

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp: Constitutionele toetsing aan sociale grondrechten

Geachte commissieleden,

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) dankt u voor de uitnodiging om in het rondetafelgesprek van 5 maart 2025 zijn visie te geven over constitutionele toetsing aan sociale grondrechten. Aan dit rondetafelgesprek zal vanuit de CRvB senior raadsheer mevrouw mr. M.A.H. (Marleen) van Dalen-van Bekkum deelnemen. Ter voorbereiding op dit gesprek treft u hieronder een aantal aspecten aan die volgens de Raad van belang zijn.

Samenvatting

Vanuit een oogpunt van rechtsbescherming acht de CRvB het wenselijk als de rechter, in ieder geval op termijn, de bevoegdheid krijgt om te toetsen aan sociale grondrechten. Aan de toetsing aan sociale grondrechten zitten wel haken en ogen. De CRvB meent echter dat deze geen doorslaggevende reden vormen om de bevoegdheid tot toetsing niet in te voeren. Dit wordt hieronder toegelicht.

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

Sociale grondrechten zijn opgenomen in de Grondwet, in het EU Handvest van de grondrechten (Handvest) en in diverse verdragen van o.a. de Raad van Europa en de VN. Vanuit een oogpunt van de rechtsbescherming acht de CRvB het wenselijk als de rechter de bevoegdheid krijgt om te toetsen aan sociale grondrechten. Met de toetsing aan sociale grondrechten wordt de rechtsbescherming van burgers ten opzichte van de overheid versterkt. De sociale grondrechten beschermen het menswaardige bestaan en vormen daarmee een uiting van het respect van de samenleving voor de menselijke waardigheid. Met de mogelijkheid van rechterlijke toetsing hieraan wordt deze bescherming beter afdwingbaar.

De bepalingen in de Grondwet over sociale grondrechten zijn in hun huidige formulering minder geschikt als toetsingsmaatstaf. Wel kan de rechter aan de kern van de betreffende grondrechten toetsen (zie hieronder). Verder zou alleen al het creëren van de bevoegdheid tot toetsing aan sociale grondrechten positief kunnen uitwerken. Van oudsher is de Nederlandse rechter (zeer) terughoudend bij de toetsing van gebonden bevoegdheden in formele wetgeving. Dat is misschien nog wel meer een kwestie van rechterlijke cultuur dan van gebrek aan instrumentarium; voor een deel creëert en interpreteert de rechter dit immers zelf. Als de rechter de bevoegdheid krijgt om te toetsen aan de sociale paragraaf in de Grondwet, zal hij mogelijk ook vrijmoediger, binnen de context van schrijvende gevallen, rechtstreekse werking

aannemen van (soms duidelijker geformuleerde) sociale grondrechten in verdragen. Of hij kan meer ruimte voelen om de sociale grondrechten indringender dan nu te betrekken bij de interpretatie van verdragsbepalingen over klassieke grondrechten, die zonder twijfel rechtstreekse werking hebben. In schrijnende situaties, als de menselijke waardigheid in het gedrang komt, kan hij dan aannemen dat op de overheid een positieve verplichting rust, bv. door het geven van financiële bijstand of een dak boven het hoofd. Zie voor voorbeelden van de samenhang tussen sociale grondrechten en bepalingen in het EVRM met rechtstreekse werking de bijlage.

2. Zijn de sociale grondrechten in de Grondwet geschikt als toetsingsmaatstaf?

Er zitten wel een aantal haken en ogen aan toetsing aan sociale grondrechten, en in het bijzonder aan de betreffende bepalingen in de Grondwet.

De CRvB noemt er een aantal; het is geen uitputtende opsomming.

- **Wil de rechter zinvol aan een norm kunnen toetsen, dan moet die norm duidelijk zijn.** De bepalingen in de Grondwet over sociale grondrechten bevatten geen duidelijke normen in welke situatie een burger waarop concreet aanspraak kan maken. Zij zijn bijna allemaal geformuleerd als een beginselmatige opdracht aan de wetgever/de overheid zonder duidelijk te bereiken resultaat. Diverse verdragen bevatten meer positief geformuleerde sociale grondrechten (zie bv. Titel IV van het Handvest). Ook deze bepalingen bevatten echter meestal geen duidelijk te bereiken resultaat. In zoverre is rechtstreekse toetsing aan die bepalingen lastig. Wel duiden de bepalingen over sociale grondrechten erop dat er een minimumniveau van sociale bescherming is waaraan moet zijn voldaan, wil er naar de maatstaven van onze samenleving sprake zijn van een (enigszins) menswaardig bestaan. Dat zo'n minimumniveau bestaat is niet expliciet geformuleerd maar zou in de bestaande bepalingen kunnen worden ingelezen. Het gaat dan om de kern van het betreffende grondrecht. Dat minimumniveau zou in de rechtspraak kunnen worden ontwikkeld en als toetsingsmaatstaf kunnen dienen. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan voedsel, kleding, een dak boven het hoofd, arbeid tegen eerlijke voorwaarden, een enigszins gezonde leefomgeving, basale medische zorg en onderwijs aan kinderen.
- **In de Grondwet ontbreekt een materiële beperkingensystematiek:** om welke inhoudelijke redenen mag een inbreuk worden gemaakt op welk grondrecht? Voor een genuanceerde rechterlijke toetsing is een enigszins uitgewerkt beperkingensysteem onontbeerlijk. Een beperkingensystematiek kan ook in de rechtspraak worden ontwikkeld, maar het ligt in de eerste plaats op de weg van democratisch gekozen organen om grondrechten tegen elkaar af te wegen en te beoordelen op welke gronden en op welke wijze hierop inbreuk mag worden gemaakt. Dit geldt trouwens ook voor toetsing aan klassieke grondrechten in de Grondwet. Artikel 52 van het Handvest geeft een voorbeeld hoe op relatief eenvoudige manier zo'n systeem kan worden opgenomen in de Grondwet.
- Ook toetsing aan een ongeschreven minimumniveau roept al juridische vraagstukken op. In de kern is de verwezenlijking van sociale grondrechten immers een verdelingsvraagstuk, dat politiek van aard is. De rechter moet ervoor waken dat hij zich beperkt tot de toetsing van de rechtmatigheid van wetgeving. **De rechter zal nooit een eigen afweging van belangen voor die van de wetgever in de plaats mogen stellen.**
- Als een wettelijke norm in strijd wordt bevonden met een hogere norm, wordt momenteel de lagere norm buiten toepassing gelaten. De vraag is of de rechter daarmee

voldoende is toegerust voor een effectieve toetsing aan sociale grondrechten. De techniek van “prospective overruling” (vaststellen dat een wettelijke bepaling in strijd is met een grondrecht en hieraan in het concrete geval geen gevolgen verbinden, maar de wetgever tijd geven om dit te repareren) heeft vanuit een oogpunt van staatsrechtelijke verhoudingen tussen de wetgever en de rechter de voorkeur. In het concrete geval biedt deze techniek echter geen soelaas. **Wil de grondrechtelijke bescherming van de burger echt effectief zijn, dan zal een rechter in concrete schrijvende situaties een afdwingbare positieve verplichting moeten kunnen opleggen aan de overheid.** Mogelijk ligt hier (ook) een taak voor de burgerlijke rechter als restrechter.

- **Bij de beoordeling of een minimumniveau wordt geschonden heeft de rechter totaaloverzicht nodig** over de situatie van de burger. Dat is er meestal niet: **bij de rechter ligt maar één aspect voor.** Ook dat noopt tot een terughoudende opstelling van de rechter.

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

De beantwoording van deze vraag ligt op de weg van instituten die zich bezighouden met rechtsvergelijkend onderzoek.

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

Het EVRM heeft met name betrekking op klassieke grondrechten/vrijheidsrechten die rechtstreekse werking hebben. Deze klassieke grondrechten kunnen een verplichting voor de overheid inhouden om zich te onthouden van inmenging, maar ook een positieve verplichting. De klassieke grondrechten kunnen daarom ook betekenis hebben voor sociale rechten. Dit is op het rechtsgebied van de Raad met name het geval bij artikel 8 EVRM (bescherming privé- en gezinsleven) en artikel 1 van het Eerste Protocol (bescherming van het eigendomsrecht). Zie verder de bijlage.

Het EHRM toetst in klachtprocedures of is voldaan aan de minimeisen van het verdrag. De nationale rechter sluit zich hier in de praktijk bij aan. Dit betekent dat als aan minimale normen is voldaan, de rechter niet snel schending van een verdragsartikel zal constateren. De toetsing aan sociale grondrechten in de Grondwet zou theoretisch tot een ruimere bescherming kunnen leiden. Of dat daadwerkelijk zo zou gaan, is de vraag. De verwezenlijking van sociale rechten is in de kern een verdeling van schaarse middelen. De hieraan ten grondslag liggende belangenafweging is bij uitstek een politieke taak. De rechter toetst slechts of de overheid daarbij binnen de grenzen van het recht is gebleven.

Het EHRM interpreteert de bepalingen in het EVRM vaak met inachtneming van sociale grondrechten uit andere verdragen, zoals IVESCR, IVRK, VN-Vrouwenverdrag, VN-Gehandicaptenverdrag (zgn. reflexwerking). Dit zijn verdragen met geen of maar enkele rechtstreeks werkende bepalingen, die toch van invloed kunnen zijn op de rechtsbescherming en toetsing door het EHRM.

Voorbeelden van zaken waarin toetsing aan sociale grondrechten een verschil zou kunnen maken.

- Kan opvang op grond van de Wmo 2015 nog worden beperkt tot personen die niet zelfredzaam zijn? Hoe gaan we om met ouders met jonge kinderen die rechtmatig in Nederland verblijven, geen beperkingen hebben in de zin van de Wmo 2015 maar geen dak boven hun hoofd hebben?
- En met migrerende EU-werknemers die op straat komen te staan nadat zij door hun werkgever zijn ontslagen maar nog wel tot de Nederlandse arbeidsmarkt behoren? Moet er voor hen daklozenopvang zijn?
- Wat doen we met “de bestaanszekerheid der bevolking”, als het Nibud al jarenlang constateert dat de bijstandsnorm te laag is om naar Nederlandse maatstaven van te kunnen leven en volgens de Commissie Sociaal Minimum velen in Nederland in armoede leven? Kan de rechter iets zeggen over de bijstandsnorm?
- En wat als mensen hoge schulden moeten afbetalen en hierdoor vele jaren lang onder de bijstandsnorm moeten leven? Denk aan de strenge regelgeving rondom de beslagvrije voet.

Met vriendelijke groet,

Takvor Avedissian

President CRvB

Bijlage: toetsingsverbod sociale grondrechten en EVRM.

Art 19 Gw: de vrije keuze van arbeid kan getoetst worden in het kader van artikel 4, 8 en 11 EVRM en 1 EP.

Art 20 Gw: bestaanszekerheid (sociale zekerheid en sociale bijstand) kan voor een deel getoetst worden in het kader van artikel 8 EVRM en art 1 van het Eerste Protocol, evt in verbinding met artikel 14. Bestaande uitkeringen worden beschouwd als eigendom en bij wijziging van de uitkering ten nadele door toedoen van de overheid moet het proportionaliteitsbeginsel in acht worden genomen. Ook voorschotten zijn niet op voorhand uitgezonderd van eigendomsbescherming. Het EHRM neemt bij wijziging van wettelijke stelsels een zeer ruime beoordelingsmarge van de nationale wetgever aan.

Art 21 Gw: bescherming en verbetering van het milieu: toetsing aan de artikelen 2 en 8 EVRM.

Art 22 lid 1 Gw: bevordering volksgezondheid. Positieve verplichtingen voor de overheid kunnen ontstaan uit toetsing aan de artikelen 2, 3 en 8 EVRM.

Art 22 lid 2 Gw: het recht op wonen. Kan getoetst worden in het kader van artikel 8 EVRM. Maar het EHRM is hierin zeer terughoudend. Alleen in zeer bijzondere gevallen

Art 23 Gw: het recht op onderwijs. Dit recht is in het EVRM verankerd in artikel 2 van het Eerste Protocol.