

# Het faillissement van de sociale grondrechten

*A.F.M. Brenninkmeijer\**

## 1. Inleiding

‘Het faillissement van de sociale grondrechten’ luidt mijn spreekopdracht, die door het NJCM is vastgesteld. Ik zou liever een andere titel kiezen om mijn betoog over sociale grondrechten, wetgeving en mensenrechtenbeleid een opschrift te geven: *de waarde van het recht erodeert*. Sociale grondrechten nodigen de overheid uit om zich met de samenleving te bemoeien. Langzamerhand blijkt die overheidsbemoeienis de rechtszekerheid van burgers in onze samenleving onder druk te zetten.

Nederland is geweldig rijk en in mondiaal perspectief moeten wij heel enthousiast zijn over onze sociale grondrechten. Toch is er wel reden om met een kritische blik naar de sociale grondrechten te kijken. Hier in de ‘Rolzaal’ in het regeringscentrum Den Haag kijk ik naar de vraag hoe het met de *sociale rechten* van burgers in onze samenleving staat.

Ik bevind mij daarbij in een moeilijke positie, want ik zal kritiek hebben op politici en met name op woorden van premier KOK bij de presentatie van de regeringsverklaring. Ik sta hier als burger, maar ik ben soms ook rechter. Rechter en politiek is een spannend onderwerp in deze tijd. Bovendien verdient een nieuw kabinet krediet, laat maar eerst zien waar u mee komt, dan zullen wij spreken. Ik moet voor de derde dinsdag van september al de begroting opmaken.

## 2. Sociale grondrechten: recht of politiek?

In 1983 zijn de sociale grondrechten in de Grondwet opgenomen. Ik noem: het recht op onderwijs, het recht op rechtsbijstand, werkgelegenheid en sociale zekerheid, milieu en volkshuisvesting en ten slotte de culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding.

\* Prof. mr A.F.M. Brenninkmeijer is hoogleraar Burgerlijk Procesrecht aan de Universiteit van Amsterdam en raadsheer in de Centrale Raad van Beroep.

Met die vrije tijd wil het geloof ik wel lukken. Het recht op vrije tijd voor velen floreert. Voor het overige staat het met de hier genoemde beleidsterreinen die veel vakdepartementen raken er naar mijn mening niet best voor.

Vanaf de opname in de Grondwet in 1983 en steeds daarna is duidelijk geweest dat deze 'grondrechten' geen 'harde' betekenis konden hebben, in de zin van 'voor de rechter afdwingbare rechtsnormen'. In juridische zin zou gezegd kunnen worden dat wanneer onze Grondwet bepaalt dat 'de bestaanszekerheid en de verspreiding van welvaart' voorwerp van zorg van de overheid zijn, de overheid een niet nader bepaalde zorgplicht heeft.

Afhankelijk van de conjunctuur, afhankelijk van ontwikkelingen in de Europese en de wereldeconomie heeft de overheid meer of minder aan de burger te bieden. In sommige tijden preken politici met verve de sociale verzorgingsstaat en wordt de welvaartsstaat als de onze beschouwd. In tijden van economische zwakte wordt bezuinigd en omgebogen.

In beide gevallen geldt dat de overheid de in de Grondwet voorgeschreven zorgplicht volledig waar maakt: soms uitbouwend, soms beperkend. Zo beschouwd hoeft een jurist zich helemaal niet op te winden over de sociale grondrechten. Heeft het recht hier wel iets mee te maken? Hier gaat het toch om het primaat van de politiek: woningbouw, milieu, Betuwe-lijn, werkgelegenheid, beheersing kosten sociale zekerheid, onderwijs voor velen of toch maar minder, dat zijn onderwerpen die op de politieke agenda thuis horen en kiezers kunnen via hun stem duidelijk maken hoe zij erover denken. Dat is democratie. De sociale grondrechten vormen het domein van de politiek.

Als jurist laten de sociale grondrechten mij echter niet koud en ik sta mij hier - en niet alleen om een discussie uit te lokken - behoorlijk op te winden. Wat is er mis? Wat is er in de ogen van een jurist mis?

Premier KOK heeft bij de presentatie van de regeringsverklaring gezegd, dat hij allermist rust op het terrein van de sociale zekerheid predikt. De sociale zekerheid moet gereorganiseerd worden en dat kan ten koste gaan van verworven rechten. Ik vind deze uitspraak alarmerend. Niet alarmerend omdat ik vind dat er niets met de sociale zekerheid mag gebeuren, ik vind dat er veel met de sociale zekerheid moet gebeuren. Alarmerend is dat premier KOK ruim baan schept voor wat ik noem de vrij val van de sociale zekerheid.

Een aantal jaren geleden heeft een amerikaans journalist een TV-rapportage gemaakt over de sociale zekerheid in Nederland. Hij toonde

beelden van WAO-ers die met bruine koppen in Oostenrijk de pistes beklommen (in verzekeringstermen heet dat: 'afwisselend zitten, staan en lopen', rugsparende arbeid). In die tijd stond Nederland dubbel en dwars achter de sociale zekerheid en was het zelfs niet netjes om over fraude te spreken.

Er is veel veranderd in de sociale zekerheid. Op welk niveau staat nu onze sociale zekerheid? Het rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau maakt duidelijk dat op dit ogenblik de bescherming van een werknemer tegen arbeidsongeschiktheid op de werkvloer zelfs *lager* ligt dan in de VS.

Is dat niet opmerkelijk? Een werknemer betaalt een forse premie voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, maar zijn 'ongevalenrisico' is slechts marginaal verzekerd en zelfs dat deel van de verzekering is niet zeker. Het kabinet KOK gaat reorganiseren en eventueel privatiseren.<sup>1</sup>

Is dit een vrije politieke keuze, of heeft het recht hierbij ook betekenis? De primaire betekenis van sociale grondrechten is net als bij de klassieke grondrechten: *bescherming van de burger tegenover de overheid*. Dat is het spanningsveld waarin de grondrechten functioneren. Als de Grondwet iets tot zorgplicht van de overheid maakt, dan kan dat aanleiding geven voor de overheid om door wetgeving of anderszins op te treden.

Wanneer de overheid geen publiek systeem van sociale zekerheid had geschapen, dan hadden we nu - na veel sociale onrust - een privaat stelsel gehad. De overheid heeft de taak op zich genomen. Zoals de overheid de woningmarkt is gaan controleren en woningen heeft laten bouwen ver van de werkplek. Zoals de overheid de gezondheidszorg naar zich toe trekt. Zoals de overheid vanuit het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen met bergen onbegrijpelijke regelgeving het onderwijs in Nederland is gaan beheersen - en naar mijn mening vernietigt.

Anders gezegd, in de jaren na 1945 neemt de overheid steeds meer taken op zich en grijpt daarmee diep in in het maatschappelijk gebeuren. Gedurende decennia stuwt de overheid de burgers in de welvaartsstaat, om vervolgens in de jaren negentig te constateren dat het te duur wordt en de burgers weer de straat op stuurt. Dure woningbouwprogramma's worden gerealiseerd op plaatsten waar niemand wil wonen en de hoge huren worden betaald met huursubsidie, vervolgens wordt die huursubsidie

<sup>1</sup> In december 1994, toen de drukproeven van mijn inleiding voor mij lagen, bleek dat er rumoer is ontstaan over de inmiddels te strenge keuringseisen die voor de WAO gelden. Een discussie over de bijstelling zou binnenkort gevoerd moeten gaan worden. Dit feit vormt een illustratie bij hetgeen hierna wordt gezegd

afgebouwd. Rechten worden gegeven en rechten worden genomen. *Verworven rechten* vormt een begrip dat politiek niet haalbaar is.

Met het geven en nemen van rechten zoals de overheid nu doet tast de overheid fundamenteel de betekenis van recht in onze samenleving aan. In het politieke debat is in de jaren negentig een zekere fermheid - *no nonsense* - opgekomen. De burger is calculerend, de burger maakt misbruik van overheidsvoorzieningen, de burger kost te veel. Met deze woorden lijkt een retoriek gevonden die tegenspreken onmogelijk maakt. Ik spreek niet tegen dat er calculerende burgers zijn en misschien sla ik zelf ook wel eens aan het rekenen en ik zie ook misbruik door burgers vóórkomen.

Waar ik mij echter zorgen over maak is dat de omslag in de mentaliteit van politici van 'alles kan' naar 'niets kan' kennelijk betekent dat een burger niet meer zeker kan zijn van zijn rechten. Het nieuw kabinet heeft in feite gezegd: *over de sociale zekerheid bestaat geen zekerheid*. Over het recht op sociale zekerheid bestaat geen zekerheid. Een recht op sociale zekerheid bestaat niet meer. Daarmee wordt de categorie recht in onze samenleving boterzacht.

Wat is mijn AOW waard, wat is mijn pensioen waard? Minister KOK heeft miljarden uit het ABP gehaald. Dat was het spaargeld van ambtenaren, nu is het weg. De politiek doet daar het zwijgen toe.

Gaat dit kabinet de sociale zekerheid privatiseren? Hoe staat het dan met de rechten van een werknemer of werkneemster die twintig of dertig jaar arbeidsongeschiktheidspremie heeft betaald? Welk recht wordt aan deze werknemer toegekend? Treedt men toe tot een nieuwe verzekering zonder opgebouwde rechten. Zonder *verworven rechten*? En zijn de dan toegekende rechten blijvende rechten of rechten die over tien jaar ook weer ingetrokken worden?

### 3. Teloorgang van de rechtshulp

De sociale zekerheid vormt slechts een van de voorbeelden. Een ander vormt de rechtshulp. In het NJB staat deze week een artikel over de 'vrije val' die de vergoeding voor rechtsbijstand doormaakt.<sup>2</sup> Een groot deel van de rechtsbijstand is noodzakelijk omdat Den Haag onvoorstelbaar veel wet-

<sup>2</sup> I. Muller, 'Afscheid van de rechtshulp', *NJB* 1994, p. 1101-1104. Zie ook H.D.L.M. Schruer/H.E. Eelkman Rooda, 'Nieuwe wetten, nieuwe heren', *NJB* 1994, p. 1104-1105.

en regelgeving tot stand heeft gebracht en vaak tot in de finesses onze samenleving met regeltjes belegt. Als rechter zeg ik dat een te groot deel van die wet en regelgeving onduidelijk, onvolledig en onjuist is. Bovendien is het tempo van wijzigingen zo groot dat de uitspraak dat een ieder (dat is iedere burger) geacht wordt de wet te kennen, een valstrik is.

De burger wordt aan wet en regelgeving gehouden waarvan de inhoud en betekenis onduidelijk is. Bovendien houdt de overheid zich vaak zelf niet aan de eigen wet en regelgeving.

Vervolgens zijn procedures voor de rechter zo ingewikkeld en zo moeilijk te overzien, dat van burgers vaak niet verwacht mag worden dat zij een proces op eigen kracht kunnen voeren. Is het niet vreemd dat als het gaat om een bedrag van 10.000 gulden we een burger moeten adviseren: procedeer niet want het kost u meer dan 10.000 om dat geld te krijgen?

Rechtsbijstand is vanwege de complexiteit van het recht niet overbodig. Dat de kosten van de rechtsbijstand erg hoog zijn geworden ligt primair aan de overheid zelf. Te veel ingewikkelde wetgeving en te ingewikkelde procedures om recht door te zetten. Ook hier ziet U een voorbeeld op welke wijze recht 'boterzacht' wordt. Er geldt wel recht maar een gewone burger heeft er niets aan.

De stijgende kosten van de rechtsbijstand vormen voor politici aanleiding om de rechtsbijstand aan te pakken. Maar wat is het effect? De advocaten die aan de onderkant van de samenleving werkzaam waren, 'de sociale advocatuur', worden uitgekookt. De 'sociale advocatuur' die bereid was om vaak zelfs tegen het minimumloon andere minimumlijders te helpen legt massaal het loodje. Niet alleen omdat het systeem van vergoedingen op een ernstige vorm van anorexia wijst, maar ook omdat de uitvoering door de Raden voor de rechtsbijstand bestuurlijk een chaos is. Tekenend is het voorbeeld van een advocaat die gesommeerd werd door de 'manager beschikkingen' van de rechtsbijstand om de fictieve weigering waarover een procedure gestart moest worden op sturen ten bewijze dat er daadwerkelijk een proces nodig was. Burgers vragen niet meer om rechtsbijstand, want ze laten hun rechten schieten en er zijn ook geen advocaten meer te vinden die hen zouden kunnen helpen. Dat is de situatie die sinds de invoering van de nieuwe Wet op de rechtsbijstand per januari 1994 zich aftekent.

Het recht op rechtsbijstand vormt één van de sociale grondrechten met een harde kern: artikel 6 van het EVRM vereist rechtsbijstand. Politici lijken echter te denken: voordat daar problemen uit voortvloeien zit er een volgend kabinet - en dat zit er nu ook - en dat mag het lek weer dichten.

#### 4. Nederland kent een rechtstekort

Ik kom tot een afronding. De overheid geeft rechten en neemt rechten. Politici slagen er niet in om gewone burgers duidelijk te maken wanneer gegeven wordt en wanneer genomen. Daarmee wordt het begrip recht in de kern van zijn betekenis aangetast.

De overheid stelt steeds meer wet en regelgeving vast en vaak is volstrekt onduidelijk wat het *recht* is. Op die wijze wordt het begrip recht in de kern van zijn betekenis aangetast.

De overheid zorgt niet voor effectieve procedures voor handhaving van het recht en de overheid laat de kosten voor de rechtshulp tot voor gewone burgers onbetaalbare hoogte stijgen. Burgers moeten het er maar bij laten zitten wanneer onrecht geschiedt. Daarmee tast de overheid het begrip recht in de kern van zijn betekenis aan.

Ik herhaal:

1. recht geven en nemen of het om het even is;
2. veel onduidelijke en slechte wetgeving;
3. geen mogelijkheden om rechten te handhaven.

Politici hebben veel aandacht voor de financiën, voor de begroting, voor het begrotingstekort en de financiering van de staatsschuld. Als de overheid geen zekerheid schept over de overheidsfinanciën dan verliest het geld iedere betekenis. Een ernstige economische crisis is dan onafwendbaar.

Naast de zorg voor de begroting en het niet al te zeer oplopen van het begrotingstekort heeft de overheid ook zorg voor het evenwicht tussen recht en onrecht. Wij kampen in Nederland niet alleen met een groot begrotingstekort, maar ook met een groot *rechtstekort*. Geld kun je lenen, de rente vormt weer een post op de begroting. De rente die echter betaald moet worden voor het rechtstekort wordt elders afgeschreven: als politici gewone burgers niet meer de overtuiging kunnen geven dat er rechten bestaan die ook nagekomen worden, dan heeft het geen zin meer om burger te zijn in Nederland. Het burgerschap verliest iedere betekenis. Het ieder voor zich is gerechtvaardigd.

Tegelijkertijd verliest de politiek, de democratie aan betekenis. Dat is het proces wat al zichtbaar is. Kiezers blijven weg bij verkiezingen, kiezers geloven niet meer in de rechtsorde. Voor te veel burgers is de Haagse rechtsorde niet meer dé rechtsorde. Inmiddels is uit het nationaal verkiezingsonderzoek van het CBS gebleken dat 91% van de burgers van oordeel is dat politici willens en wetens - dus niet per ongeluk - meer beloven dan

dat zij waar kunnen maken. Dit vormt een illustratie van het gebrek aan vertrouwen in de politiek. Politici beloven rechten, politici nemen rechten.

Wat betekent dit alles voor de sociale grondrechten? Zowel in situatie dat de overheid maatschappelijke zorgen - sociale zorgen - zich aan gaat trekken, als in de situatie dat de overheid maatschappelijke zorgen van zich af wil stoten, geldt de fundamentele eis van rechtszekerheid: burgers moeten hun rechten kennen, burgers moeten op rechten kunnen vertrouwen en burgers moeten nakoming van het recht kunnen vorderen. Een overheid die bruusk naar voren treedt in het maatschappelijk leven en weer even bruusk terugtreedt verwoest de maatschappelijke orde. Politici moeten niet alleen de schatkist bewaken, maar moeten ook onze rechtsorde bewaken. Er is een rechtstekort in Nederland.