

## Ab Harrewijnrede 2016

Gijsbert Vonk

### We staan erbij: over decentralisaties en mensenrechten

#### Inleiding

Het is eervol om hier te mogen spreken. Als hoogleraar socialezekerheidsrecht bedrijf ik geen abstracte wiskunde. Het rechtsgebied staat midden in de samenleving en moet worden beoefend met begrip voor de problemen van de mensen die het aangaat. Ab Harrewijn toonde dit soort engagement. Als je dan door de cliëntenraden wordt uitgenodigd om de jaarlijkse Ab Harrewijnrede uit te spreken, denk ik: dat heb je dan alvast goed gedaan. Alleen moet ik nu wel die rede houden!

Het thema van vandaag is decentralisaties en mensenrechten. Zijn die mensenrechten bij de gemeenten in goede handen? Dat is de centrale vraag. Ik ben bang dat het antwoord hierop niet zonder meer 'ja' is. Ik zal betogen dat in ons systeem een cocktail tot stand is gekomen die afbreuk doet aan de kwaliteit van de rechtspositie van mensen die afhankelijk zijn van zorg en bijstand. Dat kan ertoe leiden dat de sociale grondrechten in gedrang komen. Maar we hoeven die cocktail niet te drinken. We staan er zelf bij. Daarom ga ik in het tweede deel van de rede met u bekijken wat de cliëntenraden kunnen doen om de lokale sociale rechtsstaat op koers te houden.

#### Drie anekdotes

Voordat ik begin aan mijn hooggeleerde bespiegelingen eerst drie anekdotes. De eerste gaat over Melissa. Melissa zit in de bijstand in Beilen, in de gemeente Midden Drenthe. Zij heeft geen gemakkelijk karakter. Als ze lastig is voor de anderen, dan is nog eens twee keer zo moeilijk voor zichzelf. De gemeente heeft een werkgelegenheidsproject getiteld "Beilen werkt". Melissa wordt opgeroepen voor de aardbeienoogst. Al na drie dagen werken, heeft ze bonje met de voorman. Als ze geen shagjes mag roken in de open lucht, dan kan i stikken in zijn aardbeien. De sociale dienst roept haar op en al snel maakt Melissa ruzie met de casemanager die haar een sanctie oplegt en haar opnieuw oproept voor het werk op de fruitboerderij. Als Melissa zich weer moet melden bij de casemanager, komt ze niet langer opdagen. De sociale dienst beëindigt de bijstand. Melissa leeft nu al anderhalf jaar buiten de bijstand. De kerk, haar ex-partner en de voedselbank houden haar op te been.

De tweede anekdote gaat over Ricardo. Ricardo is 17 jaar en afkomstig uit Zaandam. Hij leeft met zijn moeder. Hij is niet onintelligent maar heeft allerlei gedragsproblemen gehad op school, die hij dan ook niet heeft afgemaakt. Als op zijn moeder op een gegeven moment thuiskomt met een nieuwe vriend, verlaat Ricardo het huis. Hij belandt in Rotterdam, waar hij een tijdje op straat leeft en snel verwaarloost. Op een koude dag in maart meldt hij zich met zware griep bij de nachtopvang om in Rotterdam Zuid. Als hij bij de intake vertelt dat hij uit Zaandam komt, wordt hem vriendelijk te kennen gegeven terug te gaan naar zijn moeder. Die nacht slaapt Ricardo op straat.

Het derde verhaal speelt zich af in Dantumadeel, een armlastige gemeente in het noorden van Friesland. Het stokoude echtpaar Vriezema leeft van de AOW en een schamel pensioentje. Zij heeft zware reuma, hij een hartkwaal. Het echtpaar krijgt acht uur per week huishoudelijke hulp. Maar dan treedt de Wmo 2015 in werking. De gemeente verklaart de huishoudelijke hulp tot algemeen gebruikelijke voorziening en schrijft alle inwoners een brief dat de hulp met onmiddellijk ingang wordt beëindigd. De Vriezema's moeten de hulp nu zelf betalen maar hebben het geld niet.

## Zorgplichten en sociale grondrechten

Deze drie verhalen hebben gemeen dat ze op een of andere manier een conflict blootleggen met sociale grondrechten.

Bij deze grondrechten gaat het om zaken als onderwijs, gezondheid en sociale zekerheid.

Deze projecten vragen om een inspanning van de overheid. Daarin onderscheiden sociale grondrechten zich van de vrijheidsrechten, zoals het recht op vrije meningsuiting of het recht op vrijheid van godsdienst, die juist zich juist verzetten tegen overheidsbemoeienis met de vrije burger. Sociale grondrechten komen voor in onze grondwet en in internationale verdragen, zoals onder meer het Europees Sociaal Handvest.

Juridisch zijn de sociale grondrechten altijd een beetje misdeeld gebleven. Dat komt doordat ze moeilijk in te roepen zijn bij de rechter. Daarvoor zijn de normen te vaag en richten ze zich te veel tot de politieke besluitvormer. De politiek kan op zijn beurt evengoed van mening zijn taken over laten aan anderen, zoals particuliere instellingen en de markt. Het is het eindresultaat dat telt.

Toch is het niet zo dat de sociale grondrechten zonder betekenis zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld al uit de tekst van art. 20 Grondwet dat betrekking heeft het recht op sociale zekerheid. Het tweede lid zegt nog heel vaagjes dat de wet de aanspraken op sociale zekerheid regelt. Dat kan van alles betekenen. Maar het derde lid is fermier als het stelt dat alle Nederlanders hier te lande die niet in hun eigen middelen van bestaan kunnen voorzien een recht op bijstand hebben van overheidswege. Van overheidswege is niet van de kerk, de familie of de burens. Bijstand is een primaire overheidstaak. Dat is het overigens al sinds de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw. Het is evenmin een en gunst maar een recht: er is een bij wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. Dat erkennen op die wijze pas sinds de Algemene bijstandswet van Marga Klompé, uit tweede helft van de jaren 60 van de vorige eeuw.

### Artikel 20 Grondwet

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

Internationale verdragscomités die waken over sociale grondrechten laten zo nu en dan de tanden zien. Zo eist het Europees Comité voor sociale rechten dat mensen die in nood verkeren in ieder geval een helpende hand moet worden uitgestoken, ook als voor hen geen regulier recht op bijstand bestaat. Verder keert het comité zich tegen een verslechtering van het voorzieningenniveau. Bezuinigingen mogen wel, maar dan moet je wel laten zien welke groepen hierdoor het hardst worden getroffen en hoe hierbij de meest kwetsbaren buiten de wind worden gehouden.

Kijken we nu naar de drie anekdotes dan rijzen er enkele vragen of het grondrechtelijk gehalte van het handelen van de gemeenten. Had familie Vriezema niet moeten worden ontzien bij de bezuiniging op de huishoudelijke hulp? Kon Ricardo wel worden weggestuurd bij de nachtopvang. Mocht Melissa langdurig op deze wijze buiten de bijstand worden gehouden?

## Decentralisaties als bedreiging van sociale grondrechten

Dat de decentralisaties een bedreiging kunnen vormen voor sociale grondrechten heb ik uitgewerkt in een drietal artikelen die zijn verschenen in het Nederlands Juristenblad tussen 2012 en 2015: de eerste ging over de lokale verzorgingsstaat, de tweede over de repressieve verzorgingsstaat en de derde over de kwetsbare verzorgingsstaat. Laat mij in een paar woorden uitleggen waarop mijn observaties zijn gestoeld. De redenering komt in drie stappen.

De eerste stap is die van de *discretionariteit*, een juridisch woord voor vrije bevoegdheden. De gemeenten moeten efficiënter gaan werken en kunnen dat doen door maatwerk te leveren, zo zegt de regering. Om maatwerk mogelijk te maken, moeten de gemeenten niet gevangen worden gehouden in een netwerk van allerlei regeltjes. Er moeten vrije bevoegdheden komen. Zo is bijvoorbeeld de langdurigheidstoelage niet langer een hard wettelijk recht. Hij is vervangen door de individuele inkomensvoet waarbij van geval tot geval wordt bekeken of iemand ervoor in aanmerking komt. Op die wijze wordt maatwerk mogelijk gemaakt, maar niet zonder dat hiervoor een prijs moet worden betaald. Rechten kunnen minder eenvoudig worden afgedwongen. Ze zijn niet langer hermetisch verankerd in de wet. Je moet maar afwachten waar de casemanager mee komt. Bijstand is op die wijze weer wat meer een gunst geworden.

De tweede stap is die van *disciplineren*. Misbruik moet worden bestreden en fraude bestraft. Verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden worden opgeschroefd. De kleinste verandering in de situatie moet onmiddellijk worden gemeld aan uitvoerders van de sociale zekerheid en uitkeringsgerechtigden moeten alles doen om aan het werk te komen: de juiste kleding dragen, verhuizen naar de andere kant van het land, onbetaalde werkzaamheden verrichten. Het probleem is dat niet iedereen zich precies zo gedraagt als men zich in Den Haag had voorgesteld. Als het niet goedschiks kan dan maar kwaadschiks, redeneert men dan: controles, boetes en maatregelen. De socialezekerheidswetten zijn ermee volgeschreven. Daarbij treedt een opmerkelijke tegenstelling aan het licht: gaat het om de toekenning van uitkeringen en voorzieningen, dan wordt de rechtsaanspraak verzwakt, maar gaat het om bestraffend handelen dan is het recht tot aan de tanden bewapend.

Dit laatste lijkt brengt mij tot de derde stap van de *degeneratie*. De degeneratie van de rechtspositie van hulpbehoevenden wel te verstaan, veroorzaakt door een disbalans tussen rechten en verplichtingen. Dit blijft niet zonder gevolgen. Het zachte gesteente van de voorzieningen spoelt weg en de harde rotsen van het handhavingsbeleid blijven fier overeind staan. De gemeente Rotterdam geeft helemaal geen individuele inkomensvoet meer. Het is een aanmoedigingspremie geworden voor jongeren zonder startkwalificatie om weer naar school te gaan. Huishoudelijke hulp wordt wegbezuinigd, de dagbesteding teruggedrongen, de dakloze doorverwezen naar de burens. Maar de molens van de handhavingsindustrie draaien onverbiddeijk door.

## Hoe valt het tij te keren?

Discretionariteit, disciplineren en degeneratie, dit zijn mijn eigen drie d's van de decentralisaties. Het is geen vrolijk vooruitzicht. Maar we staan er zelf bij. De giftige cocktail kan worden geneutraliseerd als wij ons bewust zijn van het gevaar en bereid zijn er wat aan te doen.

Soms komt het tegengestelde rechtstreeks van de gemeente zelf. Er zijn gemeenten die niet bereid zijn zich domweg voor de kar van de Haagse aspiraties te laten spannen. Tilburg en Utrecht experimenteren met regelvrije zones in de bijstand, als onderdeel van de verder

afgelegen visie van een basisinkomen voor iedereen. Ook het Amsterdamse college roert de trom. Nadat het zich als eerste uitsprak tegen het verplicht stellen van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie, heeft het nu ook initiatieven ontplooid om oudere bijstandsgerechtigden die kansloos zijn op de arbeidsmarkt, vrij te stellen van een sollicitatieplicht, of in ieder geval te ontheffen van het automatische sanctiemechanisme. Toch kunnen we er niet gerust op zijn dat de politiek dit soort zelfreinigend vermogen aan de dag legt. Lokaal spelen dezelfde krachten als op het landelijke niveau: de solidariteit wordt gedefinieerd als iets voor ons soort mensen, Henk en Ingrid en de hardwerkende Nederlander. Die benadering voedt zich met zwarte schapen die juist van die solidariteit moeten worden uitgezonderd: de schuldenaar, de fraudeur, de profiteurs, de buitenlanders, de drop outs, of met wat voor negatieve stereotypingen deze groepen ook worden geduid. Het zijn juist dit soort mensen die vaak in een kwetsbare positie verkeren. Onafhankelijke rechtstatelijke instituties zijn voor hen sterkere bondgenoten dan de politiek. Allereerst de rechter. Deze heeft de afgelopen jaren al heel veel hete kolen uit het vuur van de lokale verzorgingsstaat moeten halen. Laten we zuinig zijn op de rechter, inclusief de CRvB. De Ombudsman blaast een partijtje mee, getuige de belangrijke rapporten over de onbarmhartige verzorgingsstaat, zoals 'geen fraudeur en toch een boete' over de Fraudewet en 'met voeten getreden' over gerechtsdeurwaarders die nalaten de beslagvrije voet te berekenen als ze overgaan tot beslagleggingen. Laat ons hopen dat de interne strubbelingen binnen het instituut van de Nationale Ombudsman snel worden opgelost. En zo niet, dan hebben we altijd nog de gemeentelijke ombudsmannen. Verder noem ik de vrije pers, zowel op landelijk als op lokaal niveau. Volkskrant en NRC volgen de decentralisaties kritisch op de voet. Mijn anekdote of Melissa uit Beilen is niet uit de duim gezogen, maar geïnspireerd door een *real life case* die is ontmaskerd door RTV-Drenthe.

### De bijdrage van de cliëntenraden

Ook u levert al jaren lang een belangrijke bijdrage aan het kritisch volgen van de uitvoering van de sociale zekerheid, zowel op landelijk als op lokaal niveau. Dat komt soms in de vorm van goede samenwerking met het bestuur, soms in een meer oppositionele rol. Zelf zou ik het toejuichen als de cliëntenraden zich uitdrukkelijker gaan opstellen als hoeders van de sociale grondrechten. Een strategie die hierbij kan worden gevolgd, is problemen niet alleen aan te dragen bij het lokale bestuur maar ook bij de andere actoren die in de rechtsstaat actief zijn, zoals de rechter, de ombudsman en de pers. Het immers - in mijn theorie - niet via het bestuur maar via deze instellingen dat het serum kan worden aangeboord dat de cocktail van discretionariteit, disciplinerende en degeneratie helpt neutraliseren. Om de rechter in te schakelen kan de weg worden bewandeld om zaken aan te dragen bij stichtingen die speciaal zijn opgericht voor het voeren van gerechtelijke procedures over principiële juridische vragen. We kennen zo het Clara Wichmaninstituut dat al jaren lang met succes opkomt voor vrouwenrechten ([www.clara-whichmann.nl](http://www.clara-whichmann.nl)). Tegenwoordig timmert het PILP (*Public Intererst Litigation Project*) aan de weg voor het aanklaarten van een divers scala van mensenrechtenschendingen ([www.PILPNJCM.nl](http://www.PILPNJCM.nl)). Dit gebeurt onder auspiciën van het Nederlands Juristencomité voor de mensenrechten (NJCM), in samenwerking met diverse partijen, inclusief de commerciële advocatuur. Zo is er een actie die aandacht vraagt voor de sneaky profilering door het big-brother-risico-indicatie-systeem van SZW, waarbij allerlei bestanden aan elkaar worden gekoppeld om informatie los te krijgen over individuen. Ook voert het PILP een proefprocedure over de toegang tot het dovenonderwijs voor uitgeprocedeerde asielzoekers.

Zelf hebben wij in Groningen op initiatief van de jurist Henk van der Meij, onlangs een stichting in het leven geroepen die zich specifiek gaat bezighouden met het aanjagen van principiële procedures in de zorg, ook met het oog op het nieuwe VN Verdrag voor de rechten van gehandicapten. Dit is de Stichting Rechtszekerheid Ondersteuning en Zorg ([www.SROZ.nl](http://www.SROZ.nl)). Er is alvast een bescheiden bedrag in kas voor het begeleiden van procedures.

Meld u met zaken. We hoeven niet te laten gebeuren dat decentralisaties negatief uitwerken voor onze sociale grondrechten. We staan erbij en kunnen er wat aan doen. Het mooiste zou zijn de cliëntenraden zelf partij zijn in een collectieve klachtenprocedure over schendingen van sociale grondrechten. Stel een gemeente schiet zichtbaar tekort in het formuleren van een armoedebeleid en niemand doet wat. De staatssecretaris zegt typisch dat is een zaak van de gemeente niet van de landelijke politiek. De rechter zegt: zo concreet kan ik de sociale grondrechten niet toetsten. In dergelijke situaties zou een collectieve klachtenprocedure uitkomst kunnen bieden. Er is echter één probleem. We kennen in Nederland geen collectief klachtenrecht voor schending van sociale grondrechten. Onze college van de rechten van de mens is alleen bevoegd gemaakt voor behandelen van individuele klachten over schending van art. 1 van de Grondwet, het verbod op discriminatie. Wel is er een Europese collectieve klachtenprocedure over schending van sociale grondrechten van Sociaal Handvest, maar daarvoor zijn de cliëntenraden weer niet ontvankelijk.

Daarom sluit ik deze rede af met een oproep tot invoering van een nieuw collectief klachtrecht voor sociale grondrechten. Als we de decentralisaties even serieus nemen als de sociale grondrechten doen we er goed cliëntenraden klachtrecht te geven en dat te beleggen bij het College voor de rechten van de mens.

Ik heb gezegd.