



Eerste Kamer *der Staten-Generaal*

Gelijk recht doen

Een samenvatting van het parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan

Juni 2022

EK

Gelijk recht doen

Meer dan een kwart van de Nederlanders krijgt te maken met discriminatie. Iemands buurvrouw, collega of klasgenoot. Ze solliciteren maar mogen nooit op gesprek komen, bijvoorbeeld omdat hun achternaam niet 'gewoon' genoeg klinkt. Of ze zijn homoseksueel en collega's maken daar 'grapjes' over. Leuk zijn die grapjes niet. Of ze hebben hulp nodig omdat ze een beperking hebben, maar krijgen die niet omdat het ze niet goed lukt om daarom te vragen. Omdat de regels te ingewikkeld zijn.

Het is niet alleen de ene mens die de andere discrimineert. Ook bedrijven, de overheid en andere organisaties discrimineren. Kijk bijvoorbeeld naar de affaire met de kinderopvangtoeslag: de Belastingdienst zag mensen met een dubbele nationaliteit als een groter risico voor fraude dan mensen die alleen de Nederlandse nationaliteit hadden. En zelfs computersystemen nemen beslissingen op basis van vooroordelen van mensen die de gegevens invoeren. Ook dan kan het dus misgaan. Wie of wat er ook discrimineert, of dat met opzet gebeurt of per ongeluk, discriminatie is altijd pijnlijk voor wie het overkomt.

Het aantal meldingen stijgt

Naar discriminatie is al veel onderzoek gedaan. Uit onderzoeken door verschillende organisaties blijkt onder andere dat meer dan een kwart van de Nederlanders te maken heeft met discriminatie. Een voorbeeld: in een enquête van het Sociaal en Cultureel Planbureau zei zo'n 30 procent van de Nederlanders van Marokkaanse, Turkse, Antilliaanse en Surinaamse afkomst dat de politie hen meer in de gaten houdt dan anderen.

Het aantal meldingen van discriminatie stijgt in de afgelopen jaren bij organisaties die daar cijfers van bijhouden of onderzoek naar doen. Een groeiend deel van de klachten gaat over discriminatie op grond van etniciteit. Ook mensen met een handicap of chronische ziekte melden steeds vaker discriminatie. Daarnaast ervaren mensen ook discriminatie op basis van hun leeftijd. Maar discriminatie komt nog veel vaker voor dan uit alle cijfers blijkt. Mensen vinden discriminatie namelijk lastig: lastig om te herkennen, lastig om te benoemen en lastig om te melden.

De mensen die te maken krijgen met discriminatie, kunnen daar flink onder lijden. Ze kunnen last krijgen van boosheid, angst en somberheid. Ze kunnen werkloos blijven als ze door discriminatie geen baan kunnen krijgen. Daardoor leven ze soms gedwongen in armoede en kunnen ze het gevoel krijgen dat ze er niet bij horen. Sommigen verliezen hun vertrouwen in de samenleving en de overheid. Om bij het voorbeeld van werk te blijven: sommigen kiezen ervoor om maar helemaal niet meer te solliciteren, bang voor nog meer teleurstellingen en vernederingen.

Gevolgen voor de samenleving

Ook voor de maatschappij als geheel heeft discriminatie negatieve gevolgen. Het is niet alleen verkeerd, maar ook schadelijk als mensen met talent door discriminatie geen werk krijgen, zowel voor henzelf als voor de samenleving. De gevolgen zijn ernstig. Uit een onderzoek naar discriminerend gedrag in openbare ruimten blijkt dat bijna de helft van de mensen die dat heeft meegemaakt, zich meer is gaan richten op de eigen groep. Zo ontstaat dus afstand tussen groepen Nederlanders en verliest de samenleving haar samenhang.

Discriminatie is verboden. Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet zegt dat ‘discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook’, niet is toegestaan. Toch bestaat discriminatie en daar zijn redenen voor aan te wijzen. Groeps-gedrag is er daar een van. Discriminatie kan degenen die discrimineren ook economisch voordeel brengen, of hun machtspositie veiligstellen.

Dat discriminatie voorkomt en vooral dat het voorkomt bij overheidsdiensten en in sectoren waar de overheid een grote vinger in de pap heeft, baart de Eerste Kamer zorgen. De Eerste Kamer wil weten waarom wetten en regels niet genoeg zijn om te voorkomen dat mensen worden gediscrimineerd. Daarom heeft de Eerste Kamer besloten dit onderzoek te doen. En ook omdat de Kamerleden van de Parlementaire onderzoekscommissie zich geraakt voelen door de verhalen van mensen die met discriminatie te maken hebben. Vooral voor die mensen is dit werk gedaan.

Deze samenvatting beschrijft een aantal onderdelen van het hoofdrapport: de opzet van het onderzoek, de vraag wat discriminatie eigenlijk is en welke belangrijkste aanbevelingen de Parlementaire onderzoekscommissie doet. Wilt u meer lezen, dan kunt u terecht bij het volledige hoofdrapport.

De rol van de wetgever

Dit onderzoek gaat vooral over wat de wetgever kan doen tegen discriminatie. De Eerste en Tweede Kamer en de regering samen zijn de wetgever, dat wil zeggen dat zij wetten kunnen maken, wijzigen of afschaffen. Dit onderzoek gaat over de wetgevende taak van het parlement, maar het laat ook zien met welke problemen burgers te maken krijgen. Het stelt bovendien de vraag of het beleid van de regering misschien tekortschiet doordat wetten en regels niet goed werken. Het doel daarvan is niet om te kijken wat in het verleden fout is gegaan, maar hoe wetten en regels in de toekomst beter kunnen helpen discriminatie te voorkomen en te bestrijden.

De **centrale vraag** van dit onderzoek luidt daarom: wat kan de wetgever doen om discriminatie tegen te gaan? Om die vraag te beantwoorden stellen we vier deelvragen:

1. Hoe komt het dat de bestaande normen voor antidiscriminatie onvoldoende werken om discriminatie tegen te gaan?
2. Van welke maatregelen (nationaal en internationaal) is bewezen dat ze wel of juist niet werken om discriminatie te bestrijden?
3. Wat hebben succesvolle maatregelen gemeen en wat zijn de niet succesvolle maatregelen?
4. Hoe kunnen we de antwoorden op de deelvragen 1-3 gebruiken om een checklist te maken om wetten in de toekomst aan te toetsen?

Aanpak van dit onderzoek

Veel Nederlanders zullen weten wat er in artikel 1 van de Grondwet staat. Ze zullen in elk geval weten dat het verboden is om te discrimineren. We vinden het in Nederland belangrijk dat alle mensen gelijk worden behandeld. Daarom staat de tekst van artikel 1 zelfs voor iedereen te lezen in een 45 meter lange marmeren bank voor het Binnenhof. Dat discriminatie toch voorkomt, betekent dus dat er een kloof bestaat tussen de wet en de praktijk.

Om te beginnen moeten we vaststellen wat we precies bedoelen met discriminatie. Dat doen we in hoofdstuk 2 van het hoofdrapport. We beschrijven daar ook de gronden waarop mensen worden gediscrimineerd, zoals etniciteit of geslacht. Voor het onderzoek hebben we vier domeinen uitgekozen:



1. de arbeidsmarkt;



2. het onderwijs;



3. de sociale
zekerheid;



4. de politie.

Omdat dit een onderzoek naar wetgeving is, hebben we gekozen voor vier domeinen waar de overheid een grote rol speelt. In sommige domeinen voert zij zelf taken uit of levert ze diensten. Aan andere domeinen legt zij de regels op. In al deze domeinen geldt antidiscriminatiewetgeving en toch melden mensen ervaringen met discriminatie. Om ervoor te zorgen dat de uitkomsten van dit onderzoek ook geldig zijn voor andere sectoren, bijvoorbeeld volkshuisvesting en volksgezondheid, hebben we vier domeinen gekozen waar de overheid zich daar in meer of mindere mate met de zaken bemoeit. Bij de politie is dat het meest, bij de arbeidsmarkt het minst. Tussen de vier domeinen zijn raakvlakken. Daar hebben we in het onderzoek ook specifiek naar gezocht. Want als vraagstukken in meer domeinen spelen, kun je de mechanismen waardoor discriminatie ontstaat, vergelijken. En mogelijk werken maatregelen die succesvol zijn in het ene domein ook in andere.

Hoofdstuk 3 kijkt waarom bestaande antidiscriminatieregels niet of niet goed genoeg werken. We hebben daarvoor onder andere wetenschappelijke literatuur bestudeerd. Dat leverde ons een overzicht op van wat er bekend is over de kloof tussen de wet en de praktijk, in het bijzonder als het erom gaat discriminatie te voorkomen en tegen te gaan.

Voor hoofdstuk 4 hebben we voor elk domein gegevens bekeken over concrete problemen met discriminatie. Daarvoor hebben we ook met betrokkenen gesproken.

In hoofdstuk 5 laten we mogelijke oplossingen zien om de kloof tussen de wet op papier en de wet in de praktijk tegen te gaan. Die hebben we gebaseerd op wat we in ons onderzoek voor hoofdstuk 4 hebben ontdekt. Ook gebruiken we kansrijke initiatieven uit andere landen. In hoofdstuk 6 beantwoorden we de onderzoeksvragen en vatten we deze samen. We presenteren daar ook een soort 'checklist' voor nieuwe wetgeving die we hebben gemaakt op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Veel mensen hebben ons geholpen om dit rapport te schrijven. Een deel van hen heeft dat gedaan door over hun eigen ervaringen met discriminatie te vertellen of over de ervaringen van andere mensen. We zijn ze heel dankbaar dat ze dat hebben gedaan. Hun verhalen zijn zeer waardevol voor dit onderzoek geweest. Ze hebben ons er ook steeds aan herinnerd dat wij als wetgever al het mogelijke moeten doen om discriminatie tegen te gaan.

Wat is discriminatie?

Om dit onderzoek te kunnen doen, moest de commissie (voluit: de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving die het onderzoek heeft uitgevoerd) keuzes maken. We konden niet alle vormen van discriminatie op alle terreinen bekijken. In dit hoofdstuk laten we zien welke keuzes we hebben gemaakt. Om te beginnen hebben we beschreven wat we onder discriminatie verstaan.

Definitie

Als mensen maken we verschil tussen ouderen en jongeren, tussen mannen en vrouwen en tussen mensen die onze cultuur delen en mensen die cultureel verder van ons af staan. Dat hebben we nodig om te functioneren in de wereld om ons heen. Als er geen goede reden is om verschil te maken én verschil maken voor bepaalde mensen of groepen schadelijk of nadelig is, noemen we dat discriminatie.

De kern van het verbod om te discrimineren is niet dat alle mensen gelijk zijn, maar dat zij gelijkwaardig zijn. Dat betekent dat zij in gelijke gevallen recht hebben op gelijke behandeling. We moeten oppassen dat we het begrip discriminatie niet te 'smal' zien. Als we alleen van de juridische omschrijving uitgaan, zien we misschien sommige vormen van discriminatie over het hoofd. Daarom heeft de commissie gekozen voor deze definitie:

onderscheid dat op welke manier dan ook kwetsend is of iemand onterecht nadeel oplevert, op zo'n manier dat het de benadeelde duidelijk is niet als gelijkwaardig mens te worden gezien

Je kunt dus ook discrimineren op gronden die nu niet in de Grondwet staan. Denk bijvoorbeeld aan discrimineren op grond van taal, leeftijd of sociaaleconomische afkomst of status. Discriminatie hoeft niet altijd opzet te zijn. Ook als je iemand discrimineert op basis van vooroordelen waarvan je je niet bewust bent, is dat discriminatie. Voor mensen die zich gediscrimineerd voelen, maakt het niet uit of er sprake is van opzet.

Gronden voor discriminatie

De Grondwet en andere wetten verbieden discriminatie op bepaalde gronden of kenmerken. Niet in alle wetten worden dezelfde gronden genoemd. Artikel 1 van de Grondwet noemt bijvoorbeeld godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht. Andere wetten voegen daar kenmerken aan toe als nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid, burgerlijke staat, leeftijd, handicap en chronische ziekte. We hebben in dit onderzoek bekeken of er meer vormen van discriminatie voorkomen. Bijvoorbeeld op grond van een lage sociaaleconomische status, of een beperkt doen- of denkvermogen. Voor ons onderzoek hebben we specifiek een paar vormen van discriminatie uitgekozen. Die leggen we hieronder uit.

Ras/ethniciteit

In alle vier de domeinen van ons onderzoek komt discriminatie voor op grond van ras/ethniciteit. Daarover zijn relatief veel meldingen. Termen als autochtoon en allochtoon, en niet-Westers, of 'met een migratieachtergrond' zijn niet duidelijk genoeg. Voor dit onderzoek hebben we daarom gekozen voor de term ethniciteit. Daarmee bedoelen we dat mensen aan zichzelf of aan anderen een bepaalde ethniciteit toekennen vanwege hun uiterlijke kenmerken, herkomst of cultuur.

Handicap/chronische ziekte/beperking

Een beperking is langdurig en kan fysiek, mentaal, intellectueel of zintuiglijk zijn. In nieuwe wetten en regels waarin mensen met een beperking worden genoemd, staat niet de beperking centraal, maar de mens. Het uitgangspunt daarbij is dat een handicap pas een handicap is als de samenleving niet zorgt dat mensen met een beperking volledig kunnen deelnemen aan die samenleving. Maar mensen met een beperking hebben in de praktijk toch nog steeds vaak te maken met achterstelling en discriminatie. Hun mogelijkheden worden onderschat en de kosten van eventuele aanpassingen worden overschat.

Geslacht/gender; seksuele voorkeur

Geslacht of sekse gaat over het biologische verschil tussen mannen en vrouwen. In plaats van over geslacht wordt ook gesproken over gender, dat te maken heeft met de culturele opvattingen over mannelijkheid en vrouwelijkheid. Onder genderidentiteit wordt verstaan datgene wat een persoon zelf ervaart als zijn of haar geslacht. Onder het begrip geslacht vallen ook non-binaire en transgender personen. Voor dit onderzoek hebben we onder andere gekeken naar ongelijkheid tussen mannen en vrouwen in verband met de economische zelfstandigheid van vrouwen.

Leeftijd

Discriminatie op grond van leeftijd is in Nederland nog maar relatief kortgeleden (2004) bij wet verboden. Het verbod geldt alleen op het gebied van werk. Het gaat dan om werving en selectie en ook, bijvoorbeeld, arbeidsvoorwaarden, ontslag en arbeidsomstandigheden. Onder sommige omstandigheden, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid, is onderscheid op leeftijd wel toegestaan. Denk bijvoorbeeld aan het minimumjeugdloon of doelgroepenbeleid bij begeleiding naar werk. In dit onderzoek hebben we gekeken naar discriminatie op grond van leeftijd bij het vinden van werk.

Met wie hebben we te maken?

Doel van dit onderzoek is na te gaan wat de wetgever kan doen om discriminatie tegen te gaan. Of wetten goed werken is niet alleen van de wetgever afhankelijk. Hieronder beschrijven we welke partijen, ook wel actoren genoemd, daar allemaal verantwoordelijk voor zijn en hoe zij elkaar beïnvloeden.

Burgers met discriminatie-ervaringen

De ervaringen van burgers met discriminatie zijn belangrijk om er achter te komen of wetgeving, beleid en uitvoering goed werken. Die ervaringen worden, als het goed is, steeds gebruikt om te kijken of het nodig is wetten, beleid en uitvoering aan te passen, te vernieuwen of af te schaffen. In het onderzoeksrapport spreken we soms van 'ervaren discriminatie'. Dat betekent niet dat je niet objectief kunt vaststellen of iets discriminatie is. Maar we gebruiken deze term onder meer omdat het onderzoek niet gaat over de vraag of juridisch gezien sprake is van discriminatie bij de ervaringen waarover mensen ons hebben verteld.

De wetgever(s)

De Eerste Kamer vormt samen met de Tweede Kamer en de regering de wetgever. De wetgever is dus niet één actor maar een ingewikkeld geheel van actoren die vaak verschillende bedoelingen hebben met de wetgeving. Dit onderzoek is gericht op de centrale wetgever. Maar ook de gemeenten stellen regels vast en hebben een belangrijke taak bij het tegengaan van discriminatie.

Beleidsmakers

Wetten kunnen pas werken als beleidsmakers en bestuursorganen ze 'invullen' met beleidsregels. Er zijn veel beleidsmakers. In de eerste plaats de ministers. Zij zijn verantwoordelijk voor het beleid. Hun ambtenaren maken het beleid. Verder wordt veel beleid gemaakt door gemeenten en provincies, maar ook door bijvoorbeeld arbeidsmarktregio's en gespecialiseerde overheidsorganisaties, zoals de Belastingdienst. Zeker voor antidiscriminiewetten geldt dat zij niet uit zichzelf werken. Daarom is het belangrijk te weten hoe die wetten worden uitgewerkt in beleidsregels.

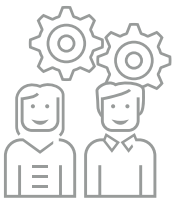
Uitvoerende organisaties en professionals

Na degenen die de beleidsregels maken, komen de uitvoerders. Daarvan zijn er heel veel. Uitvoeringsorganisaties verlenen onder andere subsidies, kennen uitkeringen toe en verlenen vergunningen. Andere uitvoeringsorganisaties zien erop toe dat burgers en bedrijven zich aan de regels houden. De bekendste uitvoeringsorganisatie is waarschijnlijk de politie. In de sociale zekerheid is UWV een bekend uitvoeringsorgaan. Steeds meer uitvoerings- en handhavingstaken worden geprivatiseerd. Maar of de overheid nu meer of minder betrokken is bij een uitvoeringsorganisatie, degenen die het beleid uitvoeren zijn het gezicht van de overheid. De burgers die iets wil of nodig heeft, heeft met hen te maken en daarom zijn zij belangrijk.

Er zijn veel redenen denkbaar waarom uitvoering niet optimaal verloopt: onduidelijke en vage regels, of abstracte of tegenstrijdige opdrachten aan de uitvoerders. Om te beoordelen of wetten goed werken is het daarom belangrijk de uitvoering in de gaten te houden.

De vier domeinen

Dit onderzoek gaat vooral over degenen die wetten en beleid in de praktijk gebruiken: uitvoerings- en handhavingsambtenaren, werkgevers, medewerkers van onderwijsinstellingen. In alle vier de domeinen die we hebben gekozen, hebben we met een aantal van hen gesproken. Hieronder beschrijven we hoe discriminatie een rol speelt in de domeinen.



De arbeidsmarkt

Werkgevers zijn verplicht hun werknemers een werkomgeving zonder discriminatie te bieden. Op de arbeidsmarkt zijn sommige groepen werknemers structureel in het nadeel. Het gaat dan bijvoorbeeld om vrouwen, mensen met een beperking of uit een etnische minderheidsgroep. Zij worden niet altijd bewust uitgesloten. Ze moeten ook opboksen tegen het beeld van de ‘normmedewerker’: een westerse man zonder arbeidsbeperking. Gelijke kansen creëren gebeurt daarom niet alleen bij werving en selectie. Werkgevers moeten ook aandacht schenken aan hoe hun werknemers kunnen zijn wie ze zijn en of de omstandigheden zo zijn dat iedereen op de beste manier zijn of haar werk kan doen.

Om werkgevers te stimuleren of soms dwingen om mensen in dienst te nemen die afwijken van de normmedewerker, bestaat er wetgeving. De wetgever wil daarmee werkgevers (en overheden en andere maatschappelijke partijen) actief betrekken bij zijn doel om toegang tot de arbeidsmarkt voor alle groepen mogelijk maken. Bij dit domein zien we ook regelmatig discriminatie op basis van leeftijd.



Het onderwijs

Op school leren leerlingen hoe je op een gelijkwaardige manier met anderen omgaat. Maar soms komt discriminatie al voor als ouders een kind aanmelden bij het basisonderwijs. Bijvoorbeeld als een school een kind met een beperking ‘wegadviseert’ zonder te kijken of de school het kind zelf zou kunnen ondersteunen.

Nederlandse scholen hebben een zekere autonomie. Dat betekent niet dat de overheid geen verplichtingen heeft. De overheid maakt wetten voor het onderwijs, betaalt het onderwijs en zorgt dat er extern toezicht is op het onderwijs. De Algemene wet gelijke behandeling schrijft voor dat alle scholen verplicht zijn te zorgen voor een leeromgeving zonder discriminatie.



De sociale zekerheid

De sociale zekerheid kent ingewikkelde wetten en regels. Wat de sociale zekerheid ook gecompliceerd maakt, is dat uitvoeringsorganisaties enerzijds fraude moeten aanpakken en anderzijds hulp moeten verlenen. Personen die afhankelijk zijn van de sociale zekerheid zijn kwetsbaar. Zij krijgen dan ook nog te maken met ingewikkelde formulieren, een zware bewijslast en ze mogen geen fouten maken. In het onderzoek hebben we daarom onder andere gekeken naar het niet-gebruik van voorzieningen en de vraag of discriminatie daarbij een rol speelt.

Door de toeslagenaffaire zijn ministeries en uitvoeringsorganisaties gaan kijken of regelingen en computermodellen discriminerende effecten kunnen hebben. Deskundigen wijzen erop dat algoritmes kunnen discrimineren als je ze voedt met gegevens die zijn gebaseerd op vooroordelen.



De politie

De politie is een bijzondere overheidsorganisatie die namens de staat geweld mag uitoefenen en vergaande bevoegdheden heeft. De politie kan bijvoorbeeld burgers onder bepaalde voorwaarden hun vrijheid afnemen. Daarom zijn politieambtenaren niet te vergelijken met 'gewone' ambtenaren. De taak van de politie is om burgers te beschermen, ook tegen discriminatie. Daarom is het onacceptabel als de politie zelf burgers discrimineert. Hoewel de politie in de loop der jaren veel maatregelen heeft ingevoerd om discriminatie tegen te gaan, komt discriminatie op grond van etniciteit nog steeds voor bij de politie. Zowel tussen politiemensen onderling als van burgers door de politie. Dat laatste noemen we etnisch profileren.

Aanbevelingen

Aan het eind van het rapport geeft de commissie antwoord op de hoofd- en deelvragen en komt met een aantal aanbevelingen.

De hieronder beschreven uitkomsten zijn een samenvatting. De volledige antwoorden zijn te vinden in het hoofdrapport **Gelijk recht doen**.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Wat kan de wetgever doen om discriminatie tegen te gaan? Om daar antwoord op te krijgen hebben we vier deelvragen gesteld.

De **eerste deelvraag** is: *Waardoor werkt de bestaande antidiscriminatiewetgeving onvoldoende om discriminatie tegen te gaan?* De antwoorden op die vraag staan in hoofdstuk 3. Een paar belangrijke punten daaruit:

- Discriminatie is vaak een gevolg van vooroordelen en (organisatie)culturen die je met wetten nauwelijks kunt veranderen.
- Voor de uitvoerders van de wet, zoals werkgevers en onderwijsinstellingen, is niet duidelijk genoeg wat de wet van hen vraagt. Bovendien hebben ze meestal andere prioriteiten (winst maken, voldoen aan andere eisen die de overheid stelt).
- Er is te weinig aandacht voor en zicht op structurele en institutionele discriminatie.

De **tweede deelvraag** is: *Welke maatregelen (nationaal en internationaal) zijn gebleken (on)succesvol bij het bestrijden van discriminatie?* Het antwoord daarop is gebaseerd op de deelrapporten en op hoofdstuk 5 van het hoofdrapport.

Succesvol

- De belangrijkste succesvolle maatregel is om uitvoeringsorganisaties en werkgevers een wettelijke verantwoordingsplicht op te leggen. Zij zouden bijvoorbeeld jaarlijks moeten rapporteren wat zij hebben gedaan om discriminatie te voorkomen of tegen te gaan.
- Een effectieve maatregel is ook om een quotabeleid, voorkeursbeleid of een beleid van streefcijfers in te voeren. Omdat dergelijke maatregelen weerstand kunnen oproepen, moeten zij samengaan met maatregelen om inclusie te bevorderen. Het kan hooguit om tijdelijke maatregelen gaan en voorwaarde is dat er daadwerkelijk sprake is van een achterstand van de groep waarvoor de maatregel is bedoeld.
- Het is belangrijk angsten of zorgen over kosten of nadelen van diversiteit en inclusie weg te nemen. Dat kan bijvoorbeeld door voorlichting of door kosten te compenseren.

Niet succesvol

Een aantal niet succesvolle maatregelen springt eruit:

- Niet succesvol is het om het helemaal aan personen die discriminatie ervaren over te laten om discriminatie aan te pakken. Zij komen veel obstakels tegen op de weg naar het recht.
- Wat ook niet werkt is de discretionaire ruimte van uitvoeringsambtenaren in te perken. Uitvoeringsambtenaren hebben beslisruimte nodig om maatwerk te kunnen bieden. Het is wel van belang hen verantwoording te laten afleggen over wat zij hebben gedaan om discriminatie tegen te gaan.
- Ook sancties zijn weinig succesvol. Dat komt in de eerste plaats doordat de route van het strafrecht ingewikkeld is en discriminatie moeilijk te bewijzen is. In de tweede plaats werkt motivatie om iets te bereiken beter dan angst voor sancties als je het niet doet. Tegelijkertijd is het ook zo dat van sancties het belangrijke signaal kan uitgaan dat discriminatie niet onbestraft blijft.

De **derde deelvraag** luidt: *Wat zijn gemeenschappelijke kenmerken van succesvolle maatregelen en wat zijn de niet succesvolle maatregelen?*

Gemeenschappelijke kenmerken van succesvolle maatregelen

- De normstelling – dus het discriminatieverbod of de gelijkebehandelingsnorm – en het doel ervan moeten duidelijk worden omschreven. Maatregelen zijn effectiever als zij tegelijkertijd met andere maatregelen worden ingezet.
- Hoe concreter het non-discriminatiedoel is verwoord en hoe beter het is afgestemd op het betreffende domein, hoe groter de kans op medewerking in het domein om het doel te bereiken.
- Aan het gebruik van algoritmes moeten strenge eisen worden gesteld. Profilering en besluitvorming op basis van algoritmes en uitwisseling van data moeten transparant, controleerbaar en doelmatig zijn.
- (Uitvoerings)organisaties hebben voldoende experimenteerruimte en -tijd nodig.
- Nodig zijn ook verplichte periodieke evaluaties en opvolging van de resultaten daarvan.

Niet succesvolle maatregelen

We hebben een groot aantal niet succesvolle maatregelen gevonden. We noemen er hier slechts een paar, onderverdeeld in categorieën. De complete lijst is te vinden in het hoofdrapport.

- *Normen, maatregelen en doelen*: onduidelijk geformuleerde normen en doelen of te veel en te complexe normen; maatregelen die niet aansluiten op mechanismen en top-downmaatregelen die niet bij de werkvloer of uitvoering aansluiten.
- *Mensbeeld, framing en stigmatisering*: uitgaan van de rationele burger met doenvermogen enerzijds en van de zwakke of frauderende burger anderzijds; de westerse normman als uitgangspunt nemen.
- *Statistiek en algoritmes*: onjuiste interpretatie van statistieken (algoritmes zijn niet neutraal als de data waarmee ze worden gevoed niet neutraal zijn); ingebouwde vooroordelen in zelflerende algoritmes.
- *Diversiteit/inclusie*: maatregelen die gericht zijn op assimilatie en niet op waardering van verschillen; niet de manager/medewerker op het juiste niveau verantwoordelijk maken voor de uitvoering van diversiteits- en inclusiebeleid.
- *Statistiek en algoritmes*: geen of bureaucratische klachtprocedures; uitsluitend intern toezicht en toezichthouders met onvoldoende bevoegdheden.

Het afwegingskader voor het parlement

De **vierde deelvraag** luidt: *Op welke wijze kunnen de antwoorden op de deelvragen 1-3 leiden tot een afwegingskader voor het toetsen van toekomstige wetgeving?* Op basis van ons onderzoek hebben we een soort checklist gemaakt. We noemen die het afwegingskader. Dat kader bestaat uit vragen die de wetgever zichzelf in het wetgevingsproces zou kunnen stellen om discriminatie te voorkomen of tegen te gaan. We hebben deze vragen ondergebracht bij zes thema's die we hieronder beschrijven. Voor de uitgebreidere versies met bijbehorende vragen verwijzen we naar het hoofdrapport.

1. Vertrouwen

Vertrouwen tussen overheid en burgers is de basis van een rechtvaardige samenleving. Wanneer de overheid wetten schrijft, is het daarom belangrijk dat zij er in principe van uitgaat dat burgers goedwillend en deugdzaam zijn. Ook werkgevers, onderwijsinstellingen en uitvoeringsambtenaren verdienen vertrouwen. De overheid kan vertrouwen bevorderen door zelf betrouwbaar te zijn en doelstellingen en beslissingen zorgvuldig uit te leggen en te motiveren. Als vertrouwen de basis is, zou de wetgever zichzelf onder andere de volgende vragen moeten stellen in het wetgevingsproces: tot wie richt de wetgeving zich, wie is de doelgroep van de wetgeving en heeft de wetgever een voldoende realistisch beeld van beide? Straalt de wet vertrouwen uit in deze personen?

2. Aandacht

In de gesprekken van de commissie en de onderzoekers met betrokkenen, bleek dat de betrokkenen blij waren met de aandacht. Wie met discriminatie te maken krijgt, heeft het nodig te worden gezien en gehoord. Discriminatie en de personen die daarvan slachtoffer zijn, verdienen de permanente aandacht van de wetgever. Die moet niet alleen oppassen voor discriminerende effecten van wetgeving. Hij moet ook ervaringsdeskundigen en andere betrokkenen laten meedenken over wetgeving.

Het belang van aandacht zou bij de beoordeling van wetsvoorstellen tot onder andere de volgende vragen moeten leiden: zijn de stemmen van betrokkenen en signalen van discriminatie voldoende serieus genomen? Is van tevoren onderzocht of maatregelen of voorschriften onbedoeld een discriminerend effect kunnen hebben? Overweeg of een discriminatie-effectrapportage zinvol kan zijn.

3. Normstelling en taalgebruik

In elke wet die zich daarvoor leent, zou een expliciete verwijzing naar het verbod op discriminatie moeten staan. In de Memorie van Toelichting zou kunnen worden opgenomen dat regelmatig moet worden beoordeeld hoe de antidiscriminatie-norm in de praktijk werkt. Normen zitten niet alleen in formele regels maar ook in taalgebruik en framing. Geef als wetgever het goede voorbeeld en pas op voor stigmatiserend taalgebruik en vooroordelen in wetteksten. Denk aan termen als: niet-leerbaren, thuiszitters, arbeidsongeschikten, laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen.

Daarbij horen onder andere de volgende vragen: welke termen of frames worden in de wetgeving en het wetgevingsproces gebruikt en kunnen die kwetsend zijn voor bepaalde groepen? Is in de wet een verwijzing opgenomen naar het verbod op discriminatie of blijkt dit op een andere manier uit de wet? Zijn de doelstellingen van de wet goed onderbouwd en gemotiveerd?

4. Eenvoud

Wetten en regels zijn ingewikkeld. Dat leidt er onder meer toe dat mensen geen gebruik maken van hun rechten. Het maakt het ook moeilijk voor individuen om een klacht te melden over discriminatie. De wetgever moet zorgen dat de toegang tot het recht zo eenvoudig mogelijk is. Informatie moet goed toegankelijk zijn, de wetgever moet ervoor zorgen dat er een vertaalslag wordt gemaakt van de wetstekst naar regels die begrijpelijk zijn voor burgers. De overheid heeft ook de plicht om te zorgen voor haar burgers en moet dus deze rechten toegankelijker maken. Daarbij horen onder andere de volgende vragen: voor wie is de wet bedoeld en is voldoende duidelijk voor die personen of organisaties wat van hen wordt verwacht? Is de wet begrijpelijk en navolgbaar voor burgers? Is er goede toelichting op en voorlichting over de wet?

5. Verantwoordelijkheid en leiderschap

De uitvoering, werkgeversorganisaties en onderwijsinstellingen spelen een belangrijke rol bij het voorkomen en tegengaan van discriminatie. De wetgever kan deze organisaties aansturen door eisen aan ze te stellen en erop toe te zien dat ze de regels naleven. Het is cruciaal dat de wetgever expliciet verantwoordelijkheid voor non-discriminatie geeft aan dit soort organisaties en erop toeziet dat verantwoordelijkheidsstructuren goed zijn georganiseerd.

Hij moet er in het wetgevingsproces op letten dat degenen die direct contact hebben met burgers daartoe zijn toegerust. Uitvoeringsambtenaren moeten expliciet de opdracht krijgen om niet naar de letter maar naar de geest van de wet te handelen. Zij moeten regelmatig verantwoording afleggen over het gebruik van hun discretionaire ruimte.

Het belang van verantwoordelijkheid en leiderschap leidt tot de volgende vragen: ligt vast wie verantwoordelijk is voor het tegengaan en voorkomen van discriminatie en het treffen van diversiteits- en inclusie maatregelen? Is geregeld dat beslissingen moeten worden gemotiveerd? Is geregeld dat de verantwoordelijken verantwoording moeten afleggen?

6. Heldere en effectieve (klacht)procedures

Het is niet verstandig mensen die discriminatie ervaren zelf verantwoordelijk te maken om discriminatie aan te pakken. Wel is het van belang om na te gaan of de huidige interne en externe klachtmogelijkheden voldoende zijn. Bovendien zou de wetgever moeten stimuleren dat organisaties waarop de normen van toepassing zijn duidelijke en effectieve procedures inrichten, bijvoorbeeld voor werving, selectie en promotie. Hij zou jaarlijkse rapportages daarover verplicht kunnen stellen.

Daarbij horen onder andere de volgende vragen: staan in de wet heldere, effectieve en zorgvuldige klacht- en juridische procedures? Is voldoende duidelijk waar mensen hun recht kunnen halen? Hoe is de bewijslast geregeld? Hoe is geregeld dat de wetgever kan leren van de uitkomsten van klachtprocedures?

Ten slotte

De commissie vindt het zinvol dit afwegingskader te gebruiken in de Eerste Kamer en ook aan te bieden aan de Tweede Kamer en de regering, met het verzoek er kennis van te nemen en het te gebruiken waar zij dit nuttig vinden. Omdat constante aandacht voor discriminatie noodzakelijk is, beveelt de commissie aan de Eerste Kamer aan om de voortgang van anti-discriminatiebeleid te blijven volgen. Het afwegingskader kan dan regelmatig worden geëvalueerd en bijgesteld.

In het rapport staan suggesties voor aanpassingen in het (grond)wettelijke kader. Bijvoorbeeld om gelijke behandeling als ‘voorwerp van aanhoudende zorg’ op te nemen in de Grondwet. Omdat de Eerste Kamer daarvoor zelf niet het initiatief kan nemen, adviseert de commissie de Eerste Kamer aan de regering te vragen om die suggesties te overwegen.

Eerste Kamer der Staten-Generaal

Kazernesstraat 52
2514 CV Den Haag

Postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00

e-mail postbus@eerstekamer.nl

website www.eerstekamer.nl



Twitter @eerstekamer



Instagram @eerstekamer



YouTube @eerstekamer

Overige websites

www.europapoort.nl

www.derdekamer.nl

www.staten-generaal.nl

