goederen kan teruggeven. Dan heeft de bakker op de hoek het nakijken, want hij heeft geen goederenrechtelijke vordering op die effecten.

Minister **Donner**: De bakker op de hoek die in die situatie niet kiest voor de zekerheid van een bonafide kredietinstelling die onder toezicht staat, zal dat nu ook niet doen. Wij zijn hier derhalve windmolens aan het bestrijden. Het gevaar is even groot bij andere instellingen. De definitie van de richtlijn is niet beperkt tot kredietinstellingen zoals bedoeld in de zin van de Nederlandse financiële instellingen. Er zijn ook andere ondernemingen die dat kunnen. Als de Kamer beducht is voor die figuur, moet er inderdaad met Malta en Oostenrijk gekozen worden voor de figuur van financiële instellingen. In andere gevallen zal deze figuur zich steeds kunnen voordoen. Er is in het Nederlandse recht op dit punt geen argument om af te wijken. Ik begrijp de situatie van de bakker op de hoek. Óf hij zal de obligaties te gelde maken, óf hij zal naar een kredietinstelling gaan en dat krediet krijgen op die basis. Waarom zal hij dan opeens gebruik maken van allerlei ondernemingen? Het gaat namelijk om een pandrecht op een vrij courante waarde. Er zijn niet veel risicomarges. Als een partij dat onaantrekkelijk vindt, kan hij altijd nog een pandrecht kiezen. Het argument overtuigt mij er niet van dat het voorstel ondeugdelijk is op dit punt. De Tweede Kamer heeft na uitdrukkelijke afweging van alle verschillende belangen gekozen voor deze uitwerking en ik denk niet dat daarmee een foute keuze is gemaakt. Ik kan slechts herhalen dat er een zekere verzwakking is ten opzichte van het pandrecht en dat het pandrecht voor geld en effecten een weinig voorkomende figuur zal zijn. Verder stel ik vast dat het bedrijfsleven wel degelijk behoefte heeft aan de nu voorgestelde regeling. De logica van het BW, waarover de heer Wagemakers zo lovend was, houdt in dat er geen goede gronden zijn om tot een beperking te komen. Naast het argument van een mogelijke verzwakking in vergelijking met het pandrecht, plaats ik nogmaals de opmerking dat eenieder kan kiezen voor het pandrecht. Ik zie niet in dat allerlei ondernemingen die geen kredietinstelling zijn plotseling de bakker op de hoek weten te verleiden

tot deze figuur. Dat kan naar mijn mening geen argument zijn om dit wetsvoorstel af te wijzen. Ik zal kortom het wetsvoorstel in zijn huidige vorm aan het oordeel van de Kamer onderwerpen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel vast dat er stemming wordt verlangd. Die stemming zal volgende week dinsdag plaatsvinden.

De vergadering wordt van 17.45 uur tot 18.00 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van beledigende uitlatingen en het aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden wegens een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap (strafbaarstelling discriminatie wegens een handicap) (28221).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Wij behandelen vandaag het wetsvoorstel Straffbaarstelling discriminatie wegens handicap. De heer Holdijk heeft al gewezen op de lange weg die dit wetsvoorstel heeft afgelegd. Het werd begin 2002 bij de Tweede Kamer ingediend en vormt het strafrechtelijke sluitstuk van het gehandicaptenbeleid.

Bepaalde gedragingen die groepen mensen krenken in verband met hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap worden strafbaar gesteld. Het is de doelstelling van het wetsvoorstel dat zij daartegen worden beschermd. Het verheugt mij dat alle fracties de strekking van het wetsvoorstel onderschrijven en aangeven dat er ook naar hun mening voor het strafrecht in dezen een rol is weggelegd.

Ik stel vast dat alle woordvoerders zich kritisch hebben uitgelaten over het onderdeel van dit wetsvoorstel waarin wordt voorgesteld om discriminatie wegens een handicap in het sociaal-economisch verkeer strafbaar te stellen. Er is gememoreerd aan de discussie in de Tweede

Donner

Kamer en de wijze waarop dit punt daar is opgenomen. Verder is gewezen op de argumenten die ik daartegen heb ingebracht, maar die golden de voorstellen die toen ter tafel lagen. Ik neem de uitkomst van de beraadslagingen in de Tweede Kamer volledig voor mijn rekening. Die ligt nu hier voor. De wijze waarop dit tot stand is gekomen, valt onder het hoofdstuk: "Nobody knows the troubles I have seen".

Het wetsvoorstel stelt voor om de volgende feiten strafbaar te stellen: het beledigen van een groep mensen wegens een handicap, het aanzetten tot haat of geweld tegen of belediging van mensen wegens een handicap, het openbaar maken van uitlatingen die beledigend zijn voor gehandicapten of aanzetten tot haat of geweld tegen hen, het deelnemen aan of ondersteunen van discriminatie wegens een handicap. Als ik het goed heb is dit deel van de bepalingen niet omstreden. Daarnaast ken het wetsvoorstel de strafbaarstelling van het zonder redelijke grond onderscheid maken wegens een handicap in ambt, beroep of bedrijf aan toegevoegd, doordat de Tweede Kamer met algemene stemmen het amendement-Kalsbeek heeft aangenomen.

Er is op gewezen dat uit de strafbaarstelling verplichtingen kunnen voortvloeien voor ondernemers om gehandicapten-voorzieningen te treffen, maar alleen als de ondernemer zonder redelijke grond zou handelen als hij geen voorzieningen treft. Het bestanddeel "zonder redelijke grond" brengt op die manier een beperking aan in de reikwijdte van de strafbaarstelling. Voor de invulling van het bestanddeel "zonder redelijke grond" zal de strafrechter aansluiting kunnen zoeken bij het civielrecht in het algemeen en bij de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in het bijzonder.

In de civielrechtelijke rechtsbronnen is de hoofdregel dat er geen voorziening hoeft te worden getroffen indien dit onevenredig belastend zou zijn voor de ondernemer. De strafrechter heeft daarmee naar mijn oordeel voldoende houvast voor de interpretatie van het bestanddeel "zonder redelijke grond" indien hij bij die hoofdregel aansluiting zou zoeken. Hij kan het echter ook restrictiever doen in het strafrecht.

Door de invoeging van het bestanddeel "zonder redelijke grond" staat buiten twijfel dat alleen dan een verplichting tot het treffen van een voorziening kan bestaan indien dit de ondernemer niet onevenredig belast. Het is niet de bedoeling van de ondernemer te vragen dat hij een voorziening treft terwijl dit in redelijkheid niet van hem kan worden gevergd. Bij deze afweging is een aantal factoren van belang. In het debat is hier eerder al op gewezen. Hoe eenvoudig is het aanbrengen van de voorziening? Over welke middelen beschikt een ondernemer?

Ik heb op zichzelf begrip voor de zorg van verschillende fracties dat niet steeds even duidelijk is in welke gevallen de ondernemer een gehandicaptenvoorziening moet treffen en in welke gevallen niet. Hoewel dit op zichzelf een punt van aandacht is, deel ik die zorg niet. Uit de voorgestelde strafbepaling vloeit namelijk weliswaar een bepaalde onzekerheid voor ondernemers voort over de vraag wanneer ze een voorziening moeten treffen, maar het gaat te ver om te stellen dat de normen alleen geldig kunnen zijn als ze volledig zijn uitgekristalliseerd.

Die onzekerheid bestaat op dit moment in wezen al in het civiel recht. De formulering uit het civiel recht is niet overgenomen, maar wel de formulering dat er zonder een redelijke grond een onderscheid wordt gemaakt dat tot gevolg heeft dat iemand de gelijke toegang wordt ontzegd of dat dat het gevolg is. In die situatie ligt de definitie strikt genomen nog net aan de andere kant.

In het grijze gebied tussen het moet redelijk zijn en het moet niet onredelijk zijn, zegt het civiel recht dat het de norm is dat het niet onredelijk moet zijn. Het strafrecht legt de norm aan de kant van de redelijkheid in positieve zin. De norm is al met al duidelijker dan het niet onredelijk zijn.

Mag er in een strafbepaling verwezen worden naar een redelijkheidsoordeel? Wij kennen een dergelijk oordeel natuurlijk al op verschillende plaatsen in het strafrecht. Zo is er het causale verband tussen het handelen van een dader en het verboden gevolg. Daarbij is bepalend of het gevolg redelijkerwijs aan de dader kan worden toegerekend en of hij het kon voorzien. Bij dood door schuld is

er sprake van een aanmerkelijke mate van verwijtbare onvoorzichtigheid en ook daarvoor is de vraag bepalend of gelet op de omstandigheden iets redelijkerwijs van de dader mag worden gevergd.

Ten slotte kennen verschillende strafbepalingen bestanddelen die in wezen een redelijkheidsoordeel verwoorden. In de schriftelijke stukken is daarvoor verwezen naar artikel 13 van de wet Bodembescherming. Als gevolg van die bepaling is het strafbaar om bij het verrichten van handelingen op of in de bodem niet die maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd om bodemverontreiniging te voorkomen. Het strafrecht kent overigens verschillende andere bepalingen waar het op dezelfde wijze strafbaar wordt gesteld. Om die reden is het niet vreemd aan het strafrecht om een dergelijk oordeel te vellen.

Een apart punt is de brief van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad van 30 november; de heer Holdijk vroeg mij om daarop te reageren. De raad beoogt met die brief de zorg over de redelijkheidstoets in het voorgestelde artikel weg te nemen en wijst op de uitspraak van de Hoge Raad waarin is geoordeeld dat van discriminatie wegens ras geen sprake is wanneer een verschil in behandeling kan worden verklaard door objectief gerechtvaardigde factoren die geen verband houden met discriminatie op een bepaalde grond, terwijl de verdachte in redelijkheid geen alternatieve maatregel ten dienste stond. Op zichzelf is het juist om te constateren dat het arrest daarmee op discriminatie wegens ras betrekking heeft. In de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat in die zin discriminatie bij gehandicapten een andere uitleg krijgt, omdat in die gevallen de discriminatie doorgaans gelegen is in het gelijk behandelen van wat ongelijk is. Bij discriminatie wegens ras gaat het juist om het ongelijk behandelen van wat in wezen gelijk is. Dit neemt niet weg dat de Hoge Raad duidelijk maakt dat er een redelijkheidsoordeel in zit, dat ook met civiele normen kan worden ingevuld. In die zin is er wel degelijk vergelijkbaarheid, zij het dat de uitgangspositie anders is.

Komen wij op deze wijze niet in strijd met het legaliteitsbeginsel? Op voorhand moet namelijk voldoende duidelijk zijn wat de eisen zijn. Zoals

Donner

ik heb aangegeven, zijn er verschillende voorbeelden waarbij dergelijke bepalingen op deze wijze al werkzaam zijn. Overigens zijn er verschillende strafbepalingen met open termen die in de praktijk moeten worden ingevuld, mede aan de hand van andere rechtsbronnen. Dat is heel wel verenigbaar met het EVRM. Voor interpretatie vatbare bestanddelen, zoals "zonder redelijke grond", worden gebruikt om te kunnen inspelen op de veelal talloze variaties waarin een feit kan worden begaan. Indien wij dat niet zouden doen in het strafrecht, lopen wij iedere keer op tegen de beperkingen die het formalistische karakter van het strafrecht stelt. Derhalve is deze figuur nodig om strafbepalingen inhoud te laten hebben. Tegen de voorgestelde strafbepaling bestaat dan ook vanuit de invalshoek van het legaliteitsbeginsel geen wezenlijk bezwaar.

Is de strafoplegging in de praktijk niet te afhankelijk van het vervolgingsbeleid? Dat is een verkeerde uitleg van het karakter van het vervolgingsbeleid. Het vervolgingsbeleid houdt slechts in dat er een vervolging wordt ingezet. Daarna is het aan de rechter om te oordelen of een feit strafbaar is. In die zin is het vervolgingsbeleid in dezen nooit bepalend voor de strafbaarheid. Tegelijkertijd meen ik dat zowel de andere in het wetsvoorstel geregelde gevallen als de gevallen waarin gehandicapten in het maatschappelijk verkeer zonder redelijk grond de gelijke toegang tot voorzieningen wordt ontzegd, een reactie in beginsel rechtvaardigen. Dit ligt besloten in het redelijkheidsoordeel. Natuurlijk zijn er grensgevallen, maar die zullen zich op dit terrein altijd voordoen. Stel dat er een toegang is via een wenteltrap. Is het dan redelijk om te vergen, buitenom een lift aan te brengen? In dit geval zou dat waarschijnlijk disproportioneel zijn, maar er zijn andere grensgevallen. Indien zonder redelijke grond de gelijke toegang wordt geweigerd, moet dat ook strafbaar worden gesteld. Het Openbaar Ministerie behoort niet in de positie te worden gebracht dat zij een achterhoedegevecht moet voeren tegen alleen de meest flagrante vormen van discriminatie. In de regel dient bijvoorbeeld te worden vervolgd als een persoon met een bochel de toegang tot een discotheek wordt geweigerd. Een

uitzondering moet alleen worden gemaakt voor die gevallen waarin uit de strafbepaling de plicht tot het treffen van een voorziening voortvloeit. In die situatie moet met verstand worden afgewogen of vervolging plaats moet vinden. Ook dat zal voor het OM samenhangen met de geleidelijke concretisering van de normen die eruit voortvloeien. Als iemand met een discotheek zijn deur met opzet zo smal maakt dat een rolstoel er niet doorkan, dan is dat wat anders dan wanneer hij een oud pand koopt met de deuren zo groot als ze zijn. In het ene geval zou je zeggen dat dit een kwestie is van het zonder redelijke grond ten doel hebben om de gelijke toegang te ontzeggen, terwijl dat het in het andere geval juist niet is. Het zal dus in hoge mate afhangen van de omstandigheden. Ik meen dat het ten onrechte niet treffen van een voorziening alleen moet worden vervolgd indien het gaat om een geval waarin het apert onredelijk is dat deze voorziening niet is getroffen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Uw voorbeeld is mij niet helemaal duidelijk. U had het over iemand die met opzet een wenteltrap aanbrengt zonder redelijke grond. Ik snapte het voorbeeld niet waarin het doel van de wenteltrap is om gehandicapten de toegang te ontzeggen, terwijl dat wel een redelijke grond heeft.

Minister **Donner**: Ik kom daar straks op terug. Ik zit nu nog met de vraag wanneer het onredelijk is dat iemand geen voorziening treft. Als ik een gebouw heb met een wenteltrap en er is verder geen ruimte voor een lift, dan is het onredelijk om te eisen dat er een lift wordt aangebracht, specifiek voor de toegang van gehandicapten. Als ik daarentegen een nieuw gebouw aanleg en mijn toegang speciaal zó maak, bijvoorbeeld door de deur te smal te maken, dat een rolstoel er niet binnenkan, dan is dat wat anders. Ik kan dan wel zeggen dat ik niet discrimineer, maar er kan geen rolstoel in. Wat is dan het redelijke doel om een deur zo smal te maken, terwijl deuropeningen in normale gevallen groot genoeg zijn om een rolstoel naar binnen te laten? Naarmate er in de loop van de tijd een zekere cumulatie van jurisprudentie plaatsvindt alsook een zekere praktijk van de Commissie gelijke

behandeling bij de toepassing van de Wet gelijke behandeling, dan zal dit in het vervolgingsbeleid worden vertaald.

Ik kom nu op de vraag of de bepaling moet worden geformuleerd zoals die wordt geformuleerd. Als wij het erover eens zijn dat het criterium gehanteerd moet worden en ook hanteerbaar is, dan is het de vraag of het criterium nu op de juiste plaats in de bepaling is neergezet. Hoewel het taalkundig mogelijk beter gezegd zou kunnen worden, heb ik die formulering niet gevonden. Datzelfde geldt voor de Tweede Kamer. Zeker is in ieder geval dat de zinsnede "zonder redelijke grond" moet staan waar deze nu staat, namelijk voor het ten doel hebben. De zinsnede "zonder redelijke grond" moet zeker niet voor het tengevolge hebben, staan. Het zonder redelijke grond tengevolge hebben, is geen Nederlands, maar het is ook voor een rechter onduidelijk wat er wordt bedoeld. Een gevolg doe je niet doelgericht. Het gaat om doelgericht handelen en de vraag of de gronden redelijk of niet redelijk zijn. Als het een criterium is, dan hoort het daar.

Mevrouw Westerveld vroeg of je hiermee niet het beginsel accepteert dat je met redelijke gronden wél een onderscheid kunt maken. Ik noem een voorbeeld. Een luchtvaartmaatschappij kan met volstrekt redelijke grond stellen dat een blinde niet kan solliciteren naar de positie van piloot. Een balletschool zal op volstrekt redelijke gronden geen balletmeester in een rolstoel accepteren of een pianoleraar die doof is. Beethoven is natuurlijk een uitzondering, maar hij werd dan ook op latere leeftijd doof. Als het gaat om het doel, dan heb je problemen vanwege handicaps. In sommige gevallen is het volstrekt redelijk om onderscheid of juist geen onderscheid te maken en in andere gevallen niet. Als de zinsnede "zonder redelijke grond" ergens moet staan, dan moet het voor het ten doel staan. Het impliceert alleen ook het gevolg. Er wordt in wezen dus een zinsdeel overgeslagen. Het taalgebruik is op dat vlak dus imperfect. Er zou eigenlijk moeten staan: of zonder redelijke grond maatregelen worden getroffen die tot gevolg hebben. Dan is het niet het doel. De maatregel heeft echter een redelijke grond en heeft tot gevolg dat gehandicapten van gelijke toegang worden uitgesloten. Het

Donner

taalgebruik is op dat punt mogelijk imperfect, maar de zin was al lang genoeg.

Laat mij de geschiedenis van het geheel verduidelijken. De discussie begon met de beslissing om discriminatie van gehandicapten in het maatschappelijke verkeer te verbieden. In de stukken is op die discussie gewezen. Ik heb gezegd dat ik dat juist op dit terrein niet kon doen, omdat de discriminatie in dezen geen inhoud had en inderdaad maatregelen kon omvatten die heel redelijk waren omdat discriminatie niet gelegen is in het ongelijk behandelen van wat gelijk is, maar in het gelijk behandelen van wat ongelijk is. Daarom is voorgesteld om de woorden "zonder redelijke grond discrimineren" te introduceren in de bepaling. Daartegen is terecht het bezwaar gemaakt dat wij dan de notie zouden accepteren dat er met en zonder redelijke grond kan worden gediscrimineerd. Om die reden is in plaats van de term discriminatie een ander zinsdeel gekozen. Dat is in wezen een herhaling van de definitiebepaling van discriminatie. Daarom gaat het nu om het zonder redelijke grond gelijke toegang weigeren. Dat is juist zeer wel denkbaar ten aanzien van gehandicapten. Mevrouw Westerveld maakte het bezwaar dat je dan doelgericht een onderscheid aanbrengt zonder dat het strafbaar is, maar dat is niet zo. Ik heb voorbeelden genoemd die zich laten vermenigvuldigen op tal van terreinen. Juist ten aanzien van gehandicapten houdt een behoorlijk beleid in dat ik onderscheid maak en wel dat onderscheid. De Tweede Kamer heeft ook bedoeld dat de redelijke grond zowel betrekking op het doelgericht handelen had als op maatregelen die redelijk zijn, maar tot gevolg hebben dat gelijke toegang verschillend uitkomt. Ik heb al gezegd dat het taalkundig beter had gekund, maar dat er op dat moment inhoudelijk geen beter alternatief was. Vandaar dat ik meen dat er op dit punt geen fout is gemaakt.

Strikt genomen heeft deze bepaling inderdaad niet alleen een nalaten tot gevolg, maar mogelijk ook een doen. Wij moeten daar niet te kleinzielig over doen, gegeven de in beginsel toch vrij beperkte werking van het criterium "redelijke grond". Ook als het nog niet strafbaar is, vind ik het moreel verwerpelijk als iemand op dit moment iets niet doet wat hij

redelijkerwijs wel kan doen om gehandicapten toegang te bieden. Het is waar dat er in dit wetsvoorstel niet is voorzien in gefaseerde inwerkingtreding. Als de Kamer het wetsvoorstel aanvaardt, zal ik ervoor zorgen dat het op 1 januari 2006 in werking treedt. Dan is er een heel jaar om de maatregelen in te voeren en om aan de nieuwe wet publiciteit te geven. Zodoende wordt dat bezwaar ondervangen.

Ik herhaal dat de notie die dankzij een amendement in de Tweede Kamer in de bepaling is opgenomen, in mijn ogen alleszins hanteerbaar en verdedigbaar is. Het criterium "zonder redelijke grond" vind ik ook terecht. Om die reden meen ik dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm moet worden aanvaard. Als er een fout was gemaakt, was een novelle op haar plaats geweest.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik vind het jammer dat mijn betoog de minister en zijn achterban niet heeft kunnen overtuigen en dat er als het aan de hem ligt, een strafbaarstelling van discriminatie komt die vloekt met de rechtsvorming die zich rondom dit begrip ontwikkelt. De minister noemt een aantal voorbeelden om aan te tonen dat "redelijke grond" moet staan waar het staat. Het valt op dat het bij die voorbeelden steeds gaat om de effecten van de handeling. De minister geeft aan dat er in het strafrecht sprake van is dat de rechter een redelijkheidstoets toepast op het causale verband en het verboden gevolg. Bij een ander voorbeeld gaat het om dood door schuld en verwijtbare onvoorzichtigheid en in het derde om bodemverontreiniging en de Wet bodembescherming. Het gaat bij alle voorbeelden om gevallen waarin een effect optreedt dat wij maatschappelijk onaanvaardbaar vinden, zodat strafrechtelijk optreden op z'n plaats is. Maar als degene die beschuldigd wordt van dood door schuld, voor de rechter aangeeft dat hij dit gevolg eigenlijk beoogd had, of als een verdachte van overtreding van de Wet bodembescherming stelt dat hij juist uit was op bodemverontreiniging, dan zou de rechter snel klaar zijn. Naar het oordeel van mijn fractie is dit nu juist de suggestie die door de plaatsing van de woorden "zonder redelijke grond" van deze bepaling uitgaat.

Ik heb alle begrip voor de

worsteling van de Tweede Kamer en het departement om een sluitende bepaling te formuleren, want dit is een tamelijk ingewikkeld probleem. Ik hoorde bij het vorige onderwerp een zin van de minister die mij nogal aansprak, al was ik het er niet helemaal mee eens. Hij zei: de wetgever is er niet voor juridische monumentenzorg. Wel, ik denk dat enige zorg voor consistentie, voor het optrekken van een gebouw dat een beetje klopt, voor een regeling die de mensen niet het gevoel geeft dat de ene groep anders behandeld wordt dan de andere, wel degelijk op z'n plaats is. Ik vind "monumentenzorg" in dit verband eigenlijk wel een mooi gekozen woord, wij moeten hier toch een beetje op letten.

Ik heb in eerste termijn al aangegeven welke boodschap er van deze wetsbepaling uitgaat en de minister kan mijn zorg met zijn voorbeelden niet wegnemen, maar ik vind zijn argumentatie ook niet echt overtuigend. Hij gaf het voorbeeld van een ondernemer die willens en wetens een wenteltrap bouwt en de deur van zijn bedrijfsgebouw zo maakt dat iemand er met een rolstoel niet door kan. Hij zegt dan ook nog dat hij het express gedaan heeft omdat hij een disco voor jongeren runt. De suggestie die uitgaat van de koppeling van "zonder redelijke grond" aan het doel, is dat er zelfs in zo'n situatie nog een beoordeling door de rechter mogelijk zou zijn. Dit vind ik echt een verkeerde boodschap. Naar mijn idee past "zonder redelijke grond" niet bij doelgerichtheid. Ik begrijp het bezwaar van de minister dat het taalkundig misschien ook wat ingewikkeld is om die woorden wat verderop te gebruiken, maar dan ontstaat toch de beste boodschap. Wat er maatschappelijk of juridisch nu zo schadelijk aan mijn voorstel om dit te doen zou zijn, heb ik niet kunnen volgen. De minister geeft aan dat hij mijn bezwaar wel kan volgen, want hij heeft toegegeven dat de formulering wat kreupel is. Ik ben dus benieuwd naar zijn reactie en ik schort mijn oordeel over het wetsvoorstel nog even op.

□

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De door de minister gememoreerde troubles zijn nog niet helemaal over. In de schriftelijke stukken is door hem een aantal keren voorgehouden dat het strafrecht ook op dit terrein zou

Wagemakers

moeten fungeren als ultimum remedium. In die woorden ligt besloten dat er kennelijk iets aan voorafgaat. De term ultimum remedium veronderstelt dat dit als het ware als laatste in de tijd komt, waardoor je je kunt afvragen wat hieraan nu eigenlijk vooraf is gegaan. Men moet ergens toch een slot aan bouwen om het systeem gesloten te maken. In de stukken is aangegeven dat een heldere normstelling op dit terrein nog niet tot ontwikkeling is gekomen. Iedereen weet dat strafrecht iets te maken heeft met voorzienbaarheid. Je moet je kunnen afstemmen op de norm; je moet als het ware iets kunnen doen waardoor je voor jezelf kunt vermijden dat je met het strafrecht in aanraking komt. Bij dit voorstel zijn die normen echter nog niet uitgekristalliseerd. De minister zegt dat ook volstaan zou kunnen worden met een wat openere normstelling, een redelijkheidsoordeel, iets dat wel meer voorkomt. Ik denk dat dat op zichzelf juist is. Die open norm heeft hier echter enige scherpte gekregen in combinatie met de erkenning dat er uit andere hoefde nog niet veel duidelijkheid is ten aanzien van de invulling van de open norm en in combinatie met het gegeven dat deze norm ertoe leidt dat mensen actief moeten gaan handelen. Je kunt je in je gedrag voorzichtig, terughoudend opstellen, als je niet precies weet wat je gezien de normstelling moet doen. Die houding kan in dit geval echter niet door de betrokkenen gekozen worden, want zij moeten iets gáán doen. Zij moeten onder omstandigheden een voorziening treffen. Gegeven het feit dat men niet voor die afwachtende houding kan kiezen, speelt de problematiek van voorzienbaarheid derhalve een andere rol.

De minister wekt de suggestie bij dit wetsvoorstel dat er eigenlijk in zou staan dat alleen de gevallen die in het oog springen voortaan strafbaar zijn. Dat staat er echter niet. Er staat dat alleen in het geval er sprake is van onredelijk bezwarend, het niet strafbaar is. Althans zo is het in de stukken door de minister uiteengezet. Hij heeft gezegd: in beginsel ben je gehouden die voorziening te treffen, maar als dat te gek wordt ben je niet strafbaar. Kortom, dat creëert een heel brede norm van strafbaarheid. Die komt af op een samenleving waarvan de minister erkent dat die nog niet is ingesteld op zo'n strafbaarstelling

omdat de normen op dat punt nog tot ontwikkeling moeten komen.

De heer **De Graaf** (VVD): Als ik de heer Wagemakers zo hoor, begint bij mij de indruk te ontstaan dat de strafrechter in gevallen die aan hem worden voorgelegd, de verdachte zou kunnen verplichten om een voorziening te treffen. Maar niets is volgens mij minder waar. Wij praten hier over het strafrecht als ultimum remedium. Het is een overtreding die bestraft kan worden met een boete van een bepaalde categorie. De strafrechter zal dus niet meer doen dan concluderen dat in dit geval sprake is van strafbaarheid en hij zal verdachte derhalve een boete opleggen. Vervolgens kan degene die aangifte heeft gedaan, met die veroordeling naar de civiele rechter of de bestuursrechter gaan om daar de prestatie af te dwingen die de gehandicapte in dit bijzondere geval heeft gevraagd. Dat moeten wij dus wel even uit elkaar houden. Op basis van het betoog van de heer Wagemakers zou je bijna angstig kunnen worden door de geweldig grote uitgaven die elke ondernemer in Nederland zou moeten doen als hij veroordeeld wordt op grond van artikel 429 quater, tweede lid. Maar dat kan natuurlijk niet het geval zijn.

De heer **Wagemakers** (CDA): Ik denk niet dat er veel verschil tussen onze opvattingen zit. Het verschil is erin gelegen dat ik ervan uitga dat burgers in dit land hun gedrag zodanig afstemmen dat ze niet strafbaar zijn. Als men een bepaling creëert die iemand onder omstandigheden strafbaar doet zijn, dan moet men van een redelijk handelend burger verwachten dat hij actie onderneemt om niet strafbaar te zijn.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik zou ondernemers niet graag de kost geven die onder allerlei omstandigheden met hun armen over elkaar zitten te wachten tot ze worden aangesproken op het treffen van voorzieningen. Ik denk aan de bouwregelgeving en de horeca bijvoorbeeld. Het is zo'n beetje mijn dagelijkse bezigheid als burgemeester om horecaondernemingen te dwingen om veilige vluchtroutes te creëren en dergelijke. Ze zitten te wachten tot een inspecteur komt vertellen dat ze nu een gele kaart krijgen en binnen twee weken een rode, als ze de voorzieningen niet treffen. Daar gaan soms maanden, jaren, procedure na procedure

overheen. Ook hier zou kunnen gelden dat een ondernemer afwacht of hij een klacht aan zijn broek krijgt of niet.

De heer **Wagemakers** (CDA): Het doet mij denken aan een stuk collegestof van vele jaren geleden. Mensen denken wel eens dat het betalen van de boete het verschaffen van het recht is om de overtreding te begaan. Zo is het natuurlijk niet. Er moet op zich van een burger worden verlangd dat hij actief zijn gedrag erop insteekt dat hij niet strafbaar handelt. Dat is de morele norm die de wet moet voorhouden. Het kan niet zo zijn dat we zeggen: het staat er wel en het is misschien strafbaar, maar de man betaalt een boete en hij ziet van alles af. Zo kan het niet werken. We kunnen het stelsel toch niet op die gedachte bouwen?

De heer **De Graaf** (VVD): U hebt daar gelijk in. Dat geldt voor de bepalingen van 3:17 c t/m f. Daar staat dat als je iemand discrimineert vanwege ras of als je om andere redenen een misdrijf begaat, je hard gestraft wordt en terecht. Je weet dat op voorhand. Hier gaat het juist om bepalingen waar de redelijkheidstoets is ingevoerd om de rechter de gelegenheid te geven om te beoordelen of er wel of niet sprake is van strafbaarheid. Er is een schakel tussen geplaatst, namelijk om de rechter het oordeel te laten uitspreken. Het is dan ook niet onredelijk dat een burger het erop aan laat komen dat de rechter een oordeel gaat vellen en tot strafbaarheid of niet-strafbaarheid komt. Die burger mag daar dan op wachten. Dat heeft te maken met die open norm.

De heer **Wagemakers** (CDA): Als men een open norm heeft waarmee de strafrechter gaat acteren, dan kan het dubbeltje naar de ene of de andere kant vallen. Maar de minister verdedigt het volgende. Hij stelt dat we weliswaar met een open norm kunnen beginnen, maar dit leidt ertoe dat deze norm langzaam maar zeker onder invloed van de uitspraken steeds meer concrete invulling krijgt, zodat er op die manier een systeem ontstaat van wel vaststaande normen. Het is dan niet langer wachten wat de rechter er in mijn geval van vindt. Je ziet dan aankomen wat de rechter ervan zou kunnen vinden. Zo zou het dan kennelijk moeten gaan werken.

Dan blijft echter toch staan dat het

Wagemakers

naar mijn mening in het strafrecht zo moet zijn dat mensen een gedrag moeten kunnen vertonen waardoor zij buiten het strafrecht kunnen blijven. Dat is ook inherent aan het voorzienbaarheidsvereiste. Er moet dus een norm zijn die op zich helderheid verschaft over datgene wat hun te wachten staat als ze niet aan die norm voldoen. Die vorm van voorzienbaarheid heeft in dit geval onvoldoende gestalte gekregen, al was het alleen maar omdat ons door de minister is voorgehouden \pm ik zag hem krampachtig en snel bladeren in de memorie van antwoord \pm dat alleen de onevenredig bezwarende gevallen erbuiten vallen. Er blijft dan dus een hele grote groep over. Dan is de strafbaarheid de norm en het onredelijk bezwarend is de uitzondering.

De minister denkt dit te kunnen oplossen door de invoeringsproblematiek zodanig vorm te geven dat hij een jaar wacht. De regeling krijgt pas over een jaar kracht van wet. Daarbij laat zich dan de vraag stellen of de situatie over een jaar een andere is dan nu. Op dat punt heb ik in feite heel weinig van de minister gehoord. Hij kan wel zeggen dat iedereen zich dan kan gaan instellen op wat er komt, maar mijn fractie heeft in eerste instantie al aangegeven dat onze samenleving op dit punt voor een vrij grote inhaalslag staat. Niet alleen de voorlichting, maar vooral de ontwikkeling van normen moet worden bijgespijkerd. Als normen zijn ontwikkeld, kunnen mensen bepalen of zij daaronder vallen en zien of zij iets moeten doen. De personen die iets moeten gaan doen, zullen daarvoor overigens procedures in acht moeten nemen en misschien wel bouwkundige voorzieningen moeten treffen. Dat vergt allemaal tijd. Het moet echter beginnen \pm en dat is eigenlijk de kern van de zaak \pm met een helder antwoord op de vraag wie wat wanneer moet doen. Dat heldere antwoord is er bij deze open norm nog steeds niet.

De heer **De Graaf** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Hoewel dit geen langdurig debat is, heb ik langzamerhand het idee gekregen dat dit wetsvoorstel het enige wetsvoorstel in Nederland is dat zich bezighoudt met gehandicapten.

Ik heb geprobeerd mij voor de geest te halen hoe groot het

probleem is dat zojuist door de heer Wagemakers is geschetst. Er is natuurlijk veel meer wetgeving die zich met gehandicapten bezighoudt. Ik noem alleen al de Wet gelijke behandeling, of de bouwregelgeving, de brandweervoorschriften en dat soort zaken. Ik denk dat het probleem van het ultimatum remedium dat hier op tafel ligt \pm een uiterste middel om iemand te dwingen om zijn tot discriminatie leidend handelen te staken \pm niet eens zo omvangrijk is. Bij nieuwbouw geldt immers de bouwregelgeving. Door allerlei specifieke voorschriften wordt in belangrijke mate rekening gehouden met mensen met een handicap, vooral met mensen die zich in een rolstoel voortbewegen. De brandveiligheidsvoorschriften zijn zo opgesteld dat mensen met een handicap op een veilige manier het pand kunnen verlaten als er iets mis is. Zo kan ik nog wel een tijdje doorgaan. Al die voorschriften strekken ertoe om mensen die gehandicapt zijn, en in dit geval vooral mensen die lichamenlijk gehandicapt zijn, een veilig heenkomen te bieden en gebruik te laten maken van allerlei voorzieningen.

De heer **Wagemakers** (CDA): De heer De Graaf maakt het zich wel makkelijk. Het is juist dat dit aspect bij nieuwbouw in acht wordt genomen. Nieuwbouw voegt ieder jaar een 0,5% toe aan de bestaande bebouwing in dit land. Of gaat u nu in op de bestaande bouw?

De heer **De Graaf** (VVD): Ja, daar ga ik nu iets over zeggen. Ik wist dat de heer Wagemakers daarover zou beginnen. Ik had het al op mijn lijstje staan.

Voor de oudbouw gelden andere voorschriften, zeker als de gebouwen een behoorlijke leeftijd hebben. Wij hebben het steeds over de voorzieningen gehad, zodat ik mij daartoe beperk. Juist bij de oudere gebouwen zal de rechter moeten afwegen of het onder de omstandigheden redelijk is om van de eigenaar van dat gebouw een investering te vergen. Juist in deze categorie gebouwen zal de rechter waarschijnlijk even vaak concluderen dat dit onredelijk is als redelijk. Dit wetsvoorstel leidt er volgens mij niet automatisch toe dat de rechter bij alle oudbouw die problemen oplevert voor gehandicapten, zal oordelen dat de eigenaar voorzienin-

gen moet treffen. Dat denk ik juist niet, want dit is de lastigste categorie, een categorie waarbij de rechter de redelijkheidstoets goed moet toepassen.

Alles bij elkaar valt het volgens mij nog wel mee, nog afgezien van het feit dat de weg naar de strafrechter een indirecte weg is. Deze leidt hooguit tot een veroordeling wegens een overtreding. Pas een tweede procedure kan tot het gewenste gevolg leiden. Er wordt dus altijd pas in tweede instantie beoordeeld wat concreet mag worden geveerd van de verdachte in eerste instantie en de gedaagde in tweede instantie.

De oplossing die de minister aandraagt inzake de invoeringstermijn vind ik niet geweldig. Hij geeft immers zelf aan dat de norm in de jurisprudentie moet worden ingevuld. Ik zeg het de heer Wagemakers na: naarmate de rechter vaker wordt geconsulteerd, zullen grenzen worden gesteld en zal het voor de inwoners van dit land duidelijker worden in welke gevallen voorzieningen moeten worden getroffen. Als de rechter niet voor 1 januari 2006 mag beginnen, omdat de bepaling nog niet in werking is getreden, ontstaat er ook geen jurisprudentie. Naar mijn mening zal iedereen gewoon wachten tot de rechter de eerste uitspraken doet om daaraan af te meten wat mag worden gevraagd van iemand die een belemmering opwerpt voor gehandicapten.

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie in eerste termijn. In mijn eerste termijn heb ik nogal aangehaakt bij de aanvankelijke bezwaren die bij de regering bestonden tegen het oorspronkelijke amendement. Ik realiseerde mij toen en nu dat het amendement de nodige wijzigingen heeft ondergaan. Ik constateer dat de regering na die wijzigingen zich een hartstochtelijk verdediger betoont van dit amendement. Ik ga ervan uit dat dit niet weersproken zal worden.

Ook na het betoog van de minister blijft mijn handicap dat ik geen zicht en geen vat heb op de normen die zullen gelden voor en bij de uitwerking van de vanmiddag enigszins gewraakte woorden in dat tweede lid van artikel 429 quater. Ik wijs er bijvoorbeeld op dat de minister in de stukken een- en andermaal schrijft dat er sprake is van te ontwikkelen en nog in

Holdijk

ontwikkeling zijnde normen. Met andere woorden: het staat op dit moment allemaal nog niet zo nauwkeurig vast, ook niet wie bijvoorbeeld de normadressanten zijn. De vraag of er verplichtingen voor alle ondernemers in alle sectoren van het sociaal-economisch verkeer zullen gelden, is niet duidelijk. Het lijkt mij niet redelijk dat bij wijze van spreken een horeca-onderneming voor een enkele gehandicapte een complete voorziening zou moeten aanbrengen. Zo maakte de heer De Graaf zo-even al onderscheid tussen ondernemers die in oude of nieuwe gebouwen gehuisvest zijn. Zo zijn er nog tal van voorbeelden te noemen.

In verband met de norm-ontwikkeling wijs ik erop dat de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte van 3 april 2003 eind mei 2004 in het Staatsblad is verschenen en pas 1 december 2003 in werking is getreden. Er is dus nog ternauwernood ervaring mee opgedaan. Er zullen nog niet veel uitspraken zijn van de Commissie gelijke behandeling of de rechter op basis van deze regelgeving.

Mijns inziens kan iemand op het moment van de inwerkingtreding al in overtreding zijn door nalaten, door niet datgene te hebben gedaan wat men behoorde te doen volgens de wet en volgens de rechter. Iedere normadressant loopt dat risico als hij nalaat dingen te doen die gedaan hadden behoren te worden om strafbaarheid te voorkomen.

De heer **De Graaf** (VVD): Hoe kan de heer Holdijk dat nou zeggen? Als de rechter de redelijkheid of onredelijkheid niet heeft beoordeeld, kan volgens artikel 429 quater enkel en alleen door het in werking treden van deze wet, toch geen sprake zijn van het ontstaan van een strafbaar feit?

De heer **Holdijk** (SGP): Dat ben ik met u eens, maar ik denk dat alle ondernemers graag vooraf weten of zij het risico van vervolging en veroordeling lopen. Als men niet weet welke voorzieningen men had moeten treffen om vervolging überhaupt te voorkomen, is er sprake van onzekerheid. Die onzekerheid is in het civielrechtelijke veld misschien wel aanvaardbaar ± dat ben ik met u eens ± maar is in het strafrecht niet te accepteren.

Ik kom terug op het punt van de inwerkingtreding. Onze fracties zouden het goed vinden als binnen dit wetsvoorstel een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen de onderdelen A en B, zodat de inwerkingtreding van het kwestieuze deel B, waarover wij vanmiddag in hoofdzaak hebben gesproken, zodanig opgeschort kan worden dat zich normen kunnen ontwikkelen; de minister zegt dat die bezig zijn zich te ontwikkelen. Ik kan niet voorzien of dat 1 januari 2006 of een andere datum moet zijn. De heer Wagemakers heeft al de vraag opgeworpen of op 1 januari 2006 in dit opzicht en in deze context veel meer duidelijk zal zijn dan nu.

De strekking van mijn betoog in eerste termijn was: als wij het karakter van het strafrecht als ultimum remedium ook in deze materie willen handhaven, zullen ofwel de strafbepaling ofwel de criteria voor wat "een onredelijke grond" of "een niet onredelijke grond" is, de grootst mogelijke duidelijkheid moeten verschaffen. Anders zal dit hoe dan ook in het vervolgingsbeleid, aansluitend bij de woorden "ultimum remedium", tot de grootst mogelijke terughoudendheid moeten leiden. Anders voorzie ik echt ongelukken.



Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Mevrouw Westerveld kwam terug op de formulering van de bepaling. Als "zonder redelijke grond" niet stond waar het nu staat, zou ik het wetsvoorstel niet voor mijn rekening willen nemen. In het maatschappelijk leven, in het kader van beroep en bedrijf, wordt op tal van punten onderscheid gemaakt vanwege een handicap. Als men in een universiteit een aanstelling wil krijgen, wordt een IQ-test afgenomen. Ook geestelijke handicaps en zo spelen een rol. In het maatschappelijk leven wordt dus op tal van punten onderscheid gemaakt vanwege de geestelijke vermogens en de lichamelijke vermogens. Ik kan dus nooit zeggen dat dat niet meer mag en dat het strafbaar is om vanwege een handicap onderscheid te maken tussen personen; dat zouden wij dan immers zeggen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb de tekst erbij gehaald. De term "onderscheid maken" komt in de

beoogde strafbaarstelling helemaal niet voor. De formulering is ontleend aan het verdrag ter uitbanning van rassendiscriminatie. Daarin worden vrij heftige woorden gebruikt over wat er strafbaar wordt gesteld. Daarbij gaat het om doelbewust beogen ± bijvoorbeeld iemand die doelbewust negers niet wenst aan te nemen of uit zijn discotheek weert ± of om het uit de VS overgewaarde leerstuk van zodanig handelen dat er op het oog niets te verwijten is, maar dat wel sprake is van het effect. Dat is ook de reden om de "justifiable cause" steeds in verband te brengen met de effecten. Ook de voorbeelden die de minister noemt, hebben te maken met de effecten. Een universiteit stelt geen toelatingseisen, omdat zij zo graag gehandicapten wil weren maar omdat het past binnen de doelstellingen van de opleiding. De reden om de dove pianist niet aan te nemen, is niet om doven hun rechten te ontzeggen. Het doel is gericht op de functie. Dat kan mogelijk een effect hebben en dat effect kan een redelijke grond hebben. De minister laat nu een koppeling staan in de strafbepaling, wat ik nog nergens ben tegengekomen, tussen het doelgerichte, welbewuste en het redelijke gevolg. Dan werkt hij naar mijn idee mee aan de gedachte dat er een redelijke grond kan bestaan voor een afkeer van een gehandicapte. Dat heeft misschien niet zoveel met normen te maken maar meer met waarden. Wat gaat er mis als je de woorden "zonder redelijke grond" verplaatst?

Minister **Donner**: Dan worden in wezen alle maatregelen die bedoeld zijn om gehandicapten niet op voet van gelijkheid deel te laten nemen aan het maatschappelijk verkeer verboden. Daar kan ik niet mee leven. Dan valt de maatregel dat een blinde piloot niet mag vliegen ook onder het verbod. Dat geldt voor alle maatregelen waar ik redelijkerwijs een onderscheid moet maken, omdat er sprake is van een verschil. Dat is de aard van een handicap. Omdat het criterium nog steeds "op voet van gelijkheid deelnemen aan het maatschappelijk verkeer" is, zou iedere maatregel die dat bedoelt vanwege de ongelijkheid die er feitelijk is verboden zijn. Dan zit ik met een strafbepaling die onnoemelijke gevolgen zal hebben in het maatschappelijke verkeer. Dan zullen op allerlei terreinen verplichtingen

Donner

gelden. Dan zal ik bijvoorbeeld een vliegtuig moeten bouwen dat ook door een blinde piloot gevlogen kan worden, zodat hij op voet van gelijkheid aan het vliegverkeer kan deelnemen. Dat zou de bepaling dan inhouden en dat is onmogelijk.

De bepaling slaat op drie dingen, namelijk het handelen of nalaten moet zonder redelijke grond dan wel gericht zijn of tot gevolg hebben. Dus het gaat om een handelen of nalaten dat geen redelijke grond heeft. Dat handelen is erop gericht om het niet op voet van gelijkheid te doen of het handelen heeft dat tot gevolg. De redelijkheidseis moet in dezen op beide slaan. Wat betreft discriminatie naar ras heeft mevrouw Westerveld volledig gelijk, omdat daar \pm dat ligt besloten in het begrip "discriminatie" en het gebruik van de term "discriminatie" \pm het criterium gegeven is dat het uitgangspunt de gelijkheid is. Met handicaps is het uitgangspunt juist de ongelijkheid die wij willen opheffen en die niet wordt opgeheven zonder dat er een onderscheid gemaakt wordt. Ook degene die gericht een toegang maakt voor gehandicapten en voor anderen valt onder de verbodsbepaling, als wij niet kunnen aangeven dat er een redelijke grond is, namelijk om betrokkene deel te laten nemen. Er wordt wel een onderscheid gemaakt. In wezen is dit een discussie die het normatieve element wil gaan leggen in begrippen zoals "op voet van gelijkheid" en "het genot van rechten". Dat maakt het redelijkheids criterium onduidelijk. In de Tweede Kamer begon men ook met discriminatie en men dacht het te kunnen ondervangen door de term "op redelijke gronden" in te voeren. Daartegen heb ik mij nu juist verzet op grond van de argumenten die mevrouw Westerveld nu gebruikt.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik waag nog een poging ter ondersteuning van mevrouw Westerveld. De minister haalt het voorbeeld aan van de blinde piloot. Voor de rechter zal bepalend zijn of degene die het voorschrift heeft uitgevaardigd dat je scherp zicht moet hebben om te kunnen vliegen dat heeft gedaan om daarmee gehandicapten te weren dan wel om de veiligheid van het vliegverkeer te bevorderen. In het laatste geval is het logisch dat mensen die geen scherp zicht hebben niet worden toegelaten als

piloot. Dat is echter iets anders dan het doelgericht weren van gehandicapten voor deze functie. De rechter zal in zo'n situatie nooit tot strafbaarheid kunnen komen als het niet rechtstreeks is gericht tot gehandicapten. In het geval van nalaten of het zonder redelijke grond ten gevolge hebben, zou in voorkomende gevallen de redelijkheidstoets moeten bepalen of er sprake is van strafbaarheid.

Minister **Donner**: De luchtvaartmaatschappij die doelgericht blinden weert zonder een redelijke grond is strafbaar. Als de redelijke grond gelegen is in de aard van de functie, is dat niet het geval, maar het blijft wel doelgericht. De redelijke grond speelt nu juist bij het doelgericht handelen. In de speurtocht naar de juiste omschrijving bestaat de kans dat het probleem onderduikt in de omschrijving van wat doelgericht is. Nogmaals, als het gaat om gehandicapten zal op tal van terreinen een onderscheid moeten worden gemaakt omdat er nu eenmaal een verschil is.

De heer **De Graaf** (VVD): Dat begrijp ik, maar het feit dat een blinde geen piloot kan worden, is geen gevolg van een opzettelijke richtlijn van een luchtvaartmaatschappij. Op de gevolgen dient de redelijkheidstoets te worden toegepast, maar als het uitsluitend op de gehandicapten gericht is, hoort een dergelijke bepaling er niet te zijn.

Minister **Donner**: U hebt het over het opzettelijk niet toelaten tot het beroep van piloot. In wezen maakt u ook een onderscheid tussen gehandicapten en niet-gehandicapten of tussen bepaalde gehandicapten, wat tot gevolg heeft dat zij niet op voet van gelijkheid aan het maatschappelijk verkeer deelnemen.

De heer **De Graaf** (VVD): Nee, ik heb het over een regel die de vliegveiligheid moet bevorderen. Die regel heeft tot gevolg dat een blinde niet kan worden toegelaten als piloot. Bij dat gevolg mag de redelijkheidstoets worden gehanteerd in de opzet van mevrouw Westerveld. Als die regel direct was gericht op het weren van blinden voor welke functie dan ook, is er sprake van discriminatie en is men strafbaar.

Minister **Donner**: Als een luchtvaartmaatschappij blinden uit alle functies weert, is er sprake van handelen zonder redelijke grond. Als een luchtvaartmaatschappij blinden in de cockpit weert, zegt u dat dit een maatregel is die niet gericht is op, maar tot gevolg heeft. Dan scheidt u onduidelijkheid en moet de vluchtweg gezocht worden door precies te definiëren wanneer er sprake is van doelgericht handelen en wanneer niet.

Nogmaals, een luchtvaartmaatschappij die een advertentie uitzendt, zegt eigenlijk impliciet: blinden kunnen beter niet solliciteren, maar zij kunnen dit ook expliciet zeggen. Dit kan niet strafbaar zijn. Het zou onzinnig zijn om dit strafbaar te maken. Als een bedrijf parkeerplaatsen maakt voor gehandicapten, wordt er bewust een onderscheid gemaakt tussen gehandicapten en niet-gehandicapten. Op al die punten heb ik maatregelen voorgesteld die doelgericht een onderscheid maken, maar een redelijke grond hebben en derhalve niet strafbaar kunnen zijn.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik vrees dat wij het niet eens kunnen worden. Dit probleem wordt volgens mij veroorzaakt door het feit dat wij een bepaling hebben overgenomen uit een verdrag dat is gericht op het uitbannen van discriminatie. Dit verdrag spreekt over handelen dat het verboden gevolg ten doel heeft. Alle voorbeelden die de minister noemt hebben allemaal een legitiem doel, maar hij geeft geen enkel voorbeeld van een beleid dat ten doel heeft om gehandicapten te weren, omdat men iets tegen gehandicapten heeft. Dit is het enige probleem dat wij tegen deze bepaling hebben. Deze bepaling zegt dat een handelen dat ten doel heeft om gehandicapten uit te sluiten, te rechtvaardigen is. Ik kijk naar het motief van degene die uitsluit. Dat is het probleem. Het zou vrij simpel op te lossen zijn, maar ik begrijp dat de minister hier niet gevoelig voor is.

Minister **Donner**: Mevrouw Westerveld gebruikt nu termen die de wetsbepaling niet kent, zoals uitsluiten. De wetsbepaling spreekt over het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid. Dit is geen uitsluiten. Bij rassendiscriminatie kun je duidelijk zeggen: iedere maatregel die tot doel heeft om niet op voet van gelijkheid toe te laten, is

Donner

verboden. Het uitgangspunt bij rassendiscriminatie is immers de gelijkheid waar ongelijk gehandeld wordt. Ik heb hier nu als uitgangspunt de ongelijkheid die opgeheven moet worden. In sommige gevallen moet dit gedaan worden, omdat het onredelijk is om die ongelijkheid niet op te heffen, in andere gevallen moet de ongelijkheid niet worden opgeheven, omdat het redelijk is om die niet op te heffen en in nog weer andere gevallen is het volstrekt redelijk dat er een onderscheid wordt gemaakt naar de handicap, omdat ik te maken heb met iets dat ten principale op tal van punten binnen de uitoefening van ambt en beroep een geldige grond voor onderscheid is en dat is rassendiscriminatie niet.

Dit probleem is niet op te lossen, omdat wij hier een ander terrein betreden. Desondanks vind ik het billijk om toch met een strafbaarstelling te komen. Die is ook terecht, omdat wij anders in een situatie zouden belanden dat het bijvoorbeeld onder de Wet gelijke behandeling al volstrekt duidelijk is wat de normen zijn, maar dat de gehandicapte dit steeds privaatrechtelijk moet uitvechten en de overheid niet onder deze bepalingen kan optreden.

Daarom is het wel degelijk een ultimatum remedium. Op tal van terreinen heb ik bepalingen die werken, maar juist in die gevallen dat het duidelijk is dat er wordt gehandeld zonder redelijk doel of dat er wordt gehandeld zonder enige reden, maar dit handelen wel tot gevolg heeft dat gehandicapten worden gediscrimineerd of dat er wordt nagelaten zonder redelijk doel of zonder enige redelijke grond, terwijl het wel tot gevolg heeft, in die gevallen is er duidelijk sprake van strafbaarheid.

Daarom maak ik een onderscheid in de reacties op dit punt. De heren Wagemakers en de heer Holdijk vroegen wat het voor zin heeft om de inwerkingtreding uit te stellen. Dat heeft het uiteraard niet voor die bepalingen waarvan de normen nog moeten uitkristalliseren. Daarvoor geldt echter dat het onder het strafrecht onwaarschijnlijk is dat de rechter zal concluderen dat aan de harde norm is voldaan dat er is gehandeld zonder redelijk doel of dat er is nagelaten zonder redelijke grond. Als een norm wel is uitgekristalliseerd dan wel onder de Wet gelijke behandeling dan wel omdat bijvoorbeeld duidelijk is dat

iemand een oprit voor rolstoelen naar zijn terras had moeten en kunnen aanleggen en het duidelijk is dat daarbij sprake is van nalaten zonder redelijke grond, zijn de feiten die onder deze norm vallen vanaf het begin strafbaar.

Als het duidelijk is dat iets gedaan moet worden en ook dat het verwerpelijk is dat het nog niet is gedaan, dan is het redelijk om daarvoor een invoeringstermijn vast te stellen. Dat biedt echter geen oplossing voor de gevallen die in de loop van de tijd nog zullen moeten uitkristalliseren en die primair zullen uitkristalliseren onder de Wet gelijke behandeling. Dat proces is echter nu al gaande.

Als de Commissie Gelijke Behandeling of de burgerlijke rechter tot de conclusie komt onder de wet gelijke behandeling dat bepaalde eisen gesteld mogen worden, kan ik die eisen via de strafbepaling in gelijke gevallen opleggen. Als ik niet over die mogelijkheid zou beschikken, zou de benadeelde eerst civielrechtelijk moeten optreden voordat de overheid kan optreden.

De heer **Wagemakers** (CDA): Als op een bepaald terrein de normen nog niet zijn uitgekristalliseerd en de rechter daarvan kan worden overtuigd, moet de rechter volgens u dan het voordeel van de twijfel geven aan de verdachte? De onduidelijkheid en het ontbreken van normen moeten dan tot voordeel van de verdachte strekken omdat het dan aannemelijk zou zijn dat hij ook een redelijke grond heeft gehad om niet op te treden?

Minister **Donner**: Onder de huidige bepaling kan de vervolgte stellen dat hij een redelijk doel of een redelijke grond had voor het doen of nalaten dat heeft geleid tot de ongelijke behandeling. Dat is volgens de huidige bepaling ook wat hem niet strafbaar maakt. In de loop van de tijd zal duidelijker worden dat sommige dingen die aanvankelijk nog redelijk geacht werden, niet meer redelijk zijn gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen. Dan zal de norm geleidelijk verschuiven. Dat zien wij echter op tal van terreinen gebeuren en bij uitstek op terrein van discriminatie.

Dat is echter iets anders dan de situatie dat nu al duidelijk is dat er geen redelijke grond is en het handelen toch tot gevolg heeft dat

iemand geen gelijke toegang heeft. In die situatie kunnen voorzieningen noodzakelijk zijn en het is voorstelbaar dat iemand daar bijvoorbeeld een half jaar de tijd voor krijgt. Dat is wat ik beoog, want dat zal mogelijk op tal van terreinen op 1 januari 2006 nog even onduidelijk zijn. Daarom heb ik aangegeven dat de ontwikkelingen in het civiele recht naar verwachting voortgaan op de ontwikkelingen in het strafrecht.

De heer **Wagemakers** (CDA): Is de minister van plan om dit jaar nog iets te doen om het de mensen in het land duidelijk te maken? Of vindt hij dat zijn verantwoordelijkheid ophoudt op het moment dat een wet is gepubliceerd?

Minister **Donner**: Aan de hand van de uitspraken van de Commissie Gelijke Behandeling in vergelijkbare gevallen zal ik publiciteit genereren opdat degenen die hiermee geconfronteerd kunnen worden, tijdig kunnen weten dat ze voorzieningen moeten treffen. Ik zeg dan ook gaarne toe dat die publiciteit eraan wordt gegeven. Of dat een campagne wordt van de overheid of dat ervoor wordt gezorgd dat er in vakbladen van branches aandacht voor komt, is een tweede; dat laat ik open. In het licht van de verschuiving van de inwerkingtreding gaat het om het genereren van publiciteit voor de gevallen die duidelijk zijn.

De heer **Holdijk** (SGP): In tweede termijn heb ik de suggestie gedaan om verschillende invoerdata te hanteren voor de onderdelen A en B. Komt de minister daarop nog terug?

Minister **Donner**: Ik zou daarop gaarne willen terugkomen, maar het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid. Er is namelijk geen bepaling opgenomen dat de onderdelen op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden.

Ik denk dat ik ook in tweede termijn mijn standpunt duidelijk heb gemaakt over het belangrijke punt van "met of zonder redelijke grond" en het doelgericht kunnen handelen. Wij zouden geen bepaling kunnen aanvaarden waarin het "zonder redelijke grond" niet slaat op het doelgericht handelen. Juist dan gebeurt wat velen hebben gevreesd. Allerlei handelen dat op zich volstrekt gerechtvaardigd en te billijken is, zou dan namelijk

Donner

strafbaar worden. Daarvoor wil ik juist niet in het vuur treden. Voor het overige is het gepast dat als Kamer en regering in de Tweede Kamer tot een bepaald resultaat zijn gekomen, dit warm wordt verdedigd in deze Kamer. Ik zal dan ook niet laten blijken van enige andere bijgedachte. Mag ik daarom ondanks de zorgen ± onder andere ten aanzien van de verduidelijking ± die ik op zichzelf volledig zal proberen te ondervangen, dit wetsvoorstel toch bij de Kamer aanbevelen om te aanvaarden. Juist ook omdat aan dit wetsvoorstel veel waarde wordt gehecht van de zijde van gehandicapten. Ik zou het betreuren als het opnieuw zou struikelen op zo'n laat moment.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel vast dat er stemming wordt verlangd. Die stemming zal volgende week dinsdag plaatsvinden.

Sluiting 19.16 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
1 maart 2005

Wijziging van de Leegstandwet (verlenging duur vergunning voor verhuur van woonruimte in leegstaande woningen en gebouwen) (28987);
8 maart 2005

Implementatie van het kaderbesluit nr. 2003/577/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken (PbEG L 196) (29845);
15 maart 2005 (i.p.v. 12 april 2005)

Uitvoering van richtlijn nr. 2001/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 8 oktober 2001 tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers (Wet rol werknemers bij de Europese vennootschap) (29298);
Uitvoering van de verordening (EG) Nr. 2157/2001 van de Raad van

de Europese Unie van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE) (Uitvoeringswet verordening Europese vennootschap) (29309);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissies voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en voor Milieu te doen plaatsvinden op 1 maart 2005 (i.p.v. 22 februari 2005):

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005 (29800 XI);
Milieu te doen plaatsvinden op 1 maart 2005:

Wijziging van de Wet milieubeheer (Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen) (28767);

Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingstructuur) (29285);

Wijziging van de Wet bodembescherming en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het beleid inzake bodemsaneringen (29462);

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofdioxide (handel in NO_x-emissierechten) (29766);
Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat te doen plaatsvinden op 15 maart 2005:

Wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en enkele andere wetten naar aanleiding van onderdelen van de evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (Evaluatiewet Awgb) (29311);
Onderwijs te doen plaatsvinden op 22 maart 2005:

Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs (29736);
Financiën en voor Sociale Zaken en

Werkgelegenheid te doen plaatsvinden op 5 april 2005:
Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29764);

Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29765);
Justitie

te doen plaatsvinden op 12 april 2005:

Voorstel van wet van de leden Dittrich en Van Haersma Buma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het vervallen van de verjaringstermijn voor de vervolging van moord en enkele andere misdrijven alsmede enige aanpassingen van de regeling van de verjaring en de stuiting van de verjaring en de regeling van de strafverjaringstermijn (opheffing verjaringstermijn bij zeer ernstige delicten) (28495);

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (28484).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998 en de Ziekenfondswet in verband met invoering van een identificatieplicht bij het verkrijgen van zorg, invoering van het Sofi-nummer in de Wtz 1998, elektronisch berichtenverkeer in de Ziekenfondswet en enige andere wijzigingen (fraudebestrijding zorgverzekeringswetten) (29623);

Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29764);

Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29765).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies.