



DE GRONDWET - ARTIKEL 20 - BESTAANSZEKERHEID

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 20 - BESTAANSZEKERHEID - M. HOUWERZIJL & F. VLEMMINX

Inhoudsopgave

1. Betekenis, ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling
2. Relevant verdragsrecht
3. Artikel 20, eerste lid: overheidszorg voor bestaanszekerheid en spreiding welvaart
4. Artikel 20, tweede lid: aanspraak op sociale zekerheid
5. Artikel 20, derde lid: recht op bijstand
6. Jurisprudentie
7. Literatuur
8. Historische versies

Editie februari 2014^[1]

1. BETEKENIS, ONTSTAANSGESCHIEDENIS EN ONTWIKKELING

Artikel 20 Grondwet brengt het recht op een toereikende levensstandaard tot uitdrukking. Dit cruciale recht voor het leiden van een menswaardig bestaan, geldt voor de gehele bevolking, dus ook voor ingezetenen die niet (meer volledig) zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. In artikel 20, eerste lid, Grondwet, worden bestaanszekerheid en spreiding van welvaart tot voorwerp van overheidszorg verklaard. De rechten op sociale zekerheid en bijstand, neergelegd in respectievelijk artikel 20, tweede lid, en artikel 20, derde lid, vormen een nadere invulling van het breed geformuleerde artikel 20, eerste lid, Grondwet.

Bij de voorbereiding van de grondwetsherziening van 1983, werd de opname van een bepaling over de bestaanszekerheid nauwelijks als een punt van discussie beschouwd; slechts een minderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner zag de

wenselijkheid hiervan niet in.^[2] Het in overwegende mate welwillende oordeel van de staatscommissie was sterk beïnvloed door een advies van de Sociaal-Economische Raad (SER).^[3] Vervolgens heeft de regering, op enige redactionele wijzigingen na, bij artikel 20 de formulering gevolgd die de staatscommissie had voorgesteld. Dit regeringsvoorstel is zonder veel weerstand door het parlement geloodst, iets wat men twee eeuwen geleden niet voor mogelijk zou hebben gehouden. Weliswaar stonden al vanaf 1814 voorlopers van artikel 20 in de Grondwet, toch konden wetgever en bestuur burgers er in die tijd slechts met moeite van overtuigen dat de overheid een taak had op het terrein van (in moderne termen) de bestaanszekerheid van haar bevolking.^[4] Zo vermeldt Buijs dat de zogenoemde ‘Negenmannen’^[5] die met de indiening van een voorstel in de Tweede Kamer aan het einde van 1844 de aanzet gaven voor de grondwetsherziening van 1848, de grondwettelijke bepaling over de armenzorg wensten te handhaven, ‘minder als aanbeveling aan de Kroon om 't zij de noodige voorstellen van wet te doen, 't zij de vereischte maatregelen van bestuur te nemen, dan, tegenover de talloze bijzondere armen-inrichtingen, als kiem eener publieke bevoegdheid, die zij, strijdig met het algemeen belang, niet zeldzaam weigeren te erkennen’.^[6]

Vanaf 1965 zijn de zogenoemde Armenwetten uit 1912 en 1854, die waren gebaseerd op de grondwettelijke bepaling over de armenzorg uit 1848, vervangen door de Algemene Bijstandswet.^[7] In deze wet, ingevoerd onder de verantwoordelijkheid van de toenmalige minister Marga Klompé, werd voor het eerst erkend dat bijstand in geval van behoefte geen gunst is maar een juridisch afdwingbaar recht.^[8] De Bijstandswet vormde het sluitstuk van een vooral na de Tweede Wereldoorlog uitgebouwd sociaalzekerheidsstelsel.^[9] Bij de grondwetsherziening van 1983 werd het grondwetsartikel over de armenzorg dan ook niet meer representatief geacht voor het brede en kwalitatief hoogwaardige sociaalzekerheidsstelsel dat de overheid inmiddels had ontwikkeld in het kader van de zogeheten verzorgingsstaat.^[10]

In dit grondrecht ter wering van gebrek en behoefte werkt zowel het rechtszekerheidsbeginsel als het solidariteitsbeginsel sterk door. In dat licht is het opmerkelijk dat rond artikel 20 vrijwel elke dogmatiek ontbreekt. Waarschijnlijk is van invloed dat de regering zich bij de grondwetsherziening op het standpunt stelde dat met een globale opzet van de sociale grondrechten kon worden volstaan omdat de uitwerking reeds grotendeels was gerealiseerd.^[11] De opdracht aan de overheid om (wettelijke) maatregelen op het gebied van bestaanszekerheid en sociale zekerheid te treffen, werd daarom vooral opgevat als een prikkel om ook in de toekomst te blijven streven naar verbeteringen van het stelsel.^[12] Van een dergelijke inspirerende rol is het echter niet gekomen. Sinds de opname van artikel 20 in de Grondwet, heeft het sociaalzekerheidsbeleid vooral in het teken gestaan van bezuinigingen.^[13] Ook manifesteert zich sinds het einde van de twintigste eeuw een serieuze armoedeproblematiek (denk aan de opkomst van de voedselbanken),

die weliswaar op de politieke agenda staat maar nauwelijks tot structurele maatregelen leidt.

Het is de vraag hoe de soms fundamentele verslechtingen die sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw zijn doorgevoerd in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel, zich verhouden tot artikel 20 Grondwet. Een barrière tegen versobering of privatisering^[14] lijkt het grondrecht in ieder geval niet te zijn. Toen de Raad van State, in het kader van de privatisering van de Ziektewet medio jaren negentig van de vorige eeuw, vraagtekens zette bij de verenigbaarheid met artikel 20 Grondwet, antwoordde de regering bevestigend: zolang de (potentieel) negatieve effecten van privatisering opgeheven worden door een wettelijk kader dat de betrokken werknemers voldoende bescherming biedt is er geen sprake van strijdigheid. De regering benoemde tevens concreet welke wettelijke begrenzingsen zij daarbij stelde aan de privatiseringsoperatie.^[15] In het kader van dit commentaar bij artikel 20 Grondwet, is minder van belang welke grenzen dat waren en of die inderdaad (op termijn) duurzame bescherming bieden, maar meer dat de regering tamelijk precies geformuleerde eisen uit het grondrecht wist af te leiden en hiermee een rol gaf aan de grondwetsbepaling als grensbewaarder bij een privatiseringsoperatie op het gebied van de sociale zekerheid (zie tevens hieronder in paragraaf 5).^[16] Dat het in een concrete situatie mogelijk blijkt vrij precies aan te geven welke eisen uit het grondrecht moeten worden afgeleid, relativeert, zoals Vonk terecht opmerkt, de vaak gehoorde kritiek dat (sociale) grondrechten zo onbepaald van aard zijn.

2. RELEVANT VERDRAGSRECHT

Gelet op de schriftelijke stukken van de grondwetsherziening van 1983 is de bestaanszekerheid die bedoeld wordt in artikel 20 eerste lid, Grondwet, de financiële bestaanszekerheid van burgers; de zorg hiervoor moet blijken uit het algemeen economisch beleid van de overheid^[17] en uit sociale wetgeving, breder dan alleen socialezekerheidswetgeving. Ook het wettelijke minimumloon valt hier bijvoorbeeld onder.^[18] Als we kijken naar de tekst van het eerste lid, verdient opmerking dat welvaart een ruimer begrip is dan bestaanszekerheid. In het begrip welvaart is ook een ideële component te herkennen: het gaat hierbij niet alleen om het streven naar materiële welvaart, maar ook om het bereiken van ‘een zekere tevredenheid’, zoals de regering destijds opmerkte.^[19] Aldus kunnen vele bepalingen van internationale verdragen waarin zelfs maar aspecten van bestaanszekerheid, welvaart en daarmee gepaard gaande tevredenheid te herkennen zijn, als parallel aan het eerste lid beschouwd worden. De bepaling van artikel 11 IVESCR nadert de tekst van het eerste lid enigszins: daar is, als een instructienorm voor de overheid, het recht op een toereikende of een ‘adequate’ levensstandaard geformuleerd. Een vergelijkbare doelstelling is te vinden in art. 22 UVRM (in combinatie met artikel 25 UVRM) en in artikel 27 IVRK.^[20] Interessant in dit verband is ook dat het nastreven van een ‘adequate sociale bescherming’ al vanaf 1957 deel uit maakt van de doelstellingen van de sociale politiek die in het kader

van de Europese samenwerking in het Verdrag van Rome zijn neergelegd (thans in artikel 151 VWEU). Daarbij wordt ook gesproken over verbetering van de levensstandaard en arbeidsvoorwaarden, door het gebruik van terminologie als ‘op de weg van de vooruitgang’ en, in oudere versies (zie artikel 117 EEG en artikel 136 EG) ‘door onderlinge opwaartse aanpassing’. In deze formuleringen lijkt een opdracht besloten te liggen tot voortschrijdende waarborging van de levensstandaard van burgers.

Net als in artikel 20 Grondwet worden ook in het internationale recht bestaanszekerheid en sociale zekerheid direct aan elkaar gekoppeld. Het recht op een adequate levensstandaard is inderdaad nauw verbonden met het recht op sociale zekerheid. Immers, wie huis of werk kwijtraakt en tengevolge daarvan (tijdelijk) niet meer zelfstandig kan voorzien in een adequate levensstandaard, zal vroeger of later een beroep moeten doen op socialezekerheidsvoorzieningen. In de internationale equivalenten van artikel 20, tweede lid, Grondwet wordt het recht op sociale zekerheid dan ook zonder meer erkend als een mensenrecht. Verdragsbepalingen, parallel aan artikel 20, tweede lid, zijn onder meer neergelegd in artikel 25 UVRM, artikel 9 en 10 IVESCR, artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 26 IVRK.^[21] Binnen het internationale verdragsrecht dat betrekking heeft op sociale zekerheid, kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de hiervoor genoemde bepalingen die uitdrukking geven aan het recht op sociale zekerheid als (sociaal) grondrecht en anderzijds normstellende bepalingen die aan dit grondrecht nader inhoud beogen te geven.^[22] Belangrijke voorbeelden van de laatste categorie zijn (delen van) artikel 12 ESH, de Europese Code inzake sociale zekerheid en Verdrag 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO).^[23]

De artikelen 12, 13 en 14 ESH handelen over aspecten van sociale zekerheid; zo verplicht artikel 12 de overeenkomst sluitende partijen onder meer tot invoering of instandhouding van een stelsel van sociale zekerheid, artikel 13 legt hun onder andere de taak op, het recht op sociale en geneeskundige bijstand te waarborgen voor een ieder die geen toereikende inkomsten heeft of kan verwerven, zonder dat daarbij om die reden zijn politieke of sociale rechten een vermindering ondergaan, terwijl artikel 14 ESH een opdracht formuleert met betrekking tot het recht op het gebruik van diensten voor sociale zorg. De juridische betekenis van deze bepalingen voor individuele rechtzoekenden is vooralsnog betrekkelijk gering: het gaat immers om instructienormen aan overheden, niet om een ieder verbindende bepalingen in de zin van art. 94 Grondwet.^[24] Wel wordt op de naleving van de verplichtingen die het ESH oplegt aan de verdragspartijtoegezien door het Comité voor Sociale Rechten (ECSR), waarbij het Comité in geval van schendingen zijn rapportage aan de lidstaten openbaar maakt. Deze primair op ‘naming and shaming’ gerichte procedure heeft tot doel lidstaten ertoe aan te zetten om geconstateerde tekortkomingen recht te zetten.

Ten slotte wordt het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid tevens in grote mate beïnvloed door meer klassieke mensenrechten, zoals artikel 26 IVBP, artikel 8 EVRM en artikel 1, eerste Protocol EVRM (zie tevens hieronder in paragraaf 5), al dan niet in combinatie met artikel 14 EVRM.^[25] Het onderwerp sociale zekerheid is bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) te Straatsburg bovendien in discussie gekomen bij de behandeling van de vraag of rechten op (vormen en onderdelen van) sociale zekerheid ‘civil rights’ zijn zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, EVRM. Het antwoord hierop was bevestigend.^[26]

Artikel 20, derde lid Grondwet betreft het recht op bijstand als sluitstuk van sociale zekerheid. Dat is weliswaar niet een typisch Nederlandse voorziening, maar wel een die – in ieder geval als uniform landelijk geldend instrument - veel minder vaak voor komt dan andere socialezekerheidsregelingen.^[27] Wellicht heeft het daarom veel minder parallellen in internationale verdragen. Zoals al aangehaald, wordt in artikel 13 ESH het recht op ‘sociale bijstand’ tot onderwerp van overheidszorg verklaard. In het hierboven ook al genoemde artikel 34 Handvest van de grondrechten van de EU, wordt in het derde lid het recht op ‘sociale bijstand’ erkend en geëerbiedigd.^[28]

3. ARTIKEL 20, EERSTE LID: OVERHEIDSZORG VOOR BESTAANSZEKERHEID EN SPREIDING WELVAART

Artikel 20, eerste lid Grondwet wijkt enigszins af van de tekst zoals voorgesteld door de Staatscommissie-Cals/Donner. Artikel 81, eerste lid, van het advies van de Staatscommissie bepaalde dat de zorg van de overheid gericht moest zijn op ‘de verhoging van de bestaansze-kerheid’. Bij de grondwetsherziening verklaarde de regering dat het juister leek ‘om die overheidszorg te doen slaan op de bestaanszekerheid zelf en niet slechts op de verhoging daarvan.’^[29] Het resultaat is dat artikel 20, eerste lid, scherper dan het voorstel van de staatscommissie tot uitdrukking brengt dat er een bepaald minimum moet worden gegarandeerd. Dat minimum heeft niet alleen betrekking op uitkeringen maar bijvoorbeeld ook op het minimumloon.^[30] Wel is de ‘verhoging van de bestaanszekerheid’ weggevallen uit het artikellid maar dit wordt gecompenseerd door de voorgeschreven ‘spreiding van de welvaart’. Overigens bevat dit artikellid weinig juridische aanknopingspunten. De beleidsopdracht van het eerste lid is te breed geformuleerd om er concrete opdrachten aan te kunnen ontleen.^[31]

In het internationale recht is in dit verband de zogenaamde ‘typologie van verplichtingen’ ontwikkeld. Deze leer benadert de mensenrechten door ze te kwalificeren als plichten voor de overheid. Ze ontstond in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw in het kader van ‘the right to subsistence’, het recht op een bestaansminimum en is eerst in het kader van artikel 11 IVESCR (‘Right to Food’) en later ook op de andere rechten in het IVESC en zelfs op de rechten in het IVBP toegepast. Deze leer wordt nader besproken bij artikel 22 Grondwet.^[32] Hier is van belang dat de ‘Right to Food’ de overheid niet alleen zorgverplichtingen

maar ook onthoudingsplichten oplegt: de overheid mag burgers niet van hun middelen van bestaan beroven. Deze onthoudingsplicht is niet als zodanig in artikel 20 Grondwet neergelegd. Het valt evenwel te verdedigen dat ze besloten ligt in de term ‘bestaanszekerheid’, te meer daar de regering verklaarde dat er een grens gold: de armoedegrens, het bestaansminimum.^[33] In de tweede plaats is het zogenaamde ‘Minimum Threshold’-model ontworpen. Dit model probeert het minimum dat de overheid dient te garanderen nader te lokaliseren door het als een ‘drempel’ op te vatten. Wanneer burgers boven deze drempel verkeren, zijn zij in staat om op eigen kracht hun sociale grondrechten progressief te verwezenlijken. Onder deze drempel komen zij onvermijdelijk in een neerwaartse spiraal terecht. Hoewel het model is toegespitst op ontwikkelingslanden, kan het, gelet op de armoedeproblematiek, ook in Nederland dienst bewijzen.^[34] Uit dit alles mag echter niet worden geconcludeerd dat art. 20 Grondwet helemaal geen eigen normen behelst.

Wat betreft de centrale begrippen van het eerste lid van artikel 20 Grondwet verdient nog het volgende opmerking. Onder ‘overheid’ valt niet alleen de centrale overheid. Ook gemeentelijke overheden kunnen en moeten activiteiten ontwikkelen op economisch en sociaal gebied. Verder wordt er gesproken van ‘de bevolking’, zonder eventueel verder onderscheid naar Nederlanders en niet-Nederlanders of naar burgers en ingezetenen.^[35] Aangezien ‘de bevolking’ aan het eerste lid echter geen concrete aanspraken kan ontlenen, lijkt dit niet een wezenlijk probleem. Toch voelde het College voor de rechten van de mens (hierna CRM) zich onlangs genoodzaakt om er de aandacht op te vestigen dat, ‘net als ieder ander [...] Poolse arbeidsmigranten in Nederland recht [hebben] op een adequate levensstandaard. (...) Een behoorlijke levensstandaard staat voor het recht om voor zichzelf en eventueel het gezin te kunnen zorgen. (...) Mocht een Poolse arbeidsmigrant buiten zijn schuld niet zelfstandig kunnen voorzien in een toereikende levensstandaard, bijvoorbeeld vanwege onvrijwillige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ziekte, dan rust op de regering of de gemeenten de verplichting om onder omstandigheden voorzieningen te treffen die voorzien in de basisbehoeften van de arbeidsmigranten.’^[36] In zijn rapport constateert het CRM dat de Nederlandse overheid in deze verplichting^[37] tekortschiet. De realisatie van het recht op een adequate levensstandaard en op sociale zekerheid wordt belemmerd doordat de Poolse arbeidsmigrant bij plotseling ontslag niet weet dat hij, onder omstandigheden, in aanmerking kan komen voor tijdelijke opvang en bijstand.^[38] Het CRM verzoekt de Nederlandse overheid dan ook meer werk te maken van de kenbaarheid van deze – onder meer in artikel 20 Grondwet vervatte – rechten om daadwerkelijke toegang daartoe van de rechthebbenden te verzekeren.^[39]

4. ARTIKEL 20, TWEDE LID: AANSPRAAK OP SOCIALE ZEKERHEID

Artikel 20, tweede lid, Grondwet laat de overheid minder beleidsvrijheid dan het eerste lid. De instructienorm van het eerste lid omvat die van het tweede lid. Maar

de afzonderlijke formulering en nadere specificering van het tweede lid heeft als rechtsgevolg dat de aanspraken op sociale zekerheid niet tot nul gereduceerd kunnen worden. Artikel 20, tweede lid, draagt de wetgever op het socialezekerheidsstelsel in te richten en bescherming te verlenen bij ouderdom, weduw(naar)schap, ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Voor de burger vloeien uit artikel 20, tweede lid, geen aanspraken voort; de (hierop gebaseerde) socialezekerheidswetgeving bepaalt of en in hoeverre burgers aanspraken op sociale zekerheid toekomen.^[40] Voorts is een wettelijke basis vereist voor lagere regelingen van het recht op sociale zekerheid. Delegatie is toegestaan mits de hoofdlijnen in de wet zelf zijn vastgelegd.

Zoals hierboven al aan de orde kwam, is vanaf het begin van de twintigste eeuw langzamerhand een stelsel van sociale zekerheid tot ontwikkeling gebracht. Artikel 20, tweede lid, kan beschouwd worden als een verankering van die ontwikkeling, maar de bepaling verzet zich niet tegen ingrijpende wijziging van het stelsel, ook niet als daarbij een verlaging van het niveau van sociale zekerheid optreedt.^[41] De nationale rechter laat stelselmatig na zich een inhoudelijk oordeel te vormen over de implicaties van het grondrecht op sociale zekerheid, omdat dit niet zou kwalificeren als een ieder verbindende bepaling in de zin van artikel 94 Grondwet. Vonk vraagt zich af hoe zich dit verhoudt met de in het kader van artikel 9 IVESCR gestelde eis dat lidstaten een rechtsgang open dienen te stellen waarin schendingen van het (grond)recht op sociale zekerheid onafhankelijk kunnen worden beoordeeld.^[42] Dit blijft vooralsnog de vraag.^[43]

Ondertussen is wel duidelijk geworden dat de speelruimte van de wetgever bij het (neerwaarts) wijzigen van bestaande socialezekerheidswetgeving zijn begrenzing vindt in andere aangegane internationale verdragsverplichtingen. Zo kan blijkens rechtspraak de wetgever niet om het beginsel van rechtszekerheid heen. Belangrijk aanknopingspunt voor de rechter is vooral de in het internationale recht erkende eigendomsbescherming (zoals hierboven in paragraaf 3 al werd genoemd). In dat kader zijn ook aanspraken op het terrein van de sociale zekerheid gekwalificeerd als 'eigendom'.^[44] Overigens betekent dit in de regel niet dat het oude recht volledig in stand moet blijven voor de bestaande gevallen.^[45] Het is de Staat toegestaan om door middel van wetswijzigingen te snijden in socialezekerheidsaanspraken. Daarbij dient echter wel het proportionaliteitsbeginsel in acht te worden genomen. Er moet sprake zijn van evenredigheid tussen de getroffen maatregel en het nagestreefde doel dat eigendomsberoving tot gevolg heeft. Wijzigingen in wettelijke regelingen kunnen immers van grote invloed zijn op het dagelijkse leven van mensen die voor hun inkomensvoorziening afhankelijk zijn van een sociale uitkering. De overheid dient dan ook bij het intrekken, wijzigen of invoeren van wetten waarin rechten aan de burger worden ontnomen een zorgvuldige afweging te maken tussen eerder toegekende rechten en gewekte verwachtingen enerzijds en het wijzigen van de

bestaande situatie anderzijds. Bij de bepaling of het algemeen belang en individuele belangen goed zijn afgewogen en of de maatregel niet onevenredig belastend is, speelt een rol of enige vorm van compensatie wordt geboden. In het algemeen geldt: hoe zwaarder de negatieve gevolgen van de inmenging zijn, hoe ruimer de compensatie moet zijn om een rechtvaardig evenwicht te bereiken. Overgangsrecht is in de sociale zekerheid dan ook een belangrijke rol gaan spelen. Al was het maar omdat de internationaalrechtelijke erkenning van socialezekerheidsaanspraken als eigendomsrecht belanghebbenden de mogelijkheid biedt om een nadeel ontstaan door wetwijziging aan te vechten bij de rechter.

Een voorbeeld daarvan betrof de intrekking van de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK) per 1 januari 2012. Hierbij was - in eerste instantie – niet in overgangsrecht voorzien voor bestaande aanspraken. Deze keuze werd tijdens de parlementaire behandeling nadrukkelijk aan de orde gesteld, maar de regering hield vast aan zijn standpunt dat het voldoende was de kunstenaars die al gebruik maakten van de regeling tijdig te informeren. Een motie in de Eerste Kamer die de strekking had de Intrekkingswet niet aan te nemen totdat in een adequaat overgangsrecht zou zijn voorzien werd verworpen. Pas na een rechterlijke uitspraak van het Hof Den Haag is alsnog in overgangsrecht voorzien.^[46] Zeker nu tot aan het einde van de parlementaire behandeling gediscussieerd is over het treffen van een overgangsmaatregel kon het argument dat de intrekking van de WWIK al geruime tijd voorzienbaar was en de uitkeringsgerechtigden tijdig waren geïnformeerd, het hof niet overtuigen. Onder deze omstandigheden hoefden de kunstenaars naar het oordeel van het hof niet reeds voordat het wetsvoorstel was aangenomen op de ongewijzigde toestandkoming daarvan te anticiperen. Gelet op deze uitspraak dient er bij volgende wetgevingstrajecten rekening mee te worden gehouden dat vooraankondiging gedurende de parlementaire behandeling geen reden kan zijn om een overgangsmaatregel achterwege te laten.^[47]

Een ander voorbeeld waarbij ter discussie is gesteld of de wetgever het rechtszekerheidsbeginsel heeft veronachtzaamd, gaat over de positie van degenen die in de afgelopen jaren gebruik hebben gemaakt van vroegpensioen- en vutregelingen in de veronderstelling dat zij bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar aanspraak zouden krijgen op AOW. Naar aanleiding van hun dreigende ‘AOW-gat’, zijn gedupeerden een rechtszaak begonnen met de insteek dat er een ongerechtvaardigde inbreuk is gemaakt op hun recht op eigendomsbescherming nu ze niet hebben kunnen anticiperen op de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd.^[48]

Bij verslechtingen van aanspraken op sociale zekerheid kan ook strijdigheid ontstaan met artikel 12 ESH. Dit artikel bepaalt namelijk dat lidstaten hun socialezekerheidsstelsel niet alleen in stand (eerste lid) moeten houden, maar ook op een toereikend niveau (tweede lid).^[49] Bovendien maakt ook het streven naar een geleidelijke verhoging van het niveau deel uit van deze bepaling (derde lid).

Het ECSR heeft zich in het verleden dan ook kritisch betoond.^[50] In 1998 concludeerde dit Comité dat toeziet op de naleving van het ESH, dat de privatisering van de Ziektewet in 1996^[51] zich niet verdroeg met ‘Article 12, para. 3 in its principle’.^[52] In 2005 deed het ECSR hierover echter opnieuw uitspraak en constateerde toen dat (nog) geen sprake is van schending van artikel 12 (derde lid), maar dat er wel reden was de ontwikkelingen naar aanleiding van de privatisering nauwgezet te volgen. Ook het Comité van Deskundigen van de ILO oordeelde in deze zin ten aanzien van de verenigbaarheid van deze wijziging met ILO-Verdrag nr. 102. Belangrijk bij de oplettende houding van beide Comité’s is dat de privatisering op gespannen voet staat met het solidariteitsbeginsel dat zo fundamenteel is voor de sociale zekerheid. Privatisering tast namelijk het principe van collectieve financiering aan. Flankerende maatregelen kunnen echter alsnog een bepaalde mate van solidariteit met kwetsbare groepen (de ‘slechte risico’s’) waarborgen. Als daarin (blijvend en) op adequate wijze wordt voorzien, hoeft privatisering geen schending op te leveren met artikel 12 ESH.^[53] Waar de Comité’s wat tijd nodig hadden om tot deze conclusie te komen, was de CRvB van meet af aan al minder kritisch. Zolang er maar een toereikende minimumstandaard gewaarborgd blijft, is de nationale wetgever bevoegd in te grijpen in bestaande aanspraken als economische omstandigheden hiertoe noodzaken, aldus de CRvB in meerdere uitspraken.^[54] De grondwettelijke implicaties van het recht op sociale zekerheid is in deze rechtspraak niet (bewust) meegewogen.^[55] De toetsing aan artikel 12 ESC heeft dus nog geen (aantoonbare) gevolgen gehad voor de invulling en betekenis die in ons land aan artikel 20, tweede lid Grondwet wordt gegeven.

5. ARTIKEL 20, DERDE LID: RECHT OP BIJSTAND

Zoals al in paragraaf 2 aan de orde kwam, is het stelsel van sociale zekerheid waarvan de bijstandsregeling deel uitmaakt, tot stand gekomen zonder een grondwettelijke basis. In formele en andere wettelijke regelingen wordt het recht op bijstand gerealiseerd, thans is dit recht neergelegd in de Wet Werk en Bijstand (WWB). De beperking van het recht op bijstand tot Nederlanders-ingezetenen in artikel 20, derde lid Grondwet heeft een praktische achtergrond. Zonder deze beperking zou de kring van rechthebbenden zo groot kunnen worden dat de algemene middelen niet meer toereikend zijn.^[56] Overigens kent de WWB wel degelijk de mogelijkheid van bijstand aan vreemdelingen en aan Nederlanders niet-ingezetenen.^[57] Artikel 20, derde lid Grondwet geeft slechts een benedengrens aan, het is de wetgever niet verboden een ruimere regeling te treffen. De woorden ‘het bestaan’ geven aan dat het niet gaat om de mening van bijstandvragenden, maar dat bijstand volgens objectieve normen verleend wordt.

In vergelijking met de andere leden van artikel 20 Grondwet laat het derde lid de minste beleidsvrijheid aan de wetgever. Deze bepaling biedt de burger aanspraken op de overheid, ook al is de omvang daarvan niet duidelijk.^[58] Duidelijk is vooral dat artikel 20, derde lid een recht op de realisering van bijstand verleent (uit de

context blijkt dat het om financiële bijstand gaat):^[59] bijstand is niet (meer) een gunst. Volledige afschaffing van bijstand zou dan ook strijd opleveren met de Grondwet. Toch zag de regering in artikel 20, derde lid Grondwet geen belemmering om het recht op bijstand voor jongeren af te schaffen.^[60]

De ruimte die de wetgever geboden wordt, is dus nog altijd heel groot. Artikel 20, derde lid Grondwet schrijft immers niet een concrete inhoud van bijstandswetgeving voor. Gelet op de in het artikellid opgenomen tussenzin: ‘die niet in het bestaan kunnen voorzien’, zou echter een, door sommigen wel bepleit,^[61] basisinkomen niet op artikel 20, derde lid kunnen worden gebaseerd.

Welk overheidsorgaan de bijstand moet toekennen en/of uitbetalen, is ook niet uit artikel 20, derde lid, op te maken. De wetgever moet dit regelen. Het stelsel van de WWB is gebaseerd op het uitgangspunt dat de plaatselijke overheid het best geïnformeerd kan zijn over iemands situatie en daarom voor het nemen van beslissingen ter zake de meest aangewezen instantie is. Over de wenselijke mate van beleidsvrijheid van gemeenten hierbij (en over hun financiële verantwoordelijkheid) heeft de grondwetgever zich bij de herziening van 1983 echter niet uitgelaten. Als we kijken naar de bijstandswetgeving die in de loop der jaren is uitgevaardigd, dan lijkt de wetgever sinds 1996 steeds meer vrijheid aan het decentrale niveau te willen bieden.^[62] In het kader van de Abw heeft de rechter weliswaar beoordeeld of het gemeentebestuur binnen de eigen bevoegdheden gelijke behandeling betracht,^[63] maar een beroep op beleid dat door andere gemeentebesturen wordt gevoerd, wordt afgewezen.^[64]

Dat het derde lid minder beleidsvrijheid laat dan het tweede lid van artikel 20 Grondwet hangt samen met het gegeven dat de bijstand als vangnet fungeert voor burgers die geen aanspraken (meer) hebben op andere socialezekerheidsregelingen. De vraag naar het minimum, die in de inleidende paragraaf werd aangestipt, is hier bijzonder prangend. Soms getuigt de jurisprudentie daarvan. In 1998^[65] sprak de President van de Rechtbank Groningen uit dat de opgelegde strafkortingen moesten worden beperkt omdat de bijstandsuitkering een uitkering op minimumniveau was ter voorziening in de kosten van het levensonderhoud. In deze uitspraak werd overigens niet naar artikel 20 Grondwet verwezen.

De trend tot aanscherping van verplichtingen en sancties is echter onstuitbaar gebleken. Re-integratieverplichtingen (ook wel ‘Work First’-programma’s genoemd) in het kader van een bijstandsuitkering, vinden hun begrenzing in het internationale verdragsrecht, zo blijkt uit de rechtspraak van de CRvB en de rapportages van het ECSR. Laatstgenoemde beoordeelt of het recht op bijstand zoals verwoord in artikel 13 ESH gewaarborgd blijft.^[66] Rechter toetsen aan het verbod op verplichte arbeid, zoals verwoord in artikel 4 lid 2 EVRM.^[67] Zo oordeelde de rechtbank Arnhem dat ‘het voor langere tijd inschakelen van

uitkeringsgerechtigden in het kader van Work First-trajecten kan leiden tot een vorm van (bij verdrag verboden) verplichte arbeid.^[68] In februari 2010 moest de CRvB zich uitspreken over de mogelijke strijd met artikel 4 EVRM.^[69] Volgens de CRvB was het ter discussie gestelde disciplineringstraject aan te merken als een re-integratievoorziening in de zin van artikel 9 WWB. Bij de toets aan artikel 4 EVRM achtte de CRvB in ieder geval de volgende omstandigheden van belang: ‘De aard, de plaats, de duur en de werktijden van de in het kader van de aangeboden voorziening te verrichten werkzaamheden in relatie tot de mogelijkheden, de werkervaring en de opleiding en de gezinssituatie van de betrokkene; de duur van de werkloosheid van de betrokkene; de vraag of en zo ja, hoe de aangeboden voorziening kan bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de betrokkene en; de zwaarte van de sanctie bij het niet meewerken aan de aangeboden voorziening.’ Aan de hand van dit toetsingskader luidde het oordeel van de CRvB dat er geen sprake was van een schending van artikel 4 EVRM dan wel van artikel 8 IVBPR. ‘Zodra van een (beoogde) deelnemer aan een voorziening als het Hoyatraject, gelet op alle omstandigheden, niet (meer) verlangd kan worden de opgedragen activiteiten of werkzaamheden te verrichten vanwege het excessief of disproportioneel belastende karakter ervan en/of het totaal ontbreken daaraan van enig perspectief richting arbeidsinschakeling, zou naar het oordeel van de Raad sprake kunnen zijn van verplichte arbeid en zal in zoverre met succes een beroep kunnen worden gedaan op artikel 4 van het EVRM.’^[70]

Anno 2014 is de vraag actueel hoe geoordeeld zal gaan worden over de soms vergaande tegenprestaties die steeds meer gemeenten, op straffe van sancties, tegenwoordig verlangen in ruil voor een WWB-uitkering.^[71] Deze tegenprestaties behoeven niet gerelateerd te zijn aan toeleiding naar betaalde arbeid. Onder verwijzing naar de uitzonderingsbepaling op het verbod op verplichte arbeid dat is opgenomen in het derde lid onderdeel d van art. 4 EVRM, stelt de Nederlandse regering zich op het standpunt dat een ‘tegenprestatie naar vermogen’ moet worden opgevat als een ‘normale burgerplicht’ en daarmee niet strijdig kan worden geacht met het verbod op verplichte arbeid.^[72] De vraag is hoe in de toekomst zal worden geoordeeld als het niet-accepteren van een verlangde tegenprestatie leidt tot weigering van het recht op bijstand. Op grond van artikel 13 lid 1 ESH hoeft een bijstandsuitkering weliswaar niet onvoorwaardelijk te worden toegekend, maar de voorwaarden mogen een persoon niet van zijn bestaansmiddelen beroven.^[73]

6. JURISPRUDENTIE

- EHRM 23 november 1983 (Van der Musselle), 8919/80;
- EHRM 29 mei 1986 (Feldbrugge), *NJB* 1986, p. 885-886;
- EHRM 26 juli 2005 (Siliadin vs Frankrijk), 73316/01;
- HvJ EU 25 april 2013 (Hogan), nr. C-398/11;
- CRvB 21 januari 1994, *RSV* 1994/192;
- CRvB 31 maart 1995, *RSV* 1996/28;
- CRvB 29 mei 1996, *RSV* 1997/9; *AB* 1996/501;

- CRvB 24 februari 1999, *JB* 1999/110;
- CRvB 1 september 1999, *RSV* 1999/289;
- CRvB 4 februari 2005, *USZ* 2005/135;
- CRvB 11 september 2007, *USZ* 2007/312;
- CRvB 10 juli 2008, *USZ* 2008/266;
- CRvB 8 februari 2010, LJN BL1093, *RSV* 2010, 79; *AB* 2010, 79;
- CRvB 20 april 2010, LJN BM3541, *JWWB* 2010/134;
- CRvB 22 juni 2010, *JWWB* 2010/180;
- CRvB 31 augustus 2010, LJN BO1214.
- Hof Amsterdam 19 oktober 2006, LJN AZ0509
- Hof 's-Gravenhage, 5 juni 2012, *RSV* 2012/184; *JWWB* 2012/117; *NJF* 2012/326;
- Rechtbank Utrecht 11 december 1997, *Rechtshulp* 1998, 9;
- Pres. Rechtbank Den Bosch 24 januari 1997, *Rechtshulp* 1997, 16;
- Pres. Rechtbank Groningen 28 januari 1998, *KG* 1998, 136;
- Rechtbank Den Haag 25 juli 2007 LJN BB 0334.;
- Rb. Arnhem 8 oktober 2008, LJN BF7284; *JWWB* 2008, 310; *RSV* 2009, 11.

7. LITERATUUR

- J. Berghman, A. Nagelkerke, K. Boos, R. Doeschot. G. Vonk (red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon 2003.
- K. Boonstra, Intrekken Wwik zonder overgangsrecht disproportioneel. Wet intrekking van de Wet werk en inkomen kunstenaars bij gebrek aan overgangsrecht in strijd met artikel 1 Eerste Protocol EVRM, *TRA* 2012/31, p. 27-29.
- W.H.A.C.M. Bouwens, *Onderhoudsplicht en bijstand: een onderzoek naar de verhouding tussen overheidszorg en onderhoud door familie- en gezinsleden*, Nijmegen: Ars Aequi 1996
- J.T. Buijs, *De Grondwet: Toelichting en kritiek, deel II*, P. Gouda Quint, 1887.
- M.J.A.C. Driessen, 'Privatisering van sociale zekerheid en internationaalrechtelijke grenzen', in: S. Klosse (red.), *Arbeid en gezondheid: schipperen tussen verantwoordelijkheid en bescherming. Had Geers het geweten*, Deventer: Kluwer 2006, p. 209-221.
- Malva Driessen, 'De internationaalrechtelijke grenzen van re-integratie', in: B.B.B. Lanting, S.S.M. Peters en M. Westerveld (red.), *Een trip langs de hagen van het socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Bju 2011, p. 161 – 175.
- A. Eleveld, *De arbeidsplicht en het rechtskarakter van de bijstandswetgeving*, *Nederlands Juristenblad* 2013, p. 1631-1637.
- Anja Eleveld, 'Arbeidsplicht, rechtvaardigheid en de grondslagen van het socialezekerheidsrecht', *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 2012/1, p. 28-43.
- Engbersen in : J.W. Holtslag, M. Kremer, E. Schrijvers, *In betere banen, de toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*, Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid 2012.
- Samuel Fleischacker, *A short history of distributive justice*, Cambridge (Mass.), 2004.

- J. van Genabeek, *Met vereende kracht risico's verzacht: de plaats van onderlinge hulp binnen de negentiende-eeuwse particuliere regelingen van sociale zekerheid* (diss. VU), 1999.
- N. van Gestel, P. de Beer en M. van der Meer, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam: University Press, 2010.
- G.J.J. Heerma van Voss en S. Klosse, 'Arbeidsrechtelijke sociale zekerheid: wat is dat eigenlijk?', in: M. Herweijer, G.J. Vonk en W.A. Zondag (red.), *Sociale zekerheid voor het oog van de meester*, Deventer: Kluwer 2006.
- A.W. Heringa, Jeugd, behoefte en bijstand, *NJB* 1993, p. 746 e.v.
- K.H. Hermans, *De WW en nieuwe sociale risico's. Internationaalrechtelijke grenzen aan hervormingsvoorstellen*, Deventer: Kluwer 2014.
- B. Hofman & F.J.L. Pennings, *Privatisering en activering in de Nederlandse sociale zekerheid, en solidariteit. Een internationaal perspectief*, Deventer: Kluwer 2013.
- A.T.J.M. Jacobs (red.), *Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimumnormen van de IAO en de Raad van Europa*, Deventer: Kluwer 1992.
- Antoine Jacobs, *Labour and the law in Europe. A satellite view on labour law and social security law in Europe*, Nijmegen: WLP 2011.
- S. Klosse, *Moderne sociale zekerheid: efficiency met behoud van fundamentele waarden*, Den Haag: Sdu 2003.
- S. Klosse, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2012, 11^e druk.
- Matti Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, Porvoo: Karelactie 2010.
- F.M. Noordam, 'Sociale verzekering 1890-1950 en 1950-2000' in: J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen (red.), *Studies over zekerheidsarrangementen: risico's, risicobestrijding in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, Amsterdam/Den Haag: NEHA 1998, p. 570-604 en p. 807-853.
- F.J.L. Pennings, Regering wil Deel IV van Europese code opzeggen, *NJB* 1997, p. 1763 e.v.
- F.J.L. Pennings, *De betekenis van internationale normen voor de Nederlandse sociale zekerheid*, Deventer: Kluwer 2006.
- D.C.H.M. Pieters, J.L.M. Schell, *The Social Security Systems of the Member States of the European Union*, Antwerpen: Intersentia 2002.
- C W van der Pot; D J Elzinga; Roel de Lange; H G Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer : Kluwer, 2006, 15^e druk.
- Eibe Riedel (ed.), *Social Security as a Human Right, drafting a General Comment on Article 9 ICESCR*, Berlin 2007.
- J. Riphagen, 'Privatisering als opgave en als probleem', in: W.H.A.C.M. Bouwens e.a. (red.), *Sociaal recht: de grenzen verkend*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 381-404.
- J.M. Roebroek en M. Hertogh, *'De beschavende invloed des tijds': twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, Den Haag: VUGA 1998.
- F.M.C. Vlemminx, *Een nieuw profiel van de grondrechten; Een analyse van de*

prestatieplichten ingevolge klassieke en sociale grondrechten, Bju: Den Haag 2002.

- F.M.C. Vlemminx, *Het moderne EVRM*, Den Haag: Bju 2013.

- G.J. Vonk, *Recht op sociale zekerheid; van identiteitscrisis naar hernieuwd bewustzijn*, Den Haag: Sdu 2008.

- Gijsbert Vonk & Albertjan Tollenaar (eds.), *Social Security als a Public Interest. A Multidisciplinary Inquiry into the Foundations of the Regulatory Welfare State*, Antwerpen: Intersentia 2010.

- C.H.E. de Wit, Thorbecke, staatsman en historicus, in: *Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie*, Nijmegen 1980, p. 48-49.

- WRR, de verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (rapport van 5 oktober 2006, WRR 2006/76), Amsterdam: AUP 2006.

8. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Geen eerdere versies.

Tweede lid:

Geen eerdere versies.

Derde lid:

Art. 141 Gw 1814: Als eene zaak van hoog belang wordt ook het armbestuur en de opvoeding der arm-kinderen der aanhoudende zorg der Regering aanbevolen. De Souvereine Vorst doet insgelijks van de inrigtingen dienaangaande jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten Generaal geven.

Art. 228 Gw 1815: Als eene zaak van hoog belang wordt ook het armbestuur en de opvoeding der arme kinderen aan de aanhoudende zorg der Regering bevolen. De Koning doet insgelijks, van de inrigtingen dien aangaande, jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven (art. 226 Gw 1840).

Art. 195 Gw 1848: Het armbestuur is een onderwerp van aanhoudende zorg der Regering, en wordt door de wet geregeld. De Koning doet van de verrigtingen dienaangaande jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven (art. 193 Gw 1887; art. 196 Gw 1922; art. 201 Gw 1938; art. 202 Gw 1948; art. 209 Gw 1953).

NOTEN

1. In deze bijdrage bouwt de eerste auteur voort op de tweede en de derde druk van het commentaar bij Artikel 20 Grondwet, van de hand van F.M.C. Vlemminx. Ten opzichte van de eerdere edities zijn gedeeltelijke wijzigingen aangebracht in de indeling en de volgorde van de tekst. Tevens zijn tekstdelen en voetnoten geactualiseerd en aangevuld.
2. Staatscommissie Cals/ Donner Eindrapport, art. 81, p. 216 e.v., p. 224 e.v.
3. SER- Adviesnr. 1969/ 10 - 20 juni 1969 inzake 'Proeve van een nieuwe grondwet', p. 7. Zie voor de volledige tekst <http://www.ser.nl/nl/>

- publicaties/ adviezen/ 1960- 1969/ 1969/ b04975.aspx
4. Daarbij moet wel worden bedacht worden dat er in die tijd nog geen algemeen (en direct) kiesrecht was. Zie over de evolutie in het denken over armoede en sociale gerechtigheid: Samuel Fleischacker, *A short history of distributive justice*, Cambridge (Mass.), 2004. Overigens is aan de opbouw van een wettelijk socialezekerheidsstelsel een lange traditie van onderlinge hulpfondsen vooraf gegaan. Zie J. van Genabeek, *Met vereende kracht risico's verzacht: de plaats van onderlinge hulp binnen de negentiende-eeuwse particuliere regelingen van sociale zekerheid* (diss. VU), 1999.
 5. Deze Negenmannen bestonden uit Johan Rudolph Thorbecke en acht andere Tweede Kamerleden die in december 1844 een liberaal initiatiefvoorstel tot herziening van de Nederlandse Grondwet indienden, het zogenoemde Voorstel der Negenmannen. Zie C.H.E. de Wit, 'Thorbecke, staatsman en historicus', in: *Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie*, Nijmegen 1980, p. 48- 49. Zie tevens www.parlement.com/id/vj38jvam82wy/voorstel_negenmannen_in_1844.
 6. Buijs II 1887, p. 78.
 7. De ABW werd in 1996 'heringericht' (en voortaan afgekort tot Abw) en in 2004 vervangen door de Wet werk en bijstand (WWB) (Stb. 2003, 375). Op 21 februari 2014 heeft de Tweede Kamer de zogenoemde Participatiewet aangenomen (zie kamerstukken II 2013/ 2014, 33 161, nr. 107). Beoogd wordt in deze wet de WWB, WSW en een deel van de Wajong samen te voegen.
 8. Zie hierover W.H.A.C.M. Bouwens, *Onderhoudsplicht en bijstand: een onderzoek naar de verhouding tussen overheidszorg en onderhoud door familie- en gezinsleden*, Nijmegen: Ars Aequi 1996
 9. Zie hierover F.M. Noordam, 'Sociale verzekering 1890- 1950 en 1950- 2000' in: J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen (red.), 1998.
 10. Kamerstukken II 1975/ 1976, 13 873, nr. 3, p. 12- 13; Zie voor een monumentale studie naar het ontstaan en de ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat J.M. Roebroek, M. Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds'. *Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, Den Haag: VUGA 1998. Zie tevens J. Berghman, A. Nagelkerke, K. Boos, R. Doeschot. G. Vonk (red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon 2003.
 11. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 873, nr. 3, p. 4.
 12. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 873, nr. 3, p. 7 e.v. Zie Van der Pot- Donner, a.w. 15e druk 2006, p. 456; S. Klosse, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2012 (11de druk), p. 13.
 13. Zie N. van Gestel, P. de Beer en M. van der Meer, *Het hervormingsmoeras*

- van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid, Amsterdam: Amsterdam University Press 2010; WRR, de verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (rapport van 5 oktober 2006, WRR 2006/ 76), Amsterdam: AUP 2006.
14. Zie hierover J. Riphagen, 'Privatisering als opgave en als probleem', in: W.H.A.C.M. Bouwens e.a. (red.), Sociaal recht: de grenzen verkend, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 381- 404.
 15. Kamerstukken II 1995/ 1996, 24 439, nr. 3, 5.
 16. Zie G.J. Vonk, Recht op sociale zekerheid. Van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfbewustzijn (oratie Groningen), Den Haag: Sdu 2008, p. 14. Vonk duidt de privatiseringstendens (die nu overigens alweer minder populair lijkt te worden) als een beweging richting een 'regulatory welfare state', waarbij de overheid op afstand het gedrag van private partijen wil sturen. Ook het nieuwe zorgverzekeringsstelsel (sinds 2006) past in dit beeld. Zie hierover Gijsbert Vonk & Albertjan Tollenaar (eds.), Social Security als a Public Interest. A Multidisciplinary Inquiry into the Foundations of the Regulatory Welfare State, Antwerpen: Intersentia 2010.
 17. Kamerstukken I 1976 1977, 13 873, nr. 55b, p. 48.
 18. Kamerstukken II 1975 1976, 13 873, nr. 5, p. 16.
 19. Kamerstukken II 1976 1977, 13 873, nr. 7, p. 19.
 20. Artikel 27 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind luidt: 'Ieder kind heeft recht op een levensstandaard die voldoende is voor zijn of haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de levensomstandigheden van het kind maar de overheid moet hen hierbij helpen door bijstand en ondersteuning zodat het kind op het minst voldoende eten en kleding en adequate huisvesting heeft.'
 21. Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind luidt: 'Ieder kind heeft het recht op voorzieningen voor sociale zekerheid'. Hierbij heeft Nederland als voorbehoud gemaakt dat Nederland kinderen geen eigen aanspraak geeft op sociale zekerheid maar dit regelt via de ouders.
 22. Voor een uitgebreid overzicht, zie F.J.L. Pennings, De betekenis van internationale normen voor de Nederlandse sociale zekerheid, Deventer: Kluwer 2006. Zie tevens voor een overzicht van sociale verdragsnormen van de Raad van Europa: Matti Mikkola, Social Human Rights of Europe, Porvoo: Karelactie 2010.
 23. Aan artikel 49 lid 2 en artikel 10 lid 1 sub b van ILO- Verdrag nr. 102 betreffende het verbod om een eigen bijdrage te vragen voor verstrekkingen bij zwangerschap en bevalling, is door de Centrale Raad van Beroep

- rechtstreekse werking toegekend (zie CRvB 29 mei 1996, RSV 1997/ 9). De regering schrok hiervan en zegde naar aanleiding daarvan deel IV van de Europese code inzake socialezekerheid op, hetgeen later weer werd teruggedraaid toen het parlement hieraan zijn goedkeuring onthield (Kamerstukken II, 1997- 1998, 25 524, nr. 8). Zie F.J.L. Pennings, Regering wil Deel IV van Europese code opzeggen, NJB 1997, p. 1763 e.v. Later werd dit alsnog gedaan (zie hieronder nt 47).
24. Ten aanzien van artikel 12 en 13 ESH is dit inderdaad in rechtspraak bevestigd. Zie (onder meer) de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) 21 januari 1994, RSV 1994/ 192 en CRvB 4 februari 2005, USZ 2005/ 135.
 25. Zie over artikel 14 EVRM en artikel 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM, F.M.C. Vlemminx, Het moderne EVRM, Den Haag: Bju 2013.
 26. EHRM 29 mei 1986 (Feldbrugge), kort weergegeven in NJB 1986, p. 885 886; NJCM Bulletin 1986, p. 452 e.v., m.nt. A.W.M. Willems. Zie hierover ook het commentaar bij artikel 1 Grondwet.
 27. Alhoewel alle EU- lidstaten wel vormen van sociale bijstand kennen, gaat het hierbij, anders dan in Nederland, vaak niet om een uniform stelsel op nationaal niveau. Aanspraak op financiële bijstand is minimaal geregeld in Italië en Portugal, waar het per gemeente kan verschillen of (en zo ja, hoeveel) financiële bijstand dan wel bijstand in natura wordt verleend. Zie voor een globaal overzicht Antoine Jacobs, Labour and the law in Europe. A satellite view on labour law and social security law in Europe, Nijmegen: WLP 2011, par. 13.4 p. 203- 206. Zie tevens D.C.H.M. Pieters, J.L.M. Schell, The Social Security Systems of the Member States of the European Union, Antwerpen: Intersentia 2002. Voor meer precieze informatie en regelmatig geactualiseerde overzichten zie de site van de Europese Commissie over de socialezekerheidsstelsels van alle lidstaten: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=nl>.
 28. Artikel 34, derde lid luidt: Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand ten behoeve van huisvesting, teneinde al diegenen die niet over voldoende middelen beschikken een waardig bestaan te verzekeren, onder de door het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden.
 29. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 873, nr. 3, p. 11- 12.
 30. Idem, p. 12.
 31. Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, 2006 (15e druk), p. 456.
 32. Zie tevens uitgebreid F.M.C. Vlemminx, Een nieuw profiel van de

- grondrechten; Een analyse van de prestatieplichten ingevolge klassieke en sociale grondrechten, Bju: Den Haag 2002. Voor een invulling van het grondrecht op sociale zekerheid volgens deze ‘typologie’, Gijsbert Vonk & George Katrougalos, ‘The public interest and the welfare state: a legal approach, in: Gijsbert Vonk & Albertjan Tollenaar, a.w., p. 74 – 79.
33. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 873, nr. 7, p. 17.
 34. Zie voor een uitgebreidere bespreking: Vlemminx 1998, p. 165- 166. Zie tevens G.J. Vonk, Recht op socialezekerheid; van identiteitscrisis naar hernieuwd bewustzijn, Den Haag: Sdu 2008.
 35. Discriminatie binnen het sociale stelsel naar (onder andere) herkomst is echter niet toegestaan. Beperkingen op het recht kunnen echter wel gerechtvaardigd zijn, bijvoorbeeld op grond van de mate van binding met Nederland (ingezetene of niet?). Zo is er bijvoorbeeld geen plicht om een recht op bijstand toe te kennen aan een EU- migrant tijdens de eerste drie maanden van verblijf of zo veel langer dat deze serieus op zoek is naar werk; zie Richtlijn 2004/ 38/ EU, art. 24 lid 2. Onder voorwaarden ontstaan hier na drie maanden wel recht op, zie art. 11 WWB.
 36. College voor de rechten van de mens, Rapportage: Poolse arbeidsmigranten in mensenrechtenperspectief, april 2013, p. 43.
 37. In het internationale recht ook wel aangeduid als de ‘duty to fulfill’ , volgens de typologie van de verplichtingen die hierboven al is aangehaald en in het commentaar bij artikel 22 Grondwet nader wordt toegelicht.
 38. Idem, p. 45. Zie in dit verband tevens de bijdrage van Engbersen in : J.W. Holtslag, M. Kremer, E. Schrijvers, In betere banen, de toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie, Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid 2012.
 39. Het CMR steunt daarbij met name op het internationale verdragsrecht en wijst erop dat zijn advies in lijn ligt met een aanbeveling van het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) uit 2010, waarin Nederland gevraagd wordt om alle nodige maatregelen te blijven nemen om de bekendheid op het recht op bijstand te vergroten.
 40. Van der Pot, a.w., 15e druk 2006, p. 456.
 41. Als het gaat om de vraag tot hoever een staat daadwerkelijk mag gaan bij een verslechtering van de aanspraken, is het recente arrest van het HvJ EU 25 april 2013 (Hogan), nr. C- 398/ 11 interessant. In een Ierse zaak overeen overheidsgarantiefonds voor (bedrijfspensioen)aanspraken van werknemers van een insolvente werkgever, oordeelde het Hof dat ondanks de grote beleidsvrijheid van de lidstaten een percentage van minder dan de helft van de opgebouwde rechten als onacceptabel minimumniveau van bescherming heeft te gelden. Anders zou het vereiste niveau aan minimumbescherming van

- de betreffende Europese regeling (artikel 8 van richtlijn 2008/ 94) elke betekenis verliezen.
42. De normatieve inhoud van dit verdragsrecht is uitgewerkt aan de hand van de criteria availability (het bestaan van een stelsel van sociale zekerheid), adequacy (het stelsel moet een bepaalde mate van bescherming geven) en accessibility (hierbij gaat het zowel om de mate van feitelijke toegang tot het stelsel, de betaalbaarheid voor de direct betrokkenen en de samenleving in zijn totaliteit, alsmede het recht op informatie en participatie bij de uitvoering van het stelsel).
 43. Sinds kort bestaat bij het IVESCR een individueel klachtrecht. Wellicht zal de juridische betekenis van artikel 9 IVESCR in de toekomst dus toenemen.
 44. Het EVRM kent in artikel 1 van het Eerste Protocol een bepaling die het eigendomsrecht beschermt, ook voor socialezekerheidsaanspraken. In artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie komt een met artikel 1 van het Eerste Protocol vergelijkbare bepaling voor. In het kader van artikel 14 Grondwet is een verband met socialezekerheidsaanspraken overigens niet gelegd.
 45. Alleen bij uitzondering wordt besloten tot uitgestelde en eerbiedigende werking, zie CRvB 1 september 1999, RSV 1999/ 289. Een voorbeeld hiervan is de WIA. Na de inwerkingtreding van deze wet bleef voor oude gevallen de WAO gelden, althans zolang geen wijziging in hun situatie optreedt.
 46. Zie Hof 's- Gravenhage (voorlopige voorziening), 5 juni 2012, Intrekking Wwik; Intrekkingwet onverbindend? ECLI:NL:GHSGR:2012:BW7457; RSV 2012/ 184; JWWB 2012/ 117 ; NJF 2012/ 326; zie ook in eerste instantie: Voorzieningenrechter Rechtbank 's- Gravenhage, 3 juni 2012, 407848/ KG ZA 11- 1377, LJN: BU9921 2012.
 47. In reactie op dit ehec is gereageerd met het pleidooi en vervolgens het initiatiefwetsvoorstel om artikel 94 Gw te wijzigen; zie brief van de Staatssecretaris van SZW van 24 september 2012, Kamerstukken I 32 701, I. Zie tevens Kamerstukken II 2011- 2012, 33 359 nr. 3.
 48. Vooral voor degenen die niet langer kunnen doorwerken of opnieuw kunnen gaan werken en niet in aanmerking komen voor de overbruggingsregeling of verlengde sociale zekerheid speelt dit. De Stichting BeGAG (Belangen Gedupeerden AOW- gat) en 19 vakbonden hebben een civiele procedure aangespannen tegen de Nederlandse staat. Zie [http:// www.begag.nl/ update.html](http://www.begag.nl/update.html). De rechtbank doet uitspraak op 26 februari 2014.
 49. Met 'toereikend' wordt bedoeld dat het stelsel tenminste aan het niveau moet voldoen dat nodig is voor een bekrachtiging van de zogeheten Europese Code inzake sociale zekerheid, die in 1964 door de Raad van Europa is

- aangenomen (Trb. 1965, 47). Zowel qua opbouw als inhoudelijk komt dit verdrag in belangrijke mate overeen met ILO- verdrag 102. De Code is herzien in 1990 en 1993(Tb. 1993, 123). De herziene Code is door Nederland als tot nu toe enige staat geratificeerd in 2009 (Stb. 2009, 421).
50. Zo heeft het ECSR in 2006 de afschaffing van de WAZ in strijd bevonden met artikel 12, derde lid, ESH. Zie bevindingen ECSR 2006, XVIII (1).
 51. Wet van 8 februari 1996, Stb. 1996, 134; Kamerstukken II 1995/ 96, 24 439.
 52. Council of Europe, European Social Charter, Conclusions XIV- 1, Vol. 2, p. 565.
 53. Zie hierover uitgebreid K.H. Hermans, De WW en nieuwe sociale risico's. Internationaalrechtelijke grenzen aan hervormingsvoorstellen, Deventer: Kluwer 2014, p. 165 - 176; B. Hofman & F.J.L. Pennings, Privatisering en activering in de Nederlandse sociale zekerheid, en solidariteit. Een internationaal perspectief, Deventer: Kluwer 2013, p. 137- 138; M.J.A.C. Driessen, 'Privatisering van sociale zekerheid en internationaalrechtelijke grenzen', in: S. Klosse (red.), Arbeid en gezondheid: schipperen tussen verantwoordelijkheid en bescherming. Had Geers het geweten, Deventer: Kluwer 2006, p. 209- 221; G.J.J. Heerma van Voss en S. Klosse, 'Arbeidsrechtelijke sociale zekerheid: wat is dat eigenlijk?', in: M. Herweijer, G.J. Vonk en W.A. Zondag (red.), Sociale zekerheid voor het oog van de meester, Deventer: Kluwer 2006.
 54. Zie CRvB 31 maart 1995, RSV 1996/ 28; CRvB 24 februari 1999, JB 1999/ 110; CRvB 11 september 2007, USZ 2007/ 312 en CRvB 10 juli 2008, USZ 2008/ 266.
 55. Zie bijvoorbeeld de procedures die gevoerd werden over de afschaffing van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), toen bleek dat particuliere verzekeraars voorwaarden hanteerden die zwangere zzp'ers van de verzekering weerden. Tegen deze (later door de wetgever opgeloste) lacune werd niet het recht op sociale zekerheid in stelling gebracht, maar (tevergeefs) het recht op gelijke behandeling. Zie Hof Amsterdam 19 oktober 2006, LJN AZ0509 en Rechtbank Den Haag 25 juli 2007 LJN BB 0334.
 56. Kamerstukken II 1975 1976, 13 873, nr. 5, p. 20
 57. Art. 11 WWB, zie ook hierboven onder nt 30.
 58. Artikel 20, derde lid is geen regelingsopdracht sec, maar een in wetgeving uit te werken subjectief recht. Horizontale werking is dan ook moeilijk voorstelbaar. Zie Van der Pot, a.w., 2006 15e druk p. 446, p 448, 457.
 59. Kamerstukken II 1975 1976, 13 873, nr. 7, p. 21
 60. Zo bleek tijdens de parlementaire behandeling van een voorstel om in het kader van de herinrichting van de ABW om het recht op bijstand voor jongeren van 18 tot 21 jaar, behoudens uitzonderingen, af te schaffen. Zie

- Kamerstukken II, 1993- 1994, 22545, nr. 18.
61. Zo is er een poging gedaan om 1 miljoen stemmen te verzamelen die nodig zijn voor het aanbieden van een petitie bij het Europees Parlement om een basisinkomen te regelen op Europees niveau. Zie www.burgerforum-eu.nl.
 62. De ABW werd in 1996 'heringericht' (en voortaan afgekort tot Abw) en in 2004 vervangen door de Wet werk en bijstand (WWB) (Stb. 2003, 375). Op 21 februari 2014 heeft de Tweede Kamer de zogenoemde Participatiewet aangenomen (zie kamerstukken II 2013/ 2014, 33 161, nr. 107). Beoogde wordt met deze wet per 1 januari 2015 de WWB, WSW en een deel van de Wajong samen te voegen. De Participatiewet is controversieel omdat meer taken voor de gemeenten gepaard gaan met forse bezuinigingen op het budget en de sociale werkvoorziening zal worden afgesloten voor toekomstige instroom.
 63. Bijvoorbeeld Rechtbank Utrecht 11 december 1997, Rechtshulp 1998, 9.
 64. Bijvoorbeeld Pres. Rechtbank Den Bosch 24 januari 1997, Rechtshulp 1997, 16. De vraag kan gesteld worden of deze lokale verschillen steeds te verenigen zijn met artikel 2, tweede lid, juncto 9 respectievelijk 11 IVESC.
 65. Pres. Rechtbank Groningen 28 januari 1998, KG 1998, 136.
 66. In zijn laatste verslag oordeelt het ECSR dat de Nederlandse WWB in overeenstemming is met artikel 13 lid 1 ESH. Wel wil hij in de volgende verslagperiode nadere informatie krijgen over wat er gebeurt als iemand algemeen geaccepteerde arbeid weigert te aanvaarden. Zie Conclusions, The Netherlands, p. 29 (www.coe.int).
 67. Belangrijk hierbij zijn de uitspraken EHRM 23 november 1983 (Van der Mussele), 8919/ 80 en EHRM 26 juli 2005 (Siliadin vs Frankrijk), 73316/ 01. In Van der Mussele oordeelt het Hof dat ook sprake kan zijn van verplichte arbeid als betrokkene toestemming heeft gegeven voor de werkzaamheden. Toestemming kan immers van relatieve waarde zijn, bijvoorbeeld omdat het nodig is om toegang te krijgen tot een beroep. In Siliadin nuanceerde het Hof het sanctiebegrip; onder sanctie moet niet alleen 'straf' worden verstaan, maar ook het in stand houden van angst en het afhankelijk maken van iemand. Zie uitgebreid Malva Driessen, 'De internationaalrechtelijke grenzen van re-integratie', in: B.B.B. Lanting, S.S.M. Peters en M. Westerveld (red.), Een trip langs de hagen van het sociaalzekerheidsrecht, Den Haag: Bju 2011, p. 165- 166.
 68. Driessen, M.J.A.C., Re- integratie in de WWB: de Arnhemse schoffelaar. TRA 2009 1(2), p. 26- 27.
 69. CRvB 8 februari 2010, LJN: BL1093. Zie tevens Malva Driessen, a.w. 2011, p. 168- 174, over drie hieraan gelieerde uitspraken: CRvB 20 april 2010, LJN BM3541, JWwB 2010/ 134; CRB 22 juni 2010, JWwB 2010/ 180; CRvB 31

augustus 2010, LJV BO1214.

70. Idem. Deze rechtspraak is ook besproken in het commentaar bij artikel 19 lid 3 Grondwet paragraaf 7 voor de relatie tussen het grondrecht op vrije keuze van arbeid en het internationaal erkende verbod op dwangarbeid.
71. In het voorstel voor de onlangs door de Tweede Kamer aangenomen Participatiewet waarin de WWB zal opgaan, was in eerste instantie zelfs een verplichting opgenomen voor gemeenten om alle uitkeringsgerechtigden om een tegenprestatie te gaan vragen. Zie A. Eleveld, De arbeidsplicht en het rechtskarakter van de bijstandswetgeving, *Nederlands Juristenblad* 2013, p. 1631- 1637. Zie ook kritisch over de conformiteit van de activerende maatregelen in WWB en (de inmiddels alweer afgeschafte wet WIJ) Malva Driessen, a.w. 2011, p. 168- 174.
72. Kamerstukken II 2010/ 11, 32 815, nr. 3, p. 15. Zie Anja Eleveld, 'Arbeidsplicht, rechtvaardigheid en de grondslagen van het socialezekerheidsrecht', *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 2012/ 1, p. 28- 43.
73. Digest of the caselaw of the committee of social rights 2008, p. 97 en p. 281.

CITEER SUGGESTIE

M. Houwerzijl & F. Vlemminx, Commentaar op artikel 20 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).