

Gespreksnotitie sociale rechten

**Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken
Rondetafelbijeenkomst**

Inleiding

Het College voor de Rechten van de Mens (het College) dankt u voor de uitnodiging deel te nemen aan de rondetafelbijeenkomst over sociale rechten. Het College is verheugd dat de rechterlijke toetsing van sociale rechten onderwerp van gesprek is binnen uw commissie. Dit bouwt onder meer voort op de aanbieding van het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat, die concludeerde dat juist op het terrein van sociale rechten een groot deel van de door haar geconstateerde knelpunten bestaat.¹ U heeft het College vooraf een aantal vragen gestuurd, die het als uitgangspunt neemt voor deze gespreksnotitie.

Vraag 1: Voor- en nadelen van toetsing aan sociale grondrechten

Betere rechtsbescherming tegen inbreuken op sociale grondrechten draagt bij aan versterking van de rechtsstaat. Het is een wezenlijk kenmerk van een rechtsstaat dat elke staatsmacht haar eigen rol speelt bij de bescherming van fundamentele rechten. Alleen dan is sprake van *checks and balances*. De onafhankelijke rechter moet kunnen oordelen over de verenigbaarheid van regels en praktijk met fundamentele rechten. Vermeende tekortkomingen in de naleving van sociale grondrechten kunnen burgers nu niet altijd aan de rechter voorleggen. Dit is eens te meer het geval wanneer de burger aanvoert dat de oorzaak van een inbreuk op een sociaal recht is gelegen in wetgeving. De rechter mag overeenkomstig artikel 120 van de Grondwet wetten immers niet toetsen aan de Grondwet. Het invoeren van sociale rechten uit mensenrechtenverdragen biedt meestal geen oplossing, omdat de rechter aan deze rechten vooralsnog zelden rechtstreekse werking toekent. Hierdoor blijft een rechterlijk oordeel over de vraag of een wet die raakt aan sociale rechten in overeenstemming is met de eisen die hogere normen stellen in het algemeen uit. Alle mensenrechten zijn ondeelbaar en even belangrijk en komen dus gelijke bescherming toe, of deze nu klassieke of sociale grondrechten betreffen.

Rechterlijke uitspraken over de inhoud en reikwijdte van sociale grondrechten komen de verduidelijking van deze rechten voor de wetgever en praktijk ten goede. De rechter kan in concrete situaties duidelijk maken of sprake is van een inbreuk, en welke consequenties dat heeft. De rechter kan daarbij aangeven of de wetgever aan zet is om te zorgen voor adequate bescherming van sociale grondrechten.² Ook al zijn niet alle sociale grondrechten als individuele grondrechten geformuleerd, bevatten de bepalingen wel verplichtingen voor de overheid. De rechter kan oordelen over de vraag of de overheid die is nagekomen. Rechterlijke toetsing draagt bij aan nadere uitwerking en concretisering van deze grondrechten in de Nederlandse context.

Nationale en internationale toezichthouders hebben laten zien dat zij goed in staat zijn hun oordelende taak in te vullen met erkenning van de rol van de wetgever, ook op het terrein van de sociale grondrechten.³ Zo oordeelde het Hof Den Haag in een zaak tegen de Staat en twee drinkwaterbedrijven dat bij het afsluiten van drinkwater geen voorziening was getroffen voor toegang tot voldoende drinkwater voor een gezin met kinderen. Het Hof concludeerde dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld. Het Hof beval de Staat om maatregelen te nemen om aan de onrechtmatige situatie een einde te maken en specifiek maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat minderjarige kinderen niet meer in een situatie terechtkomen waarin zij als gevolg van wanbetaling door hun ouders/verzorgers geen toegang hebben tot voldoende drinkwater. Deze zaak laat zien dat de rechter zich wel uitspreekt over de

¹ Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat, Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, 2024, p. 47.

² Zie ook Vonk, die wijst op het belang van een dialoog tussen de staatsmachten: G.J. Vonk, 'Constitutionele toetsing aan sociale grondrechten', in: *Regelmaat*, 2023, Vol. 38, p. 283-292, p. 291.

³ Raad van State, *Goedkeuring van het op 10 december 2008 te New York totstandgekomen Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten*, [Advies W02.17.0001/II/K](#), 16 juni 2022 en Raad van State, *Voorlichting over de facultatieve protocollen bij het VN-verdrag handicap en IVESCR en het 3e protocol bij het IVRK*, [Voorlichting W13.21.0367/III/Vo](#), 16 juni 2022.

verenigbaarheid van beleid met een verdrag, maar zich onthoudt van het bepalen hoe een bepaalde uitkomst behaald moet worden. In plaats daarvan toetst de rechter of de gemaakte (beleids)keuzes in lijn zijn met de wettelijke kaders die door de wetgever zijn vastgesteld. Het zou toegevoegde waarde gehad hebben als de rechter hier rechtstreeks had kunnen toetsen aan het recht op een behoorlijke levensstandaard en of de oorzaak van de tekortschietende bescherming in de Drinkwaterwet zou zijn gelegen.

Er is in Nederland nog geen gevestigde praktijk van toetsing aan sociale rechten. Opheffen van het verbod van constitutionele toetsing zal training en deskundigheidsbevordering van de juridische beroepsgroepen vergen, in het bijzonder over de toetsbaarheid van sociale rechten.

Vraag 2: Afbakening van sociale rechten

De formulering van *alle* grondrechten uit hoofdstuk 1 van de Grondwet vraagt om nadere afbakening. De formulering van sociale grondrechten laat toetsing aan onderdelen al toe. Volgens de onlangs gepubliceerde Contourennota constitutionele toetsing zijn onderdelen van bepalingen over sociale rechten vatbaar voor toetsing.⁴ Dat zijn onderdelen die expliciet een verplichting tot niet handelen door de overheid in zich hebben: 'Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend (...)' en 'Het geven van onderwijs is vrij (...)'.⁵

Het kabinet vindt dat de rechter niet aan andere soorten verplichtingen zou moeten toetsen, met name niet aan inspanningsverplichtingen. Het College ziet ook daar – tot op zekere hoogte – een rol voor de rechter, waaronder bij het sociale recht van eenieder op onderwijs. Het werk van constitutionele rechters in andere landen en van internationale toezichthouders laat zien dat zij wel degelijk in staat zijn te beoordelen of een overheid voldoet aan een inspanningsverplichting. Denk aan situaties waarin de overheid stappen zet waarmee de verwezenlijking van een sociaal recht achteruitgaat in plaats van vooruit, of waar de overheid onvoldoende bescherming biedt aan groepen in kwetsbare situaties.⁵ In een uitspraak in een zaak waarin mensen dakloos waren na huisuitzetting zonder dat in alternatieve woonruimte was voorzien, oordeelde het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten (CESCR) dat de Staat had moeten aantonen dat hij er ondanks alle redelijke inspanningen niet in was geslaagd het recht op huisvesting te garanderen voor betrokkenen. Het is aan de Staat de geschikte maatregelen te bepalen, maar deze moeten zo weloverwogen, concreet en doelgericht mogelijk zijn om de verdragsverplichtingen na te leven.⁶

Het College wijst er hier op dat het mogelijk maken van constitutionele toetsing als neveneffect kan hebben dat de wetgever bij het opstellen van wetten explicieter ingaat op grondrechten en bij de totstandkoming duidelijker afwegingen maakt dan nu het geval is.

Vraag 3: De situatie in andere lidstaten van de EU

In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken heeft de Universiteit Maastricht in 2021 rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar constitutionele toetsing in België, Duitsland, Frankrijk, Sint-Maarten, Scandinavië en het Verenigd Koninkrijk.⁷ Uit dit onderzoek blijkt dat al deze landen nu een vorm van constitutionele toetsing van formele wetten kennen. Dit onderzoek spitst zich niet toe op toetsing van (sociale) grondrechten. De International Commission of Jurists heeft een gedegen en informatieve studie naar de afdwingbaarheid

⁴ Contourennota constitutionele toetsing, februari 2025, voetnoot 12.

⁵ ECSR, 26 februari 2025, [Defence for Children International \(DCI\) e.a. t. Spanje](#), Complaint No. 206/2022.

⁶ CESCR, 9 oktober 2023, [Sara Vázquez Guerreiro t. Spanje](#), [E/C.12/74/D/70/2018](#), par. 9.1-9.3.

⁷ Monica Claes e.a., [Rechtsvergelijkend onderzoek constitutionele toetsing](#), Universiteit Maastricht, aangeboden aan de Tweede Kamer 1 maart 2021.

van sociale rechten gepubliceerd, met voorbeelden uit verschillende landen.⁸

Vraag 4: De verhouding van het toetsingsverbod tot toetsing aan het EVRM

Het verbod van toetsing aan de Grondwet, en de mogelijkheid van rechterlijke toetsing aan een ieder verbindende verdragsbepalingen, heeft in de rechtspraak geleid tot een rijke jurisprudentie over de toetsing van wetgeving, beleid en praktijk aan verdragen. Er zijn diverse voorbeelden voorhanden, waarin sociale rechten worden 'ingelezen' in rechten uit het EVRM, daarbij de lijnen volgend die het EHRM heeft uitgezet. Kwesties die raken aan sociale rechten, zoals huisuitzetting, gezondheidsschade door vervuiling en de gevolgen van de uitstoot van broeikasgassen, kan onder de reikwijdte van een recht vallen dat in het EVRM is gegarandeerd, zoals het recht op leven (artikel 2 EVRM) en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM).⁹

Tot op heden zijn Nederlandse rechters terughoudend met het toekennen van rechtstreekse werking aan bepalingen uit het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Het CESCR heeft daar herhaaldelijk kritiek op geuit bij de bespreking van de rapportages van Nederland, omdat deze praktijk de afdwingbaarheid van de rechten uit het IVESCR belemmert. Indien de rechter eerder overgaat tot het toekennen van rechtstreekse werking aan IVESCR-bepalingen, draagt dat bij aan betere implementatie van deze rechten in de Nederlandse rechtsorde.

Het College acht het van groot belang dat toetsing aan verdragsbepalingen mogelijk blijft, ook als constitutionele toetsing mogelijk is.

Tot slot herhaalt het College zijn pleidooi voor ratificatie van het Facultatieve Protocol bij het IVESCR.

⁸ International Commission of Jurists, [Courts and the legal enforcement of economic, social and cultural rights. Comparative experiences of justiciability](#), Geneva: ICJ, 2009.

⁹ Zie bijvoorbeeld Hoge Raad, 20 december 2019, in de Urgenda-zaak, ECLI:NL:HR:2019:2006.