

Vergaderjaar 2019–2020

33 826

Mensenrechten in Nederland

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2020

Op 27 juni 2019 bracht het College voor de Rechten van de Mens (het College) zijn zevende jaarlijkse rapportage over de mensenrechten in Nederland uit. In deze brief reageer ik op de rapportage van het College, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Minister voor Rechtsbescherming¹.

De rapportage heeft als thema de toegang tot het recht. Daaronder valt niet alleen de toegang tot de rechter, maar ook de toegang tot (mensen-)rechten. Ofwel, zoals het College het beschrijft: iedereen heeft recht op mensenrechten, maar hoe verwezenlijk je ze?

Het College heeft met dit thema een belangrijk en relevant onderwerp gekozen. Niet voor niets is dit ook een belangrijk onderdeel van het Nationaal actieplan mensenrechten 2020, dat ik u op 12 december 2019 heb toegezonden.² De jaarrapportage ligt mede ten grondslag aan dit actieplan en dat vormt dan ook al een eerste reactie op de jaarrapportage van het College. In deze brief ga ik meer specifiek in op de aanbevelingen van het College, zonder daarbij overigens al te zeer de diepte in te gaan: zoals in de reactie van het kabinet op de vorige jaarrapportage van het College al vermeld is, zijn de aanbevelingen van het College ook onderwerp van de dialoog tussen het College en de verschillende betrokken departementen.³

Aanbeveling: informeer mensen actief over hun rechten.

Het recht op toegang tot informatie houdt in dat burgers moeten kunnen weten dat zij recht hebben op bijvoorbeeld zorg of financiële bijstand. En zij moeten kunnen weten dat zij het recht hebben om een klacht in te

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 33 826, nr. 33.

³ Kamerstuk 33 826, nr. 25.

dienen of bezwaar te maken tegen beslissingen waar zij het niet mee eens zijn. De overheid moet ervoor zorgen, zo stelt het College, dat dergelijke informatie op een voor burgers toegankelijke manier te vinden is en dat burgers die informatie, eventueel met ondersteuning, ook kunnen begrijpen.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling van het College. Steeds meer informatie is alleen digitaal beschikbaar, terwijl niet iedereen digitaal vaardig is of vanwege een fysieke of mentale beperking slecht toegang heeft tot digitale informatie. Het uitgangspunt van het kabinet is: iedereen moet kunnen meedoen in de (digitale) samenleving.⁴ Daarom geldt sinds 23 september 2019 het Tijdelijk besluit digitale toegang overheid.⁵ Dit besluit is één van de uitwerkingen in Nederland van het VN Verdrag voor de rechten van mensen met een handicap. Het besluit stelt dat de informatie op nieuwe websites en apps van de overheid toegankelijk moet zijn voor mensen met een handicap. Vanaf 23 september 2020 geldt dit voor alle websites en apps, dus ook de bestaande.

Daarnaast hebben sommige mensen, al dan niet met een beperking, extra hulp nodig bij digitale diensten van de overheid. Het blijft dan ook van belang dat de burger (ook) door middel van menselijk contact geholpen kan worden. Daarin voorziet de overheid met de Informatiepunten Digitale Overheid. Deze informatiepunten bevinden zich in de bibliotheek. Burgers kunnen hier terecht met vragen over bijvoorbeeld zorg, huurtoeslag, DigiD, het betalen van verkeersboetes in delen of hulp bij de belastingaangifte. In 2019 zijn er 15 informatiepunten geopend. In 2020 komen er 72 punten bij. In 2021 moet er een landelijk dekkend netwerk zijn. Zo heeft elke burger een informatiepunt in de buurt. In diezelfde bibliotheken worden ook cursussen aangeboden om mensen kennis te laten maken met digitale apparaten en de digitale diensten van de overheid. Rond de 2,5 miljoen Nederlanders vinden het moeilijk om te werken met digitale apparaten, zoals een computer, smartphone of tablet.⁶

Een andere voorwaarde voor toegang tot informatie, is begrijpelijke taal. Toenmalig Minister Knops lanceerde om die reden op 23 oktober 2019 de Direct Duidelijk Brigade. Deze brigade heeft als doel om overheidsinstellingen te helpen bij het verbeteren van hun communicatie met de burger.

Voor informatie over het oplossen van (juridische) vragen of geschillen wordt, in het kader van de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, een online wegwijzer ontwikkeld die rechtzoekenden ondersteuning biedt bij het kiezen van de meest passende hulp. Rechtzoekenden kunnen hierbij worden ondersteund door voorzieningen waar iedereen, ongeacht het inkomen, gemakkelijk terecht kan voor informatie en advies. Deze voorzieningen komen bijvoorbeeld in bibliotheken of wijkcentra. Daarbij is ook aandacht voor verbetering van de verbinding tussen het sociaal en het juridisch domein, zodat mensen snel en effectief naar de juiste hulpverlener kunnen worden doorverwezen. Net als het College, ziet het kabinet het belang van de-escalatie bij beginnende conflicten tussen bijvoorbeeld een burger en een gemeente over de

Aanbeveling: treed de-escalerend op bij beginnende conflicten.

Toekenning van Wmo-voorzieningen of tussen een burger en een uitvoeringsinstantie over de hoogte van een uitkering. Daar zet het kabinet dan ook op in. In zijn rapportage wijst het College al op het project

⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 583.

⁵ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/toegankelijkheid/digitoegankelijkheid/>

⁶ Kamerstuk 28 760, nr. 56

Passend Contact met de Overheid (PCMO). PCMO gaat over verbeteren van besluitvormings-, klacht- en bezwaarprocedures van de overheid. In het geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift, neemt een ambtenaar snel en persoonlijk (telefonisch) contact op met de betrokken burger(s) om de behandeling van zijn klacht of bezwaar te bespreken.

In het Nationaal actieplan mensenrechten 2020 is al gerefereerd aan het interdepartementale klachtennetwerk, dat bestaat uit klachtbehandelaars en klachtcoördinatoren van de ministeries en grote uitvoeringsorganisaties. Dit netwerk zal het onderwerp «vastgelopen burgers» oppakken, zoals gesignaleerd door de Nationale ombudsman in zijn toekomstverkenning voor de relatie overheid-burger in de komende tien jaar.⁷ Op dit moment wordt een voorstel geschreven voor de taakopdracht van het interdepartementale klachtennetwerk.

Het kabinet wil daarnaast dat de oplossingen voor (juridische) problemen duurzamer zijn en dat problemen zo vroeg mogelijk en waar het kan informeel worden opgelost. Er wordt daarom in het kader van de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ingezet op meer informele procedures en betere communicatie, prikkels om onnodige procedures door de overheid te voorkomen en een kritischer blik op de effecten van wet- en regelgeving op burgers. Voor het terugdringen van onnodig procedeedgedrag van de overheid is een «aanjager» aangesteld⁸. Zijn opdracht duurt in beginsel twee jaar (2020 en 2021) en richt zich primair op de rijksoverheid en haar uitvoeringsorganisaties. De aanjager zal een aantal organisaties selecteren waarvoor de verwachting is dat het aantal zaken tussen burgers en overheid op de korte en middellange termijn naar beneden gebracht kan worden. De focus zal hierbij ook liggen op het vroegtijdig afdoen van geschillen aan de voorkant en daarbij zo veel mogelijk uitgaan van het perspectief van de burger. De eerste werkzaamheden van de aanjager zullen uitmonden in een interdepartementaal plan van aanpak, dat voor de zomer van 2020 bij de voortgangsrapportage over de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand aan u wordt toegezonden.

Aanbeveling: bied mensen alle relevante informatie voor een gelijke(re) informatiepositie

Burgers hebben recht op inzicht in welke informatie de overheid over hen heeft en het recht om het verzamelen, bewaren en delen van deze informatie aan te vechten of de inhoud ervan te corrigeren. Maar dit recht wordt, zo stelt het College, niet altijd verwezenlijkt omdat mensen niet altijd weten wie hun data verzamelt, bewerkt of deelt. Dit is met name nadelig voor burgers uit sociaaleconomisch zwakkere groepen die vaker dan anderen afhankelijk zijn van de overheid. Het College beveelt daarom aan om zorg te dragen voor een gelijke(re) informatiepositie.

Deze gelijkere informatiepositie waarop het College doelt, wordt al gewaarborgd door de Algemene Gegevensverordening (AVG): de AVG verplicht het verantwoordelijke bestuursorgaan de betrokkene te informeren over het verzamelen van zijn of haar persoonsgegevens en het recht op inzage in en correctie van die persoonsgegevens.

⁷ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/nationale-ombudsman-de-overheid-verdwijnt-voor-burgers-steds-meer-uit-het-zicht-maar>.

⁸ Kamerstuk 31 753, nr. 190.

Aanbeveling: Bied iedereen in gelijke mate goede rechtsbescherming, ook tegen private partijen.

Deze aanbeveling refereert aan het aspect van gelijke toegang tot het recht. Dit houdt in dat rekening moet worden gehouden met mensen die bijvoorbeeld een auditieve of visuele beperking hebben of niet digitaal vaardig zijn, zoals hierboven aan de orde kwam. Gelijke toegang tot rechtsbescherming betekent ook dat het niet te ingewikkeld moet zijn voor burgers – met of zonder beperking – om op te komen tegen besluiten van de overheid of private partijen.

Het College wijst erop dat veel besluiten niet bestaan uit één besluit maar uit een reeks aan besluiten, of uit een reeks van schriftelijke en mondelinge besluiten of informele afspraken. Dit is met name het geval bij gemeentelijke besluitvorming in het sociaal domein. Dit beïnvloedt de rechtsbescherming, aangezien alleen tegen formele besluiten bezwaar kan worden gemaakt en dit voor elk afzonderlijk besluit in de keten met een afzonderlijke procedure moet. Daarnaast constateert het College dat private partijen een steeds grotere rol krijgen in de dienstverlening aan burgers, vooral in het sociaal domein. Bij geschillen is niet altijd duidelijk of de burger moet aankloppen bij de gemeente of bij de private aanbieder.

Het kabinet onderkent de noodzaak om de rechtsbescherming in het sociaal domein te verbeteren. Zoals het College beschrijft, hebben veel gemeenten het leveren van maatschappelijke ondersteuning op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) uitbesteed aan private aanbieders. Tegen de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning door aanbieders staat echter geen beroep bij de bestuursrechter open. Er dienen aparte klacht- en rechtsbeschermingsprocedures bij de aanbieders zelf of bij de civiele rechter gevolgd te worden. Dit is voor burgers onoverzichtelijk. Daarom heb ik in mijn brief van 6 januari 2020, mede namens de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming, aangegeven dat integrale geschilbeslechting een plek zal krijgen in de nieuwe rechtsbeschermingsprocedure die wordt opgenomen in de Wmo 2015.⁹ Het kabinet heeft vervolgens op 15 januari 2020 het wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen geschilbeslechting in consultatie gebracht, waarin voornoemde procedure wordt opgenomen.¹⁰ Het wetsvoorstel beoogt een stelsel te creëren waarbij over de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning altijd bij één laagdrempelig geschilbeslechtingsloket, de gemeente, kan worden geklaagd. Na deze voorprocedure via het «geschilbeslechtingsloket» van de gemeente, is het mogelijk om het geschil voor te leggen aan de bestuursrechter.

De voorgestelde wetswijzigingen sluiten aan bij het advies van voormalig regeringscommissaris Scheltema over integrale geschilbeslechting in het sociale domein¹¹ en een handleiding voor gemeenten die ik in juni 2016 heb gepubliceerd in het kader van het project «passend contact met de overheid».¹²

⁹ Kamerstuk 34 477, nr. 69.

¹⁰ Internetconsultatie Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het beschikken op resultaat en het vereenvoudigen van de geschilbeslechting: <https://www.internetconsultatie.nl/resultaatgerichtbeschikken>.

¹¹ Advies van prof. mr. M. Scheltema over integrale geschilbeslechting in het sociaal domein zie: Kamerstuk 34 477, nr. 27

¹² Kamerstuk 34 477, nr. 2.

Aanbeveling: garandeer toegankelijke rechtsbijstand voor iedereen.

Het kabinet werkt aan een nieuw stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het College plaatst daar enkele vraagtekens bij. Het College ziet met name risico's voor burgers in een kwetsbare financiële positie die niet beschikken over de vaardigheden om zelf informatie te verzamelen en een weloverwogen keuze te maken voor één van de rechtshulp pakketten die worden ontwikkeld. Pas als zij er zelf niet uit komen en een procedure willen starten waarvoor zij juridische hulp nodig hebben, krijgen zij eventueel, na een positief advies van een onafhankelijke instantie die daarover gaat adviseren, gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het is juist dat het kabinet wil gaan werken met rechtshulp pakketten. Het is echter niet zo dat de burger helemaal alleen staat bij het maken van de keuze voor het beste rechtshulp pakket. Zoals eerder genoemd wordt hiervoor een online wegwijzer ontwikkeld. En desgewenst kunnen burgers, ongeacht hun inkomen, voor informatie en advies terecht bij laagdrempelige voorzieningen in de buurt. Verder is er een doelgroepenanalyse uitgevoerd om de rechtzoekende en zijn hulpvraag goed in beeld te krijgen. Doel daarvan is om meer inzicht te krijgen in de problemen die rechtzoekenden ervaren en wat zij op zo'n moment nodig hebben. De aansluiting bij het doenvermogen van mensen staat in dat onderzoek centraal. Onder andere op basis van dat inzicht wil het kabinet de inrichtingskeuzes voor het nieuwe stelsel maken, zowel voor de laagdrempelige toegang via de online en de fysieke voorzieningen, als voor de rechtshulp pakketten. Een voorbeeld: voor een specifieke groep mensen in de wijk Hillesluis in Rotterdam Zuid is al een pilot opgestart. Deze mensen ervaren vaak een combinatie van sociale, financiële en juridische problemen. Door juridische kennis aan te laten sluiten op het sociale wijkteam worden juridische problemen zo vroeg mogelijk gesignaleerd en zo goed mogelijk opgelost door de meest aangewezen hulpverlener. Dit moet leiden tot snellere en betere oplossingen voor mensen. De pilot wordt uitgevoerd door de gemeente Rotterdam in samenwerking met het wijkteam van Hillesluis, sociaal advocatenkantoren, het Juridisch Loket en de Vraagwijzer/Sociale Raadslieden.

Het College wijst er ook op dat de eigen bijdrage voor de gesubsidieerde rechtsbijstand fors is verhoogd in de afgelopen jaren. In het nieuwe stelsel wordt bij het vaststellen van de eigen bijdrage rekening gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende. De rechtzoekenden die problemen hebben met betaling van de eigen bijdrage blijven niet verstoken van rechtsbijstand. En er komen vangnetten als een rechtzoekende de eigen bijdrage echt niet kan betalen (betalingsonmacht), zoals een betalingsregeling.

Aanbeveling: Identificeer wie er risico loopt op minder rechtsbescherming en stel een actieplan op.

Het kabinet deelt de opvatting van het College dat het belangrijk is om te identificeren welke (groepen) mensen risico lopen om in mindere mate rechtsbescherming te genieten. Daarom is de hierboven genoemde doelgroepenanalyse uitgevoerd. Ook heeft de Minister voor Rechtsbescherming u op 8 oktober 2019 bericht dat het volgens het kabinet nodig is om aanvullende waarborgen te realiseren voor het gebruik van algoritmes en data-analyses.¹³ De bestaande regelgeving, waaronder de AVG, is onvoldoende toegespitst op het specifieke karakter van data-analyses gebaseerd op algoritmes om de

¹³ Kamerstuk 26 643, nr. 641.

risico's die deze met zich brengen voldoende te beperken. In dit stadium concentreert het kabinet zich op waarborgen voor data-analyses door overheidsorganen. De waarborgen moeten de transparantie over de gebruikte data, algoritmes en analysemethoden vergroten en de kwaliteit en betrouwbaarheid daarvan te verbeteren.

Zoals in de inleiding al genoemd, vormt de toegang tot het recht een belangrijk onderdeel van het Nationaal actieplan mensenrechten 2020. Dit actieplan geeft een gerichte impuls aan de verdere realisering van mensenrechten in Nederland door acties aan te kondigen voor het bevorderen van de toegankelijkheid van voorzieningen, waaronder de toegang tot het recht. Over de voortgang van de acties in het kader van het actieplan wordt uw Kamer separaat geïnformeerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren