

Vergaderjaar 2022–2023

CXLVIII

**Rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar
aanleiding van de toeslagenaffaire (2003-2019)**

CXLVI

**Parlementaire onderzoekscommissie
effectiviteit antidiscriminatiewetgeving**

F¹

**BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER DER
STATEN-GENERAAL**

Aan de Leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2023

Woord vooraf

Elke Kamerperiode kent in retrospectief een aantal in het oog springende gebeurtenissen. Soms in het kader van de behandeling van één of meerdere wetsvoorstellen, soms door zaken die in of rondom het instituut hebben gespeeld. In de afgelopen vier jaar is dat niet anders geweest. In deze Kamerperiode (2019–2023) hebben op organisatorisch vlak vooral de verhuizing van het Binnenhof naar het Lange Voorhout/Kazernestraat alsmede de coronamaatregelen een grote stempel gedrukt op het werk van de Kamer en griffie.

De verhuizing, omdat deze een meerjarig verblijf betekent voor de Eerste Kamer buiten het historische Binnenhof, en de coronamaatregelen omdat die politiek en praktisch veel hebben gevraagd van de leden en de griffie.

In de tussentijd behandelde de Kamer jaarlijks gemiddeld een kleine 300 wetsvoorstellen, werkte een tijdelijke commissie een voorstel uit voor een geactualiseerd Reglement van Orde, voerde een Parlementaire onderzoekscommissie, de POC, een onderzoek uit naar de *effectiviteit van antidiscriminatiewetgeving*, en bracht een werkgroep *Zelfevaluatie toeslagenaffaire* een rapport uit over de rol van de Kamer in dit dossier.

In 2022 heeft de Eerste Kamer in twee plenaire debatten uitgebreid gesproken over de eigen rol bij de beoordeling van wetsvoorstellen naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire onderzoekscommissie over de effectiviteit van anti-discriminatiewetgeving (POC)² en het rapport en de aanbevelingen van de werkgroep zelfevaluatie toeslagenaffaire.³ In

¹ De letter F heeft alleen betrekking op CXLVIII.

² POC-rapport: Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, X.

³ Rapport zelfevaluatie: Kamerstukken I 2021/22, CXLVIII, A.

deze twee debatten⁴ nam de Kamer drie moties⁵ aan met het verzoek aan de Voorzitter om uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit de rapporten en beraadslagingen.

Deze brief zet de aanbevelingen uit de rapporten en aangenomen moties in samenhang op een rij, en bevat tevens voorstellen hoe de Kamer praktisch uitvoering aan de moties kan geven.

De brief gaat tevens in op de uitvoering van de motie-De Blécourt c.s. die de Kamer aannam naar aanleiding van het debat over *Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid*, alsmede op de motie-Rombouts die de Kamer aannam naar aanleiding van het debat over de *Staat van de Rechtsstaat*.

Bij deze voorstellen kan op voorhand een belangrijke kanttekening worden geplaatst: ze zijn géén allesomvattend antwoord op de problematiek zoals geschetst in de genoemde rapporten en tot uiting gebracht in de debatten. Zoals meerdere fracties tijdens de debatten hebben benadrukt, zijn Kamerleden primair zelf aan zet. Kamerleden en fracties dienen de aanbevelingen uit de rapporten in de eerste plaats zelf te vertalen naar de manier waarop zij handelen in de Kamer. De voorstellen in deze brief kunnen daar ondersteunend aan zijn.

In deze brief wil ik in achtereenvolgende paragrafen de volgende elementen belichten:

1. De aanbevelingen van de POC en de werkgroep zelfevaluatie en het dictum van de moties
2. Bestaande instrumenten van de Kamer
3. Uitwerking moties Rosenmöller en Koole uit het POC-debat en het debat zelfevaluatie
4. Uitwerking motie-De Blécourt uit het AI-debat
5. Uitwerking motie-Rombouts uit het debat staat van de Rechtsstaat
6. Ondersteuning en monitoring

Deze voorstellen zijn op 16 mei jl. aan de orde geweest in het College van Senioren. Het overleg stemde ermee in om: (1) de uitwerking van de moties, zoals uiteengezet in deze brief, onder de aandacht te brengen van de Eerste Kamer in nieuwe samenstelling met het advies de voorgestelde uitwerking na de Kamerwisseling in de praktijk te brengen, en (2) om de suggestie te doen medio 2024 de uitwerking in de praktijk te bespreken in het College van Fractievoorzitters.

§1. De aanbevelingen de werkgroep zelfevaluatie en van de POC, alsmede het dictum van de moties

In onderstaande kaders zijn de belangrijkste aanbevelingen van de POC en de werkgroep zelfevaluatie opgenomen.

Aanbevelingen van de POC

Gebruik bij de beoordeling van wetsvoorstellen een **afwegingskader** dat bestaat uit zes thema's met vragen zoals:

1. Straalt de wet **vertrouwen** uit in degenen tot wie de wet is gericht?

⁴ Het POC-debat vond plaats op 13 september 2022. Debat zelfevaluatie: 27 september 2022 (eerste termijn Kamer), op 4 oktober 2022 (antwoord werkgroep) en op 8 november 2022 (tweede termijn Kamer) en de voortzetting vond plaats op 15 november 2022.

⁵ Gewijzigde motie-Koole c.s. CXLVIII, E, motie-Koole CXLVIII, C en motie-Rosenmöller c.s. CXLVI, Y.

2. Is voldoende **aandacht** besteed aan ervaringsdeskundigen en andere betrokkenen?
3. Is de **normstelling** voldoende helder en het **taalgebruik** niet-discriminerend?
4. Is voldoende duidelijk voor burgers/organisaties wat van hen wordt verwacht? Is de wet **eenvoudig** te begrijpen en na te volgen?
5. Stimuleert de wet **verantwoordelijkheid en leiderschap** in organisaties bij het voorkomen en tegengaan van discriminatie?

Aanbevelingen van de werkgroep zelfevaluatie toeslagenaf-faire

1. Voer de toets op **uitvoerbaarheid** grondiger uit bij de behandeling van wetsvoorstellen.
2. Besteed meer aandacht aan de **evaluaties** van de 'landing' van een wet bij lagere overheden en uitvoeringsinstanties.
3. Ga kritischer na of aan een **toezegging** echt is voldaan en trek bij twijfel eerder aan de bel.
4. Vergroot het **burgerperspectief**.
5. Voer een discussie over de **rolopvatting** van de Eerste Kamer en hoe die zich verhoudt met de deeltijdfunctie van de Kamerleden en tot de Tweede Kamer. Bezie in dat kader ook de hoeveelheid wenselijke ondersteuning bij de griffie en de fractie.

Het *dictum* van de drie moties die zijn aangenomen naar aanleiding van de debatten over de POC en de werkgroep zelfevaluatie zijn hieronder samengevat.

*Motie Rosenmöller c.s. inzake het inbedden van de POC-voorstellen bij de behandeling van nieuwe wetgeving*⁶

Bij het debat over het POC-rapport is één motie ingediend die de Kamervoorzitter vraagt de Kamer een voorstel te doen hoe te komen tot uitwerking van de voorstellen van de parlementaire onderzoekscommissie voor de werkwijze van de Kamer bij de behandeling van nieuwe wetgeving en het rapport te delen met de Tweede Kamer.⁷

*Gewijzigde motie Koole c.s. inzake nadere uitwerking en implementatie aanbevelingen Werkgroep zelfevaluatie en POC*⁸

Deze meest omvattende motie stelt dat de bevindingen van de werkgroep zelfevaluatie en die van de POC elkaar goed aanvullen en in samenhang moeten worden gezien. De motie vraagt de Kamervoorzitter de nadere uitwerking en mogelijke implementatie van elk van de vijf aanbevelingen van de werkgroep Zelfevaluatie Toeslagen (zie hierboven), voor zover niet reeds belegd bij bestaande werkgroepen of commissies, te laten onderzoeken door de CARO, de Huishoudelijke Commissie en/of een speciaal hiervoor in te stellen werkgroep, en daarbij de samenhang met de aanbevelingen inzake antidiscriminatiewetgeving alsmede de gewenste (in 2019 vastgestelde) doenvermogenstoets te betrekken; en verzoekt de Voorzitter hierover de Kamer binnen een half jaar te rapporteren.

⁶ Motie-Rosenmöller c.s. CXLVI, Y.

⁷ NB: De motie-Rosenmöller c.s. vraagt óók om een kabinetsreactie op dit rapport die na ontvangst door de Kamer in behandeling wordt genomen. De kabinetsreactie zal ook ingaan op de relatie met (het werkprogramma van) de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.

⁸ Gewijzigde motie-Koole c.s. CXLVIII, E.

Ten aanzien van de vierde aanbeveling van de werkgroep zelfevaluatie – het vergroten van het burgerperspectief – is een tweede motie aangenomen over de zelfevaluatie die de Voorzitter verzoekt te bewerkstelligen dat alle rapporten van de Nationale ombudsman ter kennis worden gebracht van de leden en dat jaarlijks een gesprek plaatsvindt met de Nationale ombudsman en leden van de relevante Kamercommissies over deze rapporten.

§2. Bestaande instrumenten van de Kamer

Bij de uitwerking van de moties is voortgeborduurd op verbeteringen die de Kamer op dit terrein in de loop der jaren al heeft doorgevoerd zoals:

- de «Aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit» uit 2008;
- de analyse en aanbevelingen van de Commissie Werkwijze Eerste Kamer (CWEK) uit 2017 met betrekking tot de werkwijze van de Eerste Kamer. Dit onderzoek ging over de processen in de Eerste Kamer, de toetsing door de Kamer, parlementair onderzoek en de behandeling;
- de lijst naar aanleiding van de werkgroep uitvoerbaarheidstoets uit 2019, aangevuld met een toetsingskader uitvoerbaarheidsaspecten en doenvermogen.

Deze al bestaande instrumenten staan in het *Handboek leden Eerste Kamer* dat tevens een plaats krijgt in het inwerkprogramma voor nieuwe leden. Verder heeft de Tijdelijke commissie Actualisatie Reglement van Orde (CARO) een aantal voorstellen gedaan in het aangenomen herziene Reglement van Orde van de Eerste Kamer, die aansluiten bij suggesties die zijn gedaan in de genoemde debatten.

§3. Uitwerking moties uit het POC-debat en het debat zelfevaluatie

De Kamer heeft verzocht om de bevindingen in de rapporten *in samenhang* uit te werken. Dit leidt tot de volgende lijst van mogelijke instrumenten/acties:

- Het al bestaande afwegingskader «*Aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit*» uit 2008 **aanvullen met het hierboven genoemde aanbevelingen van de POC.**
Een voorstel voor een aangevuld afwegingskader zal op korte termijn worden voorgelegd aan CvS. Zowel de leden als de ambtelijke staf kunnen deze aandachtspunten gebruiken als nuttige handreiking bij de beoordeling van wetsvoorstellen. Het is nadrukkelijk geen afvinklijstje dat van a tot z moet worden nagelopen. Bij elk wetsvoorstel kunnen immers andere facetten (uitvoering, financiën, doenvermogen, discriminatoire of staatsrechtelijke aspecten) relevant zijn.
- Bij complexe wetsvoorstellen of systeemwetsvoorstellen werken met **rapporteurs** die na de Kamerwisseling als nieuw instrument wordt geïntroduceerd naar aanleiding van de CARO.¹⁰ Daarbij kan de rapporteur gebruik maken van het genoemde afwegingskader.

⁹ Motie-Koole CXLVIII, C.

¹⁰ In het rapport van de CARO is een regeling opgenomen voor de benoeming van rapporteurs voor complexe wetsvoorstellen of andere complexe onderwerpen. Aan de Kamer kunnen vanuit commissies voorstellen voorgelegd worden om rapporteurs te benoemen die een bepaalde taakopdracht krijgen met een indicatie van de benodigde tijdsduur en ambtelijke ondersteuning.

Wanneer de Kamer met het voorstel instemt kunnen de rapporteurs een rapport gaan opstellen dat na voltooiing wordt aangeboden aan de Voorzitter die het ter behandeling doorgeleid naar de betreffende vakcommissie(s).

- Over wetsvoorstellen die aangemeld staan voor plenaire behandeling in de TK kunnen EK-leden verzoeken om een door de commissiestaf opgesteld **wetgevingsfiche**.
In dit fiche wordt een beknopte samenvatting gegeven van het wetsvoorstel, het advies van de Raad van State en de behandeling in de Tweede Kamer. Tevens wordt opgesomd welke instanties geraadpleegd zijn. De leden zal op dit bestaande instrument nog eens extra worden gewezen in het Handboek voor Eerste Kamerleden en tijdens het inwerkprogramma van de nieuwe Kamer.
De staf kan ook zelf de suggesties aandragen om bij bepaalde voorstellen een wetgevingsfiche op te stellen en deze eventueel aan te vullen met specifieke thema's.¹¹
- Naar aanleiding van de motie-Bredenoord de ministeries tijdig vragen om **preconsolidatie van wetsvoorstellen**: wetsvoorstellen die «aangemeld staan voor plenaire behandeling in de TK» in commissie-agenda's opnemen bij mededelingen/informatie, zodat leden kunnen nagaan of ze preconsolidatie denken nodig te hebben. Op 28 maart 2023 is de kabinetsreactie ontvangen op de motie-Bredenoord, die eind 2021 vroeg om geconsolideerde teksten van wetsvoorstellen aan de Kamer voor te leggen.
- Bij debatten over de «**Staat van de rechtsstaat**», die om het jaar worden gehouden, actief thema's agenderen als antidiscriminatie, de staat van de uitvoering, rechtsbescherming, wetgevingskwaliteit en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
Bij de voorbereiding kan in vakcommissies worden opgehaald welke thema's de focus zouden moeten krijgen en kunnen die thema's inhoudelijk worden voorbereid, bijvoorbeeld door middel van deskundigenbijeenkomsten.
- **Grondiger toets op uitvoerbaarheid (bezien in samenhang met doenvermogen)**
 - Bij het in behandeling nemen van een wetsvoorstel systematisch nagaan of het wenselijk is instrumenten in te zetten zoals het organiseren van deskundigenbijeenkomsten of technische briefings, door uitvoeringsinstanties uit te nodigen of gesprekken met burgers/belangenverenigingen te voeren.
 - Leden kunnen de aandachtspunten voor de wetgevingskwaliteit actiever betrekken bij de bestudering van een wetsvoorstel (zie de opmerking hierover eerder in deze brief).
 - Gericht afleggen van werkbezoeken waar dat toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld wanneer in de uitvoeringstoets naar voren komt dat er bedenkingen zijn bij de uitvoerbaarheid en dit kan worden getoetst door gesprekken met mensen op de werkvloer. Dit geldt ook in geval van wetsvoorstellen waar het doenvermogen van burgers onderwerp van discussie is.
- **Evaluaties – meer aandacht voor uitvoering**
De commissiestaven agenderen evaluaties wanneer deze voortvloeien uit toezeggingen aan de Eerste Kamer (en vestigen daarbij – voor zover van toepassing – aandacht op specifieke passages in de evaluatie gelet op geregistreerde toezeggingen). In de overige gevallen kunnen relevante evaluatierapporten en invoeringstoetsen door de staf worden opgenomen bij «mededelingen en informatie», zodat leden kunnen besluiten of zij een evaluatie in behandeling willen nemen, al dan niet afhankelijk van de behandeling ervan in de Tweede Kamer.
- **Toezeggingen kritischer toetsen op nakoming**

¹¹ Bij zeer omvangrijke wetsvoorstellen is het organiseren van technische briefings wellicht een efficiëntere aanpak om snel tot de kern te komen (zoals bij pakket Belastingplan of Wet toekomst pensioenen). Ook zou het fiche niet te lichtvaardig gevraagd moeten worden bij overzichtelijke wetsvoorstellen of voorstellen die als hamerstuk kunnen worden afgedaan.

- Bij sommige toezeggingen kan de commissiestaf vrij eenvoudig nagaan of een toezegging is nagekomen. Dit is met name het geval wanneer een bewindspersoon «sec» toezending van een brief, rapport, beleidsnota en dergelijke heeft toegezegd. Daarbij kan worden opgemerkt dat met enige regelmaat toezeggingen open blijven staan die materieel zijn afgedaan maar om politieke reden «boven de markt» blijven hangen. De griffie zou in die gevallen – desgewenst – feitelijk kunnen constateren dat een toezegging is afgedaan. Het blijft vervolgens aan de commissie om dat al dan niet te accorderen.
- Andersom is het niet aan de staf om bij sommige toezeggingen te beoordelen of de inhoudelijk aangeboden informatie politiek gezien toereikend is. Met name bij het ambtelijk advies «oordeel commissie» ligt er dus een opdracht aan de leden om goed te bestuderen of een toezegging afdoende wordt nagekomen. Zo nodig kan de commissie het punt nog eens apart agenderen en bewindslieden nader bevragen, zo nodig in een mondeling overleg, waar dan gerichter kan worden doorgevraagd.
- **Burgerperspectief vergroten**
 - De staf brengt alle rapporten, het jaarverslag en het werkprogramma van de Nationale ombudsman bij relevante commissies onder de aandacht.
 - Voer periodiek een gesprek met de Nationale ombudsman over de uitgebrachte rapporten en het werkprogramma, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van een Staat van de rechtsstaat-debat en in voorkomende gevallen bij de vakcommissies op relevante deelonderwerpen.
 - Mede in het kader van de actieve openbaarmaking wordt de distributie van de post van brieven van derden (burgers, bedrijven en organisaties) voor leden op een meer gebruiksvriendelijke manier ingericht.
 - Het idee verkennen om via de website actief adviezen van burgers en organisaties op te halen, bijvoorbeeld over wetsvoorstellen die sterk geamendeerd aan de Eerste Kamer worden voorgelegd, waardoor zo'n internetconsultatie aanvullende inzichten kan opleveren.
- **Voer een discussie over de rolopvatting, en houdt de aanbevelingen van de POC en de werkgroep zelfevaluatie levend**
 - Een discussie over de rolopvatting van de Eerste Kamer is een doorlopende discussie. Tijdens deze zittingsperiode is deze vraag diverse keren aan de orde geweest in het CvS en in het debat over de aanbevelingen en het rapport zelfevaluatie. In de sessie van CvS 8 maart 2022, concludeerde de Voorzitter: «(...) dat veruit de meeste fractievoorzitters de kerntaak van de Eerste Kamer zien in het controleren van de kwaliteit van wetgeving». Deze discussie in het overleg van de fractievoorzitters in de nieuwe Kamer voortzetten.
 - In het kader van het levend houden van de aanbevelingen van de POC en de werkgroep zelfevaluatie, deze actief agenderen in het periodiek overleg dat de Voorzitter heeft met commissievoorzitters, en er bij het inwerk- en overdrachtsprogramma en het handboek voor nieuwe Kamerleden aandacht aan besteden.
 - Haal hiertoe de buitenwereld naar binnen: voer (eventueel in besloten setting) gesprekken met deskundigen ter reflectie op de vertaling van de aanbevelingen van de POC en zelfevaluatie. Ga bijvoorbeeld hierover in gesprek met bijvoorbeeld de Raad voor de Rechtspraak. De Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, het SCP, de diverse Adviesraden zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid etc.

§4. Uitwerking motie-De Blécourt c.s. uit het AI-debat (21 maart 2023)

In het plenaire debat over Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid is de motie-De Blécourt c.s.¹² aangenomen die de Voorzitter vraagt om ondersteuning en expertise binnen de griffie te organiseren op het terrein van digitalisering en kunstmatige intelligentie. De griffie zal in aanloop naar de Kamerwisseling de motie uitwerken en hierover een voorstel aan het (nieuwe) CvS/CvF voorleggen.

§5. Uitwerking motie-Rombouts uit het debat Staat van de rechtsstaat (21 juni 2022)

Tot slot wordt in dit kader gewezen op de motie-Rombouts, ingediend tijdens het debat Staat van de rechtsstaat. De motie verzoekt de Voorzitter «*in afstemming met het College van Senioren een commissie te formeren die voorstellen doet hoe de Eerste Kamer een proces van zelfreflectie het beste kan inrichten*». ¹³

In het College van Senioren is afgelopen najaar afgesproken dat de wijze waarop deze motie zou kunnen worden uitgevoerd, op een later moment zou worden besproken, gelet op alle activiteiten die op dat moment al liepen. Gezien de oogst van de genoemde debatten en andere activiteiten zoals de rolnemingsdisussies in dit college en het overleg tussen Voorzitter en commissievoorzitters, zou dit overleg de nieuwe Kamer kunnen adviseren om medio 2024 te bezien of een aparte commissie opportuun is om een proces van zelfreflectie in te richten.

§6. Ondersteuning en monitoring

Bij de ondersteuning van Eerste Kamerleden heeft van oudsher de nadruk gelegen op de *zelfredzaamheid* van Kamerleden. Vanuit hun professionele achtergrond en deskundigheid doen Kamerleden hun werk, daarbij ondersteund door een bescheiden ambtelijke (griffie) en politieke (fractie-)ondersteuning.

In de afgelopen twee jaar is de ambtelijke capaciteit van de griffie in overleg met de HC uitgebreid met het oog op het versterken van de professionaliteit van de ambtelijke organisatie, het voldoen aan wettelijke vereisten (zoals de Wet open overheid, openbaarheid van commissievergaderingen, AVG) en om de toenemende activiteiten van commissies afdoende te kunnen ondersteunen. Dit doet aan bovenstaand punt over de zelfredzaamheid dus niet af.

In dit kader wordt opgemerkt dat de advisering door de griffie altijd een a-politiek karakter heeft gehad en zal houden. De politieke beoordeling is immers voorbehouden aan de leden zelf. Dat gezegd zijnde, zou de griffie desgewenst op onderdelen, zoals hiervoor reeds aangegeven, wat explicieter kunnen gaan adviseren, bijvoorbeeld met betrekking tot de afdoening van moties en toezeggingen, de inzet van bepaalde instrumenten (bijvoorbeeld wetgevingsfiches) of over het afdoen van stukken. Dat zou wel op voldoende politiek draagvlak moeten kunnen rekenen bij de fracties. Indien dat het geval is, kan door de nieuwe Kamer verder worden besproken hoe dit punt concreet kan worden ingevuld.

Tot slot

Nogmaals, gegeven het feit dat deze zittingsperiode haar einde nadert en dat het belang van een goede overdracht van kennis werd benadrukt in voornoemde debatten over het POC-rapport en het rapport en de aanbevelingen van de werkgroep zelfevaluatie toeslagenaffaire, stel ik u

¹² Motie-De Blécourt c.s., CXLVII, C.

¹³ Motie-Rombouts c.s. 35 925 VI, S.

voor dat de uitwerking zoals uiteengezet in deze brief onder de aandacht zal worden gebracht van de Eerste Kamer in nieuwe samenstelling, met het advies de voorgestelde uitwerking na de Kamerwisseling in de praktijk te brengen. Daarbij is tevens het voorstel om aan de nieuwe Kamer de suggestie te doen medio 2024 de uitwerking in de praktijk te bespreken in het College van Fractievoorzitters. Daarbij kan ook input aan de commissievoorzitters worden gevraagd aangezien in de commissies een groot deel van de uitwerking zal plaatsvinden.

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
J.A. Bruijn