

Gespreksnotitie rondetafelgesprek sociale grondrechten 5 maart 2025

Gijsbert Vonk

De grondwettelijke sociale grondrechten spelen in de Nederlandse rechtspraak een ondergeschikte rol, althans voor zover het gaat om de “presterende overheid” (werkgelegenheid, bestaanszekerheid, huisvesting, gezondheid, gezond leefmilieu, etc.). De contourennota constitutionele toetsing van 21 februari 2025 brengt het perspectief van een sterkere rol van de sociale grondrechten niet naderbij. Daarmee wordt een kans gemist. Dit licht ik hieronder toe als onderdeel van mijn antwoorden op de door uw Commissie opgeworpen vragen.

1. Wat zijn de voor- en nadelen van toetsing aan sociale grondrechten?

Sociale grondrechten brengen met zich dat de verzorgingsstaat wordt begrensd door een aantal constitutioneel verankerde basiswaarden. Deze waarden hebben niet alleen betrekking op de bevordering van de materiële welvaart van de mensen maar ook op de manier waarop de presterende overheid zich ten overstaan van de burger te gedragen heeft. Sociale grondrechten vragen om compensatie van sociale, economische en culturele ongelijkheden en om lotsverbetering (verheffing) van de burger. Het *voordeel* van constitutionele toetsing is dat waar de wetgever deze waarden veronachtzaamt, de rechter kan ingrijpen. Internationaal befaamde voorbeelden zijn het oordeel van de toenmalige Hongaarse constitutionele rechter over de bestraffende daklozenwetgeving van de regering Orban¹ en het oordeel van het Tsjechische constitutionele hof over het wetsvoorstel voor een verplicht tewerkstellingsprogramma voor mensen met een werkloosheidsuitkering.² Beide uitspraken zijn gewezen over de boeg van sociale grondrechten. Recente schandalen in ons eigen land hebben aangetoond, dat ook de Nederlandse wetgever gebaat zou zijn met een extra paar controlerende ogen. Vertrouwen in de politiek is goed, maar niet als het blind is. Bovendien kan de rechter op dit stuk wel wat steun in de rug gebruiken.³

Als belangrijkste *nadeel* merkt de contourennota een politisering van de rechtspraak aan. In het kielzog van dit argument, wordt ook wel een politisering van de rechtsstaat zelf gevreesd.⁴ Maar het is andersom. Door constitutionele toetsing toe te staan worden de basiswaarden waarop de verzorgingsstaat is gebaseerd, juist *gedepoliteerd*: de rechter kan de wetgever op deze waarden aanspreken, zonder onmiddellijk de verdenking op zich te laden bezig te zijn met politiek. Met andere woorden, het veronderstelde politiseringsnadeel gaat uit van een te beperkte opvatting van de constitutionele betekenis van sociale grondrechten. Bovendien geldt: een rechtsstaat zonder gelijkwaardige plaats van de sociale dimensie, ook dat is politiek.

Intussen geeft het kabinetsstandpunt in de contourennota een verkeerd signaal af. Het legitimeert de bestaande inertie ten aanzien van de werking van de sociale grondrechten: deze vormen geen leidraad voor de wetgever; de rechter wil of kan er niet aan toetsen; de uitvoerder laat zich er niets aan gelegen liggen. Dit mag niet het lot zijn van grondwettelijke geborgde rechten.

¹ Hongaarse constitutioneel hof 12 november 2012, zaak L/01477/2012

² Tsjechisch constitutioneel hof 27 november 2012, www.decisoins/pdf/PL_US_12.pdf

³ Bekend is dat de ABRvS ten langen leste omging in de alles-of-niets-kwestie bij de kinderopvangtoeslag maar een verwijzing naar de grondwettelijke sociale grondrechten komen we in de uitspraak niet tegen, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en 3536

⁴ Pasterkamp, B., & Stremmer, M. (2024). De rechtsstaat: juridische ondergrens of politiek richtsnoer? Het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat in historisch en Europees perspectief. Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 15(3), 147-166.

2. Zijn de sociale grondrechten in de Grondwet nu afdoende afgebakend om daaraan te kunnen toetsen? Welke sociale grondrechten zijn wel/niet geschikt om aan te toetsen?

Het onderscheid tussen overheidsinspanning en overheidsonthouding waarvan de contourennota zich bedient, is in ieder geval geen geschikt afbakeningscriterium. Het miskent het internationale denkbeeld van de ondeelbaarheid van grondrechten en de waaier van verplichtingen waartoe zowel klassieke als sociale grondrechten aanleiding geven: *to respect, to protect and to fulfil*. Maar ook in de huidige Nederlandse rechtstoepassing is het onderscheid zo niet meer te maken. Zie bijvoorbeeld het Urgenda-arrest⁵ dat geheel werd gewezen over de boeg van de klassieke grondrechten.

Elk sociaal grondrecht bevat elementen die zich eerder kwalificeren als ruime beleidsplichten en elementen die zich lenen voor rechterlijke toetsing. De rechter moet daarin zijn eigen weg vinden. Zo wordt het eerste lid van art. 20 Gw over de bestaanszekerheid graag van stal gehaald om de onbepaaldheid de sociale grondrechten mee te illustreren. Maar wie de zaken zo voorstelt, verzuimt acht te slaan op het derde lid van art. 20 Gw dat een recht op bijstand van overheidswege proclameert. Het derde lid is juist heel concreet en bovendien geformuleerd als een subjectief recht. Het recht op bijstand betreft het vangnet onder het stelsel, het *bestaansminimum*. Dat vormt een kernrecht van het grondrecht der sociale zekerheid waaraan de rechter wel degelijk kan toetsen. Het Duitse *Bundesverfassungsgericht* doet dat met verve, bijvoorbeeld door te eisen dat de hoogte van de bijstand moet zijn gebaseerd op een herleidbare rationele grondslag⁶ en dat het wettelijk stelsel van werksancties in de bijstand proportioneel moet zijn.⁷

3. Hoe worden in andere lidstaten van de Europese Unie sociale grondrechten getoetst aan een nationale Grondwet?

Waar de traditionele rechterlijke controle op sociale grondrechten aanvankelijk in veel EU Lidstaten was uitgesloten, wordt tegenwoordig in bijna alle gevallen een vorm van rechterlijke toetsing toegestaan. Uit rechtsvergelijkend onderzoek dat is verricht door Eleni de Becker naar het grondrecht van de sociale zekerheid,⁸ blijkt dat deze toetsing zich met name richt op a) een beoordeling van de evenredigheid van nadelige veranderingen in het stelsel en b) het waarborgen van het noodzakelijke minimumniveau dat door het stelsel van sociale zekerheid moet worden geborgd. Bij deze rechterlijke toetsingspraktijk worden ruime grenzen gelaten voor de wetgever om eigen keuzes te maken, zo blijkt uit het onderzoek.

4. Hoe verhoudt zich een toetsingsverbod aan sociale grondrechten in de Grondwet tot toetsing aan het EVRM?

De Nederlandse sociaal-grondrechtelijke koudwatervrees contrasteert met de overvloedige aandacht voor het EVRM. Maar dat verdrag vormt geen substituut voor de sociale grondrechten. Het niveau van de aanspraken dat door het EHRM wordt erkend is sub-minimaal en beperkt in reikwijdte. Om het maar te situeren: het EHRM erkent geen recht op een sociaal minimum, enkel een plicht voor de overheid om op de grens tussen leven en dood een helpende hand toe te steken en zelfs dan nog hooguit in theorie. Zo bezien is het EVRM “een dwaalspoor op weg naar een verkeerde bestemming voor sociale rechten”.⁹

⁵ ECLI:NL:HR:2019:2006

⁶ BVerfGE 9 februari 2010, 1 BvL 1/09

⁷ BVerfGE 5 november 2019, 1 BvL 7/16

⁸ E.de Becker, Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie, Die Keure, 2022

⁹ G. Vonk, Constitutionele toetsing aan sociale grondrechten, RegelMaat, 38(4), 283-292.