



Reactie op de consultatie 'Wijziging van de Grondwet ter invoering van constitutionele toetsing'

18 augustus 2025

Wie zijn en wat doen Grootouders voor het Klimaat?

Grootouders voor het Klimaat (GvhK) is een groep van zeer bezorgde grootouders en andere senioren die willen bijdragen aan een leefbare wereld voor de volgende generaties over de hele wereld.

GvhK doet dit door het bevorderen van adequaat klimaatbeleid bij overheid en bedrijfsleven, en ook van klimaatbewustzijn en gedragsverandering bij de burgers.

Meer over GvhK is te lezen op de website: <https://grootoudersvoorhetklimaat.nl/>

Waarom deze reactie?

Grondrechten moeten aan de basis staan van alle regels die gelden in een democratische samenleving. Het is goed dat nu wordt voorgesteld om rechters in staat te stellen wetten te toetsen aan grondrechten. Maar een belangrijk gebrek aan het voorstel is dat het zich beperkt tot een deel van de grondrechten. De regering wil toetsing aan de sociale grondrechten die in de Grondwet zijn vastgelegd niet mogelijk maken. Toch zijn die net zo essentieel als de klassieke grondrechten. In deze reactie gaan wij hier verder op in.

Grondrechten zijn gelijkwaardig

Tot 1983 kende de Nederlandse Grondwet alleen wat we nu klassieke grondrechten noemen. De grondwetsherziening van 1983 was een omvangrijke en principiële operatie waarbij de structuur van de Nederlandse Grondwet ingrijpend werd aangepast. Een van de kernonderdelen was het nieuwe hoofdstuk 1: Grondrechten. In de artikelen 1 tot en met 23 werden alle grondrechten samengebracht: de klassieke grondrechten, vaak met een nieuwe formulering, en ook een aantal nieuwere grondrechten, die vaak als 'sociaal' worden aangeduid.

Een onderscheid tussen klassiek en sociaal wordt in de Grondwet nergens gemaakt. Met het onderbrengen van alle grondrechten in één hoofdstuk wilde de wetgever voorkomen dat er een hiërarchie zou ontstaan waarin klassieke rechten als belangrijker of sterker afdwingbaar zouden worden gezien dan sociale rechten.

In de regeringsnota 'Grondrechten in een pluriforme samenleving' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 614, nr. 2) uit 2004 werd bevestigd dat de Grondwet geen rangorde tussen grondrechten kent: *"De objectieve criteria ontbreken daarvoor."*

De conclusie is dat er geen eerste- en tweederangs grondrechten zijn.

Bescherming van een gezond en waardig bestaan

Met de Grondwet zoals die sinds 1983 luidt is tot uitdrukking gebracht dat de overheid niet alleen passief vrijheden moet beschermen, maar ook actief voorwaarden moet scheppen voor een gezond

en waardig bestaan. De artikelen over werkgelegenheid, bestaanszekerheid, volksgezondheid en de bescherming en verbetering van het leefmilieu zijn daar duidelijke voorbeelden van. Zonder een actief optreden van de overheid op deze terreinen gaat de kwaliteit van het leven voor de huidige en toekomstige generaties sterk achteruit. Het staat bijvoorbeeld vast dat de klimaatverandering die nu al duidelijk zichtbaar is een ernstige bedreiging vormt voor het leven in de toekomst. Actief overheidsbeleid in nationaal en internationaal verband is nodig om het tij zo veel mogelijk te keren.

Het uitgangspunt van de regering

In het conceptwetsvoorstel worden de artikelen en artikelleden uit hoofdstuk 1 van de Grondwet genoemd waaraan de rechter volgens de regering wetten zou moeten kunnen toetsen. De artikelen waarin de sociale grondrechten zijn vastgelegd behoren daar niet bij.

In paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de concept-memorie van toelichting wordt op deze keuze ingegaan. De regering geeft toe dat het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten niet een vanzelfsprekend gegeven is: *“Net zoals een klassiek grondrecht vaak een sociale component heeft, kan een recht dat gewoonlijke als ‘sociaal’ wordt beschouwd toch een zekere vrijheid tegenover overheidsingrijpen garanderen.”*

Het belangrijkste argument dat de regering aanvoert om niet te kiezen voor de mogelijkheid van toetsing aan sociale grondrechten is dat de formulering ervan onvoldoende duidelijk is om te kunnen bepalen of er sprake is van een inbreuk. Als de rechter de criteria daarvoor zelf zou moeten invullen, zou dat voeding geven aan het frame dat de rechter niet onpartijdig en onafhankelijk zou handelen. De regering vindt dat de toetsing aan sociale grondrechten primair plaats moet vinden in het wetgevingsproces.

De reactie daarop van Grootouders voor het Klimaat

De rechter moet de mogelijkheid krijgen om wetten ook aan sociale grondrechten te toetsen. Er kunnen immers gevallen zijn waarbij mensen individueel of als groep rechtstreeks in hun belang worden getroffen door wetgeving op het gebied van bijvoorbeeld de gezondheid of de leefomgeving die in strijd is met sociale grondrechten. Dat kan bijvoorbeeld spelen wanneer een tot stand gekomen beschermingsniveau wordt aangetast. In zo’n situatie moet een beroep kunnen worden gedaan op de grondrechten die van toepassing zijn.

Inbreng vanuit de wetenschap

Ook de meeste wetenschappers zijn van mening dat er geen reden is om de sociale grondrechten uit te sluiten bij de rechterlijke toetsing. Dat bleek onder andere bij het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 5 maart 2025. Professor Joost Sillen, hoogleraar staatsrecht aan Maastricht University, zei toen bijvoorbeeld dat een ander, meer genuanceerd criterium zou moeten worden gehanteerd. Daarbij verwees hij naar de bestaande genuanceerde praktijk van rechterlijke toetsing aan verdragsbepalingen op basis van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. De gespreksnotitie van de heer Sillen is te downloaden via <https://tinyurl.com/yeytc6b5>.

De formulering van de grondrechten

Opheffing van het verbod om te toetsen aan zowel de klassieke als de sociale grondrechten is een eerste stap. Om de rechter houvast te geven bij de toetsing is het ook nodig om de formulering van de sociale grondrechten concreter te maken. Op dit moment zijn het alleen instructieregels voor de overheid en is het voor burgers niet goed mogelijk om er subjectieve rechten aan te ontleen.

Internationale verdragen waar Nederland zich aan gebonden heeft zijn in dat opzicht veel concreter. Een voorbeeld zijn de bepalingen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens die centraal staan in het Urgenda-arrest van de Hoge Raad. Een andere voorbeeld is het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Artikel 191 van dat verdrag is bijvoorbeeld aanzienlijk concreter over de eisen die aan het milieubeleid moeten worden gesteld dan artikel 21 van de Grondwet.

De universiteiten van Groningen en Maastricht zijn in samenwerking met anderen bezig met een studie naar herformulering van de sociale grondrechten. GvhK ondersteunt dit graag. Bij artikel 21 (de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu) zullen daarbij ook de rechten van de toekomstige generaties moeten worden meegenomen.

Conclusie

Samengevat is GvhK van mening:

1. dat het toetsingsverbod voor alle grondrechten, dus ook voor de sociale grondrechten, moet worden opgeheven;
2. dat de formulering van de sociale grondrechten in de Grondwet zo moet worden aangepast dat de te bereiken doelen concreter worden aangegeven en dat burgers zich daarop kunnen beroepen wanneer de overheid in gebreke blijft deze doelen na te streven of stappen zet die het halen van de doelen frustreren.