

Vergaderjaar 2020–2021

CXLVI

Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving

A

VERSLAG VAN EEN DESKUNDIGENBIJEENKOMST

Vastgesteld 15 juni 2021

De Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving¹ heeft op 25 mei 2021 gesprekken gevoerd over **de werking van het ketenmodel dat ten grondslag ligt aan het onderzoek**.

Van deze gesprekken brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving,
Ganzevoort

De griffier van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving,
Van der Bijl

¹ Samenstelling:
Ganzevoort (GroenLinks), Van der Burg (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Frentrop (FVD),
Karakus (PvdA), Prins (CDA), Stienen (D66).

Voorzitter: Ganzevoort
Griffier: Van der Bijl

Aanwezig zijn vier leden der Kamer, te weten: Baay-Timmerman, Van der Burg, Frentrop, Ganzevoort en Stienen,

alsmede:

- mevrouw T. Loenen, hoogleraar Mensenrechten en Diversiteit aan de Universiteit Leiden;
- de heer R. van Zutphen, Nationale ombudsman;
- mevrouw B. Oomen, hoogleraar Recht, Economie, Bestuur en Organisatie aan de Universiteit Utrecht;
- de heer B. Niemeijer, rector aan de Academie voor Wetgeving;
- mevrouw prof. dr. A.B. Terlouw, onderzoekskoördinator.

Aanvang 15.30 uur.

De **voorzitter**: Goedemiddag. De microfoon doet het. Dat is een goed teken. U ziet een aantal mensen in deze zaal. Van harte welkom hier, leden van de parlementaire onderzoekscommissie die zich bezighoudt met de vraag naar de effectiviteit van antidiscriminatiewetgeving. Een zeer hartelijk welkom aan onze vier gasten vandaag. Ik zal ze zo wat nader inleiden. Zij gaan ons helpen om na te denken en om wat meer zicht te krijgen op de vraagstukken waar de commissie mee aan de slag moet. Welkom ook aan degenen die deze bijeenkomst volgen via de livestream en natuurlijk aan de ondersteuning.

De Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving: het is een mond vol. We zijn bezig met het vormgeven van het onderzoek. We kijken naar de spanning tussen de wet op papier en de wijze waarop de wet in de praktijk vorm krijgt. Het gaat om de volgende vragen. Hoe kunnen wij discriminatie in onze samenleving terugdringen? Wat is daarbij de rol van de overheid?

De bijeenkomst van vanmiddag is de eerste in een rij van deskundigenbijeenkomsten, zoals we die genoemd hebben. Vandaag kijken we vooral of dat ketenmodel waarmee we deze vraagstukken benaderen een beetje stevig genoeg is. Moet dat nog aangevuld worden? Missen we dingen? Oftewel: hoe kunnen we onze lens zo scherp mogelijk stellen voor de vragen die op tafel liggen? In de komende weken komen er nog een aantal vervolgbijeenkomsten waarin we voor de vier domeinen die we centraal stellen in het onderzoek – arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie – bekijken of de vragen concreet genoeg zijn en of we scherp genoeg inzoomen op die terreinen. Dan krijgen we als parlementaire onderzoekscommissie uiteindelijk de kennis op tafel die nodig is om tot een goed advies te komen.

Maar vanavond gaat het dus om het model als totaal. We hebben aan de vier sprekers de vraag voorgelegd om daarin met ons mee te denken en om ons vanuit hun deskundigheid wat meer scherpte te geven. We doen dat als volgt. We hebben aan alle vier de sprekers gevraagd om ons in tien minuten zo veel mogelijk input te geven. Daar verwachten we heel veel van. Ja, de last op de schouders wordt gelijk goed neergelegd. Vervolgens hebben we aan Ashley Terlouw, onze onderzoekskoördinator, gevraagd om in een soort eerste reflectie, ook vanuit de vraag hoe we dit kunnen vertalen naar het onderzoek, een aantal vragen bij elkaar te brengen en de rode draden zichtbaar te maken. Daarna maken we een rondje langs de leden van de commissie om vervolgvragen te stellen ter aanscherping, ter verbetering en vooral ter verheldering voor onszelf. Dan sluiten we om 17.00 uur af. Dat is het programma; heel eenvoudig.

De vier sprekers zijn achtereenvolgens Titia Loenen, hoogleraar mensenrechten en diversiteit aan de Universiteit Leiden, Reinier van Zutphen, onze Nationale ombudsman, Barbara Oomen, hoogleraar recht,

economie, bestuur en organisatie aan de Universiteit Utrecht en Bert Niemeijer, rector/directeur van de Academie voor Wetgeving. Om niet veel tijd te verliezen geef ik graag de eerste spreker het woord, mevrouw Titia Loenen.

Mevrouw **Loenen**: Hartelijk dank. Ook hartelijk dank voor de uitnodiging om hierover mee te denken. Ik stel graag mijn expertise ter beschikking aan de Kamer. Ik zal gezien de beperkte tijd gelijk van start gaan. Ik heb me gefocust op drie punten. Eerst een paar algemene opmerkingen over het onderzoeksvoorstel. Dat ziet op uw eerste vraag in de brief die ik heb gekregen. Het zijn misschien een beetje open deuren, maar het is toch wel van belang om die te benoemen. In de eerste plaats gaat het om de behapbaarheid van het onderzoek. Omvang en bereik van het voorstel zijn, ook bij het beperken tot vier casussen, enorm groot. Dat is niet alleen omdat die terreinen zelf zo divers en misschien ook wel complex zijn, maar ook omdat oorzaken van en oplossingen voor de diverse vormen van discriminatie, of de gronden waarop discriminatie onderzocht gaat worden, ook zeer uiteen kunnen lopen. Dat is wel een punt van aandacht, denk ik.

Dan aandacht voor de multidisciplinariteit van het onderzoek. Die is in de voorzitter of in de coördinator zeer goed vertegenwoordigd. Maar als je denkt dat er naast juridische en sociaal-wetenschappelijke expertise misschien ook wel expertise nodig is van wetstechnische aard, om maar wat te noemen, maar ook van informatietechnische aard, als je wilt kijken naar algoritmen, is dat nog best een uitdaging, denk ik, gezien de voorziene fte-inzet voor dit onderzoek.

Dan een laatste punt. Ik denk dat het belangrijk is om niet opnieuw het wiel te willen uitvinden, maar om vooral gebruik te maken van al het onderzoek dat er al is. Dat zit ongetwijfeld ook in het voorstel. Er is natuurlijk al best heel veel gedaan, maar het zal vooral ook de kunst zijn om datgene wat relevant is bij elkaar te krijgen, zodat je dat niet allemaal zelf opnieuw hoeft te doen.

Dan specifieke aandachtspunten die in de analyse van belang zijn. Dat is natuurlijk het belangrijkste. Dat was ook uw derde vraag. Het belangrijkste punt dat ik hier ter tafel wil brengen, is het onderkennen van het belang van de onderscheiden rollen van het parlement en van andere actoren bij het voorkomen en bestrijden van discriminatie. Het onderzoeksvoorstel onderkent dat wel, maar ik denk dat in de uitwerking nog beter kan worden meegenomen dat die rollen zeer nauw samenhangen met de vraag of discriminatie primair het gevolg is van overheidshandelen, dus wetgeving, beleid of de uitvoering daarvan, of van discriminatie in het maatschappelijke verkeer. De rol van het parlement bij het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt, wat een van uw aandachtspunten is, is toch wezenlijk anders dan als het gaat om het inrichten en uitvoeren van socialezekerheidswetgeving, namelijk meer indirect. Ik denk dat dat verschil heel belangrijk is en ook een aantal consequenties heeft voor wat het parlement kan bijdragen aan het tegengaan van discriminatie. Eerst even die rechtstreekse rol van het parlement bij wetgeving en de uitvoering daarvan, en de discriminatie die daaruit kan voortvloeien. Ik denk dat de kernpunten daarbij zijn dat gezorgd moet worden voor overzichtelijke, niet te complexe en uitvoerbare wetgeving. Het garanderen van overzichtelijke en niet-complexe wetgeving is juist voor mensen die behoren tot de kwetsbaarste groepen in de samenleving, die het meest te maken hebben met discriminatie, van belang om daadwerkelijk en zonder discriminatie toegang te krijgen tot die voorzieningen. Dat is ook breed onderzocht. Een oerwoud van regels, hoe goed bedoeld ook, betekent meestal dat juist zij als eersten buiten de boot vallen.

Goed uitvoerbare wetgeving is op zich natuurlijk vanzelfsprekend, maar – dat gaat vaak samen met het eerste – het is ook meer, denk ik. Ik denk dat het heel belangrijk is om moeilijk vast te stellen materiële criteria, die

in de regelgeving vaak een rol spelen, te vermijden, net als het willen geven van te veel maatwerk. In de bijstandsregeling en in de Wmo komen dat soort criteria heel veel voor. Denk aan korten op de bijstand als er sprake is van delen van financiële zorg. Er zit een oerwoud aan narigheid achter, zou ik haast willen zeggen, om dat vast te stellen. De indicatiestelling voor een schoon en leefbaar huis is ook zo'n moeilijk te hanteren criterium. Volgens mij is die om die reden ook afgeschoten door de Centrale Raad van Beroep. Maar in ieder geval zijn dat soort criteria heel lastig. Ook hier geldt dat de kwetsbaarste groepen daar vaak last van hebben. De gewiekste misbruikers van het stelsel weten er toch wel omheen te komen.

Het gaat dus om simpelere regelgeving met meer objectief vast te stellen criteria. Je moet ook – dat is misschien heel moeilijk in deze tijd – niet altijd en overal willen streven naar de meest rechtvaardige uitkomst voor ieder individueel geval. «Weg met het doorgeslagen streven naar maatwerk», had ik hier opgeschreven. Maar dat betekent ook dat je moet accepteren dat bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden met een beter sociaal netwerk inderdaad af en toe een tas met boodschappen krijgen en het daardoor beter hebben dan andere uitkeringsgerechtigden. Dat realiseer ik me. Daar staat dan tegenover dat controle en fraudebestrijding zonder indringende inmenging in de privésfeer makkelijker kunnen worden gerealiseerd. Burgers hoeven zich daardoor ook niet voortdurend bespioneerd te voelen. Dat is iets wat volgens mij nu heel erg speelt. In dit verband zou ik ook menen dat de adviezen van de Raad van State meer aandacht en daadwerkelijke invloed op het wetgevingsproces verdienen. Er is vaak gewaarschuwd voor dit soort effecten. Dat geldt ook voor signalen die komen van allerlei andere relevante adviesorganen en maatschappelijke organisaties, zoals de Ombudsman, het College voor de Rechten van de Mens, de Sociaal-Economische Raad, landelijke en lokale organisaties die zich inzetten tegen discriminatie. Zij zijn eigenlijk de extra ogen en oren die het parlement wat mij betreft veel beter en vaker zou moeten gebruiken om proactief bij te dragen aan niet-discriminerende wetgeving en beleid.

Dan de meer indirecte rol van het parlement bij discriminatie die zich primair in het wetenschappelijk veld afspeelt, zoals op de arbeidsmarkt. Ik zou willen benadrukken dat die rol, omdat die indirect is, daarmee nog niet minder belangrijk is. Maar die rol zou zich dan denk ik meer dienen te richten op het versterken van de positie en de rol van andere actoren die bijdragen aan het tegengaan van discriminatie. Als voorbeeld kan discriminatie op de arbeidsmarkt dienen. Nog steeds is het een wijdverbreid, groot probleem, ook na 25 jaar AWGB. Dat soort discriminatie is in de AWGB duidelijk verboden, maar ook hier zie je dat het gat tussen de wet op papier en de wet in de praktijk enorm groot is.

Als ik dan put uit mijn eigen onderzoek naar de werking van de AWGB, maak ik daaruit op dat het niet zozeer ligt aan de juridische vormgeving en ook niet aan de invulling van de normstelling in de jurisprudentie, bijvoorbeeld door het College voor de Rechten van de Mens en de rechter, maar aan de gebrekkige sociale werking van die wet. Mensen gedragen zich onvoldoende in overeenstemming met de normen. Om dat laatste te veranderen, heb je andere dingen nodig. Je hebt nodig a. dat mensen zich bewust zijn van de normstelling, b. dat ze die accepteren en c. dat ze er vervolgens naar willen handelen. Dat zijn natuurlijk drie stappen. Daarbij zien we dat een groot aantal institutionele en maatschappelijke actoren een rol kunnen spelen. Vaak is die rol weer heel indirect en diffuus, maar ze spelen wel een rol en ze kunnen daar ook een positieve rol in vervullen. Dat loopt niet allemaal via de rechter, wat juristen natuurlijk vaak geneigd zijn om te denken, maar dat loopt ook via actoren als het CRM, de Ombudsman en de Sociaal-Economische Raad, maar ook lokale antidiscriminatiebureaus zijn daarin een belangrijke factor.

Ik zou zeggen dat versterking van de rol van dit soort actoren ook door het parlement zou kunnen geschieden. Natuurlijk is de vorm die je dan kiest afhankelijk van de aard van de organisatie, maar je kunt denken aan het versterken van de institutionele positie van bepaalde instanties, bijvoorbeeld door meer budget – dat is altijd belangrijk – of subsidiëring. Maar waar het denk ik om gaat is dat het parlement ook zou moeten zorgen voor of in ieder geval zou moeten bijdragen aan het organiseren van een goede en gezonde institutionele maatschappelijke macht – «tegenmacht» is nu een gevleugeld woord; zo zou je het ook kunnen noemen – om discriminatie in de sociale werkelijkheid tegen te gaan.

Dan een laatste punt over de wenselijke discretionaire ruimte voor individuele ambtenaren in de uitvoering. Ik was specifiek gevraagd om daarop te reflecteren. Dat is uw vraag 7. Ik vind dat gewoon een heel ingewikkelde vraag. In abstracto kun je er eigenlijk niks over zeggen. Je zult toch moeten kijken naar de context waarin die discretionaire ruimte figureert. Hoogstens zou je er een paar algemene opmerkingen over kunnen maken. Ik denk dat het volledig dichttimmeren van wetgeving geen goed idee is, vooral niet als daar enorme consequenties aan kunnen zitten voor de betrokken burger, zoals bijvoorbeeld in de toeslagenaffaire duidelijk is geworden. Een zeer ruime discretionaire bevoegdheid lijkt natuurlijk aantrekkelijk vanuit het oogpunt van maatwerk, maar tegelijkertijd leidt het ook makkelijk tot willekeur ten opzichte van de burger en al dan niet terecht tot gevoelens van rechtsongelijkheid. Daarnaast – dat is ook het probleem, denk ik – leidt het vaak ook tot de noodzaak om allerlei informatie over die burger te verzamelen, waardoor die burger zich heel erg bekeken en gevolgd voelt.

Maar goed, concluderend: ik heb twee punten die misschien het belangrijkste zijn. Kijk bij dat onderzoek naar de eigen rol van het parlement bij het tegengaan van discriminatie. Kijk zowel naar de rechtstreekse rol van het parlement in dat hele wetgevings- en beleidsproces, als naar de indirecte rol die kan liggen in het versterken van de rol van andere actoren die juist in die maatschappelijke werkelijkheid van groot belang kunnen zijn. Dus versterk ook die extra ogen en oren die kunnen helpen bij het dichten van het gat tussen wetgeving en praktijk door te zorgen voor een goede organisatie van institutionele en maatschappelijke tegenmacht. Daar wou ik het graag bij laten.

De voorzitter: Dank u wel. Wij willen het daar nog niet bij laten. We komen hier zo meteen in onze vragen nog op terug. Ik denk namelijk dat het heel mooi aansluit om bij die keuze voor de verschillende domeinen naar het onderscheid in die indirecte en directe rol te kijken, omdat die rol per domein ook anders zal zijn. Bedankt voor deze start van ons gesprek. Dan gaan we gauw door naar onze tweede spreker, namelijk Reinier van Zutphen, de Ombudsman.

De heer Van Zutphen: Dank u wel, meneer de voorzitter. Dank u wel voor de uitnodiging en voor de kans om hier iets te zeggen. Ik zal proberen om dat puntig te doen. Op een aantal onderdelen zal ik proberen dingen onder uw aandacht te brengen die met name gaan over wat de burger ervaart als wetten en regels worden toegepast. Dat is toch waar ik me het meest comfortabel bij voel, hoewel het vaak hele oncomfortabele situaties zijn.

Ik wil misschien toch één opmerking maken over het feit dat u spreekt over «een keten». Ik zou eigenlijk liever spreken over «een cirkel». Ik denk dat uw rol ook zou moeten zijn om het cirkeltje rond te gaan maken als u bij de burger in die keten aanbeldt, en om vanuit die burger weer naar boven te gaan en te kijken of de wetten en regels die u gemaakt hebt en het beleid dat daarop is gebaseerd, nog deugen en kloppen met datgene wat u oorspronkelijk voor ogen stond bij het maken van wetten en regels. Ik denk dat we op zichzelf genomen toch wel heel goed of ongeveer wel

weten dat we niet mogen discrimineren. Daar zijn we het vast allemaal over eens, ook kijkend naar wat er in de verdragen staat, bijvoorbeeld in het Verdrag van Rome, maar ook in de Grondwet. Discrimineren moeten we niet doen en vaak willen we dat ook helemaal niet. U zult weinig mensen tegenkomen die zeggen: nou ga ik vandaag eens even discrimineren. Ambtenaren staan nooit op met het idee om iets vreselijks te gaan doen. Wij staan ook niet op met het idee om te gaan discrimineren, en toch weten we dat het in de praktijk heel veel en vaak gebeurt. Dat zou ik ook wel als eerste punt onder uw aandacht willen brengen: wie mist u als u op deze manier aan het werk gaat? Uit een onderzoek dat wij deden – wij schreven daarover in het rapport Verkleurde beelden – blijkt dat ongeveer driekwart van de mensen die zich etnisch geprofileerd of gediscrimineerd voelt, zegt: ach, het heeft toch geen zin om te klagen. Dus die mensen komt u eigenlijk helemaal nooit tegen. Die ziet u niet en die hoort u niet, terwijl de regels daar eigenlijk wel voor geschreven zijn. Om te voorkomen dat het ze overkomt, maken ze van die regels ook weer te weinig gebruik. Toen ik uw stukken las, dacht ik dat het hier misschien wel gaat over het klassieke voorbeeld van het verschil tussen law in the books aan de ene kant en law in action aan de andere kant, terwijl er eigenlijk een verbinding tussen die twee tot stand moet worden gebracht. Ik zal u twee of drie voorbeelden geven waaruit misschien duidelijker wordt wat ik bedoel.

We hebben een rapport geschreven dat heet «Altijd uit de rij gepikt». Dit rapport gaat over een meneer die regelmatig invliegt vanuit Zuid-Spanje, geloof ik, om dan hier in Nederland zijn werk te doen. In korte tijd – iedere keer dat hij komt – is hij er door de marechaussee uit gehaald, uitgepikt. Zijn idee – het is een meneer – is dat dat gebeurt omdat hij geen blanke huidskleur heeft maar iets getint is. Daarvan wordt gezegd «nee hoor, daar is niets van waar» en dan houdt het op. U hebt hele prachtige regels en wetten gemaakt en beleid dat daarbij past, en toch is die meneer er drie keer in één maand uit gehaald. En dan houdt het op.

Dus wat is dan ons antwoord in zo'n situatie? Het is best wel ingewikkeld. Je moet dan namelijk met die regels aan de slag, en de regels laten op zichzelf genomen heel veel toe. Maar op het moment dat je niet kunt vertellen waarom je het hebt gedaan, is er dus sprake van onjuiste vormen van discriminatie. Dan zal de vraag zijn: maar waar baseer je dat dan op? Nou, dat hebben we in het rapport Verkleurde beelden «omkering van de bewijslast» genoemd. Dat lijkt een hele juridische term, maar dat is eigenlijk niet wat er aan de hand is. Het lijkt juridisch, maar het is iets anders. Het betekent namelijk dat het gaat over de manier waarop je in gesprek gaat met mensen die zich geprofileerd voelen. Dat hoeft nog helemaal niet per se waar te zijn. Het kan een gevoel zijn, het kan echt zijn, het kan een mix van die twee zijn of van drie of vier verschillende manieren van behandeld worden door de overheid, waardoor het gevoel ontstaat dat het gaat om je ras, afkomst, kleur, geloof, djellaba, hoofd-doekje, alles wat je maar kan bedenken. Dat kan allemaal een rol spelen en het gevoel geven dat je er juist om die reden uit bent gehaald.

Wij hebben in de laatste rapporten opgeschreven dat als de overheid niet goed kan vertellen waarom jij wordt gecontroleerd of waarom je op een bepaalde manier wordt behandeld, het dan mis is. Het gesprek moet dan gaan over de vraag: hoe kan het nou dat dit zo gelopen is? Ik geef u het volgende voorbeeld; we zijn er nog mee bezig, dus ik geef u nog even geen naam en toenaam. Iemand wordt aangehouden in verband met een alcoholcontrole. Diegene zegt: ik ben vast aangehouden vanwege mijn Marokkaanse uiterlijk. De politie zegt dan: nee, dat is niet waar, want het was een 100%-controle. Als wij gaan zoeken, blijkt dat er inderdaad een 100%-controle was, maar het was er niet een zoals ik mij die herinner uit mijn beginjaren als officier. Een 100%-controle kan namelijk ook de controle van één auto zijn, als is afgesproken dat het op die manier wordt gedaan. Dus laat u niet misleiden door de woorden die gebruikt worden.

Om te weten wat er aan de hand is, moet u echt achter het verhaal komen van degene die zegt dat die geprofileerd is. Hetzelfde gold voor de meneer die met regelmaat op Rotterdam Airport binnenkwam, en zo zijn er heel veel verhalen te bedenken. Dus als u al zegt dat al die wetten en dat beleid op zich wel deugen, althans in de essentie en in de bedoeling, dan nog is het heel belangrijk dat u in uw onderzoek ook kijkt naar wat het effect was op de mensen zelf. Dus voer het gesprek met diegene. Dat kunt u doen door de literatuur en de rapporten erbij te pakken en daarin de verhalen te lezen van de mensen, of misschien moet u overwegen om met een aantal mensen ook gewoon zelf te gaan praten.

Nog even terug. Als wij vragen «waarom hebt u niet geklaagd?» dan is het antwoord: dat heeft geen zin. Dan kunnen we nog de mooiste regels maken die er zijn, maar als niemand gaat klagen, als niemand bezwaar maakt, als daar geen goed gevoel bij is en als er geen vertrouwen – ik gebruik toch maar even dat woord – in de overheid is, dan kunnen we wetten maken en evalueren wat we willen, maar dan gebeurt er niet heel veel. Dan kunnen de ketens nog zo opgepoetst zijn, maar dan gebeurt het niet. Dat hebben we mensen heel veel en heel vaak horen zeggen.

Dan zou ik nog een tweede opmerking willen maken, over de houding van bestuurders en autoriteiten. Dan heb ik het niet over de agent op straat. Nee, dan doel ik gewoon op hoe burgemeesters, wethouders, parlementsleden, Ministers, andere hoogwaardigheidsbekleders en misschien zelfs wel Hoge Colleges van Staat zich gedragen en over anderen uitlaten in het normale maatschappelijke verkeer. Ik zou u eigenlijk willen aanraden om eens met een aantal mensen uit de lokale politiek het gesprek te voeren over Roma, Sinti en woonwagenbewoners. Dat doe ik met enige regelmaat. In het rapport daarover kunt u overigens zien wat er gebeurt en wat het betekent om bescherming te krijgen van het EVRM en een bijzonder verdrag over Roma, Sinti en hun achtergrond. Want waar komt die bescherming vandaan? Die heeft toch echt te maken met de genocide op Roma en Sinti in de Tweede Wereldoorlog. Maar als je met bestuurders gaat praten over de standplaatsen en het uitsterfbeleid, dan is er heel veel onbegrip. Dan wordt er al snel geroepen: die kaart wordt niet gespeeld of getrokken. Dat is ingewikkeld.

Als wij te maken krijgen met op zichzelf genomen hele belangrijke wetten en regels, maar als onze bestuurders niet in staat zijn om die op de goede manier te gebruiken, namelijk als instrument in de keten om het gesprek op gang te brengen, dan wordt het dus heel ingewikkeld, ook in uw werk met dit onderzoek. Ik denk dat u dus ook bij uw onderzoek zou moeten betrekken wat in die keten de rol is van de individuele bestuurders die in de gemeente, de provincie of voor mijn part zelfs bij de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het beleid op het terrein van het niet mogen discrimineren. Ik denk dat u dan onthutst terug zult komen. Ik kwam in ieder geval onthutst terug door de manier waarop wordt gesproken.

U moet zich voorstellen dat u iemand van de Roma of Sinti bent. Je bent beschermd door die verdragen, die wetten en die regels; dat is dus bovenaan in uw keten. Dat is vanwege de aanslag op jouw familie, jouw voorvaders, jouw voorouders. Het gaat daarbij om grote getallen, namelijk om 500.000 Roma en Sinti, als ik het mij goed herinner. En dan heeft de gemeente iets bedacht en dat heet «uitsterfbeleid». Dat moet je eens tegen iemand zeggen van wie de voorouders naar de gaskamers zijn gegaan. Ik vraag dus ook om attentie voor de manier waarop al die regels worden gebruikt in beleid, in wetten, in regels, in toelichting en vooral in gedrag. Ik denk dat dat een van de allerbelangrijkste punten is die ik hier vandaag graag wil maken.

Weet dus dat aan de ene kant mensen nog onvoldoende vertrouwen in de overheid hebben en dat ze, als ze zich geprofileerd voelen, eigenlijk helemaal geen gebruikmaken van klacht, bezwaar en beroep, en dat er aan de andere kant voor de bestuurders nog een wereld te winnen is als

het gaat over een behoorlijke – «behoorlijkheid» is een woord waar de Ombudsman gek op is – manier van omgang tussen overheid en burger. Dan kom ik bij mijn laatste punt – u zei daar net al iets over – namelijk de discretionaire ruimte. Ik ben altijd als de dood om dat woord te gebruiken, want dan gaan we heel snel juridiseren. Discretionair gaat altijd over: o, maar in welke regels staat het dan? Maar het gaat erom dat we de mensen in de uitvoering een manier van doen, een gedrag of houding bijbrengen die ertoe leidt dat er niet meer geprofileerd wordt, dat er niet gediscrimineerd wordt en, als dat dan toch gebeurt, dat daar rekenschap over wordt afgelegd. Ik praat dus liever over de professionele ruimte en de manier waarop mensen zich gedragen binnen die ruimte dan over de discretionaire bevoegdheid. Want het is mij eigenlijk, hoewel ik al heel lang jurist ben ... Misschien ben ik dat inmiddels niet meer; dat weet ik eigenlijk niet. Maar ik vind het in ieder geval een woord dat de discussie vertroebelt.

Dat is wat ik u graag wilde vertellen.

De voorzitter: Heel veel dank, ook voor de kritische opmerking bij bepaalde woorden die al in het voorstel stonden. Het is goed om daar eens over na te denken. De focus op de ervaringen van burgers en de rol van de bestuurders: dat zijn twee punten die we in ieder geval meenemen uit uw opmerkingen, naast de intrigerende opmerking of die keten niet eigenlijk een cirkel moet zijn. Daar komen we zeker nog op terug. Voor nu gaan wij door naar de derde spreekster: Barbara Oomen, hoogleraar Recht, Economie, Bestuur en Organisatie aan de Universiteit Utrecht.

Mevrouw Oomen: Het is zelfs hoogleraar Sociologie van de mensenrechten.

De voorzitter: Nog mooier.

Mevrouw Oomen: Dat is de reden dat ik zo ontzettend blij ben om hier te mogen zijn. Mijn grote belangstelling is namelijk het verschil tussen wet en werkelijkheid en hoe die kloof te overbruggen. Ik kwam net langs artikel 1 gefietst, hier vlakbij in steen gehouwen. De vraag hoe artikel 1 zich verhoudt tot het leven van u en mij, van scholieren en van schoonmakers die daar langslopen, is natuurlijk fascinerend. Daar is ontzettend veel onderzoek naar gedaan. Ik vind het oprecht indrukwekkend dat u juist deze vraag het komende jaar op tafel wilt hebben.

Ik heb drie gedachten bij de onderzoeksopzet. Mijn denken wordt daarbij geïnformeerd door aan de ene kant mijn sociologische onderzoek naar mensenrechten, papier, en aan de andere kant het dagelijks leven. Als ik door die bril kijk, dan is het eerste wat opvalt in de onderzoeksopzet het spreken over wet. In die ketenbenadering is de eerste keten de wet. Eigenlijk is in de opzet toch wel het idee: «Die wet is relatief homogeen. Je hebt verdragsrechten en de Grondwet. Dat wordt uitgewerkt in wetgeving en op grond daarvan gebeuren dingen in de samenleving.» Maar ik denk dat het toch belangrijk is, ook in de opzet, om te kijken naar onze meerlagige constitutionele orde en de manier waarop normen, zoals hier besproken en vastgelegd, ook heel erg van elkaar kunnen verschillen. Ik denk bijvoorbeeld aan het VN-verdrag Handicap. Dat werd in de zomer van 2016 – misschien zaten sommigen van u hier toen, met gebalf van hulphonden, mensen in rolstoelen en een doventolk voor de eerste keer – geratificeerd. Dat gaat om gelijke behandeling voor mensen met een beperking.

In de jaren daarvoor en de jaren daarna werden allerlei wetten aangenomen die toch op z'n minst op gespannen voet staan met dat verdrag en soms ook echt strijdig daarmee zijn. Wat dé wet is op het gebied van gelijke behandeling, moet volgens mij dus uitpakken worden en kritisch

bezien worden. Daarbij denk ik zelf vaak hoezeer die gelijke behandeling, zoals beloofd en afgesproken in verdragen als het VN-verdrag Handicap, het Rassenverdrag en het Vrouwenverdrag, toch vaak geen vertaling vindt in wetten die bijvoorbeeld in dit huis worden aangenomen. Kritisch kijken naar de schakel van die keten is volgens mij een eerste stap om te nemen. Een tweede schakel in die keten is het beleid. In de onderzoeksopzet is het: er is beleid en we gaan kritisch bezien in hoeverre en op welke manier dat beleid werkt. Maar daarvoor moet je natuurlijk een theorie en aannames hebben over wat effectief beleid is en wat effectief beleid maakt. Daar weten we natuurlijk heel veel over; dat is al gememoreerd. Effectief beleid vraagt om duidelijkheid over wie dat beleid uit moet voeren, om genoeg middelen, om informatieverbreiding, en ook om een manier om te controleren of dat beleid inderdaad is gerealiseerd. Dat klinkt als enorme open deuren, maar laat ik bijvoorbeeld weer dat VN-verdrag Handicap in gedachten nemen. Dat is hier geratificeerd, maar kijk daarna naar de formulering van beleid. Die meest basale dingen – wie moet het doen, waar is het geld en hoe wordt erop afgerekend? – zijn eigenlijk helemaal niet uitgewerkt. Ik zou dus ook voor het onderzoeksraamwerk bepleiten om een model van wat beleid effectief maakt, te incorporeren in de onderzoeksopzet. Want als je niet weet wat effectief beleid is, dan is het natuurlijk lastig om te toetsen in hoeverre dat gerealiseerd is. Dat als focus op twee schakels van de ketting. Ik had precies dezelfde gedachten als de heer Van Zutphen. We hebben het over een keten, maar eigenlijk zou het een ketting moeten zijn, zou het rond moeten zijn. Als je het hebt over de kloof tussen wet en werkelijkheid, gaat het natuurlijk om het dichten van die kloof. Dan is de grote vraag: in hoeverre komen ervaringen van burgers met discriminatie, beleid op dat gebied en wetten op dat gebied hier terug in het parlement en wordt daar iets mee gedaan? Ik zou aanraden om hierover expliciet een onderzoeksvraag, een subvraag, op te nemen.

Een aantal hypothesen die ik zou formuleren, bijvoorbeeld over waarom die keten niet altijd een ketting is en niet goed sluit, hebben te maken met het controleren of beloftes in al die verdragen daadwerkelijk gerealiseerd worden. Verdragscomités zien bijvoorbeeld toe op het VN-Gehandicaptenverdrag, het Rassenverdrag of het Vrouwenverdrag. Nederland rapporteert aan die verdragscomités. De verdragscomités komen dan met rapporten over hoe het gaat met de vrouwenrechten, de rechten van mensen met een beperking of discriminatie op basis van ras en etniciteit in Nederland. Maar wat mij, als iemand die op haar studeerkamer zit te kijken hoe het in de Kamer gaat, altijd opvalt, is dat die rapporten vaak nauwelijks terugkomen. Dat is het geval aan de overkant, maar ook hier. Het kijken naar verdragsrapportages, zeker als het gaat om discriminatiewetgeving, ook vanuit het ECRI – dat is het Europees comité dat echt toeziet op discriminatie in bredere zin en op rassendiscriminatie – is volgens mij een manier om de ketting te sluiten.

Een andere manier is de volgende. Het is nu mogelijk om wetten aan te nemen die botsen met artikel 1 van onze Grondwet. Dat kan met een tweederdemeerderheid en bij gewone wetten kan dat zelfs met een gewone meerderheid. Er kunnen dus wetten voorbijkomen die botsen met de Grondwet. Als dat zo is in de uitvoering, kan de burger nergens terecht om dat aan de orde te stellen. De burger kan nergens zeggen dat een bepaalde wet in de concrete uitvoering botst met artikel 1. Als je het hebt over de effectiviteit van wetgeving die gaat over het eerste artikel van onze Grondwet, dan moet je toch ook de rol van de rechter bezien in het sluitend maken van de cirkel. Dus wat als er hier dingen gebeuren die botsen met artikel 1? In hoeverre moet je dan als burger naar de rechter kunnen stappen? Dan gaat het natuurlijk over het verbod op toetsen aan de Grondwet. Als je het hebt over het belang van een gesloten cirkel, dan moet je die mogelijkheid openen. Maar goed, dat is een hypothese mijnerzijds. Ik denk dat met het opheffen van het toetsingsverbod ook

wetten die niet stroken met de Grondwet makkelijker terzijde geschoven kunnen worden, of in ieder geval dat burgers daar meer mee zouden kunnen. Het bredere pleidooi is dus om niet een keten te bezien, maar een ketting, en om dat ook in het onderzoeksontwerp mee te nemen. Het zijn dus eigenlijk drie gedachten. Als we het hebben over wet en werkelijkheid, moet het dus gaan over wet en wet en wet én werkelijkheid, want wetten willen nogal eens conflicteren onderling. Het gaat ook om het belang van operationaliseren van wat effectief beleid is. En het gaat om het belang van het sluitend maken van de ketting. Dat zou ik als gedachten mee willen geven in deze mooie missie die u het komend jaar gaat uitvoeren.

De voorzitter: Dank voor dit hele heldere, puntsgewijze betoog, met een aantal hypothesen die ons kunnen helpen om het onderzoek concreet vorm te geven. Dat zijn dingen waar we naar zouden kunnen kijken. Er is nu een klein changement in verband met de anderhalvemeterwetgeving die we hebben en die we ook implementeren in deze Kamer. Achter de tafel neemt nu Bert Niemeijer plaats. Hij is rector/directeur van de Academie voor Wetgeving.

De heer Niemeijer: Dank u wel voor de uitnodiging. Ik ben verheugd over het initiatief voor dit onderzoek. Er is meer dan genoeg aanleiding voor, lijkt me. Ik ga graag in op uw vragen, zij het op de ene wat meer dan op de andere, want de vragen zijn nogal veelomvattend, zoals eerdere sprekers ook al gememoreerd hebben.

Ik heb een opmerking vooraf. In de discussie die mede aanleiding is geweest voor het initiatief voor dit onderzoek, worden heel veel wenselijkheden geopperd. Het is misschien goed om ons te realiseren dat al die wenselijkheden niet allemaal tegelijk realiseerbaar zijn. We weten bijvoorbeeld dat maatwerk heel wenselijk is. Tegelijkertijd is maatwerk buitengewoon lastig te verenigen met gelijkheid en uitvoerbaarheid. Zoals al eerder is gezegd, vergt maatwerk heel veel extra informatie om op de burger toegesneden beslissingen te kunnen nemen. Maatwerk veronderstelt bovendien «beslissingsruimte» – ik durf het woord «discretionaire bevoegdheid» niet meer te gebruiken – anders kun je geen maatwerk bieden. En dat draagt weer niet bij aan eenvoud en daarmee niet aan doenbaarheid, iets wat we ook heel belangrijk vinden. Er zitten dus een aantal mooie wensen, die ik ook onderschrijf, in de discussies die de afgelopen jaren een rol gespeeld hebben. Maar ik denk dat er nog een lastige afweging gaat komen in de concrete maatregelen, waarbij er ook geruild moet worden tussen de verschillende belangrijke dingen die we willen bereiken.

Dan begin ik graag met de tweede vraag, namelijk die over het ketenmodel. Ik vrees dat het een beetje een repeterende breuk wordt, maar ook ik heb me een beetje gestoord aan het ketenmodel. Dat is namelijk een top-downmodel. Uit analytische overwegingen kan dat best heel nuttig zijn, dus wat dat betreft is er niets op tegen, maar uit het oogpunt van het proberen te verbeteren van het systeem is het wellicht een minder geschikt model. Je wilt immers toe naar een lerende cyclus in plaats van een keten. «Loop learning» heet dat in jargon. Het openbaar bestuur moet leren om te leren. Dat begint met luisteren. De impliciete vooronderstelling in het ketenmodel is dat de samenleving vanuit de cockpit te Den Haag in alle hoeken en gaten gestuurd kan worden. Voor zover dat kan, kan dat alleen als het model ook omgedraaid wordt, zodat het ook bottom-up gaat werken. Dat betekent dat je terugkoppeling organiseert en bottom-upsignalen serieus neemt. Je moet feedback opzoeken en belonen, en mensen daar niet op afrekenen. Daar hebben we een goede club voor: de heer naast mij, die daar ook buitengewoon snel op gewezen heeft. Burgers hebben daar hulp bij nodig. Daar is ook al eerder iets over gezegd. Veel burgers kunnen het namelijk niet weten of willen en kunnen

niet: doenvermogen. Ik denk dat je in het ketenmodel in alle schakels en binnen die schakels terugkoppeling moet organiseren, wil dat model waarheidsgetrouwer worden en ook gaan werken. Daar zijn allerlei middelen voor. Organiseer rechtsbescherming en toegang tot recht. Daarover is ook een motie in de Tweede Kamer aangenomen. Toegang tot recht, toegang tot de rechter en toegang tot goede oplossingen. De toegang tot de rechter is namelijk niet automatisch ook de toegang tot een goede oplossing. Organiseer ook sociaal-juridische hulpverlening. Sociale raadslieden zijn bij uitstek een goed voorbeeld. Daar zijn er veel te weinig van. Organiseer burgerpanels bij allerlei uitvoeringsinstanties. Ga personeel uitwisselen. Inspecteer en doorloop burgerroutes en laat ambtenaren dat doen. Neem signalen van journalisten en media serieus. Ga periodiek onderzoek, audits, verrichten. Dat zijn allemaal instrumenten om in die verschillende schakels van de keten signalen op te zoeken om de keten daadwerkelijk goed te laten functioneren.

Als we een focus moeten aanbrengen op waar je binnen die keten je onderzoek en je oplossingen moet zoeken, dan is dat toch bij de uitvoering van beleid en wetgeving, en bij de effecten die zich voordoen in het contact tussen burger en overheid in de uitvoering. Daar doen zich de meeste problemen voor en daar zijn ook de oplossingen te vinden, zou ik denken.

Ik heb nog een korte opmerking over het onderzoek. Ik vind de gedachte dat er onderzoek wordt verricht buitengewoon aantrekkelijk, zoals ik net al heb gezegd. Dat vind ik ook van het idee om het te specificeren via cases die systematisch zijn gekozen. Het was mij uit het verhaal nu, zoals ik dat kreeg, nog niet helemaal duidelijk hoe je dat binnen de cases gaat doen. Dat steekt wel nauw, denk ik. Er is ook al door anderen op gewezen dat er een baaiert aan factoren is waar je rekening mee moet houden. Per case verschillen die, maar sommigen zijn ook gelijk. Dat vergt dus nog wel even een beetje studeren op hoe je dat verder gaat invullen, zodanig dat je er bij voorkeur een oplossing aan kunt ontlenen. Daarvoor moet je natuurlijk eerst zorgvuldig onderzoek doen, maar het helpt ook als je het zo inricht dat je verwacht dat er oplossingen uit voort kunnen vloeien. Mij is in het bijzonder gevraagd om iets te zeggen over algoritmen; dat was vraag 5 over algoritmen. Dat hangt direct samen met vraag 7 over discretionaire ruimte voor ambtenaren en juristen. Algoritmen zijn naar mijn mening niet alleen een probleem, maar ook een deel van de oplossing. Dat wil zeggen: het is een illusie dat je zonder zou kunnen. In de grote besluitfabrieken moet je algoritmen kunnen gebruiken. De technologische ontwikkelingen staan niet stil en ik denk dat ze ook een hele nuttige rol vervullen. Het is efficiënt, het gaat sneller, beter, nauwkeuriger. Het is zonder aanzien des persoons in positieve en negatieve zin, even voor alle duidelijkheid. En je kunt bijvoorbeeld met algoritmen en data maatwerkgevallen proactief identificeren. Algoritmen zijn dus niet per se de bron van kwaad. Je kunt ook de kwaliteit van de uitvoering daarmee bevorderen, maar dan wel gereguleerd en gecontroleerd, want dat is nu niet het geval.

De huidige situatie, de wijze waarop digitale hulpmiddelen en algoritmen in het bijzonder een rol spelen in besluitvorming en integraal onderdeel uitmaken van het besluit en op grond waarvan het besluit wordt genomen, de gronden voor het besluit, is problematisch, want de werking is niet transparant. Er is geen onafhankelijke juridische beoordeling van de beslisregels waar algoritmen uit bestaan. Er is geen controlemoment tussen de verschillende schakels in de keten. Het zijn eigenlijk de systeemontwikkelaars en data-analisten die bepalen hoe de verbindingen tussen de verschillende schakels in de keten worden gemaakt zonder dat daar enige politieke en juridische controle op is.

Dat heeft akelige consequenties. Zo kan bijvoorbeeld de eerste schakel niet weten of controleren welke effecten toepassingen hebben en wat de

consequenties zijn van data die men deelt via die algoritmen. Schakels verderop in de keten kunnen niet herstellen of verifiëren, omdat data bijvoorbeeld vanuit een andere organisatie worden doorgegeven. Dat betekent bijvoorbeeld dat fouten eindeloos gereproduceerd worden in de keten.

Dat geldt ook ... We kennen natuurlijk algoritmen, maar we kennen ook zelflerende algoritmen, die uit alle data zichzelf verbeteren. Dat betekent dat ze, omdat ze zichzelf voeden met historische gegevens, ook de fouten uit het verleden automatisch reproduceren. Herstel van dat soort fouten, en al helemaal met terugwerkende kracht, is heel duur, technisch lastig en heel vaak onmogelijk, al was het alleen maar omdat die gegevens van allerlei verschillende organisaties afkomstig zijn en het voor één organisatie die een hele bundel van gegevens gebruikt niet altijd herleidbaar is waar ze vandaan komen. En zoals u begrijpt: algoritmen, digitale besluiten maken weinig maatwerk mogelijk. Dat betekent dus dat, als je wil dat daar zorgvuldiger mee omgegaan wordt, zeker ook met het oog op het onderwerp van vandaag, discriminatie, de werking daarvan voor uitvoerders maar ook voor burgers transparant en uitlegbaar moet zijn; dus niet «computer says no», maar dat je kunt uitleggen waarom dat zo is. Dat heeft denk ik ook consequenties voor de wetgever. De wetgever moet digitalisering en de digitale hulpmiddelen veel beter verankeren in het proces van totstandkoming van wetgeving en beleid. Dat kan op verschillende manieren. Daar zijn ook mogelijkheden voor. Er zijn ook voorbeelden van in het buitenland. In Duitsland is geautomatiseerde besluitvorming alleen toegestaan bij wet en in die gevallen waarin expliciet wordt vastgesteld dat er geen discretionaire ruimte bestaat. De politiek moet haar taak als wetgever in dit opzicht serieuzer nemen, zou ik denken. Ze moet zelf misschien wat meer kennis krijgen over waar algoritmen en digitale uitvoering een rol spelen in de uitvoering en hoe dat dan werkt. Hoe kun je de algemene beginselen van behoorlijk bestuur borgen in het proces van de ontwikkeling en het gebruik van algoritmen? In Frankrijk is dat geregeld in het algemeen bestuursrecht, waarin je verantwoording moet afleggen over de gegevens en bronnen die in algoritmen worden gebruikt. Ook heeft de overheid de plicht om uit te leggen wanneer algoritmen gebruikt worden. Als je bezwaar maakt tegen een besluit dat op digitale wijze genomen wordt, dan mag de beslissing op bezwaar niet ook op digitale wijze genomen worden. Kortom, er liggen denk ik voldoende ideeën en suggesties, ook voor de wetgever, om de digitale uitvoering van wetgeving van garanties te voorzien, zodat we het kind niet met het badwater weggooien. Ik ben wel degelijk van mening dat digitaliteit, digitale uitvoering ook, heel veel voordelen biedt, maar dan moeten we wel zorgen dat we daarmee niet al te veel ongelukken meenemen. Dat waren mijn opmerkingen. Dank u wel.

De voorzitter: Dank aan de heer Niemeijer voor deze verstandige bijdrage. Alle vier waren ze natuurlijk zeer verstandig, maar u heeft ook een aantal nieuwe gedachten als het gaat om de mogelijkheden die in het buitenland worden geboden en het thema van de lerende cyclus. Dat komt terug bij verschillende sprekers. Wij gaan nu naar de reactieronde en het doorvragen, want we willen vooral zo veel mogelijk vragen stellen en zo veel mogelijk antwoord daarop krijgen. We beginnen bij onze onderzoekscoördinator, professor Ashley Terlouw, die vanuit de onderzoeksopzet een aantal vervolgvragen zal hebben. Mijn suggestie zou zijn dat we aansluitend de vragen van de leden van de commissie inzamelen en dan de antwoorden op het totaal verwachten.

Mevrouw Terlouw: Allereerst buitengewoon veel dank voor deze inbrengen. Het is zo rijk wat u in vier keer tien minuten allemaal op tafel hebt gelegd. Ik zie dit als een glansrijke start van het onderzoek, want hier

kunnen wij mee verder. Ik heb een paar vragen die specifiek aan een van de sprekers gericht zijn en een aantal algemene vragen. Ik heb het niet zo prachtig voorbereid als u allemaal, dus het kan dat ik steeds even op mijn papier moet kijken: wat dacht ik ook alweer bij meneer Van Zutphen en wat dacht ik bij mevrouw Loenen?

Allereerst een vraag aan mevrouw Loenen. U zei: «het is ontzettend veel», «hoe houden we het behapbaar?» en «de oplossingen kunnen zo ontzettend uiteenlopen». Ik heb daar twee vragen over. De eerste is: wat mist er? U zegt «het is zo veel», maar mist er ook iets? Zijn er ook dingen die erbij zouden moeten en welke dingen zouden er dan uit moeten?

Hoe identificeren we – dat is misschien een vraag aan alle vier de sprekers – wetgeving die op die vier terreinen tot problemen leidt? Want we hebben het niet alleen maar over de gelijkebehandelingswetgeving. Ik zou zeggen: in beginsel eigenlijk niet over de gelijkebehandelingswetgeving. U noemde de Wmo. Hoe identificeren we per terrein wetgeving die tot problemen leidt? Dat is meteen ook deels een antwoord op meneer Niemeijer. Mijn idee over de aanpak is dat je binnen die vier terreinen een aantal problemen, drie of vier problemen, zou moeten identificeren en moet kijken welke processen daarachter zitten.

Dan kom ik weer terug bij mevrouw Loenen. Zij zei: de processen kunnen zo verschillend zijn. Ik zou het mooi vinden als wij kunnen achterhalen welke hoofdprocessen daar nu spelen. Hebt u daar ideeën over? Welke hoofdprocessen voor de verschillende velden of voor een of twee van de velden ziet u?

U zegt: maak het niet te veel, ga niet opnieuw het wiel uitvinden. Daar ben ik het helemaal mee eens. We moeten een meta-aanpak doen, kijken naar wat er al ligt. Is er in uw ogen ook nieuw empirisch onderzoek nodig en waarnaar dan?

De discretionaire ruimte, de professionele ruimte kwam al ter sprake; het zat ook in een van onze vragen. Ik zie dat als een van de grote problemen: hoeveel maatwerk wil je de uitvoerders geven of hoe weinig maatwerk? Verschillenden van u hebben dat aan de orde gesteld. Mevrouw Loenen zei: je moet niet te veel maatwerk willen geven. Maar als je niet te veel maatwerk wilt geven, hoe zorg je dan dat de uitvoerders wel de verantwoordelijkheid nemen om het op een goede manier te doen en, als de uitwerking ongelijk blijkt te zijn, niet zeggen: «Ik kijk naar de regel. Regel is regel. Ik doe braaf wat in de regels staat en verder kijk ik niet. Iedereen is voor mij gelijk»?

Ik heb natuurlijk veel meer gedachten bij wat u hebt verteld, mevrouw Loenen. Ik vond het prachtig wat u zei over het versterken van de positie van andere actoren. Dat deel ik helemaal. Daar zullen we zeker naar kijken. Meneer Van Zutphen sprak over de cirkel, en we hoorden het daarna iedereen zeggen. Helemaal mee eens. Ik heb zelf soms om andere redenen een beetje moeite met de keten, namelijk dat het is alsof die verschillende actoren zo aan elkaar geklonken zitten. Ik vind dat die actoren allemaal een eigen rol hebben en soms juist onafhankelijk van elkaar moeten oordelen. Dat is met name het geval als het om de rechter gaat, vind ik. Die zou ik echt niet als onderdeel van de keten willen zien. Ik zou het heel erg mooi vinden als men elkaar wel ziet als organisaties waar je rekening mee moet houden, waarnaar je moet luisteren, waarmee je moet praten, maar niet als organisaties die elkaar dwingen. En dat vind ik lastig voor de wetgever, want die wil juist wel een beetje dwingen. Dat is ook een vraag aan u. Hoe ziet u de rol van de wetgever in dit geheel? U kijkt naar de burger, maar het gaat er ook om wat de Eerste Kamer of het parlement kan doen. Aan welke knoppen kunnen wij draaien, zoals meneer Ganzevoort weleens zegt, om te zorgen dat dit beter gaat verlopen?

U noemde de omkering van de bewijslast. Die omkering van de bewijslast staat al in de Algemene wet gelijke behandeling. Waarom werkt die niet? Deze is er, maar werkt volgens mij niet omdat het nog steeds vereist is dat

er feiten worden aangevoerd die onderscheid kunnen doen vermoeden. Maar hoe komt de burger aan die feiten? Ik zie niet per se zo veel heil in die omkering van de bewijslast. Het is een verbetering, maar daarmee zijn we er volgens mij niet.

Dan uw plicht tot uitleg geven. Die vind ik heel belangrijk. Maar hoe krijgt de wetgever dat voor elkaar? Moeten we in de wetgeving de plicht zetten om verantwoording af te leggen? Hoe moet ik dat dan zien in de individuele relatie met de burger?

Ook aan u de vraag of er nieuw empirisch onderzoek nodig is. Ik weet dat u zelf al heel veel empirisch onderzoek heeft gedaan.

Ik hoor steeds dat het grote probleem ligt bij de uitvoering. Dat heeft een beetje te maken met de vraag die ik eerder al stelde. Hoe kan de wetgever dan zorgen dat de uitvoering beter gaat functioneren?

Mevrouw Oomen had ook liever een ketting dan een keten; heel blij mee. U had het ook over controle. Ik vraag me af: als je veel controle gaat uitoefenen, leidt dat dan niet tot minder vertrouwen en tot meer vrees voor afrekencultuur? Moet je soms niet juist een beetje minder controleren en meer overlaten?

En dan het toetsingsverbod. Ja, ik ben het ermee eens dat het goed zou zijn als dat wordt opgeheven. Maar is dat nou echt de kern van het probleem? We kunnen toch ook toetsen aan verdragen? Welke bescherming biedt de Grondwet die meer is dan de bescherming die verdragen bieden, als het gaat om ongelijke behandeling? Het staat mooi prominent in artikel 1 van de Grondwet, maar het is toch vrij beperkt, als je het vergelijkt met allerlei verdragen.

Dank u wel dat u erop wijst dat de wetgeving niet homogeen is. Ook aan u de vraag hoe wij wetten gaan identificeren waar het misgaat. U noemde er een paar, en daar ben ik blij mee. We gaan met een team onderzoekers werken. Hoe moeten die onderzoekers te werk gaan om die wetgeving te identificeren? Hoe ga ik of gaan wij opdracht geven?

Ook meneer Niemeijer zei: focus op de uitvoering. Hoe moeten wij focussen op de uitvoering, het contact burger-overheid, terwijl wij hier als wetgever zitten en onderzoek doen? Wat kan de wetgever doen? Ik verval in herhaling. Ook u legde een nogal sterke nadruk op controle, maar dat ging over de algoritmen. U zei dat die controle ontbreekt. Toen dacht ik: hoe moeten we die controle organiseren? Ik vind transparantie heel belangrijk, maar hoe gaan we zorgen dat die transparantie in de wet komt? Moet er een plicht komen voor allerlei uitvoeringsorganisaties om transparant te zijn over het gebruik van algoritmen? En dan kom ik terug bij mevrouw Loenen, die zei: maak het niet te complex. Is dat überhaupt te doen op een manier die zo weinig complex is dat het voor de burger te volgen is? Als organisatie voor de wetgeving hebt u daar misschien inzicht in.

Heel interessant vond ik dat u het vergeleek met het buitenland. In het onderzoeksvoorstel staat ook dat wij aan rechtsvergelijking zouden willen doen. Aan u allen de vraag naar welke landen we moeten kijken voor welke thema's. Dan kom ik weer terug bij mevrouw Loenen. De tijd is beperkt. Hoeveel rechtsvergelijkend onderzoek kun je doen in een jaar? Je moet eigenlijk wel direct weten dat daar iets interessants zit. We moeten naar Duitsland kijken voor dat thema, naar Frankrijk voor dat thema en misschien helemaal buiten Europa voor nog een ander thema. Straks bedenk ik vast dat ik nog dingen ben vergeten, maar dit was het voor nu. Dank u wel.

De voorzitter: Een rijke oogst aan vragen, die ons verder helpen om na te denken. We maken een rondje langs de leden van de commissie om er vragen aan toe te voegen of om aan te scherpen. Daarna een vervolgsprek voor een aantal antwoorden. Ik geef eerst het woord aan collega Petra Stienen.

Mevrouw **Stienen** (D66): Dank aan u allen. Ik gooi er nog een metafoor in: misschien een mozaïek en dan een paar hele grote juwelen in die mozaïek benoemen. Dan heb je niet altijd delen die elkaar raken, maar die wel onderdeel zijn van de rechtsstaat.

Ik heb een paar observaties, die u kunt zien als meedenken of misschien ook wel als een impliciete vraag. Ik vind het verhaal over loop learning heel erg interessant. Wat ik merk als parttimepoliticus – wat wij hier zijn, in dit huis – is dat heel veel mensen die bij ons invloed willen hebben, niet snappen hoe wij werken. Vandaag hebben wij heel veel mails gekregen over de wetgeving die nu plenair behandeld wordt, maar daar kunnen we niet veel mee. Dat is misschien het woord dat ik een beetje heb gemist in jullie analyses: het woord «politiek» of «politieke afweging». Zoals wij hier met z'n allen zitten, hebben we allemaal uiteindelijk misschien een verschillende interpretatie van de wet, vanuit waar wij staan als politicus. Bij loop learning zou ik het organisaties in de samenleving gunnen dat zij weten dat als zij iets bij ons willen inbrengen, dat in de schriftelijke ronde veel meer effect kan hebben dan op de dag dat we moeten stemmen. Je ziet soms dat bepaalde lobbyclubs, voor bepaalde belangen, dat net iets beter doorhebben. Ik geef dat even mee.

De **voorzitter**: Mag ik suggereren om het toch iets meer in de vorm van een vraag te formuleren? Dan kunnen we het meest uit deze sessie halen.

Mevrouw **Stienen** (D66): Weet je, Ruud, dit gaat ook over dilemma's. Ik signaleer aan jullie hoe we omgaan met dit dilemma: dat de samenleving niet altijd weet hoe zij hun zorgen bij ons moeten krijgen.

En dan heb ik ook nog wel een vraag over loop learning voor onszelf. Dat sluit aan bij de observaties van mevrouw Oomen over artikel 1. Misschien is dit iets voor ons om later dieper op in te gaan. Misschien moeten we ook kijken naar een casus, dus ik gooi er eentje in het midden: de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND. Daar hebben wij als fractie gemengd gestemd, omdat artikel 1 in het geding was, volgens de analyse van een paar mensen in onze fractie. Dan krijg je toch dat de politieke afweging – lees: het regeerakkoord, coalitiebelang – meespeelt. Ik ben toch wel benieuwd hoe jullie daarnaar kijken. Daar laat ik het bij.

De **voorzitter**: Mevrouw Baay van 50PLUS.

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS): Dank. Dank ook voor de inbreng. Zeer interessant en zeer verhelderend. Wat mij opviel was een opmerking van de heer Van Zutphen, waar ik erg van schrok: eigenlijk zien we maar het topje van de ijsberg. Als niemand klaagt omdat er geen vertrouwen is in de overheid, kan je dat natuurlijk met geen enkele wetgeving dichten. Mijn vraag zou zijn hoe het mogelijk is voor ons om die enorme vertrouwenskloof met de politiek, tussen parlement en burger, beter te dichten. En dan had ik nog een korte vraag aan mevrouw Oomen. Zij zei terecht dat er al heel veel rapportages zijn, maar die worden er nauwelijks bij betrokken wanneer wij hier een wet behandelen. Dat kan ik wel beamen, maar dat komt ook doordat er enorm veel rapportages zijn. Ziet zij een mogelijkheid om die rapportages bijvoorbeeld veel compacter te maken? Dat zou voor ons een hulpmiddel kunnen zijn. Dank.

De **voorzitter**: Dank. Ik ga naar de heer Van der Burg van de VVD, maar die heeft op dit moment geen vragen. Dan Paul Frentrop van Forum voor Democratie.

De heer **Frentrop** (FVD): Dank u wel, voorzitter. Dank aan alle deskundigen, voor de zeer stimulerende, inspirerende opmerkingen die u

allemaal maakt. Voor mezelf denk ik dat we aan de beginfase zitten van ons onderzoek. En wat doe je in de beginfase van een onderzoek? Dan wil je een goede definitie hebben van je probleem en wil je de omvang van het probleem ook weten. Over de definitie van het probleem heb ik van de inleiders eigenlijk niks gehoord. Ik denk dat u wel weet hoe het zit, maar dat is bij mij nog niet helemaal zo.

Over de omvang van het probleem hoorde ik meneer Van Zutphen iets zeggen wat ik eigenlijk wel zorgelijk vind. U zei dat driekwart van de mensen niet rapporteert, omdat zij denken dat het toch geen zin heeft. Toen dacht ik, een beetje oneerbiedig: dat heb je ook bij fietsendiefstal en zo. Als je toch weet dat je je fiets niet terugkrijgt, ga je dat niet melden. Dat is natuurlijk van een andere orde, maar er zijn hiervoor juist aparte meldpunten. Ik heb juist het idee dat mensen hier makkelijk de vinger kunnen opsteken. Zou u kunnen aangeven waarom het dan toch zo is dat driekwart van de mensen er niet eens aan begint?

Ik was ook geïnspireerd door wat mevrouw Oomen zei. Kijk nou eens hoe effectief je beleid is; denk aan die cirkel. Dan denk ik dat wij een beetje boter op ons hoofd hebben. Bij andere beleidsterreinen hebben we bijvoorbeeld de Rekenkamer, die ook altijd kijkt hoe effectief het beleid is geweest. Dat valt dan behoorlijk tegen, maar daar doen wij in het parlement eigenlijk maar weinig mee. Hoe moeten we dat hier doen? Als ik het goed begrijp zei u, en dat vind ik wel een goede aanpak, maar ik wil even checken of ik dat goed begrepen heb: kijk nou eens naar al die internationale verdragen waarover allemaal rapportages zijn. Dan zouden we als commissie op basis daarvan een soort nulmeting kunnen doen. Hoe erg is het probleem in Nederland? Daar hebben we dus allemaal rapportages voor. Als ik het goed begrijp, lijkt mij dat de juiste aanpak, maar corrigeert u mij als dat niet zo is. Is dat juist?

Dan heb ik nog een opmerking, als dat mag, voorzitter, over de definitie van het probleem «discriminatie». Een ervaring van ons allen in de senaat, de laatste dagen, is dat we ontzettend veel e-mails hebben gehad van mensen die zich zorgen maken over de coronatestwetgeving waarover vandaag beraadslaagd wordt. In die e-mails wordt om de haverklap gesproken van discriminatie of apartheid. Dan denk ik: wat is nou eigenlijk discriminatie? Dat brengt mij weer op het thema van vandaag, de cirkel van hoe we ons probleem definiëren. Ik denk dat er in de maatschappij niet een goede definitie bestaat van wat discriminatie nou eigenlijk wel of niet is, wat wel kan en wat niet kan. Dat zou ik ook willen meenemen. Zou een van u een reflectie kunnen geven op hoe wij dat kunnen aanpakken?

Dat was het, voorzitter.

De **voorzitter**: Dank. Dit is misschien een goed moment om de leden van onze commissie te verontschuldigen die op dit moment in het plenaire debat over de covidmaatregelen zitten: mevrouw Greet Prins van het CDA en de heer Hamit Karakus van de Partij van de Arbeid. Om die reden konden zij hier niet bij zijn, maar ook zij hebben de beschikking over de verslaglegging van deze bijeenkomst. Dat kan ook voor hen meespelen bij de verdere voorbereiding.

Ik stel voor dat wij naar de beantwoording van een hele reeks van vragen gaan. Als we dat allemaal puntsgewijs doen, komen we misschien niet helemaal uit vandaag, dus ik zou de vier inleiders willen vragen om er die punten uit te lichten die volgens hen het meest wezenlijk zijn om aan ons als commissie mee te geven. Ik doe dat maar eens in de omgekeerde volgorde, dus ik begin bij de heer Niemeijer en dan gaan we het rijtje rond in omgekeerde volgorde. Kies vooral die vragen uit van de leden van de commissie en van onze onderzoekscoördinator die volgens u het meest relevant zijn voor ons onderzoek.

De heer **Niemeijer**: Ja, dank. Ik besef dat het wel een probleem is om op die vier terreinen de belangrijkste problemen te kunnen selecteren. Dat is natuurlijk toch een uitdaging. Ik denk dat je daarvoor zo divers mogelijke bronnen moet raadplegen, zoals wetenschappelijk onderzoek en dergelijke, maar ook allerlei andere vormen van kennis op de grond van de samenleving, bij burgers. Die vind je bij allerlei verschillende bronnen. Ik denk dat je misschien ook wel goed te rade kunt gaan bij een beperkt aantal deskundigen die daar zelf onderzoek naar gedaan hebben, dus dat je die eerst eens interviewt, zoals onderwijsdeskundigen, om te vragen waar je het beste kunt beginnen. Dat is een redelijk efficiënte manier om dat in kaart te brengen, naast literatuuronderzoek en dergelijke. Dat kan zeker helpen, net als allerlei andere rapportages of literatuur, zoals de rapporten van de Nationale ombudsman, maar goed, dat spreekt voor zich, denk ik.

Hoe kunnen we het vertrouwen in de politiek weer terugkrijgen? Wat kan de wetgever? Ik denk dat de wetgever misschien bij het vaststellen van wetgeving toch wel wat meer oog zal moeten ontwikkelen voor de uitvoering. In de huidige situatie is daar wel degelijk ook oog voor. Maar tegelijkertijd worden de mogelijkheden niet zelden beperkt, niet alleen maar door juridische voorschriften, maar ook door financiële voorschriften en mogelijkheden en politieke overtuigingen of overtuigingen over wie welk risico moet dragen, bijvoorbeeld. In die zin is er wel degelijk meer ruimte voor de wetgever om zich te bekommeren over de wijze waarop het uitgevoerd moet worden, niet uitsluitend in termen van juridische voorschriften, maar ook in termen van de ruimte die gegeven wordt voor die uitvoering, om datgene te doen waar die wetgeving voor bedoeld is.

Nu zie je dat uitvoeringsorganisaties heel vaak in een verantwoordingsrelatie staan tot het parlement of de wetgever. Tegelijkertijd moeten ze zo goed mogelijk proberen uit te voeren. Die uitvoering krijgt dan trekken van die uitvoering die zich het meest leent voor een zo goed mogelijke verantwoording. Goal displacement heet dat. Je gaat dat doen waarvan je weet dat je de handen ervoor op elkaar krijgt in Den Haag, bijvoorbeeld dat je je bezuinigingsdoelstelling gehaald hebt, ik noem maar wat, of dat je een bepaald aantal beslissingen hebt genomen. Dan is je uitvoering dus meer gericht op verantwoording dan op het goede doen waar de wet oorspronkelijk voor bedoeld was. Ik denk dat er ook voor de wetgever wel degelijk ruimte is om dingen anders te doen met het oog op die uitvoering.

Ik denk dat het vermogen van burgers om wetten of voorschriften na te leven makkelijk overschat wordt. Het is al genoemd. Het gaat om weten, willen en kunnen. Het doenvermogen, een begrip wat wij inmiddels allemaal kennen, is ook wel een serieus probleem. Als je bijvoorbeeld het aantal laaggeletterden of analfabeten in Nederland kent, heb je al een enorme categorie te pakken van burgers die eigenlijk niet goed in staat zijn om na te leven, al was het alleen maar omdat ze dat niet weten en niet kunnen. Ook daarvoor zou enige aandacht wenselijk zijn. En ook daar denk ik dat er wel degelijk mogelijkheden voor de wetgever zijn. Dat waren een paar antwoorden op de overigens ingewikkelde vragen.

De **voorzitter**: We doen ons best. Dank. Dan ga ik naar mevrouw Oomen.

Mevrouw **Oomen**: Wat is discriminatie? Ik moest terugdenken aan Aristoteles, met gelijke gevallen gelijk behandelen en ongelijke gevallen ongelijk. Het is natuurlijk een hele fundamentele vraag, en ook een hele goede om het rapport pontificaal mee te beginnen, denk ik. In de wetgeving over gelijke behandeling en in de wetsgeschiedenis van artikel 1 hebben we wel heel duidelijk uiteengezet wat in Nederland wordt beschouwd als discriminatie. Dat lijkt me inderdaad een mooi startpunt.

Dan de vraag van mevrouw Terlouw waar je op moet letten, hoe je het moet operationaliseren binnen die verschillende domeinen. Ik denk zelf dat het nuttig is om toch te kijken naar verschillende discriminatiegronden, dus echt toch wel onderscheid te maken tussen discriminatie op basis van ras, beperking, seksuele geaardheid. Dan moet je nog kiezen, maar omdat het heel verschillende domeinen zijn, is dat misschien een nuttige manier van werken.

Wanneer je dat doet, denk ik dat je veel kunt hebben aan die VN-verdragen. Dat zijn natuurlijk allemaal vormen van uitwerking van het idee «gij zult niet discrimineren». In het Vrouwenverdrag is het uitgewerkt voor vrouwen en in het VN-verdrag Handicap voor mensen met een beperking. Die uitwerkingen zijn natuurlijk onvolkomen. Als ik weer even het voorbeeld neem van het VN-verdrag Handicap, denk ik terug aan 2016. Ik herinner mij nog Jan Troost. Zijn zoon studeerde bij ons, dus hij was met zijn rolstoel in Middelburg en hij vertelde, met tranen in zijn ogen, over wat dat verdrag betekende voor veel mensen met een beperking. Ik heb die behandeling helemaal bestudeerd, van meet af aan. Wat je daar ziet, en dat is het punt van mevrouw Stienen, is dat er in de lobby allerlei accenten zijn gelegd. Voor de mensen met hulphonden was die heel goed. Zij zaten hier ook. De club mensen met autisme kwam er nauwelijks doorheen. In die Kamerbehandeling zijn accenten gelegd die verschil maken, ook nu, voor wie al dan niet baat hebben bij dat verdrag. Dat is zeker een punt om op te letten. Maar je kunt zeggen dat zo'n verdrag een norm stelt voor gelijke behandeling van mensen met een beperking. Als je nou onderzoek wil doen naar hoe het er nu voor staat met die gelijke behandeling, vijf jaar later, en je gaat mensen met een beperking interviewen, zoals op veel plaatsen is gedaan, dan zul je zien dat veel mensen het gevoel hebben dat het sindsdien achteruit is gegaan. Om te kijken waar dat gevoel zit, moet je mensen interviewen en de onderzoeken gebruiken die er zijn gedaan. Ik denk dat die verdragsrapportages nuttig zijn omdat ze toch in al die artikelen nagaan wat er is gebeurd in Nederland. In hoeverre is er iets gebeurd binnen het onderwijs, in het openbaar vervoer? In welke wetten is dat vastgelegd? Ik denk dat het methodologisch goed is om naar die verdragsrapportages te kijken. Mevrouw Baay-Timmerman heeft natuurlijk een heel goed punt, als zij zegt dat het wel heel veel rapportages zijn. Hoe moeten de Kamers daarmee omgaan? Het systeem van de VN-rapportages is dat Nederland per verdrag rapporteert en commentaar krijgt, met een heel systeem eromheen. Daarnaast is er ook iedere vier jaar een rapportage over hoe het in Nederland in het algemeen staat met de mensenrechten, de universal periodic review. Dat vind ik zelf altijd een soort samenvattend hoofdstuk om in elk geval goed naar te kijken.

Maar goed, die verdragen en die commentaren zijn er. Dan is de vraag waarom er in 2016 publiekelijk wordt gezegd dat Nederland zich gaat inzetten voor de rechten van mensen met een beperking en waarom zij nu, vijf jaar later, slechter af zijn. Wat is daar nou gebeurd? Dan denk ik toch dat het aspect van controle – hoe belangrijk is controle? – of een stok achter de deur wel helpt. Het feit dat wij wel dat verdrag hebben geratificeerd maar niet het protocol waarmee mensen naar de rechter kunnen of eventueel naar Genève om te zeggen dat zij nog steeds niet met hun rolstoel de bibliotheek in mogen, maakt toch dat het allemaal wat minder verplichtend wordt. Ik denk zelf dat de kloof tussen wet en werkelijkheid daar in elk geval voor een deel uit te verklaren valt.

Zou het nou uitmaken als de rechter wetten niet alleen mag toetsen aan verdragen, maar ook nog aan de Grondwet, bijvoorbeeld aan artikel 1 van de Grondwet? Ik denk van wel, omdat juist het recht op gelijke behandeling in veel verdragen alleen maar een afgeleid recht is. In het EVRM heb je bijvoorbeeld artikel 14 en daar staat in dat je niet mag discrimineren op basis van godsdienst en de andere EVRM-rechten en niet als

eigenstandig recht, en hetzelfde geldt voor de verdragen. Daar heeft het opheffen van het toetsingsverbod juist toegevoegde waarde. Natuurlijk wil niemand discrimineren, ook niet in dit huis. Er komen vaak wetten voorbij waarvan pas veel later, in de uitvoering, blijkt dat ze discriminatoir zijn. Ik woon in Zeeland. Wij, arme Zeeuwen, moeten iedere keer dat we door de Westerscheldetunnel gaan € 5 tot € 10 betalen. Dat is op basis van een uitzonderingswet, de Tunnelwet, de enige plek in Nederland waar je tol moet betalen. Dat is voor mij een schending van het recht op gelijke behandeling. Die Tunnelwet is een uitvoering en valt niet tegen artikel 1 aan te leggen. Ik denk zelf, en echt niet alleen maar met dat Zeeuwse voorbeeld in gedachten, dat opheffen van dat toetsingsverbod iets zou toevoegen. Vandaar mijn pleidooi om ook daarnaar te kijken in het onderzoek.

De **voorzitter**: Dank. De heer Van Zutphen.

De heer **Van Zutphen**: Ik zou heel veel willen zeggen, maar dat duurt allemaal veel te lang. Bij dat laatste sluit ik mij graag aan. Ik denk ook dat het belangrijk is dat we een nationale toetsing krijgen omdat dat veel sneller gaat. Als we naar Straatsburg gaan, zijn we tien jaar verder voordat we een keer een uitspraak hebben. Zeker als er wordt gezegd «zo mag het niet»; dan zijn we tien jaar later. En bovendien wordt het gezag van de eigen rechter op dit moment wat sneller aanvaard dan het gezag van de rechter in Straatsburg, tenminste, als ik de krant lees, dan zou ik dat kunnen concluderen.

Mevrouw **Terlouw**: Mag ik daar heel even op aanhaken? De nationale rechter kan toch gewoon toetsen aan verdragen? Dan gaat het toch even snel?

De heer **Van Zutphen**: Ja, maar dit gaat met name om de Grondwet. Ik denk dat er echt een substantieel verschil is in de manier waarop er wordt gekeken naar een rechter, als die mag toetsen aan onze eigen Grondwet en iets mag zeggen over de rechtsstatelijkheid van wetten en uitvoering in Nederland. Dat heeft toegevoegde waarde, zeker voor de snelheid. Dat is een overtuiging, maar ik denk dat ik die wel kan onderbouwen. Dan over de echte vragen die aan mij werden gesteld over de politiek en de wetgeving. Ik denk dat het heel belangrijk is dat u zich bij uw werk steeds afvraagt of de fundamentele rechten in de wetten die hier worden besproken en in stemming worden gebracht, voldoende zijn geborgd. Punt 4 in de brief ging over de toeslagen. Als er beter was gekeken toen we de Fraudewet maakten en een aantal andere wetten die met dat fraudedenken zijn geïnfecteerd, zou ik bijna zeggen, als we ons hadden afgevraagd of dat wel rechtsstatelijk was en of de fundamentele rechten voldoende waren geborgd in die wetten, denk ik dat het antwoord nee was geweest. Het was prettig geweest als het niet zo ver was gekomen. Ik denk echt dat hier moet worden gesproken, juist hier, in de Eerste Kamer, over of de fundamentele rechten in al die wetten die hier ter behandeling voorgeschiedt worden, voldoende zijn geborgd. Dat is een politieke vraag, niet een vraag die je alleen maar met ja of nee kan beantwoorden. Die is op verschillende manieren te beantwoorden. Maar dat debat zou hier moeten plaatsvinden. Dat helpt volgens mij enorm. Toen er werd gezegd «gelijke gevallen gelijk behandelen», moest ook ik denken aan de toevoeging die daarbij hoort: en ongelijke gevallen naar de mate van hun ongelijkheid. Ik herinnerde mij ineens dat ik een boek las van professor Hart, *The Concept of Law*. Daar wordt aan toegevoegd dat je daarbij wel moet definiëren met welke criteria je dat dan vaststelt. Ik denk dat u zich er bij de wetten die hier aan de orde zijn, rekenschap van zou moeten geven dat wel duidelijk is wat in artikel 1 wordt bedoeld. Maar aan de hand van welke criteria ga je kijken of er sprake is van rechtsonge-

lijkheid? In het boek wordt haarkleur als voorbeeld genoemd. Als rood haar een onderscheidend criterium is voor of je wel of niet in aanmerking komt voor een woonvergunning, dan zou dat toch wel wat merkwaardig zijn. Dus denk na aan de hand van welke criteria je beoordeelt of er sprake is van daadwerkelijke ongelijkheid en of er dan aanleiding is om mensen verschillend te behandelen.

Eigenlijk komt dat ook weer aan de orde bij dat maatwerk waarover vragen werden gesteld. Ik denk dat maatwerk voor iedereen onmogelijk is. Dan is het geen maatwerk meer. Ik kijk naar mijn eigen praktijk van de afgelopen jaren, en dan neem ik toch maar weer die toeslagenaffaire. We weten nu dat het waarschijnlijk gaat over 30.000 gezinnen, misschien iets minder, want er zijn wat ontwikkelingen. Vandaag heeft de Staatssecretaris daar iets over gezegd. Onze eerste voortgangsrapportage over klachtbehandeling is overigens vandaag uitgekomen. Daarvan hebben maar 300 ouders zich bij mij gemeld, met één advocaat.

En dan kom ik even bij uw vraag: die fietsen meld je ook niet meer en discriminatie ook niet. Mensen vinden het heel ingewikkeld om aangifte te doen, om beklag te doen, om die hobbel te nemen, om die stap te zetten, dus die paar signalen die we krijgen, moeten al aanleiding zijn om in actie te komen. Om even heel precies te zijn over dat onderzoek waar ik het over had, Verkleurde beelden: 75% van de burgers met een ervaring van etnisch profileren, dient geen klacht in, driekwart dus niet. En van die driekwart zegt 72%: want dat heeft toch geen zin. Dan zijn we helemaal precies. Je hebt altijd groepen en mensen die zeggen: laat maar zitten, laat maar gaan. Maar van de mensen die dat zeiden op dit terrein, zei ruim 70%: omdat het toch geen zin heeft. Dat is hoog, als we dat vergelijken met andere onderzoeken die we doen. Met andere woorden, het vertrouwen dat het tot iets leidt, is zeer beperkt.

Nog één opmerking, als het mag, voorzitter, over de omkering van de bewijslast. Ik hoop dat ik in mijn eerste verhaaltje heb gezegd dat dat niet te juridisch moet worden gezien, want dan wordt het een blokkade. Ik ben het er helemaal mee eens dat het vaststellen van de feiten vaak lastig is. Daar struikelen ook vaak klachten op, overigens bij elk bezwaar en beroep. Als we dat nou weten, dat de echte vragen rondom etnisch profileren en discrimineren niet aan de orde komen, omdat het rondom de feitenvaststelling al misgaat, is mijn voorstel om die feitenvaststelling over te slaan en te vragen «Wat is je overkomen?» en om daarover het gesprek te beginnen.

Dat is de omkering die ik bedoel, dus niet eerst zeggen, bijna juridisch «stel die feiten maar vast», en dan pas kijken of er aanleiding is voor een gesprek. Dat is volgens mij de basis voor die 70% die zegt: ik heb er toch geen vertrouwen in want ik word toch niet geloofd. Dat is eigenlijk de achtergrond en ik denk dat dat heel belangrijk is. Dat maatwerk komt pas veel later aan de orde. Dan moeten we zorgen dat mensen mee kunnen doen. Ik kan maar beter voorlezen wat wij daarover zeggen: duidelijk, toegankelijk en oplossingsgericht. Dat is de houding die je vraagt van de overheid.

Het komt er eigenlijk op neer dat het bij de problemen waar wij vandaag over spreken en waar het onderzoek straks over gaat, niet een zuiver technisch-juridisch onderzoek moet worden. Als het dat wordt, gaat het over wetten, regels, jurisprudentie, Straatsburg, verdragen en andere dingen. Er zijn zoveel problemen, juist op dit terrein, die een hele andere dimensie hebben dan een typisch juridische. Dan komen we inderdaad terecht bij de sociologie, bij de mens- en maatschappijwetenschappen en andere deskundigheden.

Ik zou mijn pleidooi graag willen eindigen met: maak het niet te juridisch. Juristen zijn van belang, maar er zijn nog heel veel andere dingen en wetenschappers die ook van belang zijn bij het punt dat u onderzoekt.

De **voorzitter**: Dank u wel. Helaas is ook onze tijd hier wat beperkt, dus we gaan gauw naar onze laatste en eerste inleider, professor Loenen.

Mevrouw **Loenen**: Ik zal het kort houden. Er is al heel veel gezegd dat ook relevant is voor de vragen die aan mij zijn gesteld. Ik zou aansluitend graag nog één ding willen zeggen over het punt dat hier iedere keer naar voren komt; het probleem dat mensen niet gaan klagen over hoe ze behandeld zijn omdat ze denken dat het geen zin heeft. Er werd ook gevraagd hoe je er als Kamerlid achter komt wat er speelt en hoe je mensen duidelijk maakt dat ze op het juiste tijdstip moeten komen met hun punten en niet pas als er niks meer aan te doen is. Volgens mij is dat samengenomen ook een achtergrond waarom ik denk dat je juist al die intermediaire organisaties die er zijn, veel beter kunt benutten en kunt versterken, ook als parlement, om die input te geven.

Het gaat dan om de Ombudsman of om het College voor de Rechten van de Mens, dat ook zo'n enorm belangrijke intermediair is. Dat geldt ook voor al die verdragscomités. Als het goed is, verwerkt dat college al die rapporten al in zijn eigen advisering aan de overheid. Daar kun je ook gebruik van maken zonder dat je zelf weer alles apart moet gaan doen. Of landelijke, maar ook lokale antidiscriminatiebureaus. Die staan in ieder geval dicht bij de burger, natuurlijk ook nog niet dicht genoeg, maar wel veel dicht. Of sociale raadslieden. Dus er is een netwerk van al dat soort actoren. Als je die beter weet te benutten, en ook laat samenwerken, ... Ik denk dat de aanpak van het uitsterfbeleid ten aanzien van woonwagens en trailers een schoolvoorbeeld is dat samenwerking tussen het College voor de Rechten van de Mens, de Ombudsman, de onderop-organisaties van de Roma, een proefproces, ervoor heeft gezorgd dat het weer op de politieke agenda is teruggekomen en dat het tot verandering heeft geleid. Dat soort processen, daar moet je veel meer aandacht aan besteden, want dat geeft die feedback loop die zo belangrijk is. Er is veel, maar er is ook heel veel wegbezuinigd in de loop der jaren. Dat mogen de Kamers zich ook aanrekenen. Daar zou je ook weer meer aan kunnen doen. Het kost wel allemaal geld. Je moet keuzes maken, dat realiseer ik me ook. Maar toch, als je het echt serieus wil doen, moet je inderdaad dat hele netwerk dat er is, beter benutten om je als Kamer weer goed geïnformeerd te weten en dan ook tijdiger dingen bij te stellen. Dat is misschien wel het belangrijkste punt dat ik zou willen maken. Gelet op de tijd moet ik het daar misschien maar bij laten.

De **voorzitter**: Heel erg veel dank. Ik denk dat dit een buitengewoon vruchtbare bijeenkomst was, waarin er meer vragen zijn gesteld dan beantwoord. Maar dat is ook goed in deze fase van het onderzoek. Het helpt ons heel erg om de zaken nog wat te compliceren. Pas daarna kun je tot goede antwoorden komen. Er wordt gekeken hoe de verschillende elementen waar we naar gaan kijken in het onderzoek allemaal meerduidelijk en meerlagig zijn, woorden die ik vandaag gehoord heb. De samenhang daartussen is niet zo lineair als het ketenmodel voorstelt. Wellicht zijn een ketting of een feedback loop of een mozaïek betere termen. Misschien spreken we aan het eind van het onderzoek wel over de dans, waarbij allerlei bewegingen langskomen. We moeten nog even kijken wat voor type dans het dan gaat worden.

Hoe dan ook, het helpt om het zo te compliceren, omdat we daardoor inderdaad de weerbarstigheid van de thematiek scherper in beeld krijgen en ook betere keuzes kunnen maken om uiteindelijk tot concrete antwoorden te komen die ons werk ook verder helpen. Het doel is inderdaad dat het niet een top-downverhaal blijft, maar dat juist de signalen die we kennen uit allerlei onderzoeken en rapporten, of uit verhalen van burgers, een grotere rol gaan spelen in de manier waarop we hier tot wetgeving komen. Uiteindelijk is dat de intentie. U heeft ons daar zeer bij geholpen. Als commissie zijn we daar buitengewoon

dankbaar voor. We zien uit naar de vervolggesprekken waarin we per domein deze exercitie nog wat nader gaan preciseren, om op die manier verder te komen met het onderzoek, als we de uitvoering gaan starten. Dank aan de leden van de commissie, dank aan de ondersteuning en ook dank aan diegenen die dit via de livestream gevolgd hebben.

Sluiting 17.03 uur.