

BEZUINIGINGEN IN HET LICHT VAN SOCIALE GRONDRECHTEN

Janneke Allers *

Samenvatting | Bij de invulling van sociale grondrechten hebben staten een ruime beleidsvrijheid, zowel in de manier waarop ze de rechten vormgeven als in het tempo van realisatie. Betekent dit nu ook dat op bestaande sociaaleconomische voorzieningen zo maar bezuinigd kan worden, of stellen internationale verdragen hieraan grenzen? Die vraag staat centraal in deze bijdrage. Om te beginnen wordt geïnventariseerd welke criteria de toezichthoudende comités bij de sociale grondrechtenverdragen IVESCR en het ESH aanleggen bij de beoordeling van regressieve maatregelen en hoe het EHRM oordeelt over bezuinigingen op sociale rechten. Vervolgens worden de gevonden normen toegepast op de bezuinigingen op de huishoudelijke hulp in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Daaruit blijkt dat de manier waarop de bezuinigingen in sommige gemeenten vorm hebben gekregen niet voldoet aan de eisen die de toezichthoudende comités aanleggen (maar wel aan die van het ERHM). Conclusie: de verplichtingen die het IVESCR en het ESH meebrengen als het gaat om bezuinigingen op sociaaleconomische voorzieningen verdienen meer aandacht.

Trefwoorden | sociale grondrechten, bezuinigingen, IVESCR, ESH, EVRM, Wmo 2015.

Kluwer Navigator | NTM-NJCM Bull. 2015/21

1 Inleiding

Vanwege hun vagere karakter dan de klassieke grondrechten zijn sociale grondrechten lange tijd gezien als tweederangs rechten.¹ De afgelopen decennia hebben sociale rechten echter meer aandacht en erkenning gekregen.² Tal van landen hebben ze opgenomen in hun constituties, diverse organisaties houden zich bezig met bescherming van sociale grondrechten en de mogelijkheden om een beroep te doen op de rechten zijn verbeterd, onder andere door de recente invoering van een klachtrecht bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR). Ook leest het EHRM steeds vaker sociale rechten in, in de politieke en burgerrechten van het EVRM. Toch blijven de sociale rechten in de praktijk lastig afdwingbaar en lijken ze in het overheidsbeleid lang niet altijd (expliciet) als leidende principes gebruikt te

■ Mr. drs. J.M. Allers werkt als wetenschappelijk redacteur bij de Gezondheidsraad en rondde in 2015 de master Staats- en bestuursrecht af aan de Universiteit Leiden. Dit artikel is gebaseerd op haar afstudeeronderzoek, begeleid door prof. mr. dr. M.L.P. Loenen.

1 A.P.M. Coomans, 'Sociale rechten: mensenrechten mét betekenis', *NTM/NJCM-Bull.* 2013, p. 604.

2 I. Saiz, 'Rights in recession? Challenges for economic and social rights enforcement in times of crisis', *Journal of Human Rights Practice* 2009, p. 278; Y.M. Donders, 'Europa's voorvechter van economische en sociale rechten', *Ars Aequi* 2014/4, p. 254.

worden.³ De wereldwijde economische crisis geeft verder aanleiding tot zorgen: zullen de reeds ingevulde rechten niet te makkelijk weer verminderd worden?⁴

In 2012 heeft het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) de staten per brief gewaarschuwd dat bezuinigingsprogramma's niet mogen leiden tot schending van sociale rechten.⁵ Ook het toezichthoudend Comité bij het Europees Sociaal Handvest (ECSR) schreef in 2009 al dat de economische crisis niet tot gevolg mocht hebben dat de bescherming van de rechten uit het Handvest zou verminderen.⁶ Bij de goedkeuring van de verdragen in Nederland heeft de regering erkend dat de normen uit de verdragen randvoorwaarden vormen voor het maken van financiële keuzes.⁷

Dit roept de vraag op in hoeverre de verdragen daadwerkelijk grenzen stellen aan de mogelijkheden van de overheid om regressieve maatregelen te nemen – maatregelen die bestaande sociaaleconomische voorzieningen verminderen. In hoeverre begrenzen het IVESCR, het ESH en het EVRM de ruimte van Nederland om te bezuinigen op voorzieningen die raken aan sociale grondrechten?⁸ Deze vraag staat centraal in dit artikel. Het eerste gedeelte brengt in kaart welke begrenzingen de toezichthoudende organen bij de verdragen zelf hebben geformuleerd. Het onderzoek voor dit artikel is gebaseerd op de *General Comments* en andere verklaringen van het CESCR, verklaringen en uitspraken van het ECSR over collectieve klachten naar aanleiding van bezuinigingsmaatregelen en uitspraken van het EHRM over bezuinigingsmaatregelen die inbreuk maken op sociaaleconomische voorzieningen. Na bespreking van de normen voor regressieve maatregelen die hieruit af te leiden zijn, volgt een analyse van de mate waarin deze normen in acht zijn genomen bij de bezuinigingen op de huishoudelijke hulp in de Wmo 2015, zowel in de wet zelf als in de maatregelen die gemeenten ter uitvoering van de wet hebben genomen.

2 Het IVESCR en het ESH

2.1 Geleidelijke verwezenlijking van rechten

Zowel het IVESCR als het ESH vereisen dat aangesloten staten de rechten uit de verdragen daadkrachtig en met maximale benutting van beschikbare middelen realiseren. Het IVESCR hanteert het uitgangspunt van geleidelijke verwezenlijking van rechten (artikel 2, eerste lid).

3 D.A. Desierto, 'Growth versus austerity: protecting, respecting and fulfilling international economic and social rights during economic crises', *Ateneo Law Journal* 2012, p. 376; Saiz 2009, p. 280 (*supra* noot 2).

4 Zie o.m. *Safeguarding human rights in times of crisis*, issue paper van de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa; Coomans 2013 (*supra* noot 1), p. 603; A.W. Heringa, 'Sociale grondrechten en de crisis' (online paper), Den Haag: Montesquieu Instituut 2013; N. Jägers, 'Mensenrechten in tijden van economische crisis' (lezing BZK 20 juni 2013); A. Nolan, 'introduction', in: A. Nolan (red.), *Economic and social rights after the global financial crisis*, Cambridge: Cambridge University Press 2014, p. 3-5.

5 A.G. Pillay, *Letter to State Parties*, VN Doc. CESCR/48th/SP/MAB/SW, 16 mei 2012.

6 ECSR, 'General Introduction', conclusions, 2009, vol. XIX-2, p. 13.

7 *Kamerstukken II 1975/1976*, 13932 (R 1037), 3, p. 45; *Kamerstukken II 2004/2005*, 29941, 4.

8 De sociale rechten uit het Handvest voor de Grondrechten van de EU blijven in dit artikel buiten beschouwing. Dit Handvest is wel een belangrijke bron van grondrechtenbescherming in de EU, maar de werkingsfeer is beperkt: de lidstaten zijn er uitsluitend aan gebonden als zij het recht van de Unie tot uitvoer brengen (artikel 51 HGUE). Bij de hervormingen in Nederland zal dit niet snel het geval zijn.

De logische tegenhanger hiervan is de verplichting af te zien van maatregelen die afbreuk doen aan de vervulling van de sociale rechten.⁹ Het CESCR benadrukt dan ook dat bewust genomen regressieve maatregelen zeer zorgvuldige overweging vereisen en niet zonder meer zijn toegestaan.¹⁰

Hoewel de rechten uit het ESH over het algemeen geen onderwerp zijn van progressieve ontwikkeling,¹¹ accepteert het ECSR dat het soms tijd kost om de gewenste situatie te bereiken.¹² Zo stelt het in zijn beslissing *Autism Europe tegen Frankrijk* dat wanneer verwezenlijking van een recht buitengewoon complex en bijzonder kostbaar is, een aangesloten staat maatregelen moet nemen om de doelen van het Handvest binnen een redelijke termijn te bereiken, waarbij meetbare voortgang wordt geboekt en met maximale benutting van beschikbare hulpmiddelen.¹³ In enkele latere uitspraken herhaalt het Comité deze norm.¹⁴ Feitelijk is er dus geen groot verschil tussen het IVESCR en het ESH op dit vlak.

2.2 Normen voor regressieve maatregelen

De normen die het CESCR hanteert ter beoordeling van de toelaatbaarheid van regressieve maatregelen zijn te vinden in diverse *General Comments* (met name in nummer 19 over sociale zekerheid). Deze criteria zijn verder uitgewerkt in een verklaring waarin het Comité aangeeft hoe het onder het Facultatieve Protocol de verplichting om ‘alle beschikbare hulpbronnen’ in te zetten, zal beoordelen.¹⁵ Ook in haar brief naar aanleiding van de financiële crisis expliciteert de voorzitter van het CESCR de voorwaarden die gelden voor regressieve maatregelen.¹⁶ Deze brief heeft niet de status van een *General Comment*, maar is desondanks een belangrijk normatief document.¹⁷ Het Comité verwijst inmiddels regelmatig naar de brief en past de criteria die

9 A. Nolan, N.J. Lusiani & C. Curtis, ‘Two steps forward, no steps back? Evolving criteria on the prohibition of retrogression in economic and social rights’, in: Nolan 2014, p. 123 (*supra* noot 4).

10 CESCR, *General Comment 3, The Nature of State Obligations* (1990), VN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, par. 9; *Maastricht Guidelines on violations of economic, social and cultural rights*, VN Doc E/C.12/2000/13 (1997), p. 7.

11 Uitzondering vormen bijvoorbeeld artikel 12, derde lid, ESH (geleidelijk optrekken naar hoger niveau van het stelsel van sociale zekerheid) en artikel 31, tweede lid, ESH (geleidelijke uitbanning van dakloosheid).

12 U. Khaliq & R. Churchill, ‘The European Committee of Social Rights. Putting flesh on the bare bones of the European Social Charter’, in: M. Langford, *Social rights jurisprudence: emerging trends in international and comparative law*, Cambridge: Cambridge University Press 2008, p. 430.

13 ECSR 4 november 2003, appl.no. 13/2002 (*Autism Europe/Frankrijk*), par. 53, aangehaald in H.A. Cullen, ‘The collective complaints system of the European Social Charter: interpretative methods of the European Committee of Social Rights’, *Human Rights Law Review* 2009/9, 1. Deze zaak draaide om de beschikbaarheid van onderwijs voor autistische kinderen en van zorg en hulp voor autistische volwassenen. Het Comité oordeelde dat Frankrijk op deze terreinen te weinig vooruitgang had geboekt. Volgens Cullen is dit de belangrijkste uitspraak van het Comité over de inzet van financiële middelen die van staten verwacht mag worden onder het Handvest.

14 Bijvoorbeeld in ECSR 18 oktober 2006, appl.no. 31/2005 (*European Roma Rights Centre/Bulgarije*), par. 37; ECSR 6 december 2006, appl.no. 30/2005 (*Marangopolous Foundation for Human Rights/Griekenland*), aangehaald in Cullen 2009 (*supra* noot 13), p. 91.

15 CESCR, *An evaluation of the obligation to take steps to the ‘maximum available resources’ under an optional protocol to the covenant*, VN Doc. E/C.12/2007/1, 21 september 2007.

16 Pillay 2012 (*supra* noot 5).

17 Desierto 2012 (*supra* noot 3), p. 394.

erin zijn opgesomd toe in *Concluding Observations*, bijvoorbeeld over Spanje, IJsland en Nieuw-Zeeland. Hierdoor is de juridische status ervan verder toegenomen.¹⁸

De interpretatie door het ECSR van de rechten uit het Handvest is voornamelijk terug te vinden in de beslissingen op basis van collectieve klachten.¹⁹ Daarbij verwijst het Comité geregeld naar bevindingen uit de landenrapportageprocedure en naar de zogenoemde *statements of interpretation*, passages in de conclusies waarin het Comité zijn uitleg van een bepaald verdragsartikel samenvat. In het onderzoek voor dit artikel zijn tien uitspraken meegenomen waarbij bezuinigingsmaatregelen een schending van de rechten uit het Handvest opleverden, omdat gevolg van de maatregelen was dat de rechten ontoelaatbaar ver werden beperkt.²⁰ Uit genoemde bronnen zijn de volgende normen voor regressieve maatregelen af te leiden.

2.2.1 *De maatregel is noodzakelijk en proportioneel en dient een legitiem doel*

Beide verdragscomités eisen dat regressieve maatregelen proportioneel en noodzakelijk zijn. Het CESCR verlangt dat er onderzoek gedaan wordt naar de gevolgen van de maatregel en dat alternatieven uitvoerig worden onderzocht.²¹ Uiteindelijk moet die maatregel worden gekozen die het minst schadelijk is voor de bescherming van het geheel aan sociale grondrechten.²² Een regressieve maatregel kan niet verantwoord worden door simpelweg aan te geven dat een specifiek beleidsbudget is uitgeput: de staat moet aantonen dat er een zorgvuldige prioriteitsstelling heeft plaatsgevonden binnen de schaarse overheidsmiddelen die beschikbaar zijn.²³ In de verklaring die het CESCR naar aanleiding van het Facultatief Protocol bij het IVESCR heeft uitgegeven, benadrukt het Comité dat het altijd de beoordelingsvrijheid zal respecteren die staten hebben bij de keuze van maatregelen die gezien de specifieke omstandigheden in de staat het meest geëigend zijn.²⁴ Het Comité zal beoordelen of de genomen maatregelen adequaat en redelijk zijn.²⁵ Hoe ruim de beoordelingsvrijheid van staten zal zijn, moet de

18 Nolan 2014 (*supra* noot 4), p. 139.

19 Khaliq & Churchill 2008 (*supra* noot 12), p. 433.

20 Selectie van deze uitspraken vond plaats op basis van de literatuur: C. O’Cinneide, ‘Austerity and the faded dream of a “social Europe”’, in: Nolan 2014 (*supra* noot 4), p. 169-202; Cullen 2009 (*supra* noot 12), p. 79; Steering Committee for Human Rights, *The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights in Europe*, Straatsburg 2014 (via [coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/cddh-documents/CDDH\(2014\)011_EN.pdf](http://coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/cddh-documents/CDDH(2014)011_EN.pdf)); Stibbe Advocaten, ‘Advies over de rechtmatigheid van de voorgenomen rijksmaatregelen met betrekking tot de maatschappelijke voorziening ‘hulp bij het huishouden’’, advies aan de wethouder van Jeugd, Welzijn en Sport van Den Haag, 6 september 2013 (www.denhaag.nl/web/wcbservlet/com.gxwebmanager.gxpublic.risbis.fileservlet?fileid=42684289-9c56-46a0-81cb-abb7b665d213).

21 CESCR, *General Comment 19, The right to social security* (2008), VN Doc. E/C.12/GC/19, par. 42.

22 Pillay 2012 (*supra* noot 5).

23 B. Griffey, ‘The ‘Reasonableness’ Test: assessing violations of state obligations under the Optional Protocol to the International covenant on economic, social and cultural rights’, *Human Rights Law Review* 2011/11, 2, p. 282; CESCR 2007 (*supra* noot 15).

24 CESCR 2007 (*supra* noot 15). Het CESCR verwijst daarbij naar de praktijk van andere verdragscomités en mensenrechtenhoven.

25 Deze aanpak is verankerd in artikel 8, vierde lid, Facultatief Protocol. Binnen het VN-mensenrechtensysteem is deze redelijkheidstoets een nieuw fenomeen. De toets is in de klachtenprocedure opgenomen naar aanleiding van de zorgen van veel landen dat het Comité zich te intensief zou bemoeien met hun beleid en met name met de verdeling van de financiële middelen (Griffey 2011 (*supra* noot 23), p. 320).

praktijk uitwijzen.²⁶ Griffey verwacht dat het Comité zich niet terughoudend zal opstellen bij de beoordeling of staten die maatregelen hebben gekozen die de verdragsrechten het minst beperken.²⁷

De verplichting die het ECSR hanteert vertoont veel overeenkomsten met die onder het IVESCR.²⁸ Ook het ESH biedt beoordelingsvrijheid aan staten om belangen af te wegen en beleid te bepalen. Bij deze redelijkheidstoets speelt onder meer de beschikbaarheid van hulpbronnen een rol.²⁹ Ook het ECSR eist een actieve rol van de staat: die moet aantonen dat een beperkende maatregel zowel proportioneel is als geschikt. In een vijftal uitspraken over de drastische ingrepen in de Griekse pensioenen (hierna: de Griekse pensioenzaken) had de regering geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van de hervorming voor de betrokkenen. Ook waren alternatieven niet in beeld gebracht. Daarmee was niet voldaan aan de eisen van het Handvest, oordeelde het Comité.³⁰

Expliciet dan het CESCER stelt het ECSR als eis aan een beperking van een recht dat dit gebeurt met een legitiem doel voor ogen.³¹ In de Griekse pensioenzaken geeft het Comité een aantal voorbeelden van legitieme doelen.³² Zo mogen socialezekerheidsaanspraken verminderd worden als dit nodig is om de houdbaarheid van het stelsel als geheel te garanderen, om de overheidsfinanciën te consolideren of om tegemoet te komen aan demografische ontwikkelingen. Het feit dat een hervorming volgt uit EU-regelgeving of andere internationale verplichtingen en de economische malaise in zijn algemeenheid vormen geen excuus om de rechten uit het Handvest te beperken.³³ Integendeel. In zijn algemene opmerkingen bij de Conclusies over 2009 herinnerde het ECSR de staten eraan dat zij zich hebben gecommitteerd aan effectieve realisatie van sociale rechten, ook in perioden van economische crisis.³⁴

26 M.J. Dekker, 'Het facultatief protocol bij het IVESCR, Katalysator voor toetsing aan economische, sociale en culturele rechten door de nationale rechter?', *NTM/NJCM-Bull.* 2014, p. 443-444.

27 Griffey 2011 (*supra* noot 23), p. 322.

28 Artikel G ESH stelt de voorwaarden waaronder beperkingen zijn toegestaan, namelijk 'die bij wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden'. Het ECSR bekijkt hierbij of er sprake is van een legitiem doel en van noodzaak, met inbegrip van proportionaliteit en geschiktheid.

29 Cullen 2009 (*supra* noot 13), p. 91.

30 ECSR 7 december 2012, appl.no. 76/2012 (Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM)/Griekenland); ECSR 7 december 2012, appl.no. 77/2012 (Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS)/Griekenland); ECSR 7 december 2012, appl.no. 78/2012 (Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.)/Griekenland); ECSR 7 december 2012, appl.no. 80/2012 (Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE)/Griekenland); ECSR 7 december 2012, appl.no. 79/2012 (Panhellenic Federation of pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI)/Griekenland).

31 Het vereiste van een legitiem doel is bij het CESCER bijvoorbeeld af te leiden uit de eis dat regressieve maatregelen vragen om 'the most careful consideration' en 'would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant' (General Comment 3 (*supra* noot 10)). Bovendien staat in artikel 4 dat beperking van rechten uitsluitend is toegestaan als deze het algemeen welzijn in een democratische samenleving bevorderen.

32 *Supra* noot 30.

33 O'Conneide 2014 (*supra* noot 20), p. 198.

34 ECSR 2009 (*supra* noot 6), par. 15.

2.2.2 *De maatregel tast de nakoming van minimum kernverplichtingen niet aan*

Het CESCR hanteert bij de toetsing van de naleving van het verdrag zogenoemde *minimum core obligations*.³⁵ Voor enkele rechten is in het Verdrag vastgelegd wat het minimumniveau is, zoals het recht om gevrijwaard te zijn van honger (artikel 11 lid 2) en het recht op kosteloos primair onderwijs (artikel 13 lid 2 onder a). Verder heeft het CESCR in diverse *General Comments* uitgewerkt wat voor een bepaald recht de *minimum core obligations* zijn. Dit betreft onder meer bescherming tegen dwangarbeid; toegang tot essentiële primaire gezondheidszorg; recht op basaal onderdak, sanitaire voorzieningen en voldoende veilig water; toegang tot essentiële medicijnen (zoals vastgesteld door de WHO).³⁶ De opsomming van *minimum core obligations* in de diverse *General Comments* is niet uitputtend: wat het vereiste minimumniveau per recht is, hangt af van de context en kan door de tijd heen veranderen, bijvoorbeeld naar aanleiding van technische of medische ontwikkelingen.³⁷

De door het CESCR geformuleerde *minimum core obligations* zijn absoluut van aard, in die zin dat het CESCR verlangt dat staten die onvoldoende financiële middelen hebben om alle IVESCR-rechten in zijn geheel te garanderen, in ieder geval de *minimum core obligations* nakomen. Regressieve maatregelen mogen de *minimum core obligations* die bij het recht horen niet aantasten.³⁸ In tijden van economische crisis bewaakt het Comité dit streng.³⁹ Tegelijk hebben de *minimum core obligations* volgens Koch een relatieve component, omdat uit de verplichting tot progressieve verwezenlijking volgt dat van welvarende landen meer verwacht mag worden dan van ontwikkelingslanden. Die verplichting spoort staten aan om eigen minimumniveaus vast te stellen, passend bij het welvaartsniveau.⁴⁰ Onduidelijk is in hoeverre het Comité zichzelf toegerust acht om te beoordelen in hoeverre staten de eigen minimumniveaus halen.⁴¹ Volgens Langford en King gebruikt het Comité nationale minimumniveaus, zoals een armoedegrens, om de staat bij de rapportageprocedure te bevragen over de mate waarin dergelijke niveaus (nog) adequaat zijn en hoe ze in de praktijk uitpakken.⁴²

Het ECSR verwijst regelmatig naar de *minimum core obligations* die het CESCR heeft geformuleerd.⁴³ Daarnaast heeft het ECSR op een aantal terreinen een concretere en meer op de Europese situatie toegesneden invulling van deze minimumverplichtingen geformuleerd, vooral als het gaat om de hoogte van uitkeringen.⁴⁴ Regressieve maatregelen moeten de minimale invulling van een recht respecteren en mogen de kern ervan niet aantasten. De maatregel van de Bulgaarse regering waarin het recht op bijstand aan een termijn werd gebonden was dan ook in strijd met het Handvest, oordeelde het Comité, omdat de kern van het recht op bijstand is dat er altijd

35 *General Comment 3* (*supra* noot 10), par. 10.

36 Voor een volledig overzicht zie: International Commission of Jurists, *Guide: ESCR Litigation*, par. 2.3.1 (via icj.org/themes/economic-social-and-cultural-rights/).

37 Griffey 2011 (*supra* noot 23), p. 287.

38 Pillay 2012 (*supra* noot 5).

39 M. Langford & J.A. King, 'Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Past, present and future', in Langford 2008 (*supra* noot 12), p. 502.

40 I.E. Koch, 'The Justiciability of Indivisible Rights', *Nordic Journal of International Law* 2003/72, p. 19.

41 Koch 2003 (*supra* noot 40), p. 20.

42 Langford & King 2008 (*supra* noot 39), p. 494.

43 Dit doet het Comité onder meer in de zogenoemde 'bed-bad-brood'-uitspraak, ECSR 10 november 2014, appl.no. 90/2013 (Conference of European Churches (CEC)/Nederland).

44 O'Conneide 2014, (*supra* noot 20), p. 196.

een vangnet bestaat voor mensen die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien op een manier die strookt met de menselijke waardigheid.⁴⁵ In de Griekse pensioenzaken vond het Comité het onacceptabel dat het cumulatieve effect van de maatregelen was dat het inkomen van bepaalde gepensioneerden onder de voor Griekenland geldende armoedegrens zou zakken.⁴⁶ Daarentegen was een versobering van de ziektekostenverzekering van een groep Portugese ambtenaren wel toegestaan onder het Handvest, nu voldoende bescherming overbleef.⁴⁷

2.2.3 De maatregel is niet discriminerend en beschermt de rechten van kwetsbare groepen

Het IVESCR en het ESH verplichten staten te waarborgen dat de rechten uit het Verdrag worden uitgeoefend zonder discriminatie van welke aard ook.⁴⁸ Deze verplichting geldt ook bij regressieve maatregelen: deze mogen niet direct of indirect discriminerend zijn. Dit argument speelde onder andere een rol bij de uitspraak van het ECSR over de beperking van het recht op bijstand in Bulgarije.⁴⁹ Ook het Griekse besluit om de minimumlonen voor jongeren onder de 25 jaar te verminderen was ongeoorloofde discriminatie, omdat een objectieve rechtvaardiging ontbrak.⁵⁰

Volgens het CESCSCR moet het beleid erop gericht zijn om ongelijkheden die in tijden van economische crisis kunnen ontstaan te beperken.⁵¹ Kwetsbare groepen mogen door regressieve maatregelen niet onevenredig worden getroffen.⁵² Het CESCSCR noemt onder meer gehandicapten, ouderen en kinderen. Uit uitspraken van het ECSR valt af te leiden dat Roma, ouderen en sociaaleconomisch minderbedeelde als kwetsbare groepen gelden.⁵³ Zo speelde in de Griekse pensioenzaken een rol dat gepensioneerden werden getroffen, waarbij meetelde dat er geen vangnetvoorziening was getroffen voor mensen die in nood kwamen door de hervorming.⁵⁴

2.2.4 Betrokkenen hebben inspraak gehad

Het CESCSCR benadrukt dat het bij de beoordeling van de statenpraktijk veel waarde hecht aan transparante en participatieve besluitvorming.⁵⁵ Getroffen groepen zouden dan ook betrokken moeten zijn bij het onderzoek naar de invulling van regressieve maatregelen en alternatieven.⁵⁶ Ook het ECSR verwijt de Griekse regering in de pensioenzaken dat zij niet over de voorgenomen hervormingen in overleg is getreden met de belangenorganisaties van gepensioneerden. Dat

45 ECSR 18 februari 2009, appl.no. 48/2008 (European Roma Rights Centre/Bulgarije).

46 Het Comité operationaliseert de armoedegrens als 50 procent van het mediaan gestandaardiseerde besteedbaar inkomen (de definitie die Eurostat gebruikt), in het Engels *median equivalised income*.

47 ECSR 3 december 2008, appl.no. 43/2007 (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP)/Portugal).

48 Artikel 2, tweede lid, IVESCR en artikel E ESH.

49 *Supra* noot 45.

50 ECSR 23 mei 2012, appl.no. 66/2011 (General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY)/Griekenland).

51 *General Comment 3 (supra* noot 10), par. 12.

52 Pillay 2012 (*supra* noot 5).

53 Cullen 2009 (*supra* noot 13), p. 79.

54 *Supra* noot 30.

55 CESCSCR, *An evaluation of the obligation to take steps (supra* noot 15).

56 *General Comment 19 (supra* noot 21), par. 42.

weegt des te zwaarder omdat uit internationale rapportages, bijvoorbeeld van de ILO, duidelijk was geworden dat het risico op grootschalige verpaupering aanzienlijk was.⁵⁷

2.2.5 *Er heeft een onafhankelijke beoordeling plaatsvonden*

Een eis die alleen het CESCR stelt, is dat een regressieve maatregel op nationaal niveau aan een onafhankelijke beoordeling moet zijn onderworpen.⁵⁸ Het Comité heeft niet geëxpliciteerd wat het hieronder verstaat en door wie de beoordeling uitgevoerd moet worden. Dibbets, Buyse en Timmer gaan ervan uit dat binnen de Nederlandse wetgevingsprocedure de advisering door de Raad van State en de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer als onafhankelijke beoordelingen gelden.⁵⁹

2.2.6 *De maatregel is tijdelijk van aard*

Het CESCR hanteert verder de norm dat regressieve maatregelen die worden ingegeven door stagnatie van de economische groei, niet langer van toepassing mogen zijn dan voor de duur van de economische crisis.⁶⁰ Deze eis is door het Comité niet verder uitgewerkt, waardoor onduidelijk is op welke manier het zal beoordelen of er sprake is van een oorzaak-gevolgrelatie tussen economische stagnatie en bezuinigingsmaatregelen.

2.2.7 *De maatregel leidt niet tot uitsluiting van een groep die onder de bescherming van het recht valt*

Een eis die het ECSR stelt, is dat maatregelen niet tot gevolg mogen hebben dat bepaalde groepen van de bevolking niet langer kunnen profiteren van een recht.⁶¹ Zo diende de Finse *Central Association of Carers* een klacht in over decentralisatie van mantelzorguitkeringen naar gemeenten, als gevolg waarvan er tussen gemeenten verschillen ontstonden in de zorg die ouderen konden krijgen en er in sommige gemeenten helemaal geen mantelzorg meer werd vergoed. Het Comité oordeelde dat de maatregel strijdig was met artikel 23 ESH, nu het praktische gevolg ervan was dat een deel van de ouderen niet langer toegang had tot mantelzorg of alternatieve ondersteuning.⁶² Ook in een zaak aangespannen door de Griekse vakbonden tegen de invoering van speciale leerwerkcontracten voor jongeren concludeerde het Comité tot schending van het ESH, omdat het effect van de maatregel was dat groepen werknemers werden uitgesloten van de bescherming van het sociaalzekerheidsstelsel.⁶³ Om dezelfde reden kon een experimentele

57 *Supra* noot 30.

58 *General Comment 19* (*supra* noot 21), par. 42.

59 A. Dibbets, A. Buyse & A. Timmer, 'De juridische gevolgen van ratificatie door Nederland van het Facultatief Protocol bij het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten' (onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van OCW), Utrecht: Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten 2014, p. 25.

60 Pillay 2012 (*supra* noot 5).

61 Dit is een criterium dat wel past bij de collectieve klachtenbeoordeling door het ECSR, die draait om de vraag of bepaalde wetgeving of beleid leidt tot toereikende toepassing van het Handvest, maar niet bij de individuele klachtenprocedure onder het IVESCR, waar het specifieke feitencomplex van de individuele klacht centraal staat.

62 ECSR 4 december 2012, appl.no. 70/2011 (The Central Association of Carers in Finland/Finland).

63 *Supra* noot 50.

maatregel die het in crisistijd makkelijker zou maken voor werkgevers om werknemers binnen een proeftijd van een jaar zonder opzegtermijn of vergoeding te ontslaan niet door de beugel: grote groepen werknemers werd zo een fundamenteel arbeidsrecht ontnomen.⁶⁴

Hoe deze eis zich verhoudt tot de verplichting kwetsbare groepen te ontzien, is niet helder. Zo blijft in de Finse mantelzorgzaak onduidelijk in hoeverre relevant was of de ouderen die geen mantelzorgvergoeding meer kregen, deze zorg zelf konden betalen.

3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

3.1 Het EVRM en sociale rechten

Het EVRM bevat hoofdzakelijk burger- en politieke rechten, maar beschermt tot op zekere hoogte ook tegen schending van sociale en economische rechten. Het EHRM heeft namelijk al decennia geleden erkend dat er 'geen waterdichte scheiding' bestaat tussen burger- en politieke rechten en sociale en economische rechten. In de uitspraak *Airey tegen Ierland* redeneert het Hof dat hoewel sociale rechten sterk afhangen van de situatie – met name financieel – in de lidstaten, de rechten uit het Verdrag geïnterpreteerd moeten worden in het licht van de tijd. En, vervolgt het Hof, burger- en politieke rechten hebben nu eenmaal vaak implicaties van sociaaleconomische aard. Om praktische en effectieve mensenrechtenbescherming te kunnen garanderen, kan de toepassing van de rechten uit het Verdrag niet te eng worden ingevuld en zou het onwenselijk zijn om sociaaleconomische interpretatie geheel buiten de deur te houden.⁶⁵ Het EHRM leest dan ook geregeld sociale rechten in, in de klassieke rechten uit het Verdrag. In het garanderen van sociale rechten betracht het Hof terughoudendheid. Invulling van sociale rechten brengt vrijwel altijd kosten met zich mee en dergelijke vraagstukken (die de verdeling van schaarse middelen betreffen) kunnen beter op nationaal niveau worden bepaald, vindt het Hof.⁶⁶ Aan de andere kant mogen maatregelen die worden genomen om de economische crisis te bezweren niet ten koste gaan van de minimumnormen die het EVRM bevat.⁶⁷

De afgelopen jaren is de jurisprudentie van het Hof op het terrein van sociale rechten gestaag gegroeid en zijn terreinen als gezondheidszorg, sociale zekerheid en milieu onder het bereik van het EVRM komen te vallen. Diverse auteurs hebben meer en minder uitgebreide overzichten

64 ECSR, 23 mei 2012, appl.no. 65/2011 (General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) en Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY)/Griekenland).

65 EHRM 9 oktober 1979, appl.no. 6298/73 (*Airey/Ierland*), aangehaald in: I. Leijten, 'Meergelaagdheid en ondeelbare mensenrechten: de sociaaleconomische bescherming van het EHRM en de mogelijke waarde van kernrechten', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2013, p.98-99.

66 Steering committee for human rights 2014 (*supra* noot 20), p. 4; J.H. Gerards, 'The ECtHR's response to fundamental rights issues related to financial and economic difficulties – the problem of compartmentalisation' (via jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws4/w4-gerards.pdf), *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2015 (nog te verschijnen).

67 *Dialogue between judges – Implementing the European Convention on Human Rights in times of economic crisis*, EHRM, Straatsburg 2013, p. 7 (via echr.coe.int/Documents/Dialogue_2013_ENG.pdf); in vergelijkbare zin: EHRM-voorzitter Bratza bij de opening van het gerechtelijk jaar 2012, EHRM *Annual Report 2012*, p. 29 (via echr.coe.int/Documents/Annual_report_2012_ENG.pdf).

gepubliceerd van de reikwijdte van de uitspraken van het Hof op dit gebied.⁶⁸ Daaruit komt naar voren dat het Hof op een ruime wijze sociale rechten in EVRM-rechten inleest, met name in de artikelen 8 (privéleven) en 1 EP (eigendomsrecht) en in mindere mate ook in de artikelen 2 (recht op leven) en 3 (verbod op onmenselijke behandeling). Bij de artikelen 2 en 3 geldt dat er sprake moet zijn van ernstige ontberingen wil het Hof een schending aannemen en neemt de kans daarop toe naarmate de overheid grotere verantwoordelijkheid draagt voor het ontstaan of in stand houden van de situatie. Ook bij de artikelen 8 en 1 EP legt het Hof een hoge drempel aan. Het Hof laat bij sociale rechten een zeer ruime beslissingsruimte aan de staten, zonder dat het aangeeft hoe die ruimte is begrensd. Daardoor is niet zo duidelijk wanneer een schending van een van deze rechten aan de orde is.⁶⁹

3.2 Beoordeling van het Hof van bezuinigingen op sociale rechten

Omdat het Hof het Verdrag in het licht van de tijd interpreteert, is het interessant te bezien of het Hof naar aanleiding van de economische crisis duidelijker aangeeft wat er op het gebied van sociale rechten verwacht mag worden van staten. Jurisprudentie over crisismaatregelen geeft het volgende beeld.⁷⁰

3.2.1 *Grenzen aan de margin of appreciation*

Bij inbreuken op artikel 8 en 1 EP geldt dat de maatregelen moeten zijn voorzien bij wet, dat ze noodzakelijk en proportioneel moeten zijn en een legitiem doel moeten dienen. Staten hebben een ruime *margin of appreciation* in kwesties waarin sociaaleconomische rechten in het geding zijn, ook in tijden van economische crisis.

Een voorbeeld is de zaak *McDonald tegen Verenigd Koninkrijk*, die gaat over een bejaarde vrouw van wie na bezuinigingen de thuiszorg wordt verminderd.⁷¹ Volgens klagster levert het inruilen van de nachthulp voor incontinentieluiers en absorberende lakens een aantasting op van haar waardigheid en haar persoonlijke levenssfeer zoals beschermd door artikel 8 EVRM. Het Hof oordeelt dat het niet uitgesloten is dat zorgmaatregelen impact hebben op het genot van en het respect voor het privéleven. Omdat het gaat om een vermindering van zorg ziet het Hof hier een mogelijke inbreuk op artikel 8 en geen schending van een positieve verplichting. Voor de

68 Koch 2003 (*supra* noot 39); L. Clements & A. Simmons, 'European Court of Human Rights. Sympathetic unease', in: Langford 2008, p. 409-427 (*supra* noot 11); I.E. Koch, *Human rights as indivisible rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2009; E. Palmer, 'Protecting socio-economic rights through the European convention on human rights: trends and developments in the European Court of Human Rights', *Erasmus Law Review* 2009, p. 397-425; Leijten 2013 (*supra* noot 65).

69 Palmer 2009 (*supra* noot 68), p. 402.

70 De jurisprudentie is gehaald uit een achtergrondpaper voor een conferentie 'Dialogue between judges' en de bijdragen van deelnemers aan die conferentie, enkele *working papers* voor de workshop 'Social rights and the challenges of economic crisis' op het World Congress of Constitutional Law van juni 2014, een rapport van het Steering committee for human rights (CDDH) over de impact van de crisis op mensenrechten in Europa, de *factsheets* van het EHRM en diverse annotaties bij relevante arresten.

71 EHRM 20 mei 2014, appl.no. 4241/12 (McDonald/Verenigd Koninkrijk), EHRC 2014/195, m.nt. J.H. Gerards.

margin of appreciation en de redelijkheidstoetsing die het Hof aanlegt, maakt dit echter niet uit.⁷² Het Hof toetst vooral procedureel. Het stelt een gedeeltelijke schending van artikel 8 vast, omdat voor een deel van de periode niet voldaan was aan de eis van een wettelijke grondslag. Voor de overige periode is de klacht kennelijk ongegrond. Toen gold wel een wettelijke grondslag en gezien de ruimte die nationale autoriteiten hebben om te beslissen over bezuinigingen op sociaaleconomische voorzieningen neemt het Hof de proportionaliteit van de maatregel snel aan.

Een duidelijke begrenzing van de *margin of appreciation* van de staat is dat er geen sprake mag zijn van een onevenredig zware individuele last. Zo oordeelde het Hof in twee Hongaarse zaken dat de bezuinigingsmaatregel die ertoe leidde dat ontslagen ambtenaren over een deel van hun ontslagvergoeding maar liefst 98 procent belasting moesten betalen in strijd was met het eigendomsrecht van artikel 1 EP.⁷³ Deze maatregel is volgens het Hof niet proportioneel: de gevolgen komen bij een kleine groep terecht en voor klagers is het feit dat ze in een moeilijke tijd (want werkloos) een dergelijk substantieel inkomensverlies lijden een *individual and excessive burden*. Daarnaast waren allerlei procedurele aspecten niet in orde: de maatregel was niet voorzienbaar, is plotseling ingevoerd en zonder overgangperiode.

Hier tegenover staan vele bezuinigingszaken die niet leiden tot aantasting van het eigendomsrecht. Zo is de klacht over de Griekse bezuiniging op de lonen, uitkeringen, bonussen en pensioenuitkeringen van ambtenaren in reactie op de economische crisis niet ontvankelijk (kennelijk ongegrond).⁷⁴ De maatregelen vallen binnen de *margin of appreciation* nu het doel van de maatregelen het algemeen belang dient en dat van de hele eurozone. Bovendien droegen klagers geen onevenredige individuele last, nu hun levensonderhoud niet ernstig in gevaar kwam (mevrouw Koufaki's salaris werd gekort van grofweg 2.400 tot 1.900 euro en de leden van ADEDY ontvingen een eenmalige compensatie voor de afschaffing van de dertiende en veertiende maand in de pensioenen).⁷⁵ Zoals in paragraaf 2 beschreven, vond het ECSR wel dat de maatregelen in strijd waren met het Handvest. Het verschil in uitkomst tussen het Comité en het Hof is mogelijk te verklaren doordat het ECSR de maatregel als geheel toetst en het Hof individuele klachten beoordeelt aan de hand van de specifieke feiten van het geval. En waar de pensioenmaatregelen een deel van de getroffen ouderen onder de armoedegrens brachten (wat voor het ECSR niet acceptabel was), leverden ze voor de klagers bij het Hof duidelijk geen *individual and excessive burden* op. Het Comité legt verder een flinke bewijslast bij de overheid, waar het Hof juist veel ruimte toekent aan de staat en een meer marginale toetsing hanteert, waarbij het aanneemt dat er sprake is van noodzaak en proportionaliteit.

Ook bij tijdelijke bezuinigingsmaatregelen is niet snel sprake van een schending van artikel 1 EP. Zo is een klacht over de korting van 25 procent op de salarissen van Roemeense ambtenaren voor een half jaar niet ontvankelijk, omdat de staat veel vrijheid heeft om zelf te bepalen welke

72 Noot J.H. Gerards bij EHRM 20 mei 2014, appl.no. 4241/12 (McDonald/Verenigd Koninkrijk), EHRC 2014/195.

73 EHRM 14 mei 2013, appl.no. 66529/11 (NKM/Hongarije), AB 2014/14, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik; EHRM 2 juli 2013, appl.no. 41838/11 (R.Sz/Hongarije).

74 EHRM 7 mei 2013, appl.no. 57665/12 en 57657/12 (Koufaki en ADEDY/Griekenland).

75 Hiermee vergelijkbaar zijn de zaken ERHM 19 juni 2012 appl.no. 17767/08 (Khoniakina/Georgië) en EHRM 15 januari 2013, appl.no. 34929/11 (E.B./Hongarije (no 2)), aangehaald in *Dialogue between judges* 2013 (*supra* noot 67), p. 10, waarbij ook pensioenen werden gekort zonder dat dit volgens het Hof leidde tot een *individual and excessive burden*.

sociale en economische maatregelen nodig zijn om de crisis te keren.⁷⁶ Hetzelfde geldt voor de bezuiniging op de vakantie- en kersttoeslag van Portugese gepensioneerd ambtenaren (resultierend in een inkomensverlies van ongeveer 10 procent) en voor de tijdelijke vermindering van de pensioenrechten van rechters in Litouwen.⁷⁷

3.2.2 Zorg voor kwetsbare en afhankelijke groepen

Uit de rechten van artikelen 2 en 3 EVRM volgt de verplichting van de overheid om kwetsbare en van de overheid afhankelijke groepen te beschermen. Dit geldt ook tijdens een ernstige financiële crisis. Dat laat bijvoorbeeld de zaak *Nencheva en anderen tegen Bulgarije* zien.⁷⁸ Door ingrijpende bezuinigingen was in een tehuis voor ernstig (geestelijk) gehandicapte kinderen tekort aan voedsel, brandstof en medische zorg ontstaan, resultierend in de dood van vijftien kinderen. De overheid was op de hoogte van de situatie en de ernstige risico's die konden optreden, maar heeft niet ingegrepen. Ook is het gebeurde niet naar behoren onderzocht. Daarom stelde het Hof een schending van het recht op leven vast.

Ook zijn bezuinigingen ingegeven door de crisis geen geldig excuus om de omstandigheden in gevangenissen aanmerkelijk te laten verslechteren. Als gevangenissen overbevolkt dreigen te raken door geldgebrek, moet een regering op zoek naar alternatieve manieren van straffen. Ook in tijden van economische crisis blijft de overheid verantwoordelijk voor adequate medische verzorging, voeding en voorzieningen voor gedetineerden.⁷⁹ Wel zijn er gradaties mogelijk. Zo heeft een gevangene recht op een prothese maar hoeft dit niet de meest geavanceerde te zijn.⁸⁰ En het niet verstrekken van antivirale middelen aan een HIV-positieve gevangene is geen schending van artikel 3, als de man in kwestie de medicijnen van zijn familie kan krijgen en ook de financiële middelen heeft om zich die te veroorloven.⁸¹

Verder zijn vluchtelingen een kwetsbare groep die ook in tijden van economisch zwaar weer bescherming verdient. De crisis rechtvaardigt niet dat zij gedwongen worden in vernederende omstandigheden te leven of uitgezet worden naar een land waar zij onmenselijke behandeling of foltering riskeren.⁸²

Het Hof hanteert een hoge drempel voordat het oordeelt tot schending van een van deze rechten. Zo sprak het uit dat bij volstrekt ontoereikende (pensioen)uitkeringen artikel 3 EVRM in het geding zou kunnen zijn, bijvoorbeeld als iemand die geheel afhankelijk is van ondersteu-

76 EHRM 6 december 2011, appl.no. 44232/11 en 44605/11 (*Mihăieş en Senteş/Roemenië*).

77 EHRM 8 oktober 2013, appl.no. 62235/12 (*Da Conceição Mateus and Santos Januário/Portugal*), aangehaald in: I. Leijten, 'The European Convention on Human Rights and Minimum Core Socio-Economic Rights Protection' (working paper t.b.v. Workshop Social Rights and the challenges of economic crisis), World Congress of Constitutional Law 2014 (via jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmcd/wccl/papers/ws4/w4-leijten.pdf; n.n.g. geciteerd met toestemming van de auteur), p. 9; EHRM 15 oktober 2013, onder andere appl.no. 66365/09 (*Savickas en anderen/Litouwen*), aangehaald in Leijten 2014, p. 9.

78 EHRM 18 juni 2013, appl.no. 48609/06 (*Nencheva e.a./Bulgarije*), EHRC 2013/210, m.nt. Leijten.

79 Steering Committee for Human Rights 2014 (*supra* noot 20), p. 5.

80 EHRM 12 maart 2013, appl.no. 15351/03 (*Zarzycki/Polen*), aangehaald in Gerards 2014 (*supra* noot 66).

81 EHRM 22 december 2008, appl.no. 46468/06 (*Aleksanyan/Rusland*), aangehaald in Steering Committee for Human Rights 2014 (*supra* noot 20), p. 7.

82 EHRM 21 januari 2011, appl.no. 30696/09 (*MSS/België en Griekenland*), aangehaald in Steering Committee for Human Rights 2014 (*supra* noot 20), p. 6; EHRM 25 februari 2012, appl.no. 27765/09 (*Hirsi Jamaa en anderen/Italië*), aangehaald in Steering Committee for Human Rights 2014 (*supra* noot 20), p. 7.

ning door de staat en die in ernstige armoede verkeert, te maken krijgt met *'official indifference'*.⁸³ Maar als de uitkering (zoals in het geval van de aangehaalde zaak) hoog genoeg is om te voorkomen dat een vernederende situatie ontstaat, is artikel 3 niet geschonden. Ook een pensioen van omgerekend 16 euro per maand (653 Russische roebels) haalt het *minimum level of severity* niet.⁸⁴ Het Hof heeft nog geen zaak gehad waarin de drempel wel overschreden werd.⁸⁵

Onvoldoende ernstig waren ook de omstandigheden van een 106 jaar oude vrouw die na de sluiting van haar verzorgingshuis (een gevolg van bezuinigingsmaatregelen) gedwongen moest verhuizen.⁸⁶ Haar claim dat dit haar leven op het spel zette en in ieder geval haar levensverwachting verminderde was niet ontvankelijk (kennelijk ongegrond), omdat naar het oordeel van het Hof de autoriteiten zorgvuldig hadden gehandeld en alles hadden gedaan om het risico te minimaliseren.

3.3 Normen voor regressieve maatregelen

Net als het IVESCR en het ESH kent ook het EVRM een discriminatieverbod (artikel 14 EVRM en Twaalfde Protocol). Dat betekent dat ook onder het EVRM regressieve maatregelen niet discriminerend mogen zijn. Bij inbreuken op artikel 8 en 1 EP geldt dat de maatregelen moeten zijn voorzien bij wet, dat ze noodzakelijk en proportioneel moeten zijn en een legitiem doel moeten dienen.

Staten hebben een ruime *margin of appreciation* in kwesties waarin sociaaleconomische rechten in het geding zijn. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat dit niet anders is in tijden van economische crisis. Ook dan hebben nationale overheden veel vrijheid om zelf te bepalen welke sociale en economische maatregelen nodig zijn om de crisis het hoofd te bieden. Misschien nog wel meer dan anders: bij het afwegen van de individuele en algemene belangen slaat de balans eerder door in het voordeel van het algemeen belang.⁸⁷ Schendingen ontstaan alleen als maatregelen kennelijk onredelijk zijn (waarbij de overheid niet zorgvuldig heeft gehandeld) of apert arbitrair. Of, in uitzonderingsgevallen, als ze leiden tot extreme of discriminatoire vormen van ontbering voor een individu waarbij de essentie van het individuele recht wordt geraakt (*individual and excessive burdens*).

Tegelijkertijd biedt de crisis geen rechtvaardiging voor vermindering van rechten van gedetineerden.⁸⁸ Hetzelfde geldt wanneer het gaat om kwetsbare (groepen) mensen, en zwaarwegende rechten als het recht op leven en het verbod op onmenselijke behandeling op het spel staan. Dan mogen bepaalde sociaaleconomische voorzieningen (zoals onderdak, voedsel, medische zorg en levensonderhoud) niet op de tocht komen te staan.⁸⁹

83 EHRM 18 juni 2009, appl.no. 45603/05 (Budina/Rusland), aangehaald in Gerards 2014 (*supra* noot 65) en Steering Committee for Human Rights 2014 (*supra* noot 20), p. 6.

84 EHRM 23 april 2002, appl.no. 56869/00 (Larioschina/Rusland), aangehaald in *Dialogue between judges* 2013 (*supra* noot 67), p.9 en 24 en in Steering Committee for Human Rights 2014 (*supra* noot 20), p. 6.

85 Prof. Lauri Mälksoo in *Dialogue between judges* 2013 (*supra* noot 67), p. 18.

86 EHRM 4 mei 2010, appl.no. 53586/09 (Watts/Verenigd Koninkrijk).

87 EHRM 2013 (*supra* noot 67), p. 6.

88 Gerards 2014 (*supra* noot 66), p. 10.

89 Noot A.E.M. Leijten bij EHRM 18 juni 2013, appl.no. 48609/06 (Nencheva e.a/Bulgarije), EHRC 2013/210.

4 Een casus: bezuinigingen op de huishoudelijke hulp

Bovenstaande inventarisatie laat zien welke beperkingen het IVESCR, het ESH en het EVRM met zich brengen als het gaat om overheidsmaatregelen die reeds bestaande sociaaleconomische voorzieningen verminderen. Interessant is nu om te bezien of deze in acht zijn genomen bij een concrete bezuiniging die de afgelopen maanden veel in het nieuws is geweest: de bezuinigingen op de huishoudelijke hulp in de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015). Hoe zouden de verdragscomités en het Hof kijken naar de bezuinigingsmaatregelen die de gemeenten hebben genomen?⁹⁰ Deze bijdrage concentreert zich daarbij op de gevolgen die de maatregelen hebben voor ouderen, omdat zij de belangrijkste doelgroep zijn van de huishoudelijke hulp.⁹¹ De toets is gebaseerd op een fictieve klacht die de verdragscomités en het Hof een klacht voorgelegd hebben gekregen.⁹²

4.1 De Wmo 2015 en de bezuinigingen op de huishoudelijke hulp

In de Wmo 2015 legt de regering meer taken bij de gemeenten neer en wordt de betrokkenheid van mensen bij elkaar gestimuleerd.⁹³ Met aanvragers van ondersteuning op grond van de Wmo 2015 wordt dan ook uitdrukkelijk gekeken in hoeverre de hulp die zij nodig hebben door hun eigen omgeving geleverd kan worden (het zogenoemde keukentafelgesprek). Gemeenten moeten een beleidsplan en een verordening opstellen voor de uitvoering van de Wmo 2015.⁹⁴ Daarin leggen ze onder meer vast welke voorzieningen ze leveren onder welke voorwaarden. De wet vergroot de beleidsruimte die gemeenten hebben om te bepalen wat passende ondersteuning is.⁹⁵

Een van de voorzieningen die gemeenten burgers kunnen bieden is hulp bij de huishouding. Het budget dat het Rijk voor huishoudelijke hulp beschikbaar stelt, is structureel verminderd met 32 procent in 2015 oplopend tot 40 procent in 2016.⁹⁶ Veel gemeenten snijden dan ook flink in deze voorziening, met name in wat voorheen huishoudelijke hulp 1 heette (hh1, voor mensen die vanwege lichamelijke beperkingen zelf geen huishoudelijk werk kunnen doen).⁹⁷ Voor deze bijdrage is op basis van enkele verkenningen van gemeentelijk beleid, diverse pers-

90 Sociale rechten zijn over het algemeen niet een ieder verbindend, wat betekent dat de Nederlandse rechter er niet rechtstreeks aan kan toetsen. Daarom is de relevante invalshoek wat de toezichthoudende organen bij de verdragen zouden oordelen. Aannee hierbij is dat het recht op huishoudelijke hulp valt onder artikel 11 lid 1 IVESCR, artikel 23 ESH en artikel 8 EVRM.

91 Ook gehandicapten komen in aanmerking voor de voorziening, maar bij hen zal deze vaker deel uitmaken van een breder zorgpakket (bijvoorbeeld in de vorm van een persoonsgebonden budget).

92 En daarmee ook op de aanname dat Nederland het Facultatief Protocol bij het IVESCR heeft geratificeerd. In juni 2015 was deze ratificatie nog onderwerp van overleg in het kabinet, *Kamerstukken I*, 2014/15, 34 000 VI, AF.

93 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 2-3.

94 Artikel 2.1.2 en 2.1.3 Wmo 2015.

95 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 7.

96 *Kamerstukken II* 2013/14, 29538, 384, p. 4; Inspectie SZW, Huishoudelijke hulp 1 in beweging, verkennende studie (via tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z07715&did=2015D15651), p. 17 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 29538, 184).

97 Daarnaast was er huishoudelijke hulp 2 voor mensen die (vanwege een verstandelijke beperking, psychiatrische problemen of dementie) geen regie kunnen voeren over hun eigen huishouden.

publicaties en een aantal rechterlijke uitspraken globaal geïnventariseerd welke soorten beperkende maatregelen gemeenten nemen als het gaat om de verstrekking van huishoudelijke hulp onder de Wmo 2015 en is op basis van diezelfde bronnen per soort maatregel een gemeente gekozen als voorbeeld.⁹⁸ Het betreft over het algemeen de volgende maatregelen:

De gemeente vergoedt geen huishoudelijke hulp (hh1) meer, maar laat deze over aan de reguliere markt. Volgens een inventarisatie van Binnenlands Bestuur onder 148 gemeenten doet een kwart van de gemeenten dit. Diverse gemeenten hebben wel een (beperkt) financieel vangnet voor de laagste inkomens. Een voorbeeld van een gemeente die deze keus heeft gemaakt is Apeldoorn. Alleen mensen met een minimuminkomen kunnen schoonmaakhulp met korting inkopen (tegen een tarief van 5 euro per uur). In 2015 kan dit voor maximaal 8 uur per vier weken, in 2016 voor 6 uur per vier weken en vanaf 2017 voor 5 uur per vier weken. Hebben ze meer uren nodig, dan betalen ze daarvoor het reguliere tarief (15 à 25 euro per uur).⁹⁹

De gemeente beperkt het aantal uren huishoudelijke hulp tot een maximum. Zo hanteert de gemeente Utrecht 78 uur per jaar als maximum (gemiddeld 1,5 uur per week). De gemeente heeft een aantal aanbieders van schoonmaakdiensten gecontracteerd, burgers maken daaruit een keuze en regelen de hulp zelf. Alleen mensen met objectiveerbare medische beperkingen, die het aantoonbaar noodzakelijk maken dat er meer wordt schoongemaakt dan 78 uur per jaar, kunnen extra hulp krijgen.¹⁰⁰

De gemeente hanteert een drempel, waarbij alleen de uren daarboven onder de Wmo 2015 vallen. Zo beschouwt de gemeente Montferland de eerste drie uur huishoudelijke hulp per week als een algemeen gebruikelijke voorziening.¹⁰¹ Alleen als iemand meer dan drie uur nodig heeft, komt de hulp voor vergoeding in aanmerking. Ook biedt de gemeenten mensen die sociaal of financieel niet in staat zijn de hulp te regelen een maatwerkvoorziening.

98 Inspectie SZW, Huishoudelijke hulp 1 in beweging, verkennende studie, p. 17 (bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 29538, nr. 184); Binnenlands Bestuur, 20 november 2014, via binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/kwart-gemeenten-kapt-met-huishoudelijke-hulp.9453004.lynkx; Rb. Noord-Nederland 9 december 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:6176; Rb. Noord-Nederland 23 januari 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:262; Rb. Midden-Nederland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:1394; Rb. Midden-Nederland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:1395; Rb. Gelderland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1494; Rb. Gelderland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1490; Rb. Gelderland 8 april 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:2594; onder andere: Wmo-wijzer 4 september 2014, 'Veel ontslagen door bezuinigingen op huishoudelijke hulp'; *NRC Handelsblad* 7 november 2014, 'Stop eerst de hulp en kijk dan wie er toch nog om vraagt'; *De Volkskrant* 6 november 2014, 'De hulp vervalt, zegt de gemeente'; *Algemeen Dagblad* 21 februari 2015, 'U krijgt geen hulp meer. Punt uit!'; *De Gelderlander* 14 februari 2015, 'Jurist betwist 'algemeen gebruikelijk' bij huishoudelijke hulp'; *Trouw* 11 maart 2015, 'Gemeenten zoeken naar de ondergrens voor huishoud-hulp'.

99 Gemeente Apeldoorn, *Nieuwe kaders voor huishoudelijke hulp*, mei 2014 (www.apeldoorn.nl/DATA/TER/docs/inwoners/Begeleiding/Info_voor_professionals/kaders_afbouw_hh.pdf)

100 Gemeente Utrecht, *Beleidsregels Wmo 2015*, via zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2015-13718.html.

101 Gemeente Montferland, *Beleidsplan Wmo 2014-2016, Zorgen doen we met elkaar*, augustus 2014, p. 11-12 (www.montferland.info/document.php?m=35&fileid=39833&f=eeee605bfd78b860c23bb9a4969c49c4&attachment=0&c=35630).

4.2 Bezuinigingen op de huishoudelijke hulp getoetst aan de criteria

4.2.1 *Beoordeling door het CESCR*

Hoe het CESCR precies zal omgaan met de criteria uit zijn afwegingskader is niet duidelijk, maar het is goed mogelijk dat het een totaalafweging zal maken.¹⁰² Ook de manier waarop het CESCR de redelijkheidstoets zal toepassen, is nog ongewis: het wachten is op de eerste uitkomsten van de klachtenprocedure van het Facultatief Protocol. Dat betekent dat de inschatting van het oordeel van het Comité over de bezuinigingen op de huishoudelijke hulp met de nodige onzekerheid is omgeven. Verder zal het oordeel van het Comité afhangen van de omstandigheden in een individuele zaak die wordt voorgelegd.

De maatregelen van de gemeenten tasten geen minimum kernverplichting aan.¹⁰³ Ook zijn ze onderworpen geweest aan een onafhankelijke beoordeling.¹⁰⁴ Dat de maatregelen niet tijdelijk van aard zijn, lijkt niet relevant, aangezien de hervormingen niet zijn ingegeven door de economische crisis maar door de vergrijzing en de voortdurend stijgende zorgkosten. Mogelijk vindt het Comité het wel problematisch dat er noch uit de wet en de beleidsstukken van de rijksoverheid, noch uit de gemeentelijke beleidsnota's blijkt van een aantoonbare afweging van alternatieven en onderzoek naar de gevolgen van de maatregelen.¹⁰⁵ In Utrecht en Montferland zijn de betrokkenheid van de mensen om wie het gaat en de bescherming van kwetsbare groepen op papier goed geregeld, omdat zij maatwerk bieden aan mensen die aantoonbaar meer hulp nodig hebben dan het standaardaanbod. In de praktijk blijken hulpbehoevende ouderen soms echter wel degelijk verstoken te blijven van hulp, doordat het onderzoek naar hun ondersteuningsbehoefte niet altijd zorgvuldig plaatsvindt.¹⁰⁶ Als deze gemeenten niet meer werk maken van zorgvuldig onderzoek naar de behoeften van de cliënten en de mensen die door de mazen van het net dreigen te vallen niet alsnog ondersteuning bieden, bestaat de kans dat het Comité op basis van een individuele klacht van een oudere die niet de hulp krijgt die hij nodig heeft, zal oordelen tot schending van artikel 11, eerste lid, IVESCR.

De gemeente Apeldoorn biedt slechts een beperkte financiële tegemoetkoming voor ouderen die hulp behoeven. Ouderen die meer dan twee uur huishoudelijke hulp per week nodig hebben, maar dat niet zelf kunnen betalen, kunnen in de problemen komen. Het valt te verwachten dat het Comité ouderen met een minimuminkomen als een kwetsbare groep zal beschouwen. Dat betekent dat een klacht van zo'n oudere die meer huishoudelijke hulp nodig heeft dan hij kan betalen een goede kans maakt gehonoreerd te worden.

102 Dibbets, Buyse & Timmer 2014 (*supra* noot 59), p. 21.

103 De *minimum core obligations* die het CESCR voor artikel 11, eerste lid, IVESCR heeft vastgelegd, betreffen rechtsbescherming tegen gedwongen huisuitzetting, bescherming tegen dakloosheid en toegang tot basale voorzieningen als drinkwater (ICJ Guide *supra* noot 36).

104 Advisering door de Raad van State en parlementaire behandeling van de wet en vaststelling van de gemeentelijke verordeningen door de gemeenteraad.

105 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3 en *Kamerstukken II* 2012/13, 30597, 296; Gemeente Utrecht, *Meedoen naar Vermogen. WMO Uitvoeringsplan eerste fase: van kaders stellen naar inrichten, naar uitvoeren*, via tinyurl.com/meedoennaarvermogenUtrecht (www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/5.sociaal-maatschappelijk/Ontwikkeling/PDF/Uitvoeringsplan_1efase_Meedoen_naar_Vermogen_defversie_raad_dec2013.pdf); Gemeente Montferland 2014 (*supra* noot 101); Gemeente Apeldoorn 2014 (*supra* noot 99).

106 Rb. Midden Nederland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:1395 en Rb. Gelderland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1490.

4.2.2 Beoordeling door het ECSR

Bij de onderzochte uitspraken van het ECSR baseerde het Comité zijn oordeel over de naleving van het verdrag steeds op een samenstel van factoren. In zijn *statement of interpretation* van artikel 23 uit 2013 benadrukt het ECSR dat het niet alleen beoordeelt of de formele regels in overeenstemming zijn met het verdrag, maar nadrukkelijk ook toetst of de praktijk eraan voldoet.¹⁰⁷ De vraag die het Comité naar aanleiding van een klacht (bijvoorbeeld van een ouderenbond) moet beantwoorden is: zijn er in Nederland gemeenten waar het Wmo-beleid op het terrein van de huishoudelijke hulp in strijd is met artikel 23 ESH? Want, zoals het Comité aanhaalt in zijn uitspraak in de Finse mantelzorgzaak, het is een beginsel van internationaal recht dat handelingen van staatsorganen, inclusief lagere overheden worden toegeschreven aan de staat.¹⁰⁸ Dat betekent dat het Comité de Nederlandse staat kan aanspreken zo lang er gemeenten zijn waar sprake is van een ontoereikende uitvoering van de rechten uit het Handvest.

Toetsing van de afzonderlijke maatregelen van de gemeenten aan de criteria leidt tot de inschatting dat de maatregelen van de gemeenten Utrecht en Montferland op dit moment in strijd zijn met het Handvest, omdat het benodigde onderzoek naar de hulpbehoefte van ouderen niet altijd zorgvuldig plaatsvindt.¹⁰⁹ Als de gemeenten deze praktijk verbeteren, zullen de bezuinigingsmaatregelen wel standhouden, omdat er dan ondersteuning is voor diegenen die het echt nodig hebben. Dat de gevolgen van de maatregel vooraf niet zijn onderzocht, is dan geen doorslaggevend probleem, omdat bij iedere aanvrager goed wordt gekeken wat hij nodig heeft.

Het beleid van de gemeente Apeldoorn lijkt in strijd met het Handvest, omdat de gevolgen van de maatregel niet vooraf zijn onderzocht en de maatregel ertoe leidt dat een groep hulpbehoevende ouderen met een minimuminkomen geen beroep meer kan doen op de huishoudelijke hulp. Het gaat om ouderen die meer hulp nodig hebben dan waarvoor ze financiële ondersteuning krijgen. Voor hen bestaat geen goed vangnet. Hierdoor kunnen zij mogelijk niet langer zelfstandig blijven wonen, waarmee hun recht op sociale bescherming niet verzekerd is. Ik verwacht dan ook dat het ECSR zou oordelen tot een schending van artikel 23 ESH, omdat er gemeenten zijn waar de bezuinigingen op de huishoudelijke hulp ertoe leiden dat een groep hulpbehoevende ouderen verstoken blijft van ondersteuning.

4.3.3 Beoordeling door het EHRM

Aan de eis dat de maatregel bij wet is voorzien, is in deze casus voldaan, omdat de bezuinigingsmaatregelen zowel een grond hebben in de Wmo 2015 als in gemeentelijke verordeningen.¹¹⁰

107 ECSR, *Statement of interpretation on Article 23: adequate resources for the elderly*, via hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2013_163_04/Ob/EN.

108 ECSR 4 december 2012, appl.no. 70/2011 (The Central Association of Carers in Finland/Finland), par. 55.

109 Rb. Midden Nederland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:1395 en Rb. Gelderland 9 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1490.

110 Gemeente Utrecht, *Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015*, via www.utrecht.nl/wmo-in-utrecht/wmo-beleid-utrecht/; Gemeente Apeldoorn, *Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015* (zoekdienst.overheid.nl/CVDR/CVDRResultaat.aspx?connection=CVDR&gemeente=Apeldoorn&title=maatschappelijke+ondersteuning&datumgeldendop=13-05-2015&sortby=relevance%2Fdescending); Gemeente Montferland, *Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015 (gewijzigd)*, via www.montferland.info/document.php?m=35&fileid=46996&f=82055f09ad99ebda301cc433a

Verder moet de maatregel noodzakelijk en proportioneel zijn: er moet een *fair balance* getroffen zijn tussen het algemene belang en het belang van de honorering van het recht. Hierbij houdt het Hof een zeer ruime *margin of appreciation* aan, zeker bij bezuinigingsmaatregelen. Daarom zal het Hof de klacht vermoedelijk kennelijk ongegrond verklaren, in verband met de vrijheid die nationale autoriteiten hebben om te beslissen over bezuinigingen op sociaaleconomische voorzieningen. Dit is alleen anders als de klacht betrekking heeft op een uitzonderlijk geval van extreme vervuiling die niet verenigbaar is met de menselijke waardigheid. Met de hulp die Utrecht en Montferland bieden zou een dergelijke situatie niet moeten kunnen ontstaan. Mogelijk bestaat er in de gemeente Apeldoorn een geringe kans dat er extreme vervuiling optreedt bij mensen die zonder hulp komen te zitten, erg waarschijnlijk lijkt dat niet.

5 Conclusie

Het onderzoek laat zien dat de ruimte om regressieve maatregelen te nemen die raken aan sociale grondrechten niet ongelimiteerd is. Voor een deel komen de eisen die de verdragen stellen met elkaar overeen. Bezuinigingsmaatregelen moeten een legitiem doel dienen, proportioneel zijn en mogen niet discrimineren. Ook hanteren zowel de verdragscomités als het Hof een marge voor staten om te kiezen welke maatregelen ze willen treffen. Het Hof biedt staten de meeste ruimte om eigen afwegingen te maken: het neemt noodzaak en proportionaliteit van een bezuiniging snel aan en oordeelt alleen bij extreme ontberingen tot een schending van het verdrag. Voor de verdragscomités is van belang dat staten die maatregel kiezen die het minst schadelijk is voor het geheel aan rechten. Zij verlangen dat staten dit aantonen, door te laten zien dat alternatieven zijn afgewogen en is onderzocht wat de gevolgen van een maatregel zijn voor de getroffen groep. De verdragscomités eisen verder dat de minimale invulling van het recht gerespecteerd wordt en dat rekening wordt gehouden met kwetsbare groepen. Een verschil in de toetsing is dat het CESCR en het EHRM individuele klachten beoordelen, aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval. Daarmee is het oordeel over de maatregel sterk gekleurd door het feitencomplex dat bij de individuele zaak hoort. Het ECSR beoordeelt collectieve klachten, waarbij het toetst of de maatregel leidt tot een toereikende toepassing van het Handvest. Dat betekent dat het oordeel van het Comité negatief kan uitvallen als een maatregel ertoe leidt dat een deel van de doelgroep niet langer kan profiteren van het recht.

Toegepast op de bezuinigingen op de huishoudelijke hulp in de Wmo 2015 blijkt dat de invulling die sommige gemeenten daaraan geven mogelijk niet overeenstemt met de verplichtingen uit het IVESCR en het ESH. Belangrijkste knelpunt is dat er hulpbehoevende ouderen kunnen zijn die verstoken blijven van hulp, doordat zij deze niet langer van de gemeente krijgen en zij financieel niet in staat zijn om zelf hulp in te kopen. De verdragen verhinderen de gemeenten niet om de voorziening te verminderen of af te schaffen, mits ze een goede vangnetvoorziening treffen voor ouderen die in de problemen raken, bijvoorbeeld door deze groep maatwerk te bieden dan wel financiële ondersteuning. Daarbij is van belang dat het vangnet niet alleen op papier beschikbaar is, maar ook in de praktijk functioneert. In de huidige situatie is dat onvoldoende gegarandeerd, doordat er lang niet altijd zorgvuldig onderzoek plaatsvindt naar de

7b7de6d&attachment=0&c=40540.

behoefte van aanvragers, waardoor ouderen die wel hulp nodig hebben toch buiten de boot kunnen vallen. Verder zou zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau explicieter dan nu het geval is beargumenteerd moeten worden waarom juist deze bezuinigingsmaatregelen getroffen worden.

Nederland is partij bij het IVESCR, het ESH en het EVRM en is er dus aan gebonden om de verplichtingen uit deze verdragen uit te voeren.¹¹¹ Dit betekent ook dat bezuinigingen op sociaaleconomische voorzieningen uitdrukkelijk getoetst zouden moeten worden aan de verdragsnormen. Het College voor de Rechten van de Mens constateerde eerder al dat hiervan in de praktijk niet zo veel terecht lijkt te komen: in de discussies over beleidsvoornemens en nieuwe wetgeving in het parlement komen sociale rechten nauwelijks aan de orde en ook in beleidsdocumenten ontbreken verwijzingen naar (sociale en economische) mensenrechten.¹¹² Wat opvalt bij de bestudering van de Wmo 2015 en de gemeentelijke beleidsnota's, is dat nergens wordt gerefereerd aan sociale rechten. Ook in de behandeling in Tweede en Eerste Kamer is niet over sociale rechten gerept.¹¹³ Hier ligt dan ook een belangrijk verbeterpunt. De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten reeds de verplichting te onderzoeken in hoeverre een regeling overeenstemt met hogere regels (aanwijzing 18). Het is dus geen kwestie van nieuwe regels formuleren, maar van bestaande regels beter naleven.

Ook via de rechter kan meer aandacht ontstaan voor de verdragsverplichtingen. Vooralsnog zijn diverse zaken van burgers die hun huishoudelijke hulp zijn kwijtgeraakt onder de Wmo 2015 voorgelegd aan verschillende Nederlandse voorzieningenrechtshouders. Die toetsen het gemeentelijke beleid aan de Wmo 2015 en niet aan de in dit artikel geïnventariseerde normen. Deze normen zijn ook niet ingeroepen door de klagers. Daarbij speelt waarschijnlijk mee dat ze onbekend zijn, maar daarnaast zijn de sociale rechten over het algemeen niet een ieder verbindend, waardoor de rechter er niet rechtstreeks aan kan toetsen. Een andere situatie ontstaat echter als er een uitspraak van een verdragscomité ligt. De praktijk laat zien dat de rechter aan de uitspraken van het ECSR wel degelijk gewicht toekent.¹¹⁴ Als Nederland het Facultatieve Protocol bij het IVESCR ratificeert, komt er een klachtenprocedure bij en kan ook het CESCR uitspraken doen over verdragsschendingen door Nederland. Deze uitspraken zijn, net als die van het ECSR, niet juridisch bindend, maar aannemelijk is dat zij dezelfde gezaghebbende status zullen krijgen. Hiermee kan de toepassing van het IVESCR door de Nederlandse rechter toenemen.¹¹⁵

Sociale rechten hebben de afgelopen jaren meer aandacht en erkenning gekregen. Het is tijd dat ook in Nederland een volgende stap wordt gezet en sociale rechten onderdeel worden van het beleidsproces. Idealiter betreft de wetgevende macht deze rechten bij de formulering van wetgeving en beleid. Mocht dit niet gebeuren, dan kan ook de rechter – met de uitspraken van verdragscomités in de hand – vaker toetsen aan deze rechten.

111 P.A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom uitgevers 2011, p. 489.

112 College voor de Rechten van de Mens, *Rapportage Mensenrechten Nederland 2012*, p. 22.

113 Hiertoe zijn de schriftelijke en mondelinge parlementaire behandeling aan de hand van de volgende stukken doorzocht op de zoektermen 'sociale rechten', 'grondrechten', 'ESH' en 'IVESCR': *Kamerstukken II 2013/14 33841*, 34, 44, 54, 64; *Handelingen II 2013/14*, 78 en 79; *Kamerstukken I 2013/14*, 33841, B, F, G, I, J, K; *Handelingen I 2013/14*, 38.

114 Donders 2014 (*supra* noot 2), p. 257; Dibbets, Buyse & Timmer 2014 (*supra* noot 59), p. 19; CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178.

115 Zie ook Dekker 2014 (*supra* noot 26), p. 454.