

COLLEGE VOOR

DE RECHTEN
VAN DE MENS

**De menselijke maat vanuit
het perspectief van de rechten van de mens**

Position paper College voor de Rechten van de Mens

1 mei 2020

1 Inleiding

De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) onderzoekt de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij. De TCU bevindt zich in de oriëntatiefase en heeft het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) gevraagd nadere invulling te geven aan de betekenis van ‘de menselijke maat’ vanuit het perspectief van mensenrechten. De concrete vragen die de TCU heeft voorgelegd zijn:

- Wat verstaat u onder de menselijke maat? Hoe geeft u daar invulling aan vanuit het perspectief van mensenrechten?
- Hoe denkt u dat de menselijke maat meer / beter terug kan komen bij de uitvoering van beleid?
- Hoe kan door (aanvullend) onderzoek deze menselijke maat / burgerperspectief beter in beeld gebracht worden?
- Welke interessante onderzoeken, publicaties, artikelen zou de commissie zeker moeten bestuderen in het kader van dit parlementair onderzoek?

Mensenrechten zijn universeel aanvaarde fundamentele rechten. Ze zijn vastgelegd in verdragen, die juridisch bindend zijn. Deze verdragen hebben een bijzondere status in het recht. Nationale wetgeving, beleid en praktijk moeten ermee in overeenstemming zijn. Dat biedt een stevige bescherming voor mensen. Mensenrechten bepalen de kaders waarbinnen beleidsmakers kunnen - en moeten - handelen. Het mensenrechtenkader biedt handvatten om regels, beleid en praktijk te toetsen. Een antwoord op de vraag ‘wat is de betekenis van de menselijke maat’ vanuit het perspectief van de rechten van de mens heeft hiermee een belangrijke meerwaarde.

Aangezien het parlementaire onderzoek over het verlies van de menselijke maat nog moet plaatsvinden, is dit paper op dit punt gebaseerd op informatie hierover die in de media is gekomen. Daaruit blijkt dat het verlies van de menselijke maat in deze context vaak wordt gezien als het ontbreken van de mogelijkheid voor ambtenaren om maatwerk te leveren. De regels die bepalen hoe zij hun werk moeten doen laten onvoldoende ruimte om rekening te houden met individuele gevallen. Ook speelt de voortschrijdende digitalisering een rol, waarbij een algoritme tot een beslissing leidt en er geen ruimte is voor maatwerk voor individuen. Beide kwesties raken aan mensenrechten.

In dit paper onderzoekt het College het behoud en de bevordering van de menselijke maat in de dienstverlening door de overheid vanuit het perspectief van verschillende mensenrechten. Het College maakt eerst een aantal opmerkingen over de bescherming van de menselijke waardigheid, het beginsel dat aan alle mensenrechten ten grondslag ligt. Vervolgens gaat het in op de algemene verplichting inbreuken op mensenrechten te voorkomen, gelijke behandeling, het recht op informatie en rechtsbescherming.

In de slotparagraaf is aangegeven wat de concrete betekenis is van het recht is voor de uitvoeringsorganisaties.

2 Menselijke waardigheid

De menselijke maat staat of valt bij respect voor de menselijke waardigheid. Het recht op bescherming van de menselijke waardigheid vraagt van de overheid dat zij mensen respectvol bejegend en hun mensenrechten beschermt en bevordert. Het College vestigt de aandacht op dit beginsel, vanwege de aard van de problemen waar mensen mee te maken hebben (gehad). Mensen worden niet gehoord, worden van het kastje naar de muur

gestuurd, krijgen geen medewerkers van de uitvoeringsorganisaties te spreken, worden onterecht als fraudeur aangemerkt en behandeld en komen door de handelingen van uitvoeringsorganisaties ernstig in de problemen met hun financiën en in hun privéleven. De verhalen over mensen die problemen hebben gekregen met hun gezondheid door de stress en onzekerheid en hun baan, huis en partner zijn kwijtgeraakt, zijn bijzonder schrijnend. Het gaat daarbij vaak om mensen die al in een kwetsbare situatie verkeren. Een steeds terugkerend punt is de manier waarop mensen zich behandeld voelen: respectloos, vooringenomen en zonder aandacht voor hen als persoon.

3 Voorkomen van inbreuken op mensenrechten

Bij een goede dienstverlening hoort dat de overheid inbreuken op mensenrechten zoveel mogelijk voorkomt. Duidelijke regels zijn nodig om helderheid te bieden en willekeur te voorkomen. Dat de overheid zich aan regels houdt, is nodig in het belang van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Regels moeten echter hun doel niet voorbijschieten en zo rigide zijn dat er in de uitvoering onvoldoende mogelijkheden zijn rekening te houden met individuele situaties. Dan verdwijnt de menselijke maat.

De mogelijkheid maatwerk te leveren heeft belangrijke voordelen, omdat de overheid kan inspelen op individuele situaties. Er zitten echter ook risico's aan maatwerk. Als uitvoeringsorganisaties veel beleidsvrijheid krijgen, is het voor mensen niet altijd duidelijk waar zij precies recht op hebben. Ook is er een risico op willekeur bij de besluitvorming. Van belang is dat mensen weten waar zij aanspraak op kunnen maken, dat hun rechten duidelijk zijn vastgelegd, en dat duidelijk is binnen welke marges de overheid haar beleid uitvoert. Een proactieve houding van de overheid is nodig: duidelijke regels, transparante afweging en besluitvorming en een goed oog voor de belangen en mensenrechten van de burger. Voorts is het cruciaal dat de overheid ter verantwoording kan worden geroepen voor de regels, het beleid en de toepassing daarvan in de praktijk.

Hier is goed te zien hoe beginselen van behoorlijk bestuur ondersteunend zijn voor de bescherming en bevordering van mensenrechten. Voor een goede bescherming van mensenrechten is een omgeving nodig die de implementatie van mensenrechten bevordert en mogelijk maakt. Dat vraagt om goede wettelijke kaders en politieke en bestuurlijke processen die oog hebben voor de rechten en behoeften van mensen. Andere elementen van goed bestuur die hier van belang zijn, zijn verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid.

4 Gelijke behandeling en bescherming van mensen in een kwetsbare situatie

Het is een fundamenteel mensenrecht dat iedereen gelijk is voor de wet en dat wetten en regels iedereen in gelijke mate beschermen. Dat betekent dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden, naar mate van het verschil. Hier zitten twee aspecten aan. In de eerste plaats is het nodig om te onderzoeken of bepaalde groepen disproportioneel nadeel ondervinden van de toepassing van een regel. Als blijkt dat de toepassing van een op het oog neutrale regel tot ongerechtvaardigd onderscheid leidt in de praktijk, kan sprake zijn van indirect onderscheid. Dit onderscheid is alleen geoorloofd als hier een objectieve rechtvaardiging voor is.

Uitvoeringsorganisaties moeten ongeoorloofd onderscheid voorkomen en mensen gelijk behandelen. Uit informatie die beschikbaar is in de media komt het beeld naar voren dat de uitvoeringsorganisaties niet altijd onbevooroordeeld te werk gingen, zoals zij zouden behoren te doen. De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen verwijt de instanties 'institutionele vooringenomenheid'; zij zagen mensen bij een (vermeende) fout meteen als fraudeur, met alle gevolgen van dien. Of die vooringenomenheid te maken heeft met een

grond waarop onderscheid maken verboden is, is niet goed te zeggen. Er zijn berichten dat sprake is van etnisch profileren. De Autoriteit Persoonsgegevens onderzoekt dat.

In de tweede plaats is het nodig om bij het maken van regels en het formuleren van beleid rekening te houden met het feit dat mensen verschillende uitgangspunten hebben. In het bijzonder moet rekening worden gehouden met mensen in een kwetsbare situatie. Gelijke toegang tot de dienstverlening van de overheid kan betekenen dat voor hen maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat ook zij daadwerkelijk toegang hebben tot de dienst die de overheid levert. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat mensen ondersteuning krijgen aangeboden als zij een toeslag willen aanvragen. Het betekent ook dat er bij het stopzetten van toeslagen en het opleggen van boetes rekening mee wordt gehouden welke gevolgen dit heeft voor mensen in een financieel kwetsbare positie. Als mensen daardoor in een situatie van armoede terechtkomen, heeft het recht hen onvoldoende beschermd.

5 Het recht op informatie

5.1 Toegang tot informatie

Het recht op informatie is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van andere rechten. Informatie moet op een voor iedereen toegankelijke manier te vinden zijn en iedereen moet in staat zijn die te begrijpen, waar nodig met ondersteuning. Verder hebben mensen specifiek recht op informatie over beslissingen of handelingen die (mogelijk) gevolgen voor hen hebben.

Regels en systemen van de overheid zijn voor veel mensen moeilijk te begrijpen. De overheid gaat uit van zelfredzaamheid van mensen en van hun capaciteit om de regels en systemen te begrijpen en ermee om te kunnen gaan. Mensen kunnen bij het aanvragen van voorzieningen tegen grote obstakels oplopen. Dat kan er zelfs toe leiden dat zij afzien van het doen van een aanvraag. Daarbij speelt mee dat zij weten dat een vergissing of een fout grote nadelige gevolgen kan hebben. Mensenrechten vereisen dat informatie van de overheid voor iedereen, ook voor mensen met een beperking, goed toegankelijk is. Om dat te bereiken, is het belangrijk te zorgen voor de participatie van verschillende doelgroepen bij het samenstellen en verspreiden van de informatie.

5.2 Informatie over beslissingen

Mensen hebben het recht te weten op welke manier de overheid een beslissing neemt of een handeling verricht die gevolgen voor hen heeft. Overheidsorganisaties wisselen persoonlijke informatie over mensen uit en koppelen gegevens, onderling of met andere partijen. Dat gebeurt soms zonder dat die mensen hiervan op de hoogte zijn. Het is voor veel mensen ondoorgrondelijk welke instanties wat voor informatie uitwisselen. Zij kunnen niet nagaan of die uitwisseling legitiem is en of de informatie die een rol speelt bij het nemen van een beslissing wel klopt. Ook zijn beslissingen niet altijd goed gemotiveerd. Dat heeft tot gevolg dat het moeilijk is te protesteren tegen een beslissing. Het kan ook zo zijn dat mensen wel weten dat de overheid bepaalde beslissingen neemt, maar zich niet realiseren welke gevolgen deze hebben. Naast het recht op informatie, spelen hier ook het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op rechtsbescherming een rol.

5.3 Informatie over procedures

Mensen moeten weten wat zij kunnen doen om hun recht te halen. Daarvoor hebben zij voldoende informatie nodig over manieren van geschillenbeslechting, het proces en de mogelijke uitkomsten. Ook hier geldt dat die informatie voor iedereen toegankelijk en begrijpelijk moet zijn. Waar nodig moeten mensen ondersteuning krijgen om die

informatie te begrijpen. Juist omdat juridische procedures vaak complex zijn, is toegankelijke informatie en ondersteuning vooraf essentieel.

6 Rechtsbescherming

Hierboven is al aandacht besteed aan het belang van duidelijke regels, transparante besluitvorming en het recht op informatie. Wanneer iemand stelt dat een uitvoeringsorganisatie diens mensenrechten niet heeft beschermd of verwezenlijkt, moet er een mogelijkheid zijn dat aan te kaarten. De overheid dient hier een de-escalerende rol te spelen, om juridisering van het conflict waar mogelijk te voorkomen. Als er signalen zijn dat mensen ernstig nadeel ondervinden van een werkwijze, zou de overheid in dialoog moeten treden met de betrokkenen en hun vertegenwoordigers. Als zij van meet af aan kunnen participeren in het duidelijk maken van de problemen, kunnen zij ook meedenken over het vinden van een oplossing.

Verder is onder meer een goede klachtafhandeling vereist, waarbij de overheid de burger serieus neemt en de burger wordt betrokken bij het vinden van een oplossing. Bovendien is het aan de overheid om de burger alle relevante informatie bieden, zodat de informatiepositie van de burger niet achterblijft bij die van de overheid.

Mocht desalniettemin een geschil ontstaan, dan moeten mensen gebruik kunnen maken van een goed toegankelijke en effectieve klachtprocedures die een oplossing kan bieden.

Het recht op een effectief rechtsmiddel is er om te zorgen dat mensenrechten daadwerkelijk worden beschermd en dat die bescherming zo nodig kan worden afgedwongen. Er moeten procedures zijn zodat mensen altijd mogelijke inbreuken op of schendingen van mensenrechten aan de orde kunnen stellen. Dat kan een gang naar de rechter zijn of naar een andere instantie, zoals een bezwaarschriftenprocedure bij een bestuursorgaan.

Effectiviteit betekent in dit verband ook dat een rechtsmiddel rechtsherstel moet bieden. Met andere woorden: een procedure moet ook tot een resultaat leiden dat het geschil daadwerkelijk oplost. Wanneer een inbreuk op rechten heeft plaatsgevonden, moet het die inbreuk herstellen. Als het rechtsmiddel geen oplossing biedt voor de onderliggende vraag, is de procedure vanuit het perspectief van de burger zinloos. Procedures mogen geen onredelijke vertraging oplopen, omdat het mogelijke gevolg daarvan is dat de schade steeds groter wordt of dat herstel niet meer mogelijk is. Rechtsherstel kan verschillende vormen aannemen, zoals een schadevergoeding, een handeling of beslissing terugdraaien, of openbare excuses aanbieden door degene die verantwoordelijk is voor de inbreuk.

7 Werken met inachtneming van de menselijke maat

Mensenrechten geven concrete invulling aan het begrip ‘de menselijke maat’ en kunnen een toetssteen zijn om de menselijke maat terug te brengen in het werk van de uitvoeringsorganisaties. Het College zet de belangrijkste bevindingen uit de bovenstaande analyse op een rij.

De menselijke maat vanuit perspectief van de rechten van de mens

- Bescherm de menselijke waardigheid, behandel mensen met respect.
- Mensenrechten van de betrokkenen staan centraal bij het maken van regels, beleid en in de toepassing daarvan.
- Uitvoeringsinstanties werken op basis van duidelijke, voorzienbare regels.
- De regels en/of de uitvoeringskaders bieden voldoende ruimte om rekening te houden met individuele situaties wanneer dat de bescherming van de rechten van het individu ten goede komt.
- Besluitvorming in individuele gevallen is beargumenteerd en transparant.
- Instanties die beleid maken en besluiten nemen leggen verantwoording af.
- Garandeer het recht op gelijke behandeling.
- Houd rekening met verschillende uitgangspunten van mensen en tref specifieke maatregelen om mensen in kwetsbare situaties te beschermen.
- Informatie is voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk, ook voor mensen met een beperking en mensen met minder of geen digitale vaardigheden.
- Betrek mensen bij het opstellen van informatie en het maken van beleid.
- Waar nodig is er een laagdrempelige mogelijkheid om persoonlijke ondersteuning te krijgen bij toegang tot informatie.
- Als mensen informatie moeten aanleveren, bijvoorbeeld via een (digitaal) formulier, moet voor hen begrijpelijk zijn wat wordt verwacht. Digitale formulieren moeten voor iedereen toegankelijk zijn.
- Iedereen weet of en wanneer een beslissing is genomen die hen raakt, op basis van welke gegevens, en wat daarvan de gevolgen zijn.
- Iedereen weet dat zij bezwaar kunnen maken tegen een beslissing, en hoe zij dat kunnen doen, en hoe zij daarbij ondersteuning kunnen krijgen.
- Zet in op de-escalatie van een conflict.
- Iedereen heeft, wanneer nodig, toegang tot een laagdrempelige klachtprocedure.
- De klachtprocedure is effectief en leidt tot rechtsherstel.
- De klachtprocedure mag geen onredelijke vertraging oplopen.

Aanvullend onderzoek

Het College beveelt aan dat de TCU expliciet onderzoekt in hoeverre mensenrechten zijn gewaarborgd in de regels en de praktijk van de verschillende uitvoeringsorganisaties.

Het verdient aanbeveling te onderzoeken of het mogelijk is te komen tot bijvoorbeeld een kwaliteitskader of een code, waarin de beginselen van behoorlijk bestuur en de rechten van de mens en de concrete betekenis daarvan voor de uitvoeringsorganisaties zijn uitgewerkt. Het College voor de Rechten van de Mens is graag bereid daarover nader met u van gedachten te wisselen.

Gebruikte bronnen, tevens suggesties voor verder lezen

‘Recht of gunst? Mensenrechten, sociaal domein en lokaal beleid’, in: College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse Rapportage van het College voor de Rechten van de Mens 2015*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2016.

College voor de Rechten van de Mens, *Toegang tot het recht. Jaarlijkse Rapportage Menschenrechten in Nederland 2018*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2019.

College voor de Rechten van de Mens, *Zelfredzaamheid en mensenrechten* [nog te verschijnen]

Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the role of the public service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights, VN Doc. A/HRC/25/27