

Vergaderjaar 2020–2021

CXLIII

Verslag van de Tijdelijke commissie voorbereiding parlementair onderzoek effectiviteit anti-discriminatiewetgeving

A

VERSLAG EN ONDERZOEKSVORSTEL

Vastgesteld 26 januari 2021

Op 3 november 2020 heeft de Eerste Kamer de motie-Rosenmöller/Jorritsma-Lebbink c.s. aangenomen.¹ De motie betreft het onderwerp discriminatie en het verschil tussen de anti-discriminatiewetgeving op papier en de werking daarvan in de praktijk. In de motie wordt uitgesproken dat het wenselijk is te verkennen hoe parlementair onderzoek naar dit onderwerp kan worden uitgevoerd en wordt besloten een tijdelijke bijzondere commissie in te stellen met een beperkte voorbereidende taak. Deze voorbereidingscommissie is op 1 december 2020 ingesteld. De voorbereidingscommissie bestond uit de volgende leden:

- Martine Baay-Timmerman (50PLUS);
- Eric van der Burg (VVD; ondervoorzitter);
- Diederik van Dijk (SGP);
- Ruard Ganzevoort (GroenLinks; voorzitter);
- Arda Gerkens (SP);
- Henk Otten (Fractie-Otten);
- Ton Rombouts (CDA);
- Petra Stienen (D66);
- Maarten Verkerk (ChristenUnie);
- Mei Li Vos (PvdA);
- Loek van Wely (Fractie-Van Pareren)

Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Regeling parlementair en extern onderzoek Eerste Kamer had de commissie de taak een onderzoeksvoorstel op te stellen. De commissie heeft in totaal vijf maal vergaderd en heeft op 26 januari 2021 haar onderzoeksvoorstel vastgesteld. Dit voorstel treft u hieronder aan.

1. Aanleiding

In het dagelijkse verkeer in Nederland wordt veelvuldig onderscheid tussen personen en groepen gemaakt. Vaak is dat niet problematisch. Onderscheid op basis van objectieve en redelijke criteria is in het

¹ Kamerstukken I 2020/21, 35 570, E.

Nederlandse recht immers toegestaan. Zonder onderscheid geen diversiteit, en zonder onderscheid geen mogelijkheid om andere grondrechten uit te oefenen, zoals de vrijheid van godsdienst, van vereniging, van meningsuiting of van onderwijs (c.q. richting). In het Nederlandse rechtssysteem is het non-discriminatiebeginsel dan ook geen «supergrondrecht» dat boven andere grondrechten zal staan. In voorkomende gevallen moet steeds worden beoordeeld of een eventueel onderscheid gerechtvaardigd is op basis van objectieve criteria en worden afgewogen hoe dat zich verhoudt tot andere grondrechten.

Onderscheid waarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat is problematisch en op grond van nationaal en internationaal recht verboden. Binnen de categorie verboden onderscheid neemt discriminatie een prominente en eigen positie in. Discriminatie is meer dan alleen verboden onderscheid. Het gaat om het maken van onderscheid dat op enigerlei wijze krenkend is of een ongerechtvaardigd nadeel oplevert², op een wijze waarbij de benadeelde duidelijk wordt gemaakt dat deze niet als gelijkwaardig mens wordt gezien.³ Anders gezegd, bij discriminatie is de menselijke waardigheid in het geding.

Dat discriminatie ten enenmale verwerpelijk is, staat voor de commissie niet ter discussie. Niet voor niets is er veel nationale en internationale regelgeving die discriminatie verbiedt. Artikel 1 Grondwet bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld worden en dat discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, niet is toegestaan. De Algemene wet gelijke behandeling verbiedt op het gebied van arbeid en het vrije beroep en het sociaaleconomisch terrein ongerechtvaardigd onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Er is een aparte Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en een aparte Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid. Daarnaast bestaat er al sinds 1980 een Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Discriminatie is verder in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Qua misdrijven komen hier onder meer discriminerende belediging (artikel 137c), aanzetten tot haat of discriminatie (artikel 137d) of het al dan niet opzettelijk discrimineren in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf (artikel 137g en artikel 429quater) aan de orde. Ook in het privaatrecht vinden we enkele bepalingen die beogen discriminatie tegen te gaan. Artikel 7:646 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt bijvoorbeeld dat de werkgever geen onderscheid mag maken tussen mannen en vrouwen bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst, het verstrekken van onderricht aan de werknemer, in de arbeidsvoorwaarden, bij de arbeidsomstandigheden bij de bevordering en bij de opzegging van de arbeidsovereenkomst. De artikelen 7:648 en 7:649 van het Burgerlijk Wetboek staan alleen bij een objectieve rechtvaardiging een onderscheid in arbeidsduur (deeltijd vs. voltijd) en soort aanstelling (vaste vs. tijdelijke overeenkomst) toe.

² Jägers en Loof, Artikel 1 Grondwet, Wetenschappelijk commentaar op <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/>.

³ Minister De Gaay Fortman zei in december 1976: «Discriminatie is een ander behandelen op een zodanige wijze, dat hij die ander duidelijk maakt, dat hij deze [in] aspecten van zijn mens zijn als een onvolwaardige beschouwt». Handelingen II 1976/77, p. 2150–2151.

Daarnaast kan op verschillende bepalingen in internationale verdragen of in het EU-recht worden gewezen, bijvoorbeeld artikel 14 van het EVRM of artikel 26 van het IVBPR. Wetten in formele zin kunnen door de rechter niet aan de Grondwet, maar wel aan deze eenieder verbindende verdragsbepalingen worden getoetst. Ook sommige bepalingen van het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het VN-Verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap zijn als eenieder verbindende bepalingen aan te merken die voor de Nederlandse rechter kunnen worden ingeroepen. Bepalingen inzake gelijkheid en non-discriminatie in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het EU-werkingsverdrag en het EU-Grondrechtenhandvest en diverse EU-richtlijnen komen hier nog bij.

Kortom, de bescherming tegen discriminatie lijkt op papier goed geregeld. Toch zijn er sterke aanwijzingen dat discriminatie in de praktijk nog altijd een groot en urgent probleem is. De rapporten «Discriminatiecijfers in 2019» en «Ervaren discriminatie in Nederland II» van april 2020 tonen juist een toename van het aantal meldingen en vragen.⁴ In 2018 en 2019 was er veel te doen over discriminerende uitzendbureaus: bureaus die niet aangesloten waren bij de overkoepelende brancheorganisaties bleken 40% van de discriminerende verzoeken van potentiële opdrachtgevers te honoreren.⁵ In november 2020 concludeerde het College voor de Rechten van de Mens dat nog altijd 43% van de vrouwen op de arbeidsmarkt te maken krijgt met situaties die duiden op zwangerschapsdiscriminatie en dat er op dit terrein sinds 2012 niets verbeterd is.⁶ Eveneens in november lanceerde het Minister van OCW de website <https://kiesmij.nl/> om stagediscriminatie bespreekbaar te maken en te voorkomen.

En zo zijn er meer voorbeelden te geven. RTL Nieuws houdt een speciaal dossier over racisme en discriminatie in de zorg bij⁷, de gemeente Amsterdam stelde vast dat een derde van de verhuurmakelaars bereid is te discrimineren op etniciteit⁸ en in de gemeente Arnhem ontstond ophef over het niet publiceren van een rapport over discriminatie op grond van achtergrond of leeftijd in het personeelsbeleid van de gemeente.⁹ Bij de zogenaamde Toeslagenaffaire van de Belastingdienst, waarnaar de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van de Tweede Kamer onderzoek heeft gedaan, moest worden vastgesteld dat vooral burgers met een tweede nationaliteit getroffen werden. Ten slotte kunnen maatregelen om ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen tegen te gaan – «positieve actie» of voorkeursbeleid – te ver gaan en juist andere groepen te zeer benadelen, zoals in de zomer van 2020 bleek ten aanzien van het beleid van de Technische Universiteit Eindhoven.¹⁰

De hiervoor genoemde voorbeelden gaan over discriminatie op verschillende gronden en verschillende terreinen. In een aantal gevallen gaat het om discriminatie op structurele basis (waarbij ook structureel verbetering

⁴ Bijlagen bij Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 184. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt in de aanbiedingsbrief: «De politie registreerde vorig jaar 17 procent meer discriminatie-incidenten. Bij de ADV's gaat het om toename van 1,4 procent. Bij MiND steeg het aantal meldingen van discriminatie op internet met 19 procent. Bij het College voor de Rechten van de Mens nam het aantal verzoeken om een oordeel met 6 procent toe en er kwamen 11 procent meer vragen en meldingen binnen.»

⁵ Onderzoeksrapport Inspectie SZW, *Mystery Calling* onderzoek, mei 2019.

⁶ Onderzoeksrapport «Zwanger en werk: dat baart zorgen. Derde onderzoek naar discriminatie op de arbeidsmarkt van zwangere vrouwen en moeders met jonge kinderen».

⁷ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/bundel/5188317/racisme-discriminatie-zorg>.

⁸ «Deel makelaars discrimineert bij verhuur», *Telegraaf* 20 april 2020.

⁹ «Discriminatie bij gemeente Arnhem hoort hoog op de agenda te staan», *AD* 26 november 2020.

¹⁰ College voor de rechten van de mens 2 juli 2020, Oordeelnummer 2020–53.

uitblijft), die soms als het ware in het systeem is ingebakken. Daarbij hoeft van opzet geen sprake te zijn, maar voor de effecten is het minder van belang of discriminatie bewust of onbewust plaatsvindt. De voorbeelden hebben, hoezeer ze onderling ook verschillen, gemeen dat het steeds om vormen van onderscheid gaat die (soms evident) in strijd zijn met de geldende anti-discriminatiewetgeving. Toch komen deze vormen voor en zijn ze soms bijzonder hardnekkig. Er is kortom, zoals ook in de motie-Rosenmöller/Jorritsma-Lebbink c.s. werd gesteld, een kloof tussen de wet op papier en de wet in praktijk. Daarom is er alle aanleiding om een parlementair onderzoek naar deze kloof in te stellen.

2. Onderzoeksvraag en deelvragen

Bij het formuleren van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen heeft de commissie tot uitgangspunt genomen dat er enerzijds nu al keuzes moeten worden gemaakt, maar dat anderzijds de nog in te stellen parlementaire onderzoekscmissie de ruimte moet hebben om haar onderzoek naar eigen inzicht en zeker ook aan de hand van voortschrijdend inzicht in te richten. Anders gezegd, de onderzoekscmissie moet de mogelijkheid hebben de onderzoeksvragen nader aan te scherpen en eigen of aanvullende accenten te leggen zonder dat hiervoor een apart mandaat van de Kamer behoeft te worden gevraagd.

De hoofdvraag van het parlementaire onderzoek dient naar het oordeel van de commissie te zijn:

Wat zijn de oorzaken van en mogelijke oplossingen voor de geconstateerde kloof tussen de wet op papier en de wet in praktijk als het gaat om discriminatie?

Bij zowel de oorzaken als de oplossingen gaat het in het bijzonder om de rol die het *parlement* speelt of kan spelen, zowel in het wetgevingsproces als bij de controle van het beleid waarvoor bewindslieden in de Kamers verantwoording afleggen. De term «parlementair onderzoek» moet dus letterlijk genomen worden: het parlement, c.q. een Kamer daarvan, onderzoekt zijn eigen rol op het punt van de effectiviteit van anti-discriminatiewetgeving. Dat wil niet zeggen dat de insteek is dat de onderzoekscmissie gaat bezien wat het parlement in het verleden fout heeft gedaan. Het gaat er vooral om dat duidelijk wordt waar in de keten van wetgeving naar beleid naar effecten en ervaringen (zie hieronder) haperingen optreden en wat het parlement kan doen om zulke haperingen te voorkomen of te redresseren. Een andere term voor deze vorm van parlementair onderzoek is «wetgevingsonderzoek». Wetgevingsonderzoek richt zich op de kwaliteit en effecten van wetgeving en beleid. Daarmee staat wetgevingsonderzoek tegenover «politiek onderzoek», waarin het gaat om het aanwijzen van politiek verantwoordelijken.¹¹ Die laatste vorm van onderzoek beoogt de commissie uitdrukkelijk niet.

Het onderzoek kan uitgaan van een ketenmodel waarbij een aantal schakels kan worden onderscheiden:

- De **Grondwet** en de internationale **verdragen** geven de fundamentele kaders aan.

¹¹ De Parlementaire Onderzoekscmissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, die in 2011–2012 voor de Eerste Kamer parlementair onderzoek verrichtte, kwalificeerde haar onderzoek eveneens als «wetgevingsonderzoek» (Kamerstukken I 2012/13, C, A-B, p. 3 en p. 21). Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 27 oktober 2020 werd gesproken van een onderzoek «met name vanuit het wetgevingsperspectief» (Handelingen I 2020/21, nr. 7, item 3, p. 13–14) en van onderzoek «vanuit de wetgevingsrol die wij hebben, plus de uitvoering» (Handelingen I 2020/21, nr. 7, item 3, p. 17).

- De **wet** in formele zin is de uitwerking van deze fundamentele kaders. Vaak gaat het om de codificatie van wat reeds langs als juist wordt aanvaard. Wetten worden door het parlement getoetst aan de Grondwet en door de rechter desgevraagd aan eenieder verbindende verdragsbepalingen.
- Het **beleid** van de overheid en overheidsdiensten en van maatschappelijke actoren dient zich af te spelen binnen de wettelijke kaders en kan daaraan worden getoetst door de rechter. Toezichhouders spelen hier ook een rol.
- De **effecten** van beleid zijn de objectief waarneembare handelingen van overheidsdiensten en maatschappelijke actoren en de feitelijke consequenties daarvan.
- De **ervaringen** van burgers betreffen de subjectieve impact van deze effecten voor individuen en groepen burgers waardoor zij zich benadeeld of gekrenkt kunnen voelen.

In elk van deze ketens kunnen haperingen optreden: Grondwet en verdragen kunnen bij nadere beschouwing onvoldoende bescherming bieden, de wet en het beleid kunnen eveneens onvoldoende bescherming bieden of zelfs discriminerende elementen bevatten, objectief kan wordt vastgesteld of beleid tot discriminerende effecten leidt en ten slotte kunnen mensen (subjectief) discriminatie ervaren, waardoor het vertrouwen in instituties geschaad wordt. Het is daarom zaak de gehele keten onder de loep te nemen. De samenhang tussen de schakels is van belang voor de fundamentele vraag of en hoe bij wetgeving en controle de anti-discriminatoire bedoelingen van de wetgever worden gerealiseerd. Daarmee gaat het ten principale om het voor de Eerste Kamer centrale criterium van doeltreffendheid van wetgeving. In de analyse zal de vraag beantwoord moeten worden waar in deze keten de doorwerking van de anti-discriminatoire bedoelingen stagneert zodat de effectiviteit van wetgeving wordt ondermijnd.¹²

Voor wat betreft deelvragen denkt de commissie aan:

1. Analytisch:

Welke factoren bepalen bij de verschillende schakels in het ketenmodel de effectiviteit van anti-discriminatoire wetgeving?

Hierbij is te denken aan:

- elementen van de wetgeving zelf, variërend van te beperkte of onduidelijke begrippen tot een (vooraf bekend) tekort aan handhavingscapaciteit;
- draagvlak in de samenleving of het gebrek daaraan (en dus onrealistische verwachtingen van de wetgever, c.q. wensdenken);
- prioritering in het handhavingsbeleid van de overheid;
- tegenstrijdige impulsen waardoor overheidsdiensten en maatschappelijke actoren discriminerend beleid ontwikkelen;
- ambtelijke of publieke professionaliteit;
- onbedoeld discriminerende effecten;
- de rol van algoritmen en
- subjectieve ervaringen.

¹² Het gaat dus om de keten als geheel, waaruit volgt dat de in te stellen onderzoekscommissie bijvoorbeeld niet de subjectieve ervaringen van burgers zelfstandig, dan wel geïsoleerd zou moeten bestuderen.

2. Comparatief:

Welke inzichten kunnen worden ontleend aan oorzaken die in andere landen (bijvoorbeeld zoals blijkt uit de rapporten van Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa) zijn gevonden of oplossingen die daar door parlementen zijn beproefd?

Hierbij is uiteraard rekening te houden met landspecifieke factoren zodat geen oneigenlijke vergelijkingen of projecties ontstaan.¹³ Het is aan de onderzoekscommissie te bepalen welke andere landen zij in haar vergelijking wenst te betrekken.

3. Oplossingsgericht:

Is het mogelijk een afwegingskader en/of een lijst met aandachtspunten te formuleren die behulpzaam kunnen zijn bij het toetsen van toekomstige wetgeving of toekomstig beleid door het parlement?

De commissie tekent bij deze deelvraag aan dat de uitkomst kan zijn dat het niet mogelijk of zinvol is een afwegingskader of aandachtspunten te formuleren, bijvoorbeeld omdat het probleem niet zozeer in wetgeving of beleid, maar vooral in menselijk gedrag zit. In zo'n geval moeten oplossingen eerder in onderwijs of campagnes worden gevonden. Het is niet de taak van deze voorbereidende commissie om hier al uitspraken over te doen; dat is aan de parlementaire onderzoekscommissie.

Een parlementair onderzoek naar de oorzaken van en mogelijke oplossingen voor de kloof tussen de wet op papier en de wet in praktijk dient goed afgebakend te zijn. Hierop is tijdens de Algemene Politieke Beschuwingen van 27 oktober 2020 gewezen en de commissie onderschrijft de noodzaak van een goede afbakening volledig. Discriminatie kan op veel verschillende gronden plaatsvinden: godsdienst of levensovertuiging, politieke gezindheid, ras (waaronder huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming en antisemitisme), geslacht (waaronder geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie, en inclusief zwangerschap, bevalling en moederschap), nationaliteit, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, handicap of chronische ziekte, leeftijd of het karakter van een arbeidsovereenkomst (voltijd of deeltijd, vast of flexibel). Het probleem van discriminatie speelt op diverse terreinen, bijvoorbeeld arbeidsmarkt, woningmarkt, medische zorg, onderwijs, bejegening door de politie, sociale zekerheid of strafrecht. Het kan ervaren worden in de relatie met medeburgers, met maatschappelijke organisaties en bedrijven en met de overheid of een van haar instellingen. Het is vrijwel onmogelijk om alle vormen van discriminatie op al deze terreinen in kaart te brengen, te verklaren en er mogelijke oplossingen voor te bedenken.

De commissie meent dat dit ook niet nodig is. Het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten uit 2012¹⁴ heeft laten zien dat op basis van goedgekozen en gerichte casusstudies algemene uitspraken over een bepaald

¹³ Het kan hierbij, naast de effectiviteit van nationale anti-discriminatoire wetgeving, ook gaan om de effectiviteit van de doorwerking van internationaal- of Europeesrechtelijke anti-discriminatiebepalingen. De commissie denkt onder meer aan de effectiviteit van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap op lokaal niveau in verschillende landen, bijvoorbeeld bij het toegankelijk maken van (overheids)gebouwen voor gehandicapten.

¹⁴ Kamerstukken I 2012/13, C, A-B. Onder letter C verscheen een deelrapport met de casusstudies. Onder letter D werden de verslagen van de verhoren («openbare gesprekken») gepubliceerd.

onderwerp kunnen worden gedaan. Anders gezegd, de vorige parlementaire onderzoekscommissie hoefde niet alle 271 besluiten tot privatisering en verzelfstandiging, genomen in de periode 1989–2010, te bestuderen om tot algemene analyses, conclusies en aanbevelingen ten aanzien van privatiseringen en verzelfstandigingen te kunnen komen. Een grondige bestudering van vier casus en de parlementaire debatten over het generieke privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid volstond.¹⁵ De commissie stelt daarom voor dat de in te stellen nieuwe parlementaire onderzoekscommissie eveneens een aantal gerichte casusstudies verricht of laat verrichten.

De commissie acht het zinvol bij de keuze van de casus te focussen op sectoren waar de overheid zelf diensten aanbiedt of sectoren die sterk door de overheid gereguleerd zijn en waar ondanks evident anti-discriminatoire wetgeving duidelijk sprake is van (ervaringen van) discriminatie. Dit betekent dat het maatschappelijk verkeer tussen burgers onderling als onderzoeksobject afvalt. Daarmee blijft het onderzoek dichter bij de wetgevende en controlerende taak van de Kamer en dus bij de samenhang tussen de schakels in het ketenmodel. Bovendien blijft het onderzoek daarmee dichter bij de verticale werking van de grondrechten.

In de tweede plaats acht de commissie het zinvol om bij de keuze van de casus ervoor te zorgen dat verschillende discriminatiegronden in beeld komen (ras/etniciteit, geslacht en/of seksuele gerichtheid, leeftijd, beperkingen, levensovertuigingen). Dit zal wellicht niet het hele spectrum beslaan, maar in elk geval voldoende heterogeniteit garanderen.

De sectoren die door middel van casusonderzoek geanalyseerd zouden moeten worden en de discriminatiegronden die daarbinnen ten minste aan de orde zouden moeten komen, zijn naar het oordeel van de commissie:

De **arbeidsmarkt**, omdat juist het hebben van werk mensen in staat stelt mee te doen in de maatschappij en zich te ontwikkelen. Bij het onderzoek moet het niet louter gaan om gelijke kansen bij de toegang tot werk, maar ook om zaken als gelijk loon voor gelijk werk, gelijke kansen op scholing en promotie, diversiteit in teams en dergelijke. Hoewel de commissie het van belang acht dat naar zoveel mogelijk vormen van discriminatie op het werk wordt gekeken, meent zij dat een casusstudie zich vooral zou moeten richten op de positie van vrouwen, van mensen met een migratieachtergrond¹⁶ en van arbeidsgehandicapten. Daarnaast zou leeftijdsdiscriminatie onderdeel van het onderzoek moeten zijn.

Het **onderwijs**, omdat dit de grote motor van gelijke kansen zou moeten zijn, maar dit in de praktijk niet altijd is. Het onderzoek zou zich enerzijds moeten richten op bewuste en onbewuste discriminatie in de praktijk, waardoor bijvoorbeeld leerlingen met een migratieachtergrond lastiger een stageplek vinden, maar anderzijds op de vraag of wetgeving en beleid verhinderen dat het onderwijs daadwerkelijk gelijke kansen verschaft, met name aan leerlingen met een sociaaleconomisch zwakkere uitgangspositie en/of lichamelijke of mentale beperking. Volgens sommigen draagt het onderwijsstelsel door haar structuren en selectiemechanismen juist bij aan segregatie tussen kinderen met kansrijke en kansarme achtergronden.

¹⁵ Kamerstukken I 2012/13, C, A-B, p. 21. De casus waren de privatisering van de post en telefonie, de verzelfstandiging van de NS en de uitplaatsing van ProRail, de privatisering van de reïntegratiedienstverlening en de privatisering, ontvlechting en marktwerking in de energiesector.

¹⁶ Daar gaat het dus om de discriminatiegrond «ras», waaronder ook huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming vallen.

Een bijzonder aandachtspunt zou moeten zijn of het onderwijs een effectieve bijdrage levert aan de bestrijding van antisemitisme, een vorm van discriminatie die gelet op haar historische wortels bij uitstek veroordeling verdient. Het onderzoek richt zich niet op de discussie over de relatie tussen onderwijsvrijheid en discriminatie.

Het domein van de **sociale zekerheid**, om twee redenen. In de eerste plaats gaat het hier om een domein dat een vangnet biedt voor mensen met een sociale of sociaaleconomische achterstand. Juist door dit vangnet moeten zij in staat worden gesteld toch volwaardig aan de samenleving deel te nemen. In de tweede plaats constateert de commissie dat juist binnen de sociale zekerheid wet- en regelgeving en beleid onbewust discriminerende effecten kunnen hebben: het leek neutraal en het was niet zo bedoeld, maar het pakte anders uit. Recent bleek dat op bijzonder schrijnende wijze in de zogenaamde Toeslagenaffaire.¹⁷ Een casusstudie zou zich met name op mensen met een migratieachtergrond en/of een tweede nationaliteit moeten richten. Daarnaast zou er aandacht moeten zijn voor de complexiteit van regelgeving, beleid en communicatie binnen de sociale zekerheid. Die complexiteit kan de ca. 2,5 miljoen mensen die moeite hebben met lezen en schrijven¹⁸ voor grote problemen stellen. Het terrein van de sociale zekerheid leent zich ten slotte goed voor onderzoek naar de rol van algoritmes in relatie tot discriminatie.

Het optreden van de **politie**, omdat juist de politie iedereen in Nederland gelijkwaardig dient te behandelen. Juist bij de uitoefening van staatsmacht zoals door politieambtenaren mogen allen die zich in Nederland bevinden verwachten dat er niet wordt gediscrimineerd op basis van welke grond dan ook. Toch wordt de Nederlandse politie regelmatig met het onderwerp discriminatie in verband gebracht, waarbij het doorgaans gaat om de positie van mensen met een migratieachtergrond. Ook leeft de vraag of de bescherming van seksuele en genderminderheden adequaat is geborgd. Het zou bij het onderzoek niet louter moeten gaan om het gedrag van de individuele politieambtenaar; ook bij de politie kunnen de discriminerende effecten onbedoeld voortvloeien uit wet- en regelgeving of beleid, bijvoorbeeld bij het werken op basis van risicoprofielen die neutraal lijken, maar het in de praktijk niet zijn. Ook het terrein van de politie leent zich goed voor onderzoek naar de rol van algoritmes in relatie tot discriminatie.

Met deze vier sectoren zijn niet alleen voor de burgers belangrijke domeinen gedefinieerd waarin ook de verschillende discriminatiegronden aan bod komen, er zijn ook vier sectoren aan de orde waarbij de relatie met de overheid verschilt. De aansturing door de overheid vertoont bij de respectieve sectoren van arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie een toenemende intensiteit.

In de casusstudies kan telkens gestart worden met een inventarisatie van bestaand empirisch onderzoek per sector en de patronen en processen die daarin zichtbaar worden. In aanvulling daarop kan dan geanalyseerd worden hoe die patronen en processen samenhangen met de verschillende schakels in de keten. De uitkomsten uit de casusstudies verschaffen de parlementaire onderzoekscommissie het materiaal, c.q. de kwalitatieve gegevens op basis waarvan zij de hoofd- en deelvragen kan beantwoorden en aan theorieontwikkeling kan doen (methode van de gefundeerde theorie of *grounded theory*). Mocht de onderzoekscommissie van

¹⁷ Zie het Verslag met de titel «Ongekend onrecht» van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2).

¹⁸ Cijfers van <https://www.lezenenschrijven.nl/voor-gemeenten/feiten-en-cijfers>.

oordeel zijn dat zij met meer, minder of andere casus dient te werken, dan moet daar wat de commissie betreft de ruimte voor zijn. Zij tekent daarbij wel aan dat wat haar betreft een onderzoek naar de arbeidsmarkt en het onderwijs wezenlijk is.

Het ketenmodel en de te kiezen casusstudies kunnen worden verwerkt in een analytische matrix die de eerste deelvraag operationaliseert. De internationaal-comparatieve tweede deelvraag en de vraag naar oplosrichtingen kunnen vervolgens in dezelfde matrix worden ingevuld, zo mogelijk leidend tot een kader voor de afweging voor de toetsing van wetgeving of de controle op uitgevoerd beleid.

	Arbeidsmarkt	Onderwijs	Sociale zekerheid	Politie
Grondwettelijke kaders en verdragen				
Formele wetten				
Beleid van overheid en maatschappelijke actoren				
Effecten van beleid				
Ervaringen				

3. Eventuele samenloop met initiatieven regering

De commissie heeft bij het formuleren van haar onderzoeksvoorstel overwogen hoe het voorgenomen parlementair onderzoek zich verhoudt tot de door de regering aangekondigde staatscommissie discriminatie en racisme.¹⁹ De voorzitter en ondervoorzitter van de commissie hebben hierover ook afstemming gezocht met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²⁰ De commissie is van oordeel dat er eerder sprake is van complementariteit dan van overlap. Het in dit verslag gepresenteerde onderzoeksvoorstel richt zich specifiek op de rol van het parlement bij het vaststellen en toetsen van wetgeving en bij de controle van het beleid. Voor wat betreft dat aspect verschilt het onderzoeksvoorstel wezenlijk van het initiatief van de regering. Hoewel daaromtrent uiteraard nog beslissingen moeten worden genomen, lijkt het regeringsinitiatief zich ook meer te richten op de effecten van beleid en de ervaringen van burgers.

Uiteraard ziet de commissie wel raakvlakken tussen de initiatieven van de Kamer en de regering, maar zij stelt vast dat die initiatieven elkaar juist kunnen versterken. Bij haar werkzaamheden heeft de commissie steeds op ambtelijk niveau contacten met het Ministerie van Binnenlandse Zaken onderhouden en het lijkt haar dienstig dat de nog in te stellen parlementaire onderzoekscommissie deze contacten voortzet. Naar het oordeel van de commissie is dat niet alleen nuttig met het oog op de inhoudelijke afstemming, maar tevens gelet op de bemensing van de staatscommissie in relatie tot de voor de parlementaire onderzoekscommissie te werven externe ondersteuning. Afstemming is verder nuttig in de fase van de openbare gesprekken van de parlementaire onderzoekscommissie (zie onder 6). De commissie gaat er overigens vanuit dat deze afstemming van twee kanten komt.

¹⁹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 9 december 2020, kenmerk 2020-0000731035.

²⁰ Tijdens een gesprek dat op 6 januari 2021 heeft plaatsgevonden.

4. In te zetten onderzoeksinstrument

De Regeling parlementair en extern onderzoek Eerste Kamer geeft de Kamer de keuze tussen een parlementaire enquête, een «gewoon» parlementair onderzoek en extern onderzoek uitgevoerd door derden. De commissie verwacht niet dat bij het in te stellen onderzoek behoefte zal bestaan aan de dwangbevoegdheden op basis van de Wet op de parlementaire enquête 2008. Een parlementaire enquête acht zij dan ook vooralsnog een te zwaar middel. Bij extern onderzoek is de uitvoerder zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en de uitkomsten (artikel 3, eerste lid, Regeling parlementair en extern onderzoek). Anders gezegd, de Kamer is niet bij het onderzoek betrokken, zij het dat zij een klankbordgroep van leden uit de meest betrokken commissie kan instellen (artikel 3, derde lid).

De commissie meent dat de betrokkenheid van de Kamer bij extern onderzoek naar discriminatie te gering is en beveelt daarom aan dat de Kamer een parlementair onderzoek instelt. De in te stellen parlementaire onderzoekscommissie kan worden ondersteund door een staf die deels uit vaste medewerkers van de Kamer bestaat (griffier en informatiespecialist) en deels uit extern ingehuurd en bijvoorbeeld bij de Kamer gedetacheerde specialisten (onderzoekscoördinator en casusonderzoekers). De specialisten verrichten op basis van hun deskundigheid het casusonderzoek, maar de betrokkenheid van de leden van de parlementaire onderzoekscommissie is groter dan bij puur extern onderzoek. Dat is ook logisch, want de casusstudies worden uiteindelijk onder verantwoordelijkheid van de onderzoekscommissie gepubliceerd.²¹

5. Benodigde (ambtelijke) ondersteuning

De commissie verwacht dat voor een gedegen parlementair onderzoek de volgende ondersteuning benodigd is:

- Een griffier;
- Een onderzoekscoördinator;
- Een stafmedewerker;
- Vier gespecialiseerde casusonderzoekers (een per casus) en
- Een informatiespecialist.

De griffier krijgt de dagelijkse leiding over het commissiewerk, terwijl de onderzoekscoördinator is belast met het opzetten en coördineren van de casusstudies en het verwerken van de resultaten daarvan. Deze taakverdeling heeft bij het parlementaire onderzoek naar privatisering en verzelfstandiging in 2011–2012 goed gewerkt.

De commissie stelt vast dat het om diverse redenen niet mogelijk is de volledige staf van de parlementaire onderzoekscommissie uit de vaste medewerkers van de griffie van de Eerste Kamer te rekruteren. De griffie is daarvoor te klein en beschikt niet over gespecialiseerde onderzoekers die op het casusonderzoek kunnen worden gezet. Vanuit de vaste medewerkers van de griffie zijn wel een griffier en een informatiespecialist beschikbaar. De onderzoekscoördinator (bij voorkeur iemand met veel onderzoekservaring) en de gespecialiseerde externe casusonderzoekers zullen buiten de Kamer moeten worden geworven. Zij kunnen bijvoorbeeld op detachingsbasis aan de commissiestaf worden toegevoegd. Op deze wijze is, anders dan bij volledig extern onderzoek (zie onder 4),

²¹ De commissie verwijst naar het deelrapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verszelfstandiging Overheidsdiensten uit 2012 (Kamerstukken I 2012/13, C, C). Dit bestond uit de door de onderzoekscommissie verrichte casusstudies. «Voor de inhoud van dit rapport is vanzelfsprekend de commissie verantwoordelijk», aldus de inleiding op p. 5. Dat is een wezenlijk verschil met puur extern onderzoek.

een volwaardige betrokkenheid van de leden van de parlementaire onderzoekscommissie bij het casusonderzoek gegarandeerd.

6. Tijdsduur

Een parlementaire onderzoekscommissie beschikt over dezelfde bevoegdheden als reguliere Kamercommissies (artikel 9 Regeling parlementair en extern onderzoek). Zo kan de onderzoekscommissie «personen horen van wier oordeel zij kennis wenst te nemen» (artikel 52 Reglement van Orde). De commissie veronderstelt dat de onderzoekscommissie zich in iedere fase van haar onderzoek laat informeren door belanghebbenden en (ervarings)deskundigen. Medewerking verlenen aan een parlementaire onderzoekscommissie geschiedt overigens op basis van vrijwilligheid (artikel 10 Regeling parlementair en extern onderzoek).²²

De commissie gaat ervan uit dat een parlementaire onderzoekscommissie circa een jaar nodig zal hebben om haar onderzoek volledig uit te voeren. Het is aan de onderzoekscommissie zelf om haar werk in te delen en haar planning te maken, maar mogelijke fases in het onderzoek kunnen zijn:

Fase 1: instelling en opstarten van de commissie met in eerste instantie nog beperkte ondersteuning, aanscherping van de onderzoeksvragen, definitieve selectie van de casus, werven onderzoekscoördinator en externe onderzoekers (ca. 2 maanden).

Fase 2: eerst literatuurstudie op basis van bestaand empirisch onderzoek²³, vervolgens casusstudies aan de hand van hoofd- en deelvragen en het ketenmodel (ca. 4 maanden).

Fase 3: op basis van de resultaten van de vorige fase voorgesprekken en uiteindelijk openbare gesprekken met door de commissie te bepalen personen. Al deze gesprekken en verhoren vergen een zorgvuldige voorbereiding (ca. 3 maanden).

Fase 4: opstellen van het eindrapport (ca. 3 maanden).

Voor elke fase is betrokkenheid van de leden van de parlementaire onderzoekscommissie vereist, zij het niet steeds in dezelfde mate. In fase 1 zal waarschijnlijk volstaan kunnen worden met beschikbaarheid op vergaderdagen, maar wordt wel een aantal cruciale beslissingen genomen. Vanaf deze fase moeten de commissieleden zich ook in het onderwerp van het onderzoek gaan inlezen. In fase 2 ligt het zwaartepunt bij de onderzoekscoördinator en externe onderzoekers, die – in samenwerking met de griffier en de overige commissiestaf – de casusstudies verrichten. Betrokkenheid van de commissieleden is wel gewenst voor zover het brainstormen over de casus en het meelesen van de teksten betreft.

In de fases 3 en 4 zal een groot beroep op de commissieleden worden gedaan, dus het is van belang dat hun respectieve fracties hun daar de ruimte voor geven. Hoewel de onderzoekscommissie uiteraard zelf bepaalt wie zij voor de openbare gesprekken wenst uit te nodigen, meent de commissie dat juist een parlementair onderzoek naar discriminatie

²² Het toekennen van een vergoeding voor medewerking aan een parlementaire onderzoekscommissie is niet gebruikelijk. Wel kan in voorkomende gevallen een reis- of onkostenvergoeding worden geboden.

²³ De commissiestaf heeft een voorlopige inventarisatie van bestaand onderzoek gemaakt, die aan de parlementaire onderzoekscommissie ter beschikking zal worden gesteld.

vereist dat personen die vanuit heel verschillende perspectieven naar dit onderwerp kijken zouden moeten worden bevestigd.

Op grond van artikel 36 Reglement van Orde bepaalt de Voorzitter het aantal leden van een parlementaire onderzoekscommissie. Bij het aanwijzen van de leden slaat hij acht op een evenredige verdeling over de fracties. Omdat zeker in de tweede helft van het onderzoek een groot beroep op de leden zal worden gedaan, zou de onderzoekscommissie niet te groot moeten worden gemaakt. Dat vergemakkelijkt ook de onderlinge afstemming. De commissie raadt daarom aan het aantal leden van de onderzoekscommissie op vijf tot zeven te bepalen²⁴ en deze leden – gelet op het te onderzoeken onderwerp – mede te selecteren aan de hand van een of meer van de volgende criteria:

- evenredige vertegenwoordiging mannen en vrouwen,
- vermogen te analyseren vanuit meerdere perspectieven,
- relevante wetenschappelijke en/of juridische expertise en/of
- ervaring in een bestuurlijke omgeving.

Omdat de Eerste Kamer geen optimale afspiegeling van de Nederlandse samenleving vormt, raadt de commissie verder aan een voldoende diverse maatschappelijke klankbordgroep in te stellen waarmee de onderzoekscommissie op gezette tijden kan overleggen. Het succes van een parlementaire onderzoekscommissie staat of valt ten slotte met een betrokken commissievoorzitter die gedurende het hele traject ruim beschikbaar is.

7. Kosten

Voor de uitvoering van het parlementaire onderzoek gaat de commissie uit van de navolgende kostenraming. Zij is zich ervan bewust dat deze raming hoger uitvalt dan die van de Tijdelijke commissie voorbereiding parlementair onderzoek privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten uit mei 2011.²⁵ Hierbij heeft enerzijds meegespeeld dat er sinds die commissie bijna tien jaar verstreken zijn en anderzijds dat die eerdere raming exclusief BTW was²⁶ en geen post voor overhead, waaronder ondersteuning bij werving en selectie door P&O, had.

Aard van de kosten	Bedrag (x 1.000 euro)	Beknpte toelichting
1. Inzet vaste staf	167	Betreft commissiegriffier (0,8 fte) en informatiespecialist. Uitgangspunt is dat deze medewerkers voor wat betreft hun huidige werkzaamheden vervangen moeten worden en daarom worden meegenomen in het hiervoor benodigde budget.
2. Inhuur externe ondersteuning	415	Betreft de overige commissiestaf, zijnde de onderzoekskoördinator (nagenoeg fulltime – 0,9–1 fte – gedurende de looptijd van het onderzoek), de casuonderzoekers (fulltime gedurende in elk geval fase 2, dus 0,33 fte op jaarbasis) en de stafmedewerker (fulltime, 1 fte, gedurende de looptijd van het onderzoek). In het geraamde bedrag is, omdat het externe inhuur betreft, rekening gehouden met een opslag voor BTW.
3. Overhead	75	Beschikbaarstelling ICT-voorzieningen, zoals laptops, mobiele telefoons, printers e.d. (25), benodigde extra ondersteuning P&O bij wervings- en selectietrajecten (25) en andere bedrijfsvoeringsuitgaven, inclusief extra inzet bij openbare gesprekken en coronamaatregelen (20). Onder deze post vallen ook kosten in verband met een eventuele perspresentatie(5).

²⁴ Het tweede lid van artikel 36 Reglement van Orde bepaalt weliswaar dat alle fracties vertegenwoordigd moeten zijn, maar de Kamer kan anders besluiten (en heeft dat bij bijzondere commissies ook veelvuldig anders besloten).

²⁵ Kamerstukken I 2010/11, XC, C, p. 24.

²⁶ Kamerstukken I 2010/11, XC, C, p. 18: «De hieraan verbonden kosten raamt de commissie op € 495.000,- (excl. BTW).»

Aard van de kosten	Bedrag (x 1.000 euro)	Beknopte toelichting
4. Ondersteuning DVR bij openbare gesprekken	25	Uitgaande van eenzelfde aantal gesprekken als de vorige parlementaire onderzoekscommissie in 2011/2012.
5. Drukkosten eindrapport	16	Eindrapport en eventuele deelrapporten en/of verslagen van openbare gesprekken worden in elk geval als (digitaal) Kamerstuk gepubliceerd. Daarnaast is een beperkt aantal fysieke exemplaren gewenst (ca. 150 stuks), met sobere vormgeving.
6. Onvoorzien (ca. 5%)	37	Voor het opvangen van onvoorziene kosten, in het bijzonder voor als de inhuur van externe ondersteuning duurder uitvalt.
Totaal	733	
Afgerond	735	