



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Filantropie en Mensenrechten: Vrijwillig maar niet Vrijblijvend

Donders, Y.; Vleugel, V.

Publication date

2018

Document Version

Final published version

Published in

Filantropie op de grens van overheid en markt

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Donders, Y., & Vleugel, V. (2018). Filantropie en Mensenrechten: Vrijwillig maar niet Vrijblijvend. In P. de Goede, E. Schrijvers, & M. de Visser (Eds.), *Filantropie op de grens van overheid en markt* (pp. 205-229). (WRR Verkenningen; No. 40). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

<https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2018/10/31/verkenning-filantropie-op-de-grens-van-overheid-en-markt>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

*Filantropie op de grens van
overheid en markt*

Peter de Goede, Erik Schrijvers en Marianne de Visser (red.)

Rapporten aan de Regering vanaf nr. 68 zijn verkrijgbaar in de boekhandel. Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Webpublicaties* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Omslagafbeelding: Shutterstock

Vormgeving cover en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

ISBN 978 94 90186 67 8
e-ISBN 978 94 90186 66 1 (pdf)
NUR 756

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2018

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

6 **FILANTROPIE EN MENSENRECHTEN: VRIJWILLIG MAAR NIET VRIJBLIJVEND**

Yvonne Donders en Vincent Vleugel

Samenvatting

De bescherming en bevordering van mensenrechten zijn primair taken van de overheid. De grenzen tussen het publieke en het private domein vervagen echter, en private actoren zijn in toenemende mate betrokken bij de uitvoering van overheidstaken. Ook de filantropische sector speelt daarin een groeiende rol. De filantropische sector is echter niet in dezelfde mate gebonden aan mensenrechten als de staat. Dit werpt vragen op over de mensenrechtelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden van de overheid en de filantropische sector daar waar publieke taken (deels) in private handen komen. De auteurs betogen in dit hoofdstuk dat mensenrechten ook betekenis hebben voor filantropische organisaties en een plaats moeten hebben in de samenwerking tussen de overheid en filantropische sector. De sector zelf zou er goed aan doen zich actief te verbinden aan een mensenrechtelijke benadering. Daarnaast is het mogelijk en wenselijk dat de overheid afspraken maakt met filantropische organisaties daar waar zij (deels) treden in essentiële overheidsfuncties die raken aan mensenrechten.

6.1 INLEIDING

De huidige tijd wordt gekenmerkt door ‘een terugtrekkende overheid’, een verschuiving van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving, van rijksoverheid naar gemeentelijke overheid, en van publieke sector naar private sector. Centraal hierin staat de autonome, zelfredzame burger, die minder of zelfs geen overheidsregeling nodig heeft om voor zichzelf, de eigen omgeving en de samenleving te zorgen. Sommigen kritiseren deze participatiesamenleving, waarin burgers, instellingen en bedrijven hun steentje dienen bij te dragen, als ‘een dekmantel om bezuinigingen en decentralisaties naar de gemeenten te verkopen’.¹ Anderen zijn ervan overtuigd dat burgers, instellingen en bedrijven een terugtrekkende overheid kunnen compenseren. Zij zien de overheid en de filantropische sector als communicerende vaten.² Feit is dat de grenzen tussen het publieke en het private domein vervagen. De samenleving en private sector nemen in toenemende mate overheidstaken over. Daarin speelt ook de groeiende en professionaliserende sector filantropie een rol (Maatschappelijke Alliantie 2015).

De toegenomen samenwerking tussen de overheid en de filantropische sector vormde de basis van het in 2011 tussen het (toenmalige) kabinet en de filantropie-sector afgesloten convenant *Ruimte voor geven* (2011: 3). In dit convenant onderstreepden beide de wens om te komen tot een langdurig en structureel partner-

schap op de vele terreinen waar zij actief zijn.³ Met de samenwerking wordt onder meer beoogd het verbeteren van de afstemming van beleid en bestedingen als onderdeel van het streven naar meer rendement voor het publieke belang. Het convenant stelt:

“Met de groei en de professionalisering van de sector filantropie nemen ook de mogelijkheden voor de (Rijks)overheid toe om ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven en het ontwikkelen van goed burgerschap. De overheid kan nu immers beter dan voorheen rekenen op de organisatie en inzet van die sector. Van de zijde van de overheid vraagt dat om het scheppen van randvoorwaarden om die inzet mogelijk te maken. Zo is het in een tijd van heroverweging van overheidsuitgaven van belang dat particulier geven wordt bevorderd. Een samenhangend en duidelijk fiscaal regime dat stimulerend werkt, kan daaraan bijdragen. Ook is essentieel dat er geen onnodige restrictieve maatregelen komen voor het verwerven van (financiële) steun van de samenleving” (2011: 5).

Na het aflopen van de looptijd van het convenant werd in februari 2015 de Maatschappelijke Alliantie opgericht, een hernieuwd samenwerkingsverband van de sector filantropie, het bedrijfsleven en de overheid.⁴ Volgens de Alliantie was dit ‘een logisch vervolg op het door het kabinet en de filantropische sector in juni 2011 gesloten Convenant’ (Maatschappelijke Alliantie 2015: 2). Andermaal wordt benadrukt dat effectieve samenwerking noodzakelijk is:

“Binnen de filantropische sector neemt namelijk de aandacht voor de impact van schenkingen aan maatschappelijke doelen toe. Binnen het bedrijfsleven maakt het maatschappelijk engagement steeds meer deel uit van het zakendoen zelf. De overheid erkent het belang van effectieve samenwerking, nu zij haar rol op diverse terreinen herijkt. En ook ngo’s staan open voor andere oplossingen. Iedereen oriënteert zich dus actief op nieuwe instrumenten en samenwerkingsvormen” (Maatschappelijke Alliantie 2015: 4).

Deze initiatieven hebben de publiek-private samenwerking een duidelijk anker gegeven. Een mogelijke schaduwzijde van deze ontwikkeling is echter dat een toenemend grijs gebied lijkt te ontstaan ten aanzien van de plichten en verantwoordelijkheden voor het beschermen, respecteren en bevorderen van mensenrechten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om rechten op het terrein van non-discriminatie en privacy, alsmede de bescherming en bevordering van economische, sociale en culturele mensenrechten,⁵ zoals het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid, het recht op een adequate levensstandaard met daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en het recht op deelname aan het culturele leven. Garandeert de terugtrekkende overheid deze economische, sociale en culturele rechten nog voldoende?

Of mag het de bescherming hiervan (deels) overlaten aan de private sector, in het bijzonder de filantropie? Kan of moet de overheid in dat verband voorwaarden stellen of richting geven aan de (bestemming van) filantropie, of staat dat juist haaks op de vrijwilligheid en vrijheid waar filantropie voor staat? In het convenant stond geen directe verwijzing naar mensenrechten, al hebben de terreinen van samenwerking die het convenant noemt, zoals gezondheidszorg, cultuur, natuur, milieu, onderwijs, wetenschap, ontwikkelingssamenwerking, sport, leefbaarheid en welzijn, belangrijke mensenrechtelijke dimensies. Ook de Maatschappelijke Alliantie maakt niet expliciet melding van mensenrechten als aspect van de samenwerking.

Dit hoofdstuk behandelt de wisselwerking tussen de (terugtrekkende, bezuinigende en decentraliserende) overheid en de (groeierende en professionaliserende) sector filantropie in relatie tot de bescherming en bevordering van mensenrechten, in het bijzonder economische, sociale en culturele rechten.

6.2 PRIVATE ACTOREN, FILANTROPIE EN MENSENRECHTEN

Mensenrechten kunnen worden omschreven als fundamentele rechtsnormen die de strekking hebben het individu persoonlijke vrijheid en een menswaardig bestaan te verzekeren (Nieuwenhuis et al. 2014: 1). Mensenrechten geven rechten en vrijheden aan individuen en groepen, en perken de handelingsvrijheid van de overheid in. De link met een menswaardig bestaan impliceert dat de overheid ook actief een aantal economische, sociale en culturele rechten moet bevorderen en beschermen.

Mensenrechten gelden derhalve in de eerste plaats in de verticale relatie tussen individuen en overheid. Zij kunnen echter ook betekenis hebben in de rechtsbetrekkingen tussen particulieren en/of private rechtspersonen onderling; de zogenoemde horizontale werking. Dit is een belangrijk gegeven omdat, zoals hierboven beschreven, het onderscheid tussen het publieke en het private domein vervaagt. Voormalige staatstaken, zoals het verzorgen van postale diensten, telecommunicatie, energielevering en openbaar vervoer, zijn de laatste decennia geprivatiseerd. Ook op het terrein van de media, gezondheid, onderwijs en cultuur spelen private actoren een belangrijke rol. Mensen hebben niet langer te maken met staatsbedrijven maar met particuliere bedrijven en instellingen, waarop de staat minder invloed kan uitoefenen. Dit brengt een aantal risico's op het gebied van mensenrechten mee, met name op het gebied van privacy (briefgeheim, telefoongeheim), vrijheid van meningsuiting (mediapluralisme), en non-discriminatie (ongelijkheid en uitsluiting) (Nieuwenhuis et al. 2014: 136).

Zoals gezegd, is de eerste en eindverantwoordelijke voor bescherming van de mensenrechten de staat, inclusief de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht (op nationaal, regionaal en lokaal niveau). Dit geldt ook in het geval van privatisering van (voormalige) overheidstaken. De overheid dient de voorwaarden te scheppen voor een betaalbare levering, zonder discriminatie en andere vormen van uitsluiting, van essentiële goederen en diensten, zoals veilig drinkwater, onderwijs, gezondheidszorg, energie, infrastructuur (verkeerswegen), afvalbeheer en sanitatie, die de voorwaarden vormen voor een leven in welzijn en waardigheid. Of de overheid die levering zelf regelt of laat uitvoeren door private ondernemingen, is van ondergeschikt belang.

Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESCR Comité), dat onafhankelijk toezicht houdt op de naleving door partijstaten van het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, heeft in *General Comment no. 24* getracht duidelijkheid te scheppen rond de randvoorwaarden voor privatisering: particuliere aanbieders dienen te worden onderworpen aan strikte regelgeving die ze zogenoemde openbaardienstverplichtingen (*public service obligations*) oplegt. Bij de levering van water of elektriciteit kan dit eisen omvatten betreffende universaliteit van dekking (*universal coverage*), continuïteit (of 'ononderbroken toevoer') van de dienstverlening (*continuity of service*), prijsbeleid, kwaliteitsvereisten en gebruikersparticipatie. Bij de levering van gezondheidszorg mogen particuliere zorgaanbieders niet de toegang tot betaalbare en adequate diensten, behandelingen of informatie weigeren.⁶ Eenmaal in handen van de private sector dreigen essentiële goederen en diensten minder betaalbaar te worden en dreigt de kwaliteit te worden opgeofferd omwille van winst. Het ESCR Comité benadrukt dan ook dat de levering van deze goederen en diensten door de private sector er niet toe mag leiden dat het genot van economische, sociale en culturele rechten afhankelijk wordt van het vermogen om ervoor te betalen. Dit zou nieuwe vormen van sociaaleconomische segregatie in de hand werken.⁷

Dit hoofdstuk gaat echter niet over de eerbiediging van mensenrechten door private *bedrijven* die al dan niet publieke taken overnemen,⁸ maar over een andere private actor, namelijk filantropie. Hoewel er overeenkomsten zijn, speelt, in tegenstelling tot de hiervoor geschetste situaties, bij de filantropie de factor 'vrijwilligheid' een belangrijke rol. Filantropie gaat over het *vrijwillig* geven van geld, goederen of inzet door particulieren, bedrijven en fondsen gericht op het ondersteunen van een maatschappelijk doel of ten behoeve van algemeen nut (Convenant *Ruimte voor geven* 2011: 3). Het wordt ook wel omschreven als '*voluntary action for the public good*' (Payton 1988).

De vraag is in hoeverre de overheid een beroep kan en mag doen op de sector filantropie om een teruggang in de overheidsuitgaven of gaten in de overheidsbegroting op te vangen en hoe dit zich verhoudt tot de implementatie van mensen-

rechten, met name economische, sociale en culturele rechten. In hoeverre mag de overheid voor wat betreft de naleving van mensenrechtenverplichtingen er op rekenen dat de filantropische sector (een deel van) de rol van de overheid overneemt? Met andere woorden: in hoeverre is het toelaatbaar dat de filantropische sector dienst doet als een soort ‘achtervang’ voor een verminderde of veranderende inzet door de overheid om de mensenrechten te respecteren en te handhaven?

De filantropische sector is zeer actief in het bijdragen aan publieke doelen als klimaatverandering, duurzaamheid, behoud en bevordering van biodiversiteit, internationale ontwikkeling, noodhulp, onderwijs, gezondheid, en kunst en cultuur.⁹ Al deze doelen raken (in meer of mindere mate) aan mensenrechten.¹⁰ Veel van deze publieke doelen maken deel uit van de zeventien doelen voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties, de zogenoemde *Sustainable Development Goals of ‘SDGs’*,¹¹ waar ook veel bedrijven zich aan gecommitteerd hebben.¹² De rijksoverheid stelt dat bij het werken aan de SDGs vanuit en door Nederland samenwerking tussen ministeries en met maatschappelijke spelers (zoals bedrijven en maatschappelijke organisaties) centraal staat. Dit kan er wellicht toe leiden dat, als het gaat om bijvoorbeeld klimaatdoelstellingen¹³ of het uitbannen van armoede, de overheid (een deel van) de verantwoordelijkheid doorschuift naar de filantropische en/of private sector.

6.3 ECONOMISCHE, SOCIALE EN CULTURELE MENSENRECHTEN; BRONNEN EN VERPLICHTINGEN

Hoewel alle mensenrechten universeel, ondeelbaar, onderling afhankelijk en met elkaar verbonden zijn, heeft een terugtrekkende, bezuinigende, privatiserende en decentraliserende overheid, zoals gezegd, met name gevolgen voor economische, sociale en culturele rechten (ESC-rechten).¹⁴ ESC-rechten zijn opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en Nederland is partij bij verschillende verdragen die deze rechten waarborgen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH). Ook de verdragen over de rechten van specifieke groepen, zoals vrouwen, kinderen en mensen met een beperking, omvatten deze rechten. ESC-rechten zijn ook opgenomen in de Grondwet. De uitwerking en interpretatie van deze rechten, met name op internationaal en Europees niveau, geven meer duidelijkheid over de (soorten) verplichtingen die de overheid heeft.

6.3.1 INTERNATIONALE VERDRAGEN

In 1966 werden twee VN-mensenrechtenverdragen aangenomen: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Deze verdragen wekken wellicht de indruk dat alle rechten in dergelijke categorieën of soorten zijn verdeeld en dat deze duidelijk te onderscheiden zijn. Dit is echter niet

het geval. De verdragen geven niet met subtitels of op een andere manier aan welke rechten tot welke categorie behoren. Wel is de formulering van de bepalingen anders voor de burgerrechten en politieke rechten enerzijds en de economische, sociale en culturele rechten anderzijds. De burgerrechten en politieke rechten zijn meestal geformuleerd als rechten ('een ieder heeft het recht op...') en de economische, sociale en culturele rechten zijn meer geformuleerd als opdrachten aan de staat ('de partijstaten erkennen het recht op...'). Dit geeft de staat een actieve rol bij de erkenning en de invulling van deze rechten, waarbij ook beleidsafwegingen moeten worden gemaakt.

Het IVESCR omvat rechten als het recht op werk en eerlijke arbeidsvoorwaarden (artikelen 6 en 7), het recht op sociale zekerheid (artikel 9), het recht op een adequate levensstandaard, inclusief het recht op voedsel, kleding en huisvesting (artikel 11), het recht op gezondheid (artikel 12), het recht op onderwijs (artikelen 13 en 14) en het recht op deelname aan het culturele leven (artikel 15).

Op grond van Artikel 2(1) IVESCR hebben staten de verplichting om de rechten uit het Verdrag geleidelijk te verwezenlijken (*progressive realization*). Dat betekent dat staten een verplichting hebben om, met volledige gebruikmaking van de ter beschikking staande hulpbronnen (*to the maximum of its available resources*), zo snel en doeltreffend mogelijk toe te werken naar de algehele verwezenlijking van de in het verdrag erkende rechten.¹⁵ Hiermee wordt erkend dat de realisatie van deze rechten tijd nodig kan hebben en kan worden belemmerd door een gebrek aan middelen. Het betekent ook dat de naleving van verplichtingen door staten om passende maatregelen te nemen wordt beoordeeld in het licht van de beschikbare middelen, zowel financieel als anderszins.

Er bestaan echter ook onmiddellijke of directe verplichtingen (*obligations of immediate effect*) voor de partijstaten, ongeacht de ter beschikking staande hulpbronnen.¹⁶ Staten hebben bijvoorbeeld de onmiddellijke verplichting om ervoor te zorgen dat de rechten uit het Verdrag zonder discriminatie kunnen worden uitgeoefend. Daarnaast hebben staten de verplichting om onmiddellijk stappen te nemen (*to take steps*) voor de verwezenlijking van de rechten uit het Verdrag. Het ESCR Comité wijst hierbij op het feit dat regressieve maatregelen (*retrogressive measures*), waarbij het reeds bereikte beschermingsniveau van de rechten daalt, in beginsel verboden zijn.¹⁷ Dergelijke regressieve maatregelen zijn alleen toegestaan als kan worden aangetoond dat een zorgvuldige afweging van alternatieven heeft plaatsgevonden en dat de maatregelen in kwestie ten volle verantwoord kunnen worden met verwijzing naar het geheel van de rechten in het Verdrag en met volledige gebruikmaking van de beschikbare middelen.

De staat heeft verschillende soorten verplichtingen bij het bevorderen en beschermen van ESC-rechten. Deze kunnen grofweg worden ingedeeld als negatieve verplichtingen, waarbij de overheid vrijheden respecteert en dus niet interveeneert, zoals bijvoorbeeld bij de keuzevrijheid van werk, onderwijs en culturele activiteiten en het recht om een vakbond op te richten. Daarnaast heeft de overheid positieve verplichtingen om actief te handelen. Hierbij gaat het om het aannemen van wetgeving en beleid, maar ook het concreet garanderen van onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting en sociale zekerheid. Het ESCR Comité heeft deze tweedeling verder verfijnd tot een drietal soorten verplichtingen. De eerste is de verplichting te respecteren (*obligation to respect*), wat betekent dat de staat zelf mensenrechten niet schendt en vrijheden respecteert. De tweede is de verplichting te beschermen (*obligation to protect*), wat betekent dat de staat individuen en private actoren moet beschermen tegen mogelijke schendingen door andere individuen of private actoren. En de derde is de verplichting om uit te voeren (*obligation to fulfil*), wat betekent dat de overheid actief maatregelen moet nemen om rechten te garanderen. De staat moet dus de rechten en vrijheden van individuen en groepen beschermen en bevorderen, en hij moet mogelijke schendingen door de overheid, maar ook door private actoren, voorkomen.

Het ESCR Comité heeft de volgende aspecten van ESC-rechten onderscheiden: *availability, accessibility, acceptability, adaptability* (deze laatste is ook wel aangeduid met *quality*).¹⁸ Deze zijn door het College voor de Rechten van de Mens vertaald in het zogenoemde BAAT (of BAKT)-kader: de goederen en diensten die samenhangen met ESC-rechten moeten in voldoende mate beschikbaar, acceptabel, aanpasbaar (kwalitatief) en toegankelijk zijn. Het aspect van toegankelijkheid omvat economische, fysieke en informatietoegang (College voor de Rechten van de Mens 2014).

Het ESCR Comité heeft verder verklaard dat op elke staat een ‘minimum kernverplichting’ (*minimum core obligation*) rust om op zijn minst het minimumniveau (*the minimum essential level*) van elk van deze rechten te verwezenlijken.¹⁹ Bescherming tegen uithongering en dakloosheid, (gratis en verplicht) basisonderwijs, spoedeisende gezondheidszorg en het verstrekken van essentiële geneesmiddelen en toegang tot basale huisvesting, sanitaire voorzieningen en voldoende veilig drinkwater behoren tot de minimumvereisten om een menswaardig leven te leiden en het is de plicht van de overheid om deze te allen tijde te waarborgen, ook in tijden van economische recessie of andere noodsituaties.²⁰

Het Verdrag laat beperkingen van de rechten toe onder bepaalde voorwaarden. Artikel 4 stelt dat “...de Staat deze rechten slechts mag onderwerpen aan bij de vastgestelde beperkingen en alleen voor zover dit niet in strijd is met de aard van deze rechten, en uitsluitend met het doel het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen”. In het algemeen belang of onder bepaalde speci-

fieke omstandigheden kunnen deze rechten dus worden beperkt. Dit moet wel bij wet zijn voorzien, en noodzakelijk en proportioneel zijn. Dergelijke beperkingen mogen echter niet de minimumverplichtingen aantasten.²¹

Nederland is sinds 1978 partij bij het IVESCR. Het beschouwt economische, sociale en culturele rechten echter als anders van karakter dan burgerrechten en politieke rechten. Zo stelde Nederland bij de ratificatie van het IVESCR dat de bepalingen uit dit Verdrag geen rechtstreekse werking hebben, en dus niet door individuen rechtstreeks kunnen worden ingeroepen voor de nationale rechter.²² De redenatie was dat het IVESCR open normen bevat, die door beleid nader moeten worden ingevuld. Nationale rechters volgen nog steeds in het algemeen deze lijn.²³ Nederland is diverse keren door het ESCR Comité kritisch aangesproken op deze categorische afwijzing van rechtstreekse werking. In zijn aanbevelingen dringt het Comité erop aan dat de rechten van het IVESCR in rechte afdwingbaar worden.²⁴

6.3.2 EUROPESE VERDRAGEN

Ook binnen de Raad van Europa zijn mensenrechten opgedeeld in enerzijds de burger- en politieke rechten en anderzijds economische, sociale en culturele rechten. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM, 1951) bevat burgerrechten en politieke rechten. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) houdt toezicht op de naleving. Het Europees Sociaal Handvest (ESH, 1961) heeft betrekking op sociale grondrechten op de terreinen huisvesting, gezondheid, onderwijs, arbeid, en sociale bescherming. Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) controleert de naleving.

Hoewel in het ESH, in tegenstelling tot het IVESCR, de verplichtingen van staten niet expliciet gekoppeld zijn aan *progressive realization of maximum available resources*, houdt het ECSR rekening met beide factoren. Het ECSR heeft bepaald dat, vergelijkbaar met het IVESCR, partijstaten worden geacht de maximaal beschikbare (hulp)bronnen aan te wenden. Tegelijkertijd mogen zij zelf de modaliteiten bepalen om deze middelen te verdelen.²⁵

Het ESH en het ECSR hanteren het begrip ‘minimum kernverplichting’ niet. Toch is de verplichting om de rechten zonder discriminatie te waarborgen,²⁶ net als bij het IVESCR, een onmiddellijke verplichting: een verplichting om stappen te zetten om het recht te waarborgen, en om een ‘minimale kerninhoud’ van het recht te eerbiedigen (Harris en Darcy 2001: 239-243). Daarbij ligt extra nadruk op de bescherming van kwetsbare personen, zoals ouderen, kinderen, mensen met een beperking en migranten.

Hoewel het ESH niet van ‘minimum kernverplichtingen’ spreekt, wordt er wel onderscheid gemaakt tussen kernrechten en andere rechten. Bij toetreding dienen staten minimaal zes van de negen kernrechten (*hard core articles*) te aanvaarden.²⁷

Onder de kernrechten vallen onder meer het recht op arbeid (artikel 1), het recht op sociale zekerheid (artikel 12) en het recht op sociale en geneeskundige bijstand (artikel 13).²⁸ Onder artikel 13 verbinden de staten zich ‘te waarborgen dat eenieder die geen toereikende inkomsten heeft en niet in staat is zulke inkomsten door eigen inspanning of met andere middelen te verwerven, in het bijzonder door uitkeringen krachtens een stelsel van sociale zekerheid voldoende bijstand verkrijgt en in geval van ziekte de voor zijn toestand vereiste verzorging geniet’. Hieruit blijkt duidelijk dat bepaalde minimumnormen moeten worden verzekerd (Chinkin 2009: 31).

Het ESH is in 1980 voor Nederland in werking getreden.²⁹ In 2004 stemde Nederland in met de herziene versie van het ESH. Net als bij het IVESCR oordeelt de regering dat “de verdragsbepalingen zich in het algemeen niet lenen voor rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde”,³⁰ en dus niet door individuen rechtstreeks kunnen worden ingeroepen voor de nationale rechter. De regering schreef over het advies van de Raad van State:

“De bepalingen van het herziene Handvest bevatten blijkens hun bewoordingen verplichtingen voor de ratificerende staten om maatregelen te nemen – van wetgevende aard of anderszins – teneinde de nader in die bepalingen aangeduide doelstellingen te realiseren. Daarenboven is door bewoordingen als «passend», «redelijk», «zo nodig», «zo mogelijk», etcetera tot uitdrukking gebracht dat die staten daarbij over een ruime discretionaire marge beschikken, wat betreft de aard van de te nemen maatregelen dan wel toe te kennen rechten. Een en ander impliceert naar het oordeel van de regering, dat van rechtstreeks werkende verdragsnormen in het algemeen geen sprake kan zijn. (...) Dit laat overigens onverlet dat de gebondenheid van de staat aan de verdragsnormen wel met zich meebrengt dat de Nederlandse staatsinstellingen – binnen de grenzen die door de wetgeving aan hun taakvervulling zijn gesteld – gehouden zijn bij hun besluiten en maatregelen mede de normen van het herziene Handvest in hun overwegingen te betrekken.”³¹

De bepalingen van het ESH hebben dus – uitzonderingen daargelaten³² – geen algemene rechtstreekse werking. Nationale rechters hebben zich op het standpunt gesteld dat de uitspraken van het ECSR weliswaar niet juridisch bindend zijn, maar wel een belangrijke indicatie zijn van de uitleg van de verplichtingen die Nederland is aangegaan onder het ESH (Donders 2014: 257).

Het Handvest van de Grondrechten van de EU omvat zowel burgerrechten en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten. De laatste groepen rechten zijn wel anders geformuleerd, meer als beleidsdoelstellingen of beginselen

dan als rechten. Het Handvest is van toepassing op handelingen door de instellingen van de EU, en handelingen door de lidstaten, maar alleen voor zover deze betrekking hebben op het ten uitvoer brengen van het recht van de EU (artikel 51).

6.3.3 SAMENHANG ECONOMISCHE, SOCIALE EN CULTURELE RECHTEN EN BURGERRECHTEN EN POLITIEKE RECHTEN

Hoewel burgerrechten en politieke rechten vaak worden onderscheiden van economische, sociale en culturele rechten, wordt dit onderscheid ook veelvuldig (en in toenemende mate) betwist. Bij het benadrukken van de verschillen wordt vaak gewezen op het feit dat burgerrechten en politieke rechten klassieke vrijheidsrechten zijn, waarbij de nadruk ligt op individuele vrijheden en overheids-onthouding, terwijl economische, sociale en culturele rechten betrekking hebben op welzijn, en een actieve rol van de overheid vergen (Donders 2014: 254). Daarnaast wordt gesteld dat burgerrechten en politieke rechten zonder veel kosten door de overheid kunnen worden geïmplementeerd, en dus onmiddellijk kunnen worden nageleefd, terwijl economische, sociale en culturele rechten slechts op geleidelijke wijze kunnen worden verwezenlijkt (Coomans en Kamminga 2014: 17). Een logisch gevolg van deze verschillen zou zijn dat economische, sociale en culturele rechten – in tegenstelling tot burgerrechten en politieke rechten – meer vrijblijvende intentieverklaringen in plaats van juridisch afdwingbare rechten behelzen.

De verschillende categorieën rechten hebben bij nadere beschouwing echter ook veel overeenkomsten. Burgerrechten en politieke rechten vragen soms ook om positief handelen en financiële middelen – en daarmee beleidsafwegingen – van de staat. Denk aan de demonstratievrijheid, het kiesrecht of het recht op een eerlijk proces. Daarnaast beschermen sommige economische en sociale rechten vrijheden die juist vragen om niet-handelen door de staat en niet direct financiële middelen vergen, zoals de vrijheid van onderwijs en wetenschap en het recht om een vakbond op te richten (Donders 2014: 254). Inmiddels is dan ook breed aanvaard dat het verschil tussen deze (categorieën) rechten niet scherp is.³³

Ook de mensenrechtenverdragen zijn onderling verweven. Dit blijkt misschien wel het sterkst uit het feit dat verdragen die kwetsbare groepen beschermen, zoals het Vrouwenrechtenverdrag, het Kinderrechtenverdrag en het Verdrag voor Mensen met een Bepkering, zowel economische, sociale en culturele als burgerrechten en politieke rechten omvatten. Uit artikel 31(3)(c) van het Verdrag van Wenen vloeit voort dat bij de interpretatie van een mensenrechtenverdrag acht moet worden geslagen op andere mensenrechtenverdragen (Vlemminx 2015). Zo interpreteert het ECSR de bepalingen in het ESH in het licht van andere internationale mensenrechtenverdragen, met name het Kinderrechtenverdrag (Donders 2014: 259), en gebruikt het EHRM de (interpretatie van) economische en sociale rechten in verdragen als het ESH bij de uitleg van het EVRM.³⁴

De Nederlandse rechter maakt ook gebruik van de sterke onderlinge verwevenheid van de internationale rechtsorde bij de mensenrechten (Vlemminx 2015). Een goed voorbeeld vormt het arrest van de Hoge Raad dat zag op de vraag of, en zo ja op welke wijze, de staat dient te voorzien in de opvang van uitgeprocedeerde minderjarigen indien hun eveneens hier te lande verblijvende ouders niet meewerken aan uitzetting. De Hoge Raad oordeelde dat de staat verplicht is te waken voor de rechten en belangen van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden, ook waar het gaat om minderjarige vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel, mede omdat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van hun familieleden. De Hoge Raad baseert deze verplichting van de staat op artikel 8 EVRM en artikel 3 Kinderrechtenverdrag, en brengt bij de uitleg daarvan ook het in het ESH vastgelegde recht van kinderen op bescherming (artikel 17) en op huisvesting (artikel 31) in rekening, alsmede de uitleg daarvan door het ECSR.³⁵

De opvatting dat economische, sociale en culturele rechten niet-afdwingbaar voor de rechter zijn, behoeft dus nuancering. Deze rechten bevatten ‘minimum kernverplichtingen’ die (mogelijk) wel afdwingbaar zijn voor een rechter. Bovendien kunnen deze rechten door hun onderlinge samenhang met burgerrechten en politieke rechten wel degelijk voor rechters worden ingeroepen en tot rechtens afdwingbare verplichtingen voor staten leiden. Vooral belangrijk is te benadrukken dat de vraag of rechten al dan niet voor een rechter kunnen worden afgedwongen, losstaat van de verplichtingen die deze rechten meebrengen voor de staat.

6.4 OVERHEID EN FILANTROPIE: RISICO'S VOOR MENSENRECHTEN

De essentie van de discussie over de mogelijke wisselwerking tussen overheid en filantropie en de gevolgen daarvan voor de eerbiediging, bescherming en bevordering van mensenrechten is eenvoudig. Staten hebben de plicht mensenrechten op hun grondgebied en binnen hun rechtsmacht te waarborgen. Dit geldt onverkort voor een terugtrekkende en/of bezuinigende (centrale) overheid. In de woorden van het College voor de Rechten van de Mens: ‘Bezuinigingen mogen er niet toe leiden dat de kernverplichtingen van de overheid, die voortvloeien uit mensenrechten, in het geding komen. Ook de lokale overheid is verplicht mensenrechten na te leven. Decentralisatie, deregulering en zelfs privatisering zijn op zichzelf geen probleem, zolang de rechten van de mens maar gegarandeerd blijven. Dat is een verantwoordelijkheid die de rijksoverheid nooit kan wegbezuinigen.’³⁶

Mensenrechten beschermen de menselijke waardigheid en het zijn minimumnormen. Dat betekent dat zij een ondergrens aangeven: het niveau van bescherming mag nooit zakken onder dat wat als mensenrecht gegarandeerd is. Bij alle beleidskeuzes, ook in economisch moeilijke tijden als bezuinigingsmaatregelen nodig zijn, blijven de verplichtingen die uit mensenrechtenverdragen voort-

vloeien, overeind. Elk recht heeft voorts een kernverplichting waar een overheid nooit aan voorbij kan gaan. Voorbeelden hiervan zijn de verplichtingen ervoor te zorgen dat maatregelen niet discriminerend zijn, groepen die worden geraakt kunnen participeren in de besluitvorming, toename van de sociale ongelijkheid binnen de perken blijft, en dat de maatregelen de rechten van de kwetsbaarste groepen niet buitenproportioneel hard treffen.³⁷

Er zijn grofweg twee bewegingen gaande die gevolgen hebben voor de bescherming en bevordering van mensenrechten in Nederland. In de eerste plaats is dat het pakket aan bezuinigingsmaatregelen dat werd doorgevoerd om de overheidsbegroting op orde te krijgen, met een versobering van collectieve voorzieningen, inclusief sociale voorzieningen en uitkeringen, tot gevolg. In de tweede plaats is dat de decentralisatie van een groot aantal taken van het rijksniveau naar het niveau van de gemeenten. Het proces van decentralisatie betekent dat gemeenten actiever moeten worden op terreinen die mensen en hun rechten direct raken. Het moge duidelijk zijn dat deze processen invloed hebben op voorzieningen als zorg, huisvesting en onderwijs, en kunnen leiden tot een verzwakking van 'het sociale vangnet', het geboden bestaansminimum. Deze voorzieningen, die voornamelijk beschermd worden onder economische en sociale rechten als het recht op gezondheid, het recht op onderwijs en recht op sociale zekerheid, hebben soms zwaar te leiden onder een terugtrekkende (nationale) overheid. Bezuinigingen kunnen ook raken aan de bescherming van culturele rechten, zoals het recht om deel te nemen aan het culturele leven, de toegang tot en bescherming van materieel en immaterieel cultureel erfgoed, en het recht van personen die tot minderheden behoren om hun eigen cultuur te beleven.

Private actoren begeven zich vaak ook op deze terreinen en stappen daarbij regelmatig in het gat dat de overheid laat vallen. Bedrijven zien in toenemende mate de voordelen van maatschappelijk verantwoord ondernemen voor hun *license to operate*, hun imago en (dus) hun winst. Vaak gebeurt dit in samenwerking met de overheid. Een voorbeeld is de eerder genoemde Maatschappelijke Alliantie, die zich inzet voor "een betere samenleving door fondsen, bedrijven en de overheid bij elkaar te brengen en gezamenlijk de impact van maatschappelijke initiatieven te vergroten". De Maatschappelijke Alliantie richt zich op de thema's Veilig en Gezond Opgroeien, *Healthy Life*, Migratie, Circulaire Economie en Cultureel Erfgoed, thema's die nauw verbonden zijn aan het recht op gezondheid, het recht op een adequate levensstandaard (van migranten), recht op land en andere natuurlijke hulpbronnen, recht op deelname aan het culturele leven, et cetera. Op internationaal terrein levert de Maatschappelijke Alliantie "een actieve bijdrage aan de Nederlandse uitwerking van de *Sustainable Development Agenda* van de Verenigde Naties". Zo wordt het voor de overheid steeds aantrekkelijker om investeringen op

het gebied van duurzaamheid, milieu en klimaat, armoede, ontwikkeling en mensenrechten of cultuur door te schuiven en over te laten aan de private en filantropische sector.

Zoals gezegd, heeft de staat niet alleen de plicht zelf geen mensenrechten te schenden, maar moet hij ook schendingen van mensenrechten door private actoren voorkomen. Dit doet de staat vooral via nationale wetgeving en handhaving op het terrein van het strafrecht en het privaatrecht. De vraag is echter in hoeverre de overheid verder moet gaan in het reguleren van filantropische instellingen op het moment dat zij zich begeven op het terrein van de economische, sociale en culturele rechten. Samenwerkingsverbanden zoals de Maatschappelijke Alliantie maar ook fiscale voorwaarden voor het verkrijgen van de status van algemeen nut beogende instelling (ANBI), zijn voorbeelden waarbij de overheid reeds probeert om inzicht te krijgen in en (deels) greep te houden op de bestemming van filantropische gelden.

De filantropische sector is geen partij bij mensenrechtenverdragen, en dus leggen deze verdragen geen juridische verplichtingen op aan filantropische instellingen. Deze kunnen dan ook niet juridisch aangesproken worden op een mogelijk tekort schieten in de bescherming en bevordering van mensenrechten. Het is echter niet ondenkbaar of onmogelijk dat filantropische instellingen op een bepaalde manier mensenrechtelijke verantwoording afleggen over hun bestedingen of over de gemaakte keuzes wat wel en niet te doen. Veel van bovengenoemde aspecten van de bescherming en bevordering van economische, sociale en culturele rechten zouden ook betekenis kunnen en wellicht moeten hebben voor filantropische organisaties en zij zouden zeker een plaats moeten hebben in de samenwerking tussen de overheid en filantropie. Het is mogelijk en wenselijk dat de overheid afspraken maakt met filantropische instellingen daar waar zij (deels) treden in essentiële overheidsfuncties die raken aan mensenrechten, in het bijzonder economische, sociale en culturele rechten. Zo zouden de filantropische organisaties kunnen worden aangespoord een mensenrechtenbenadering toe te passen op hun projecten en uitgaven. Dit betekent niet dat elk project een mensenrechtenproject moet zijn of specifiek mensenrechten moet bevorderen, maar wel dat mensenrechtenbeginselen sterk meewegen of zelfs bepalend zijn in de besluitvorming, uitvoering en verantwoording. Deze beginselen omvatten bijvoorbeeld het beginsel van gelijke rechten en non-discriminatie, speciale aandacht voor kwetsbare groepen, de dimensies van beschikbaarheid, toegankelijkheid en aanvaardbaarheid, en het idee van het minimumniveau van deze rechten dat altijd gegarandeerd moet worden. De filantropische sector en de Maatschappelijke Alliantie zouden deze beginselen kunnen omarmen in de centrale missie. Samen met toezichthouders, zoals het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF), zouden deze ook nader kunnen worden vastgelegd in bijvoorbeeld gedragscodes.

6.5 BED-BAD-BROODAKKOORD

De wisselwerking tussen de overheid en de filantropische sector en de implicaties daarvan voor (met name) economische, sociale en culturele rechten kan mooi worden geïllustreerd aan de hand van het zogenoemde bed-bad-broodakkoord.

De Protestantse Kerk in Nederland (PKN) schrijft eind 2012 een brief aan staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie), waarin zij aandacht vraagt voor ‘de grote aantallen niet toegelaten en in procedure zijnde mensen die zonder voorzieningen op straat worden gezet’:

“In Nederland kennen we de onzes inziens vreemde situatie dat de landelijke overheid zichzelf in deze niet als probleemeigenaar benoemt, maar in feite de niet toegelaten vreemdeling als probleem de publieke ruimte in de schoot werpt. Dit alles zorgt voor humanitaire drama’s die zich afspelen op de straten van gemeentes en voor het oog van de samenleving, waaronder de kerken. Wij willen u oproepen (...) de mensen die het betreft in elk geval bad, bed en brood aan te bieden. Graag willen we met u verder nadenken over oplossingen.”³⁸

In 2013 diende de PKN (via de koepelorganisatie Conferentie van Europese Kerken) een klacht in tegen de Nederlandse Staat bij het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR). De klacht richt zich op het onthouden van het recht op voedsel, kleding en onderdak aan ongedocumenteerden. Dit is volgens de PKN in strijd met het ESH. De PKN is van mening dat het recht op voedsel, kleding en onderdak nauw verbonden is met het recht op leven en cruciaal voor het respect voor ieders menselijke waardigheid.

Bij gebrek aan bed-bad-broodvoorzieningen door de overheid bieden kerken noodopvang aan mensen zonder verblijfspapieren. De Rotterdamse Pauluskerk, bijvoorbeeld, biedt uitgeprocedeerde asielzoekers dergelijke opvang.³⁹ In een artikel in *Trouw* uit 2012 valt te lezen dat de meeste inwoners van Rotterdam positief staan tegenover opvang, maar er weinig voor voelen om mee te betalen aan de kosten van voorzieningen voor de (destijds) circa 20.000 vluchtelingen zonder verblijfspapieren in de stad. Dat is een taak van de overheid vinden zij, zo blijkt uit een onderzoek onder ruim 1200 Rotterdammers. In een reactie zegt een predikant van de Pauluskerk: ‘Dat vinden wij ook. Maar als de overheid deze mensen niet fatsoenlijk opvangt, ze het bestaansminimum onthoudt, dan bieden wij dat. Onder protest.’⁴⁰

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is afgesproken dat uitgeprocedeerde asielzoekers die Nederland niet zelfstandig en zo snel mogelijk verlaten, een beperkte periode worden opgevangen in een van de acht op te richten LVV (Lande-

lijke vreemdelingenvoorziening)-locaties. De eerste twee weken geldt geen voorwaarde tot meewerken aan terugkeer naar land van herkomst, daarna moeten zij meewerken aan terugkeer. In het regeerakkoord staat verder:

“Wanneer zij niet serieus werken aan terugkeer naar land van herkomst wordt hen opvang en ondersteuning ontzegd. Hiertoe wordt een akkoord gesloten met de VNG. Gemeenten kunnen vertrekplichtigen vervolgens naar de LVV locaties verwijzen. Daarbij blijft individuele noodopvang voor enkele dagen op basis van de openbare orde mogelijk, maar niet eigen bed-bad-brood voorzieningen.”⁴¹

Volgens de uitspraak van het ECSR van 1 juli 2014 is de Nederlandse overheid verplicht opvang te bieden aan dakloze vreemdelingen, ook indien zij niet vrijwillig meewerken aan hun terugkeer. In het kader van het ESH en de rechten die hieraan worden ontleend, is de toegang tot deze opvang onvoorwaardelijk:

“The Charter requires that emergency social assistance be granted without any conditions. (...) The Committee equally considers that the provision of emergency assistance cannot be made conditional upon the willingness of the persons concerned to cooperate in the organisation of their own expulsion.”⁴²

Volgens het ECSR schendt Nederland dus de fundamentele rechten van mensen zonder verblijfstitel door hen uit te sluiten van basisvoorzieningen als voeding, kleding en onderdak. Met deze uitspraak negeert het ECSR het feit dat de rechten uit het ESH alleen van toepassing zijn op mensen die rechtmatig in een land verblijven. In dat opzicht stelt het ECSR dat wanneer de menselijke waardigheid in het geding is, de beperkingen in de werkingssfeer van het ESH niet zodanig mogen worden uitgelegd dat migranten hun fundamentele rechten wordt ontzegd.⁴³

Het EHRM werd gevraagd uitspraak te doen in de zaak van een Ethiopische vluchteling die om opvang vroeg bij de gemeente Amsterdam.⁴⁴ Naar aanleiding van de uitspraak van het ECSR besloot de gemeente Amsterdam betrokkene nachtopvang, een avondmaaltijd en een ontbijt aan te bieden. Betrokkene maakte echter geen gebruik van deze mogelijkheid omdat hij ook overdag een opvangplek wilde. Het EHRM oordeelde dat het voorzieningstelsel van de Nederlandse overheid voor irreguliere migranten, waarmee expliciet ook de gemeentelijke bed- bad-broodopvang werd bedoeld, tezamen een adequaat systeem vormde om te voorkomen dat zij in een situatie van extreme armoede terecht zouden komen.⁴⁵

De overheid (i.c. de gemeente) handelde dus in overeenstemming met de mensenrechten door bed-bad-broodvoorzieningen te bieden. Uit de uitspraak lijkt echter ook op te maken dat de rijksoverheid zich schuldig zou maken aan schending van het EVRM als het de gemeenten verbiedt bed, bad en brood te bieden en zelf ook geen voorzieningen zonder voorwaarden vooraf biedt.

Het VN ESCR Comité onderzocht in de zomer van 2017 in hoeverre de Nederlandse overheid het IVESCR in de praktijk naleeft. In de conclusies stelt het Comité vast dat de Nederlandse praktijk ten aanzien van ongedocumenteerde vreemdelingen niet in overeenstemming is met het Verdrag:

“The Committee is concerned that restrictive provisions in, inter alia, the Benefit Entitlement Act, which links access to housing, education and welfare benefits to legal residency status, have contributed to a precarious situation for undocumented migrants and rejected asylum seekers in the State party. The Committee is further concerned that access to food, water and housing are not guaranteed under the Act. The Committee also notes with concern that the Government has made access to housing for undocumented migrants conditional upon a “demonstrated willingness to return to the country of origin” and that it has threatened to sanction municipalities that continue to provide shelter to undocumented migrants.”⁴⁶

Daarmee heeft het ESCR Comité zich gevoegd bij het oordeel van het ECSR in de uitleg dat de toegang tot deze voorzieningen onvoorwaardelijk dient te zijn. Het deed Nederland de aanbeveling om zijn kernverplichtingen onder het IVESCR na te komen en te verzekeren, door aan deze groep ten aanzien van huisvesting, gezondheid en onderwijs in ieder geval een minimaal essentieel niveau van die rechten te bieden:

“(...) the Committee reminds the State party of its obligation to ensure that all persons in its jurisdiction enjoy the minimum essential levels of each of the rights in the Covenant, including the rights to food, housing, health, water and sanitation. The Committee urges the State party to:

- (a) Refrain from making access to food, water and housing conditional on an individual’s willingness to return to his or her country of origin;
- (b) Put in place a comprehensive strategy to ensure that everyone, including undocumented migrants, enjoy the minimum essential levels of all Covenant rights and ensure it is supported by adequate funding.”⁴⁷

De Raad van State bepaalde dat de Nederlandse staat voorwaarden mag verbinden aan de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers.⁴⁸ Zo moeten zij vrijheidsbeperkingen aanvaarden en meewerken aan vertrek. In dat geval kunnen zij wor-

den overgeplaatst naar een ‘vrijheidsbeperkende locatie’. Wie niet wil meewerken, krijgt geen opvang. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep sloot hierbij aan.⁴⁹ Beide instanties noemen de beslissingen van het ECSR gezaghebbend, maar niet juridisch bindend.

Het College voor de Rechten van de Mens toont zich teleurgesteld over de uitspraken van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep:

“Het College vindt dat vanuit mensenrechtelijk perspectief ongedocumenteerde vreemdelingen minimaal recht op onderdak en drie maaltijden per dag hebben. Dat neemt niet weg dat op hen nog steeds de verplichting rust Nederland te verlaten. Aan de toegang tot deze voorzieningen mag de overheid geen voorwaarden stellen, zoals de eis om mee te werken aan vertrek naar het land van herkomst.”⁵⁰

Volgens de internationale toezichthouders en het College voor de Rechten van de Mens mag de bed-bad-broodregeling niet voorwaardelijk zijn op basis van meewerken aan vertrek. De Nederlandse overheid doet dat toch, en schendt daarmee de fundamentele rechten van migranten zonder verblijfspapieren, aldus de toezichthouders. De filantropische sector, in dit geval een kerkgenootschap, stapte in dat gat door noodopvang te bieden. Daarmee wordt de filantropische sector een achtervang voor het falen van de staat, terwijl juist de staat altijd verantwoordelijk is voor het garanderen van de minimumstandaard. Dit ontslaat de staat evenmin van de plicht om te voorkomen dat deze filantropische instellingen mensenrechten schenden. De staat zou bijvoorbeeld moeten verbieden dat de kerken in de opvang een ongeoorloofd onderscheid maken tussen bepaalde etnische groepen. Ook zullen de kerken speciale aandacht moeten hebben voor kwetsbare groepen zoals alleenstaande vrouwen, kinderen en mensen met een beperking. In dit voorbeeld lijkt de staat zelf niet te voldoen aan de verplichtingen die mensenrechten opleggen. Daarvoor blijft zij zelf te allen tijde verantwoordelijk. Maar ook als de overheid wel aan het minimum zou voldoen en de filantropische sector bepaalde additionele taken op zich neemt, is een mensenrechtenbenadering mogelijk en gewenst.

6.6 CONCLUSIE

Over de vraag in hoeverre de overheid en de filantropische sector communicerende vaten zijn, kan worden getwist. Dat geldt niet voor de vraag op wie in de eerste plaats de verplichting rust tot het garanderen van de bescherming en bevordering van mensenrechten. De staat blijft altijd de eerste verantwoordelijke, en het kan deze verantwoordelijkheid niet doorschuiven, zeker niet waar het gaat om kernverplichtingen. Een zekere minimumstandaard – of *minimum essential level* –

moet altijd door de staat gegarandeerd worden. Daarnaast en daarbovenop kan de filantropie een rol spelen. Filantropische instellingen zijn echter niet direct gebonden aan internationale mensenrechtenverdragen, en hun directe verantwoordelijkheden liggen daarom anders.

De essentie van de filantropie is de factor *vrijwilligheid*: het gaat om het vrijwillig en onverplicht geven van geld, goederen of inzet door particulieren, bedrijven en fondsen gericht op het ondersteunen van een maatschappelijk doel of ten behoeve van algemeen nut. Hoewel niet juridisch gebonden aan internationale mensenrechtenverdragen, zullen filantropische initiatieven wel rekening moeten houden met mensenrechten als zij zich begeven op terreinen die deze rechten raken en zeker als zij hierbij, gewild of ongewild, direct of indirect, taken van de staat overnemen.

De bescherming en bevordering van economische, sociale en culturele rechten worden gekenmerkt door het beginsel van geleidelijke verwezenlijking (*progressive realization*). Dit betekent dat de staat een blijvende verplichting heeft om zo snel en doeltreffend mogelijk toe te werken naar de verwezenlijking van deze rechten. Regressieve maatregelen, waarbij het bereikte beschermingsniveau daalt, zijn alleen mogelijk onder heel bijzondere omstandigheden. De staat heeft daarnaast de onmiddellijke verplichting om ervoor te zorgen dat deze rechten zonder discriminatie kunnen worden uitgeoefend. De staat dient daarbij speciale aandacht te geven aan de kwetsbaarste en meest gemarginaliseerde groepen.

Dit soort juridische verplichtingen geldt niet voor de filantropische sector. Filantropische instellingen zijn vrij om eigen keuzes te maken bij de besteding van financiële middelen. Zij kunnen en mogen, in tegenstelling tot de staat, altijd de geldkraan dichtdraaien en zij mogen zich specifiek richten op bepaalde groepen.

De vraag is of de overheid binnen de eigen verplichtingen tot bescherming meer regulerend moet optreden in relatie tot de filantropie, zeker als deze zich actief begeeft op terreinen die raken aan mensenrechten, in het bijzonder economische, sociale en culturele rechten. Hoewel nooit alle mensenrechtelijke verplichtingen kunnen worden opgelegd aan de filantropische sector en deze ook nooit de taken van de staat volledig kan en moet overnemen, zou de filantropische sector kunnen worden aangespoord een aantal mensenrechtenbeginselen te respecteren. Te denken valt hierbij aan het beginsel van non-discriminatie, ofwel geen onderscheid maken tussen groepen als daar geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voor is. Een ander beginsel zou kunnen zijn dat het stopzetten van steun of het drastisch verminderen ervan alleen kan na een weloverwogen afweging, met een duidelijke rechtvaardiging, waarbij altijd rekening moet worden gehouden met de kern van de rechten. Andere beginselen zouden kunnen zijn transparantie en verantwoording afleggen inzake keuzes en beleid en speciale aandacht voor en participatie van

betrokken en/of kwetsbare groepen. Het komt meer in het algemeen neer op respect voor mensenrechten, met name het proberen te voorkomen van schendingen (Hesselman et al. 2017: 18-19).

De overheid zou deze beginselen kunnen opnemen in de samenwerking met de filantropische sector. Het is een feit dat de overheid, door het maken van afspraken met de filantropische sector, reeds enige richting kan geven aan – en invloed kan hebben op – de besteding van filantropisch geld. Filantropie wordt van overheidswege financieel ondersteund door het belastingvoordeel dat filantropische stichtingen krijgen als zij de ANBI-status genieten. Enkele voorwaarden van de ANBI-status, zoals integriteit en transparantie, raken al aan mensenrechtenbeginselen, maar respect voor beginselen van mensenrechten zou een explicietere plaats kunnen krijgen. Daarnaast lijkt de overheid meer invloed te willen uitoefenen door geformaliseerde samenwerking met de filantropiesector. Het convenant *Ruimte voor geven* uit 2011 en de Maatschappelijke Alliantie passen binnen deze trend van meer samenwerking. In de missie van de Maatschappelijke Alliantie zouden ook mensenrechtenbeginselen en respect voor mensenrechten kunnen worden opgenomen. Daarnaast zou de filantropische sector, of individuele instellingen, zich kunnen verbinden aan deze beginselen, bijvoorbeeld door middel van het vaststellen van bepaalde gedragscodes.

Mensenrechten zijn geen kwestie van vrijblijvendheid, weldoenerij of liefdadigheid, juist niet. Het zijn rechten die mensen hebben als mens om een vrij en menswaardig bestaan te kunnen leiden. Dat lijkt soms op gespannen voet te staan met de filantropie, die weliswaar uitgaat van het zorgen voor mensen en het verbeteren van de levenskwaliteit of het ontwikkelingspotentieel van mensen, maar dat niet noodzakelijkerwijs doet vanuit het idee dat mensen fundamentele rechten hebben op een aantal van de voorzieningen die worden gesteund. Het zou echter niet mistaan als deze sector zich actief verbindt aan een mensenrechtelijke benadering, zonder hierbij afbreuk te doen aan de primaire verantwoordelijkheid van de staat voor de bescherming en bevordering van mensenrechten.

NOTEN

- 1 Tweede Kamer (debat 2 juli 2014): 'Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving', beschikbaar op: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/verzorgingsstaat
- 2 De meningen verschillen: met een terugtrekkende overheid zijn er partijen nodig die het stokje overnemen, omdat de behoefte van mensen aan bijvoorbeeld cultuur, natuur of voedselbanken niet zal afnemen. De overheid en de filantropische sector zijn communicerende vaten, stelde Van Eijck, destijds voorzitter van de Stichting Samenwerkende Brancheorganisaties in de Filantropie (SBF). Zie interview in *Trouw*, 21 november 2011. Anderen stellen dat deze relatie meer complex is en dat toenemende particuliere giften nooit afnemende overheidsbijdragen volledig compenseren (De Wit 2018).
- 3 Het convenant noemt met name de terreinen gezondheidszorg, cultuur, natuur, milieu, onderwijs, wetenschap, ontwikkelingssamenwerking, sport, leefbaarheid en welzijn.
- 4 Zie intermezzo over de Maatschappelijke Alliantie.
- 5 Voor deze rechten wordt ook wel de term 'sociaal-economische mensenrechten' gebruikt. Wij volgen hier de benaming zoals verwoord in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966).
- 6 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2017) *General comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, E/C.12/GC/24 (paragraaf 21). Deze General Comments zijn niet juridisch bindend, maar vormen wel een gezaghebbende interpretatie van het verdrag.
- 7 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2017) *General comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, E/C.12/GC/24 (paragraaf 22).
- 8 De verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren is een minimumvoorwaarde (*minimum expectation*) die in detail is uitgewerkt in (de tweede pijler van) de VN-richtlijnen voor bedrijfsleven en mensenrechten.
- 9 En specifiekere thema's als mensenrechten (subthema's: kinderrechten, vrouwenrechten en rechten van seksuele minderheidsgroepen), en toegang tot essentiële diensten voor de armen (subthema's: water, educatie, gezondheidszorg en energie).
- 10 Klimaatverandering is bijvoorbeeld gelinkt aan het recht op leven (artikel 6 IVBPR) en het recht op gezondheid (artikel 12 IVESCR, zie met name ook artikel 12(2)(b)). Biodiversiteit wordt gelinkt aan het 'recht op zelfbeschikking' ('Alle volken kunnen ter verwezenlijking van hun doeleinden vrijelijk beschikken over hun natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen', artikel 1(2) IVBPR en IVESCR) en het recht op gezondheid. Met betrekking tot toegang tot kunst en cultuur: iedereen heeft recht op deelname aan het culturele leven, bescherming van cultureel erfgoed, enzovoorts (artikel 15 IVESCR).
- 11 Het bedrijfsleven hanteert in toenemende mate de "Sustainable Development Goals" (SDG's) als leidraad. De Maatschappelijke Alliantie, een samenwerkingsverband van de sector filantropie, het bedrijfsleven en de overheid, levert bijvoorbeeld een actieve bijdrage aan de

- Nederlandse uitwerking van de SDG's. Deze SDG's hebben veel raakvlakken met mensenrechten. Het Deense Mensenrechteninstituut heeft de raakvlakken uitgewerkt, beschikbaar op: <http://sdg.humanrights.dk/>
- 12 Zie bijvoorbeeld 'Eerste Nederlandse SDG-rapportage', waarin niet alleen de implementatie van de SDGs door de Rijksoverheid (deel B) en decentrale overheden (deel C) wordt besproken, maar ook door bedrijfsleven en financiële sector (deel D), maatschappelijk middenveld (deel E) en kennisinstellingen (deel F); beschikbaar op: www.sdg nederland.nl/wp-content/uploads/2017/03/Nederlandse-SDG-Rapportage-2017.pdf
- 13 Het recht op een schoon milieu wordt gerekend tot de collectieve mensenrechten. Het is niet uitdrukkelijk opgenomen in bijvoorbeeld de VN-verdragen van 1966, maar zou kunnen worden teruggevoerd op de bepaling over 'omgevingshygiëne' of die over natuurlijke hulpbronnen. Volgens sommigen zijn mensenrechten en klimaatverandering onlosmakelijk met elkaar verbonden: www.sg.uu.nl/nieuws/2011/mensenrechten-en-klimaatverandering-onlosmakelijk-verbonden
- 14 Nicola Jägers (2013) *Het belang van een mensenrechtenperspectief in tijden van bezuinigingen en decentralisatie*, lezing ministerie van Binnenlandse Zaken: "De gevolgen van bezuinigingen laten zich voelen in een breed scala aan mensenrechten. Burger- en politieke rechten zijn in het geding; denk bijvoorbeeld aan omstandigheden van detentie en toegang tot het recht. (...) Maar het is evident dat met name de economische en sociale rechten, de rechten die er voor moeten zorgen dat mensen de mogelijkheid hebben om autonoom vorm te kunnen geven aan hun leven, onder druk staan in tijden van bezuinigingen". Beschikbaar op: <http://kks.verdus.nl/>
- 15 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990) *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Paragraaf 1, of the Covenant)*, E/1991/23 (paragraaf 9).
- 16 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990) *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Paragraaf 1, of the Covenant)*, E/1991/23 (paragrafen 1-2); Zie ook website OHCHR: "Even though States may realize economic, social and cultural rights progressively, they must also take immediate action, irrespective of the resources they have, in five areas: elimination of discrimination; economic, social and cultural rights not subject to progressive realization; obligation to "take steps"; non-retrogressive measures; and minimum core obligations". Beschikbaar op: www.ohchr.org/
- 17 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990) *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Paragraaf 1, of the Covenant)*, E/1991/23 (paragraaf 9).
- 18 Zie bijvoorbeeld General Comment 12 over het recht op adequate voeding (paragrafen 6-13); General Comment 13 over het recht op onderwijs (paragraaf 6) en General Comment 14 over het recht op gezondheid (paragraaf 12).
- 19 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990) *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Paragraaf 1, of the Covenant)*, E/1991/23 (paragraaf 10); Een Staat waarin een aanzienlijk aantal mensen verstoken blijft van essentiële levensmiddelen, essentiële basale gezondheidszorg, opvang en huisvesting, of de meest elementaire vormen van onderwijs, voldoet dus *prima facie* niet aan zijn verplichtingen onder het Verdrag. Meer informatie over deze minimum kernverplichtingen is te vinden

- in diverse General Comments. Minimum kernverplichtingen op het gebied van gezondheid zijn te vinden in General Comment 14 (paragraaf 43-44); voor onderwijs, zie General Comment 13 (paragraaf 57); voor voedsel, zie General Comment 12 (paragraaf 8); voor sociale zekerheid, zie General Comment 19 (paragraaf 59-60); en voor cultuur, zie General Comment 21 (paragraaf 55).
- 20 Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2013) *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on austerity measures and economic and social rights*, E/2013/82 (paragraaf 9).
- 21 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990) *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Paragraaf 1, of the Covenant)*, E/1991/23, paragraaf 10: "If the Covenant were to be read in such a way as not to establish such a minimum core obligation, it would be largely deprived of its *raison d'être*."
- 22 *Kamerstukken II 1975/76*, 13932 (R1037), 3 (MvT), p. 45.
- 23 HR 7 mei 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZCO955, AB 1993/440; CRvB 9 mei 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AX2177.
- 24 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2017) *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, E/C.12/NLD/CO/6.
- 25 ECSR 7 november 2003, 13/2002 (Autism-Europe/Frankrijk), Decision on the Merits (para. 53-54); ECSR 30 november 2006, 31/2005 (European Roma Rights Centre/Bulgarije), Decision on the Merits (paragraaf 37). In deze laatste zaak werd bepaald dat: *As regards the adequacy of the measures taken by the Government, the Committee firstly considers that the national authorities are better placed to evaluate the needs of their country (...), and that it is not the task of the Committee to substitute itself in determining the policy best adapted to the situation. Nonetheless, (...) the measures taken must meet the following three criteria: (i) a reasonable timeframe, (ii) a measurable progress and (iii) a financing consistent with the maximum use of available resources.*
- 26 European Social Charter, Part V – Article E – Non-discrimination: *The enjoyment of the rights set forth in this Charter shall be secured without discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national extraction or social origin, health, association with a national minority, birth or other status.*
- 27 European Social Charter: Collected texts (7th edition) Updated: 1st January 2015, Explanatory Report to the European Social Charter, p. 166-167 (122-123); Behalve 6 van de 9 kernrechten, dienen Staten in totaal minimaal 16 (van de 31) volledige artikelen of 63 (van de 98) paragrafen te aanvaarden.
- 28 Europees Sociaal Handvest, deel III, Artikel A(1)(b).
- 29 Nadat Nederland het in 1961 had ondertekend.
- 30 Goedkeuring van het op 3 mei 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Sociaal Handvest (herzien), met Bijlage, en van het op 9 november 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest betreffende een systeem voor collectieve klachten (Trb. 2004, 13 en Trb. 2004, 14) (Memorie van Toelichting).
- 31 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 29 941, nr. 4, p. 8.

- 32 Ten aanzien van artikel 6, vierde lid, van het Handvest (recht op collectieve actie), gelezen in
samenhang met artikel 31 (ESH-oud) heeft de Hoge Raad rechtstreekse werking aangenomen
(HR 30-05-1986, NJ 1986, 688 Spoorwegstaking).
- 33 Dit kwam ook tot uitdrukking in de slotverklaring van de VN-Wereldconferentie die in 1993
te Venen plaatsvond: *'All human rights are universal, indivisible and interdependent and
interrelated'*.
- 34 ECtHR, *Jitka Zehnalová and Otto Zehnal v. the Czech Republic*, decision of 14 May 2002 (inad-
missible) Application No. 38621/97.
- 35 ECLI:NL:HR:2012:BW5328, rov. 3.7.2.
- 36 College voor de Rechten van de Mens, website: www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-u/als-gemeente
- 37 College voor de Rechten van de Mens, website: www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-u/als-gemeente; en VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2016), *Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. E/C.12/2016/1*, paragraaf 4.
- 38 Brief van de generale synode van de PKN aan staatssecretaris Teeven d.d. 8 nov 2012; beschik-
baar op www.protestantsekerk.nl/
- 39 Website Pauluskerk Rotterdam, beschikbaar op <http://pauluskerkrotterdam.nl/vluchtelingen/bed-bad-en-brood/>; hiervoor ontvangt het geen subsidie van de overheid, wel een bij-
drage van het Oranje Fonds.
- 40 'Pauluskerk laat Rotterdam z'n daklozen zien', *Trouw*, 26 oktober 2012.
- 41 *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 54.
- 42 Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands (No. 90/2013) van 1 juli 2014,
gepubliceerd op 10 november 2014, rov. 117.
- 43 Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands (No. 90/2013) van 1 juli 2014,
gepubliceerd op 10 november 2014, rov. 66: *"When human dignity is at stake, the restriction of
the personal scope should not be read in such a way as to deprive migrants in an irregular situ-
ation of the protection of their most basic rights enshrined in the Charter, nor to impair their
fundamental rights, such as the right to life or to physical integrity or human dignity (Defence
for Children International (DCI) v. Belgium, Complaint No. 69/2011, decision on the merits of
23 October 2012, §28)."*
- 44 ECHR, *Gadaa Ibrahim Hunde v the Netherlands*, Application no. 17931/16 (28 July 2016).
- 45 ECHR, *Gadaa Ibrahim Hunde v the Netherlands*, Application no. 17931/16 (28 July 2016), para-
graaf 59: *"The Court reiterates that there is no right to social assistance as such under the Con-
vention and to the extent that Article 3 requires States to take action in situations of the most
extreme poverty – also when it concerns irregular migrants – the Court notes that the Nether-
lands authorities have already addressed this in practical terms. (...) the Netherlands have most
recently set up a special scheme providing basic needs for irregular migrants living in their terri-
tory in an irregular manner (...) [Here the ECHR refers to the Bed, Bath and Bread Scheme]. (...) [I]t is inevitable that the design and practical implementation of such a scheme by local authori-*

ties of different municipalities take time. (...) In these circumstances it cannot be said that the Netherlands authorities have fallen short of their obligations under Article 3 by having remained inactive or indifferent.”

46 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2017) *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, E/C.12/NLD/CO/6 (paragraaf 39).

47 VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2017) *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, E/C.12/NLD/CO/6 (paragraaf 40).

48 Raad van State, ECLI:NL:RVS:2015:3415.

49 Centrale Raad van Beroep, ECLI:NL:CRVB:2015:3803.

50 Website College voor de Rechten van de Mens, beschikbaar op: www.mensenrechten.nl/

LITERATUUR

- Chinkin, C. (2009) *The Protection of Economic, Social and Cultural Rights Post-Conflict*, Paper series commissioned by the Office of the High Commissioner of Human Rights; beschikbaar op: http://www2.ohchr.org/english/issues/women/docs/Paper_Protection_ESCR.pdf
- College voor de Rechten van de Mens (2014) *BAAT bij mensenrechten in het sociale domein*, Utrecht.
- Convenant 'Ruimte voor geven', 21 juni 2011; beschikbaar op <https://goededoelennederland.nl/>
- Coomans, F. en M. Kamminga (2014) 'Rechten van de Mens', in N. Horbach, R. Lefeber en O. Ribbelink, *Handboek Internationaal Recht*, T.M.C. Asser Press.
- Donders, Y. (2014) 'Europa's voorvechter van economische en sociale rechten: het Europees Comité voor Sociale Rechten', *Ars Aequi*, april: 253-261.
- Harris, D. en J. Darcy (2001) *The European Social Charter*, New York: International Publishers.
- Hesselman, M., A. de Wolf, B. Toebes (red.) (2017), *Socio-Economic Human Rights in Essential Public Services Provision*, Routledge.
- Maatschappelijke Alliantie (2015) *Jaarverslag. De kracht van gezamenlijk initiatief*, Den Haag.
- Nieuwenhuis, A., M. den Heijer en A. Hins (2014) *Hoofdstukken Grondrechten*, Ars Aequi Libri.
- Payton, R. (1988) *Philanthropy. Voluntary Action for the Public Good*, New York: Macmillan Publishing Company.
- Vlemminx, F. (2015) 'De Grondwet: Artikel 90 – Bevordering Internationale Rechtsorde', www.nederlandrechtsstaat.nl
- Wit, A. de (2018) *Philanthropy in the welfare state. Why charitable donations do not simply substitute government support*, Amsterdam: Vrije Universiteit (dissertatie).