

1. Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit

Lijst ten behoeve van de leden van de Eerste Kamer (vastgesteld 28 mei 2008)

I. Algemeen

Vragen / beoordelingscriteria t.a.v. (eerdere toetsing in) het wetgevingsproces

1. Probleemanalyse

- Op welke probleem biedt het wetsvoorstel een antwoord?
- Is er helderheid t.a.v. de oorzaken, de aard en omvang van het probleem?
- Is de oplossing van het probleem een (blijvende) taak van de overheid?
- Waarom was er eerder geen relevante wettelijke regeling?
- Waarom is eerdere wetgeving terzake niet langer adequaat?

2. Behandeling door de Raad van State; overname advies door regering

- Welke adviezen heeft de regering waarom, wel of niet overgenomen?

3. Toets op de verantwoording door de regering in memorie van toelichting

- Heeft het Ministerie getoetst aan de criteria waaraan zij zegt te toetsen?

4. Relevante adviezen Algemene Rekenkamer (ARK)

- Heeft de ARK relevante adviezen uitgebracht?
- Welke adviezen heeft de Regering waarom, wel of niet overgenomen?

5. Relevante adviezen overige adviescolleges

- Zijn er relevante adviezen gegeven door b.v. ACTAL, de Sociaal Economische Raad, Adviesraden, Planbureaus, e.d.?
- Welke adviezen heeft de regering waarom, wel of niet overgenomen?

6. Behandeling door de Tweede Kamer

- Welke amendementen zijn aangenomen/verworpen?
- Wat betekent de amendering in de Tweede Kamer voor de consistentie van het wetsvoorstel zowel intern als extern (t.a.v. andere wetgeving)?

II. Rechtmatigheid: Juridische en wetstechnische aspecten

Gerichtheid op verwerking van rechtsbeginselen

1. Toets aan de Grondwet

- Is het wetsvoorstel strijdig met de Grondwet?

2. Toets aan internationale regelgeving

- Verdragsrecht
- EVRM/Rechten van de Mens
- Recht van de Europese Unie: zowel het primaire recht (*verdragen*) als het recht geschapen door EU instellingen (*richtlijnen, kaderbesluiten, verordeningen*).

Toets aan subsidiariteit en evenredigheid/proportionaliteit.

Gaat een wetsvoorstel verder bij de implementatie van Europese regelgeving dan strikt noodzakelijk is (*nationale koppen*)?

- Niet verbindende internationale afspraken. B.v. het Handvest inzake Lokale Autonomie van de Raad van Europa; Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (VN).

3. Koninkrijksaspecten

- Toetsing aan het Statuut
- Medegelding Aruba/Curaçao/Sint Maarten, positie BES-eilanden?

4. Consistentie met verwante wetgeving

- Inpassing in bestaand recht; onderlinge afstemming met andere verwante regelingen. (bijvoorbeeld in geval van verschuivingen in bevoegdheden bij decentrale overheden, naar aanleiding van de passage daarover in de memorie van toelichting)

5. Toets aan rechtsbeginselen

- Rechtszekerheid (kenbaarheid, evenredigheid, toelaatbaarheid van delegatie, overgangsrecht)
- Uitgestelde werking/terugwerkende kracht: het verlenen hiervan aan een regeling dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd. Stelregel: Aan belastende maatregelen geen terugwerkende kracht, tenzij bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen.

6. Wetstechnische toets

- Wetstechnische eisen, b.v. (zorgen om) (sub)delegatie, inbreuk op gewenste wetsystematiek (zie Jaarverslag EK 2004-5, p. 17). Zie ook de wetstechnische toets door de Raad van State, alsmede de Aanwijzingen voor de regelgeving.

7. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van het taalgebruik

8. Specifieke criteria

- Bescherming rechten burger: wettelijke bescherming van de positie van partijen in het rechtsverkeer; 'eerlijke' machtsverhoudingen;
- Toegang tot de rechter
- (vermoeden van) gelegenheidswetgeving, respectievelijk symboolwetgeving,
- (eisen te stellen aan) experimentele wetgeving,
- Noodzaak van regelgeving: overregulering, deregulering
- Financiën: financiële onderbouwing, administratieve lasten en lasten voor de overheid.

III. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Gerichtheid op optimale doelrealisatie

1. Toets op doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van het beleidsontwerp

Definities:

Doeltreffendheid: beoordeling op (vermoedelijke) geldigheid van de in het wetsvoorstel gepresenteerde 'beleidstheorie' (functionele, conditionele of causale relatie tussen voorgestelde maatregelen en de daaraan toegekende maatschappelijke effecten in het licht van de te realiseren doelen). Onderscheid tussen prestaties (output) en de daarmee gerealiseerde effecten (outcome). Onderscheid tussen gewenste en ongewenste (neven) effecten.

Doelmatigheid: beoordeling op de optimaliteit van de bijdrage van de in te zetten maatregelen tot de geformuleerde doelen (oftewel: kosten-baten verhouding).

Vragen/beoordelingscriteria:

- Is de beleidstheorie adequaat: zijn de gestelde doelen te bereiken met de aangegeven middelen?
- Zijn er ex ante inschattingen van de doeltreffendheid/doelmatigheid beschikbaar; validiteit?
- Met name: is er zicht op niet-beoogde negatieve effecten van de wetgeving?
- Wat zijn de uitkomsten van de ex ante Quick Scan (door het ministerie) op de effecten
 1. voor het bedrijfsleven
 2. voor het milieu
 3. voor de rechterlijke macht
 4. (inmiddels ook in het licht van dereguleringsdoelen, vermindering administratieve lasten, etc.)

2. Toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Definities:

Uitvoerbaarheid/Handhaafbaarheid: De feitelijke mogelijkheid tot effectieve inzet beleidsmaatregelen. Nader te indiceren als: - kwaliteit personele, financiële, organisatorische, procedurele en juridische voorzieningen bij de uitvoerende instanties; - bij samenwerking met lagere overheden, maatschappelijke organisaties, particulieren etc.: duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden, - kwaliteit van toezicht en controle (ook hier vragen van: overdaad aan controle en toezicht/controletoeren etc.) - voldoende draagvlak bij de "normadressaten",

- Was er een toets ex ante op uitvoerbaarheid: regering moet duidelijk maken in MvT hoe ervaringsdeskundigheid (uitvoeringsinstanties, inspecties) is betrokken bij beleidsontwerp,
- Is voorzien in een toets ex post (evaluatie) van de relatie tussen uitvoering(spraktijk) en feitelijke effecten (gewenste en mogelijk ongewenste) van beleid ('maatschappelijke effectiviteit').
- Zijn horizon-bepalingen opgenomen dan wel alsnog gewenst? (Rapport Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering, Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28 831, G).

NB: *In de zittingsperiode 2015-2019 heeft een werkgroep uitvoerbaarheidstoets een verder uitgewerkte lijst met vragen en aandachtspunten uitgewerkt, die op 21 mei 2019 is vastgesteld en als annex bij dit document zijn gevoegd.*

Annex I - Lijst met vragen en aandachtspunten bij de beoordeling van uitvoerbaarheid

Lijst ten behoeve van de leden van de Eerste Kamer (vastgesteld 21 mei 2019)

Leeswijzer

Hierna is een overzicht opgenomen van vragen en aandachtspunten die leden van de Eerste Kamer als hulpmiddel zouden kunnen hanteren bij het komen tot een oordeel over de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving. Het betreft uitdrukkelijk geen zelfstandige uitvoeringstoets, maar een (generiek) handvat voor leden¹ om te hanteren bij:

- het bevragen van de indiener van de wet over al dan niet aangeboden uitvoeringstoetsen bij het wetsvoorstel;
- het wegen en beoordelen van de bestaande uitvoeringstoets;
- het stellen van vragen ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wet en het komen tot een eindoordeel hierover.²

Het kader met vragen en aandachtspunten heeft dus een meerledige functie: het kan worden gebruikt bij het beoordelen van de uitvoeringstoets die door de departementen (en vaak hun uitvoeringsorganisaties) worden uitgevoerd en in tweede instantie ook dienen als leidraad bij het beoordelen van de uitvoerbaarheid van de wet zelf. Deze functies komen terug in de opbouw van het onderstaande overzicht. Het eerste blokje met vragen en aandachtspunten richt zich derhalve op de uitvoeringstoets en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van deze toets voor het parlement. Een deel van deze vragen komt voort uit het eindverslag van de Commissie Werkwijze Eerste Kamer (CWEK).³ Het tweede blok met vragen heeft betrekking op de wijze waarop de uitvoeringstoets is opgezet en uitgevoerd door de indiener van de wet of de betreffende uitvoeringsorganisatie en hoe uiteindelijk het oordeel ten aanzien van uitvoerbaarheid tot stand is gekomen. Deze vragen zijn erop gericht de leden enkele handvatten te geven om dit proces van toetsing te kunnen wegen ('toets op de toets').

Het derde blok in dit overzicht gaat vervolgens een stap verder in het proces; wanneer duidelijk is geworden op welke wijze de uitvoeringstoets is gedaan, wie geconsulteerd zijn en hoe tot een oordeel over de uitvoerbaarheid is gekomen door de indiener van de wet, zouden de leden nadere vragen kunnen stellen bij dit oordeel van de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wet.⁴ Hierbij heeft uitvoerbaarheid meerdere invalshoeken: in hoeverre is de wet uitvoerbaar voor de organisatie die deze wet zou moeten gaan uitvoeren? En in hoeverre is de wet uitvoerbaar vanuit het perspectief van burgers en andere maatschappelijke organisaties waar deze wet op is gericht (de doelgroep)? En wat betekent, in het bijzonder in het sociaal domein, uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van decentrale overheden?

Tot slot is aandacht voor de rol die evaluaties ex post kunnen spelen in het verbeteren van de uitvoeringstoetsen en bijgevolg de uitvoerbaarheid van wetgeving.

1 Het kader met vragen en aandachtspunten is een instrument dat de leden van de Kamer kunnen gebruiken bij de behandeling van een wetsvoorstel, het zijn geen vragen of aandachtspunten die door staf in behandeling zouden moeten worden genomen.

2 Dit kader betreft een intern instrument, te gebruiken door de leden van de Eerste Kamer. Het is geen 'checklist' voor de indiener van de wet. Wel zal de regering hiervan op de hoogte worden gesteld, als een soort schaduwwerking vooruit.

3 Kamerstukken I, 2016-2017, CXXIV, A.

4 Hierbij moet worden opgemerkt dat de weging van de uitvoeringstoets en de weging van de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wet in de praktijk geen strikt van elkaar te scheiden, volgtijdelijke onderdelen zijn. Vragen ten aanzien van de uitvoerbaarheid zoals opgenomen in blok 3 kunnen uiteraard ook worden betrokken bij het doorvragen naar de uitvoeringstoets, maar zijn wel van een ander aard dan de vragen over bijvoorbeeld beschikbaarheid en toegankelijkheid in blok 1 en om deze reden apart in het kader opgenomen.

1. Uitvoeringstoets: beschikbaarheid en toegankelijkheid

- Is er een ex ante toets op uitvoerbaarheid gedaan (U&H-toets⁵ en/of uitvoeringstoets)?
- Is deze (volledig) beschikbaar gesteld aan het parlement en openbaar te raadplegen?
- Zijn er achtergronddocumenten bij deze toets (bijvoorbeeld een uitvoerbaarheidsanalyse of een werkbaarheidsanalyse) en zijn die toegevoegd?
- Is – conform de nieuwe kwaliteitseis in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving⁶ – een doenvermogenstoets uitgevoerd en is deze beschikbaar gesteld aan het parlement en openbaar te raadplegen?
- Wordt in de Memorie van Toelichting voldoende aandacht besteed aan de resultaten van de uitvoerbaarheidstoets, i.h.b. middels de onder- en bovenstaande vragen?

2. Beoordeling van de uitvoerbaarheidstoets

a. Vragen, toetsingscriteria en aannames bij het toetsen:

- Welke vragen en toetsingselementen zijn in de toets opgenomen? En hoe verhouden deze zich tot elkaar? Wegen ze bijvoorbeeld even zwaar?
- In het geval van eventuele prognoses of ramingen van te verwachten effecten die een rol spelen binnen de toets: op welke aannames zijn deze gestoeld en waarom?
- In het geval van het beschrijven van eventuele uitvoeringsrisico's: zijn deze zo precies mogelijk gespecificeerd en gekwantificeerd?
- Zijn meerdere uitvoeringsvarianten en de voorwaarden (kosten) waaronder deze kunnen plaatsvinden getoetst, en worden deze varianten en de uitkomsten van de toetsing met het parlement gedeeld?
- Op welke aannames zijn de uitgevoerde data-analyses gebaseerd?

b. Expertise en contraexpertise:

- Wie hebben de uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd? Is er gebruikgemaakt van beschikbare ervaringsdeskundigheid (uitvoeringsinstanties, inspecties) en op welke wijze?
- Is gebruikgemaakt van externe expertise tijdens het proces of van externe contraexpertise achteraf en zo ja, van welke? Wat waren de uitkomsten van de inzet van deze externe (contra)expertise?
- Is er nagegaan of er bruikbare ervaringsdeskundigheid te vinden was in het buitenland?

c. Politieke context:

- Zijn de politieke keuzes en wensen die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel geëxpliciteerd tijdens het proces van toetsing op uitvoerbaarheid? Hebben deze keuzes en wensen een rol gespeeld tijdens de toetsing? En zo ja, welke?
- Welke uitvoerbaarheidsgerelateerde afwegingen zijn gemaakt om tot het uiteindelijke wetsvoorstel te komen?

⁵ Deze term wekt de indruk dat het uitvoeren van een U&H-toets één samenhangende actie is die neerslaat in een concreet rapport van bevindingen. In werkelijkheid ziet 'de U&H-toets' op een aantal toetsingsaspecten waarbij soms verschillende instanties geraadpleegd moeten worden om informatie te verkrijgen. De bevindingen over (een deel van) deze aspecten worden soms in afzonderlijke documenten neergelegd, bijvoorbeeld in de 'uitvoeringstoets' van een uitvoeringsorganisatie.

⁶ In zijn brief aan de Eerste Kamer van 29 juni 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat de verplichting om in de beleidsvorming rekening te houden met het doenvermogen van de betrokken doelgroepen in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) is opgenomen als nieuwe kwaliteitseis:doenvermogen en de doenvermogenstoets. Ook in uitvoeringstoetsen, veelal uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties, moet voortaan het perspectief van de burger/doenvermogen naar voren komen. Zie Kamerstukken I, 2017-2018, 34.775, AE.

3. Beoordeling van de uitvoerbaarheid door en voor betrokkenen

a. Uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van de uitvoerende organisatie

- Is het de uitvoerende organisatie(s) duidelijk wat de opgedragen taak zal zijn?
- Zijn de personele, financiële, organisatorische, procedurele, juridische en ICT-voorzieningen bij de uitvoerende organisatie(s) beoordeeld als afdoende in de zin van capaciteit en kwaliteit?
- Is het verandertraject doenlijk in de beoogde invoeringstermijn?
- In hoeverre is de doorlooptijd afhankelijk van de medewerking van ketenpartners en kan op die medewerking worden vertrouwd?

b. Uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van burgers⁷ en private organisaties

- Heeft de indiener in kaart gebracht wie de doelgroepen van burgers of organisaties vormen van de voorgenomen wetgeving? Hebben deze doelgroepen zich (op voldoende representatieve wijze) georganiseerd?⁸
- Zijn deze doelgroepen betrokken geweest bij de totstandkoming van de voorgenomen wet? En zo ja, op welke wijze?
- Is naast de doelstelling van de wet ook het aspect van uitvoerbaarheid betrokken bij overleg met de doelgroepen? Wat was hun oordeel?⁹
- Zijn er vooraf tests onder de doelgroepen uitgevoerd, bijvoorbeeld via testpanels, simulaties of experimenten?
- Zijn andere bronnen geraadpleegd, zoals onderzoek of ervaringen met vergelijkbare regelgeving, die inzicht geven in de doenlijkheid van de regelgeving voor alle burgers?
- Welke mentale belasting brengt de voorgenomen wetgeving mee voor de burger? Is er sprake van een hanteerbare cumulatie van lasten? Wat zijn de gevolgen van inertie of slordigheid voor burgers? Is voorzien in ondersteuning en vroegsignalering?
- Welke uitvoeringsbelasting brengt de voorgenomen wetgeving met zich mee voor de private organisaties die de doelgroep vormen, bijvoorbeeld in de vorm van administratieve lastendruk en personele of financiële gevolgen? Leiden aanpassingen in de ICT-voorzieningen tot “dienstbare” ICT?

c. Uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van decentrale overheden (indien van toepassing)

- Heeft de voorgenomen wet tot gevolg dat nieuwe taken bij decentrale overheden worden belegd?
- Welke nieuwe financiële en organisatorische uitvoeringsinspanningen vergt deze decentralisatie van het provinciale of gemeentelijke apparaat? Worden deze inspanningen door betrokkenen haalbaar geacht?
- Leidt deze decentralisatie mogelijk tot significante verschillen in de wijze van uitvoering? In welke mate spelen schaalgrootte en geografische factoren hierbij een rol? Hoe werken deze verschillen door, bijvoorbeeld in rechtsgelijkheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid en statistische vergelijkbaarheid?
- Welke uitvoeringsgevolgen zijn er voor mogelijke ketenpartners?

⁷ Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (Amsterdam 2017) en Nationale Ombudsman, ‘Omdat de overheid er voor de burger is. Zes vuistregels’, april 2017.

⁸ Toelichting: Uit een van de door de werkgroep uitvoeringstoets onderzochte casussen is gebleken dat de wetgever er in de praktijk, ondanks de inzet op dit vlak, niet altijd in slaagt om alle betrokken (en de juiste) doelgroepen te betrekken bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving.

⁹ Een bijkomend aandachtspunt is dat wanneer partijen eenmaal zijn geconsulteerd en er overeenstemming wordt bereikt met het ‘veld’ over de noodzaak en inrichting van nieuwe wetgeving, dit niet per definitie betekent dat de wet ook uitvoerbaar is. Maatschappelijke acceptatie van de strekking van de wet leidt er niet vanzelfsprekend toe dat er ook instemming bestaat over de uitvoering ervan, of dat deze uitvoeringsaspecten voldoende aan de orde zijn gekomen.

4. Leren van evaluaties

- Zijn er binnen het domein waar de voorgenomen wet betrekking op heeft evaluaties naar eerdere wetgeving geweest die ex ante aandachtspunten voor de voorliggende wetgeving hebben opgeleverd?
- Is voorzien in een evaluatie ex post van de voorliggende wet? Wanneer?
- Is in deze evaluatie ook ruimte gereserveerd voor een ex post analyse van de ex ante toets?
- Zegt de regering toe het parlement over de uitslag van de evaluatie te informeren?

Annex II - Afwegingskader POC voor het parlement bij toetsing van wetsvoorstellen

Het onderzoek van de parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) heeft geleid tot een afwegingskader dat bestaat uit vragen die de wetgever zichzelf tijdens het wetgevingsproces zou kunnen stellen om discriminatie te voorkomen dan wel tegen te gaan. Deze vragen zijn ondergebracht onder zes hoofdthema's: vertrouwen, aandacht, normering en taalgebruik, eenvoud, verantwoordelijkheid en leiderschap, heldere en effectieve (klacht) procedures. Het zijn herkenbare thema's die al vaker door verschillende instanties zoals de Nationale ombudsman,¹ het SCP,² de WRR,³ het Verwey Jonker Instituut en vele individuen zijn benoemd als belangrijk.⁴ Dat doet niet af aan de urgentie ervan, integendeel. Dit onderzoek bevestigt de noodzaak om werk te maken van deze kernpunten. Ook in het licht van het tegengaan van discriminatie komen ze als kernthema's naar voren. Per thema zijn de vragen geformuleerd die het parlement bij de beoordeling van wetsvoorstellen zou moeten meewegen, steeds voorafgegaan door een korte introductie.

1. Vertrouwen

Vertrouwen tussen overheid en burgers is de basis van een rechtvaardige samenleving. Daarom is het in de eerste plaats van belang dat wetten worden geschreven met het uitgangspunt dat burgers goedwillend en deugdzzaam zijn. In de tweede plaats is het van belang dat de wetgever er rekening mee houdt dat de zelfredzaamheid (het denk- en doenvermogen) van burgers verschilt en iedereen zoveel mogelijk in staat wordt gesteld zijn of haar capaciteiten te ontwikkelen en benutten om te voorkomen dat groepen burgers structureel niet volwaardig kunnen meedoen in de samenleving. Geef ook werkgevers, onderwijsinstellingen en uitvoeringsambtenaren vertrouwen, maar vertrouw er tegelijkertijd niet op dat het klakkeloos overlaten van discriminatieproblemen aan zelfregulering tot positieve veranderingen zal leiden (zie nader onder verantwoordelijkheid en leiderschap). Vertrouwen wordt onder meer bevorderd door zelf betrouwbaar te zijn en doelstellingen en beslissingen zorgvuldig toe te lichten en te motiveren. Een van de gevolgen van discriminatie is ondermijning van vertrouwen in de overheid. Maatregelen tegen discriminatie zullen dus waarschijnlijk ook bijdragen aan vertrouwen van de burger in de overheid.

Het belang om vertrouwen als uitgangspunt te hebben, neemt niet weg dat er ook minder deugd-zame personen en organisaties zijn en dat in sommige gevallen sancties nodig zijn, maar dan moet ook worden voorzien in controle en handhaving.

Het belang van vertrouwen leidt tot de volgende vragen die het parlement bij de beoordeling van wetsvoorstellen dient mee te laten wegen:

- Tot wie richt de wetgeving zich, ten behoeve van wie wordt de wetgeving geschreven en heeft de wetgever een voldoende realistisch en specifiek beeld van beide? Straalt de wet vertrouwen uit?
- Houdt de wet er rekening mee dat de mate van autonomie, competenties en omstandigheden van de personen op wie de wet zich richt, verschilt (is voorzien in een doenvermogen-toets, voorlichting, begeleiding)? Sluiten de normen, maatregelen en voorzieningen die in de wet zijn opgenomen aan op de autonomie, competenties en omstandigheden van de betrokkenen?

¹ Toespraak Nationale ombudsman Jaarverslag 2011 in de Tweede Kamer, nationaleombudsman.nl; 'Brenninkmeijer; Straatpraat: Communiceert de overheid goed met jou?', nationaleombudsman.nl; 'Ombudsman: "Zet goede communicatie en toegankelijkheid van informatie bovenaan"', digitaleoverheid.nl

² 'SCP: Vertrouwen in de overheid mede afhankelijk van de vraag of Nederland op een sociale en rechtvaardige manier uit deze crisis komt', scp.nl.

³ Vertrouwen in burgers 2012; weten is nog geen doen; een realistisch perspectief op redzaamheid 2017

⁴ Peeters e.a. 2020.

- Als de wetgeving is gebaseerd op wantrouwen (tegengaan van fraude, criminaliteit, misbruik), zijn daar gegronde redenen voor en hoe wordt overinclusiviteit (het treffen van de goeden) voorkomen? Geeft de wet geen dubbele boodschap aan uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld enerzijds fraude aanpakken en anderzijds zorg bieden?
- Als voorzien is in sancties, is dan ook controle en handhaving geregeld?

2. Aandacht

Van de wetgever is permanente aandacht voor discriminatie nodig en voor de personen die daaronder hebben te lijden. Aandacht is ook nodig voor mogelijk (onbedoeld) discriminerende effecten van wetgeving. Gelijke behandeling zou als een onderwerp van aanhoudende zorg van de regering kunnen worden gedefinieerd. Tijdens het onderzoek bleek hoezeer aandacht werd gewaardeerd door de betrokkenen met wie de commissie en de onderzoekers spraken. Van belang is gezien en gehoord worden, empathie en onderkenning van problemen. Daarom moet de wetgever erop letten dat ook in het wetgevingsproces stemmen van betrokkenen (burgers die worden getroffen door discriminatie en organisaties die hun belangen vertegenwoordigen) worden gehoord. Internetconsultaties zijn onvoldoende. Het is nodig groepen waarover het gaat proactief bij het wetgevingsproces te betrekken en daarvoor tijd in te plannen tijdens het wetgevingsproces (nothing about us without us). Betrek met name ook ervaringsdeskundigen (mensen die zowel zelf discriminatie hebben ondervonden als over kennis van de aanpak daarvan beschikken). Bedenk daarbij dat wetgevers (zelfs al zijn het volksvertegenwoordigers) en de top van ministeries zich veelal in een zodanig bevoorrechte positie bevinden dat ze zich misschien slecht kunnen verplaatsen in de personen die discriminatie ervaren. Ook in de uitvoering is het van belang dat er aandacht is voor de burger die discriminatie ervaart. Burgers hebben behoefte aan een menselijk aanspreekpunt en menselijk contact. De computer zegt nee, leidt tot veel frustratie. Het belang van aandacht leidt tot de volgende vragen die het parlement bij de beoordeling van wetsvoorstellen zou moeten meewegen:

- Zijn de stemmen van betrokkenen en signalen van discriminatie voldoende serieus genomen? Is nagegaan welke belangen van welke betrokkenen in het geding zijn, of ze verenigbaar zijn of botsen, en of daarmee in evenredigheid rekening is gehouden?
- Is een discriminatiecheck uitgevoerd (een ex ante onderzoek naar mogelijk directe of indirecte discriminatoire neveneffecten van ogenschijnlijk neutrale maatregelen en voorschriften)? Overweeg of een discriminatie-effectrapportage zinvol kan zijn.
- Is beoordeeld en genoteerd of er andere, even geschikte middelen zijn zonder discriminerende neveneffecten, dan wel of dergelijke neveneffecten kunnen worden vermeden of verzacht?
- Is voldoende aandacht gegeven aan kwetsbare groepen en multiproblematiek en aan niet expliciet in de antidiscriminatiewetgeving genoemde gronden (gebrek aan doenvermogen of denkvermogen en sociaaleconomische kwetsbaarheid)?
- Worden uitvoeringsorganisaties gestimuleerd tot persoonlijk contact met burgers?

3. Normstelling en taalgebruik

Het is van belang dat in elke wet die zich daarvoor leent een expliciete verwijzing naar het verbod op discriminatie is opgenomen. Uit het onderzoek blijkt dat de norm in de uitvoeringspraktijk bij werkgevers- en onderwijsorganisaties onvoldoende leeft en prioriteit heeft. In de Memorie van Toelichting zou kunnen worden opgenomen dat periodiek moet worden beoordeeld hoe deze antidiscriminatie-norm in de praktijk werkt binnen het domein waarvoor de wet is bedoeld. Voorzie in voldoende experimenteerterruimte en ruimte en tijd om bij te sturen. Houdt in wetgeving rekening met de wisselwerking tussen normen in de zin van beginselen en waarden, regels in de zin van wet- en regelgeving en interne en gedrag/gewoontes in de zin van sociale normen.

Ga niet uit van de normburger, de normwerknemer. Normen zitten niet alleen in formele regels, maar ook in de gebruikte taal. Geef als wetgever het goede voorbeeld in het discours, taalgebruik en framing. Categoriseer zo min mogelijk: vertaal groepskenmerken niet naar individueel niveau en individuele kernmerken niet naar groepsniveau. Pas op voor stigmatiserend taalgebruik en vooroordelen in wetteksten. Denk aan termen als: niet-leerbaren, thuiszitters, arbeidsongeschikten, laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen. Let op hoe kenmerken van groepen worden benoemd. Let op gevoeligheden zonder krampachtig te zijn, wees respectvol en duidelijk.

Het belang van een heldere normstelling en niet-discriminerend taalgebruik leidt tot de volgende vragen die het parlement bij het beoordelen van wetsvoorstellen zou moeten meewegen:

- Wordt in de wetgeving uitgegaan van een normburger, welke kenmerken heeft die, is dat nodig? Is de wet voldoende inclusief? Welke termen/frames worden in de wetgeving en het wetgevingsproces gebruikt, zijn die mogelijk kwetsend voor bepaalde groepen?
- Is in de wet een verwijzing opgenomen naar het verbod op discriminatie of is dit anderszins evident uit de wet? Zijn de doelstellingen van de wet goed onderbouwd en gemotiveerd? Hoe verhoudt de nieuwe wetgeving zich tot andere wetgeving en ontstaat daardoor geen ondermijning van de antidiscriminatie-norm?
- Welke middelen zijn ingezet om het beoogde doel van de wet te bereiken (effectiviteit)? Is er voldoende gebruikgemaakt van een combinatie van de preek, de wortel en de stok? Is voldoende aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid (de uitvoerbaarheidstoets)?
- Bevat de wet een hardheidsclausule? Zo nee, wordt benadrukt dat een evenredigheidstoets moet plaatsvinden?

4. Eenvoud

De antidiscriminatie-wetgeving is zelf al complex, maar dat geldt nog meer voor andere, niet specifiek op discriminatie gerichte wetgeving die toch discriminatoire effecten kan hebben. Die complexiteit leidt onder meer tot het niet gebruikmaken van rechten en maakt het moeilijk voor individuen om een klacht te melden over discriminatie. Draag als wetgever zorg voor overzicht. Maak toegang tot het recht zo eenvoudig mogelijk, laat het aanpakken van discriminatie niet afhangen van de individuele burger die discriminatie ervaart. Van belang is ook de samenhang tussen wetgeving, beleid en uitvoering. Geef geen tegenstrijdige impulsen (zoals enerzijds de stimulans om actief beleid te voeren voor achtergestelde groepen in onderwijs en arbeidsmarkt en anderzijds sterke begrenzingen aan voorkeursbeleid en strikte privacyregels, waardoor dat voorkeursbeleid moeilijk uitvoerbaar is). Draag er zorg voor dat informatie goed toegankelijk is, bevorder dat deze op de juiste wijze wordt geïnterpreteerd en ook wordt gebruikt. Zorg ervoor dat er een vertaalslag wordt gemaakt van de wetstekst naar voor burgers begrijpelijke regels. Zorg voor samenhang tussen maatregelen en een combinatie daarvan: integraliteit, eenduidigheid en transparantie (met name ook bij algoritmische besluitvorming).

Het probleem van complexiteit leidt tot de volgende vragen die het parlement bij de beoordeling van wetsvoorstellen zou moeten meewegen:

- Voor wie is de wet bedoeld en is voldoende duidelijk voor die personen/organisatie wat van hen wordt verwacht? Is de wet begrijpelijk en navolgbaar voor burgers? Is het gebruik van jargon noodzakelijk? Is voorzien in een goede toelichting op/voorlichting over de wet?
- Is voldoende duidelijk wat het verbod van discriminatie voor de uitvoering van deze wet moet betekenen?
- Zijn de doelen van wetgeving voldoende expliciet en is er geen sprake van tegenstrijdige doelen (bijvoorbeeld zorg en repressie)? Ontstaat door stapeling van wetgeving geen situatie waardoor antidiscriminatiebeleid ineffectief wordt?
- Welke bedoelde en onbedoelde gevolgen kan de wetgeving hebben? Betrek hierbij (ervarings-)deskundigen (zie onder aandacht).

- Ontstaat door het samenstel van op deelproblemen of kleinere doelgroepen geen situaties waarbij mensen tussen de wal en het schip vallen? Is overwogen om een meer integraal en dekkend wettelijk kader te bieden?

5. Verantwoordelijkheid en leiderschap

Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor en mogelijkheden tot oplossing van discriminatieproblemen ligt bij de uitvoeringsorganisaties, werkgeversorganisaties en onderwijsinstellingen. De wetgever kan deze organisaties aansturen door normen te stellen en toe te zien op de naleving ervan. Daarbij kan de wetgever gebruikmaken van voorlichting, subsidies en sancties. Het is cruciaal dat de wetgever expliciet verantwoordelijkheid voor non-discriminatie geeft aan dit soort organisaties en erop toeziet dat verantwoordelijkheidsstructuren goed zijn georganiseerd. Daartoe kan de wetgever bijvoorbeeld streefcijfers opleggen en discriminatie-effectrapportages eisen, zoals de UK *Public Sector Equality Duty*. Toets ook proactief (vooraf) en zorg voor controle (ruimere bevoegdheden van inspecties ten aanzien van discriminatie), handhaving en zo nodig sancties, maar verwacht niet te veel van sancties. Let er in het wetgevingsproces op of in randvoorwaardelijke sfeer dat voldoende wordt gedaan aan het toerusten van diegenen die in de praktijk verantwoordelijk zijn voor het directe contact met burgers. Versterk het middenmanagement en geef uitvoeringsambtenaren expliciet de opdracht om de rechtmatigheidstoets niet naar de letter maar naar de geest van de wet uit te leggen en een evenredigheidstoets te verrichten. Zorg voor periodieke verantwoording over het gebruik van discretionaire ruimte. Om organisaties hiertoe in staat te stellen, moeten zij voldoende middelen krijgen om die verantwoordelijkheden uit te oefenen: opleiding, ruimte, menskracht. Van belang is dat daarbij ook aandacht wordt gegeven aan de samenwerking en organisatie van tegenspraak binnen teams, omdat zij in hoge mate de cultuur en moraal bepalen.

Het belang van verantwoordelijkheid en leiderschap leidt tot de volgende vragen die het parlement bij het beoordelen van wetsvoorstellen zou moeten meewegen:

- Ligt vast wie verantwoordelijk is voor het tegengaan/voorkomen van discriminatie en het treffen van diversiteits- en inclusiemaatregelen (eigenaarschap)? Ligt vast hoe verantwoordelijkheid daarvoor is geregeld?
- Is geregeld dat beslissingen moeten worden gemotiveerd? Is geregeld dat en op welke wijze de verantwoordelijken verantwoording moeten afleggen (wel periodieke rapportageplichten, gericht op leren, niet in de zin van afrekencultuur)? Is er sprake van voldoende transparantie, monitoring en (tussentijdse/periodieke) evaluaties?
- Zijn er voldoende middelen en mogelijkheden beschikbaar voor capaciteitsopbouw en professionalisering om discriminatie te kunnen tegengaan?

6. Heldere en effectieve (klacht)procedures

Hoewel de wetgever het niet (alleen) aan door discriminatie getroffen individuen moet overlaten om discriminatie aan te pakken, zou de wetgever toch de mogelijkheden van individuen daartoe kunnen versterken. Daarvoor is het van belang na te gaan of de huidige interne en externe klachtmogelijkheden voldoende zijn, of voldoende duidelijk is waar door discriminatie getroffen personen hun recht kunnen halen, hoe zij een passende remedie kunnen krijgen en welke bewijslast zij intern en extern hebben.

Daarnaast doet de wetgever er goed aan om ook in de preventieve sfeer te stimuleren dat organisaties op wie de normen van toepassing zijn, heldere en effectieve procedures inrichten, bijvoorbeeld voor werving, selectie en promotie. Geëist zou kunnen worden om jaarlijks hierover te rapporteren, zie onder verantwoordelijkheid en leiderschap.

Dit leidt tot de volgende vragen die de wetgever zich in het wetgevingsproces zou moeten stellen:

- Is voorzien in heldere, effectieve en zorgvuldige klacht/juridische procedures in de betreffende wet? Is voldoende duidelijk waar door de wet getroffen personen hun recht kunnen halen? Is er een procedure voor het omgaan met en afhandelen van meldingen?
- Hoe is de bewijslast geregeld (niet alleen de bewijslast t.a.v. het aantonen van discriminatie, maar ook bewijs van bijvoorbeeld het recht op een uitkering)?
- Is voldoende aandacht besteed aan het waarborgen van procedurele rechtvaardigheid? Hoe wordt victimisering van melders voorkomen? Is voorzien in tijdelijke bescherming terwijl de procedure loopt (een voorlopige voorziening)? Is voorzien in (kosteloze) rechtsbijstand (de mogelijkheid van een algemeen belang actie)?
- Biedt de klacht/juridische procedure een effectieve remedie (passende oplossing)?
- Hoe is geregeld/georganiseerd dat de wetgever kan leren van de uitkomsten van klachtprocedures?

Ten slotte

Met dit afwegingskader kan het parlement bij het beoordelen van wetsvoorstellen beter meewegen of er een mogelijk discriminerend effect kan zijn. Aangezien de Eerste Kamer geen recht heeft te amenderen, is het wenselijk dat ook de Tweede Kamer en de regering van dit afwegingskader gebruikmaken. Het is daarom zinvol om het afwegingskader ook aan Tweede Kamer en regering aan te bieden met het verzoek er kennis van te nemen, en waar dit nuttig wordt geacht te gebruiken.

In het licht van de constant noodzakelijke aandacht voor discriminatie (“onderwerp van aanhoudende zorg”) beveelt de commissie de Eerste Kamer aan om bij toekomstige debatten over de Staat van de rechtsstaat telkens expliciet het thema discriminatie te adresseren en zo de voortgang van antidiscriminatiebeleid te monitoren. Daarbij kan gebruikgemaakt worden van bestaande onderzoeken en een aan de regering te vragen reflectie op de voortgang. Het door de commissie voorgestelde afwegingskader kan bij die gelegenheid ook regelmatig worden geëvalueerd en bijgesteld. Als laatste memoreert de commissie dat in het rapport verschillende suggesties zijn opgenomen om aanpassingen in het (grond)wettelijke kader aan te brengen. Dat varieert van het expliciet vermelden in de grondwet dat gelijke behandeling “voorwerp van aanhoudende zorg” is tot het breder van toepassing verklaren van de AWGB bij eenzijdig overheidshandelen. De commissie geeft de Eerste Kamer in overweging op het punt van deze suggesties een appreciatie te vragen aan de regering.