

## IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen

### 1. Inleiding

Voor de eerste internetconsultatie van de Staatscommissie Rechtsstaat heb ik de publicaties IJspeerd1 en IJspeerd2 geschreven om te komen tot wijzigingen in het procesrecht in de relatie overheid-burger. Voor de tweede internetconsultatie heb ik ook de derde publicatie IJspeerd3 geschreven. De kenmerken van deze drie publicaties zijn dat zij zijn ingestoken vanuit de (wetenschappelijke) benadering van (sociale) systemen en het EVRM. In IJspeerd2 en IJspeerd3 betrof de uitwerking het relatief simpele sociale systeem van een rechtszaak.

Op 20 oktober 2023 kwamen mensen die voor de eerste internetconsultatie input hadden geleverd, bij elkaar<sup>1</sup>: <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/actueel/nieuws/2023/11/22/open-forum-wat-heeft-het-opgebracht>. Ik sta deels op de foto gemaakt tijdens de borrel na afloop (zie blauwe pijl):

Na de deelsessies komen de bezoekers en de staatscommissie weer bijeen. De commissieleden vatten samen wat de deelnemers in hun sessie hebben verteld. Ook kunnen bezoekers de commissieleden nog vragen stellen, zowel tijdens de afsluiting als daarna tijdens de borrel.



Beeld: ©Marieke Duijsters / Staatscommissie rechtsstaat

Deelnemers in gesprek tijdens de borrel

De commissie is dankbaar voor het vertrouwen en de ervaringen die de deelnemers met hen wilden delen. De verhalen die tijdens het open forum zijn verteld sluiten goed aan bij de thema's van het onderzoek. Dit is een belangrijke bevestiging voor de commissie dat zij op de goede weg is. De staatscommissie is zich ervan bewust dat ‘het’ burgerperspectief niet bestaat. Daarom wil de commissie zo veel mogelijk verschillende ervaringen ophalen. Burgerperspectieven staan tenslotte centraal bij het werk van de staatscommissie.

---

<sup>1</sup> Voor een kort overzicht en samenvatting van alle publicaties die zijn ingebracht in de eerste internetconsultatie, zie: <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/actueel/nieuws/2024/01/19/internetconsultatie-resultaten-en-vervolg>

## IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen

Op 20 oktober 2023 was ik deelnemer aan de deelsessie “Autonomie en vertrouwen” waarvan ik de gedeelde eindconclusie hieronder geel heb gemaakt:

### Autonomie en vertrouwen

In deelsessie 3 gingen deelnemers in gesprek over de ‘Toegang en toegankelijkheid van de rechtspraak’. Deelnemers gaven aan hun autonomie kwijt te raken wanneer zij te maken kregen met bepaalde instanties, zoals jeugdzorg, het Juridisch Loket of de Belastingdienst. Ook vertelden zij het gevoel te hebben dat zij nergens terecht konden met hun problemen nadat zij zich door de officiële kanalen niet geholpen voelden. Daarnaast werden de lange doorlooptijden in de rechtspraak genoemd. De deelnemers benoemden bovendien dat zij de indruk hadden dat bepaalde procedures in de rechtspraak niet gevolgd werden, wat de integriteit van de rechtspraak verstoort. Zij raakten hierdoor vertrouwen in de rechtspraak kwijt, en ook andere instanties werden minder vertrouwd. Verder gaven zij aan dat de problemen van burgers in stukjes worden opgedeeld, in plaats van hun situatie als geheel te bekijken. Daardoor voelden zij zich niet geholpen.



Beeld: ©Marieke Duijsters / Staatscommissie rechtsstaat

Eva González Pérez en Ernst Numann

Na 20 oktober 2023 zijn er ontwikkelingen in de sociale zekerheid en in de rechtspraak geweest die het mogelijk maken dat er ook vanuit een EVRM-ESH-perspectief en (sociale) systemen deelproblemen in de sociale zekerheid kunnen worden opgelost waar de meeste acht vragen in deze tweede internetconsultatie over gaan.



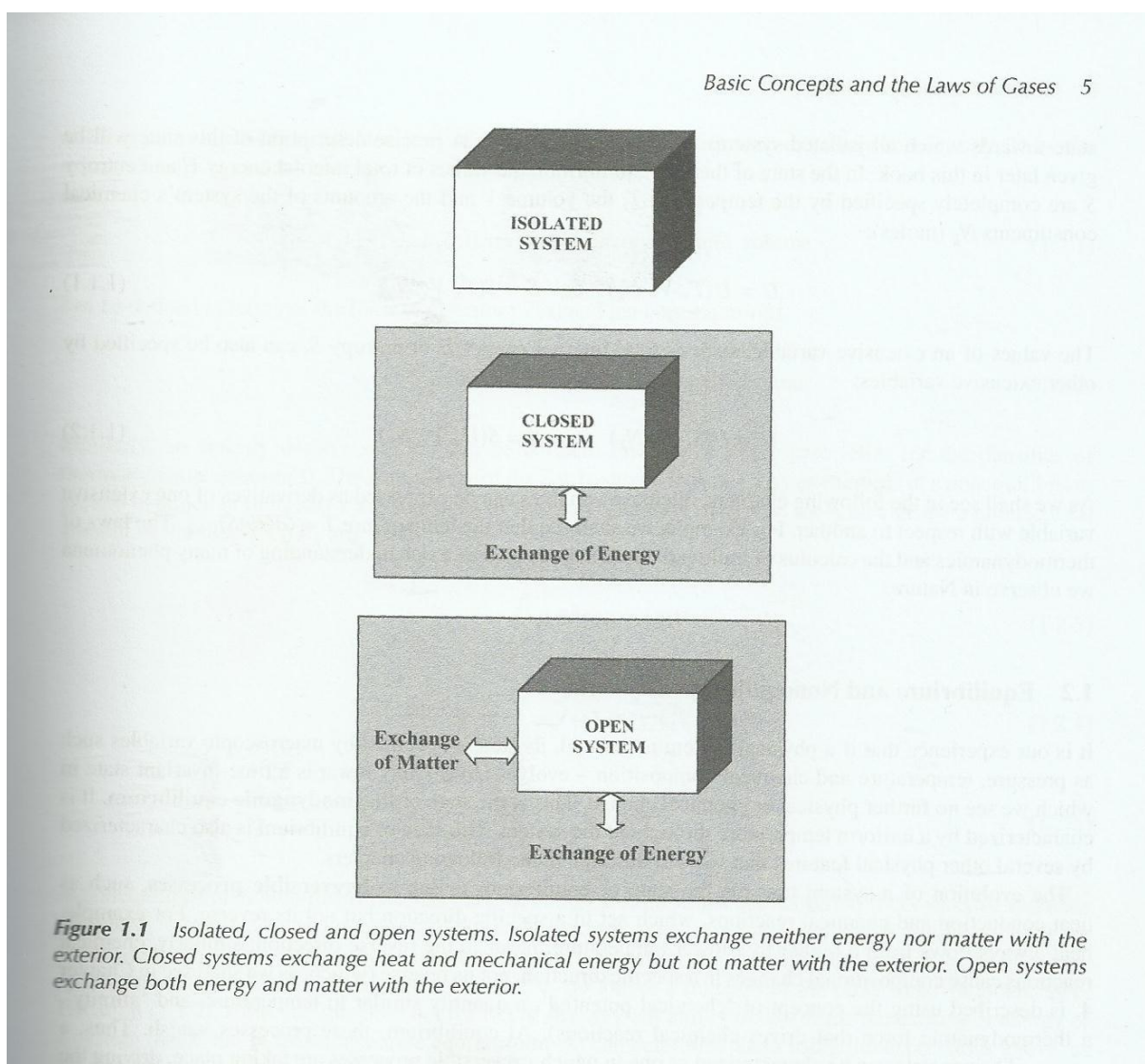
#### IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen

In deze vierde publicatie komen de volgende onderwerpen aan bod:

2. Complexere sociale systemen, het Urgenda-arrest van de Hoge Raad en het EVRM
3. “Blind voor mens en recht” en het EVRM
4. Het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen
5. arbeidsongeschiktheid volgens OCTAS en de Maatwerkplaats van UWV
6. Octas: Blind voor mens en recht met structurele en/of progressieve beperkingen
7. Tijd voor een paradigma-wisseling: een nieuwe dynamiek tussen de drie staatsmachten dankzij de Maatwerkplaats van UWV

#### 2. Complexere sociale systemen, het Urgenda-arrest van de Hoge Raad en het EVRM

In de natuurwetenschappen wordt onderscheid gemaakt tussen geïsoleerde, gesloten en open systemen. De winnaar van de nobelprijs voor de Scheikunde 1977, Ilya Prigogine, geeft het visueel als volgt weer<sup>2</sup>:



<sup>2</sup> Bron: Prigogine, Ilya en Kondepudi, Dilip, Modern Thermodynamics. From Heat Engines to Dissipative Structures, second edition, John Wiley & Sons Ltd., UK, 2015, bladzijden 4 en 5.

**IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen**

Prigogine geeft aan dat naar zijn inzicht alleen het Universum een geïsoleerd systeem is. De Aarde ziet hij als een gesloten systeem:

## Earth as a Closed System

- Energy enters from the sun and is reflected back
  - Hydrogen atoms enter space
  - Meteorites enter the atmosphere
    - However Earth's mass remains relatively the same

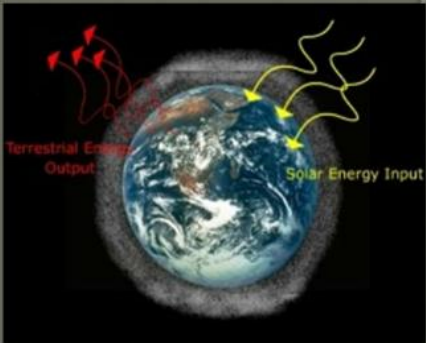


The diagram shows a view of Earth from space. Three yellow arrows labeled 'Light Energy From the Sun' point towards the Earth. A red wavy arrow labeled 'Long wave energy (heat) returned to space' points away from the Earth. A small number '1.024 x 768' is visible in the bottom right corner of the image.

en

## Earth is a Closed System

Energy in the form of solar radiation passes from the Sun, through the atmosphere to the surface. The Earth in turn emits radiation back out to space across the system boundary. Hence, energy passes across the Earth's system boundary, but not mass, making it a Closed system.



The diagram shows a view of Earth from space. Yellow wavy arrows labeled 'Solar Energy Input' point towards the Earth. Red wavy arrows labeled 'Terrestrial Energy Output' point away from the Earth.

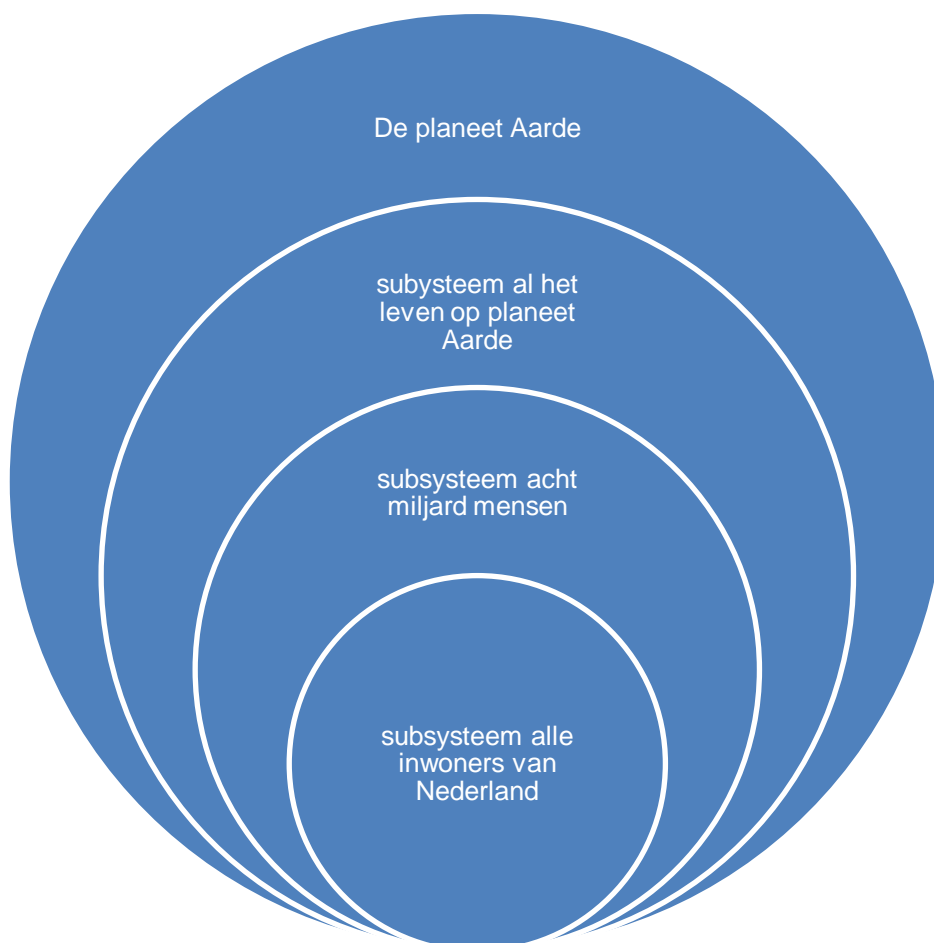
Het Urgenda-arrest van de HR 20 december 2019, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006, gaat over de gevaren van klimaatverandering voor de mensheid op het gesloten systeem Aarde en alle inwoners van Nederland als subsysteem van de mensheid op het gesloten systeem Aarde. De Hoge Raad formuleert het in de volgende overwegingen in EVRM-verdragsverplichtingen als volgt (de onderstreping is van mij):

**IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen**

*“5.3.1 De bescherming van de art. 2 en 8 EVRM ziet niet alleen op specifieke personen, maar ook op de samenleving of bevolking als geheel. Van dat laatste is onder meer sprake als het gaat om milieugevaren. Bij milieugevaren die een geheel gebied bedreigen, bieden de art. 2 en 8 EVRM bescherming aan de ingezetenen van dat gebied.*

**5.3.2 De verplichting om op grond van de art. 2 en 8 EVRM passende maatregelen te nemen, houdt mede in dat staten gehouden zijn om preventief maatregelen te nemen tegen het gevaar, ook als niet zeker is dat het gevaar zich zal verwezenlijken. Dit strookt met het voorzorgsbeginsel. Als duidelijk is dat het hiervoor in 5.2.2 en 5.2.3 bedoelde ‘real and immediate risk’ bestaat, hebben de staten, zonder dat hun daarbij een ‘margin of appreciation’ toekomt, een verplichting tot het nemen van passende maatregelen.** De staten hebben wel vrijheid bij de keuze van de te nemen maatregelen, zij het dat deze daadwerkelijk redelijk en geschikt moeten zijn. De verplichting op grond van de art. 2 en 8 EVRM om passende maatregelen te nemen tegen een dreigend gevaar, kan zien op zowel zogenoemde mitigatiemaatregelen (maatregelen om de verwezenlijking van het gevaar te voorkomen) als adaptatiemaatregelen (maatregelen om de gevolgen van die verwezenlijking op te vangen of te verzachten). Welke maatregelen in het gegeven geval passend zijn, hangt blijkens de rechtspraak van het EHRM af van de omstandigheden van dat geval.”

Het Urgenda-arrest van de Hoge Raad, visueel uitgedrukt in sociale (sub)systemen, ziet er als volgt uit:



## IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen

### 3. “Blind voor mens en recht” en het EVRM

Het EHRM heeft de volgende drie uitgangspunten van de dynamische en evolutionaire werking van het EVRM geformuleerd (onderstrepingen door mij):

1. “It is of crucial importance that the Convention is interpreted and applied in a manner which renders its rights practical and effective, not theoretical and illusory. A failure by the Court to maintain a dynamic and evolutive approach would indeed risk rendering it a bar to reform or improvement.”<sup>3</sup> en;
2. “The Court observes that the Convention is a living instrument, to be interpreted in the light of present-day conditions.”<sup>4</sup> en
3. “An additional factor relevant for determining the extent to which the respondent State should be afforded a margin of appreciation is the existence or non-existence of a European consensus. Since the Convention is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must have regard to the changing conditions within the respondent State and within Contracting States generally and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved.”<sup>5</sup>

Het Urgenda-arrest van de Hoge Raad is tot stand gekomen door een veranderend wereldklimaat en de ontstane internationale consensus dat er iets moet gebeuren om ongewenste klimaatontwikkeling tegen te gaan. Waar het betreft de “*veranderende condities in het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel*” en een “*groeïende consensus dat het anders moet*”, blijkt heel duidelijk uit het op 26 februari 2024 verschenen Rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening “*Blind voor Mens en Recht*”, met de volgende hoofdconclusie (blz. 48 en 49):

#### 2.1 Hoofdconclusie

In een verhard politiek en maatschappelijk klimaat zijn de drie staatsmachten blind geweest voor mens en recht, waardoor levens van mensen zijn vermorzeld. Het is pijnlijk dat juist het systeem van sociale zekerheid en toeslagen dat bedoeld is om mensen te ondersteunen, diezelfde mensen in de vernieling heeft geholpen. Het kabinet en het parlement hebben gefaald, de uitvoering heeft onrechtmatig gehandeld en de rechtspraak is tekortgeschoten in het bieden van bescherming aan mensen. Hierdoor zijn grondrechten van mensen geschonden en is de rechtsstaat terzijde geschoven. Daar liggen patronen aan ten grondslag die tot op de dag van vandaag nog niet doorbroken zijn.

De commissie trekt de volgende conclusies:

- Verkeerde keuzes bij ontwerp, invoering, uitvoering en aanpassing van wet- en regelgeving hebben de basis gelegd voor veel ellende;
- Mensen die een foutje maakten, werden behandeld als ‘fraudeur’;
- Staatsmachten zijn ernstig en langdurig tekortgeschoten in het bieden van rechtsbescherming;
- Grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling zijn geschonden bij het gebruik van gegevens voor fraudebestrijding;
- Politiek heeft financiële keuzes gemaakt zonder oog voor de gevolgen voor mensen;
- Kamerleden hebben actief bijgedragen aan een hard fraudebeleid en ellende voor mensen niet weten te voorkomen

De conclusies bieden verklaringen voor wat er is gebeurd. Ze laten verschillende tekortkomingen zien die elkaar opvolgden of tegelijkertijd plaatsvonden. Ze versterkten elkaar en hebben de gevolgen voor mensen verergerd. De staatsmachten waren blind voor de gevolgen van beleid en besluitvorming. Ze waren blind voor mensen. Blind voor het recht. Blind voor de rechten van mensen. Een overheid die mensen niet ziet, raakt het vertrouwen kwijt.

Het zou onvergeeflijk zijn als hier geen lering uit wordt getrokken. De patronen die dit veroorzaakt hebben, zijn nog steeds aanwezig. Het kan weer gebeuren.

<sup>3</sup> Overweging 40 uit de CASE OF FRETTE v. FRANCE, 36515/97 van 26 februari 2002.

<sup>4</sup> Overweging 74 uit de CASE OF CHRISTINE GOODWIN v. THE UNITED KINGDOM, 28957/95 van 11 juli 2002

<sup>5</sup> Overweging 79 uit de CASE OF KHAMTOKHU AND AKSENCHIK v. RUSSIA, 60367/08 en 961/11 van 24 januari 2017.



IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen

## 2.2 Conclusie 1: Verkeerde keuzes bij ontwerp, invoering, uitvoering en aanpassing van wet- en regelgeving hebben de basis gelegd voor veel ellende

De commissie concludeert dat het kabinet zoveel fouten en verkeerde keuzes heeft gemaakt bij het ontwerpen, invoeren en uitvoeren van wetten en systemen in de sociale zekerheid en toeslagen dat deze de basis hebben gelegd voor veel ellende voor mensen. Sommige fouten zitten al bijna twintig jaar in de wet- en regelgeving. Tot op de dag van vandaag faalt de wetgever in het oplossen van deze problemen, terwijl mensen nog steeds de gevolgen hiervan dragen. De commissie concludeert dat de wetgever onvoldoende bereidwillig is geweest om de problemen die zij zelf heeft veroorzaakt op te lossen. Zowel de wetgevende als de uitvoerende macht zijn blind geweest voor de uiteindelijke gevolgen van de slechte wet- en regelgeving voor mensen.

Een zeer illustratief voorbeeld van hoe de CRvB vindt dat het anders moet, is CRvB 18 april 2024, 21/2685 WAJONG-T, ECLI:NL:CRVB:2024:726 overwegingen 4.3.1 tot en met 4.3.4 (onderstreping, cursief en vet van mij):

### 4.3.1. Sinds de inwerkingtreding van de Wet BMTI zijn de maatschappelijke opvattingen en inzichten over responsief overheidshandelen en burgerperspectief ingrijpend gewijzigd.

Uitvloeisel van die nieuwe inzichten is dat besluiten intensiever worden getoetst op evenredigheid (...). Dit is zichtbaar in de uitspraak van de (grote kamer van de) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022, zoals recentelijk toegelicht en aangevuld in de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 26 maart 2024. Voorts zijn de daarvoor verantwoordelijke ministers voornemens de rechtspositie van de burger bij overheidshandelen in de Awb te versterken. Het consultatievoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb bevat voorstellen voor aanpassingen die beogen de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten. Hierbij is door de ministers benadrukt dat de bijzondere wetgeving zelf op orde moet zijn en dat een versterking van de waarborgfunctie van de Awb niet als vangnet kan dienen voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetten en regels. Deze dienen zelf te voldoen aan de menselijke maat.

### 4.3.2. De Raad volgt de AG in haar opvatting dat het dwingende systeem van de Wet BMTI en de restrictieve uitleg van de dringende redenen in de rechtspraak van de Raad niet tot nauwelijks ruimte bieden voor een toetsing door de bestuursrechter die recht doet aan deze gewijzigde maatschappelijke inzichten.

4.3.3. Anders dan de AG10 ziet de Raad in de dwingendrechtelijke formulering van artikel 2:58, eerste lid, van de Wajong geen – impliciete – bevoegdheid of beslissingsruimte voor het Uwv voor wat betreft de wijze waarop de plicht om tot herziening of intrekking over te gaan in een concreet geval wordt ingevuld. Artikel 2:58 van de Wajong is – net als de vergelijkbaar geredigeerde herzieningsbepalingen in de overige socialezekerheidswetten – naar de letter dwingendrechtelijk geformuleerd. Dat deze artikelen een inherente discretionaire bevoegdheid bevatten over de wijze waarop het Uwv tot herziening of intrekking over kan gaan, blijkt niet uit de tekst of het systeem van de wet en staat ook haaks op de bedoeling van de wetgever zoals die blijkt uit de wetsgeschiedenis. Met de Wet BMTI heeft de wetgever in 1996 de voorheen bestaande discretionaire bevoegdheid tot herziening en intrekking (en terugvordering) uitdrukkelijk willen wijzigen in een verplichting. Genoemde bepalingen bieden dus geen ruimte om gedeeltelijk over te gaan tot herziening of intrekking.

4.3.4. De Raad ziet die ruimte wel in de dringende reden van de artikelen 2:58, derde lid, en 2:59, vijfde lid, van de Wajong. Deze artikelen geven aan het Uwv de bevoegdheid om in geval van dringende redenen geheel of gedeeltelijk af te zien van herziening en/of terugvordering. Hoewel

#### **IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen**

bepaald niet consistent, bevat de wetsgeschiedenis van de Wet BMTI ook aanwijzingen dat de wetgever een toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het kader van de dringende redenen in bepaalde gevallen aangewezen heeft geacht. Gelet op de wetsgeschiedenis heeft de wetgever daarbij destijds met name gedacht aan het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel. De Raad heeft in zijn rechtspraak om die reden besluiten tot herziening en terugvordering met name aan die beginselen getoetst. **De Raad ziet in de wetsgeschiedenis geen beletsel voor een ruimere toetsing die tegemoetkomt aan de gewijzigde maatschappelijke inzichten. De Raad onderschrijft daarbij de opvatting van de AG dat, waar de rechter kort na de inwerkingtreding van nieuwe wettelijke bepalingen begrijpelijkerwijs zal aanknopen bij de parlementaire geschiedenis, er geen steekhoudend argument is om dat in dit geval, waarin sprake is van gewijzigde maatschappelijke inzichten, tot in lengte van jaren te blijven doen.** Het voorgaande is voor de Raad aanleiding niet langer vast te houden aan zijn rechtspraak over de restrictieve uitleg van de dringende reden. De Raad zal de dringende reden voortaan zien als een open norm waarbinnen het Uwv, tegenover het uitgangspunt dat wat ten onrechte is ontvangen in beginsel moet worden terugbetaald, de relevante feiten en omstandigheden zodanig moet afwegen dat die afweging een toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal kunnen doorstaan. Daarbij kan met name worden gedacht aan het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het (materiële) zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Het inzicht van de CRvB uit de uitspraak van 18 april 2024 dat “tegemeet (moet) worden gekomen aan gewijzigde maatschappelijke inzichten” zijn in EVRM-termen uitgedrukt “de veranderende condities in het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel” en een “groeiende consensus dat het anders moet”,

#### **4. Het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen**

De uitspraak van de CRvB van 18 april 2024 heeft betrekking op één geval en vraagt altijd een individuele beoordeling van het geval. Het EVRM-ESH is echter ook van toepassing op groepen van kwetsbare personen waarover het EHRM twee jurisprudentielijnen heeft ontwikkeld met betrekking tot beschikbare budgetten (de vette, cursieve en onderstreepte passages zijn van mij):

1. In CRvB 11 september 2007, 06-4760 WW, ECLI:NL:CRVB:2007:BB3760 de volgende overwegingen:
  - 3.6: Beoordeeld dient te worden of de eigendomsontneming een legitieme doelstelling heeft in het algemeen belang en ten slotte of er **een behoorlijk evenwicht is behouden tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu**, een en ander onder erkenning van een ruime beoordelingsmarge die de Staat heeft bij de hantering van deze criteria. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als het individu door de inbreuk een onevenredig zware last (**an individual and excessive burden**) moet dragen;
  - 3.8. De keuze van de wetgever om de vervolgitkering op 1 januari 2004 met onmiddellijke ingang af te schaffen, met dien verstande dat daarbij in overgangsrecht met eerbiedigende werking is voorzien, betekende dat – materieel gezien – het recht op vervolgitkering in beginsel is ontnomen aan hen wier recht op vervolgitkering ingevolge de WW is ontstaan op of na 11 augustus 2003, alsmede dat op en na 1 januari 2004 geen recht op vervolgitkering meer kon ontstaan, behoudens het bepaalde in artikel 130h, tweede lid, van de WW. Blijkens de Memorie van Toelichting (TK 2003-2004, 29268, nr. 3, p. 1 e.v.) werd **de keuze van de wetgever voornamelijk ingegeven door (...) budgettaire overwegingen, in die zin dat afschaffing van de vervolgitkering zou bijdragen aan de financierbaarheid van de sociale verzekeringen en dat een**



IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen "individual and excessive burden" ontstaat voor de meest kwetsbare personen

**overgangsrecht met volledig eerbiedigende werking te zeer aan de met de afschaffing van de vervolgitkering beoogde besparingen tekort zou doen;**

- 3.9: Daarbij neemt de Raad allereerst in aanmerking dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, **geen sprake is van een kleine groep werknemers die door de wetswijziging met terugwerkende kracht werd getroffen.** De Raad wijst daarbij op de Memorie van Toelichting (TK 2003-2004, 29268, nr. 3, p. 5) waaruit blijkt dat naar schatting 120.000 mensen werkloos zouden worden in de periode tussen 11 augustus 2003 en 1 januari 2004 en op de Memorie van Antwoord (EK 2003-2004 B, p. 9) waarin wordt vermeld dat extrapolatiecijfers van het Uwv laten zien dat er in de periode tussen half augustus 2003 en 1 januari 2004 **circa 158.000 nieuwe uitkeringen** zouden worden verstrekt. Hiervan hebben er **circa 106.000** betrekking op een loongerelateerde uitkering, waarna in beginsel ook aanspraak bestaat op vervolgitkering.
  - 3.9: **Onder deze omstandigheden kan niet worden gezegd dat betrokkene door de inbreuk op bestaande aanspraken een onevenredig zware last ('individual and excessive burden') dient te dragen, mede in aanmerking nemende haar mogelijke aanspraak op IOAW-uitkering.** hetgeen leidt tot de conclusie dat de onderhavige ontneming van eigendom niet in strijd is te achten met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM;
2. In EHRM 31 mei 2022, nr. 23077/19, ARNAR HELGI LÁRUSSON tegen IJsland, wordt geformuleerd hoe het VN-verdrag Handicap leidt tot de volgende EVRM-uitgangspunten in relatie tot beschikbare budgetten en de artikelen 8 en 14 van het EVRM:
- 64. Therefore, in conclusion, the Court finds that the respondent State and Reykjanesbær took considerable measures to assess and address accessibility needs in public buildings, **within the confines of the available budget** and having regard to the cultural heritage protection of the buildings in question. The Court reiterates that the scope of its assessment has been limited to whether the respondent State complied with its positive obligations by taking sufficient measures to correct factual inequalities impacting the applicant's equal enjoyment of his right to private life. In the light of the above and considering the measures already undertaken, the Court concludes that the applicant was not discriminated against in the enjoyment of his right to respect for private life.
  - 65. There has, accordingly, been no violation of Article 14 read in conjunction with Article 8 of the Convention:



#### **IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen**

Gelet op zowel de hoofdconclusie uit “Blind voor Mens en Recht” van 26 februari 2024 als de overwegingen uit CRvB 18 april 2024, formuleer ik het volgende nieuwe EVRM-ESH-beginsel:

- beschikbare budgetten dienen dusdanig over uitkeringsgerechtigden te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen.

#### **5. Arbeidsongeschiktheid volgens OCTAS en de Maatwerkplaats van UWV**

Op 9 oktober 2023 verscheen het tussenrapport van de Onafhankelijk Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS)

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/09/tussenrapport-onafhankelijke-commissie-toekomst-arbeidsongeschiktheidsstelsel-octas>

waar over de maatwerkplaats van UWV het volgende door OCTAS wordt geconstateerd (blz. 16):

##### **Maatwerk is geen oplossing voor alle problemen die de commissie nu ziet**

Maatwerk is nodig om mensen te helpen die er zelf niet meer uitkomen omdat het te ingewikkeld is of omdat de geboden dienstverlening niet past bij de specifieke omstandigheden. UWV heeft hiervoor maatwerkplaatsen ingericht. Hier kunnen professionals terecht met specifieke problemen van mensen die niet binnen de standaard dienstverlening oplosbaar zijn.<sup>32</sup> Maar maatwerk is geen oplossing voor alle problemen die de commissie nu ziet. Persoonlijke dienstverlening en maatwerk zijn geen duurzame oplossingen voor knelpunten die voortkomen uit te complexe wetgeving.

Onder de huidige toepassing van de maatwerkplaats van UWV heeft OCTAS gelijk, getuige CRvB 23 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:147, overweging 4.2:

4.2. De rechtbank heeft in beroep geprobeerd om partijen nader tot elkaar te brengen door de zaak in de maatwerkplaats van het Uwv aan de orde te laten komen. De rechtbank heeft daarbij met name gewezen op de specifieke situatie van betrokkene. Het Uwv heeft in de specifieke situatie van betrokkene geen aanleiding gezien om de aanvraag van betrokkene anders te beoordelen. De Raad zal beoordelen of het Uwv de aanvraag van betrokkene terecht heeft afgewezen.

In deze CRvB-uitspraak van 23 januari 2024 was er bij UWV slechts € 5.000,00 opleidingsbudget beschikbaar voor de arbeidsongeschikte piloot. De arbeidsongeschikte piloot had kunnen beginnen aan een opleiding met baangarantie, maar die opleiding kostte wel zo'n € 40.000,00, In verband met het beschikbare budget van € 5.000,00 leverde de maatwerkplaats voor de arbeidsongeschikte piloot niet het door hem gewenste resultaat op, namelijk:

- een zeer legitieme wens om weer gewoon aan de slag te kunnen in het vak dat je niet meer kunt uitoefenen in verband met arbeidsongeschiktheid.

Ik vind het heel jammer dat belanghebbende, de rechters en UWV in de CRvB-uitspraak van 23 januari 2024 kennelijk niet hebben nagedacht over een manier om het beschikbare budget van € 5.000,00 uit te breiden naar mogelijk € 40.000,00. Waar zijn aanvullende budgetten te vinden? In de A&O-fondsen van de luchtvaart die worden beheerd door de sociale partners, vakbonden en werkgevers. Uitbreiding van de deelnemers in de maatwerkplaats van UWV met de sociale partners en hun A&O-fondsen past namelijk helemaal bij:

- artikel 11 van het EVRM en artikel 6, aanhef en vierde lid, van het ESH: het recht op collectief onderhandelen tussen vakbonden en werkgevers<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> De rechtstreekse werking van artikel 6, aanhef en vierde lid, van het ESH is door de CRvB aangenomen in de twee stakersuitspraken CRvB 16 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4829, en CRvB 5 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1235.

## IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen

In september 2022 verscheen op o.a.

[https://www.researchgate.net/publication/364129107\\_Maatwerk\\_bij\\_professionele\\_buikpijn\\_Een\\_leren\\_de\\_evaluatie\\_van\\_de\\_UWV\\_Maatwerkplaatsen](https://www.researchgate.net/publication/364129107_Maatwerk_bij_professionele_buikpijn_Een_leren_de_evaluatie_van_de_UWV_Maatwerkplaatsen) het UWV-rapport “Maatwerk bij professionele buikpijn. Een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen”. In dit UWV-rapport is te lezen hoe vanaf 2020 de UWV Maatwerkplaatsen zich hebben ontwikkeld. De werking van de Maatwerkplaats UWV staat kernachtig op blz. 16 en 17:

### De perspectiefcirkel

Om te komen tot een volledig beeld van de cliëntsituatie (de probleemanalyse) en een mogelijke oplossing maakt de Maatwerkplaats gebruik van de perspectiefcirkel (figuur 2.1). Dit is een methodiek om de situatie vanuit drie verschillende perspectieven te bekijken: juridisch, financieel-economisch en sociaal-maatschappelijk. Vanuit elk perspectief worden de huidige beslissing en mogelijke alternatieven belicht:

- Juridisch: Wat is de bedoeling van de wet of de wetten? En zien we in de casus dat de bedoeling van de wet wordt gerealiseerd?
- Financieel-economisch: Wat is de financiële impact voor de burger, zijn omgeving en de samenleving als we niets doen?
- Sociaal-maatschappelijk: Wat is de maatschappelijke impact voor de burger, omgeving en samenleving als we niets doen?

Alle drie de perspectieven hebben evenveel betekenis. Dat wil zeggen dat, om een goed afgewogen besluit te kunnen nemen dat zowel rechtvaardig als rechtmatig is, alle drie minstens een voldoende moeten scoren. De perspectiefcirkel is als methodiek bruikbaar om afwegingen over allerlei maatwerk te maken. Bij het juridisch perspectief worden regelmatig ook expliciet de algemene beginselen van behoorlijk bestuur betrokken (zie hieronder).



Met de sociale partners in de luchtvaart in de maatwerkplaats hadden UWV en de sociale partners in de luchtvaart de volgende beoordeling kunnen maken:

#### Collectief juridisch perspectief:

Is het mogelijk dat er naast het opleidingsbudget van € 5.000,00 van UWV een aanvullende financiële regeling van het A&O-fonds Luchtvaart voor arbeidsongeschikte piloten komt van waaruit (aanvullende) kosten voor opleidingen met baangarantie kunnen worden betaald?

#### Collectief financieel-economisch perspectief:

UWV zou in staat dienen te zijn om het totale aantal arbeidsongeschikte piloten in kaart te brengen. Dat lijken mij er hooguit enkele tientallen te zijn. Met de exacte aantallen in beeld, lijkt het mij dat een aanvullende financiële regeling van het A&O-fonds Luchtvaart te maken zou moeten kunnen zijn. Een aanvullende financiële regeling hoeft niet veel te kosten als deze uitgaat van het principe van een renteloze geldlening van bijvoorbeeld maximaal € 35.000,00. Een bedrag dat een arbeidsongeschikte piloot die weer aan het werk is, volgens mij met een goed salaris makkelijk in termijnen zou moeten kunnen terugbetalen.



#### **IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen "individual and excessive burden" ontstaat voor de meest kwetsbare personen**

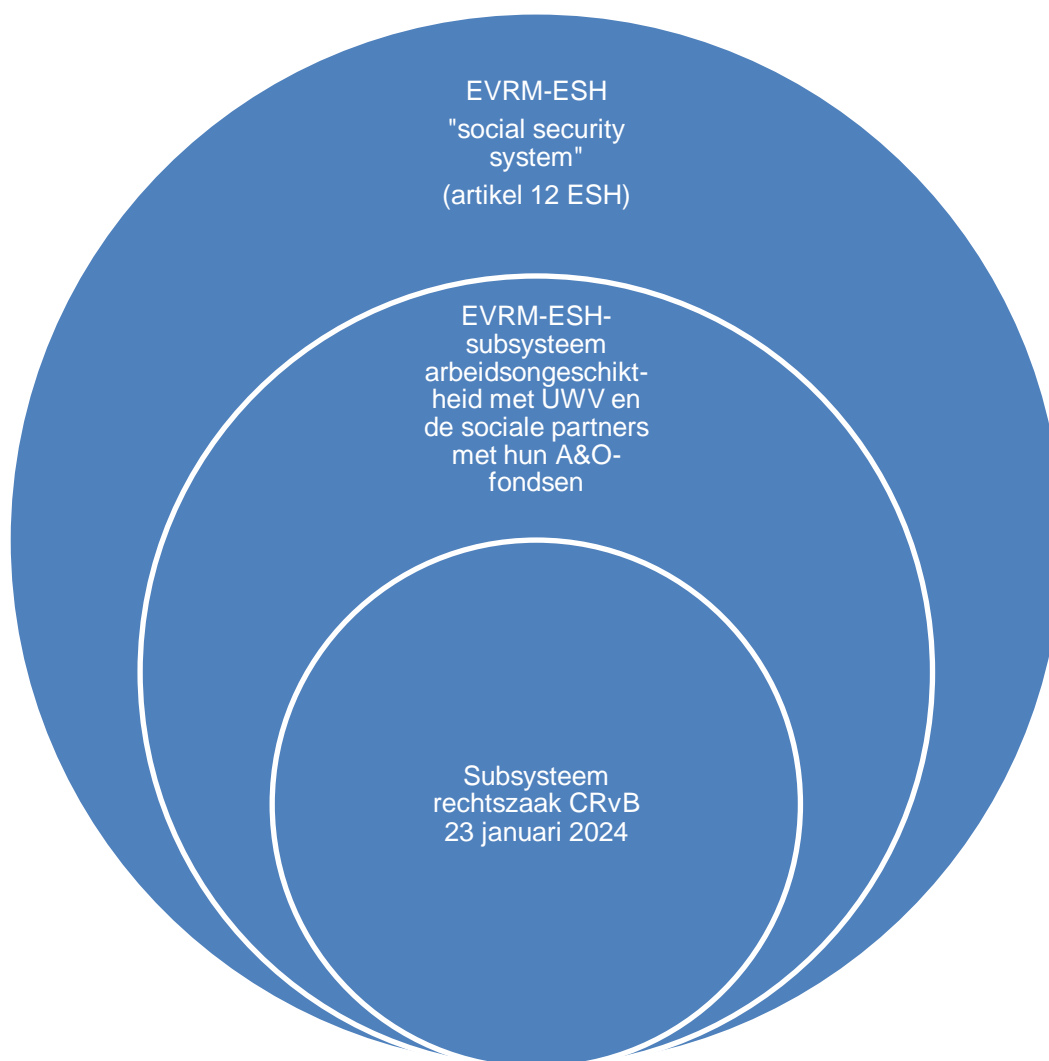
##### Collectief sociaal-maatschappelijk perspectief:

Het gaat dan om een zaak van collectieve solidariteit tussen werkende piloten met arbeidsongeschikte piloten. Zijn de sociale partners in de luchtvaart bereid om hun A&O-fondsen ook gedeeltelijk in te zetten om arbeidsongeschikte piloten (weer) aan het werk te helpen en te houden? De eerste aanzet voor collectieve solidariteit is al gedaan door UWV met een beschikbaar opleidingsbudget van € 5.000,00.

##### Individueel perspectief:

Hoe kan de casus van de betrokken piloot worden beoordeeld in bovenstaande collectieve maatwerkplaats?

De collectieve maatwerkplaats voor de luchtvaart in het geval van CRvB van 23 januari 2024 is visueel uitgedrukt het volgende EVRM-ESH-sociale systeem:



#### **6. Octas: Blind voor mens en recht met structurele en/of progressieve beperkingen**

Het Octas-rapport van 6 oktober 2023 is uitgebracht voordat "Blind voor mens en recht" werd uitgebracht op 26 februari 2024. De hoofdconclusie uit "Blind voor mens en recht" toepassend op mensen met een structurele en/of progressieve beperkingen, dan heeft Octas de volgende van mening (blz. 26):

IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen

**De Participatiewet is niet passend voor mensen met structurele en/of progressieve beperkingen**

De commissie is het eens met de kritiek van de patiëntenbeweging dat de Participatiewet voor hen niet passend is.<sup>74</sup> De wet is een vangnet op het niveau van het bestaansminimum met allerlei prikkels om mensen te motiveren om aan het werk te gaan. Voor mensen met een structurele en/of progressieve arbeidsbeperking werkt dit niet goed. Net als in de Wajong, gaat het bij hen vrijwel altijd om tijdelijk en aangepast werk waardoor er sprake is van inkomstenverrekening en verrekeningen met andere regelingen, zoals toeslagen en eigen bijdragen.<sup>75</sup> Ook is niet duidelijk of zij bij terugval weer (snel) een uitkering krijgen. Werken leidt dan tot bestaansonzekerheid en dit ontmoedigt arbeidsparticipatie.<sup>76</sup> Soms gaan mensen er zelfs op achteruit door tijdelijk te werken of komen zij in financiële problemen door boetes of naheffingen. Mensen kunnen hun hoge zorgkosten soms niet meer betalen. Verder zorgen de partnertoets en vermogenstoets ervoor dat samenwonen of trouwen en een onafhankelijk bestaan opbouwen problematisch is. Dit beleid grijpt dus diep in in de persoonlijke levenssfeer van mensen.

De mensen met een structurele en/of progressieve beperkingen dienen in de persoonlijke levenssfeer al de “burden van hun structurele en/of progressieve beperkingen” te dragen:



Een “burden” die mensen zonder beperkingen niet hebben. Door de “burden van hun structurele en/of progressieve beperkingen” zijn deze mensen niet in staat om, in tegenstelling tot mensen zonder burden, “normaal” deel te kunnen nemen op de arbeidsmarkt:



#### **IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen**

Naar mijn mening biedt hier het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen, uitkomst voor een collectieve benadering in de maatwerkplaats die volledig voldoet aan overweging 4.3.1 uit CRvB 18 april 2024 op de volgende wijze:

##### Collectief perspectief juridisch:

In de Maatwerkplaats werken UWV, de VNG-gemeenten en de sociale partners met hun A&O-fondsen samen. Er komt een nieuwe UWV-regeling voor mensen met structurele en/of progressieve beperkingen waarbij de volgende drie uitgangspunten gelden:

1. deze mensen hebben aanspraak op een UWV-uitkering ter hoogte van het sociaal minimum (zonder partner- en vermogenstoets) en hoeven niet (meer) aan te kloppen bij de sociale dienst voor een PW-uitkering met wel een partner- en vermogenstoets en;
2. indien deze mensen wel voldoende arbeidsverleden hebben opgebouwd om in aanmerking te komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering en deze mocht wegvallen, dan hebben zij de inkomensgarantie zonder partner- en vermogenstoets onder 1<sup>7</sup> en;
3. UWV, de VNG-gemeenten en de sociale partners met hun A&O-fondsen maken een aanvalsplan om deze mensen aan zinvol werk te helpen en aan het werk te houden.

##### Collectief perspectief financieel-economisch:

De beschikbare budgetten voor mensen met structurele en/of progressieve beperkingen zijn verdeeld over het Arbeidsongeschiktheidsfonds en de beschikbare budgetten voor de PW. Het gaat hier om honderdduizenden mensen met evenveel uitkeringen. Stel dat er “slechts” 50.000 mensen met structurele en/of progressieve beperkingen zijn, een UWV-uitkering ter hoogte van het sociaal minimum voor een alleenstaande (= 70% WML) is gelijk aan een bijstandsuitkering voor een alleenstaande. Mijn inschatting is dat op het macroniveau van de honderdduizenden mensen de extra besparingen op de beschikbare budgetten voor de PW door deze mensen in de PW te houden, verwaarloosbaar is. Waarom dan de mensen met een structurele en/of progressieve beperkingen dan nog de “*extra individual and excessive burden*” laten dragen in de persoonlijke levenssfeer zoals OCTAS constateert?

Als het uitgangspunt wordt dat mensen met een structurele en/of progressieve beperkingen uit de PW gaan c.q. niet meer in de PW instromen, dan lijkt het mij dat UWV en de VNG bestuurlijke afspraken maken over verschuiving van de PW-gelden van de gemeenten naar het Arbeidsongeschiktheidsfonds en/of dat er voor deze mensen een eigen financieringssysteem wordt ingevoerd zoals bij de IOW.

Waar het gaat om deze mensen aan zinvol werk te helpen en aan het werk te houden, zijn de sociale partner en hun A&O-fondsen noodzakelijk. Kan er niet een aantal pilots worden opgestart om deze mensen in bijvoorbeeld knelpuntberoepen aan de slag te laten gaan en aan het werk te houden?

##### Collectief perspectief sociaal maatschappelijk:

Niets doen betekent aan blijven modderen. Willen UWV, de VNG/gemeenten en de sociale partners en hun A&O-fondsen niet in ieder geval proberen om deze mensen zinvol werk te laten verrichten en aan de slag te houden?

Individueel perspectief: een pilot zie ik als een uitwerking van het collectieve perspectief naar het individuele perspectief voor een deel van deze mensen.

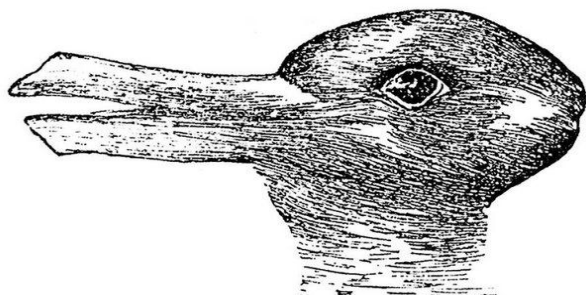
---

<sup>7</sup> Dit is conform vaste rechtspraak dat de Participatiewet in het Nederlandse stelsel van bestaansvoorzieningen de plaats inneemt van de laatste voorziening. Daarom, zo is in artikel 15, eerste lid, van de Pw bepaald, bestaat geen recht op bijstand voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor de belanghebbende passend en toereikend te zijn (zie overweging 7 uit Rechtbank Noord-Holland van 14 april 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:3412). Een nieuwe UWV-regeling voor mensen met structurele en/of progressieve beperkingen ter hoogte van het sociaal minimum wordt dan een passende en toereikende voorliggende voorziening op de PW zonder de partner- en vermogenstoets van de PW.



**IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen**

**7. Tijd voor een paradigma-wisseling: een nieuwe dynamiek tussen de drie staatsmachten dankzij de Maatwerkplaats van UWV!**



De wetenschapsfilosoof Thomas Kuhn geeft aan dat een paradigma-wisseling<sup>8</sup> het volgende inhoudt:

*“Nevertheless, paradigm changes do cause scientists to see the world of their research-engagement differently. In so far as their only recourse to that world is through what they see and do, we may want to say that after a revolution scientists are responding to a different world (,,). What where ducks in the scientist’s world before the revolution are rabbits afterwards.”* (pagina 111 en 112)

en

*“Probably the single most prevalent claim advanced in the proponents of a new paradigm is that they can solve the problems that have led the old one to a crisis.”* (pagina 152).

De crisis waarin het sociale zekerheidsstelsel verkeert, blijkt heel duidelijk uit de hoofdconclusie uit “Blind voor mens en recht”. Ik herhaal:

1. De staatsmachten zijn ernstig en langdurig tekortgeschoten in het bieden van rechtsbescherming en;
2. De politiek heeft financiële keuzes gemaakt zonder oog voor de gevolgen voor mensen en;
3. Sommige fouten zitten al bijna twintig jaar in de wet- en regelgeving. Tot op de dag van vandaag faalt de wetgever in het oplossen van deze problemen, terwijl mensen nog steeds de gevolgen hiervan dragen. De commissie concludeert dat de wetgever onvoldoende bereidwillig is geweest om de problemen die zij zelf heeft veroorzaakt op te lossen. Zowel de wetgevende als de uitvoerende macht zijn blind geweest voor de uiteindelijke gevolgen van de slechte wet- en regelgeving voor mensen en;
4. De staatsmachten waren blind voor de gevolgen van beleid en besluitvorming. Ze waren blind voor mensen. Blind voor het recht. Blind voor de rechten van mensen. Een overheid die mensen niet ziet, raakt het vertrouwen kwijt. Het zou onvergeeflijk zijn als hier geen lering uit wordt getrokken. De patronen die dit veroorzaakt hebben, zijn nog steeds aanwezig. Het kan weer gebeuren.

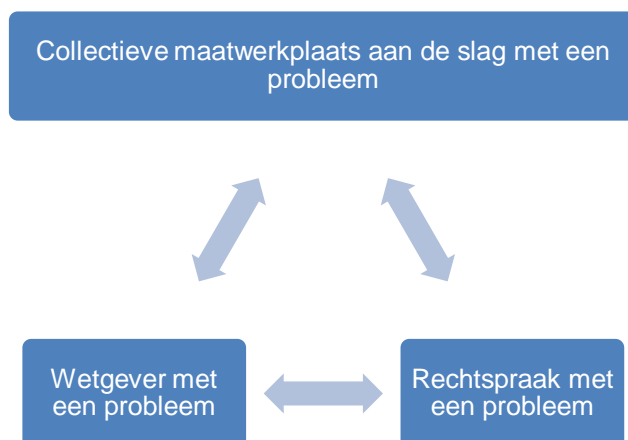
In de vorige paragraaf heb ik uiteengezet hoe volgens mij het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de mensen met structurele en/of progressieve beperkingen, zodat in ieder geval kan worden gegarandeerd dat zij niet meer geconfronteerd zullen worden met de PW met een partner- en vermogenstoets.

---

<sup>8</sup> Thomas S. Kuhn, The structure of scientific revolutions. 50<sup>th</sup> anniversary edition, University of Chicago press, London, 2012.

#### IJspeerd 4: De Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel dat beschikbare budgetten dusdanig over uitkeringsgerechtigden dienen te worden verdeeld opdat er geen “individual and excessive burden” ontstaat voor de meest kwetsbare personen

Naar mijn mening is het concept van de collectieve benadering in de Maatwerkplaats van UWV en het nieuwe EVRM-ESH-beginsel een uitstekende methode om stapje voor stapje de grote problemen in de sociale zekerheid probleem voor probleem op te gaan lossen. Er ontstaat dan een nieuwe dynamiek tussen de drie staatsmachten op de volgende wijze:



Naast de meest kwetsbare personen in de sociale zekerheid is er ook nog een andere “*kwetsbare persoon*” in de democratische rechtsstaat, namelijk de rechtspraak zelf. Dat de rechtspraak het “*zwaar*” heeft, blijkt o.a. uit overweging 4.5. van CRvB 2 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:635 (vet, cursief en onderstreept door mij):

4.5. Zaken zoals hier aan de orde zijn niet in alle opzichten vergelijkbaar met de zaken waar de belastingrechtspraak mee te maken heeft. De Raad heeft niet te maken met zeer grote aantallen beroepschriften die enkel ten doel hebben om kostenvergoedingen te verkrijgen. Wel is er in zoverre een gelijkenis met de onder 4.4 bedoelde belastingzaken, dat ook in zaken als hier aan de orde enkel nog kan worden, en in dit geval ook wordt, doorgeprocedeerd ter verkrijging van een vergoeding van bezwaarkosten en, in het verlengde daarvan, de kosten van het beroep en hoger beroep. Zo lang het niet hebben verkregen van een gevraagde vergoeding van bezwaarkosten een zelfstandige ingang tot de rechter biedt, is de rechter vervolgens gehouden het inmiddels achterhaalde geschil volledig inhoudelijk te beoordelen. **Dat is een ongewenste situatie, die leidt tot een ondoelmatige inzet van de schaarse capaciteit binnen de bestuursrechtspraak.**

Mijn vurige wens is dat de wetgever, UWV, SVB, de gemeenten/VNG en de rechtspraak zelf hun verantwoordelijkheid nemen door de grote problemen waar zij tegenaan lopen, collectief te willen gaan oplossen via de collectieve maatwerkplaats. Dat zal de schaarse capaciteit binnen de bestuursrechtspraak alleen maar ten goede komen!