

[...]

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**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).**

(Zie vergadering van 4 september 2003.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**. De heer Van der Ham heeft mij medegedeeld dat hij in verband met andere verplichtingen in de Kamer helaas niet kan deelnemen aan deze tweede termijn. Dat geldt ook voor de heer Van der Staaij.

\*\*

\*N

De heer **Jager** (CDA): Voorzitter. Wij hebben in eerste termijn vrij veel gesproken over dit wetsvoorstel waarbij veel punten belicht zijn. Het rondetafelgesprek dat zou plaatsvinden, is door omstandigheden niet doorgedaan. Wij staan hier dan ook op dezelfde wijze als de vorige keer toen het debat werd geschorst. Een belangrijk punt dat toen door ons is ingebracht, was dat discriminatie wegens een handicap in elk geval strafbaar moet worden gesteld. Wij zijn het daarover wel eens met elkaar. Er heeft nog een aantal andere zaken gespeeld met betrekking tot artikel 137g en de overtreding van artikel 429. Op dat punt zijn wij benieuwd naar de reactie van de minister en de aspecten die daarbij aan het licht komen. Wij houden natuurlijk rekening met hetgeen in de brief staat van de Commissie gelijke behandeling en het standpunt van het OM. Wij zijn op zich voorstander van strafbaarstelling maar twijfelen over de formulering; onjuiste uitleg en valse hoop moeten worden voorkomen. Wij zijn nieuwsgierig naar de reactie van de minister op die aspecten.

\*N

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. Omdat het debat over dit belangrijke debat tien maanden heeft stil gelegen, kan onterecht gedacht worden dat sprake is van een enorm groot politiek meningsverschil over het al dan niet strafbaar stellen van discriminatie van gehandicapten. Het lijkt mij goed om aan het begin van dit debat aan te geven dat dat politieke meningsverschil niet bestaat. De Kamer heeft een motie van mij en collega Van der Staaij aangenomen waarin staat dat niet alleen in het civiele recht maar ook in het strafrecht maatregelen moeten worden genomen. De regering heeft als gevolg van die motie inderdaad een wetsvoorstel ingediend. Daarover bestaat dus grote overeenstemming en ik beschouw het nog steeds als grote winst dat dit wetsvoorstel voorligt. Wij zijn bijna zover dat discriminatie en uitsluiting van mensen met een handicap via het strafrecht kan worden bestreden. Dat is van grote betekenis, hetgeen door belangenorganisaties ook op die manier wordt ervaren.

De reden dat het wetsvoorstel zo lang is blijven liggen, is omdat er wel een meningsverschil is over de vraag of het principe van het tegengaan van discriminatie van

mensen met een handicap doorgetrokken moet worden naar het sociaal-economisch leven. De heer Jager noemde de desbetreffende artikelen al: 137g en 429-quater. Er zijn twee amendementen ingediend, één door mevrouw Kalsbeek en één door mijzelf en de heer Van der Staaij. Met deze amendementen wordt hetzelfde beoogd en zij zullen ongetwijfeld in elkaar worden geschoven. Wij hebben ons daarover vooralsnog niet al te veel bekreund want wij wilden eerst het inhoudelijke debat aangaan. Er is wat de strekking van de amendementen betreft geen verschil van mening. Er is wel sprake van een terminologisch verschil; dat hangt samen met een ander amendement dat ik heb ingediend.

De behandeling in september spitste zich op deze punten toe. Ik heb dat debat goed op mij laten inwerken en de Handelingen ervan zorgvuldig nagelezen. Ik vond de beantwoording van de minister niet op alle punten overtuigend. Ik zeg bewust: niet op alle punten. Meer dan toen heb ik voor bepaalde punten meer begrip gekregen voor de visie van de minister, ook omdat in het debat verwarring ontstond over de terminologie. De begrippen "gelijke behandeling", "onderscheid maken", "ongerechtvaardigd onderscheid maken" en "discriminatie" werden vaak door elkaar gebruikt, ook door de minister.

In ieder geval blonk het debat niet alle opzichten uit in helderheid. Laten wij proberen die helderheid vanmiddag wel te geven en elkaar te vinden. Het gaat alleen over discriminatie. Dat moeten wij voor ogen houden bij alle discussies over de vraag wat mensen te vrezen hebben als dit zomaar strafbaar wordt gesteld en of het wel bepaald genoeg is. Voor het antwoord op de vraag "wat is discriminatie?", hebben wij het definitie-artikel 90quater. Naar aanleiding van het debat dat wij hebben gevoerd, maak ik daar enkele opmerkingen over.

De minister bestreed tijdens het debat dat artikel 90quater een element van krenken, kwetsen of diskwalificatie bevat. Ik wil hem voorhouden wat zijn voorganger, oud-minister Hirsch Ballin, heeft gezegd bij de verdediging van zijn wetsvoorstel waar tot uitbreiding van artikel 137 werd overgegaan. Het ging daarbij om de introductie van de bepaling waarover wij ook nu spreken. In de toelichting bij wat werd bedoeld met "discriminatie" in gevolg artikel 90quater sprak hij over het diskwalificerende element. Dat is de krenking waarop mevrouw Kalsbeek en ik in het vorige debat doelden. Ik roep ook het bekende commentaar van Noyon-Langemeijer-Remmeling ten getuige. Het gaat om het op volstrekt willekeurige wijze, op basis van persoonlijke omstandigheden, wegzetten van mensen door ze uit te sluiten van de uitoefening van rechten. Dat krenkende element zit daar wel degelijk in. Ik vind dat van belang voor het verstaan van de artikelen waarover wij spreken.

Artikel 90quater heeft expliciet betrekking op het maatschappelijke leven. Dat is van belang als wij spreken over de vraag of het ook doorgetrokken moet worden naar 137g en 429quater. Voorheen stond er "het openbare leven". Met de wijziging van toenmalig minister Hirsch Ballin is ervoor gekozen om dat te verruimen tot "het maatschappelijke leven". De wetgever heeft daar met open ogen voor gekozen. Voor onze discussies is het van eminent belang om dat voor ogen te houden. De vraag is of je het sociaal-economische leven uit het maatschappelijke leven mag lichten. Volgens mij is de essentie van die verbreding geweest dat het sociaal-economische leven daarbij zou gaan horen.

Mijn volgende opmerking is van belang voor het verstaan van artikel 90quater. Het artikel heeft twee ladingen: handelen dat ten doel heeft om mensen uit te sluiten van hun rechten en handelen dat ten gevolge heeft dat mensen worden uitgesloten van hun rechten. Ik denk niet dat het probleem in het eerste onderdeel zit. Als mensen met een bepaald handelen in het sociaal-economische leven ten doel hebben om mensen louter op grond van hun handicap uit te sluiten van de uitoefening van rechten, dan is dat dus discriminatie. Ik denk niet dat daarover verschil van mening bestaat. Als ik de minister goed heb verstaan, dan zit het verschil van mening puur in het feit dat artikel 90quater ook ziet op handelen, niet handelen of nalaten van handelen dat ten gevolge kan hebben dat mensen worden uitgesloten

van uitoefening van hun rechten. Daar zit volgens mij het probleem tussen de minister en de Kamer. Wat mij betreft moet het debat zich daar dan ook op toespitsen. Ik hoor straks graag van de minister of mijn analyse op dit punt juist is.

Ik heb Hirsch Ballin en Noyon-Langemeijer-Remmelink aangehaald, maar ik kan ook verwijzen naar de Raad van State die stelt: het is niet logisch om het niet uit te breiden naar 137g. Ik moet de minister toegeven dat het lastig zal zijn om de strafwaardigheid vast te stellen van een niet-handelen dat niet ten doel, maar wel ten gevolge heeft dat gehandicapten worden uitgesloten van de uitoefening van hun rechten. Ik heb dat bij nalezing nog eens goed op mij laten inwerken. Dat zal betekenen dat het openbaar ministerie in die gevallen niet snel tot vervolging zal overgaan. In die benadering is dat geen discriminatie in de zin van artikel 90quater. Is dat voldoende reden om -- in het kader van dit wetsvoorstel dat wij allemaal wilden -- af te zien van strafbaarstelling van handelen in het sociaal-economische leven dat ten doel heeft om mensen uit te sluiten of te beperken in de erkenning, het genot of de uitoefening van hun rechten en fundamentele vrijheden, louter op grond van hun handicap? Het antwoord moet ontkennend zijn.

Als mensen met hun handelen in het sociaal-economische leven tot doel hebben om mensen uit te sluiten van de uitoefening van hun rechten, dan is dat discriminatie.

De grond waarop dat gebeurt, doet dan niet zo veel meer ter zake. Door de wetgever dient een en ander met een eenduidige strafbaarstelling te worden beantwoord. Discriminatie is altijd strafwaardig en kan nooit gerechtvaardigd zijn. De gehandicapten mogen dus aanspraak maken op bescherming tegen discriminatie. Is het mogelijk om discriminatie strafbaar te stellen? Dat is misschien best een lastige vraag, waarover wij het de vorige keer hebben gehad. Mijn antwoord is: ja. In de brief van het College van Procureurs-Generaal staat bijvoorbeeld: vooralsnog moeten wij het niet doen. Het is dus niet onmogelijk, maar volgens het college moeten wij het nog niet doen. Dan moeten wij onze gezamenlijke inspanning richten op een goede terminologie. Wij moeten ons er niet op voorhand bij neerleggen dat het best lastig is en misschien wel onvoorziene effecten heeft. Indien wij als wetgever gestand willen doen wat wij hebben uitgesproken, ook in de vorm van een motie die door de regering is uitgevoerd, moeten wij ons daar niet bij neerleggen en op de koop toe nemen dat mensen die ten doel hebben om gehandicapten uit te sluiten van de uitoefening van hun rechten, vrijuit gaan. Het is mijn diepe overtuiging dat dit nooit de consequentie van dit debat kan zijn.

Is het wenselijk om die strafbaarstelling gestalte te geven? Die vraag beantwoordde ik zojuist al met een ondubbelzinnig: ja. Dat is voor mij de kern van dit debat. Ik ben wat uitvoerig geweest, maar de juridische definitie luistert echt heel nauw. Ik heb geprobeerd een en ander zoveel mogelijk te ontdoen van onnodige ballast. Als ik te veel heb versimpeld, hoor ik het graag. Mag ik een beroep doen op de minister om de zaak niet onnodig juridisch te maken? Laten wij ervoor zorgen dat wij antwoord geven op deze kernvragen -- als ik het mis heb dat dit de kernvragen zijn, dan hoor ik het graag van de collega's. Ik denk dat dit in het belang is van de wetgever, maar ook in het belang van de mensen om wie het hier gaat.

Ik heb ook een amendement ingediend op het punt van de terminologie. In het wetsvoorstel wordt gesproken over een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Ik heb voorgesteld om dit te beperken tot de term handicap. Ik heb daarvoor een aantal goede argumenten, dunkt mij. In alle andere wetgeving waarin wordt gesproken over discriminatie van gehandicapten komt die toevoeging ook niet voor, tot in de nieuwe Europese "grondwet" aan toe. Daarin staat gewoon handicap en daar doet niemand moeilijk over. Ik vermag niet in te zien dat wij in dit wetsvoorstel die toevoeging echt nodig hebben omdat wij anders in grote problemen komen. Ik wil er in elk geval tegen waken dat wij door zo'n nadere precisering van de handicap onnodige beperkingen zouden krijgen. Het mag niet zo zijn dat mensen buiten de boot van die drieslag vallen. Ik kan hiervan niet zo snel voorbeelden noemen. Wel heb ik

indertijd de wat minder gemakkelijk te duiden ziekten genoemd die ook bij de arbeidsongeschiktheid een rol spelen, maar ik heb liever dat de rechter beoordeelt of er sprake is van een aandoening die onder de termen van de strafbaarstelling valt, dan dat op voorhand mensen worden uitgesloten van de bescherming die wij met dit wetsvoorstel beogen te geven. Ik hecht dus zeer aan het amendement op stuk nr. 10. Wil de minister hierop nader ingaan op grond van de gegeven argumentatie?

Mijn laatste opmerking maak ik vooral ook op verzoek van collega Van der Staaij, die dit debat niet kan meemaken. Hij heeft een door mij meeondertekend amendement ingediend om het strafrechtelijk discriminatieverbod betrekking te laten hebben op ongeboren mensen met een handicap. De minister is hierop uitvoerig ingegaan, en met de heer Van der Staaij heb ik begrepen dat de minister wat betreft een belediging ter zake van een handicap heeft gezegd dat hij zich geen situatie kan voorstellen waarin iets wel beledigend is voor ongeborenen, maar niet voor al geboren gehandicapten. Met andere woorden: de huidige bepaling dekt discriminatie van ongeboren gehandicapten volledig af. Het was de vrees van de heer Van der Staaij en van mijzelf dat wij daar een gat zouden laten zitten. Met deze verzekering van de minister nemen wij vanzelfsprekend genoegen. Het lijkt mij een heel duidelijk statement en daarom trek ik het amendement op stuk nr. 12 in, mede namens de heer Van der Staaij.

De **voorzitter**: Het amendement-Van der Staaij/Rouvoet (stuk nr. 12) is ingetrokken.

\*\*

\*N

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Voorzitter. Mijn spreektekst verhoudt zich tot de spreektekst van de heer Rouvoet zoals mijn amendement zich verhoudt tot het zijne: in intentie gelijk, maar in woorden hier en daar wat afwijkend. Dat kan ook moeilijk anders. Ik kan iets korter zijn, zeker ook gegeven zijn inbreng. Na de eerste termijn hadden wij het gevoel dat het juridisch wel heel erg ingewikkeld werd.

De Kamer heeft toen het initiatief genomen om een rondetafelgesprek te organiseren met mensen die deskundig geacht konden worden op dit specifieke terrein. Helaas waren zulke mensen niet beschikbaar, vooral omdat zij zichzelf niet deskundig achtten op dit terrein. Daar heb ik overigens wel weer respect voor. Over bleven dus de reacties van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland, van het college van PG's en van de commissie Gelijke behandeling.

Waar staan wij nu? De fractie van de PvdA heeft door middel van amendering ook discriminatie in het sociaal-economische verkeer in elk geval als overtreding strafbaar willen stellen, in artikel 429quater. Ik heb ook artikel 137g geamendeerd, maar daarbij heb ik aangegeven dat ik dit op zichzelf wel voor discussie vatbaar vind en dat ik er graag een debat over zou willen voeren, omdat er zich in ieder geval de complicatie voordoet dat dit artikel op dit moment alleen de grond "ras" betreft. Er zit dus een onevenwichtigheid in, maar dat is overigens ook zo als je het artikel niet amendeert. Ik vraag de minister dan ook, hier alsnog op te reageren, waarbij ik hem nog op iets opmerkelijks wil wijzen. Hij heeft er de vorige keer sterk de nadruk op gelegd dat hij het ontbreken van opzet bij het amendement op artikel 429quater bezwaarlijk vindt. Nu bevat het amendement op artikel 137g dit element juist wel. Het zou dus logisch zijn als de minister wel vóór dit amendement was.

Terug naar artikel 429quater. De minister heeft vooral mij in eerste termijn verweten dat ik geen verschil zou maken tussen de term "onderscheid maken" en de term "discriminatie". Ik wil dit even rechtzetten, want dit is echt niet waar. Ten tijde van de formatie van het kabinet-Lubbers/Kok heb ik het regeerakkoord op het onderdeel van de

Algemene wet gelijke behandeling mogen smeden. Sindsdien weet ik dat de term "onderscheid maken" een neutrale, waarde vrije term is; het is de term uit de Algemene wet gelijke behandeling. Daarom kon de grond "handicap" niet in die wet worden opgenomen. Ik heb dit nogal eens moeten uitleggen aan mensen met een handicap; die vonden dit erg vervelend, maar het kan in deze systematiek niet anders. Er is gelukkig wel een aparte wet gekomen om gelijke behandeling van gehandicapten te bevorderen. Discriminatie is geen neutrale term; deze bevat het element "krenkend" – de heer Rouvoet noemde dit ook al – en volgens mij dus impliciet het element "opzet". De wetsgeschiedenis van artikel 90 toont dit ook aan. Bij de totstandkoming van het huidige artikel 90 heeft de toenmalige minister Hirsch Ballin dit verschil expliciet benadrukt. Over het begrip discriminatie zei hij in 1991 in de Tweede Kamer: "Dit is niet zo maar onderscheid, maar onderscheid dat ten doel heeft of ten gevolge kan hebben een teniet doen of aantasting van erkenning, genot of uitoefening van die fundamentele rechten en vrijheden in bepaalde sferen, namelijk op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven. Hierin is de beperking gelegen van wat wij onder discriminatie verstaan." Er wordt dus ook hierbij uitdrukkelijk verschil gemaakt tussen discriminatie en het maken van onderscheid.

De essentie van het meningsverschil lijkt dus terug te voeren op de interpretatie van het begrip "discriminatie" in het Wetboek van Strafrecht. Het valt bij de wetsgeschiedenis overigens op dat het economische en het sociale terrein expliciet wordt genoemd als een sfeer waarin die rechten kunnen worden aangetast. Ik weet dat deze definitie tot nu toe voldoende waarborgen biedt tegen het strafbaar stellen van gerechtvaardigd onderscheid, want dat willen wij natuurlijk niet. De afweging op dat punt kan het openbaar ministerie en zo nodig ook de rechter maken. Dat zullen zij ook moeten doen. Er komt nog iets bij. Het strafrecht is een ultimum remedium; het OM zal dit meewegen bij zijn beslissing over vervolgen; het zal nagaan of er andere juridische procedures mogelijk zijn om het ongewenste effect van kennelijk handelen te bestrijden. Wat minister Donner in eerste termijn herhaaldelijk ter afwijzing van onze amendementen heeft aangevoerd, is dat het bij een handicap veelal niet gaat om het maken van onderscheid, maar juist om het niet maken van onderscheid in gevallen waarin dat wel geboden is. Je moet in veel gevallen door middel van aanpassingen onderscheid maken om gelijke kansen te scheppen. Dat is waar, maar het is de vraag, hoe belangrijk dit nu is voor dit wetsvoorstel en met name voor de amendementen. Bij de Algemene wet gelijke behandeling is dit een reëel probleem; mede daarom is er dan ook voor een aparte wet gekozen. Dit bezwaar doet mijns inziens bij de strafbaarstelling van discriminatie echter veel minder opgeld. Als er bijvoorbeeld onderscheid wordt gemaakt door aanpassingen aan te brengen om de toegankelijkheid van een gebouw voor gehandicapten te waarborgen, dan is dat natuurlijk op zichzelf geen discriminatie.

Als de aanpassingen niet worden gedaan terwijl de gehandicapte dat wel nodig vindt, kan eventueel sprake zijn van discriminatie. Er kan bij voorbeeld sprake zijn van een ongerechtvaardigd onderscheid in de toegang tot het gebouw. Het hoeft echter niet. Er zit -- ik citeer weer mijn collega Rouvoet en nu uit eerste termijn -- in de vorm van artikel 90quater een extra toets. Het is dan aan het OM en zo nodig aan de rechter om die afweging te maken. De extra toets is de krenking. Daar komt nog bij dat de strafbaarstelling bedoeld is om iets te doen aan de situaties waar onder andere de CG-Raad ons op wijst.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Mevrouw Kalsbeek zei zojuist dat het aan het OM en de rechter is om het uiteindelijk te toetsen. Moet wetgeving echter niet zo zijn dat degene tot wie de wetgeving zich richt, zelf daaruit moet kunnen afleiden wat hem of haar te doen staat? Denk aan de ondernemer die een besluit moet nemen of hij tot aanpassing bij de ingang moet overgaan. Het is toch erg laat als pas bij de procedure of tijdens het instellen van een

vervolging dan wel door een uitspraak van de strafrechter blijkt dat hij toch gehouden zou zijn geweest om een aanpassing van de ingang voor gehandicapten te bewerkstelligen.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): De ondernemer zal het al eerder moeten doen, want hij is namelijk wel gehouden tot gelijke behandeling. Hij zal ook om civiele redenen dit al wel moeten doen. Het cruciale punt is dat bij discriminatie het krenkende element een noodzakelijk iets is. Laat ik daarop meteen verder ingaan.

Neem het voorbeeld dat een gehandicapte in een restaurant wil eten, maar de restauranthouder zegt dat het hem spijt en dat het vol is. Het is de bekende truc; wij kennen hem ook van de rassendiscriminatie. Vijf minuten later komt er iemand die niet gehandicapt is en die mag er wel in. Dat kan niet de bedoeling zijn. Gedrag met die intentie dient strafbaar te zijn. Dat mag gewoon niet voorkomen. Zoals gezegd, het is een ultimum remedium. Eerder is misschien al de civiele procedure aan de orde.

De heer **Luchtenveld** (VVD): In dat geval heeft u wel gelijk dat het niet mag. Het gaat om de gevallen waarover ook de vorige keer is gesproken. Er is bijvoorbeeld een historische trapgevel die op grond van de Monumentenwet helemaal niet mag worden aangepast. In hoeverre is een restaurant dat is gelegen achter zo'n historische gevel, gehouden om naast de trap ook een hellingbaan of rolstoellift aan te leggen?

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Van belang is steeds de krenking door de restauranthouder. Als de restauranthouder het wel goed vindt uitkomen dat hij niet hoeft aan te passen, omdat hij al die rolstoelgebruikers niet in zijn zaak wil, is het een andere situatie. De trapgevel voegt overigens een nieuw element toe. Dan gaat het om een afweging van belangen. Er is ook nog verschil in het type regelgeving. De bewijslast zal in tal van gevallen ook niet zo eenvoudig zijn. Als een bedrijf laat blijken dat het iets doet of nalaat omdat men niet met gehandicapten geconfronteerd wil worden of niet als werknemer wil of wat dan ook, is sprake van discriminatie. De doelgerichtheid is heel belangrijk.

De heer **De Jager** (CDA): Over de krenking zijn wij het eens. Dat mag niet voorkomen. Er zullen zich verschillende situaties voordoen. Een bedrijf kan iemand niet aannemen omdat hij gehandicapt is of iemand niet toelaten in het restaurant omdat het niet kan of omdat men het niet wil, dus juist omdat men wil krenken. In hoeverre is dit al strafbaar in het huidige wetsvoorstel?

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Dit gaat om een uitbreiding, namelijk om het economisch leven. Tot nu toe was daarvan geen sprake. Daarover gaan de amendementen. In navolging van de Raad van State heb ik gezegd dat wij de werkingssfeer in die zin moeten uitbreiden. De heer Rouvoet heeft dat in een iets andere vorm gedaan.

Zoals gezegd, het strafrecht is ultimum remedium. Er zijn heel veel hobbels en bobbelen voordat dat eraan te pas komt. Denk aan de bewijslast en dergelijke. Op de principiële vraag of je, evenals bij discriminatie in ras of geslacht, strafbaar moet stellen datgene wat werkelijk de intentie heeft om te krenken en mensen uit te sluiten, is mijn antwoord "ja". Ik weet ook dat het antwoord van ons allen daarop "ja" is. Wij moeten de juridische complicaties, die best te construeren zijn, niet groter maken dan zij in werkelijkheid zijn. Ik ben ook zeer bereid om het amendement anders te formuleren, als het daardoor helderder zou worden en als wij daardoor minder juridische risico's zouden lopen. Wij moeten echter wel een ultieme poging doen om dit type krenkende gedrag strafbaar te stellen.

Voorzitter. Nu ik geïnterrupteerd ben op een aantal punten, is mijn spreektekst ondertussen ook wel uitgesproken. In wat andere bewoordingen wil ik er nog op wijzen dat de afweging of sprake is van discriminatie, niet altijd gemakkelijk is. Die afweging is nooit gemakkelijk; zij is op geen enkele grond gemakkelijk. Wij hebben er bijvoorbeeld bekende processen over gehad of er sprake is van discriminatie naar seksuele gerichtheid of naar homoseksualiteit. Daarbij was op voorhand de vervolgingsbeslissing moeilijk, maar ook het rechterlijk oordeel zelf; daar is lastig op te anticiperen. Dat soort beslissingen is altijd heel moeilijk, maar ik denk dat je ze als samenleving niet moet willen ontlopen. Je moet als samenleving zeggen: wij gaan uit van de gelijkwaardigheid van mensen en in dat licht vinden wij dat discriminatie strafbaar zou moeten zijn.

Ik eindig met een uitsmijter van minister Hirsch Ballin -- hij moest het eens weten! Hij had het over het Wetboek van Strafrecht en over de discriminatie die daarin strafbaar gesteld wordt. Hij zei toen: "De betekenis van de nu voorliggende aanvulling van het Wetboek van Strafrecht is dan ook niet afhankelijk van de Algemene wet gelijke behandeling". Het leek mij relevant om dit even te melden.

Tot slot herhaal ik dat ik echt bereid ben om in een constructief overleg tot een andere formulering te komen; dat is geen enkel probleem. De intentie echter, namelijk dat wij dit type discriminatie niet tolerabel vinden in onze samenleving, wilde ik graag in wetgeving verankerd zien.

\*N

De heer **Luchtenveld** (VVD): Voorzitter. Het dilemma waarmee de Kamer naar mijn beleving enigszins worstelt, is inmiddels duidelijk geschetst, ook door de heer Rouvoet en mevrouw Kalsbeek, zodat ik nu wat korter kan zijn. Niettemin wil ik nog iets zeggen over de manier waarop wij er als VVD-fractie tegenaan kijken.

Wat wij allemaal willen, ook de VVD-fractie, is dat gehandicapten zoveel als hun handicap dit toelaat -- hetzelfde geldt voor chronisch zieken -- normaal kunnen deelnemen aan het maatschappelijke verkeer en óók aan het sociaal-economische verkeer. Zij dienen daar zoveel mogelijk aan deel te nemen. Daarbij helpt, zoals wij dit al eerder hebben uitgesproken bij de betreffende motie, een strafbaarstelling van discriminatie van gehandicapten. Zeker moeten wij die gevallen tackelen waarbij er opzettelijk het oogmerk is om gehandicapten niet de positie te geven die zij wel zouden kunnen hebben, als er niet zou worden gediscrimineerd. Het moeilijke zit in die gevallen waarin het een onbedoeld effect kan zijn van handelen of nalaten; daarbij is er een extra complicatie bij het nalaten. Ik doel op handelen of nalaten dat uiteindelijk tot gevolg heeft dat de gehandicapte niet alles kan doen dat anders misschien wel mogelijk zou zijn. De vraag is echter of dan het strafrecht het middel is om de betrokkenen daarbij tot actie aan te zetten.

Het grootste gevaar dat wij zien, is dat er, niet in een enkel geval maar in heel veel gevallen, onzekerheid over zou ontstaan wat nu precies de norm is waaraan de burger en ook de ondernemer en de werkgever zich moeten houden en waarop de werknemer die gehandicapt is, recht heeft. Dat is een gevaar waarvan wij niet graag zouden zien dat het zich op grote schaal voordoet en dat is ook de aarzeling die wij horen doorklinken in het advies van de Commissie gelijke behandeling. Er is nog zo weinig ervaring opgedaan met de gewone wetgeving inzake de gelijke behandeling van gehandicapten en chronisch zieken, en nu komt de strafbaarstelling daar achteraan. Dat is de aarzeling, maar aan de andere kant hebben wij nu de kans om alles te regelen zoals wij het ook voor de andere vormen van discriminatie hebben gedaan. Zouden wij het punt nu moeten laten passeren en zeggen: wij laten de wet die uitzondering houden tot in lengte van jaren? Het is immers gemakkelijk om als formulering te kiezen: het kan altijd nog. Maar wat is dan wel het moment: hoeveel ervaring moeten wij

opdoen? Zijn er geen andere oplossingen mogelijk zoals een andere formulering van het amendement? Ook de wetsgeschiedenis en alles dat wij hier wisselen, speelt er een rol in. Ik denk dat dit uiteindelijk het criterium moet zijn: in hoeverre kunnen wij die onzekerheid bij grote groepen wegnemen? Er zal altijd wel een geval kunnen zijn waarin het moeilijk is om een oordeel te hebben en uiteindelijk zal dan de rechter oordelen; maar voor grote groepen moet er toch duidelijkheid kunnen ontstaan.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Ik luister goed naar de heer Luchtenveld. Ik probeer zijn woorden “onbedoeld” en het “vereiste van kwetsendheid” bij elkaar te brengen. Ik slaag daar moeilijk in. Ik wil artikel 137g als voorbeeld nemen. Kunt u aangeven waarom u met de daarin wél vermelde grond “ras” geen moeite heeft en die wel voldoende bepaald vindt voor een ondernemer of andere betrokkenen, maar het wel een principieel probleem vindt om het woord “handicap” daar te noemen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Het is niet zozeer een principieel als wel een praktisch probleem. Ik kan mij niet goed voorstellen welke extra voorzieningen getroffen moeten worden om mensen van een ander ras toe te laten tot een gebouw. Het vergt echter wel investeringen om een gebouw toegankelijk te maken voor gehandicapten. Het vergt ook investeringen om teksten in braille te laten vertalen zodat iemand die blind is die teksten ook kan lezen. De vraag is nu welke investeringen redelijk geacht kunnen worden. Als het een kwestie is van het weghalen van een bepaald obstakel op de begane grond om een gebouw rolstoeltoegankelijk te maken, is het niet zo'n probleem. Zo'n beperkte aanpassing kan in de bedrijfsvoering worden meegenomen. Als het echter gaat om ingrijpende verbouwingen, kan men zich afvragen hoever een ondernemer moet gaan om strafbaarstelling en vervolging te ontlopen. Daar gaat het mij om.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie). Dat begrijp ik. Ik denk dat ik de heer Luchtenveld recht doe als ik zeg dat wij het al over 75% van de amendementen van mevrouw Kalsbeek en mij eens zijn. Wij zijn het erover eens dat “ten doel hebben tot” strafbaar gesteld moet worden. Dat is al 51%. Als het gaat om handelen dat kwetsend is of tot gevolg heeft dat mensen worden uitgesloten, zijn wij het ook eens. Het verschil zit het in het laatste kwart, namelijk “niet handelen dat ten gevolge kan hebben dat”. Daarin zit voor u onzekerheid richting ondernemers en dergelijke.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ja. Voor iemand die te goeder trouw is, een onderneming drijft en fysiek of financieel geen mogelijkheden ziet om het zodanig te doen dat er sprake is van een goede toegankelijkheid of dat er een goede werkplek ontstaat voor een gehandicapte, is het vervelend als hij te maken heeft met onduidelijk beleid. Het is ook vervelend als grote groepen worden bedreigd met vervolging. Het kan niet zo zijn dat er eerst een paar jaar jurisprudentie moet ontstaan, voordat de normen duidelijk zijn. Er moet helderheid kunnen komen.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Dat kan ik begrijpen. Ik houd het even mathematisch, mijnheer Luchtenveld. Zijn wij het er ook over eens, dat de onzekerheid over die laatste 25% er niet toe mag leiden dat wij de strafwaardigheid van de andere 75% van de amendementen voorlopig maar laten rusten? Wij moeten op zoek naar een formulering die ook voor dat laatste kwart recht doet aan de rechtszekerheid van betrokkenen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Er is een aantal lijnen om tot een oplossing te komen. De eerste mogelijkheid is inderdaad om die gevallen waarover wij het eens zijn dat daar sprake is van

verwijtbaar handelen als er geen maatregelen worden getroffen, scherp te formuleren. Vervolgens is er een groep die dingen nalaat die achteraf strafrechtelijk verwijtbaar kunnen zijn. Dat is een moeilijke categorie en die is anders dan bij de andere vormen van discriminatie. Moeten wij daarbij denken aan een specifieke strafbepaling of zou daaraan op andere manieren tegemoet kunnen worden gekomen? Hoe kan die groep op een goede manier uitgezonderd worden zodat er geen grote onzekerheid blijft bestaan in de norm die de regelgeving uiteindelijk stelt?

Ons is opgevallen dat in verschillende adviezen gesproken wordt over “nog niet doen”. Wij zouden ook nu reeds vast kunnen leggen dat het wel strafbaar wordt maar op een latere datum, zodat er altijd nog kan worden ingegrepen op het moment dat de praktijk een andere richting opgaat. Dan heeft iedereen de mogelijkheid zich goed ervan te vergewissen wat er verwacht wordt en de tijd om daarnaar toe te werken. Er is ook tijd om eventueel te sparen voor investeringen. Over een latere invoeringsdatum van dat onderdeel zou ik graag van gedachten wisselen in dit debat. Misschien kan het ook geregeld worden met een specifieke strafbepaling die zich toespitst op de situatie dat bij gehandicapten vaak sprake is van een nalaten dat moet worden omgezet in een activering.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Het gaat mij even om dat "niet of nog niet". Zowel het college van procureurs-generaal als de commissie gelijke behandeling zijn daarop ingegaan. Daarmee zeggen beide instanties dat het niet onmogelijk is. Immers, anders zou het "nooit" zijn. Het wordt erkend dat het kan, maar het wordt onwenselijk geacht om het nu al te doen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Bij twijfel niet inhalen. Het zou niet goed zijn als wij hier met elkaar wetgeving formuleren waar een heel zwaar sepotbeleid overheen moet worden gelegd. In een heel groot deel van de gevallen zou sepot plaatsvinden, omdat er in de praktijk niet mee te werken is. Als er weinig zou worden geseponneerd, zouden mensen die te goeder trouw zijn voor de rechter worden gesleept en worden geconfronteerd met een gerechtelijk onderzoek. Dat is geen prettige situatie. Uiteindelijk zouden er wel een aantal vrijspraken komen, maar misschien ook een aantal veroordelingen in de kosten. Het geeft onzekerheid voor de gehandicapten. Zij denken ook rechten te hebben. Er kunnen extra procedures komen wegens niet-vervolgung. Het is de vraag of dat een gewenste ontwikkeling is.

De **voorzitter**: Ik maak een algemene opmerking. Ik zou het heel mooi vinden als het zou lukken om de behandeling van het voorstel in eerste termijn in een halfuur af te ronden.

\*\*

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): De heer Luchtenveld schetst mogelijke risico's. De heer Rouvoet en ik hebben daar al wat over gezegd. De een schat de risico's groter in dan de ander. Stel dat je die bezwaren doorslaggevend vindt en daarom steun aan het amendement onthoudt, dan neem je op de koop toe dat al degenen die tot doel hadden om te discrimineren, straffeloos blijven. Voor die afweging staat u ook.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dat is juist de reden dat ik zoek naar een andere formulering, een meer specifiek toegesneden strafbaarstelling of een scheiding tussen die 75% en die 25%. Het zou zonde zijn om het moment te laten passeren en niets te doen. Dat zou ik een erg magere uitkomst van dit debat vinden. Het zou mooi zijn als wij met elkaar iets kunnen vinden dat misschien niet 100% is, maar waarmee wij de bulk van de gevallen kunnen aanpakken.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Het is dus ook uw opzet om die discriminatie in het sociaal-economisch leven die echt krenkend is, strafbaar te stellen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Daar waar duidelijk sprake is van een verkeerde instelling van degene van wie iets verwacht mag worden, moet als ultimum remedium het strafrecht kunnen worden ingezet.

De **voorzitter**: Ik constateer dat daarmee de eerste termijn is afgelopen. Ik vraag de minister of hij denkt dat het mogelijk is om in 20 minuten te antwoorden. Ik vraag de leden vanzelfsprekend om dan zeer terughoudend te zijn met interrumperen.

\*\*

Minister **Donner**: Ik kan in ieder geval een antwoord geven waarmee wij een stap verder kunnen komen. Of wij het kunnen afronden, vraag ik mij af. Er moeten mogelijk nog gesprekken worden gevoerd over de precieze formulering.

De vergadering wordt van 15.27 uur tot 15.31 uur geschorst.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Vandaag hervatten wij een debat dat wij vorig jaar zijn begonnen. Kennelijk is er een misverstand ontstaan over hetgeen ik in dat kader naar voren heb gebracht. Met het oog daarop stel ik voorop dat wij het eens zijn over de inzet, namelijk dat wij discriminatie uit willen bannen, met name in de uitoefening van beroep, ambt of bedrijf. Wij willen niet dat er met opzet onderscheid of juist geen onderscheid wordt gemaakt met uitsluiting uit het maatschappelijk leven als gevolg. Het is overigens geen kwestie van principe dat dit niet in het strafrecht wordt geregeld. Vanwege de aard van het strafrecht loop je daarbij echter risico's die je niet loopt bij de wet gelijke behandeling ter zake van handicap en chronische ziekte. In wezen gaat het daarbij om een kwestie van formulering.

De heer Van der Staaij heeft zijn amendement ten aanzien van discriminatie van ongeboren kinderen inmiddels ingetrokken. Ik heb eerder al aangegeven dat dit valt onder de huidige bepalingen.

Het algemene gevoel is dat het wenselijk is om een en ander niet via het strafrecht te regelen, maar via wijziging van artikel 429quater. Mevrouw Kalsbeek stelt in haar amendement op stuk nr. 11 voor, deze vorm van discriminatie via wijziging van artikel 137g als misdrijf te formuleren. Ik wijs erop dat dit artikel is ontstaan na artikel 429quater. Met name op het terrein van de rassendiscriminatie bleek er nog steeds een zodanig ergerlijk probleem te zijn dat het wenselijk was om die discriminatie als misdrijf aan te merken. Ik stel dan ook voor om ons primair te concentreren op artikel 429quater. Als wij daar een goede formulering voor hebben gevonden, komt de vraag aan de orde of deze discriminatie als misdrijf geformuleerd moet worden. Mevrouw Kalsbeek wees er overigens terecht op dat het vooral om opzet gaat. Dat element speelt wel een rol in artikel 137g, maar niet in 429quater.

De heren Rouvoet en Van der Staaij stellen bij amendement voor om enkel te spreken van handicap zonder nadere specificatie. Dat is volgens mij een terminologische kwestie.

In het geval van ongelijk behandelen waar gelijk behandelen de norm is, is het duidelijk dat de een op een wijze wordt behandeld die de ander wordt ontzegd. Bij gehandicapten zit de discriminatie echter meestal in het gelijk behandelen van wat ongelijk is.

In gevallen waarin al dan niet kennelijk met opzet wordt gesteld dat een terras niet geschikt is voor rolstoelen of voor gehandicapten geldt in wezen hetzelfde probleem. Dan is er een verschil in behandeling tussen de niet-gehandicapte en de gehandicapte. Maar het echte probleem bij discriminatie van gehandicapten is dat de wetgever stelt dat het gaat om zaken die ogenschijnlijk verschillend zijn, maar die in wezen gelijk zijn. Dan is er geen reden om een onderscheid te maken naar aanleiding van ras, geslacht of gerichtheid. Bij handicaps is het onderscheid gelegen in de personen. De eigenschap van de handicap is dat er een verschil is. Daarom is de norm daarvoor veel vager. In een heleboel gevallen zal de discriminatie niet gelegen zijn in het feit dat iemand zegt dat zijn terras niet toegankelijk is voor rolstoelen, maar in het feit dat er alleen maar een trapje is en geen gehandicaptenrijbaan. Daardoor is het terras de facto ontoegankelijk geworden voor rolstoelen. Ook kan men de deur niet breed genoeg maken, zodat een rolstoel niet naar binnen kan. Dus bij handicaps zit het probleem meestal in het feit dat de uitsluiting niet gebeurt door het handelen, maar door het niet handelen.

Tegelijkertijd kan bij handicaps het ongelijk behandelen geboden zijn uit een oogpunt van maatschappelijk verkeer. Bij een sollicitatieprocedure mag men per definitie rekening houden met bepaalde handicaps. Van een ondernemer kan niet geëist worden dat hij iemand die stottert aanneemt voor de vacature van telefonist. Dat kan een selectiefactor zijn. Aan de andere kant zijn er voorbeelden waarbij iemand de installatie juist geschikt heeft gemaakt voor een blinde telefonist. Bij de discriminatie wegens handicaps zal in een heleboel gevallen de discriminatie worden opgeheven door te handelen. Dan moet het echter wel duidelijk zijn of dat handelen proportioneel aan de handicap is of dat het nu juist disproportioneel is, omdat in sommige gevallen ongelijk behandelen wel gerechtvaardigd is. Dat is eigenlijk het probleem bij discriminatie van handicaps. Dat is ook de substantie van de adviezen van het openbaar ministerie en van de Commissie gelijke behandeling die vinden dat onvoldoende uitgekristalliseerd is welke norm van mensen geëist kan worden om de discriminatie strafbaar te stellen. Dat speelt met name bij het strafbaar stellen, omdat daarbij, anders dan in de Wet gelijke behandeling, de norm absoluut werkt.

Zoals de heer Luchtenveld aangaf, weet de ondernemer niet of het verbod op discriminatie van hem eist dat hij een gehandicaptoilet aanlegt of dat dit in zijn omstandigheden net niet geboden is. Eist de wet dat hij het etablissement rolstoeltoegankelijk maakt, of is dat net niet geboden? Zodra een rechter in een proces vaststelt dat het in deze situatie discriminerend is, is daarmee tegelijkertijd in alle soortgelijke gevallen iedereen in gebreke gesteld. Eén zaak heeft onmiddellijk gevolgen voor een groot aantal andere partijen.

Dat was de reden om de Wet gelijke behandeling primair in het civiel recht te introduceren. Een zaak kan dan tijdig uitgevochten worden tussen partijen. Tegelijkertijd zal de jurisprudentie normeren. Deze argumenten geven niet aan dat het strafrecht hanteerbaar gebruikt kan worden. Naar mijn gevoel komt artikel 429 quater eerder in aanmerking dan om van die gevallen van discriminatie een misdrijf te maken. Dat is de ene kant van de poot. De vraag is of de gevallen die ik bedoel, dus de ergerlijke en het kwetsend onderscheid maken, in combinatie met 90 quater en 429 quater voldoende geïsoleerd zijn. De formulering in artikel 90 quater is afkomstig uit de verdragen over de uitbanning van rassendiscriminatie. Deze bepaling is primair geschreven op het ongelijk behandelen van wat gelijk is, maar niet op het gelijk behandelen van wat ongelijk is. Dat is een evenzeer discriminatie.

Ik hoop met het antwoord dat ik de Kamer nu heb gegeven, duidelijk te hebben gemaakt dat het voor mij primair een kwestie is dat ik bang ben dat 429 quater onvoorziene gevolgen heeft op een heel breed terrein. De volgende vraag is of ik een en ander terminologisch zo kan bijsnijden in samenhang met 90 quater dat die gevolgen beperkt

kunnen worden. Ik moet eerlijk zeggen dat wij dat op het departement geprobeerd hebben, maar dat het niet gelukt is. Ik ben gaarne bereid dat nog een keer te overwegen.

Om te voorkomen dat wij een technische zitting over de redactie krijgen, is mijn suggestie dat ik het hierbij laat met mijn antwoord in tweede termijn. Ik hoop dat u mij de gelegenheid geeft om naar aanleiding van dit debat in contact met de verschillende woordvoerders eens daarnaar te kijken. Ik zeg dat niet om dat buiten de notulen van de vergadering te houden, maar gewoon om eens even vrij na te denken over de formulering als wij die formulering tenminste willen opnemen in 429 quater of in een andere bepaling. Ik zal u dan zo snel mogelijk een brief doe toekomen of een nota van wijziging.

De **voorzitter**: Ik stel voor aan dit procedurele voorstel van de minister te voldoen.

\*\*

Daartoe wordt besloten.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

[...]