



## **BED, BAD EN BROOD: *Cities filling the gap?***

Een bestaansminimum voor vreemdelingen - ongeacht hun status - als sociale minimumnorm en de rol van lokale overheden bij de verwezenlijking hiervan.

*‘The conception of human rights, based upon the assumed existence of a human being as such, broke down at the very moment when those who professed to believe in it were for the first time confronted with people who had indeed lost all other qualities and specific relationships – except that they were still human.’*

Hannah Arendt

Universiteit Leiden  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Masterthesis Staats- en Bestuursrecht

Anna Stupers  
1299069

Leiden, november 2017

Begeleider: Dr. mr. A.E.M. Leijten  
Tweede lezer: Prof. mr. drs. M.L.P. Loenen

Aantal pagina's: 64

# VOORWOORD

Voor u ligt de scriptie ter afsluiting van mijn master Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Zowel het staats- als het bestuursrecht heb ik gedurende deze master met plezier en belangstelling bestudeerd. Het lag voor mij dan ook voor de hand een scriptieonderwerp te kiezen dat beide aspecten beslaat en ik heb mij hier met veel enthousiasme in verdiept.

Ik heb mij vaak verbaasd over de manier waarop soms naar vreemdelingen wordt gekeken. De groep wordt niet zelden aangeduid met woorden als 'illegalen' of 'gelukzoekers', woorden die impliceren dat deze groep mensen nergens recht op heeft. Het idee dat 'wij' meer verdienen dan 'zij' heb ik nooit goed begrepen. Wat hebben 'wij' precies gedaan om dit te verdienen? Het komt in feite neer op de 'Lottery of Birth': wij hebben het geluk niet te zijn geboren op een plek waar bommen vallen of geen voedsel meer te vinden is. Niettemin realiseer ik me ook het belang van regulering, stromen mensen in goede banen leiden en grenzen stellen. Mij gaat het erom dat deze regels en grenzen rechtvaardig zijn. Mede hierin ligt voor mij de motivatie voor het onderwerp van deze afstudeerscriptie: een bestaansminimum voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus. Deze discussie is niet enkel juridisch van aard is, maar hangt samen met sociale constructen, politieke discussies en theoretische vraagstukken. Ik heb me daarom niet willen beperken tot een strikt juridische analyse, omdat het betrekken van die maatschappelijke vraagstukken en het analyseren van de wijze waarop verschillende actoren met deze materie omgaan, in mijn optiek van meerwaarde is voor dit debat.

Onmiskienbaar gaat het schrijven van een scriptie niet zonder slag of stoot. 'Hoe meer je leest, hoe minder je weet.' Zo luidt een zin uit een versje dat ik leerde op de basisschool. Tijdens het schrijven van deze scriptie herontdekte ik dit. Je start met een stellige overtuiging, maar naar mate het onderzoek vordert, twijfel je steeds meer aan eerdere opvattingen. Totdat je op een moment denkt: hoe meer ik lees, hoe minder ik weet. Natuurlijk is dat een illusie. Je weet slechts beter van het bestaan van andere perspectieven. Dan sta je voor de keuze om je eigen opvattingen te nuanceren of die van anderen te ontcrachten. Soms is de ene weg de juiste, soms de andere. Ook het lezen van artikelen en rapporten waarin jouw ingevingen van de dag daarvoor al glashelder staan omschreven, schijnt een herkenbaar fenomeen te zijn. Zo zei Philippe van Parijs tijdens een interview in de Correspondent eens dat er eigenlijk twee opties zijn als je een geniaal idee hebt. 'Eén: het is toch niet zo'n briljant idee. Twee: het is inderdaad geniaal, maar het is al veel eerder bedacht.'

Bij al dit soort worstelingen is niets belangrijker dan een goede begeleiding. Ik wil mijn begeleidster Ingrid Leijten dan ook heel hartelijk bedanken voor haar constructieve ondersteuning en feedback. Ik kwam altijd met goede moed uit besprekingen terug en ik waardeer haar flexibiliteit bij deze hulpverlening. Ook wil ik graag een aantal vrienden en mijn ouders bedanken voor hun bemoedigende woorden en voor het meelesen van stukken tekst. Allen, heel hartelijk bedankt!

Ik wens u veel leesplezier.

# INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	2
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding en maatschappelijke relevantie.....	5
1.2 Probleembeschrijving .....	6
1.3 Methode.....	7
1.4 Terminologie.....	8
1.4.1 Gedwongen migratie.....	8
1.4.2 Verschillende categorieën vreemdelingen.....	8
1.4.3 De “ <i>stateless</i> ”.....	9
1.4.4 Bestaansminimum.....	9
<b>2 Rechtstheoretisch uitgangspunt: een bestaansminimum voor vreemdelingen.....</b>	<b>10</b>
2.1 Inleiding.....	10
2.2 De paradox van mensenrechten voor de <i>stateless</i> .....	10
2.2.1 Grondslag van mensenrechten en de rechteloosheid-paradox.....	10
2.2.2 Burgerschap, <i>statelessness</i> en de institutionalisering van mensenrechten.....	12
2.2.3 De huidige vorm van ‘rechteloosheid’ van de <i>stateless</i> .....	13
2.3 Sociale grondrechten voor de <i>stateless</i> .....	15
2.3.1 Toenemend belang van sociaaleconomische rechten.....	15
2.3.2 Ondeelbaarheid van klassieke en sociale mensenrechten.....	16
2.4 Nadere analyse van het recht op een bestaansminimum.....	18
2.4.1 De ‘Core rights’ theorie.....	18
2.4.2 ‘Core rights’ in de Duitse constitutie: het <i>Existenzminimum</i> .....	18
2.4.3 Een bestaansminimum voor de <i>stateless</i> .....	20
2.5 Concluderende opmerkingen.....	21
<b>3 Internationale juridische normen: een sociaal minimum voor vreemdelingen?.....</b>	<b>23</b>
3.1 Inleiding.....	23
3.2 Internationale normen over een bestaansminimum voor vreemdelingen.....	23
3.2.1 Vluchtelingenverdrag en migrantenverdrag.....	23
3.2.2 Het UVRM en sociale kernverplichtingen van het IVESCR.....	23
3.3 Europese juridische normen over sociale minimumnormen voor vreemdelingen.....	26
3.3.1 Het EVRM en sociale voorzieningen.....	26
3.3.2 Het Europees Sociaal Handvest en het ECSR.....	30
3.3.3 De Unierechtelijke positie van uitgeprocedeerde vreemdelingen .....	32
3.4 Concluderend: houvast aan internationale en Europese normen?.....	33
<b>4 Nationale (rechts)praktijk: een sociaal minimum voor vreemdelingen.....</b>	<b>35</b>
4.1 Inleiding.....	35
4.2 Terugblik: de Koppelingswet en Bestuursakkoord 2007.....	35
4.3 Nationaal beleid en rechtspraak.....	35
4.3.1 Huidige regels en beleid.....	35
4.3.2 Nationale rechtspraak voorafgaand aan het ‘2015-akkoord’.....	37

4.3.3	Aankondiging bestuursakkoord 'bed, bad en brood' 2015.....	37
4.3.4	Koerswisseling in rechtspraak sinds '2015-akkoord'.....	38
4.4	De doorlopende discussie tussen Rijk en gemeenten.....	40
4.5	Gemeenten: uitvoerders van centraal beleid of bewakers van sociale minimumnormen?.....	42
4.5.1	Noodopvang in het kader van niet-afdwingbare minimumnormen.....	42
4.5.2	De speelruimte van gemeenten op nationaal niveau.....	44
4.5.3	De rol van gemeenten in de verwezenlijking van internationale minimumnormen.....	45
4.5.3.1	De verantwoordelijkheid voor internationale zorgplichten .....	45
4.5.3.2	De opkomst van 'human rights cities'.....	46
4.6	Concluderende opmerkingen.....	48
<b>5</b>	<b>Concluderende beschouwing.....</b>	<b>50</b>
	<b>Bijlagen.....</b>	<b>53</b>
	<b>Bibliografie.....</b>	<b>54</b>

# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding en maatschappelijke relevantie

Eind december 2016 werd duidelijk dat de onderhandelingen tussen de regering en gemeenten voor een akkoord over bed-bad-brood opnieuw waren stukgelopen.<sup>1</sup> Al meer dan 10 jaar wordt gesteggeld over het beleid dat opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers definitief moet vormgeven. In 2012 leek het regeerakkoord van de VVD en PvdA duidelijk: 'Wie hier niet mag blijven, moet vertrekken of wordt uitgezet'.<sup>2</sup> De praktijk is echter weerbarstiger. Vreemdelingen waarvan de asielvraag is afgewezen, kunnen vaak niet zomaar terug naar het land van herkomst. Soms ligt dit aan een gebrek aan papieren of het niet meewerken van het thuisland, soms zijn vreemdelingen nog verwickeld in juridische vervolgprocedures of werken zij niet mee aan terugkeer omdat zij hopen aan nieuw bewijs te kunnen komen. Hoe dit ook zij, er verblijven vreemdelingen in Nederland zonder verblijfsvergunning.<sup>3</sup> Het niet of nauwelijks opvangen van deze groep mensen leidt soms tot mensonterende situaties.<sup>4</sup>

Bovenstaande doet de vraag rijzen of een bepaalde categorie mensen (hier: vreemdelingen), basale rechten mag worden onthouden. Dit vraagstuk boeide Hannah Arendt reeds ten tijde van de codificatie van mensenrechten en vormt de grondslag van haar kritische houding ten opzichte van de beoogde universaliteit van deze rechten.<sup>5</sup> Het is interessant haar kritiek in het licht van de 21<sup>e</sup> eeuw te bezien: een tijd waarin mensenrechten verankerd zijn in wetten en sociale rechten een steeds belangrijkere rol innemen, maar ook een tijd waarin vluchtelingenstromen nieuwe records behalen. De huidige vluchtelingenproblematiek toont aan dat Arendts kritiek nog actueel is, schrijft Ayten Gündoğdu. Nog steeds blijkt het voor degene die 'gereduceerd is tot niets dan mens, ontdaan van alle sociale en politieke attributen, moeizaam aanspraak te maken op de rechten die inherent zouden zijn aan het geboren worden als mens'.<sup>6</sup> Hoewel klassieke rechten voor vreemdelingen inmiddels beter gewaarborgd zijn, kan men zich afvragen of niet ook een minimum aan sociale rechten moet toekomen aan ieder mens, ongeacht zijn status.

De vraag of vreemdelingen op wie in beginsel de rechtsplicht rust het land te verlaten 'bed, bad en brood' mag worden onthouden, is veelvuldig onderwerp van debat geweest zowel op lokaal, nationaal als internationaal niveau. Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) oordeelde in 2014 dat het niet voorzien in basale levensbehoeften zodanig indruist tegen de menselijke waardigheid, dat staten verplicht zijn onvoorwaardelijk te voorzien in een minimum aan sociale voorzieningen voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus.<sup>7</sup> Een redenering die niet zozeer gebaseerd lijkt op een strikt juridische grondslag, maar neerkomt op de onderliggende gedachte dat de menselijke waardigheid van geen enkel mens mag worden aangetast.

---

<sup>1</sup> R. Meijer, *Volkskrant* 21 november 2016. Zie ook Kamervragen: *Kamerstukken II*, 2016/17, Aangangsnummer 609.

<sup>2</sup> Regeerakkoord 'Bruggen Bouwen', oktober 2012.

<sup>3</sup> In het meest recente rapport hierover schat de WODC dat 35.530 migranten van 1 juli 2012 tot 30 juni 2013 illegaal in Nederland verbleven. Zie: van der Heijden, *Eindrapport WODC en Universiteit Utrecht* 2015.

<sup>4</sup> Remie, *Rapportage Vluchtkantoor*, NRC 2016.

<sup>5</sup> De codificering van 'mensenrechten' begon bij de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948.

<sup>6</sup> Gündoğdu 2015, p. 3.

<sup>7</sup> ECSR 2014 (*CEC/Nederland*), par. 117.

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa leek echter een minder eenduidig standpunt in te nemen over dit vraagstuk en de Nederlandse regering besloot daarop de beslissing van het ECSR niet over te nemen.<sup>8</sup> Hierna overwogen ook de hoogste bestuursrechters op 26 november 2015 dat de lijn van het ECSR niet langer gevolgd hoefde te worden,<sup>9</sup> terwijl eerder werd aangenomen dat gemeenten onvoorwaardelijke opvang behoorden te bieden naast de voorwaardelijke rijksopvang.<sup>10</sup> Veel gemeenten organiseren desondanks nog steeds op eigen kracht voorzieningen voor de betreffende vreemdelingen.<sup>11</sup> Zo schreven in december 2016 drieëntwintig gemeenten in Groningen een brandbrief: 'Wij staan niet toe, dat er vanwege de vermeende papieren werkelijkheid inhumane toestanden ontstaan in stad en provincie.'<sup>12</sup> Zij lijken belang te achten aan sociale minimumnormen die ervoor moeten zorgen dat de menselijke waardigheid niet wordt aangetast.<sup>13</sup>

Ondanks veel debat zijn Rijk en gemeenten het niet eens geworden over het te voeren opvangbeleid en kondigde staatssecretaris Dijkhoff eind 2016 aan een wetsvoorstel voor te bereiden waarin aanvullende opvang door gemeenten verboden wordt.<sup>14</sup> Dat zou betekenen dat de personen die nu niet bij de rijksopvang terecht kunnen, op straat belanden. De korte passage over dit onderwerp in het nieuwe regeringsakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', lijkt weinig te verschillen van de standpunten van het Rijk van eind 2016.<sup>15</sup> Gemeenten lijken daardoor in een spagaat te verkeren: enerzijds ontmoedigt de nationale overheid het aanbieden van minimumvoorzieningen, anderzijds zien lokale actoren zich geconfronteerd met de gevolgen die het bemoeilijken van opvang teweegbrengt.<sup>16</sup>

## 1.2 Probleembeschrijving

Bovenstaande analyse schetst het volgende probleem. In de Nederlandse samenleving worden bepaalde mensen soms vanwege hun status (of het gebrek daaraan) beperkt in de toegang tot basale levensbehoeften, wat tot een onmenselijk niveau van armoede kan leiden. Het Rijk beoogt een beleid dat volgens verscheidene NGO's, internationale verdragscomités en gemeenten ontoereikend is.<sup>17</sup> Een groot aantal gemeenten voorziet daarom eigenhandig in de opvang van vreemdelingen, zonder dat dit op basis van wettelijke plichten per definitie noodzakelijk lijkt te zijn en door de centrale regering zelfs onwenselijk wordt geacht. Deze praktijk is niet louter juridisch te verklaren, maar brengt ook maatschappelijke en morele vraagstukken met zich mee. Het doel van deze scriptie is daarom tweeledig. Om een goed beeld te vormen van het onderliggende gedachtegoed dat eenieder – ongeacht zijn status – toegang zou moeten hebben

---

<sup>8</sup> Resolutie Comité van Ministers, 15 april 2015.

<sup>9</sup> CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRvB:2015:3803 en ECLI:NL:CRVB:2015:3834; ABRvS van 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2415.

<sup>10</sup> Deze uitspraken kwamen niet zonder kritiek: Terlouw 2016; Zwaan en Minderhoud, p. 898.

<sup>11</sup> Een recent rapport van Amnesty International laat zien dat in Nederland zevenendertig gemeenten opvangvoorzieningen aanbieden. Drieëntwintig gemeenten bieden deze opvang voornamelijk aan in daarvoor ingerichte opvangplaatsen. In de overige gemeenten wordt opvang in reguliere daklozenopvang geboden. Zie: Rapport Amnesty en LOS 2017, p. 17.

<sup>12</sup> Brief VvGG aan Dijkhoff, december 2016.

<sup>13</sup> Zie ook Aflevering Nieuwsuur Groningen (21 november 2016).

<sup>14</sup> *Handelingen II* 2016/17, nr. 25, 3, Vragenuur: vragen van het lid Voordewind en *Kamerstukken II* 2016/17, 30, nr. 4, Bijvoegsel, blg-798463 (Vaststelling begroting), p. 32.

<sup>15</sup> Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', oktober 2017, p. 54.

<sup>16</sup> VNG brief (28 april 2015).

<sup>17</sup> Zie voor een verzameling van kritiekpunten uit verschillende hoeken van de samenleving: Redactie *Volkscrant* april 2015.

tot basale levensbehoeften, wordt eerst onderzocht of zulks rechtstheoretisch verdedigbaar is. Vervolgens wordt geanalyseerd hoe het theoretische uitgangspunt dat uit deze bestudering volgt zich juridisch vertaalt op internationaal en nationaal niveau en hoe verschillende nationale actoren hiermee omgaan. De hoofdvraag luidt daarmee als volgt: *Is de noodopvang die lokale overheden bieden aan vreemdelingen – ongeacht hun status – verdedigbaar vanuit het juridisch en rechtstheoretisch perspectief van een sociaal minimum?*

### **1.3 Methode**

Om bovenstaande vraag te beantwoorden, wordt allereerst in hoofdstuk 2 een theoretisch perspectief uiteengezet op grond waarvan een recht op een bestaansminimum voor eenieder, ongeacht status, verdedigbaar is. Het hoofdstuk onderzoekt dus een morele, rechtstheoretische grondslag voor een sociaal minimum. Als startpunt wordt hiervoor Arendts paradox over mensenrechten besproken: het feit dat een bepaalde groep mensen geen aanspraak kan maken op normen die als universeel worden beschouwd. Deze paradox wordt besproken in het licht van de huidige eeuw, waarin mensenrechten - waaronder sociale rechten - door velen worden gezien als de hoeksteen van dit 'post-nationale tijdperk'.<sup>18</sup> Het betoog wordt kracht bijgezet met de theorie over 'essentiële kernen' van sociaaleconomische mensenrechten en de menselijke waardigheid die deze kernen moeten helpen bewaken.<sup>19</sup> Het hoofdstuk beoogt geen waterdichte conclusie, noch een empirische analyse van alle mogelijke theorieën weer te geven, maar werkt een moreel-theoretisch standpunt uit dat dient als uitgangspunt voor deze scriptie. Voor dit hoofdstuk wordt met name gebruik gemaakt van secundair-juridische en filosofische en politiek-theoretische bronnen, zoals handboeken en artikelen over migratie, burgerschap en (sociale) mensenrechten van schrijvers als Hannah Arendt, Ayten Gündoğdu, Peter Rodrigues, Ingrid Leijten en Colm O'Cinneide.

In het daaropvolgende hoofdstuk wordt gezien hoe de besproken theoretische grondslag voor een dergelijk sociaal minimum zich vertaalt in de internationale en Europese rechtsorde. Is het ook vanuit juridisch opzicht verdedigbaar dat vreemdelingen – ongeacht hun status – een sociaal minimum toekomt? Dit onderdeel vraagt tevens om afbakening. Deze scriptie laat het niet toe alle jurisprudentie over dit onderwerp of het gehele Europese terugkeerbeleid te bespreken. De gehanteerde bronnen worden daarom beperkt tot de voor de onderzoeksvraag meest relevante bepalingen en uitspraken die samenhangen met sociale voorzieningen voor vreemdelingen, waaronder bepalingen uit het Internationaal Verdrag inzake Sociale Economische en Culturele Rechten, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Europees Sociaal Handvest en de rechtspraak die hiermee samenhangt. Ook worden commentaren van internationale verdragscomités behandeld en wordt kort de relevantie van enkele Unierechtelijke bepalingen gezien. Tevens wordt ingegaan op het verschil in rechtskracht van de internationale normen en op interpretaties van enkele rechtsgeleerden op de beschreven rechtspraktijk.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de Nederlandse rechtspraktijk afgezet tegen de uitgangspunten van zowel het theoretisch kader als het internationale en Europese normenapparaat. Hiervoor

---

<sup>18</sup> Vergelijk Gündoğdu 2015, p. 1-21.

<sup>19</sup> Een theorie die uitvoerig wordt geanalyseerd in: Leijten 2015, met name hfst. 5.



worden nationale wet- en regelgeving behandeld, waaronder de Vreemdelingenwet 2000, De Koppelingswet, het Vreemdelingenbesluit en algemene rechtsbeginselen. Ook wordt de jurisprudentie, die het 'bed, bad en brood'-beleid nader uitwerkt, ingebracht in deze analyse. Voor dit deel wordt eveneens gebruik gemaakt van secundaire juridische bronnen, waaronder Kamerstukken, handboeken, rapporten en wetenschappelijke artikelen. In dit hoofdstuk wordt voorts ingegaan op de discussie tussen Rijk en gemeenten over het al dan niet noodzakelijk zijn van het verschaffen van een sociaal minimum en op de speelruimte van gemeenten in het eigenhandig verwezenlijken hiervan. De vraag die daaraan ten grondslag ligt is of - indien discrepantie bestaat tussen de nationale rechtspraktijk en de theoretische en internationale sociale minimumnormen - gemeenten een soort leemte opvullen. Deze wordt beantwoord aan de hand van Kamerstukken en wetenschappelijke literatuur die inzicht geven in de heersende opvattingen over de invloed van gemeenten in internationale recht en sociale minimumnormen. Ook worden hier enkele opvattingen van gemeentelijke bestuurders belicht, afkomstig uit interviews met bestuursambtenaren en wethouders van een aantal gemeenten (zie Bijlage 1), ten behoeve van een beter inzicht in de heersende praktijk en de beweegredenen voor gemeenten om te voorzien in sociale minimumrechten voor vreemdelingen. De scriptie eindigt met een concluderende beschouwing over de verdedigbaarheid van de noodopvang van gemeenten in het licht van de rechtstheoretische uiteenzetting en de (inter)nationale normstelling over sociale minimumbescherming.

## **1.4 Terminologie**

### **1.4.1 Gedwongen migratie**

Nu de scriptie eventuele minimumrechten van vreemdelingen bespreekt, passeren verscheidene begrippen omtrent migratie de revue. In de literatuur worden deze begrippen niet altijd nauwkeurig gescheiden. Dat is verwarrend, te meer nu de begrippen vaak een eigen juridische status hebben en hieraan zodoende verschillende rechten zijn verbonden. Dat neemt niet weg dat de begrippen die hieronder worden omschreven ook met elkaar samenhangen. In deze scriptie gaat het met name over de categorieën vreemdelingen die te identificeren zijn bij gedwongen migratie (*forced migration*). Gedwongen migratie betreft de beweging van personen die zich vanwege een bepaalde situatie in hun thuisland gedwongen voelen te vluchten en als gevolg daarvan bescherming zoeken in een ander land, uitgaande van de beleving van de persoon.<sup>20</sup>

### **1.4.2. Verschillende categorieën vreemdelingen**

Een asielzoeker is een vreemdeling die asiel aanvraagt in een land en in afwachting is van een verblijfsvergunning.<sup>21</sup> Asiel wordt verleend als is voldaan aan de criteria van artikel 2.1 van het Vluchtelingenverdrag. Kort gezegd moet vast komen te staan dat gegronde vrees bestaat voor vervolging in het land van herkomst. In dat geval verkrijgt de vreemdeling een tijdelijke

---

<sup>20</sup> Boeles e.a. 2014, p 3. Hieronder vallen ook 'economische vluchtelingen', zie de definitie van *International Association for the Study of Forced Migration*: <http://iasfm.org/>.

<sup>21</sup> Ieder heeft het recht asiel aan te vragen op grond ex artikel 14 UVRM en het Vluchtelingenverdrag 1951 met bijbehorend protocol 1967. Binnen de Unie is dit ook vervat in artikel 18 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

verblijfsvergunning en wordt hij gekwalificeerd als ‘vluchteling’ of ‘statushouder’.<sup>22</sup> Indien asiel wordt afgewezen en geen aanspraak kan worden gemaakt op een andere verblijfstitel, moet de vreemdeling het land verlaten en wordt hij aangemerkt als ‘uitgeprocedeerde asielzoeker’. Voor deze groep personen wordt ook vaak de term ‘illegalen’ gebezigd. En omdat dit vaak vreemdelingen betreft die geen papieren bezitten, wordt tevens de term ‘ongedocumenteerden’ gebruikt. Tot slot behoort de term ‘staatlozen’ toe aan personen die niet langer de nationaliteit van een bepaalde staat bezit.<sup>23</sup> In Nederland is men officieel pas ‘staatloos’ indien dit kan worden bewezen.<sup>24</sup> De groep waarvan dit niet kan worden bewezen wordt aangemerkt als ‘nationaliteit onbekend’ en kan daardoor geen aanspraak maken op een groot aantal rechten.<sup>25</sup>

### 1.4.3. De ‘stateless’

Sommige begrippen overlappen dus enigszins. Hoewel veel termen een eigen juridische status hebben, komen de groepen in de kern met elkaar overeen: allen zagen geen andere keus dan hun land te verlaten. Hierdoor zijn zij in feite ontdaan van de burgerrechten die binnen een staat verwezenlijkt worden. Politiek-filosoof Hannah Arendt sprak in dit verband over het ontbreken van de “trinity of state-people-territory” (de staat waarbinnen de persoon zijn rechten kan claimen).<sup>26</sup> Zij hanteert daarom de term ‘stateless’ niet alleen voor personen die formeel geen nationaliteit meer hebben, maar voor alle vreemdelingen die in de praktijk geen aanspraak meer kunnen maken op hun burgerrechten.<sup>27</sup> Arendt schaarde onder dit begrip ook migranten en statushouders, maar omdat aan hen tegenwoordig meer rechten worden toegekend, waaronder sociale rechten, wordt in deze scriptie met de term *stateless* gedoeld op de vreemdeling zonder geldige verblijfstitel. Hieronder vallen vaak ook ongedocumenteerden, staatlozen die zulks (nog) niet hebben bewezen of asielzoekers die nog een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) afwachten. Omdat onder deze term verschillende categorieën vreemdelingen vallen die allen *de facto* essentiële rechten missen, doordat ze geen onderdaan meer zijn van een staat, wordt voor hen in hoofdstuk 2 de term *stateless* gebruikt, aansluitend bij de theorie die hier besproken wordt. In hoofdstuk 3 en 4 wordt bij de bespreking van beleid en rechterlijke uitspraken gespecificeerd welke categorie vreemdelingen het betreft.

### 1.4.4. Bestaansminimum

Wanneer in deze scriptie wordt gesproken over een bestaansminimum wordt gedoeld op (het recht op) basale levensbehoeften: een minimum aan determinanten die een waardig menselijk leven moeten garanderen. Het gaat – in lijn met een uitspraak van het ECSR – om een minimale hoeveelheid voeding, onderdak en medisch noodzakelijke zorg.<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> In Nederland is zulks tevens vastgelegd in artikel 29 Vreemdelingenwet 2000.

<sup>23</sup> Artikel 1 lid 1 Verdrag betreffende de status van Staatlozen, New York 1954.

<sup>24</sup> Zie o.a. de toelichting bij artikel 1 lid 1 sub F van de Rijkswet op het Nederlandschap 2003. Met in achtneming van een UNHCR rapport over staatloosheid in Nederland uit 2011, is momenteel een wetsvoorstel aanhangig over een nieuwe vaststellingsprocedure van staatloosheid. Zie de internetconsultaties op: <https://www.internetconsultatie.nl/staatloosheid>.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Arendt 1951, p. 295-297.

<sup>27</sup> Arendt 1951, p. 279-280 en 286. Vgl. Gündoğdu 2015, p. 4.

<sup>28</sup> ECSR 2014 (CEC/Nederland), par. 117.

## 2 RECHTSTHEORETISCH UITGANGSPUNT: EEN BESTAANS-MINIMUM VOOR VREEMDELINGEN

### 2.1 Inleiding

'De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd,' luidt de tekst van het eerste artikel van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.<sup>29</sup> De menselijke waardigheid vormt een uitgangspunt van mensenrechten. Maar filosofe Hannah Arendt vroeg zich al in de jaren '60 af wat eigenlijk de waarde is van deze mensenrechten, als een bepaalde groep mensen hier geen aanspraak op kan maken.<sup>30</sup> Hoewel haar sceptische houding ten opzichte van het concept mensenrechten op veel kritiek is gestuit,<sup>31</sup> benadrukt politicoloog Gündoğdu dat de manier van redeneren van Arendt juist de ruimte biedt bepaalde juridisch-politieke concepten te overdenken.<sup>32</sup>

In Arendts politieke theorieën staan problemen die ontstaan doordat de mens faalt in het verzekeren van de menselijke waardigheid centraal. Haar kritische beschouwing van de rechteloze positie waar vreemdelingen in terecht kunnen komen ondanks het bestaan van mensenrechten, vormt daarom een waardevol startpunt voor dit hoofdstuk. Hier zal – aan de hand van de ontwikkeling van sociale rechten – worden onderzocht of een recht op basale levensbehoeften voor ieder mens, ongeacht verblijfsstatus, rechtstheoretisch verdedigbaar is. In paragraaf 2.2 wordt eerst de door Arendt omschreven paradox over mensenrechten toegelicht en wordt aan de hand van concepten als burgerschap en de institutionalisering van mensenrechten, bekeken of deze kritiek houdbaar is. Paragraaf 2.3 analyseert vervolgens via de ontwikkeling van sociaaleconomische rechten wat de rechteloosheidspositie van de *stateless* inhoudt in de 21<sup>e</sup> eeuw. Voorts wordt in paragraaf 2.4 het belang van een bestaansminimum kracht bijgezet met de theorie over 'core rights' en het Duitse 'Existenzminimum'. Tot slot eindigt paragraaf 2.5 met een conclusie over de verdedigbaarheid van een absoluut sociaal minimum dat de menselijke waardigheid van eenieder moet garanderen.

### 2.2 De paradox van mensenrechten voor de *stateless*

#### 2.2.1. De grondslag van mensenrechten en de paradox

Over de precieze grondslag en betekenis van 'mensenrechten' heeft sinds het ontstaan van de term weinig consensus bestaan.<sup>33</sup> Over het algemeen kan men echter stellen dat aan het idee van mensenrechten veelal verbonden is dat deze A) universeel zijn en B) de menselijke waardigheid moeten garanderen.<sup>34</sup> Zo spreekt onder andere de Universele Verklaring voor de Rechten van de

---

<sup>29</sup> Artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

<sup>30</sup> O.a. in: Arendt 1951 (1968) en Arendt 1949, p. 25-37.

<sup>31</sup> Zie onder meer Rancière 2004, p. 297-310.

<sup>32</sup> Gündoğdu 2011, p. 4-24. In dit artikel betoogt Gündoğdu dat Arendts analyse van mensenrechten zich niet keert tegen het bestaan ervan, maar zoekt naar een nieuwe vormgeving en verwezenlijking ervan.

<sup>33</sup> Zie o.a. Ackerly 2008 en Slotte en Halme-Tuomisaari 2015.

<sup>34</sup> Dit geldt vooral voor aanhangers van de Kantiaanse filosofie en het cosmopolitanisme, maar mede door de globalisering is dit een zeer wijdverbreide overtuiging, zie: Baylis e.a. 2016, p 211. Dat betekent niet dat dit ook een afspiegeling is van de

Mens van 1948 (UVRM) over: “recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world”. De gedachte heerst dat mensenrechten iets ‘boven-juridisch’ zijn: hoewel mensenrechten verankerd zijn in verdragen, moet worden beseft dat zij volgen uit ‘the inherent and inalienable dignity of a human being’, aldus Karska en Karski.<sup>35</sup>

De overtuiging dat mensenrechten intrinsiek verbonden zijn met de menselijke waardigheid heeft met name postgevat na de Holocaust. Mettertijd vormde zich het idee dat mensenrechten geen waarden zijn die we enkel ontlenen aan constituties, maar het geboorterecht zijn van elke burger van de wereld.<sup>36</sup> Precies dat woord ‘burger’ is echter ook de valkuil van mensenrechten, lijkt Arendt te opiniëren. Hannah Arendt – zelf lang staatloos – beschreef namelijk hoe iemand die een politieke gemeenschap verlaat en derhalve de titel ‘burger’ verliest, in de praktijk vaak geen aanspraak meer kon maken op mensenrechten.<sup>37</sup> Gündoğdu omschrijft deze paradox treffend: “Precisely when one appears as nothing but human, stripped of all social and political attributes, it proves to be very difficult to claim and exercise the rights that one is entitled to by virtue of being born human.”<sup>38</sup> Arendt bekritiseerde dus de universaliteit van mensenrechten (of eigenlijk het gebrek hieraan), omdat juist de vreemdeling die als niets meer dan een mens in een land verschijnt, maar moeilijk aanspraak maakt op de rechten die hem zouden toekomen bij gratie van het geboren zijn als mens.<sup>39</sup>

Hoewel mensenrechten dus overal en voor iedereen zouden gelden, merkt Arendt op dat iemand ‘zonder staat’ *de facto* rechteloos is.<sup>40</sup> De *stateless* bevonden zich volgens haar in rechteloosheid doordat men geen gelijke was voor de wet.<sup>41</sup> Door gebrek aan erkenning van rechtspersoonlijkheid waren de *stateless* onderworpen aan geweld, discriminatie en arbitrair politieoptreden.<sup>42</sup> Pas als burger van een staat, zou de rechtspersoonlijkheid worden erkend en konden mensenrechten worden verwezenlijkt. In theorie zou het burgerschap echter de rechten met zich mee moeten brengen die verbonden zijn aan de constitutie van de betreffende staat en worden mensenrechten los daarvan gezien als intrinsieke rechten die voor iedereen gelden en dus elke politieke context overstijgen. Dit idee werd echter al vroeg in twijfel getrokken, omdat rechten nu juist door politieke entiteiten via wetten en instituties moeten worden vastgelegd en gehandhaafd.<sup>43</sup> Ook Arendt achtte deze intrinsieke benadering dus onrealistisch en verwierp over het algemeen het idee van universaliteit, behalve wat de menselijke waardigheid betreft.<sup>44</sup> Haar uitgebreide kritiek geeft handvatten voor het overdenken van bepaalde concepten en de

---

werkelijkheid. Niet alle mensenrechten worden universeel geaccepteerd of worden onderworpen aan religies, zie over deze discussie o.a.: Donnelly 2007, p. 281-306.

<sup>35</sup> Karska en Karski, 2015, p. 396. Een gedachte uit het ‘universalisme’. Het cultuurrelativisme hanteert een andere gedachte. Zie o.a. Cliteur en Helmich 2015, p. 162. Zie voor een poging dezen nader tot elkaar te brengen: Nussbaum 1992, p. 202-246.

<sup>36</sup> Vergelijk Cliteur en Helmich 2015, p. 162.

<sup>37</sup> Arendt, *The Origins of totalitarianism*, p. 282.

<sup>38</sup> Gündoğdu 2015, p. 4.

<sup>39</sup> Arendt 1951 (1968), p. 300-302.

<sup>40</sup> Arendt 1951 (1968), p. 279-282 en Arendt 1949, p. 467-483.

<sup>41</sup> Gündoğdu 2015, p. 17, 95 en Arendt 1951 (1968), p. 293-296.

<sup>42</sup> Arendt 1951 (1968), p.295-296. Zie ook Arendt ed. 2007, p. 233. Vergelijk Gündoğdu 2015, p. 17-18.

<sup>43</sup> Zie over deze discussie bijv.: Wallach 2005, p. 37-65.

<sup>44</sup> Arendt 1951 (1968), 295 en zie hierover ook: Helis 2008, p. 74.

organisatie van rechten voor vreemdelingen.<sup>45</sup> Om de relevantie van hiervan in de 21<sup>e</sup> eeuw aan te geven, wordt hieronder kort ingegaan op het concept burgerschap en de institutionalisering van mensenrechten.

### **2.2.2 Burgerschap, *statelessness* en de institutionalisering van mensenrechten**

Burgerrechten zijn vaak verbonden aan het hebben van de nationaliteit van een staat. Nationaliteit en burgerschap zijn echter strikt gezien niet hetzelfde. Vaak vallen nationaliteit en burgerschap samen, maar niet elk persoon met de nationaliteit van een staat heeft ook alle burgerrechten (zoals minderjarigen).<sup>46</sup> Andersom genieten personen zonder nationaliteit soms toch een aantal burgerrechten (zoals het recht op een uitkering voor vluchtelingen).<sup>47</sup>

Het ontstaan van burgerschap kan worden gerelateerd aan de theorie van het sociaal contract.<sup>48</sup> Uit een dergelijk 'contract' tussen staat en burgers vloeiden in beginsel voornamelijk klassieke rechten voort (zoals het recht op leven), maar aan het burgerschap zijn mettertijd steeds meer rechten verbonden. Voor de vorming van het nationaliteitsbegrip, heeft de Vrede van Westfalen in 1648 (het ontstaan van de natiestaat) een grote rol gespeeld. Nationaliteit en burgerschap hebben dus niet altijd bestaan, maar zijn juridisch-filosofische constructies.<sup>49</sup> Met dit in het achterhoofd, kunnen de gevolgen die deze constructies hebben voor de toepassing van mensenrechten kritischer worden overdacht. Sommige van deze gevolgen, zoals de uitzichtloze toestand van staatlozen, hebben in het internationaal recht reeds enige aandacht gekregen.<sup>50</sup> Zo bestaat sinds 1954 het Verdrag betreffende de status van Staatlozen. Dit verdrag poogt te bewerkstelligen dat staatlozen eenvoudiger en sneller een nationaliteit verkrijgen.<sup>51</sup>

Hannah Arendt zag het begrip *stateless* echter ruimer dan de definitie die het internationaal recht hiervoor bezigt.<sup>52</sup> In Arendts visie is ieder die *de facto* zijn burgerrechten verliest staatloos, waaronder vluchtelingen, asielzoekers, en economische migranten.<sup>53</sup> Deze vreemdelingen missen immers een 'lidmaatschap' van een politieke gemeenschap waarin hun rechten betekenis krijgen.<sup>54</sup> In de 21<sup>e</sup> eeuw krijgt Arendts omschrijving van *stateless* een iets andere betekenis, nu de rechten voor veel van deze vreemdelingen intussen beter zijn vastgelegd. Te denken valt aan het Vluchtelingenverdrag van 1951 met bijbehorend protocol en het Internationaal Verdrag ter bescherming van alle arbeidsmigranten en hun familieleden.<sup>55</sup> De positie van vluchtelingen en migranten is hierdoor verstevigd.<sup>56</sup> Gündogdu legt echter uit dat enkel de verdragen en

---

<sup>45</sup> O.a. Arendt 1951 (1968), p. 290-302 en Arendt 1949.

<sup>46</sup> Boeles e.a. 2014, p. 11.

<sup>47</sup> Zie artikel 24 Vluchtelingenverdrag 1951 en artikel 11 (Nederlandse) Vreemdelingenwet 2000.

<sup>48</sup> Inhoudende dat burgers, in ruil voor bescherming en andere, een stukje vrijheid inleverde aan een staatshoofd, zie bijvoorbeeld: Hobbes 1651 (1993), p. 91-95 en zie uitgebreider over burgerschap: Rosenfeld en Sajó 2012, p. 1003 e.v.

<sup>49</sup> Vgl. het afscheidscollege van prof. P. Boeles 'Het nut van nationaliteit' (29 juni 2007).

<sup>50</sup> Hiermee wordt bedoeld op *de jure* staatloosheid: mensen die officieel hun nationaliteit zijn verloren. Deze mensen kunnen niet terug naar een land van herkomst en zijn afhankelijk van het verkrijgen van burgerschap in een ander land.

<sup>51</sup> Uit dit verdrag blijkt o.a. dat de ontvangende staat, zover mogelijk, de naturalisatie van de staatloze moet organiseren (artikel 32) en wat betreft lager onderwijs dezelfde regels laten gelden voor de staatloze als voor burgers (artikel 22).

<sup>52</sup> Zie verder paragraaf 1.3.3.

<sup>53</sup> Arendt 1951 (1968), p. 279-280, 286.

<sup>54</sup> Arendt 1951 (1968), p. 282.

<sup>55</sup> Internationaal Verdrag ter bescherming van alle arbeidsmigranten en van hun familieleden, aangenomen te New York op 18 december 1990, UNTS nr. 39481. Nederland heeft dit verdrag echter tot op heden niet ondertekend.

<sup>56</sup> Voor een bredere analyse, zie: Grant 2011.

afspraken in de tijd van Arendt nog niet het 'schaduwbestaan' van de *stateless* verhielpen: '[the international agreements] continued to create divisions and stratifications in humanity, leaving various categories of migrants with quite insecure entitlements to a much narrower set of rights.'<sup>57</sup>

Vandaag de dag is dit strikte onderscheid tussen burger en 'niet-burger' wel geringer door de institutionalisering van mensenrechten. Er bestaan nu betere mensenrechtelijke mechanismen die rechten moeten toekennen aan personen in plaats van burgers (zoals internationale en nationale hoven en diplomatieke maatregelen door overheden).<sup>58</sup> Ook de Europese Unie (EU), Raad van Europa en Verenigde Naties (VN) hebben hier aandeel in en creëren instituties en betere handhavingsmogelijkheden om de rechten ook voor vreemdelingen te laten effectueren. De rechtspersoonlijkheid van vreemdelingen wordt (althans in de meeste Westerse landen) dus thans beter erkend.<sup>59</sup> Toch genieten de *stateless* (buiten de trits van 'state-people-territory') nog steeds niet bepaalde mensenrechten die wel aan burgers toekomen.<sup>60</sup> Arendts grootste kritiek blijft daarom overeind: mensenrechten gelden in grote mate slechts voor burgers van een staat.

Arendts denkwijze illustreert – zo meent ook Gündoğdu – de complexe verhouding tussen 'sovereign territoriality' en 'equal personhood' in het internationale recht.<sup>61</sup> Migratie brengt een constitutioneel dilemma naar voren: enerzijds zijn staten soeverein om rechten exclusief aan het burgerschap te verbinden en grenzen te hanteren, anderzijds hecht men aan universele mensenrechtelijke principes, zoals gelijkheid.<sup>62</sup> Het bestaan van natiestaten en burgerschap brengt inderdaad evident met zich mee dat burgers meer rechten toebedeeld krijgen dan nieuwkomers. Volgens de huidige doctrine is enig onderscheid in de toepassing van mensenrechten ook tot op zekere hoogte verdedigbaar (het 'rechtvaardig onderscheid' principe).<sup>63</sup> Dit neemt overigens niet weg dat het waardevol is kritisch te blijven kijken – net als Arendt – naar het nut van natiestaten en dit onderscheid, maar die discussie leent zich niet voor deze scriptie. Wat in elk geval minder goed verdedigbaar is, is dat de *stateless* in de 21<sup>e</sup> eeuw nog steeds in het geheel geen aanspraak kunnen maken op een bepaalde categorie mensenrechten: sociale mensenrechten. Een nieuwe vorm van rechteloosheid doet zich hiermee aan.

#### **2.2.4 De huidige vorm van 'rechteloosheid' voor de *stateless***

In de periode dat Arendt haar teksten schreef, bevond de codificering van klassieke mensenrechten zich nog in een vroeg stadium. De erkenning van sociale mensenrechten stond destijds al helemaal in de kinderschoenen. De *de facto* rechteloosheid die Arendt beschreef, wordt dan ook niet zozeer verbonden aan sociale rechten, maar ziet in grote mate op het gebrek

---

<sup>57</sup> Gündoğdu 2015, p. 5. Vgl. ook: Thomas, *de Groene Amsterdammer* 2016.

<sup>58</sup> Rosenfeld en Sajó 2012, p. 1003.

<sup>59</sup> Dit hangt mede samen met de institutionalisering van mensenrechten. Vreemdelingen – ongeacht status – kunnen nu bijvoorbeeld klagen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en verscheidene internationale organisaties, waaronder verdragscomités, houden toezicht op de naleving van mensenrechten door staten.

<sup>60</sup> Dit betreft in Nederland met name de sociaaleconomische mensenrechten. Paragraaf 2.2.4 gaat hier nader op in.

<sup>61</sup> Gündoğdu 2015, p. 19.

<sup>62</sup> Benhabib 2012, p. 2.

<sup>63</sup> De doctrine van rechtvaardig onderscheid stelt dat onderscheid tussen burgers en niet-burgers rechtvaardig is, indien dit een legitiem doel dient en indien dit onderscheid noodzakelijk en proportioneel is Boeles e.a. 2014, p. 19. Zie ook: Rapport UNHCHR, *Rights of Non-Citizens* 2006, p. 5.

aan klassieke rechten voor vreemdelingen, resulterend in arbitrair politieoptreden en geen toegang tot de rechtsgang.<sup>64</sup> Door de institutionalisering van mensenrechten zijn deze klassieke rechten tegenwoordig – althans in Nederland - beter gewaarborgd.<sup>65</sup> De toepassing van deze klassieke rechten voor de *stateless*, leidt ertoe dat een overheid en haar burgers de vreemdeling niet mogen schaden (zoals het verbod op marteling en de vrijheid van godsdienst), maar de *stateless* lijken nog wel verstoken van enig sociaal mensenrecht.<sup>66</sup> Is de staat ten opzichte van de vreemdeling dan enkel verplicht niet te interveniëren in zijn persoonlijke levenssfeer of behoort deze ook actief een waardig leven te garanderen, nu deze vreemdeling buiten de bescherming van een gemeenschap valt?

Volgens critici hanteerde Arendt in haar werk een strikte scheiding tussen politieke en sociale vraagstukken en zou zij tegen de politisering van sociale rechtvaardigheid zijn.<sup>67</sup> Die strikte scheiding van deze vraagstukken is niet werkbaar wanneer men het recht op basale levensvoorzieningen analyseert. Dit is immers bij uitstek een terrein waar sociale en politieke aspecten ondeelbaar zijn.<sup>68</sup> Wanneer men het hebben van een dak boven het hoofd slechts moet beschouwen als ‘social issue’, zou Arendts theorie niet bijdragen aan het begrijpen van het hedendaagse dilemma van rechteloosheid.<sup>69</sup> Gündoğdu omschrijft evenwel dat Arendts kritiek op de politisering van ‘the social’ niet zo strikt is als anderen vermoeden. Dit contrasteert immers met het feit dat Arendt de opkomst van de ‘labour movement’ juist toejuichte en zij het betreurde dat de Amerikaanse revolutie faalde om het armoedeprobleem goed te adresseren.<sup>70</sup> Het inzien van deze tegenstrijdigheden in Arendts werk maakt het mogelijk de termen ‘politiek’ en ‘sociaal’ minder van elkaar gescheiden te zien. Gündoğdu ziet in haar lezing van Arendt dan ook wel degelijk het belang in van sociale rechten, maar is kritisch tegenover het voorzien in voedsel en onderdak vanuit louter humanitaire overwegingen. Mensen moeten als gelijke worden gezien en verantwoordelijkheid kunnen dragen, waarbij bijvoorbeeld het recht op arbeid essentieel is.<sup>71</sup>

Deze redenering doet denken aan de ‘capability approach’ die bijvoorbeeld Martha Nussbaum aanhangt.<sup>72</sup> Nussbaum omschrijft een lijst van eigenschappen die wezenlijk zijn voor ieder mens en verdeelt deze over twee niveaus. Het eerste niveau bestaat uit een minimum dat noodzakelijk is voor een menselijk leven en het tweede niveau bestaat uit capaciteiten die het leven ook menswaardig maken (zoals onnodige pijn vermijden en het hebben van onderdak).<sup>73</sup> Het menswaardige bestaan dat hierin vastligt is minimaal en van absolute waarde, aldus

---

<sup>64</sup> *Supra* noot 42.

<sup>65</sup> Dat wil niet zeggen dat vreemdelingen nu een gelijke rechtspositie hebben. Gündoğdu verklaart aan de hand van o.a. de EHRM zaken *N. t. VK* (27 mei 2008, nr. 26565/05) en *Saadi t. VK* (29 januari 2008, nr. 13229/03) dat vreemdelingen nog steeds onderworpen worden aan behandelingen die voor burgers niet op zouden gaan. Gündoğdu 2015, p. 18, 116-124.

<sup>66</sup> De onrechtmatig verblijvende vreemdeling mag (o.a. in Nederland) niet werken, krijgt geen scholing en heeft geen recht op bijstand of andere voorzieningen. Zie uitgebreid paragraaf 3.6 over de Nederlandse Koppelingswet.

<sup>67</sup> Critici baseren dit op Arendts kritische beschouwing van “the rise of the social” in *The Human Condition* (1958) en “the social question” in *On Revolution* (1963).

<sup>68</sup> Nadere analyse van de ondeelbaarheid van politieke en sociale vraagstukken: Ackerly 2008, p. 216-223. Zie ook par. 2.3.2.

<sup>69</sup> Vergelijk ook de redenering van Gündoğdu in: Gündoğdu 2015, p. 54.

<sup>70</sup> *Idem.*, p. 56.

<sup>71</sup> Zie Gündoğdu 2015, hfst. 5 en Arendt 1958.

<sup>72</sup> Deze benadering werkt zij uit in: Nussbaum 1992, p. 202-246.

<sup>73</sup> Nussbaum 1992, p. 221-222.

Nussbaum.<sup>74</sup> Arendt en Gündoğdu zouden misschien een hoger niveau ambiëren voor een menswaardig bestaan, waarin ook burgerschap en arbeid vastliggen (te denken valt aan Arendts pleidooi voor ‘a right to have rights’, wat ongeveer neerkomt op ‘a right to citizenship and humanity’<sup>75</sup>).

Hoewel deze scriptie niet toekomt aan een uitvoerige discussie over het bovenstaande, kan kort worden ingebracht dat voor de groep vreemdelingen die in beginsel de plicht hebben het land te verlaten, de insteek van het aanbieden van een minimum aan sociale voorzieningen niet zozeer is gelegen in het vermogen zich als volwaardig participerende burger te gedragen, maar het vermogen om ‘menswaardig’ te leven *an sich* (zij het inderdaad minimaal).<sup>76</sup> Het gaat hierbij om een werkelijke ondergrens: het vermijden van pijn en extreme armoede. Dat dit een ondergrens is, betekent ook dat een ‘hoger niveau’ wenselijk is: een situatie waarin de vreemdeling - hier of elders - echt tot een gelijke wordt, met eigen verantwoordelijkheden en vrijheden. Dat zou in mijn optiek echter niet moeten betekenen dat voorwaarden worden gesteld aan het bieden van deze ondergrens, maar dat de overheid bijvoorbeeld prikkels creëert voor terugkeer of - indien realistisch - een perspectief in het land van verblijf, bijvoorbeeld door goede, menswaardige, individuele begeleiding. Dit is weliswaar een zijstap waar deze scriptie niet volledig aan toekomt, maar niettemin belangrijk om over na te denken.

Het vraagstuk dat hier echter voorligt, concentreert zich specifiek op het (onvoorwaardelijke) recht op basale levensbehoeften, zolang de vreemdeling zich op het grondgebied van de staat bevindt en het recht tot arbeid hem niet toekomt. Het betreft dus geen recht voor burgers in wording, maar voor vreemdelingen op wie in beginsel de rechtsplicht rust het land te verlaten. In de navolgende paragrafen wordt nader duidelijk gemaakt dat het aanbieden van een dergelijk minimum aan sociale rechten voor deze groep vreemdelingen - in het huidige, verder ontwikkelde mensenrechtendiscours - niet louter stoelt op een morele grondslag, maar dat zulks ook voortvloeit uit de verwevenheid van klassieke en sociale rechten en de erkenning van positieve plichten om klassieke rechten te kunnen verwezenlijken.<sup>77</sup> Wanneer men dit beseft, is de rechteloosheid-paradox die Arendt aankaartte, ook toepasbaar op het huidige gebrek aan sociale grondrechten voor de *stateless*.

## **2.3 Sociale grondrechten voor de *stateless***

### **2.3.1. Toenemend belang van sociaaleconomische rechten**

In het constitutionele recht is lang een strikte scheiding gehanteerd tussen dwingende klassiek-burgerlijke rechten en niet-dwingende sociaaleconomische rechten.<sup>78</sup> Sociale rechten werden

---

<sup>74</sup> Tegelijk benadrukt Nussbaum dat zij geen absolute waarheid creëert, maar deze lijst als gids dient: Nussbaum 1992, p. 225.

<sup>75</sup> Gündoğdu 2015, Hfst. 5; Arendt 1951, p. 295-298, Arendt 1949, p. 37 en Michelman 1996, p. 201.

<sup>76</sup> Het blijft discutabel in hoeverre het verschaffen van eten en onderdak een ‘menswaardig leven’ genereert. Dit is daarom een minimum, dat niet eindeloos in stand moet blijven. Over goede prikkels voor terugkeer of richting een ander perspectief moet men daarom goed blijven nadenken. Indien vaststaat dat de vreemdeling echt niet weg kan, zou bijvoorbeeld na verloop van tijd een (semi-)burgerschap mogelijk moeten zijn, te vergelijken met Arendts ‘right to citizenship and humanity’.

<sup>77</sup> Ackerly 2008, p. 216-223 en O’Cinneide 2014, p. 302. Zie paragraaf 2.3.2.

<sup>78</sup> O’Cinneide 2014, p. 299.



vooral gezien als wenselijke doeleinden, in plaats van harde rechten.<sup>79</sup> Dit is – in elk geval vanuit het perspectief van de Westerse gemeenschap – ook zichtbaar op internationaal niveau.<sup>80</sup> Van de rechter wordt een actieve rol verwacht in het beschermen van klassieke mensenrechten, maar sociale rechten, zoals neergelegd in het Internationaal Verdrag voor Economische en Sociale Rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH), worden veelal gezien als moeilijk definieerbare en kosten-intensieve aspiraties.<sup>81</sup> De meeste rechten van het IVESCR en ESH zijn om deze reden in Nederland niet rechtstreeks in te roepen voor de rechter. Bemoeyenis van de rechter acht men onwenselijk in zaken die aan de beslissing van het democratisch verkozen parlement zouden moeten worden overgelaten (zoals de verdeling van publieke middelen).<sup>82</sup>

Deze theorie wordt in veel kringen nog gehanteerd,<sup>83</sup> maar steeds meer geleerden beschouwen deze theorie achterhaald en wijzen op de snelle groei van zaken waarin sociaaleconomische rechten een meer dwingende betekenis krijgen.<sup>84</sup> Zelfs in landen waar sociaaleconomische rechten nauwelijks constitutioneel zijn vastgelegd, bestaat steeds meer jurisprudentie waarin sociaaleconomische rechten en positieve plichten worden aanvaard via klassiek-burgerlijke rechten.<sup>85</sup> Een opvallende zaak waarin dit tot uitdrukking komt is de *R (Limbuella) case* uit Engeland, waarin de House of Lords een nieuwe wet, die bijstand aan vreemdelingen die geen asiel hebben aangevraagd onmogelijk zou maken, in strijd acht met artikel 3 EVRM (het verbod van foltering en onmenselijke behandeling). Mede doordat het asielzoekers verboden is te werken, zou deze wet een bepaalde categorie vreemdelingen tot extreme armoede dwingen. De House of Lords voegt daaraan toe: “a general public duty to house the homeless or provide for the destitute could not be spelled out of article 3.”<sup>86</sup> Er wordt dus een positieve plicht en sociaal recht gelezen in dit klassieke recht. Staten zijn dus soms verplicht mensenrechten – klassiek dan wel sociaal – actief te verwezenlijken.<sup>87</sup>

### 2.3.2 Ondeelbaarheid van klassieke en sociale mensenrechten

Het belang van (een minimum aan) sociaaleconomische rechten wordt te meer duidelijk, als men de verwevenheid van klassieke en sociale rechten beter beseft. O’Cinneide legt uit: “both civil-political and social rights share a common genealogy in Enlightenment political thought and are linked ‘indivisibly’ together in the international human rights framework of norms that has

---

<sup>79</sup> Dit ziet men terug in bijvoorbeeld artikel 2.1 van het Internationaal Verdrag van Sociale Economische en Culturele rechten: “take steps, (...) to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant.”

<sup>80</sup> Bij het opstellen van het IVBPR en IVESCR bleken vooral de Westerse landen meer belang te hechten aan de bescherming van de politiek-civiele rechten, terwijl niet-Westerse landen juist de sociaaleconomische rechten trachtten te beschermen.

<sup>81</sup> O’Cinneide 2014, p. 300. Zie verder: O’Neill 2005, p. 427-439.

<sup>82</sup> Voor een overzicht van soortgelijke argumenten, zie: Neier 2006.

<sup>83</sup> O’Cinneide 2014, p. 301-302.

<sup>84</sup> Zie o.a. Katrougalos en O’Connell 2012, p. 375-385. En voor groot overzicht van deze jurisprudentie, zie: Langford 2008.

<sup>85</sup> Zo blijkt uit verscheidene bekende zaken, zoals *Eldrige v British Columbia* (Canadian Supreme Court [1997] 3 SCR 624); *R (Limbuella) v Secretary of State for the Home Department* (British House of Lords [2005] UKHL 66); *Hartz IV* (BVerfG, 1 BvL 1/09, 9 februari 2010) en *Asylum Seekers Benefit Case* (BVerfG, 1 BvL 10/10, 18 juli 2012). Zie verder paragraaf 2.4.2.

<sup>86</sup> *R (Limbuella) v Secretary of State for the Home Department* (British House of Lords [2005] UKHL 66, par. 7.

<sup>87</sup> Ook het EHRM wijst er herhaaldelijk op dat geen waterdicht onderscheid gemaakt kan worden tussen positieve en negatieve plichten. Zie recentelijk nog in EHRM 12 januari 2016, nr. 61496/08, *EHRM 2016/91 (Barbulescu)*, r.o. 112: ‘The boundary between the State’s positive and negative obligations under Article 8 does not lend itself to precise definition.’

developed since 1945.”<sup>88</sup> Beide ‘soorten’ rechten zien op de bescherming en verdediging van de meest basale menselijke belangen, zoals waardigheid en gelijkheid van status.<sup>89</sup> De rechten zijn bovendien van elkaar afhankelijk: klassieke rechten zullen in het algemeen pas gerealiseerd kunnen worden, wanneer sociale rechten ook tot een bepaald minimumniveau zijn gegarandeerd (en andersom).<sup>90</sup>

Ook verscheidene VN-resoluties en rapporten bevestigen het ondeelbare karakter van beide soorten rechten.<sup>91</sup> Zo wordt in een VN-handboek uitgelegd dat ook sociaaleconomische rechten voor individuen toepasbaar zijn, vanwege het gelijke en ondeelbare karakter tussen klassieke en sociale rechten:

‘The indivisible and interdependent nature of all human rights means that economic, social and cultural rights apply to all individuals on the basis of equality and without discrimination, that they create specific governmental obligations, that they are justiciable and that they can and should be claimed’.<sup>92</sup>

In de vorige paragraaf werd reeds duidelijk gemaakt dat ook nationale jurisdicties die van origine een strikt onderscheid tussen beide soorten rechten hanteren, soms verplichtingen opleggen aan publieke autoriteiten die worden geassocieerd met rechten uit het IVESCR of ESH. Te denken valt aan het recht op gelijkheid, dat soms tot uiting komt in de toekenning van aanspraak op educatie of sociale zekerheid voor groepen die hier voorheen van waren uitgesloten.<sup>93</sup> Andere voorbeelden zijn zaken waarin het recht op privacy of het verbod op onmenselijke behandeling worden geëffectueerd door te verplichten om te voorzien in sociale zekerheid of onderdak voor kwetsbare individuen.<sup>94</sup> Ook de hierboven besproken *Limbuela*-zaak is daar een mooi voorbeeld van.<sup>95</sup> Wanneer men zich derhalve realiseert dat klassieke rechten vaak weinig betekenis krijgen zonder de effectuering van sociaaleconomische rechten, bestaat – zij het in andere vorm – de rechteloze positie van de *stateless* nog steeds. Zij genieten pas werkelijk klassieke rechten bij de erkenning van een minimumniveau aan sociale rechten.

Zo wordt het recht op leven (een klassiek recht) pas echt verwezenlijkt door de mogelijkheid geld te verdienen of het recht op sociale voorzieningen (sociale rechten). Sociale mensenrechten zijn dus van minstens even groot belang voor de menselijke waardigheid. En hoewel Arendt bij haar kritiek op de rechteloosheidspositie van de *stateless*, vooral keek naar oplossingen in de

---

<sup>88</sup> O’Cinneide 2014, p. 302. Zie ook paragraaf 5 van de VN Resolutie 48/12, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 25 juni 1993, VN Doc. UNGA/CONF.157/23: ‘all forms of rights, including social-economic rights, are ‘universal, indivisible and interdependent and interrelated.’

<sup>89</sup> O’Cinneide verwijst o.a. voor een uitgebreide analyse van de gemeenschappen van beide rechten naar: Fredman 2008.

<sup>90</sup> O’Cinneide 2014, p. 302. Zie ook VN Resolutie 48/121, *Vienna Declaration and Programme of Action* van 25 juni 1993: ‘human rights are indivisible, interdependent and interrelated.’

<sup>91</sup> Zie bijvoorbeeld UNGA Resolutie 32/130 (1977) en OHCHR Handboek, ‘Economic, Social and Cultural Rights (2005).

<sup>92</sup> OHCHR Handboek, ‘Economic, Social and Cultural Rights (2005), p. 4.

<sup>93</sup> Voorbeelden van zaken waarin dit naar voren komt zijn o.a.: *Brown v. Board of Education of Topeka* (US Supreme Court, 347 US 438 (1954)); *Goldberg v Kelly* (US Supreme Court, 397 US 254 (1970)); *Eldrige v British Colombia* (Canadian Supreme Court Judgements 1997, 3 SCR 624) en EHRM 30 september 2003, 40892/98 (*Poirrez v France*).

<sup>94</sup> Zie bijv.: *R v. Secretary of State for Social Security, ex parte Joint Council for the Welfare of Immigrants* (1997, 1 WLR 275); *Chaoulli v Quebec (Attorney General)* (Canadian Supreme Court, 2005, 1 SCR 91) en *Olga Tellis v Bombay Municipal Corporation* (AIR 1986 SC 180).

<sup>95</sup> UK House of Lords, 2006, 66, *R (Limbuela) v Secretary of State for the Home Department*.

vorm van nieuwe staatsindelingen en burgeractivisme, past het in de huidige tijd (met beter geïnstitutionaliseerde mensenrechten en waar de rechteloosheid vooral ziet op een gebrek aan sociale mensenrechten) beter om de oplossing te zoeken in een sociaal minimum. Een minimum dat het klassieke recht op een menswaardig leven moet verwezenlijken: een 'bestaansminimum'.

## **2.4 Nadere analyse van het recht op een bestaansminimum**

### **2.4.1 De 'core rights' theorie**

Hoewel sociaaleconomische rechten niet altijd afdwingbaar zijn, zijn deze rechten dus soms zodanig verbonden met klassieke rechten dat ze wel degelijk verplichtingen teweegbrengen. Het gaat daarbij om een minimale kern die besloten ligt in sociale rechten, zonder welk bepaalde klassieke rechten moeilijk realiseerbaar zijn. In het kader van een dergelijk bestaansminimum loont het kort in te gaan op deze 'core rights' theorie. Hoewel over het belang van deze theorie verschillend wordt gedacht, heeft onder meer Ingrid Leijten aangetoond dat deze theorie een belangrijke rol speelt in het juridisch gedachtegoed.<sup>96</sup> Het komt er kort gezegd op neer dat in fundamentele rechten een essentiële kern besloten ligt: een minimum dat van dusdanige betekenis is, dat de inperking van het betreffende recht niet zo ver mag gaan dat deze kern wordt aangetast. Leijtens dissertatie richt zich met name op het nut van dergelijke kernrechten in de rechterlijke benadering van sociale rechten, maar de theorie is evengoed nuttig en bruikbaar voor de wetgevende en uitvoerende tak, meent ook Fuo.<sup>97</sup> En ook het Comité voor Economische Sociale en Culturele Rechten (CESCR) – dat is ingesteld om uitleg te geven aan IVESCR-bepalingen – is overtuigd van het bestaan van dergelijke kernverplichtingen. Zo stelt het CESCR: 'a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party.'<sup>98</sup>

Deze theorie is te meer relevant voor de verdedigbaarheid van het recht op een sociaal minimum, nu de redenering van het ECSR in haar uitspraak over de Nederlandse 'bed, bad en brood-kwestie' van 2014 op dit gedachtegoed gegrond lijkt te zijn.<sup>99</sup> Kort gezegd luidde de motivering hier dat de kern van artikel 13 lid 4 (sociale bijstand) en artikel 31 lid 2 (recht op huisvesting) zo wezenlijk en essentieel is voor de menselijke waardigheid, dat deze onder geen voorwaarde mag worden aangetast.<sup>100</sup> In hoofdstuk 3 wordt nader op deze uitspraak ingegaan.

### **2.4.2. 'Core rights' in de Duitse constitutie: het *Existenzminimum***

Om dit gedachtegoed handen en voeten te geven, loont het een blik te werpen op de Duitse rechtspraktijk, waar bovenstaande theorie tot uitdrukking komt in de constitutie. Ten eerste bevat de Duitse constitutie de zogeheten 'Wesengehaltsgarantie', neergelegd in artikel 19 sectie

---

<sup>96</sup> Onder meer is dit zichtbaar in verscheidene constituties. Zie o.a. art. 334 Constitutie van Colombia: 'In no case shall the core of a right be affected.'; art. 24.2.c Constitutie van Kenya 2010: '(...) shall not limit the right or fundamental freedom so far as to derogate from its core or essential content.' En art. 236(b) Constitutie van Angola 2011: 'Alterations of the Constitution must respect (...) essential core rights, freedom, and guarantees.' Zie Leijten 2015, p. 10-11.

<sup>97</sup> Fuo en A. Du Plessis 2015, p. 2-4, 16-19.

<sup>98</sup> CESCR, *General Comment No. 3: The nature of state obligations*, E/C.1991/23, par. 10.

<sup>99</sup> ECSR 2014 (*CEC/Nederland*). Zie nader paragraaf 3.3.2.

<sup>100</sup> Het ECSR verkiest een theoretische grondslag boven een strikt juridische benadering: ondanks dat de ESH-bepalingen slechts in beginsel niet van toepassing zijn op 'illegale' vreemdelingen, ligt hierin een kern besloten die zo essentieel is voor de menselijke waardigheid dat dit voor een ieder gegarandeerd moet worden, ECSR 2014 (*CEC/Nederland*), par. 117.

2 van de Duitse grondwet (hierna: GG). Dit artikel luidt: “In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesengehalt angetast werden“, ofwel: onder geen beding mag ‘het wezen’ van een grondrecht worden aangetast. Wanneer de staat derhalve faalt de kern van een grondrecht te garanderen, handelt hij in strijd met dit betreffende recht.<sup>101</sup> De redenering dat de kern ‘onder geen beding’ mag worden aangetast, doet denken aan de zojuist aangehaalde motivering van het ECSR over de Nederlandse bed, bad en brood-kwestie.

Ten tweede bestaat in de Duitse constitutie het recht op een ‘Existenzminimum’ (bestaansminimum), erkende het Duitse Constitutionele Hof (*Bundesverfassungsgericht*) in recente jurisprudentie.<sup>102</sup> Het Hof motiveert in de zaak *Hartz IV* dat artikel 20 lid 1 GG (het ‘sociale staatsbeginsel’<sup>103</sup>) in verband staat met het absolute artikel 1 GG (de menselijke waardigheid). Het Hof concludeert dat deze artikelen in samenhang bestudeert moeten worden en hieruit voor individuen het recht voortvloeit op een ‘waardig minimumbestaan’.<sup>104</sup> *Hartz IV* behandelt de Duitse Sociale Wet, die de sociale zekerheid regelt voor arbeidsbekwamen die geen of nauwelijks inkomen hebben.<sup>105</sup> Het bestaansminimum dat het Hof hieruit opmaakt bestaat uit:

“[...] those means which are vital to maintain an existence that is in line with human dignity. [...] which encompasses both the physical existence of the individual, that is food, clothing, household goods, housing, heating, hygiene and health (...).”<sup>106</sup>

Hoewel deze zaak ziet op een bestaansminimum voor arbeidsbekwame burgers, wordt in de *Asylbewerberleistungsgesetz*-zaak van 2012 dezelfde argumentatie gehanteerd betreffende asielzoekers die sociale bijstand krijgen op grond van de *Asylbewerberleistungsgesetz* 1993 (hierna: AsylbLG).<sup>107</sup> In deze zaak verheldert het *Bundesverfassungsgericht* dat het recht op een substantieel minimum toepasbaar is op eenieder, ongeacht verblijfsstatus.<sup>108</sup> Uit een rapport over ‘rejected asylumseekers in Germany’ blijkt bovendien dat de sociale voorzieningen die worden geboden op grond van de AsylbLG ook gelden voor vreemdelingen op wie de rechtsplicht rust het land te verlaten.<sup>109</sup>

Leijten verduidelijkt in haar dissertatie dat het recht op een *Existenzminimum* het ‘wezen’ van de bepalingen over menselijke waardigheid en de sociale rechtstaat garandeert: in feite wordt hiermee de *Wesenshaltgarantie* ingevuld.<sup>110</sup> Leijten benadrukt dat door deze wijze van motiveren een essentiële bescherming van sociaaleconomische belangen wordt gegarandeerd onder een bij uitstek klassieke norm.<sup>111</sup> De rechtsfenomenen duiden samen op het bestaan van een absoluut

---

<sup>101</sup> Huber 2005, p. 1749-1750. Zie hierover ook Leijten 2015, p. 140.

<sup>102</sup> BVerfGE 125, 175, 1 BvL 1/09, 9 februari 2010 (*Hartz IV*), par. 133ff.

<sup>103</sup> Het Duitse artikel luidt: ‘Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.’

<sup>104</sup> *Hartz IV*, par. 133. Zie ook: Egidy 2011 en Leijten 2015, p. 175.

<sup>105</sup> *Hartz IV*, para. 5-23. Zie ook: Egidy, 2011, p. 1963.

<sup>106</sup> *Hartz IV*, para. 135.

<sup>107</sup> BVerfGE 18 juli 2012, 132, 134 BvL 10/10 (*Asylbewerberleistungsgesetz*).

<sup>108</sup> *Asylbewerberleistungsgesetz*, par. 63.

<sup>109</sup> EMN, Working Paper 69, p. 15.

<sup>110</sup> Leijten 2015, p. 177. Daarbij dient te worden opgemerkt dat artikel 1 GG een werkelijk absoluut recht vormt, en ook het bestaansminimum dus absoluut is en onder geen beding mag worden afgezwakt.

<sup>111</sup> Leijten 2015, p. 178 (en uitgebreider: hoofdstuk 7).

sociaal minimum dat onder geen beding mag worden ingeperkt.<sup>112</sup> Uiteraard kent niet elke constitutie – ook niet die van Nederland – dergelijke bepalingen. Dit neemt echter niet weg dat het normatieve ideaal dat in deze kenmerken besloten ligt van belang is. Het is immers opvallend dat zowel nabijgelegen jurisdicties als gezaghebbende verdragscomités, een wezenlijk minimumniveau van sociaaleconomische rechten voor ieder mens erkennen.

### **2.4.3 Een bestaansminimum voor de *stateless***

De idee van een ‘sociaal minimum’ is in de politiek een bekend fenomeen.<sup>113</sup> King beargumenteert dat een groot aantal politieke theorieën (van Rawls’ liberalisme tot aan de ethiek van Habermas) meent dat elke rechtvaardige maatschappij het recht op een sociaal minimum behoort te verzekeren.<sup>114</sup> Deze theorieën – net zoals de beschreven Duitse constructen – zien in beginsel op nationale constituties, maar dezelfde lijn kan worden doorgetrokken naar internationale mensenrechten, zoals in paragraaf 2.3 ook naar voren kwam. Het is immers de vraag of de menselijke waardigheid die aan een dergelijk minimum ten grondslag ligt slechts voor eigen burgers geldt.

Zoals reeds eerder toegelicht, toont transnationale migratie de complexe verhouding aan tussen soevereiniteit en burgerschap aan de ene kant en gelijkheid aan de andere kant. Wanneer een recht op een bestaansminimum inderdaad als sociaal mensenrecht wordt beschouwd, zonder welk het klassieke recht op leven moeilijk realiseerbaar is, dan geldt dit ook voor niet-burgers. Onderscheid in de toepassing van mensenrechten tussen burgers en niet-burgers kan echter, zoals gezegd, rechtvaardig zijn, mits dit een legitiem doel dient en noodzakelijk en proportioneel is.<sup>115</sup> En inderdaad, met het oog op de politieke rationaliteit van het wetgevingsproces en de kosten die sociale rechten met zich meebrengen, is het niet vreemd dat sociale rechten voor ‘niet-burgers’ niet op gelijk niveau gerealiseerd worden als voor burgers. De vraag is in hoeverre dit onderscheid proportioneel is.

Wanneer men dit in combinatie beziet met de ‘core rights’-theorie, is de conclusie logischerwijs dat ook voor niet-burgers in elk geval een minimum aan sociale voorzieningen over moet blijven dat de menselijke waardigheid garandeert. De beperking van sociale rechten voor niet-burgers zal vanuit dit uitgangspunt, niet zover mogen gaan dat het menswaardig leven wordt aantast.<sup>116</sup> Deze interpretatie is in lijn met verscheidene internationale gezaghebbende documenten, zoals een VN-rapport, waarin staat beschreven dat staten ook voor niet-burgers sociale voorzieningen moeten verzekeren om een minimumlevenstandaard te garanderen.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> Leijten 2015, p. 177. Dit absolute karakter bestaat doordat het bestaansminimum wordt afgeleid uit (onder meer) artikel 1 GG. Dit artikel vormt een absoluut recht in de Duitse grondwet en mag nooit worden ingeperkt, zie: Starck 2005.

<sup>113</sup> Te denken valt onder andere aan het bestaan van een minimumloon in veel (met name Westerse) landen.

<sup>114</sup> King 2012, p. 17-57 en 333-323. Een gelijkwaardige argumentatie hanteert Michelman 2008, p. 663, 675.

<sup>115</sup> Boeles e.a. 2014, p. 19. Zie ook: Rapport UNHCHR, *Rights of non-citizens* 2006, p. 5.

<sup>116</sup> Dit is een uitgangspunt waar cultuurrelativisten vermoedelijk niet mee instemmen. Cultuurrelativisten menen immers dat nooit een gemeenschappelijke, universele waarde kan worden gevonden in normen, omdat normen altijd relatief zijn, zie Cliteur 1999, p. 50-51. Deze scriptie gaat er niettemin vanuit dat over het algemeen gesteld kan worden dat basale levensbehoeften (een kleine hoeveelheid eten en onderdak) noodzakelijk worden geacht voor een menswaardig bestaan.

<sup>117</sup> Rapport UNHCHR, *Rights of non-citizens* 2006, p. 25.

Bovendien, schrijft King, is het grootste argument tegen een ruime interpretatie van sociale rechten de hoeveelheid kosten die dit meebrengt voor een staat.<sup>118</sup> Wat betreft vreemdelingen zonder verblijfsstatus in Nederland die afhankelijk zijn van de lokale opvang, gaat het om een paar honderd vreemdelingen.<sup>119</sup> Het geld dat gemoeid gaat bij een sociaal minimum voor hen, vormt “nog geen 0,01% van de begroting”, benadrukt Philip Alston, Speciaal VN-Rapporteur voor extreme armoede, en kan daarom – met name voor een welvarend land als Nederland – geen argument zijn voor het afzien van deze voorzieningen.<sup>120</sup> Ook het stellen van voorwaarden aan toegang tot water en voedsel acht Alston ontoelaatbaar, omdat er altijd een groep zal overblijven die niet aan de voorwaarden voldoet en alsnog gedoemd is tot armoede van mensonwaardig niveau.<sup>121</sup>

Laurien de Koster, oud-voorzitter van het College van de Rechten van de Mens, sprak in dit verband over de ‘ondergrens van mensenrechten’.<sup>122</sup> Ook volgens haar is het bieden van ‘bed, bad en brood’ een absolute ondergrens, waar niet over te onderhandelen valt. En ook in Duitsland vormt het *Existenzminimum* een onvoorwaardelijk recht, nu dit het absolute recht op menselijke waardigheid moet garanderen. Egidy en Soria lichten toe dat uitkeringen in Duitsland wel mogen worden verlaagd indien de begunstigde niet bereid is tot bepaalde acties, maar enkel wanneer een absolute basis – noodzakelijk voor een menswaardig bestaan - overeind blijft.<sup>123</sup>

Naar analogie kan men hetzelfde redeneren wanneer het gaat om een bestaansminimum voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Enige beperkingen in voorzieningen zouden kunnen worden opgelegd, maar er moet altijd een minimum overblijven dat de menselijke waardigheid moet verzekeren.<sup>124</sup> Wat niet-burgers betreft – bij wie de kans aannemelijk is dat zij niet burger van de betreffende staat verworden – zou het rechtvaardig zijn wanneer een kern aan basale levensbehoeften overblijft, te meer nu hun het recht op arbeid om hier zelf in te voorzien niet toekomt. Uiteraard blijft het discutabel hoe ‘waardig’ het leven is in een situatie met slechts een dergelijk minimum en het is daarom van belang dat de juiste vervolgstappen van deze situatie worden uitgedacht, waaronder de mogelijkheid – in lijn met Arendts ideeën over menselijke waardigheid (‘a right to belong to a political community’) – dat vreemdelingen die werkelijk na een zekere duur niet uitgezet kunnen worden een (semi-)verblijfsrecht krijgen.

## 2.5 Concluderende opmerkingen

De kritische beschouwingen van Arendt laten zien dat mensenrechten niet altijd en voor iedereen verwezenlijkt worden. Ik sluit me aan bij de lezing van Gündoğdu, dat deze kritiek geen ontkenning is van de potentie van mensenrechten, maar juist de ruimte biedt om onrechtmatige situaties te overdenken en te zoeken naar manieren om constitutionele waarden te garanderen. Zijn vreemdelingen zonder status werkelijk slechts onder strikte voorwaarden gerechtigd tot

---

<sup>118</sup> King 2012, p. 8-9.

<sup>119</sup> Zie voor verscheidene cijfers onder meer: Movisie 2015, p. 14 en Rapport Amnesty en LOS 2017, p. 7.

<sup>120</sup> Kas, *NRC* 16 april 2015 en A. Kas, *NRC* 23 april 2015.

<sup>121</sup> Idem.

<sup>122</sup> Koster bij *NOS Radio 1 Journaal* (12 mei 2015).

<sup>123</sup> Egidy 2011, p. 1972 en Soria 2005, p. 651.

<sup>124</sup> In paragraaf 4.5.1 wordt nader ingegaan op de vraag of de voorwaarden die het rijk nu stelt aan toegang tot opvang in lijn zijn met de eisen van . Zie hierover ook Goudsmit *NJBlog* 2014.

voedsel en onderdak? Of is het een basisrecht van ieder mens om menswaardig te leven en dus onvoorwaardelijk het vermogen te hebben om aan minimale voorzieningen te komen om dit te realiseren? Daarbij dient men in het achterhoofd te houden dat de *stateless* een ruime categorie vormt: een grijs gebied tussen legaliteit en illegaliteit. Deze vreemdelingen worden de zorg van de internationale gemeenschap, omdat zij niet de bescherming genieten van hun staat. In de praktijk zal de staat waar de vreemdeling verblijft moeten voorzien in deze bescherming. Het garanderen van sociale minimumnormen is bovendien voor de *stateless* in het bijzonder van belang, omdat deze groep niet gerechtigd is te werken en dus niet zelf in zijn basale levensbehoeften kan voorzien. Eveneens een belangrijke kanttekening is dat met een recht op basale levensbehoeften, de rechtsplicht om het land te verlaten niet vervalt.

Ontegenzeggelijk bestaan er meerdere theorieën over de uitgangspunten en waardering van (sociale) mensenrechten. Ook zijn vanuit economisch opzicht, argumenten denkbaar die pleiten tegen het verschaffen van ruime voorzieningen aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus. De in dit hoofdstuk omschreven theorie is dan ook niet zozeer een waterdichte empirische analyse van het bestaan van een recht op een bestaansminimum voor de betreffende vreemdelingen, maar dit hoofdstuk heeft niettemin laten zien dat het vanuit mensenrechtelijk perspectief – waar de menselijke waardigheid als hoeksteen dient – verdedigbaar is dat een minimum aan sociale voorzieningen (zoals bed, bad en brood) toekomt aan ieder mens, ongeacht zijn status. Indien voorwaarden worden gesteld aan de toegang tot deze basale levensbehoeften, neemt de staat voor lief dat mensen die niet aan deze voorwaarden voldoen in het geheel niets toekomt.

Tot slot wordt niet ontkend dat onderscheid tussen burgers en niet-burgers niet toelaatbaar is, maar een minimale kern van sociale rechten zou – bij wijze van ondergrens – over moeten blijven om de huidige rechteloosheid van de *stateless* voorkomen. Op staten rust zodoende in mijn optiek een zorgplicht om aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus een minimale kern van zorg te bieden: een kern die de menselijke waardigheid behoort te verwezenlijken en dusdanig universeel is dat het welke status dan ook hoort te overstijgen.

## 3 INTERNATIONALE JURIDISCHE NORMEN: EEN SOCIAAL MINIMUM VOOR VREEMDELINGEN?

### 3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is aan de hand van een aantal theorieën en met het oog op de menselijke waardigheid als onaantastbare kern van (sociale) mensenrechten, omschreven dat het verdedigbaar is dat vreemdelingen – ongeacht hun status – een onvoorwaardelijk sociaal minimum toekomt. Dit hoofdstuk analyseert of er internationale en Europese juridische normen bestaan waarin dit theoretische uitgangspunt wordt gereflecteerd. In paragraaf 3.2 wordt allereerst ingegaan op internationale normen, waarna paragraaf 3.3 ingaat op relevante Europese juridische normen. Omdat in hoofdstuk 4 onder meer wordt ingegaan op de implementatie van de in dit hoofdstuk beschreven normen in Nederland, besteedt paragraaf 3.4 aandacht aan de rechtskracht van deze normen en de beslissingen van verdragscomités, die samenhangen met het theoretische uitgangspunt uit hoofdstuk 2.

### 3.2. Internationale normen over een bestaansminimum voor vreemdelingen

#### 3.2.1 Het Vluchtelingenverdrag en Migrantenverdrag

Wanneer een persoon zijn toevlucht zoekt in Nederland, krijgt deze te maken met de asielprocedure. De grondslag hiervoor vindt men in artikel 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 (uitgewerkt in het Vluchtelingenverdrag 1951 en bijbehorend protocol van 1967): ieder heeft het recht asiel aan te vragen.<sup>125</sup> Een asielzoeker verkrijgt alleen dan de vluchtelingenstatus wanneer kan worden bewezen dat aan de criteria van artikel 2.1 Vluchtelingenverdrag is voldaan. In dat geval heeft de vluchteling (tijdelijk) recht op dezelfde sociale voorzieningen als de burgers van het land.<sup>126</sup> Wanneer dit niet kan worden bewezen, valt de vreemdeling buiten de werking van het Vluchtelingenverdrag.<sup>127</sup> Voor vreemdelingen bestaat daarnaast het VN-Migrantenverdrag, maar Nederland heeft dit verdrag tot op heden niet ondertekend.<sup>128</sup> Amnesty International schrijft op haar site dat landen dit verdrag vermoedelijk niet ondertekenen uit angst dat het te veel (sociale) rechten voor vreemdelingen genereert. Amnesty stelt echter voorts 'dat internationaal recht al lang voorschrijft dat een bestaansminimum moet worden gegarandeerd voor alle migranten, ook de illegale.'<sup>129</sup> Hieronder volgen enkele internationaalrechtelijke normen waar zulks uit voortvloeit.

#### 3.2.2 Het UVRM en sociale kernverplichtingen van het IVESCR

De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens uit 1948 (UVRM) vormt het startpunt van alle mensenrechtenverdragen. Honderdtweënnegentig staten hebben zich door middel van ondertekening aangesloten bij de inhoud hiervan. De UVRM is weliswaar niet juridisch bindend, maar de artikelen die hierin besloten liggen, zijn veelal uitgewerkt in verdragen die dat wel zijn.

<sup>125</sup> Binnen de EU ligt dit recht ook besloten in artikel 18 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

<sup>126</sup> Artikel 23 en 24 Vluchtelingenverdrag. Voor een uitgebreide analyse over deze materie, zie: Slingenberg 2014, p. 114-129.

<sup>127</sup> De Nederlandse Vreemdelingenwet 2000 kent nog een aantal andere verblijfsvergunningen, zoals die ex artikel 64 Vw.

<sup>128</sup> De ondertekening en ratificatie van VN verdragen en protocollen is per land aangegeven via: <http://indicators.ohchr.org/>.

<sup>129</sup> Zie: <https://www.amnesty.nl/encyclopedie/ongedocumenteerden-illegalen-en-uitgeprocedeerden>.



Het Internationaal Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) vormt bijvoorbeeld een essentiële uitwerking van artikel 25 UVRM, dat stelt: 'Een ieder heeft recht op een adequate levensstandaard'. De bepalingen uit het IVESCR worden gezien als 'inspanningsverplichtingen' voor Verdragspartijen. Het gaat veelal om algemeen geformuleerde doelstellingen, waardoor lidstaten enige vrijheid hebben bij het invullen van deze zogeheten zorgplichten.<sup>130</sup> In Nederland worden deze artikelen over het algemeen niet als 'een ieder verbindend' aangemerkt, in de zin van artikel 93 en 94 van de Grondwet. Dit betekent dat deze rechten niet door de burger kunnen worden ingeroepen bij de rechter.<sup>131</sup> Het feit dat deze bepalingen daardoor niet direct afdwingbaar zijn, neemt echter niet weg dat de staat door het ratificeren van het verdrag gehouden is de verwezenlijking van deze rechten na te streven ('to respect, protect and fulfill').<sup>132</sup> Staten behoren mensen op hun grondgebied in staat te stellen gebruik te maken van de verdragsrechten en daarvoor kan het nodig zijn dat de staat zelf voorzieningen treft.<sup>133</sup> Over het algemeen wordt gesteld, dat in elk geval geen stap mag worden teruggezet in de verwezenlijking van de verdragsrechten (het beginsel van *non-retrogression*).<sup>134</sup>

Voor het recht op basale levensbehoeften is met name artikel 11 IVESCR relevant (het recht op een adequate levensstandaard).<sup>135</sup> Het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten (CESCR)<sup>136</sup> – legt uit dat hierbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan sociale groepen die in moeilijke omstandigheden leven.<sup>137</sup> Zoals gezegd, mogen staten de verdragsplichten in beginsel zelf invullen, maar het CESCR verklaart wel dat het IVESCR 'minimum core obligations' bevat.<sup>138</sup> Deze verplichten de staat tot het onmiddellijk garanderen van een essentieel minimumniveau van de betreffende IVESCR-rechten.<sup>139</sup> Als voorbeelden van deze minimale kernverplichtingen wordt zowel toegang tot een minimale hoeveelheid eten ('minimum essential food') als toegang tot onderdak ('basic shelter') genoemd.<sup>140</sup> Ook uit een analyse van de *General Comments* 4 en 12 (betreffende respectievelijk adequate huisvesting en voedsel) blijkt dat het Comité het garanderen van basale voeding en onderdak beschouwd als onaantastbare kernverplichting.<sup>141</sup> Het garanderen hiervan is essentieel voor de verwezenlijking van andere mensenrechten (te denken valt aan het verbod op onmenselijke behandeling) en zijn ondeelbaar verbonden met de menselijke waardigheid, aldus het CESCR.<sup>142</sup> Deze uitleg

---

<sup>130</sup> Dit wordt afgeleid uit de woorden 'progressive realization' in artikel 2.1 IVESCR. Zie ook CESCR, *General Comment No. 3: The nature of state obligations*, E/C.1991/23, par. 10.

<sup>131</sup> Dit stelde de Nederlandse regering in *Kamerstukken II 1975/76*, 13 932, nr. 3, p. 12), onder vernoeming van arresten HR 28 november 1961, *NJ* 1962, 90 en HR 25 april 1967, *NJ* 1968, 63. Zie hierover: Kuiper-Slendeboek 2013, p. 68.

<sup>132</sup> Dit volgt ook uit het *pacta sunt servanda*-beginsel in artikel 27 van het Weens Verdragenverdrag. Zie bijvoorbeeld ook CESCR, *General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health*, E/C.12/2000/4, par. 43 en 47.

<sup>133</sup> De plicht 'to fulfill' omvat ook de plicht 'to provide', zie: CESCR, *General Comment No. 12*, E/C.12/1999/5, par. 15.

<sup>134</sup> Vonk 2016, p. 206.

<sup>135</sup> Medisch noodzakelijke zorg is ook een onderdeel van het bestaansminimum, maar dit wordt in Nederland al afdoende geregeld middels artikel 10 lid 2 Vreemdelingenwet en wordt hier daarom verder onbesproken gelaten.

<sup>136</sup> Dit comité is ingesteld bij Resolutie 1985/17 (28 mei 1985) om toezicht te houden op de implementatie en uitvoering van het Verdrag, alsmede om invulling te geven aan de interpretatie en uitleg van de Verdragsbepalingen.

<sup>137</sup> CESCR *General Comment No. 4: The right to Adequate Housing*, E/1992/23, par. 11.

<sup>138</sup> CESCR, *General Comment No. 3: The nature of state obligations*, E/C.1991/23, par. 10

<sup>139</sup> OHCHR Factsheet nr. 33 (2008), p. 16. Voor een ruime analyse over kernverplichtingen in het IVESCR, zie Leijten 2015, H5.

<sup>140</sup> OHCHR Factsheet nr. 33 (2008), p. 17-18.

<sup>141</sup> CESCR *General Comment No. 4: The right to Adequate Housing*, E/1992/23, par. 7 en 9 en CESCR *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food*, E/C.12/1999/5, par. 6. Vergelijk ook Rapport Amnesty International 2015, p. 9 en 10.

<sup>142</sup> CESCR *General Comment 4: The right to Adequate Housing*, E/1992/23, par. 7 en 9.

reflecteert in feite de theorie over ondeelbaarheid van sociale en klassieke mensenrechten en het uitgangspunt van een bestaansminimum als absolute kern van fundamentele sociale rechten, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk.

Daarenboven wijzen de preambule van het verdrag,<sup>143</sup> alsmede artikel 2.2., erop dat de artikelen uit het verdrag van toepassing zijn op eenieder, ongeacht hun status. Het CESCR specificeert in *General Comment 2* de verboden gronden van discriminatie. Daaruit blijkt dat een verblijfstatus geen rol mag spelen in het toekennen van de verdragsrechten:

‘The Covenant rights apply to everyone including non-nationals, such as refugees, asylum seekers, stateless persons, migrant workers and victims of international trafficking, regardless of their legal status and documentation.’<sup>144</sup>

Het CESCR benadrukt dat lidstaten actief maatregelen moeten nemen om discriminatie tussen verschillende groepen te voorkomen, door bijvoorbeeld het verzekeren van gelijke toegang tot ‘adequate housing, water and sanitation’.<sup>145</sup> Ongelijke behandeling in de toekenning van Verdragsbepalingen kán echter gerechtvaardigd zijn, mits dit is gegrond op rechtvaardige en objectieve gronden. Dit geldt ook in het geval dat staten vreemdelingen anders willen behandelen dan burgers of de toepassing van de rechten anderszins wordt beperkt.<sup>146</sup> Voor rechtvaardig onderscheid dient het doel van de maatregelen gelegitimeerd te zijn bij wet, verenigbaar te zijn met de aard van het IVESCR en noodzakelijk te zijn in het belang van een democratische rechtstaat.<sup>147</sup> Het CESCR expliciteert dat de maatregel (of het gebrek hiervan) proportioneel moet zijn ten opzichte van het te bereiken doel.

Enig onderscheid tussen eigen burgers en vreemdelingen zonder verblijfstatus is dus (bijvoorbeeld met het oog op het terugkeerbeleid, dat noodzakelijk kan worden geacht voor de democratische rechtstaat) niet vreemd. Echter kan betoogd worden dat het onthouden van basale levensbehoeften disproportioneel is, in die zin dat in dat geval strijd ontstaat met de aard van het recht zelf. Het CESCR heeft immers een minimale hoeveelheid voedsel en onderdak gekwalificeerd als de kern van artikel 11 IVESCR. Deze kern lijkt samen te vallen met de aard van het recht:

‘Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs (...), of basic shelter and housing (...) is, prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant. 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*.’<sup>148</sup>

---

<sup>143</sup> Zie specifiek: ‘*Considering that, (...) recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world*’ (onderstreping toegevoegd). CESCR, *General Comment 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights* (2009), VN Doc. E/C.12/GC/20, 2 juli 2009, par. 30. Het Comité verwijst ook naar de aanbeveling van het toezichthoudend Comité bij het Internationaal Verdrag Inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie (CERD): CERD, *General Recommendation 30: Discrimination against Non-citizens* (2004), VN Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3.

<sup>145</sup> CESCR, *General Comment 20* (2009), par. 30.

<sup>146</sup> Artikel 4 IVESCR. Dat onderscheid tussen burgers en niet-burgers tot op zekere hoogte is toegestaan volgt tevens uit artikel 1, lid 2 CERD. Zie ook: CERD, *General Recommendation 30: Discrimination against Non-citizens* (2004), VN Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3., par. 1.

<sup>147</sup> Idem., par. 13 en 14.

<sup>148</sup> CESCR, *General Comment 3* (1990), punt 10. Cursivering toegevoegd.

Ook deze onderscheidvoorwaarden impliceren dus dat minimaal een basisniveau van de rechten moet worden verzekerd en onthouding van een minimale hoeveelheid voedsel en onderdak aan mensen die niet mogen participeren op de arbeidsmarkt lijkt hiermee moeilijk verenigbaar.<sup>149</sup>

Hoewel de artikelen dus in beginsel ‘inspanningsverplichtingen’ bevatten en in Nederland niet afdwingbaar zijn voor de rechter, lijkt uit de hierboven aangehaalde documenten voort te vloeien dat op staten niettemin de kernverplichting rust om de minimale kern van verdragsbepalingen te garanderen, ook voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus. Daarmee worden staten beperkt in hun eigen invulling en interpretatie van plichten.<sup>150</sup> In de *Concluding Observations* van 2010 heeft het CESCR zich bovendien kritisch uitgelaten over het feit dat de IVESCR-rechten in Nederland niet afdwingbaar zijn en wees daarbij op de *General Comment nr. 9* (‘the domestic application of the covenant’).<sup>151</sup> Bovendien verzocht het CESCR Nederland reeds in 2010 expliciet om vreemdelingen zonder verblijfsrecht het minimale essentiële niveau van het recht op eten en onderdak te bieden:

‘The Committee urges the State Party to: (...) meet its core obligations under the Covenant and ensure that minimum essential level relating to the right to housing, health and education is respected, protected and fulfilled in relation to undocumented migrants.’<sup>152</sup>

In 2017 werd vervolgens benadrukt dat ook het stellen van voorwaarden aan toegang tot voedsel en onderdak ontoelaatbaar is: “The Committee urges the State party to: (a) Refrain from making access to food, water and to housing conditional on an individual’s willingness to return to his or her country of origin; (...)”<sup>153</sup> Commentaren en aanbevelingen van het CESCR zijn weliswaar niet juridisch bindend, maar wel gezaghebbend. Het Comité is immers ingesteld voor de uitleg en interpretatie van de verdragsbepalingen.<sup>154</sup> Indien discussie ontstaat over een bepaling (de norm), zal de uitleg van het CESCR logischerwijs gehanteerd moeten worden voor de norminvulling.

### **3.3 Europese juridische normen over sociale minimumnormen voor vreemdelingen**

#### **3.3.1 Het EVRM en sociale voorzieningen**

Onder de Raad van Europa bestaan twee belangrijke instrumenten: het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en het Europees Sociaal Handvest (ESH). De rechten vervat in het EVRM zijn erkend als ‘een ieder verbindend’ en kunnen worden ingeroepen voor nationale rechters, alsmede voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zelf. Hoewel het EVRM in beginsel klassieke rechten bevat, impliceren enkele bepalingen – ten behoeve van de

<sup>149</sup> Zie ook CESCR *General Comment No. 4: The right to Adequate Housing* (art. 11.1 IVESCR), par. 6.

<sup>150</sup> Het bestaan van deze kernverplichtingen wordt ook verklaard in: CESCR, *General Comment No. 3: The nature of state obligations*, E/C.1991/23, par. 10; CESCR, *General Comment 14: The right to the highest attainable standard of health*, VN Doc. E/C.12/2000/4, par. 43 en 47. Vergelijk Rapport Amnesty International 2015, p. 10.

<sup>151</sup> In paragraaf 2 van dit commentaar leest men bijvoorbeeld: ‘the Covenant norms must be recognized in appropriate ways within the domestic legal order, appropriate means of redress, or remedies, must be available to any aggrieved individual or group, and appropriate means of ensuring governmental accountability must be put in place.’

<sup>152</sup> CESCR, *Concluding Observations*, E/C.12/NDL/CO/4-5, 9 december 2010, punt 25. Zie ook Mohammadi 2015, p. 751-752.

<sup>153</sup> CESCR, *Concluding Observations*, E/C.12/NLD/CO/6, 23 juni 2017, par. 39.

<sup>154</sup> Gerards 2016, p. 28-35 en 59 en Shelton 2012, p. 553- 575. Zie hierover nader paragraaf 3.4.

effectieve waarborging ervan - ook positieve sociale plichten voor de staat.<sup>155</sup> Dit hangt samen met het feit dat klassieke rechten, zoals gebleken in voorgaand hoofdstuk, soms pas verwezenlijkt kunnen worden door toepassing van sociale rechten. Bij de vraag of sprake is van positieve (zorg)plichten voor de overheid, moet worden beoordeeld of een 'fair balance' bestaat tussen de algemene belangen van de samenleving en de bescherming van het individuele mensenrecht.<sup>156</sup> Met name bij de besteding van publieke middelen geldt hierbij een ruime 'margin of appreciation' (ruimte voor de nationale actoren om hierover te beslissen).<sup>157</sup> Verder kan iedereen die binnen de rechtsmacht van een lidstaat valt, zich beroepen op het EVRM. Ook vreemdelingen zonder verblijfstatus dienen met enige regelmaat klachten in op grond van het EVRM. Wat betreft de bed, bad, en brood-kwestie wordt doorgaans beroep gedaan op twee artikelen, te weten artikel 3 (verbod op onmenselijke behandeling) en 8 (recht op privé- en gezinsleven).

In beginsel lijkt het EHRM geen algemene verplichting tot het bieden van sociale voorzieningen te lezen in artikel 3 EVRM.<sup>158</sup> Wel kunnen bijzondere omstandigheden ertoe leiden dat het onthouden van basale levensvoorzieningen een individu kan blootstellen aan een met artikel 3 van het EVRM strijdige situatie. Zo overwoog het EHRM in de zaak *M.S.S. v. België en Griekenland (M.S.S.)*<sup>159</sup> dat de bijzonder schrijnende omstandigheden waarin de vreemdeling *in casu* verkeerde (maandenlang zonder perspectief en zonder basisvoorzieningen op straat leven) een situatie van extreme armoede oplevert, strijdig met het 'minimum level of severity' van artikel 3 en de menselijke waardigheid.<sup>160</sup> Een bijkomstigheid was dat het hier een asielzoeker betrof en daarom op grond van nationaal recht en de Europese Opvangrichtlijn (in combinatie met de Dublinverordening<sup>161</sup>) gerechtigd was tot opvang.<sup>162</sup> Ook in de zaak *Tarakhel t. Zwitserland* overwoog het EHRM dat strijd met artikel 3 EVRM ontstond, toen een vreemdeling op grond van de Dublinverordening werd overgedragen aan een lidstaat waar de asielopvang onvoldoende was gewaarborgd.<sup>163</sup> Het EHRM overwoog hier dat asielzoekers extra bescherming behoeven door de kwetsbare positie waarin zij verkeren, met name als het kinderen betreft:

"(...) It further reiterates that, as a "particularly underprivileged and vulnerable" population group, asylum seekers require "special protection" under that provision (see *M.S.S.*, cited above, § 251). (...) This requirement of "special protection" of asylum seekers is particularly important when the persons concerned are children, in view of their specific needs and their extreme vulnerability."<sup>164</sup>

---

<sup>155</sup> Dit kunnen ook sociaaleconomische plichten zijn, zie: EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80 (*X en Y t. Nederland*) en EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02 (*Pretty/ Verenigd Koninkrijk*). Vgl. ook de theorie die beschreven is in paragraaf 2.3.

<sup>156</sup> EHRM 7 juli 1989, nr. 14038/88 (*Soering t. VK*), par. 89. Zie ook Rapport Amnesty International 2015, p. 13.

<sup>157</sup> EHRM 8 juli 2003, nr. 27677/02, *AB* 2011/169, m.nt. Uzman (*Sentges t. Nederland*) en ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1747, r.o. 3.1. Zie ook Van de Lanotte en Haeck 2005, p. 92.

<sup>158</sup> Zie hierover bijv.: EHRM 26 april 2005, nr. 53566/99 (*Muslim v. Turkije*). Dit is meest recentelijk herhaald in EHRM 28 juli 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0705DEC001793116 (*Hunde t. Nederland*), r.o. 59.

<sup>159</sup> EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, *JV* 2011/68 (*MSS t België en Griekenland*). Zie deze lijn ook in EHRM 27 mei 2008, nr. 26565/05 (*N. t. VK*).

<sup>160</sup> EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, *JV* 2011/68 (*MSS t België en Griekenland*), r.o. 263-264.

<sup>161</sup> De Dublinverordening stelt kort gezegd vast dat vreemdelingen worden teruggezonden naar het land waar zij als eerste asiel aanvroegen. Dit mag niet wanneer terugsturen een onmenselijke situatie teweeg brengt ex art. 3 EVRM.

<sup>162</sup> *Idem.*, r.o. 84, 251 en 263. Kritiek hierop in o.a.: Battjes 2011, p. 66-74.

<sup>163</sup> EHRM 4 november 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1104JUD002921712 (*Tarakhel t. Zwitserland*), r.o. 122.

<sup>164</sup> EHRM *Tarakhel t. Zwitserland*, r.o. 18 en 19.

Nationale rechters en het EHRM oordelen dat deze redenering niet zonder meer opgaat voor uitgeprocedeerde vreemdelingen.<sup>165</sup> Toch besloot het Hof hiertoe in *V.M. t. België*, vanwege bijzonder kwetsbare omstandigheden.<sup>166</sup> In deze zaak deden vreemdelingen van wie de asielaanvraag in Frankrijk was afgewezen een nieuwe aanvraag in België, welke op grond van de Dublinverordening werd afgewezen. Zij werden daarop aangemerkt als 'uitgeprocedeed' en moesten België verlaten en hun werden geen voorzieningen of opvang geboden.<sup>167</sup> Het EHRM kwalificeerde deze vreemdelingen als bijzonder kwetsbaar vanwege hun uitzichtloze positie en de jonge kinderen van het gezin, waaronder een gehandicapte dochter.<sup>168</sup> Ook het feit dat de vreemdelingen in een Dublinclaim verwickeld waren lijkt een rol te hebben gespeeld, omdat in een dergelijk geval – in overeenstemming met Unierecht – opvang moet worden geboden tót het moment van werkelijk vertrek.<sup>169</sup> Uit beide punten kan worden afgeleid, dat de zaak zodanig 'bijzondere omstandigheden' omvat dat het geen precedent vormt voor een algemeen recht op basale sociale voorzieningen voor asielzoekers waarvan de eerste aanvraag is afgewezen.

De zaak was overigens op verzoek van de Belgische regering doorverwezen naar de Grote Kamer van het EHRM, maar werd tijdens de hoorzitting daarvan in november 2016 van de rol geschrapt.<sup>170</sup> Dit heeft veel kritiek opgeleverd. Enerzijds omdat verscheidene *dissenting opinions* bij de zaak waren aangeleverd waarin werd gesteld dat het nu onduidelijk was wat precies de verantwoordelijkheid van lidstaten is bij Dublinclaims en de uitspraak de goede samenwerking tussen Europese staten zou belemmeren<sup>171</sup> Anderzijds omdat critici juist een meer structurele norm verlangden over minimale sociale voorzieningen voor uitgeprocedeerde vreemdelingen.<sup>172</sup>

Een aantal Nederlandse rechtsgeleerden meent dat een restrictieve lezing van bovenstaande uitspraken ongewenst is. Zo merkt Battjes op dat, indien EU-regels (zoals de Opvangrichtlijn en Dublinverordening) een doorslaggevende rol spelen in de vraag of recht op opvang bestaat, een ongelijke situatie ontstaat indien een zelfde casus zich voordoet in lidstaten die niet tevens aan Unierecht verbonden zijn.<sup>173</sup> Men kan zich daarnaast afvragen waarom de ondergrens van artikel 3 EVRM niet tevens bereikt wordt bij onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, die niet ziek of minderjarig zijn.<sup>174</sup> Deze vreemdelingen zijn immers evengoed kwetsbaar. Slingenberg meent dan ook dat voor de motivering van het EHRM in *M.S.S.* niet de status van de vreemdeling, maar zijn afhankelijkheid van de staat en daarmee zijn kwetsbaarheid doorslaggevend is.<sup>175</sup>

---

<sup>165</sup> ABRvS 10 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:86, r.o. 1.1, met kritiek hierop in de noot van Slingenberg (*AB* 2014/88).

<sup>166</sup> EHRM 7 juli 2015, nr. 60125/11, *EHRC* 2015/197, m.nt. Den Heijer, *JV* 2015/281, m.nt. Slingenberg (*V.M. t. België*).

<sup>167</sup> Opmerking verdient dat betreffende vreemdelingen beroep hebben ingesteld tegen de beslissing dat zij België moesten verlaten, maar België (net als Nederland) een regeling kent waarin beroep de beslissing in beginsel niet schort, waardoor de vertrekplicht blijft bestaan en geen recht op opvang bestaat. Zie ook noot Den Heijer (*EHRC* 2015/197).

<sup>168</sup> *V.M. t. België*, r.o. 136 en 153.

<sup>169</sup> *V.M. t. België*, r.o. 141 en 155.

<sup>170</sup> EHRM 11 november 2016, nr. 60125/11, *EHRC* 2017/51, m.nt. Lize Glas.

<sup>171</sup> Zie met name de *dissenting opinion* van rechter Kjølbros en zie ook Nicolosie, *Strasbourg Observers* 2015.

<sup>172</sup> Zie de noot van Glas bij de hoorzitting van de GK (*EHRC* 2017/51) en Baumgärtel, *Strasbourg Observers* 2017.

<sup>173</sup> Battjes 2011, p. 66-74.

<sup>174</sup> *V.M. t. België*, noot Den Heijer (*EHRC* 2015/197), punt 5 en 6 en noot Slingenberg (*JV* 2015/281) en Battjes 2011, p. 66-74.

<sup>175</sup> ABRvS 10 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:86, *AB* 2014/88, m.nt. Slingenberg. Zie ook Slingenberg 2014, p. 347-352.

Toch herhaalt het EHRM in latere rechtspraak dat *M.S.S.* niet zonder meer een precedent vormt voor zaken waarin het geen asielzoekers betreft.<sup>176</sup>

Wat betreft artikel 8 EVRM heeft het Hof geoordeeld dat, hoewel dit artikel niet als zodanig een recht op sociale bijstand waarborgt, het weigeren hiervan in bepaalde gevallen een schending kan opleveren. Dit is bijvoorbeeld het geval als de weigering de normale ontwikkeling van het privéleven en gezinsleven effectief onmogelijk maakt.<sup>177</sup> Het lijkt verdedigbaar dat dit ook het geval is wanneer vreemdelingen anders op straat terecht zouden komen, maar het Hof houdt in zulke situaties rekening met de verblijfstatus van betrokkenen.<sup>178</sup> De kans dat een klacht over het gebrek aan voedsel en onderdak voor uitgeprocedeerde vreemdelingen ex artikel 8 EVRM wordt gehonoreerd, is daarom klein. Bovendien wordt de belangenafweging tussen die van de samenleving en die van het individu in dit soort zaken doorgaans overgelaten aan de nationale rechter, vanwege de ruime ‘margin of appreciation’ die hier wordt toegekend.<sup>179</sup>

Over de toepasselijkheid van voornoemde EVRM-artikelen voor opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen in Nederland is vrij recentelijk uitspraak gedaan in de zaak *Hunde*.<sup>180</sup> Hunde meende dat Nederland zowel artikel 3 als 8 EVRM schond, doordat de vreemdeling – na afwijzing van zijn eerste asielaanvraag – gedwongen was in een ‘vluchtgarage’ te verblijven, omdat hij geen toegang kreeg tot de landelijk georganiseerde opvang (de VBL). Het Nederlands College voor de rechten van de Mens noemt de omstandigheden in deze vluchtgarage menonwaardig.<sup>181</sup> Toch oordeelde het EHRM dat artikelen 3 en 8 EVRM niet waren geschonden. De motivering hierbij was opvallend. Het Hof stelde: ‘in gevallen van extreme armoede mag de overheid niet inactief of onverschillig blijven’.<sup>182</sup> Het Hof vervolgde dat Nederland echter niet inactief of onverschillig was, doordat de overheid een beleid had gestart waarin verscheidene opvangconstructies beschikbaar zijn, te weten de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL), de buitenschuldvergunning<sup>183</sup> én de lokaal georganiseerde opvang (‘bed, bad en brood’).<sup>184</sup> Het is derhalve denkbaar dat wanneer een deel van deze mogelijkheden wegvalt of geen realistische optie blijkt, niet langer een afdoende actief beleid bestaat om extreme armoede van vreemdelingen zonder verblijfsstatus te voorkomen.<sup>185</sup>

Hoe dit ook zij, het lijkt erop dat het EHRM niet bereidwillig is een algemene ondergrens vast te stellen voor aanspraak op een minimum aan sociale voorzieningen voor vreemdelingen zonder

---

<sup>176</sup> EHRM 28 juli 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0705DEC001793116 (*Hunde t. Nederland*), r.o. 55 en 59.

<sup>177</sup> EHRM 3 mei 2001, nr. 55996/00 (*Domenech Pardo t. Spanje*), r.o. 206. In EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95 (*Chapman t. VK*) was het recht op privéleven geschonden door beperking in huisvesting, maar werd dit wel proportioneel bevonden.

<sup>178</sup> EHRM 27 mei 2008, nr. 26565/05 (*N. t. het VK*). Zie ook CRvB 20 februari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ1735, r.o. 4.2.

<sup>179</sup> *Supra*, noot 157. Enkele voorbeelden van zaken waar de nationale rechter deze belangenafweging maakt: CRvB 9 september 2011, LJN BT1738 en Rb Utrecht 16 november 2011, LJN BU7279.

<sup>180</sup> EHRM 28 juli 2016, nr. 17931/16, ECLI:CE:ECHR:2016:0705DEC001793116 (*Hunde t. Nederland*).

<sup>181</sup> Brief van CRM aan Staatssecretaris Teeven, 1 juli 2014.

<sup>182</sup> *Hunde*, r.o. 55 en 59.

<sup>183</sup> Een Nederlandse verblijfsvergunning voor een vreemdeling van wie is vastgesteld dat hij buiten zijn schuld het land niet kan verlaten ex artikel 3.48 lid 2, onder a, Vreemdelingenbesluit 2000. Hierover meer in hoofdstuk 4.

<sup>184</sup> *Hunde*, r.o. 59.

<sup>185</sup> Zie voor een gelijkwaardige interpretatie o.a. Rapport Amnesty 2017, p. 13 en Zwaan en Minderhoud, p. 895.

verblijfsstatus.<sup>186</sup> Hoewel de bijzondere omstandigheden van het geval soms een schending van 3 of 8 EVRM opleveren (met name wanneer het kinderen betreft), wordt tot nog toe geen structureel recht op opvang voor deze categorie vreemdelingen gelezen in het EVRM.

### 3.3.2 Het Europees Sociaal Handvest en het ECSR

Het ESH is in zekere zin het tweelingbroertje van het EVRM en bevat, getuige de naam, sociale rechten.<sup>187</sup> Net als in het IVESCR zijn deze bepalingen niet geformuleerd als concrete individuele waarborgen en ontberen zij derhalve in Nederland over het algemeen rechtstreeks werking.<sup>188</sup> Het ESH onderscheidt zich wel van het IVESCR en het EVRM in haar toepassingsbereik. Artikel 1 van de bijlage bij het Handvest stelt dat de bepalingen slechts van toepassing zijn op personen die rechtmatig op het grondgebied van de lidstaten verblijven.<sup>189</sup> Vreemdelingen zonder verblijfsvergunning vallen hier dus in beginsel buiten. Toch oordeelt het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) – ingesteld om uitleg te geven over verdragsbepalingen en te oordelen over collectieve klachten – dat enkele ESH-rechten onder bepaalde omstandigheden wél van toepassing zijn op deze groep.<sup>190</sup> Het toepassingsbereik mag namelijk niet zodanig worden uitgelegd, dat fundamentele basisrechten worden geschonden en moet worden gezien in het licht van het doel en strekking van het ESH.<sup>191</sup> De menselijke waardigheid staat hierbij centraal:

‘When human dignity is at stake, the restriction of the personal scope should not be read in such way as to deprive migrants in an irregular situation of the protection of their most basic rights enshrined in the Charter (...).’<sup>192</sup>

Rechten van het ESH zijn – volgens het ECSR – dus van toepassing op vreemdelingen zonder verblijfsvergunning, indien het onthouden van de kern van deze rechten de vreemdeling in een situatie plaatst waarin hij in de uitoefening van zijn fundamentele rechten belemmerd wordt.<sup>193</sup>

In het kader van de (volgens hen inhumane) toestand van de vreemdelingenopvang in Nederland diende de koepelorganisatie *Conference of European Churches (CEC)* in januari 2013 op grond van de artikelen 13 lid 4 (recht op sociale en geneeskundige bijstand) en 31 lid 2 (recht op huisvesting) ESH een klacht in bij het ECSR over de inhumane toestand van de vreemdelingenopvang in Nederland.<sup>194</sup> In haar definitieve beslissing over deze klacht oordeelt het ECSR dat de kern die in deze rechten besloten ligt (toegang tot voeding, water, onderdak en medisch noodzakelijke zorg) zo essentieel is voor de menselijke waardigheid, dat deze kern een absoluut zorgplicht oplevert.<sup>195</sup> De lidstaat is verplicht tot het bieden van noodhulp aan iedereen binnen zijn territorium, ongeacht zijn verblijfsstatus. Te meer wanneer het voor een persoon

---

<sup>186</sup> Critici betreuren dat het EHRM sowieso niet bereid lijkt algemene normen vast te stellen wat betreft sociaaleconomische plichten, maar dit altijd slechts context gebonden gebeurt. Zie o.a. Baumgärtel *Strasbourg Observers* 2017.

<sup>187</sup> Een kanttekening is wel dat het ESH – in tegenstelling tot het EVRM – geen voorwaarde is voor lidmaatschap bij de Raad van Europa. Evenmin heeft het ESH een juridisch orgaan dat bindende uitspraken kan doen.

<sup>188</sup> CRvB 7 augustus 2012, ECLI:NL:CRvB:2012:BX3985. Een uitzondering: HR 30 mei 1986, NJ 1986/688 (*Spoorwegstaking*).

<sup>189</sup> Artikel 1 van de Bijlage bij het Europees Sociaal Handvest.

<sup>190</sup> Zie ESH Rapport 2009, p. 10. Zie ook de annotatie van Slingenbergh annotatie bij de ECSR-uitspraak: JV 2015/24 punt 3.

<sup>191</sup> Vergelijk Rapport Amnesty International 2015, p. 10.

<sup>192</sup> ECSR 2014 (*CEC/Nederland*), par. 66 en ECSR 2012 (*DCI/België*), par. 28.

<sup>193</sup> Vgl. Rapport Amnesty International 2015, p. 11. Het ECSR verwijst ook naar andere fundamentele rechten zoals 11 IVESCR.

<sup>194</sup> ECSR 2014 (*CEC/Nederland*). Het ECSR besloot dit reeds eerder wat betreft minderjarigen: ECSR 2012 (*DCI/België*).

<sup>195</sup> ECSR 2014 (*CEC/Nederland*), par. 117, 122 en 141-145.

niet mogelijk is geld te verdienen, mogen minimale voorzieningen niet afhankelijk worden gesteld aan de voorwaarde van medewerking aan uitzetting.<sup>196</sup> Personen die niet voldoen aan de voorwaarden, zouden anders verstoken blijven van basale levensbehoeften. Deze redenering komt overeen met het theoretische uitgangspunt van voorgaand hoofdstuk over ‘core rights’ en het recht op een bestaansminimum voor een ieder.

Uitspraken van het ECSR in een klachtprocedure zijn echter, net zoals de commentaren van het CDESCR, niet juridisch bindend, maar dat betekent niet dat staten de uitspraak zomaar naast zich neer kunnen leggen (hierover meer in paragraaf 3.4). Voorts is de betreffende uitspraak – zoals gebruikelijk – doorgestuurd naar het Comité van Ministers van de Raad van Europa. In de resolutie die daaruit voortkwam in april 2015, stelde dit Comité enerzijds dat de bevoegdheid van het ECSR om een juridisch oordeel te geven sterk in het ESH is verankerd.<sup>197</sup> Anderzijds suggereerde dit Comité dat de beslissing over het toepassingsbereik van het ESH ingewikkelde vragen oproept bij verdragspartijen (zie figuur 1).<sup>198</sup> Het is bovendien noemenswaardig dat het Comité in een eerdere zaak (*DCI/Nederland*) expliciet stelde dat het beperkte toepassingsbereik van het ESH niét afdoet aan de staatsverplichting om dakloosheid van illegaal verblijvende personen te voorkomen, vooral (dus niet uitsluitend) als het om minderjarigen gaat (zie figuur 1). Het is opvallend dat een gelijkwaardige specificatie in de resolutie van 2015 achterwege blijft, maar de eerdere uitleg evenmin wordt ingetrokken.

Figuur 1

Comité van Ministers, 7 juli 2010, Resolutie CM/ResChS(2010)6	Comité van Ministers, 15 april 2015, Resolutie CM/ResChS(2015)5
<p>'1. Takes note of the statement made by the respondent government and of the information it has communicated and welcomes the authorities' commitment to ensure the effective implementation of the rights of children unlawfully present in its jurisdiction (see appendix to this resolution);</p> <p>2. Recognises the limitation of the scope of the European Social Charter (revised) in terms of persons protected, laid down in paragraph 1 of the Appendix to the Charter, <u>but notes that this does not relieve states from their responsibility to prevent homelessness of persons unlawfully present in their jurisdiction, more particularly when minors are involved;</u></p> <p>3. Looks forward to the Netherlands reporting that, at the time of the submission of the next report concerning the relevant provisions of the European Social Charter, the situation is in full conformity with the European Social Charter.'</p>	<p>'1. takes note of the report of the ECSR and in particular the concerns communicated by the Dutch Government (see appendix to the Resolution);</p> <p>2. recalls that the powers entrusted to the ECSR are firmly rooted in the Charter itself and recognises that the decision of the ECSR raises complex issues in this regard and in relation to the obligation of States parties to respect the Charter;</p> <p>3. recalls the limitation of the scope of the European Social Charter (revised), laid down in paragraph 1 of the appendix to the Charter;</p> <p>4. looks forward to the Netherlands reporting on any possible developments in the issue.'</p>

De onduidelijkheid van de laatste resolutie is ongunstig in het kader van de nationale uitvoering van de ECSR-uitspraak, omdat de Nederlandse regering hier gewicht aan toekent. Niettemin zou de resolutie voor de naleving van de ECSR-uitspraak geen obstakel moeten zijn, nu deze niet

<sup>196</sup> ECSR 2014 (*CEC/Nederland*), par. 117.

<sup>197</sup> Resolutie Comité van Ministers 15 april 2015.

<sup>198</sup> Zie hierover ook Slingenberg 2015, p. 132-134 en van Besselsen en Slingenberg *Verblifblog* 2015.



doorslaggevend is voor de juridische uitleg van het ESH. Het Comité is namelijk – ex artikel 9 van het aanvullend protocol bij het ESH – bevoegd tot sociaaleconomische overwegingen (en kan dus bijvoorbeeld overwegen dat geen directe naleving is vereist vanwege economische omstandigheden), maar kan niet het juridische oordeel van het ECSR in twijfel trekken.<sup>199</sup>

### 3.3.3 De Unierechtelijke positie van uitgeprocedeerde vreemdelingen

De Opvangrichtlijn<sup>200</sup> regelt in beginsel slechts de opvang voor asielzoekers, maar uit de zaak *Cimade en GISTI* volgt wel dat de asielzoeker recht heeft op opvang totdat een ‘finale beslissing’ over zijn asiel is genomen.<sup>201</sup> Daaruit lijkt men niet anders te kunnen concluderen dan dat de vreemdeling die nog tegen het ‘vertrekbesluit’ in bezwaar en beroep kan tot opvang gerechtigd is. Onduidelijk is evenwel of dit ook het geval is wanneer een asielzoeker een tweede aanvraag indient of een beslissing van Straatsburg afwacht. Verder regelt de Terugkeerrichtlijn<sup>202</sup> de minimumnormen die gelden bij het terugkeerbeleid voor vreemdelingen. Zo moet de terugkeerprocedure voldoen aan het verbod op refoulement<sup>203</sup> en rekening houden met de positie van bijzonder kwetsbare personen.<sup>204</sup> Artikel 14 Terugkeerrichtlijn verplicht de lidstaat daarbij rekening te houden met de eenheid van gezinnen en er moet toegang zijn tot medisch noodzakelijke zorg en basisonderwijs voor minderjarigen.<sup>205</sup> Een algemeen plicht om te voorzien in opvang voor uitgeprocedeerde vreemdelingen lijkt dus te ontbreken, maar het onthouden van basale levensbehoeften voor een bepaalde groep vreemdelingen lijkt met de preambule van de Terugkeerrichtlijn moeilijk te rijmen:

‘Er dient een regeling te worden getroffen voor onderdanen van derde landen die illegaal verblijven, maar nog niet kunnen worden uitgezet. Voorzieningen in hun elementaire levensbehoeften dienen volgens de nationale wetgeving te worden geregeld.’<sup>206</sup>

Lidstaten mogen dit weliswaar zelf vormgeven, maar moeten wel rekening houden met het doel van de richtlijn. Dit doel is – naast het tegengaan van irreguliere migratie – ook het verzekeren van een humaan terugkeerbeleid met ‘volledige eerbiediging van de grondrechten en waardigheid’.<sup>207</sup> In overweging 24 van de preambule wordt nader gespecificeerd dat de grondrechten en beginselen uit het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest) in acht moeten worden genomen.<sup>208</sup> Het belangrijkste artikel van dit Handvest is artikel 1: “De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en

<sup>199</sup> Artikel 9 aanvullend protocol bij het ESH: “The Committee of Ministers cannot reverse the legal assessment made by the Committee of Independent Experts. However, its decision may be based on social and economic policy considerations.” Zie ook het Verklarend Rapport bij het Aanvullend Protocol van het ESH, par. 46 en Slingenbergh 2015, p. 133-134.

<sup>200</sup> EU Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, *PbEU* L 180/96.

<sup>201</sup> HvJ EU 27 september 2012, C-179/11 (*Cimade en GISTI*), r.o. 39, 43, 53, 56.

<sup>202</sup> EU Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *PbEU* 2008 L 348, 98-107.

<sup>203</sup> Een vreemdeling mag niet worden teruggestuurd naar een land waarvan reëel risico bestaat dat de vreemdeling daar wordt vervolgd, gemarteld of anderszins onmenselijk behandeld, ex artikel 33 Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM.

<sup>204</sup> Zie overweging 6 en 12 van de preambule van de Terugkeerrichtlijn en artikel 14 lid 1 onder d Terugkeerrichtlijn. Zie wat betreft de plicht voor lidstaten zich hieraan te houden: HvJ EU 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2453 (*Abdida*), r.o. 54.

<sup>205</sup> Artikel 14, eerste volzin en sub a, b en c van de Terugkeerrichtlijn.

<sup>206</sup> Overweging 12 van de preambule van de Terugkeerrichtlijn.

<sup>207</sup> Overweging 2 van de preambule van de Terugkeerrichtlijn.

<sup>208</sup> Dit Handvest geldt slechts als lidstaten het recht van de Unie ten uitvoer brengen, ex artikel 51 Handvest. Zie ook HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10 (*Akerberg Fransson*). Zie verder: Barkhuysen en Bos 2014, p. 96 e.v.

beschermd.” Het is derhalve verdedigbaar dat – nu de Terugkeerrichtlijn een beleid beoogt dat in lijn is met dit Handvest – uit het Unierecht voortvloeit dat voor vreemdelingen een waardig bestaan moeten worden gegarandeerd. Aansluitend bij het theoretisch uitgangspunt van voorgaand hoofdstuk, zou hen daarom in elk geval elementaire basisvoorzieningen moeten toekomen. De nationale regering mag echter in beginsel zelf het beleid vormgeven op basis waarvan een waardig bestaan van de vreemdelingen wordt gegarandeerd. Een hard plicht tot het verschaffen van een sociaal minimum aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus vloeit hier dus niet zonder meer uit voort.

### **3.4 Concluderend: houdvast aan internationale en Europese normen?**

Eenzijds bestaan er dus internationale en Europese normen waaruit kan worden afgeleid dat ook vreemdelingen zonder geldige verblijfsstatus basale levensbehoeften moeten toekomen, anderzijds bestaat er geen eenduidig afdwingbaar recht hierop. Sommige van de internationale normen zijn immers op verschillende wijze te interpreteren en niet afdwingbaar (IVESCR en ESH), anderen constitueren slechts in zeer bijzondere omstandigheden sociale zorgplichten (artikelen 3 en 8 EVRM) en bij weer andere normen is het discutabel of de regels zonder meer toepasbaar zijn op vreemdelingen zonder verblijfsstatus (Unierecht en het ESH). Toch interpreteren verscheidende gezaghebbende actoren, zoals Amnesty International, Verdragscomités en VN-rapporteurs<sup>209</sup> de betreffende internationale normen op zodanige wijze, dat op de staat een zorgplicht rust om onvoorwaardelijk te voorzien in minimale sociale voorzieningen voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning. Dit komt sterk overeen met het theoretisch uitgangspunt van voorgaand hoofdstuk over ‘core rights’ van sociaaleconomische mensenrechten en het daarmee samenhangende bestaansminimum, maar dit is (nog) niet bevestigd door organen die juridisch bindende uitspraken doen, althans niet met eenduidige bewoordingen.

Een ‘hard’ juridisch afdwingbaar recht lijkt dus te ontbreken. Maar op de veronderstelling dat de normen in het geheel geen plichten voor staten met zich meebrengen, valt wel wat af te dingen. Ten eerste vervatten veel sociale rechten weliswaar geen afdwingbare plichten, maar binden staten zich wel aan deze rechten: het beginsel van *pacta sunt servanda*.<sup>210</sup> Met name bij IVESCR-rechten geldt daarbij het ‘non-retrogression’-beginsel, wat inhoudt dat geen stap mag worden teruggezet in de verwezenlijking van de rechten.<sup>211</sup> Ten tweede kan worden betoogd, in lijn met de uitleg van de verdragscomités, dat staten in elk geval verplicht zijn tot de verwezenlijking van de kern van fundamentele sociale rechten (‘minimum core obligation’).

Het feit dat de interpretaties van deze verdragscomités niet juridisch bindend zijn, betekent niet dat zij volledige rechtskracht ontberen. Staten hebben immers door partij te worden bij het aanvullend protocol van het ESH, expliciet de bevoegdheid verleend aan het ECSR om over

---

<sup>209</sup> Drie VN Special Rapporteurs benadrukken in een brief van 25 februari 2016 (Referentie: OL NLD 1/2016), dat Nederland onder internationaal recht verplicht is om een minimumniveau van opvang te bieden aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, waar niet de voorwaarde aan mag worden verbonden mee te werken aan vertrek. Zie hierover ook eerder een brief van hen op 12 december 2014 (Referentie: UA NLD 1/2014).

<sup>210</sup> Onder meer neergelegd in artikel 27 van het Weens Verdragenverdrag, zie Leijten 2016, p. 266.

<sup>211</sup> Vgl. interpretatie Amnesty International: <https://www.amnesty.nl/encyclopedie/sociaaleconomische-rechten>.

collectieve klachten te beslissen en Verdragspartijen bij het IVESCR hebben het CESCER de bevoegdheid verleend invulling te geven aan verdragsbepalingen.<sup>212</sup> Gerards legt uit dat het onverenigbaar is met deze bevoegdheidsverlening, als staten de uitspraken en aanbevelingen vervolgens in het geheel naast zich neerleggen.<sup>213</sup> Als discussie bestaat over de uitleg van normen, zou de interpretatie van de bijbehorende comités gehanteerd moeten worden bij de norminvulling. Slingenberg wijst bovendien op de zaak *Diallo*, waarin is overwogen dat aan de interpretaties van verdragscomités groot gewicht moet toekomen.<sup>214</sup> ‘Groot gewicht’ houdt volgens Ulstein in dat staten slechts van de beslissingen van toezichthoudende comités kunnen afwijken, wanneer zij dit met sterke inhoudelijke argumenten kunnen onderbouwen.<sup>215</sup> Tot slot moet worden opgemerkt dat niet een ieder verbindende verdragsbepalingen toch ook een rol kunnen spelen in nationale rechtspraak. Dit kan bijvoorbeeld door een meer ‘contextuele’ benadering in het beoordelen van de toepasbaarheid van de verdragsbepalingen of op indirecte wijze, door verdragsconforme interpretatie.<sup>216</sup>

Geconcludeerd kan worden dat het voorzien in een bestaansminimum voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus niet per definitie noodzakelijk is vanuit internationaal juridisch perspectief. Niettemin is het voorzien hierin wel verdedigbaar in het licht van de sociale zorgplichten, zoals omschreven door het CESCER en ECSR en tevens in het licht van het doel van het Unierechtelijk terugkeerbeleid, waaronder de eerbiediging van de menselijke waardigheid. De strekking van deze internationale normen reflecteert het rechtstheoretisch belang van het garanderen van een bestaansminimum voor ieder mens, zoals omschreven in hoofdstuk 2.

---

<sup>212</sup> Middels Deel IV van het verdrag en ECOSOC Resolutie 1985/17.

<sup>213</sup> Vgl. Gerards 2016, p. 28-31 en van Alebeek en Nollkaemper 2012, p. 385.

<sup>214</sup> IGH 30 november 2010, *Ahmadou Sadio Diallo* (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), I.C.J. Reports 2010, p. 639, Para 66. Zie verder: Slingenberg 2015, p. 134.

<sup>215</sup> Ulstein 2012, p. 100; Slingenberg 2015, p. 134; Gerards 2016, p. 28-30.

<sup>216</sup> Vrij recent koos de Hoge Raad bij de beoordeling van de inroepbaarheid van artikel 8 lid 2 WHO-Kaderverdrag voor een meer ‘contextuele’ benadering: HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928, *AB* 2015/21, m.nt Philipsen en *ArsAqui* AA20150305, m.nt Schutgens (*Rookverbod*). Zie ook: Leijten 2016, p. 265. Voor verdragsconforme interpretaties, zie: CRvB 22 april 1997, *JB* 1997/158; HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328 en CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178.

## 4 DE NATIONALE (RECHTS)PRAKTIJK: EEN SOCIAAL MINIMUM VOOR VREEMDELINGEN?

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse beleid betreffende sociale minimumvoorzieningen voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus geanalyseerd. De vraag die daarbij centraal staat, is of de Nederlandse rechtspraktijk de besproken internationale normen en het theoretisch uitgangspunt weerspiegelt en tevens of – indien dat niet of onvoldoende het geval is – het verdedigbaar is dat gemeenten ‘inspringen’. Hiervoor wordt in paragraaf 4.2 kort de aanloop naar het huidige opvangbeleid van vreemdelingen geschetst, waarna paragraaf 4.3 het huidige beleid en de rechtspraak hierover behandelt, waaronder de verscheidene ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds de uitspraak van het ECSR. Paragraaf 4.4 zoomt in op de discussie over het al dan niet toereikend zijn van het landelijk georganiseerd opvangbeleid tussen het Rijk en gemeenten: een discussie die het eigenhandig aanvullen van het opvangbeleid door gemeenten nader verklaart. Tot slot wordt in paragraaf 4.5 de verantwoordelijkheid van gemeenten bij de verwezenlijking van internationale sociale minimumnormen geanalyseerd.

### 4.2 Terugblik: de Koppelingswet en Bestuursakkoord 2007

Sinds tientallen jaren hanteert de centrale overheid een tamelijk strikt beleid ten opzichte van toegang tot voorzieningen voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.<sup>217</sup> De invoering van de Koppelingswet in 1998 vormt daarin een ijkpunt.<sup>218</sup> Met deze invoering is een aantal wetten zodanig gewijzigd dat de aanspraak op voorzieningen voor vreemdelingen is gekoppeld aan hun verblijfsstatus.<sup>219</sup> Uitgeprocedeerde vreemdelingen werden hierdoor categorisch uitgesloten van opvang of bijstand.<sup>220</sup> In weerwil van de centrale regering bood een groot aantal lokale overheden toch noodopvang aan vreemdelingen die op straat terecht kwamen.<sup>221</sup> Daarop volgde in 2007 een bestuursakkoord tussen Staatssecretaris Albayrak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ten behoeve van een humaner terugkeerbeleid.<sup>222</sup> Onder andere werd besloten dat gemeenten hun noodopvang vanaf 2010 moesten beëindigen en werd een landelijk georganiseerd opvangbeleid geïntroduceerd. Toch continueerden vele gemeenten hun noodopvang, omdat het Rijk volgens hen evenmin zijn toezeggingen nakwam.<sup>223</sup>

### 4.3 Nationaal beleid en rechtspraak

#### 4.3.1 Huidige regels en beleid

Sinds het akkoord van 2007 is veel debat gevoerd over het opvangbeleid, maar is weinig concreets veranderd. In artikel 8 Vreemdelingenwet 2000 (Vw) wordt een limitatief aantal

<sup>217</sup> Voor een uitgebreide analyse, zie: Pluymen 2008.

<sup>218</sup> Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van op voorzieningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland, *Stb.* 1998, 203.

<sup>219</sup> Artikel 8 jo. 10 jo. 27 Vreemdelingenwet 2000; 8.3 Vreemdelingenbesluit 2000; *Kamerstukken II* 1998/99, 26732, nr. 3, p. 22 en de Terugkeernotitie: *Kamerstukken II* 1998/99, 24 233, nr. 6.

<sup>220</sup> Wel golden uitzonderingen voor basisonderwijs, rechtsbijstand en medisch noodzakelijk zorg ex artikelen 8, 9, 10, 11 en 64 Vreemdelingenwet 2000. Zie ook Rapport ACVZ 2012, p. 30.

<sup>221</sup> Rapport ACVZ 2012, p. 30-31 en Stichting LOS 2014, p.1.

<sup>222</sup> Bestuursakkoord Staatssecretaris van Justitie en VNG, 25 mei 2007.

<sup>223</sup> Blijkens beleidsonderzoek van Welle en Odé 2009, p. 9 en 12. Zie ook: Spijkerboer 2012.

situaties opgesomd op grond waarvan een vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft. De afwijzing van een asielaanvraag geldt als terugkeerbesluit en heeft tot gevolg dat de vreemdeling van rechtswege niet langer rechtmatig in Nederland verblijft en derhalve niet langer aanspraak maakt op voorzieningen.<sup>224</sup> Op deze vreemdeling rust de plicht het land in principe binnen vier weken te verlaten.<sup>225</sup> Voor de vier weken na de afwijzing van de asielaanvraag biedt het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) daarom nog opvang in een asielzoekerscentrum (AZC).<sup>226</sup>

Tot nu toe stelt het vigerend opvangbeleid dat de vreemdeling die na deze periode oprecht en aantoonbaar bereid is mee te werken aan zijn vertrek (het 'meewerkcriterium') en bij wie de verwachting is dat vertrek binnen 12 weken realiseerbaar is, opvang krijgt in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) in Ter Apel.<sup>227</sup> Voor vreemdelingen die het land niet kunnen verlaten wegens medische redenen is opvang mogelijk in een AZC.<sup>228</sup> Tot slot kan de vreemdeling die wel 'oprecht en aantoonbaar' meewerkt aan terugkeer, maar niet terug kán – omdat bijvoorbeeld de autoriteiten van het land van herkomst niet meewerken – een buitenschuldvergunning aanvragen ex artikel 3.48, lid 2, onder a, Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). Deze vergunning wordt echter slechts bij hoge uitzondering verleend, omdat de vreemdeling moet bewijzen alles binnen zijn macht te hebben gedaan om Nederland te verlaten.<sup>229</sup> Dit levert gecompliceerde situaties op, wanneer het land van herkomst hier niet aan meewerkt. Sommige vreemdelingen die menen niet te kunnen terugkeren vanwege ontbrekende identiteitspapieren of weigering van het land van herkomst verkrijgen toch geen vergunning. Zij zullen echter evenmin opvang krijgen als het vertrek niet binnen twaalf weken realiseerbaar blijkt.<sup>230</sup> De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft om die reden zowel in 2013 als in 2017 aanbevelingen gedaan om het zogenoemde 'buitenschuldbeleid' te versoepelen.<sup>231</sup>

Ook de vreemdelingen die geen medewerking aan terugkeer verlenen, doordat zij bijvoorbeeld in een nieuwe asielpcedure verwickeld zijn of een beslissing van het EHRM afwachten, krijgen in principe geen opvang in de VBL.<sup>232</sup> Zij belanden derhalve op straat en kloppen vaak voor opvang aan bij gemeenten. Verscheidene gemeenten hebben daarom een zogeheten 'bed, bad en brood'-regeling in het leven geroepen, met name sinds de ECSR-uitspraak van 2014.<sup>233</sup> Zoals

---

<sup>224</sup> Artikelen 62 lid 1 Vw jo. 45 Vw jo. 10 Vw. Uitzonderd van de aanspraak op onderwijs voor kinderen, medisch noodzakelijke zorg en aanspraak op rechtsbijstand ex artikel 10 lid 2 Vw.

<sup>225</sup> Artikel 45 Vw jo. Artikel 62 lid 1 Vw.

<sup>226</sup> Artikel 3 Wet Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (WCOA) jo. Artikel 7 lid 1 aanhef en onder m jo. 3 lid 3 onder o van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RvA). Zie ook artikel 62 lid 1 Vw.

<sup>227</sup> Artikel 56 Vw. Zie ook Zwaan en Minderhoud 2016.

<sup>228</sup> Ex artikel 64 Vw juncto artikel 3 lid 3 aanhef en onder f, g en n Rva 2005. Vgl. Rapport Amnesty International 2015, p. 19.

<sup>229</sup> In zowel 2015 als 2016 zijn 50 aanvragen gedaan en slechts 10 vergunningen verleend. Zie hierover *Kamerstukken II* 2014/15, 2134 (*Aanhangsel van de Handelingen*) en ACVZ Quickscan 2017.

<sup>230</sup> Zie voor voorbeelden en discussie over deze situatie paragraaf 4.4.1.

<sup>231</sup> Het ACVZ adviseerde reeds in 2013 om het beleid te versoepelen, zie ACVZ advies 2013. In een Quickscan van oktober 2017 concludeerde de ACVZ dat te weinig is ondernomen om het beleid aan te passen en hun kritiek derhalve grotendeels blijft staan, zie: ACVZ Quickscan 2017.

<sup>232</sup> Bezwaar of beroep tegen een terugkeerbesluit schorst de werking van dit besluit in principe niet (6:16 Awb). Daardoor heeft deze vreemdeling vaak geen recht op opvang ex 62 lid 1 Vw jo. 45 Vw jo. 10 Vw. Uitzonderingen daargelaten indien aan de voorwaarden is voldaan van artikel 3 lid 3 onder a (voorlopige voorziening) of onder m en n Rva (medische redenen).

<sup>233</sup> Zie VNG BBB-Factsheet, maart 2015. Deze officiële regeling is niet langer van kracht, maar volgens een recent rapport van Amnesty International en Stichting LOS bieden op dit moment 37 gemeenten nog steeds opvangvoorzieningen voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus. In veel gemeenten worden hierbij de 'INLIA-criteria' gehanteerd, opgesteld door INLIA

besproken, is het hebben van toegang tot basale levensbehoeften volgens het ECSR een minimumrecht dat niet aan voorwaarden onderworpen mag worden.<sup>234</sup> Ook nationale rechters hebben zich over deze kwestie uitgelaten. Daar wordt hieronder kort op in gegaan, alvorens het akkoord dat medio 2015 over de bed, bad en brood-kwestie is opgesteld wordt besproken.

#### **4.3.2 Nationale rechtspraak voorafgaand aan ‘2015-akkoord’**

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) oordeelde reeds in 2011 dat ook de ‘ongewenstverkleerde’ vreemdeling – het betrof hier minderjarigen – enige voorzieningen moet toekomen in het kader van artikel 8 EVRM.<sup>235</sup> De rechtbank Utrecht overwoog daarnaast in meerdere zaken dat het onthouden van voorzieningen voor deze groep vreemdelingen géén blijk gaf van een ‘fair balance’ tussen het algemene belang en dat van het individu ex artikel 8 EVRM.<sup>236</sup> De Hoge Raad oordeelde in 2012 dat in elk geval opvang voor minderjarige uitgeprocedeerde vreemdelingen noodzakelijk was, ook wanneer ouders niet meewerken aan vertrek.<sup>237</sup> De ABRvS ging wat betreft minderjarigen in 2014 in dit oordeel mee.<sup>238</sup> Slingerberg merkt in haar noot bij dit arrest op dat de Afdeling niet langer op categorische wijze het recht op opvang afwijst. In haar optiek is de overweging niet per se beperkt tot minderjarige vreemdelingen, maar zullen ook andere omstandigheden een rol kunnen spelen.<sup>239</sup>

Na de eindbeslissing van het ECSR eind 2014, sprak ook de CRvB zich duidelijker uit en oordeelde in december 2014 dat betekenis moet worden toegekend aan de beslissing van het ECSR in procedures voor de nationale rechter.<sup>240</sup> De CRvB overwoog bij wijze van voorlopige voorziening dat gemeenten verplicht zijn te voorzien in een ‘bed, bad en brood’-regeling via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).<sup>241</sup> Kort daarop overwoog ook Rechtbank Utrecht dat uit artikel 8 EVRM, in samenhang met de uitspraak van het ECSR, een positieve zorgplicht voortvloeit om eiser onderdak en eten te verstrekken.<sup>242</sup> Naar aanleiding van deze uitspraken heeft toenmalig Staatssecretaris Teeven – na overleg met de VNG – aangekondigd gemeenten een financiële tegemoetkoming te bieden voor deze ‘bed, bad en brood’-voorzieningen.<sup>243</sup>

#### **4.3.3 Aankondiging bestuursakkoord ‘bed, bad en brood’ 2015**

De uitspraak van het ECSR en de daaropvolgende resolutie van het Comité van Ministers van de Raad van Europa hebben – niet geheel verrassend – ook het nodige stof doen opwaaien in het politieke debat in Nederland. In de Kamerbrief van 22 april 2015 over het zogenoemde ‘bed, bad

---

Groningen: [www.inlia.nl/Doelstelling-en-criteria.html](http://www.inlia.nl/Doelstelling-en-criteria.html). Voor een uitgebreide analyse zie: Rapport Amnesty International en LOS 2017, p. 17-28 en Rapport Amnesty International 2015, p. 20-23 en 29-31.

<sup>234</sup> ECSR 2014 (*CEC t. Nederland*), par. 117.

<sup>235</sup> CRvB 15 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR1905, *NJB* 2011/1599, r.o. 4.14.

<sup>236</sup> Rb Utrecht 7 oktober 2011, LJN BT7661, r.o. 2.23; Rb Utrecht 16 november 2011, LJN BU7279. Het onthouden van opvang gaf in deze zaken aldus de rechters geen blijk van een ‘fair balance’ tussen de publieke belangen en die van de vreemdeling.

<sup>237</sup> HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328, *JV* 2012/458, m.nt. Slingerberg. De HR verwees hier ook naar de gezaghebbendheid van de ECSR uitspraak hierover: ECSR 2012 (*DCI/België*).

<sup>238</sup> ABRvS, 10 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:86, *JV* 2014/92, m.nt. Slingerberg, r.o. 3.1.

<sup>239</sup> Idem., noot C.H. Slingerberg, punt 3.

<sup>240</sup> CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178 en ECLI:NL:CRVB:2014:4179, *USZ* 2015/30, r.o. 5.7. De gezaghebbendheid van ECSR-uitspraken is ook erkend door de Raad van State in een advies van 13 december 2013, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 279, nr. 183.

<sup>241</sup> Idem.

<sup>242</sup> Rb Utrecht 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:16447, r.o. 12.

<sup>243</sup> Kamerbrief Teeven 2015 (Overleg VNG).

en brood'-akkoord tussen de PvdA en VVD (hierna: akkoord 2015), schrijft staatssecretaris Dijkhoff (hierna: de staatssecretaris) dat het Comité van Ministers de bevindingen van het ECSR niet zou delen en in het ESH geen grondslag bestaat voor deze bevindingen.<sup>244</sup> De rijksoverheid ziet daarom geen algemene verplichting om vreemdelingen zonder verblijfsvergunning op te vangen. Wel is erkend dat verdragen in bijzondere gevallen kunnen verplichten tot opvang, maar zulks zou per individueel geval moeten worden beoordeeld. In essentie beoogde dit akkoord vijf opvangcentra te openen, waar uitgeprocedeerde asielzoekers bij wijze van 'voorfase' kort zouden verblijven.<sup>245</sup> Daarna – mits terugkeerbereidheid komt vast te staan – kunnen zij tijdelijk terecht voor opvang in de VBL in Ter Apel. Verder bleef het nationaal beleid nagenoeg ongewijzigd.

De staatssecretaris omschreef voorts dat de opvangvoorzieningen van gemeenten moesten worden beëindigd, omdat deze eraan zouden bijdragen dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen aan het zicht van het Rijk worden onttrokken.<sup>246</sup> Dit is een opvallende redenering, nu het waarschijnlijker is dat juist de vreemdelingen die op straat terechtkomen uit het zicht geraken. Het akkoord 2015 heeft dan ook, zowel in binnen- als buitenland, veel kritiek opgeleverd.<sup>247</sup> Voor de definitieve vormgeving van dit akkoord zou het Rijk nader onderhandelen met de VNG. Daarop kondigde de staatssecretaris in oktober 2015 aan dat hij de vaststellingsdatum van het akkoord verzet tot na (reeds aangekondigde) rechterlijke uitspraken van de hoogste bestuursrechters.<sup>248</sup> Voordat nader op de discussie tussen Rijk en gemeenten wordt ingegaan, wordt daarom hieronder eerst de ontwikkeling in de rechtspraak geanalyseerd waarop het Rijk heeft willen wachten.

#### **4.3.4. De koerswisseling in nationale rechtspraak na het '2015-akkoord'**

Op 26 november 2015 wezen de Afdeling en de CRvB drie gecoördineerde uitspraken waarop was gewacht.<sup>249</sup> In eerste aanleg van één van deze zaken werd nog als volgt overwogen:

'De rechtbank is van oordeel dat uit de beslissing van het ECSR volgt dat de aanspraak op een basisvoorziening onvoorwaardelijk geldt en niet afhankelijk gemaakt mag worden van het meewerken van de vreemdeling aan de organisatie van zijn vertrek.'<sup>250</sup>

In hoger beroep kiezen de CRvB en de Afdeling duidelijk voor een nieuwe koers. De CRvB stelt dat de voorwaardelijke opvang in de VBL kan volstaan als voorziening voor de betreffende vreemdelingen en hiermee voldoende invulling wordt gegeven aan de uit het internationaal recht voortvloeiende positieve verplichting opvang te bieden.<sup>251</sup> De CRvB vervolgt dat het centrale stelsel van de vreemdelingenopvang thans 'sluitend' is en de verantwoordelijkheid

---

<sup>244</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, 1994.

<sup>245</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, 1994, p. 3.

<sup>246</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, 1994, p. 3.

<sup>247</sup> Voor een verzameling van de omvangrijke weerstand uit verschillende hoeken, zie Redactie Volkskrant april 2015. Zie verder: Kas *NRC* 23 april 2015; Postma 2016 en Terlouw 2016.

<sup>248</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. 2075.

<sup>249</sup> ABRvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415, AB 2016/40, m.nt. Bruggeman; CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803 en ECLI:NL:CRVB:2015:3834.

<sup>250</sup> Rb Amsterdam, 8 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2651, r.o. 14.

<sup>251</sup> CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803, r.o. 5.12

hiervoor bij de staatssecretaris ligt. De noodzaak voor lokale noodopvang via de Wmo vervalt hierdoor. De Raad benadrukt zelf dat dit afwijkt van eerdere uitspraken:

‘Dat een dergelijke beslissing eerder wel is aangemerkt als een op de Wmo berustend besluit, vindt zijn grond hierin dat het toen geldende, onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris vallende stelsel van opvangrecht voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen vanuit verdragsrechtelijk perspectief niet geheel sluitend was, waardoor een lacune resteerde waarin de rechtspraak op basis van de Wmo voorzag.’<sup>252</sup>

De Afdeling voegt hieraan toe dat de omstandigheid dat aan onderdak de voorwaarde wordt verbonden dat de vreemdeling meewerkt aan zijn vertrek uit Nederland, ‘niet afdoet aan de beschikbaarheid van dat onderdak’.<sup>253</sup> Om deze reden doet zich, aldus de Afdeling, geen situatie voor die strijdig is met het EVRM. Het is opvallend dat de voorwaarden van de landelijk georganiseerde opvang niet langer ontoereikend zijn in de ogen van deze bestuursrechters, aangezien het rijksbeleid sinds eerdere uitspraken nauwelijks is veranderd. In juni 2016 benadrukt de Afdeling niettemin opnieuw dat het centrale opvangbeleid voldoet aan internationaal recht en dat het aanbieden van opvang door gemeenten daardoor geen zorgplicht is, maar ‘buitenwettelijk begunstigend beleid’ vormt.<sup>254</sup> De lokale noodopvang wordt dus niet langer juridisch noodzakelijk geacht.

Wat deze duiding van de lokale opvang betreft, is ook de reeds aangehaalde EHRM-uitspraak *Hunde* relevant. Zoals omschreven in paragraaf 3.3.1, herhaalt het EHRM in deze uitspraak dat uit het EVRM geen algemene plicht voortvloeit tot het bieden van sociale voorzieningen, maar dat artikel 3 de staat wél verplicht tot het actief voorkomen van extreme armoede, ook ten opzichte van vreemdelingen zonder verblijfsstatus.<sup>255</sup> Het Hof concludeert dat Nederland reeds voldoende doet om dit te voorkomen, door de verscheidene opvangconstructies in het Nederlandse beleid, waaronder de VBL-opvang, de buitenschuld-vergunning en de lokale noodopvang.<sup>256</sup> De lokale opvangvoorzieningen lijken derhalve onderdeel te zijn van het beleid dat extreme armoede voor vreemdelingen voorkomt.<sup>257</sup> Het is daarnaast van belang te realiseren dat *Hunde* een ‘uitgeprocedeerde asielzoeker’ was, die niet kon c.q. wilde voldoen aan het meewerkcriterium van de VBL, omdat hij een nieuwe asielaanvraag voorbereidde. Dit omdat hij ervan overtuigd was in Ethiopië gevaar te lopen. Dat is uiteindelijk door de IND erkend, waarop *Hunde* alsnog een verblijfsvergunning ontving. De zaak biedt hiermee inzicht in het gevolg van het verbinden van de voorwaarde van meewerken aan vertrek voor toegang tot basale levensbehoeften. Dat bij *Hunde* toch geen sprake was van strijd met artikel 3 EVRM, kwam naar het lijkt slechts doordat in zijn situatie nog verscheidene opties voor opvang openstonden.

<sup>252</sup> CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3834, r.o. 4.7.1.

<sup>253</sup> ABRvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415, r.o. 3.5. Dat is sindsdien de standaardoverweging van de Afdeling geworden in soortgelijke zaken, zie: ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:813, *JV* 2016/150; 25 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:581; 11 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:433 en 15 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4001.

<sup>254</sup> ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1782, r.o. 4.2 en zie noot P. R. Rodrigues (*AB* 2016/355), punt 4 en 5.

<sup>255</sup> EHRM 28 juli 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0705DEC001793116 (*Hunde t. Nederland*), r.o. 59.

<sup>256</sup> *Idem.*, r.o. 59. De overweging refereert naar r.o. 5, waarin het EHRM stelt: ‘the Association of the Netherlands Municipalities – in agreement with the Deputy Minister of Security and Justice – set up a scheme to offer basic provisions to irregular migrants, the so called Bed-Bath and Bread Scheme (bed-bad-broodregeling).’

<sup>257</sup> Zie voor een gelijkwaardige interpretatie Zwaan en Minderhoud 2016, p. 895. Zie hierover nog stelliger:

<http://www.inlia.nl/news/show/europees-hof-bed-bad-brood-voorkomt-extreme-armoede>.



#### 4.4 De doorlopende discussie tussen gemeenten en Rijk

Ondanks verscheidene ontwikkelingen en rechterlijke uitspraken blijft 'bed, bad en brood' tot op heden een onuitgemaakt debat tussen gemeenten en de centrale overheid. Het akkoord 2015 en de daaropvolgende uitspraken van bestuursrechters leidden, zoals gezegd, tot veel kritiek.<sup>258</sup> Het beleid zou slechts op papier 'sluitend' zijn, dat wil zeggen: ervoor zorgen dat niemand op straat hoeft te slapen. Onder andere schreef de VNG in reactie op het akkoord 2015:

'Het kabinet leeft in een papieren werkelijkheid. (...) Wij vinden ook dat alle uitgeprocedeerde asielzoekers snel het land uit moeten, maar in de praktijk zijn die mensen niet meteen verdwenen. Ze lopen in onze straten. Dat levert problemen op voor de openbare orde en is ook vanuit humanitair oogpunt onwenselijk. In Nederland slaapt niemand onder de brug.'<sup>259</sup>

Een aantal rechtsgeleerden benadrukken dat 'bed, bad en brood' een ondergrens moet zijn, waar niet over onderhandeld mag worden.<sup>260</sup> Wanneer men voorwaarden stelt aan basale levensbehoeften, neemt men immers voor lief dat vreemdelingen die niet aan de voorwaarden voldoen op straat leven. In zekere zin wordt dus een sociale minimumstandaard voor deze vreemdelingen verlangd.

Ook lijkt de veronderstelling dat alle vreemdelingen ofwel zelfstandig kunnen vertrekken ofwel een buitenschuldvergunning krijgen ongegrond.<sup>261</sup> Zoals in paragraaf 4.3.1 omschreven, wordt de buitenschuldvergunning in de praktijk slechts bij wijze van hoge uitzondering toegekend, met name vanwege de zware bewijslast die op de vreemdeling rust.<sup>262</sup> Wethouder van de gemeente Groningen, Ton Schroor, gaf in dit kader het voorbeeld van een vrouw in de Groningse noodopvang uit Azerbeidzjan, die geen verblijfsvergunning kreeg, omdat Azerbeidzjan als 'veilig land' staat aangemerkt.<sup>263</sup> Haar identiteit was vastgesteld, maar Azerbeidzjan wilde haar niet accepteren, want beschouwde haar als 'Sovjetburger'. Rusland accepteerde haar daarentegen ook niet. De buitenschuldvergunning is de vrouw desondanks afgewezen. Als zij niet terecht had gekund in de door de gemeente gerealiseerde 'bed, bad en brood'-opvang, was zij volgens Schroor op straat terechtgekomen.<sup>264</sup> Daarnaast zijn – getuige het voorbeeld van Hunde – vreemdelingen soms nog in een procedure verwickeld, waardoor zij zich niet bereid zullen verklaren mee te werken aan vertrek. Dit soort vreemdelingen vallen daarmee buiten de boot van het landelijk opvangbeleid en voor hen is geen bestaansminimum gegarandeerd.<sup>265</sup>

Eind november 2016 verklaarde de staatssecretaris dat hij de onderhandelingen met gemeenten heeft gestaakt, omdat gemeenten te veel ruimte zouden bedingen om eigen voorzieningen voort

---

<sup>258</sup> Voor een verzameling van kritiek op het akkoord van 2015, zie Redactie Volkskrant april 2015. Zie voor kritiek op het akkoord en de rechtspraak o.a.: Postma 2016 en Terlouw 2016 en noot Slingenberg bij ABRvS 16 maart 2016, JV 2016/150.

<sup>259</sup> VNG brief (28 april 2015).

<sup>260</sup> Koster bij *NOS Radio 1 Journaal* (12 mei 2015) en Postma 2016.

<sup>261</sup> Zwaan en Minderhoud, p. 896. Dat deze aanname niet altijd opgaat blijkt ook uit: Rapport VU Migration Law Clinic 2016.

<sup>262</sup> Zie ook de aanbevelingen voor het versoepelen van dit beleid van de ACVZ: ACVZ advies 2013 en ACVZ Quicksan 2017.

<sup>263</sup> Schroor gaf dit voorbeeld in gesprek met auteur dezes over betreffend onderwerp, zie nader Bijlage 1.

<sup>264</sup> Zie Bijlage 1.

<sup>265</sup> Hetzelfde geldt voor de groep vreemdelingen die worden verdacht van internationale misdrijven ex artikel 1F Vluchtelingenverdrag. Zij hebben geen recht op een verblijfsvergunning of sociale voorzieningen, maar kunnen tevens niet worden uitgezet ex artikel 3 EVRM (non-refoulement). Zie o.a. ABRvS 25 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2293, r.o. 5.

te zetten.<sup>266</sup> Tijdens de onderhandelingen was de staatssecretaris met een voorstel gekomen van acht lokale vreemdelingenvoorzieningen (LVV's).<sup>267</sup> Opvang zou daarmee in meerdere gemeenten mogelijk zijn, maar het meewerkcriterium zou gehandhaafd blijven. Wanneer de lokale opvangvoorzieningen hiernaast zouden blijven bestaan, zou de plicht om mee te werken aan terugkeer volgens de staatssecretaris aan zeggingskracht inboeten.<sup>268</sup> Ook kondigde de staatssecretaris aan de financiële tegemoetkomingen voor lokale noodopvang stop te zetten en dat hij een wet zou gaan voorbereiden, waarmee de opvang ook daadwerkelijk verboden zou worden.<sup>269</sup> Het niet langer parallel bestaan van een alternatieve opvangmogelijkheid is volgens hem de enige weg naar een effectief terugkeerbeleid. Gemeenten beogen echter naar eigen zeggen ook een effectief terugkeerbeleid en betwisten dat hun noodvoorzieningen dit ondermijnen.<sup>270</sup> Zij achten hun noodopvang een essentieel vangnet voor alle vreemdelingen die – om welke reden dan ook – geen aanspraak kunnen maken op de opvang in de VBL of LVV's.<sup>271</sup>

Los van de verdedigbaarheid van dit gemeentelijke vangnet vanuit het juridisch en rechtstheoretisch perspectief van een sociaal minimum, is het in het kader van de maatschappelijke relevantie zinvol kort te benadrukken dat deze lokale opvang ook niet zonder meer het terugkeerbeleid belemmert. Volgens het Rijk zou het ongeclausuleerd opvangen van vreemdelingen een aanzuigende werking creëren: asiel wordt aangevraagd op de plek waar de omstandigheden het gunstigst zijn.<sup>272</sup> Daar valt ten eerste op af te dingen, omdat omringende landen niet een minder gunstig opvangbeleid hanteren.<sup>273</sup> Barkhuysen voegt daar het argument aan toe dat het bovendien in ons eigen voordeel is om niet om deze reden minimumrechten in te perken: in de Europese Unie beogen wij geen *race to the bottom*.<sup>274</sup> Voorts concludeerde het ECSR dat dit argument nooit een motivatie mag zijn voor een beleid dat eraan bijdraagt dat bepaalde vreemdelingen geen toegang hebben tot basale levensbehoeften, te meer nu de regering niet in staat was de effectiviteit van de beperkende maatregel aan te tonen.<sup>275</sup>

Verder zouden vreemdelingen volgens het Rijk uit het zicht geraken en niet gestimuleerd worden te vertrekken door toedoen van de lokale opvang. Het lokaal opvangen van vreemdelingen die anders op straat terechtkomen, kan er juist aan bijdragen dat begeleiding bij vertrek mogelijk blijft. De VNG benadrukt dat het doel van het lokaal beleid ook erop is gericht om uitgeprocedeerden tot het inzicht te laten komen dat terugkeer de beste optie is (tenzij de situatie reëel vergt dat naar een ander perspectief wordt gezocht). Dit werkt volgens hen echter beter als intensief, op menswaardige wijze, met mensen aan de slag wordt gegaan. De resultaten

---

<sup>266</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 19 637, nr. 2259 en Kamerstukken II, 2016/17, 19 637, nr. 2264.

<sup>267</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 19 637, nr. 2259, p.2.

<sup>268</sup> Idem., p. 2.

<sup>269</sup> Idem., p. 3.

<sup>270</sup> Zie o.a. VNG brief (28 april 2015). Dit blijkt tevens uit meerdere interviews met gemeenten, zie bijlage 1.

<sup>271</sup> Zie bovendien vier recente zaken die opnieuw illustreren dat het landelijk opvangbeleid niet voor alle vreemdelingen soelaas bieden: ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1828; ECLI:NL:RVS:2017:1826; ECLI:NL:RVS:2017:1825; ECLI:NL:RVS:2017:1741, JV 2017/204, m.nt. Slingenberg. Zie hierover nader Stupers e.a. 2017.

<sup>272</sup> Zie o.a. het verweer van de Nederlandse regering bij de tussenuitspraak (*immediate measures*) van het ECSR: Verweer Nederlandse regering in *CEC t. Nederland* (27 september 2013) en Kas, *Volkskrant* 2014.

<sup>273</sup> Zie onder andere Rapport ACVZ 2012 en de omschreven situatie van Duitsland in paragraaf 2.4.2.

<sup>274</sup> Barkhuysen *NJBlog* 2014.

<sup>275</sup> Zie ECSR 2014 (*CEC t. Nederland*), par. 120-124. Zie ook Barkhuysen, *NJBlog* 2014.

van de Pauluskerk (lokale opvang), waar zo'n 33% van de vreemdelingen vrijwillig koos om Nederland te verlaten, onderstreept dit.<sup>276</sup> Wethouder Schroor geeft bovendien aan dat sowieso goede samenwerking plaatsvindt met de DT&V, met name wanneer duidelijk is dat de vreemdeling kan worden uitgezet.<sup>277</sup> Tot slot is in paragraaf 3.3.2 uiteengezet dat het terugkeerbeleid (gegrond op de Terugkeerrichtlijn) gericht is op vertrek van uitgeprocedeerde "met eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid."<sup>278</sup> De voorwaarden die het centraal beleid hanteert, leiden er in de praktijk toe dat vreemdelingen op straat terechtkomen en in extreme armoede vervallen. Betoogd kan worden dat de waardigheid daarmee dus niet is gewaarborgd en de aanvullende lokale opvang juist bijdraagt aan de verwezenlijking hiervan.

Het regeerakkoord van 2017 heeft weinig aan bovenstaande discussie vernieuwd.<sup>279</sup> De passage die aan het betreffende onderwerp is gewijd, lijkt sterk op hetgeen de staatssecretaris eind 2016 al verklaarde. Gemeenten mogen, zoals toen ook aangegeven, wel per individueel geval voor enkele dagen opvang bieden, als dit vanuit hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde noodzakelijk is. De staatssecretaris schreef hier eind november over: 'Uit gesprekken die ik met meerdere ambtelijke (...) partners voerde werd mij steeds indringender duidelijk dat gemeenten meer dan dat wilden en veeleer beoogden om structurele opvangvoorzieningen voor dezelfde doelgroep als voor de LVV in stand te houden.'<sup>280</sup> Gemeenten kiezen dus voor een meer structurele, humanitaire aanpak voor alle gevallen die buiten de boot vallen. Dit is mede ingegeven door de zorgplicht waar gemeenten zich voor geplaatst zien: het voorkomen dat mensen op straat slapen.<sup>281</sup> Hoewel de overweging om mensen op te vangen soms ook gestoeld is op het bewaken van de openbare orde, lijken gemeenten zich over het algemeen aan te sluiten bij het theoretische uitgangspunt dat ieder mens recht heeft op een basisniveau aan opvang. De regering lijkt daarentegen te kiezen voor een individuele, tijdelijke oplossing, in plaats van het hanteren van een dergelijke sociale ondergrens.

## **4.5 Gemeenten: uitvoerders van centraal beleid of bewakers van sociale minimumnormen?**

### **4.5.1. Noodopvang in het kader van niet-afdwingbare minimumnormen**

Door de omschreven complicaties van het centraal opvangbeleid zien veel gemeenten zich genoodzaakt hun noodopvang voort te zetten.<sup>282</sup> Daarentegen lijken zowel het EHRM en de nationale bestuursrechtshof, als de Nederlandse centrale regering, vooralsnog niet voornemens een algemene sociale ondergrens vast te stellen, op grond waarvan vreemdelingen zonder

---

<sup>276</sup> VNG Brief (28 april 2015).

<sup>277</sup> Zie Bijlage 1. Andere gemeenten geven gelijkwaardige verklaringen, zie Rapport Amnesty International en LOS 2017, p. 22.

<sup>278</sup> Considerans van de Terugkeerrichtlijn, punt 2.

<sup>279</sup> Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', oktober 2017, p. 54. LVV staat nu overigens voor 'landelijke vreemdelingenvoorzieningen' in plaats van 'lokale vreemdelingenvoorzieningen'.

<sup>280</sup> *Kamerstukken II*, 2016/17, 19 637, nr. 2264, p. 3.

<sup>281</sup> Zulks verklaren Wethouders van Groningen, Enschede en Leiden en enkele bestuursambtenaren van de gemeente Utrecht. Zie Bijlage 1. Zie ook de VNG Brief (28 april 2015): 'Gemeenten vinden het vanuit hun verantwoordelijkheid voor veiligheid, leefbaarheid en humaniteit ongewenst dat mensen op straat leven en willen geen dakloosheid.' Zie ook: Staring 2015, p. 34.

<sup>282</sup> Zie bijlage 1. Zie verder: Aflevering Nieuwsuur Groningen (21 november 2016); berichtgeving op de site van gemeente Enschede (23 december 2016): <https://www.enschede.nl/vluchtelingen/nieuws/enschede-blijft-bed-bad-brood-en-begeleiding-bieden> en berichtgeving over het (hoewel ook strenger toezien) doorzetten van de noodopvang Amsterdam: <https://www.nu.nl/amsterdam/4756377/gemeente-amsterdam-gaat-strenger-toezien-bed-bad-brood.html>.

verblijfsstatus een sociaal minimum toekomt. Het gebrek aan een dergelijke ondergrens vormt een verklarende factor voor het inspringen van gemeenten. Immers worden gemeenten het meeste met de gevolgen van dit gebrek geconfronteerd. De lokale noodopvang die zij daarom bieden is bovendien te verantwoorden op grond van de besproken, zij het niet-afdwingbare, normen uit het IVESCR en ESH. In het licht van de gezaghebbende interpretaties van de verdragscomités over deze normen, waarin het rechtstheoretisch argument voor een bestaansminimum voor ieder mens tot uitdrukking komt, lijkt het voorliggend rijksbeleid op zichzelf namelijk niet te volstaan.

Ook Goudsmit heeft opgemerkt dat de voorwaarde van meewerken aan vertrek juist het recht op een adequate levensstandaard (artikel 11 IVESCR) in haar kern aantast.<sup>283</sup> Degenen die niet aan deze voorwaarde voldoen, zullen immers geen toegang hebben tot basale levensbehoeften, terwijl het voorzien daarin tot één van de kernverplichtingen van een verdragspartij hoort.<sup>284</sup> Dezelfde conclusie trekt het CESCR in de recente *Concluding Observations* jegens Nederland:

“The Committee urges the State party to:

- (a) Refrain from making access to food, water and to 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 minimum essential levels of all Covenant rights and ensure it is supported by adequate funding.”<sup>285</sup>

Op de staat rust volgens het CESCR dus de zorgplicht om toegang te bieden tot basale levensbehoeften, die niet afhankelijk wordt gesteld aan de bereidheid te vertrekken. Dit komt sterk overeen met de conclusies van het ECSR over het Nederlandse opvangbeleid. Veel gemeenten lijken deze zorgplicht – in weerwil van de centrale overheid – na te streven.<sup>286</sup> In gesprek met auteur dezes geven verscheidene wethouders en bestuursambtenaren van gemeenten aan dat zij het opvangen van de groep vreemdelingen die ‘buiten de boot’ valt, inderdaad zien als een zorgplicht,<sup>287</sup> ondanks de rechterlijke kwalificering van ‘buitenwettelijk begunstigend’.<sup>288</sup>

Gemeenten lijken zich dus – in tegenstelling tot de centrale overheid – aan te sluiten bij het theoretische uitgangspunt en de internationale normen, die erop wijzen dat toegang tot een minimum aan basale levensbehoeften onvoorwaardelijk behoort te zijn. Hieronder wordt kort toegelicht wat de staatsrechtelijke speelruimte is van gemeenten om het centraal beleid eigenhandig aan te vullen op dit terrein, alvorens deze praktijk van gemeenten nader verklaard wordt in het licht van de rol die gemeenten verwerven binnen de internationale gemeenschap.

---

<sup>283</sup> Goudsmit *NJBlog* 2014.

<sup>284</sup> CESCR, *General Comment* 3 (1990), punt 10. Zie ook de *Limburg Principles*, no 47: the article (artikel 4; SG) was not meant to introduce limitations on rights affecting the subsistence or survival of the individual or integrity of the person”.

<sup>285</sup> CESCR, *Concluding Observations*, VN Doc. E/C.12/NLD/CO/6, 23 juni 2017, par. 39 (cursivering toegevoegd).

<sup>286</sup> Voetnoot kopie inleiding.

<sup>287</sup> Zoals verklaard in de interviews uit Bijlage 1 en VNG Brief (28 april 2015).

<sup>288</sup> ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1782, AB 2016/355, m.nt. Rodrigues, r.o. 4.

#### 4.5.2. De speelruimte van gemeenten op nationaal niveau

Ons land kent – als gedecentraliseerde eenheidsstaat - verschillende overheden met eigen wetgevende en bestuurlijke bevoegdheden.<sup>289</sup> Decentrale overheden, zoals gemeenten, nemen niet een geheel onafhankelijke positie in, vanwege de heersende normenhiërarchie.<sup>290</sup> In het geval van autonome bevoegdheden heeft de gemeente wel veel ruimte om eigen beleid in te vullen. Dit is de bevoegdheid om de eigen huishouding te regelen, vervat in artikel 124 lid 1 Grondwet en artikel 108 lid 1 Gemeentewet.<sup>291</sup> Het is verdedigbaar dat het opvangen van vreemdelingen die in een gemeenten op straat terechtkomen, onder de ‘eigen huishouding’ valt en gemeenten eigenhandig in deze opvang mogen voorzien. Autonomie kent echter ook grenzen. Een zogeheten bovengrens treedt op wanneer een belang ook onder het rijksbelang valt.<sup>292</sup> De opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen wordt doorgaans geschaard onder het terugkeerbeleid en zodoende inderdaad aangemerkt als rijksverantwoordelijkheid.<sup>293</sup> Anderzijds legt de staatsecretaris uit dat het Rijk en gemeenten met elkaar onderhandelen ‘vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid’ voor deze groep vreemdelingen.<sup>294</sup> Ook de VNG meent dat gemeenten en rijksoverheid bestuurlijke partners zijn op dit vlak.<sup>295</sup> En hoewel Dijkhoff dit zoals gezegd eind 2016 aangekondigde, bestaat op dit moment geen wet (of voorstel daartoe) die de vreemdelingopvang tot exclusieve rijksbevoegdheid maakt. Het lijkt er daarom op dat het gemeenten staatrechtelijk bezien, thans vrij staat om in aanvullende opvang te voorzien. Dit wordt door het Rijk echter wel onwenselijk geacht.

Zoals gezegd, blijken de beweegreden voor het bieden van opvang door gemeenten grotendeels gestoeld op de overtuiging van het bestaan van een gemeentelijk zorgplicht, ondanks dat de CRvB en de Afdeling concludeerden dat deze zorgplicht niet langer bestaat (althans niet op grond van de Wmo), omdat het centraal opvangbeleid hier reeds aan zou beantwoorden.<sup>296</sup> Soms is de opvang volgens gemeenten echter mede gegrond op basis van de openbare orde. Met het aanbieden van (tijdelijke) opvang op deze laatste grond heeft de regering, zoals gezegd, géén moeite.<sup>297</sup> Zijlstra heeft dit tijdens een debat over deze kwestie als volgt beredeneerd:

‘(...) Stel dat wij iemand aantreffen in een bushokje of waar dan ook — onder een brug (...). Wij laten in dit land niemand doodvriezen. Wij gaan dan niet vragen: hebt u een paspoort of niet? Nee, dan wordt er, op basis van openbare orde, opvang geboden.’<sup>298</sup>

---

<sup>289</sup> Bovend’Eert e.a 2011; Kortmann 2016, p. 71.

<sup>290</sup> Artikel 119 Provinciewet en 122 Gemeentewet.

<sup>291</sup> In tegenstelling tot medebewind (artikel 124 lid 2 Gw en artikel 108 lid 2 Gemw), waarbij gemeenten verplicht zijn uitvoering te geven aan hogere regelingen van de centrale overheid.

<sup>292</sup> Dölle en Elzinga 2004, p. 31; Heringa e.a. 2016, p. 287; HR 4 maart 1952, ECLI:NL:HR:1952:AG1979 (*Emmense Baliekluivers*); HR 23 december 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7081 (*APV Schiermonnikoog*).

<sup>293</sup> Zie CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3834, r.o. 4.7.1 en CRvB 22 februari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1, r.o. 4.4. Zie tevens *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000, VI, nr. Q.

<sup>294</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 19 637, nr. 2259, p.1.

<sup>295</sup> VNG Brief (28 april 2015).

<sup>296</sup> Zie CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803 en ECLI:NL:CRVB:2015:3834 en ABRvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415, AB 2016/40, m.nt. Bruggeman en ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1782, AB 2016/355, m.nt. Rodrigues, r.o. 4. Overigens was ook gebreken dat het centraal beleid slechts aan internationale plichten voldoet volgens de rechtshouders, omdat het centraal beleid als ‘sluitend’ wordt beschouwd en dat veel discussie bestaat of dit werkelijk het geval is.

<sup>297</sup> *Kamerstukken II*, 2016/17, 19 637, nr. 2264, p. 3 en Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’, oktober 2017.

<sup>298</sup> *Handelingen II*, 2014/15, 2134, nr. 83 (Aanhangsel Handelingen, 30 april 2015), p. 22.

Het is mij niet geheel duidelijk of het bieden van opvang in een zodanig geval werkelijk gestoeld is op grond van vrees voor de openbare orde of toch (ook) op een morele overtuiging. Het bieden van noodopvang op grond van een 'zorgplicht' of 'de openbare orde', laat zich – zo blijkt – moeilijk van elkaar loskoppelen. Maar wat de werkelijke 'grond' ook mag zijn: de lokale noodopvang zou in principe onder de gemeentelijke 'huishouding' kunnen worden geschaard, waardoor het gemeenten in beginsel vrij staat het centraal beleid hierin aan te vullen, zolang geen 'hogere' wettelijke regeling bestaat die deze bevoegdheid aan gemeenten onttrekt.<sup>299</sup>

### **4.5.3. Rol van gemeenten in de verwezenlijking van internationale minimumnormen**

#### **4.5.3.1. De verantwoordelijkheid voor internationale sociale zorgplichten**

Een aantal gemeenten geeft bovendien expliciet aan dat de noodopvang die zij bieden gestoeld is op internationale mensenrechten die tot een sociale minimumbescherming verplichten.<sup>300</sup> Ook volgens het Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers (INLIA), voelen gemeenten zich gesteund door de *Hunde*-uitspraak en de interpretaties van het CESCR en ECSR over sociale zorgplichten.<sup>301</sup> Zijn dergelijke internationale zorgplichten (inspanningsplichten voor de staat ter realisering van sociale grondrechten) inderdaad ook gericht tot gemeenten?

Sociale zorgplichten zijn in het algemeen gericht tot elke actor in de nationale samenleving, maar impliceren wel een eindverantwoordelijkheid voor de overheid, wanneer blijkt dat overige maatschappelijke krachten niet voor iedereen bestaanszekerheid garanderen, aldus Vonk.<sup>302</sup> Dit valt onder meer af te leiden uit het partij zijn bij sociale verdragen, zoals het IVESCR of het ESH, hoewel ook klassieke rechten inspanningsverplichtingen met zich mee kunnen brengen.<sup>303</sup> Vonk omschrijft dat de zorgplicht van de overheid intenser is, wanneer het gaat om minimale aanspraken voor weerloze personen.<sup>304</sup> Te denken valt aan het voorzien in voedsel en onderdak, dat door het CESCR als kernverplichting uit artikel 11 IVESCR wordt gedestilleerd. Dergelijke minimumaanspraken voor kwetsbare personen betekent dus een vergaande zorgplicht voor staten. Volgens een rapport van de Mensenrechtenraad kan het Rijk deze verantwoordelijkheid niet zomaar op lokale overheden afschuiven.<sup>305</sup> Dit neemt echter niet weg dat veel internationale normen gericht zijn aan alle organen van een staat en dat verdragscomités lokale overheden soms expliciet incorporeren bij het duiden van staatsverplichtingen.<sup>306</sup>

---

<sup>299</sup> Het is bovendien twijfelachtig of überhaupt een wet zou kunnen worden doorgevoerd, waarin aanvullende lokale opvang verboden wordt, in het kader van het 'non-retrogression'-beginsel bij artikel 11 IVESCR: geen stap terugzetten in de verwezenlijking van het recht op voedsel (CESCR, *General Comment 12: The right to adequate food*, E/C.12/1999/5, par. 19 en CRvB 22 april 1997, *JB* 1997/158, m.nt. Vlemminx). En ook in het licht van artikel 117 gemeentewet, op grond waarvan het Rijk slechts bevoegd is aangelegenheden naar zich toe te trekken wanneer gemeentebesturen de zorg niet doelmatig behartigen. Het is betwistbaar of voldoende gemotiveerd kan worden dat gemeenten de zorg niet doelmatig behartigen.

<sup>300</sup> Zoals wethouders van gemeenten Enschede en Groningen en bestuursambtenaren van gemeente Utrecht, zie bijlage 1.

<sup>301</sup> Berichtgeving op: <http://www.inlia.nl/news/show/europees-hof-bed-bad-brood-voorkomt-extreme-armoede>.

<sup>302</sup> Vonk 2016, p. 204.

<sup>303</sup> Zie specifiek over zodanige inspanningsplichten: Allers 2015, p. 277-295 en Vonk 2016, p. 205-206.

<sup>304</sup> Vonk 2016, p. 204.

<sup>305</sup> Rapport Mensenrechtenraad 2015, par. 17. Artikel 4 van de ILC Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UNGA Resolution 56/83, 12 december 2001.

<sup>306</sup> Zie bijvoorbeeld Mensenrechtencomité, *General Comment 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 mei 2004, p. 4.

In een gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn gemeenten, provincies en het Rijk in beginsel op gelijke wijze drager van zorgplichten.<sup>307</sup> Daarom kán het realiseren van zorgplichten aan gemeenten worden overgelaten, mits de centrale overheid erop toeziet dat deze voldoende worden gerealiseerd: een rechtstelsel van ‘systeemverantwoordelijkheid’.<sup>308</sup> Zo heeft het ECSR Nederland eens op de vingers getikt met betrekking tot het beleid rond daklozenopvang, waarbij te veel werd teruggevallen op niet-bindende regelgeving van de VNG.<sup>309</sup> Dit achtte de ECSR onvoldoende: gemeenten kunnen bijdragen aan de realisatie van zorgplichten, maar wanneer gaten ontstaan, moet door het Rijk regulerend worden opgetreden.<sup>310</sup> Maar wat nu als het Rijk in de realisatie van zorgplichten voor de minst weerloze personen gaten laat vallen? Wordt dan het omgekeerde verlangd: gemeenten treden op wanneer het Rijk ontoereikend optreedt? Dat lijkt op dit moment niet het geval: staten blijven eindverantwoordelijk. Maar dat gemeenten zich hier wel verantwoordelijk voor voelen is niet vreemd. Zo stelden de VNG (samen met Amnesty) bijvoorbeeld in 2012 al dat alle overheden in Nederland, de lokale net zo goed als de nationale, de verantwoordelijkheid dragen mensenrechten te verwezenlijken.<sup>311</sup> Doordat zij dichtbij de burgers staan, zouden gemeenten bij uitstek in staat zijn om die verantwoordelijkheid in de praktijk te brengen.

#### **4.5.3.2. De opkomst van ‘Human Rights Cities’**

Dat gemeenten zich verantwoordelijk voelen om in te springen wanneer het nationaal beleid ontoereikend lijkt te voorzien in sociale minimumnormen, is te meer verklaarbaar in het licht van de opkomst van zogeheten ‘Human Rights Cities’: een internationaal ontwikkeld initiatief gericht op de lokalisering van mensenrechten.<sup>312</sup> Verscheidene academici wijzen op ‘lokalisering’ als oplossing voor het realisatieprobleem van mensenrechten.<sup>313</sup> Oomen benadrukt dat de centrale overheid soms in ‘political deadlocks’ verkeert en traag en terughoudend is in het realiseren van mensenrechten en bijbehorende minimumnormen.<sup>314</sup> Gemeenten staan daarentegen dichtbij de praktijk, hebben meer legitimiteit en kunnen pragmatischer optreden en doen dit ook sneller doordat zij met de gevolgen van ontoereikend beleid geconfronteerd worden.

In het licht van de ontwikkeling van het lokaliseren van mensenrechten, ratificeren gemeenten en steden in toenemende mate mensenrechtenverdragen en passen hun beleid hier op aan.<sup>315</sup> Ook stellen lokale overheden steeds vaker eigen verdragen en mensenrechtenagenda’s op, zoals

---

<sup>307</sup> Vonk 2016, p. 205.

<sup>308</sup> Vonk 2016, p. 205 en zie voor nadere uitleg van ‘systeemverantwoordelijkheid’: Van der Steen e.a. 2016.

<sup>309</sup> ECSR 2 juli 2014, nr. C-86/2012 (*FEANTSA v. The Netherlands*). Zie ook Vonk, p. 205-206.

<sup>310</sup> Aangehaald in Vonk 2016, p. 206.

<sup>311</sup> Brochure Amnesty en VNG 2012.

<sup>312</sup> De term ‘human rights city’ is gedefinieerd in de Gwanjau Declaration of Human Rights City 2011 als ‘both a local community and socio-political process in a local context where human rights play a key role as the fundamental values and guiding principles’. Zie verder hierover: Rapport Mensenrechtenraad 2015, par. 42-50 en Oomen 2016.

<sup>313</sup> Oomen 2017.

<sup>314</sup> Oomen 2017.

<sup>315</sup> Oomen en Baumgartel 2012 en Accardo e.a. 2012.

binnen het platform 'United Cities and Local Governments'.<sup>316</sup> Hierbinnen is ook het concept 'human rights in the city'<sup>317</sup> ontwikkeld. Dit impliceert volgens de Mensenrechtenraad:

'(...) the commitment to: respect, protect and fulfil all internationally recognized human rights at the local level; give priority to marginalized groups and populations living under vulnerable conditions; and mainstream a human rights approach to local policies.'<sup>318</sup>

In gesprek over de beweegredenen voor de noodopvang van vreemdelingen in Utrecht, verklaarden bestuurders van deze gemeente, dat Utrecht is uitgeroepen tot eerste Nederlandse 'Human Rights City'.<sup>319</sup> Het lijkt erop dat zij zich verantwoordelijk voelen deze status hoog te houden. Ook Amsterdam verwijst naar hun eigen mensenrechtenagenda.<sup>320</sup> Volgens Sakkers, hoofd bij de afdeling Europese en internationale zaken bij de Gemeente Utrecht, is sinds de benoeming van Utrecht als mensenrechtenstad veel veranderd in het narratief van gemeenten.<sup>321</sup> Sinds de opkomst van 'Human Rights Cities' en een onderzoek van het *Joining Up Fundamental Rights* project naar mensenrechten op lokaal niveau waar de gemeente Utrecht aan deelnam,<sup>322</sup> zijn mensenrechten in toenemende mate een meetpunt waar in concrete gevallen door Nederlandse gemeenten naar gerefereerd wordt.<sup>323</sup>

Dit is een internationale ontwikkeling. De VN Speciaal Rapporteur in adequate huisvesting, Leilani Farha, benadrukt dat het essentieel is dat mensenrechten worden verbonden aan de verantwoordelijkheden van lokale overheden.<sup>324</sup> Zij benadrukt dat ook decentrale overheden een belangrijke rol innemen in de mensenrechtenrealisatie, met name bij het vertalen van het mensenrechtenbeleid in acties.<sup>325</sup> Boni, secretaris-generaal van *Eurocities*, schreef in het kader van de vluchtelingenproblematiek het volgende:

What strikes us is that where national responses have been sluggish at best, cities are taking action. Often they do this in the absence of any official mandate to act. As Barcelona mayor Ada Colau puts it: "It may be states that grant asylum, but it is cities that provide shelter." (...) What we see is cities taking action against the odds – without the budget, mandate or resources to do so. Despite this, city leaders have taken responsibility and shown leadership.'<sup>326</sup>

Specifiek in het kader van de vreemdelingenopvang heeft het CESCR Nederland recentelijk het volgende aanbevolen:

'The Committee reminds the State party that it bears the responsibility for the implementation of the Covenant at all levels, *including at the municipal level*. The Committee recommends that the

---

<sup>316</sup> Oomen 2017 en Sakkers 2017, 370-372.

<sup>317</sup> Met name sinds de codificering ervan in de *European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City*, zie: <https://www.uclg-cisd.org/en/right-to-the-city/european-charter>.

<sup>318</sup> Rapport Mensenrechtenraad 2015, par. 49.

<sup>319</sup> N. Pillay, toespraak bij de opening van het College van de Rechten van de Mens, Utrecht, 3 oktober 2012.

<sup>320</sup> [www.amsterdam.nl/diversiteit](http://www.amsterdam.nl/diversiteit) > De Amsterdamse mensenrechtenagenda (geraadpleegd op 1 oktober 2017).

<sup>321</sup> Sakkers 2017, p. 369.

<sup>322</sup> Zie onder meer de site van *Joining Up Fundamental Rights* (<http://fra.europa.eu/en/joinedup/home>) en het Rapport 'Human Rights in Utrecht', Juni 2011. Zie voor een uitgebreide bespreking hierover: Oomen en van den Berg 2014, p. 160.

<sup>323</sup> Sakkers 2017, p. 369.

<sup>324</sup> Rapport van VN Speciaal Rapporteur adequate huisvesting, Leilani Farha, VN Doc. A/HRC/28/62, 22 december 2014, p. 5-9.

<sup>325</sup> Idem., p. 21. Zie ook Oomen 2017.

<sup>326</sup> Boni *Citymetric Blog* 2016.



State party ensure that all public authorities, including local authorities, are fully aware of their obligations under the Covenant (...). The Committee further recommends the State party to provide all necessary support, including budgetary, to the municipalities to enable them to ensure the realization of the Covenant rights at the local level.”<sup>327</sup>

Het voordeel van de lokale realisatie van de zorgplichten die in deze scriptie centraal staan is de nabijheid bij de bevolking en de mogelijkheid voor een individuele menswaardige aanpak, meent de VNG.<sup>328</sup> Fuo en Du Plesses schrijven expliciet dat lokale overheden een belangrijke rol kunnen spelen in het kader van het garanderen van kernrechten van sociaaleconomische rechten.<sup>329</sup> Zij schrijven dat juist op dit terrein (met Zuid-Afrika als voorbeeld) de centrale regering vaak traag is en de rechterlijke macht terughoudend, terwijl gemeenten pragmatische en autonome beslissingen kunnen nemen. Zij voegen daaraan toe dat gemeenten bovendien veel bevoegdheden en competenties hebben op het terrein van sociaaleconomische ontwikkeling.<sup>330</sup> Een risico van mensenrechtenrealisatie en bijbehorende zorgplichten op lokaal niveau is evenwel de differentiatie in beleid van verschillende gemeenten, waardoor de rechten in de ene gemeenten beter beschermd worden dan in de ander. Dit kan echter juist worden voorkomen door duidelijke minimumstandaarden vast te stellen.<sup>331</sup> In het kader van de daklozenopvang, concludeert het ECSR bijvoorbeeld dat de ondergrenzen die hier gelden uniform van toepassing zijn op alle gemeenten.<sup>332</sup> Wat betreft minimumnormen rond de vreemdelingenopvang kan worden aangesloten bij de redenering van het ECSR en CESCR en het theoretische uitgangspunt van hoofdstuk 2: differentiatie in de realisatie van sociale zorgplichten kán, mits een minimale kern overblijft waarmee de menselijke waardigheid gewaarborgd blijft.<sup>333</sup> De noodopvang die verscheidene gemeenten bij wijze van vangnet bieden, kan zulks waarborgen. Daarbij versterkt de individuele begeleiding die de lokale opvanglocaties bieden (bij terugkeer of het zoeken naar ander perspectief) in mijn optiek deze waardigheid.

Het is afwachten hoe het huidige regeerakkoord omtrent de opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen nader vormgegeven wordt en uitvoering krijgt. Niettemin is duidelijk geworden dat, hoewel de centrale regering eindverantwoordelijk blijft voor de naleving van sociale zorgplichten en internationale normen, er in toenemende mate ook een rol voor lokale overheden is weggelegd in de realisatie hiervan.

#### **4.6 Concluderende opmerkingen**

De langslpende discussies tussen Rijk en gemeenten laat zien dat het opvangbeleid voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus een achilleshiel is van de Nederlandse politiek. Het vlak voor de verkiezingen geklapt akkoord over dit opvangbeleid is dan ook een belangrijk punt van discussie geweest aan de formatietafel afgelopen maanden. De kleine passage in het recent tot stand gekomen regeerakkoord biedt vooralsnog weinig houvast, terwijl de veelheid aan

---

<sup>327</sup> CESCR, *Concluding Observations*, VN Doc. E/C.12/NLD/CO/6, 23 juni 2017, par. 37.

<sup>328</sup> VNG Brief (28 april 2015).

<sup>329</sup> Fuo en A. Du Plessis 2015, p. 4 en 16.

<sup>330</sup> Fuo en A. Du Plessis 2015, p. 16-26.

<sup>331</sup> Zie voor gelijke redeneringen: Cohen 2017, p. 361; Allers 2015, p. 282-283, Fuo en A. Du Plessis 2015.

<sup>332</sup> Vonk 2016, p. 127.

<sup>333</sup> ECSR 2014 (*CEC t. Nederland*), par. 117 en CESCR, *Concluding Observations*, VN Doc. E/C.12/NLD/CO/6, juni 2017, par. 37.

ontwikkelingen, discussies en interpretaties laat zien dat het waardevol is dat politici zich goed verdiepen in deze complexe materie.

Hoewel er geen afdwingbare juridische plichten bestaan voor een algemene sociale ondergrens, op grond waarvan vreemdelingen zonder verblijfsstatus een sociaal minimum toekomt, bestaan niettemin juridische normen die het behoud van de lokale bed, bad en broodvoorzieningen verantwoorden. Wanneer de centrale regering in een impasse blijft hangen of nationaal beleid creëert dat in de praktijk de minimumbescherming voor een kwetsbare groep mensen onvoldoende waarborgt, is het derhalve niet vreemd dat gemeenten inspringen om dit beleid aan te vullen. En hoewel gemeenten in de internationale gemeenschap niet eindverantwoordelijk zijn voor de naleving en realisatie van zorgplichten en mensenrechten, heerst het groeiend besef dat lokale overheden een belangrijke rol hebben in de minimumbescherming hiervan en is het zodoende verklaarbaar dat gemeenten zich verantwoordelijk voelen voor de realisatie van internationale minimumnormen.

De gemeentelijke noodopvang is dus niet per definitie juridisch noodzakelijk en de centrale regering acht dit zelfs onwenselijk, maar de opvang lijkt wel te voldoen aan de sociale minimumnormen die de menselijke waardigheid van eenieder die op ons grondgebied verblijft beschermen en daarmee aansluiten bij de gedachte van het recht op een bestaansminimum.

## 5 CONCLUDERENDE BESCHOUWING

In hoofdstuk 1 van deze scriptie is de situatie omschreven dat veel gemeenten eigenhandig – in weerwil van de wens van de centrale overheid – noodopvang bieden aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus. Gemeenten bieden deze opvang omdat een aantal vreemdelingen, om welke reden dan ook, geen aanspraak maakt op de landelijk georganiseerde opvang en daardoor op straat terecht komt. Nu de discussie over deze praktijk al lang voortduurt, is in deze scriptie onderzocht of het rechtstheoretisch en juridisch verdedigbaar is dat gemeenten een sociale minimumbescherming bieden aan vreemdelingen die buiten de landelijke opvang blijven. De hoofdvraag die aan deze scriptie ten grondslag ligt, luidt daarom: *Is de noodopvang die lokale overheden bieden aan vreemdelingen – ongeacht hun status – verdedigbaar vanuit het juridisch en rechtstheoretisch perspectief van een sociaal minimum?*

Vanwege een vermeend gebrek aan harde juridische normen, is in het tweede hoofdstuk gezocht naar het onderliggende morele en rechtstheoretische argument voor het belang van een sociaal minimum als fundamenteel recht. Als startpunt is in dit hoofdstuk verwezen naar de paradox van Hannah Arendt over universeel beoogde mensenrechten: juist de vreemdeling die ‘als niets meer dan een mens’ in een nieuw land terecht komt, lijkt geen aanspraak te kunnen maken op mensenrechten. Arendt omschreef dat deze fundamentele rechten *de facto* pas bestaan wanneer iemand burger is van een staat die deze rechten voor hem kan verwezenlijken. Omschreven is daarna dat veel klassieke rechten in de 21<sup>e</sup> eeuw beter gewaarborgd zijn door de opkomst van nieuwe verdragen en de institutionalisering van mensenrechten, zoals het ontstaan van internationale hoven, tribunalen en diplomatieke organisaties. Desondanks blijft de vreemdeling zonder verblijfsstatus nog altijd verstoken van enig sociaal recht.

In het licht van de ondeelbaarheid van klassieke en sociale mensenrechten is dit moeilijk te verantwoorden. Zo krijgt onder meer het recht op leven weinig betekenis wanneer iemand niet het recht heeft arbeid te verrichten en hem tevens geen voedsel en onderdak geboden wordt, zo illustreert ook de *Limbuela*-zaak van het Verenigd Koninkrijk. In dit licht is in elk geval een minimumniveau van fundamentele sociale rechten – waarmee een menswaardig leven gegarandeerd kan worden – verdedigbaar. In de Duitse constitutie is dit bijvoorbeeld vastgelegd als een ‘*Existenzminimum*’: een absolute ondergrens die de menselijke waardigheid van iedere persoon moet verwezenlijken. Dit is een concept dat aansluit bij de ‘*core rights*’ theorie, volgens welke fundamentele sociaaleconomische rechten een kern bevatten die minimaal beschermd en gerealiseerd moet worden. Benadrukt is ook dat voor vreemdelingen niet per definitie hetzelfde niveau aan sociale rechten geboden hoeft te worden. Maar in elk geval zou de kern van fundamentele sociale rechten, zoals toegang tot een minimale hoeveelheid voedsel en onderdak – bij wijze van ondergrens – gerealiseerd moeten worden. Deze kern is namelijk zo wezenlijk voor de menselijke waardigheid dat deze elke ‘status’ zou moeten overstijgen.

In het navolgende hoofdstuk is onderzocht of dit rechtstheoretische uitgangspunt ook wordt gereflecteerd in internationale juridische normen. De conclusie die daaruit volgt is dat deze normen, zowel klassiek als sociaal, in beginsel bestaan en inspanningsverplichtingen met zich

mee kunnen brengen. Tegelijkertijd leiden deze normen niet altijd tot eenduidige verplichtingen tegenover vreemdelingen zonder verblijfsstatus (zoals artikelen 3 en 8 EVRM en het Unierecht) of zijn zij niet afdwingbaar (zoals de ESH en IVESCR normen). Zo overwoog de EHRM in meerdere zaken dat artikel 3 EVRM staten kan verplichten vreemdelingen op te vangen (*M.S.S., Tarakhel, V.M t. België*), maar hier golden telkens bijzondere omstandigheden (de vreemdeling was een asielzoeker of het betrof minderjarigen), waardoor deze zaken niet zonder meer als algemeen precedent gelden. In de recente *Hunde*-zaak van het EHRM betrof het wel een uitgeprocedeerde asielzoeker, maar overwoog het EHRM dat het Nederlandse beleid reeds voldoende voorkwam dat de betreffende vreemdeling in extreme armoede zou vervallen, doordat het beleid voorzag in verscheidene opvangconstructies. Toch hebben gezaghebbende verdragscomités, het ECSR en CESCR, in duidelijke bewoordingen kenbaar gemaakt dat op de Nederlandse staat niettemin de kernverplichting rust (zowel op grond van het IVESCR als het ESH), om te voorzien in de sociale minimumbescherming die deze normen vergen. Het theoretisch uitgangspunt van een bestaansminimum komt hierin tot uitdrukking. Deze interpretaties zijn weliswaar juridisch niet bindend, maar in paragraaf 3.5 is uiteengezet dat dit niet betekent dat zij volledige rechtskracht ontberen. Ze zijn immers afkomstig van juridisch gezaghebbende organen die de specifieke bevoegdheid hebben verkregen van lidstaten en verdragspartijen om invulling te geven aan de betreffende verdragsbepalingen.

In Nederland – zo blijkt uit hoofdstuk 4 – wordt al tientallen jaren gediscussieerd over wat het juiste beleid is op dit terrein. Sinds de ECSR uitspraak van 2014 lijkt de Nederlandse regering wel enige aandacht te hebben voor de beschreven internationale zorgplichten. Niettemin is het beleid dat de centrale overheid beoogt – hoewel dit volgens de hoogste bestuursrechters juridisch volstaat – in de praktijk niet toereikend, in die zin dat nog altijd vreemdelingen op straat terechtkomen. Dit centrale beleid, waarin de toegang tot voedsel en onderdak afhankelijk wordt gemaakt van het (aantoonbaar) bereid zijn mee te werken aan vertrek uit Nederland, sluit daarom niet aan bij de internationale de sociale minimumnormen, die de rechtstheoretische overtuiging van een bestaansminimum als ondergrens weerspiegelen. Deze omstandigheid heeft tot gevolg dat veel gemeenten een taak voor zichzelf zien weggelegd om eigenhandig het centraal beleid aan te vullen, zodat wel minimumbescherming wordt geboden. Volgens verscheidene gemeenten, alsmede de VNG, hoort niemand zonder voedsel op straat te slapen. Doordat gemeenten het als hun zorgplicht zien om dit te voorkomen, lijken zij zich aan te sluiten bij het rechtstheoretische uitgangspunt en de internationaal-juridische norm, dat iedereen een bestaansminimum toekomt. Bovendien had het EHRM in de *Hunde*-zaak overwogen dat het Nederlandse beleid voldoende extreme armoede van vreemdelingen voorkomt, waarbij onder meer op de lokale ‘bed, bad en brood’-voorzieningen is gewezen. Het is derhalve niet vreemd dat deze voorzieningen beschouwd worden als een essentieel onderdeel van het Nederlandse beleid dat extreme armoede voorkomt.

Het ‘inspringen’ van gemeenten op dit terrein – hoewel de regering te kennen geeft dit onwenselijk te vinden – is daarnaast staatsrechtelijk gezien in beginsel mogelijk. Dat veel gemeenten zich hiervoor verantwoordelijk voelen, is nader verklaarbaar in het licht van de steeds groter wordende rol van gemeenten op het terrein van internationale mensenrechten. In

toenemende mate wordt erkend dat lokale overheden – pragmatisch en dichtbij de praktijk staand – geschikt zijn voor de realisatie en bescherming van mensenrechten. Wanneer het Rijk ontoereikend voorziet in de bescherming van internationale sociale minimumnormen die uit deze mensenrechten voortvloeien, is het dus niet vreemd dat gemeenten inspringen.

Tot slot is in deze scriptie toegelicht dat de politieke contra-argumenten (te weten kostenintensiviteit en de vermeende belemmering van het terugkeerbeleid) weliswaar argumenten kunnen zijn voor het inperken van sociale rechten voor vreemdelingen, maar dat deze argumenten níet verdedigen dat een bepaalde groep mensen geen aanspraak meer maakt op basale levensbehoeften, nu dit – zoals betoogd – een absolute ondergrens is vanuit het rechtstheoretisch en juridische perspectief van een sociaal minimum.

Het bovenstaande tezamen beziend, kan geconcludeerd worden dat er juridische normen bestaan – zij het niet afdwingbaar – die de noodopvang die gemeenten bij wijze van vangnet aan vreemdelingen bieden, verantwoorden. Het onderliggende rechtstheoretische uitgangspunt om een bestaansminimum te verwezenlijken voor eenieder, ongeacht status, zodat ieder mens in menselijke waardigheid kan leven, vormt een aanvullende rationale op basis waarvan deze gemeentelijke praktijk verdedigbaar is. Bovendien is het feit dat gemeenten het ‘gat’ dat is ontstaan door ontoereikend centraal beleid met de lokale opvang trachten te dichten, te meer begrijpelijk in het licht van de toenemende rol van gemeenten in de realisatie en bescherming van internationale minimumnormen. De hoofdvraag kan zodoende bevestigend worden beantwoord. Het is verdedigbaar vanuit het juridisch en rechtstheoretisch perspectief van een sociaal minimum, dat gemeenten noodopvang bieden aan vreemdelingen, ongeacht hun status, zodat een bestaansminimum voor ieder mens op ons grondgebied wordt gegarandeerd.

# BIJLAGEN

## BIJLAGE 1: INTERVIEWS MET GEMEENTEN

In het kader van een onderzoek over het 'bed, bad en brood'-beleid in Nederland door leden van het NJCM, waaronder auteur van deze scriptie, zijn interviews afgenomen met wethouders en bestuursambtenaren van een aantal gemeenten. Deze stukken zijn gebruikt voor een artikel dat betreffende leden hebben geschreven over deze kwestie en op 11 december wordt gepubliceerd in het NTM/NJCM-Bulletin (jaargang 43, nr. 4).<sup>334</sup> De interviews dienen als achtergrond in de onderhavige scriptie ter verduidelijking van de beweegredenen van enkele gemeenten om noodvoorzieningen aan te bieden aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus. Een aantal inzichten en voorbeelden wordt aangehaald in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4 en 4.5.

De interviewverslagen zijn op aanvraag beschikbaar, zie hieronder een overzicht van de details.

- ❖ **Interview met Wethouder Ton Schroor, gemeente Groningen**  
Afgenomen op 17 maart 2017 door Anna Stupers (werkgroep Staats- en Bestuursrecht NJCM)
- ❖ **Interview met bestuursambtenaren gemeente Rotterdam**  
Afgenomen op 11 april 2017 door Anna Tsheichvili (werkgroep Staats- en Bestuursrecht NJCM)
- ❖ **Interview met bestuursambtenaren gemeente Amsterdam**  
Afgenomen op 18 april 2017 door Anna Tsheichvili (werkgroep Staats- en Bestuursrecht NJCM)
- ❖ **Interview met Wethouder Roos van Gelderen, gemeente Leiden**  
Afgenomen op 19 april 2017 door Anna Stupers (werkgroep Staats- en Bestuursrecht NJCM)
- ❖ **Interview met Wethouder Jurgen van Houdt, gemeente Enschede**  
Afgenomen op 1 juni 2017 door Anna Stupers (werkgroep Staats- en Bestuursrecht NJCM)
- ❖ **Interview met bestuursambtenaren van de gemeente Utrecht**  
Afgenomen op 2 juni 2017 door Anna Stupers (werkgroep Staats- en Bestuursrecht NJCM) en Bas Wallage (werkgroep Vreemdelingenrecht NJCM)

---

<sup>334</sup> A.H. Stupers, A.I. Tsheichvili & B. Wallage, 'Bed, bad, brood: Rijk en gemeenten op weg naar een sluitend opvangbeleid?', *NTM/NJCM-Bulletin*, Jrg. 42, afl. 4 (december 2017).

# BIBLIOGRAFIE

## VERDRAGEN EN WETTEN

Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (aangenomen en bekendgemaakt bij UNGA resolutie 217 A (III), 10 december 1948)

Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (aangenomen op 28 juli 1951, inwerking getreden op 22 april 1954)

Verdrag betreffende de status van staatlozen (aangenomen op 28 december 1954, inwerking getreden op 6 juni 1960)

Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (aangenomen op 21 december 1965, inwerking getreden op 4 januari 1969)

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (aangenomen op 16 december 1966, inwerking getreden op 23 maart 1976)

Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (aangenomen op 16 december 1966, inwerkingtreding: 3 januari 1976)

Internationaal Verdrag ter bescherming van alle arbeidsmigranten en van hun familieleden, aangenomen te New York op 18 december 1990, UNTS nr. 39481.

Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (4 november 1950, Rome)

Europees Sociaal Handvest (18 oktober 1961, Turijn)

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Nice, nr. 2000/C 364/01; bindende werking vanaf 1 december 2009)

## LITERATUUR

### **Accardo e.a. 2012**

A. Accardo e.a., 'The case of human rights at the local level: A Clever Obligation?', in: W. Benedek (ed.), *European Yearbook on Human Rights*, Vienna: NWV 2012

### **Ackerly 2008**

B.A. Ackerly, *Universal Human Rights in World of Difference*, Cambridge: Cambridge University Press 2008

### **Van Alebeek en Nollkaemper 2012**

R. van Alebeek and A. Nollkaemper, 'Chapter 8. The legal status of decisions by human rights treaty bodies in national law', in: H. Keller and G. Ulfstein, *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*, Cambridge University Press 2012

### **Allers 2015**

J. Allers, 'Bezuinigingen in het licht van sociale grondrechten', *NTM/NJCM-Bulletin* 2015, jrg. 40, nr. 3, p. 277-295.

### **Arendt 1951 (1968)**

H. Arendt, *The origins of totalitarianism* (1951), San Diego: Hartcourt Brace Jovanovich 1968

### **Arendt 1949**

H. Arendt, 'The Rights of Man: What Are They?', *Modern Review* 3 (1) 1949, p. 467-483.

### **Arendt 1958**

H. Arendt, *The Human Condition*, University of Chicago Press 1958

### **Arendt ed. 2007**

Hannah Arendt, *The Jewish Writing*, ed. J. Kohn en R.H. Feldman, New York: Schocken Books 2007

**Battjes 2011**

Battjes, 'Straatsburgs toezicht op asielrecht', *A&MR* 2011, afl. 2, p. 66-74.

**Barkhuysen en Bos 2014**

Barkhuysen en A.W. Bos, 'De betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor het bestuursrecht: een actualisatie anno 2014', *JBplus* 2014, afl. 2, p. 90-116.

**Baylis e.a. 2016**

J. Baylis, S. Smith en P. Owens, *The Globalisation of World Politics* (7e ed.), Oxford University Press 2016

**Benhabib**

S. Benhabib, *The Rights of Others. Aliens, residents and citizens*, Cambridge University Press 2012

**Boeles e.a. 2014**

P. Boeles, e.a., *European Migration Law*, Intersentia: Antwerpen, Oxford en Portland 2014

**Bovend'Eert e.a. 2011**

P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*, Kluwer: Deventer 2011

**Cliteur 1999**

P.B. Cliteur, *De filosofie van mensenrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1999

**Cliteur en Helmich 2015**

P. Cliteur en M. Helmich, 'Theoterrorisme: humanitaire interventie bij ons', in: J. Doomen en A. Ellian, *De strijd van gelijkheid en vrijheid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015

**Cohen 2017**

J. Cohen, 'Artikel 1 Grondwet en drie decentralisaties in het sociale domein', *NTM/NJCM-Bull.* 2017, jrg. 42, nr. 3, p. 354-363.

**Donnelly 2007**

J. Donnelly, 'The relative universality of human rights', *Human Rights Quarterly* 29(2) 2007, p. 281-306.

**Dölle en Elzinga 2004**

A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Kluwer: Deventer 2004

**Egidy 2011**

S. Egidy, 'Casenote – The Fundamental Right to the Guarantee of a Subsistence Minimum in the *Hartz IV* Decision of the German Federal Constitutional Court', *German Law Journal* 12 (11) 2011, p. 1961-1982.

**Fredman 2008**

S. Fredman, *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*, Oxford: OUP 2008

**Fuo en Du Plessis 2015**

A. Fuo en A. Du Plessis, 'In the face of judicial deference: Taking the "minimum core" of socio-economic rights to the local government sphere', *Law Democracy & Development* 2015, vol. 9, p. 1-28.

**Gerards 2016**

J.H. Gerards, 'De rechtskracht van niet-bindende uitspraken van verdragscomités op het terrein van de grondrechten', in: J.H. Gerards e.a., *Hybride Bestuursrecht*, VAR-adviezen 2016

**Grant 2011**

S. Grant, 'The Recognition of the Rights of Migrants within the UN Human Rights System: The first 60 years', in: M. Dembour en T. Kelly (eds.), *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, Londen: Routledge 2011

**Gündoğdu 2015**

A. Gündoğdu, *Rightlessness in an age of rights. Hannah Arendt and the contemporary struggles of migrants*, Oxford University Press 2015



**Gündoğdu 2011**

A. Gündoğdu, 'Perplexities of The Rights of Man': Arendt on the aporias of human rights', *European Journal of Political Theory*, 11 (1) 2011, p. 4-24.

**Helis 2008**

J.J. Helis, 'Hannah Arendt and Human Dignity: Theoretical Foundations and Constitutional Protection of Human Rights', *Journal of Politics and Law*, 1 (3) 2008, p. 73-78.

**Heringa e.a. 2016**

A.W. Heringa e.a., *Staatsrecht*, Kluwer: Deventer 2016

**Hobbes 1651 (1993)**

T. Hobbes, *Leviathan*, 1651 (ed. R. Tuck), Cambridge: Cambridge University Press 1993

**Huber 2005**

Peter Michael Huber, Art. 19, in: H. von Mangoldt, F. Klein en C. Starck (ed.), *Kommentar Zum Grundgesetz 2005*

**Karska en Karski 2015**

E. Karska en K. Karski, 'Introduction: extraterritorial scope of human rights', *International Community Law Review* 17 (4-5) 2015, p. 395-510.

**Katrougalos en O'Connell 2012**

G. Katrougalos en P. O'Connell, 'Fundamental Social Rights', in: M. Tushnet, T. Fleiner en C. Saunders (eds), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Oxford: Oxford Routledge 2012

**King 2012**

J. King, *Judging Social Rights*, Cambridge: CUP 2012

**Kortmann 2016**

C.A.J.M. Kortmann (red.), *Constitutioneel recht*, Kluwer: Deventer 2016

**Kuiper-Slendebroek 2013**

B. A. Kuiper-Slendebroek, 'De nationale rechter en het internationale recht: de verbindendheid en toepassing van bepalingen uit verdragen', in: C.G. Breedveld-de Voogd e.a., *Rechtsvinding in een meerlagige rechtsorde*, Deventer: Kluwer 2013

**Langford 2008**

M. Langford (ed.), *Socio-Economic Rights Jurisprudence – Emerging Trends in Comparative and International Law*, Cambridge: CUP 2008

**Leijten 2015**

A.E.M. Leijten, *Core Rights and the Protection of Socio-Economic Interests by the European Court of Human Rights*, diss. Leiden Universiteit 2015

**Leijten 2016**

Leijten A.E.M. (2016), De invloed van niet-rechtstreeks werkende grondrechtelijke verdragsbepalingen en de wetgever, *RegelMaat* 2016, afl. 4, p. 265-280.

**Michelman 1996**

F.I. Michelman, 'Parsing "A Right to have Rights"', *Constellations* 3 (2) 1996, p. 200-208.

**Michelman 2008**

F. Michelman, 'Socio-economic Rights in Constitutional Law: Explaining America Away', *International Journal of Constitutional Law* 6 (3-4) 2008, p. 663-686.

**Mohammadi 2015**

D. Mohammadi, 'Opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen: waarom we het voorbeeld van de gemeenten moeten opvolgen', *ArsAqui* 2015, afl. 10, p. 749-761.

**Movisie 2015**

S. Nourozi, 'Opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Een inventarisatie bij gemeenten', Utrecht: Movisie 2015

**Staring 2015**

R. Staring, 'Niemand slaapt bij ons op straat? Over de noodopvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en het steekspel tussen centrale overheid en gemeenten,' *Justitiële verkenningen* 41 (2) 2015, p. 24-38.

**O'Conneide 2014**

C. O'Conneide, 'The Problematic of Social Rights. Uniformity and Diversity in the Development of Social Rights Review', in: L. Lazarus, C. McCrudden en N. Bowles (eds.), *Reasoning Rights: Comparative Judicial Engagement*, Oxford: Hart Publishing 2014

**O'Neill 2005**

O. O'Neill, 'The Dark Side of Human Rights', *International Affairs* 81 (2) 2005, p. 427-439.

**Oomen en Baumgartel 2012**

B. Oomen en M. Baumgartel, 'Human Rights Cities', in: A. Mihr en M. Gibney (ed.), *The Sage Handbook of Human Rights*, Londen: Sage 2012

**Oomen en van den Berg 2014**

B. Oomen en E. van den Berg, 'Human Rights Cities: urban actors as pragmatic idealistic human rights users', *Human Rights & International Legal Discourse*, 8 (2) 2014, p. 160-185.

**Oomen 2016**

B. Oomen e.a., *Global Urban Justice. The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge University Press 2016

**Oomen 2017**

B. Oomen 2017, 'Frontier cities: Local authorities and the silence of international human rights law', *geaccepteerd voor publicatie in EJIL, gehanteerd met goedkeuring van auteur.*

**Pluymen 2008**

M. Pluymen, *Niet toelaten is uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*, Diss. Radboud Universiteit Nijmegen 2008

**Postma 2016**

P. Postma, 'Vrijheidsbeperkende Locatie is geen realistisch alternatief voor bed-bad-brood', *A&MR* 2016, afl. 3, p. 128-129.

**Rancière 2004**

J. Rancière, 'Who is the Subject of the Rights of Man', *The South Atlantic Quarterly* 103 (2/3) 2004, p. 297-310.

**Rosenfeld en Sajó 2012**

HM. Rosenfeld en A. Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press 2012

**Sakkers 2017**

H. Sakkers, 'Decentralisaties' en mensenrechten in Nederland. Lokale praktijken in een nationale en internationale context,' *NTM/NJCM-Bull.* 2017, jrg. 42, nr. 3, p. 367-375.

**Shelton 2012**

D. L. Shelton, 'The Legal Status of Normative Pronouncements of Human Rights Treaty Bodies', in: H. P. Hestermeyer e.a. (ed.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity*, Leiden: Martinus Nijhoff 2012

**Slingenber 2014**

C.H. Slingenber, *The Reception of Asylum Seekers under International Law. Between Sovereignty and Equality*, Oxford en Portland: Hart Publishing 2014

**Slingenberg 2015**

C.H. Slingenberg, 'Opvang onrechtmatig verblijvende vreemdelingen: een politieke kwestie', *A&MR* 2015, afl. 3, p. 132-134.

**Slotte en Halme-Tuomisaari 2015**

P. Slotte en M. Halme-Tuomisaari, *The origins of Human Rights revisited*, Cambridge University Press 2015

**Soria 2005**

J.M. Soria, *Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums*, 60 *Juristenzeitung* 2005

**Spijkerbroek 2012**

T.P. Spijkerboer, *Noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers*, 29 november 2012, te raadplegen via:  
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2012/11/Conclusies-Spijkerboer.pdf>

**Starck 2005**

Christian Starck, 'Art. 1', in: H. von Mangoldt, F. Klein en C. Starck (ed.), *Kommentar Zum Grundgesetz* 2005

**Stupers e.a. 2017**

A.H. Stupers, A.I. Tsheichvili & B. Wallage, 'Bed, bad, brood: Rijk en gemeenten op weg naar een sluitend opvangbeleid?', *NTM/NJCM-Bulletin*, Jrg. 42, afl. 4 (geaccepteerd voor publicatie, deze verschijnt op 11 december 2017).

**Van der Steen e.a. 2016**

M.A. van der Steen e.a., *De som der delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, Rapport van de Nederlandse school voor openbaar bestuur 2016

**Terlouw 2016**

A.B. Terlouw, 'Commentaar bij de bed-bad-brooduitspraken van RvS en CRvB', *A&MR* 2016, afl. 1, p. 4-9.

**Thomas, de Groene Amsterdammer 2016**

C. Thomas, 'Hannah Arendt, de ideale buitenstaander. Stateloos en rechteloos', de *Groene Amsterdammer*, 11 mei 2016

**Ulfstein 2012**

G. Ulfstein, 'Individual complaints', in: H. Keller and G. Ulfstein, *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*, Cambridge University Press 2012

**Vonk 2016**

G.J. Vonk, 'Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten', *TvCR* 2016, afl. 3, p. 202-220.

**Wallach 2005**

J. R. Wallach, 'Constitutive Paradoxes of Human Rights', in: *Human Rights in the "War on Terror"*, ed. by Richard Ashby Wilson, Cambridge and New York: Cambridge University Press 2005

**Welle en Odé 2009**

I. Welle en & A. Odé, *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2009

**Zwaan en Minderhoud 2016**

K. Zwaan en P. Minderhoud, 'Bed-bad-brood: Vrijheidsbeperking niet in strijd met verplichting om opvang te bieden?', *Gst.* 2016/165, afl. 7448, p. 891-898.

**RAPPORTEN EN INTERNATIONALE DOCUMENTEN**

CESCR, *General Comment 3: The nature of state obligations* (1990), VN Doc. E/C.1991/23, 14 december 1990

CESCR, *General Comment 4: The right to Adequate Housing* (1992), VN Doc. E/1992/23

CESCR, *General Comment 9: The domestic application of the Covenant* (1998), VN Doc. E/C.12/1998/24

CESCR, *General Comment 12: The Right to Adequate Food* (1999), VN Doc. E/C.12/1999/5

CESCR, *General Comment 20: Non-discrimination* (2009), VN Doc. E/C.12/GC/20, 2 juli 2009

CESCR, *General Comment 14: The right to the highest attainable standard of health*, VN Doc. E/C.12/2000/4

CESCR, *Concluding Observations*, VN Doc. E/C.12/NDL/CO/4-5, 19 november 2010

CESCR, *Concluding Observations*, VN Doc. E/C.12/NDL/CO/6, 23 juni 2017

CERD, *General Recommendation 30: Discrimination against Non-citizens* (2004), VN Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3

Mensenrechtencomité, *General Comment 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 mei 2004.

VN Resolutie 48/12, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 25 juni 1993, VN Doc. UNGA/CONF.157/23

ILC Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UNGA Resolution 56/83, 12 december 2001

Rapport van VN Speciaal Rapporteur adequate huisvesting, Leilani Farha, VN Doc. A/HRC/28/62, 22 december 2014

#### **Rapport UNHCR, Rights of Non-Citizens 2006**

Rapport van VN Bureau van de Hoge Commissaris voor Mensenrechten (UNHCR), *The Rights of non-citizens*, New York and Geneva 2006. Te raadplegen via: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/noncitizensen.pdf>

#### **OHCHR Handboek, 'Economic, Social and Cultural Rights (2005)**

OHCHR, 'Economic, Social and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institutions,' VN Doc. nr. 12, Geneva en New York 2005. Te raadplegen via: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12en.pdf>

#### **OHCHR Factsheet nr 33 (2008)**

OHCHR Factsheet nr. 33, 'Frequently Asked Question on Economic, Social and Cultural Rights', December 2008, te raadplegen via: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet33en.pdf>

#### **UNGA Resolutie 32/130 (1977)**

Verenigde Naties Algemene Vergadering, UNGA RES 32/130, 16 december 1977

#### **ECOSOC Resolutie 1985/17**

United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), Resolutie 1985/17, 28 mei 1985

#### **Rapport Mensenrechtenraad 2015**

VN Mensenrechtenraad, 'Role of Local Government in the promotion and the protection of human rights – Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee', VN Doc. A/HRC/30/49, 7 augustus 2015

#### **ECSR 2012 (DCI/België)**

Europees Comité voor Sociale Rechten, 23 oktober 2012, nr. 69/2011 (*Defence for Children (DCI)/België*)

#### **ECSR 2014 (Feantsa/Nederland)**

Europees Comité voor Sociale Rechten, 2 juli 2014, C-86/2012 (*European Federation of National Organisations working with the homeless (FEANTSA) t. Nederland*)

#### **Verweer Nederlandse regering in CEC t. Nederland (27 september 2013)**

Verweer van de Nederlandse regering bij tussenuitspraak van het ECSR in *Conference of European Churches (CEC) v. The Netherlands*, Klachtnummer 90/2013 (Submission of the Government on the Merits), Case Doc nr. 4, Registered at the Secretariat on 27 September 2013

#### **ECSR 2014 (CEC/Nederland)**

Europees Comité voor Sociale Rechten (*decision on the merits*) 1 juli 2014, klachtnummers 86/2012 en 90/2013 (Conference of European Churches tegen de Nederlandse Staat), publicatie 10 november 2014

#### **Resolutie Comité van Ministers 15 april 2015**

Comité van Ministers van de Raad van Europa, 15 april 2015, Resolutie CM/ResChS(2015)5

#### **Verklarend Rapport bij het aanvullend protocol van het ESH**

Veklarend Rapport bij het aanvullend protocol bij het Sociaal Handvest (1998 ETS No.158), Straatsburg, Ref. g.XI.1995  
Te raadplegen via: <https://rm.coe.int/16800cb5ec>

**ESH Rapport 2004**

Europees Comité voor Sociale Rechten, *European Social Charter (revised). Conclusions 2004* (1) Council of Europe Publishing 2004

**Rapport 'Human Rights in Utrecht', Juni 2011**

Rapport van de Gemeente Utrecht, 'Human Rights in Utrecht. How does Utrecht give effect to International Human Rights Treaties? An urban quest for social justice, juni 2011, te raadplegen via:

<https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/internationale-zaken/2015-10-Human-Rights-Utrecht.pdf>

**Stichting LOS 2014**

Stichting LOS, *Hulpverlening aan uitgeprocedeerde asielzoekers*, Rotterdam: november 2014, te raadplegen via:

<http://www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/files/LOS%20onodopvang%20resultaten%202013.pdf>

**Van der Heijden, Eindrapport WODC en UU 2015**

P.G.M. van der Heijden e.a., *Schattingen Illegaal in Nederland Verblijvende Vreemdelingen 2012-2013*, Eindrapport WODC en Universiteit Utrecht 2015, te raadplegen via: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2402-illegalenschatting.aspx>.

**Rapport VU Migration Law Clinic 2016**

Rapport van de Migration Law Clinic van de VU Amsterdam, 'Stateless Palestinians', april 2016, te raadplegen via:

[https://migrationlawclinic.files.wordpress.com/2016/04/mlc\\_report-stateless-palestinians\\_final-april-20162.pdf](https://migrationlawclinic.files.wordpress.com/2016/04/mlc_report-stateless-palestinians_final-april-20162.pdf).

**EMN Working Paper 69**

European Migration Network, 'Approaches to rejected asylum seekers in Germany', Focus-study by the German National Contact Point for the EMN, Working Paper 69

**Rapport Amnesty International 2015**

E. Besselsen, 'Mensenrechten op straat. Bed, bad en brood en de menselijke waardigheid in Nederland', *Rapport Amnesty International*, 10 november 2015

**Rapport Amnesty International en LOS 2017**

Rapport Amnesty International Nederland en stichting LOS, 'Valse hoop of bittere noodzaak? Opvang van mensen zonder verblijfsrecht', mei 2017

**Rapport ACVZ 2012**

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 'Recht op een menswaardig bestaan' (Advies Rapport), maart 2012

Te raadplegen via: <https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/Advies-ACVZ-NR34-2012.pdf>

**ACVZ advies 2013**

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 'Waar een wil is maar geen weg' (Advies Buitenschuldbeleid), juli 2013

Te raadplegen via: [https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/01-07-2013\\_Advies38-ACVZweb1.pdf](https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/01-07-2013_Advies38-ACVZweb1.pdf)

**ACVZ Quickscan 2017**

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 'Quickscan Buitenschuldbeleid', Bijlage 1 bij brief ACVZ over

buitenschuldbeleid (ACVZ/ADV/2017/005), 3 oktober 2017

Te raadplegen via: <https://acvz.org/wp-content/uploads/2017/10/Quickscan-buitenschuldbeleid1.pdf>

**VNG BBB-Factsheet, maart 2015**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Factsheet Bed-bad-broodregeling' (maart 2015)

<https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/publicaties/factsheet-bed-bad-broodregeling>

**KAMERSTUKKEN EN BELEIDSDOCUMENTEN**

*Kamerstukken II*, 1975/76, 13 932, nr. 3

*Handelingen II*, 1978/79, p. 4046

*Kamerstukken II*, 1998/99, 26732, nr. 3

*Kamerstukken II*, 1998/99, 24 233, nr. 6

*Kamerstukken II*, 2013/14, 29 279, nr. 183

*Handelingen II*, 2014/15, 2134, nr. 83 (Aanhangsel Handelingen, 30 april 2015)

*Kamerstukken II*, 2014/15, 34 000, VI, nr. Q

*Kamerstukken II*, 2015/16, 19 637, nr. 1994

*Kamerstukken II*, 2015/16, 19 637, nr. 2075

*Kamerstukken II*, 2016/17, 19 637, nr. 2259

*Kamerstukken II*, 2016/17, 19 637, nr. 2264

*Handelingen II*, 2016/17, nr. 25 (Vragenuur: vragen van het lid VoordeWind)

*Kamerstukken II* 2016/17, nr. 30, Bijvoegsel, blg-798463 (Schriftelijke antwoorden van de minister en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017 (34550-VI).

#### **Bestuursakkoord Staatssecretaris van Justitie en VNG, 25 mei 2007**

Bestuursakkoord tussen de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het vreemdelingenbeleid van 25 mei 2007

[file:///vuw/Personal\\$/Homes/S/stupersah/Downloads/convenant-ver-ned-gemeenten-7832.pdf](file:///vuw/Personal$/Homes/S/stupersah/Downloads/convenant-ver-ned-gemeenten-7832.pdf)

#### **Regeerakkoord 'Bruggen Bouwen', oktober 2012**

Regeerakkoord 'Bruggen Bouwen', tussen VVD en PvdA van 29 oktober 2012

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

#### **Brochure Amnesty en VNG 2012**

Brochure van Amnesty International en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Goed bezig. De betekenissen van mensenrechten voor gemeenten', oktober 2012

[https://vng.nl/files/vng/publicatie\\_goed\\_bezig\\_over\\_mensenrechten.pdf](https://vng.nl/files/vng/publicatie_goed_bezig_over_mensenrechten.pdf)

#### **Brief CRM aan Staatssecretaris Teeven, 1 juli 2014**

Brief van het College van de Rechten van de Mens aan Staatssecretaris Teeven van 1 juli 2014

<https://mensenrechten.nl/toegelicht/de-vluchtgarage-en-mensenrechten>

#### **Kamerbrief Teeven 2015 (Overleg VNG)**

Kamerbrief Staatssecretaris Teeven, 'Overleg VNG inzake uitspraak Centrale Raad van Beroep', 20 januari 2015, nr. 607813

<http://www.inlia.nl/uploads/File/Kamerbrief%20Teeven%202020%20jan%202015%20overleg%20VNG%20inz%20uitspraak%20CRvB.pdf>

#### **VNG brief (28 april 2015)**

VNG brief aan Tweede Kamer, 'opvang van vreemdelingen zonder verblijfstatus (bed, bad, brood)', 28 april 2015

[https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/20150428\\_brief-parlement\\_opvang-uitgeprocedeerde-asielzoekers-bed-bad-brood.pdf](https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/20150428_brief-parlement_opvang-uitgeprocedeerde-asielzoekers-bed-bad-brood.pdf)

#### **Brief VvGG aan Dijkhoff, december 2016**

Brief van de VvGG aan Staatssecretaris Dijkhoff, betreffende 'Bed, Bad en Brood' van 5 December 2016, te Ten Boer

[http://www.groningergemeenten.nl/uploads/contentpage/Nieuwe%20map/20161205\\_16044\\_GWE\\_Brief\\_Staatssecretaris%20Dijkhoff%20-%20Bed-Bad-Brood%20voorziening.pdf](http://www.groningergemeenten.nl/uploads/contentpage/Nieuwe%20map/20161205_16044_GWE_Brief_Staatssecretaris%20Dijkhoff%20-%20Bed-Bad-Brood%20voorziening.pdf)

#### **Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', oktober 2017**

Regeerakkoord tussen VVD, CDA, D66 en CU (Rutte III), 10 oktober 2017

<https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>

**Boeles 2007 (afscheidscollege)**

P. Boeles, 'Nut van Nationaliteit', gepubliceerd verslag van zijn afscheidscollege (27 Juni 2007), te raadplegen via: [http://media.leidenuniv.nl/legacy/Het\\_nut\\_van\\_nationaliteit%5B1%5D.pdf](http://media.leidenuniv.nl/legacy/Het_nut_van_nationaliteit%5B1%5D.pdf)

**Blokker *Volkskrant* 2014**

Bas Blokker, 'Creperende mensen, dat moeten we voorkomen', *Volkskrant* 3 september 2014

**Goudsmit *NJBlog* 2014**

S. Goudsmit, 'Hebben uitgeprocedeerde vreemdelingen recht op opvang?', *NJBlog* 7 november 2014

**Barkhuysen *NJBlog* 2014**

T. Barkhuysen, 'Bed bad en brood voor uitgeprocedeerde asielzoekers', *NJBlog* 2014/2055, afl. 40

**Kas, *Volkskrant* 2014**

A. Kas, 'Raad van Europa: Nederland móet illegalen onderdak bieden', *Volkskrant* 10 november 2014

**Van Besselsen en Slingenberg *Verblijfblog* 2015**

E.A. van Besselsen en C.H. Slingenberg, 'Comité van Ministers over bed, bad en brood voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen', *Verblijfblog* 2015

**Kas, *NRC* 16 april 2015**

A. Kas, 'Het Nederlandse Kabinet moet gewoon opvang bieden', *NRC* 16 april 2015

**Kas, *NRC* 23 april 2015**

A. Kas, 'VN-rapporteur: akkoord over illegalen 'bureaucratische rommel'', *NRC* 23 april 2015

**Redactie *Volkskrant*, april 2015**

Redactie *Volkskrant*, 'Zware kritiek op akkoord VVD-PvdA: 'Dit is illegaal beleid'', *Volkskrant* 23 april 2015

**Koster bij *NOS Radio 1 Journaal* (12 mei 2015)**

Laurien Koster, oud-voorzitter College van de Rechten van de Mens, op *NOS Radio 1 Journaal*, 12 mei 2015: <http://nos.nl/artikel/2035237-over-mensenrechten-onderhandel-je-niet.html>

**Boni *Citymetric Blog* 2016**

A.L. Boni, 'States grant asylum, but cities provide shelter.' How cities are responding to Europe's refugee crisis', *Citymetric* 8 april 2016: <http://www.citymetric.com/politics/states-grant-asylum-cities-provide-shelter-how-cities-are-responding-europe-s-refugee>

**Remie, *Rapportage Vluchtkantoor*, *NRC* 2016**

M. Remie, 'Telkens weer verhuizen zonder perspectief', *Rapportage Vluchtkantoor*, *NRC* 6 september 2016

**Esitman, *Elsevier* 2016**

Elif Esitman, 'Dijkhof wil dat gemeenten stoppen met bed, bad en brood', *Elsevier* 21 november 2016

**Meijer, *Volkskrant* 2016**

R. Meijer, 'Overleg bed-bad-brood is opnieuw politieke nederlaag voor VVD', *Volkskrant* 21 november 2016

**Aflevering *Nieuwsuur Groningen* (21 november 2016):**

Aflevering *Nieuwsuur* van 21 november 2016, 'Groningen gaat door met bed-bad-brood regeling voor illegalen': <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2144366-groningen-gaat-door-met-bed-bad-brood-voor-illegalen.html>

**Baumgärtel *Strasbourg Observers* 2017**

M. Baumgärtel, 'V.M. and others v. Belgium: The tragic story of yet another "disappeared case"', *Strasbourg Observers blog* 18 januari 2017

Internationaal en Europees

IGH 30 november 2010, *Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, I.C.J. Reports 2010, p. 639

EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80 (*X en Y t. Nederland*)

EHRM 7 juli 1989, nr. 14038/88 (*Soering t. VK*)

EHRM (GK) 18 januari 2001, nr. 27238/95 (*Chapman t. VK*)

EHRM 3 mei 2001, nr. 55996/00 (*Domenech Pardo t. Spanje*)

EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02 (*Pretty t. VK*)

EHRM 8 juli 2003, nr. 27677/02, AB 2011/169, m.nt. Uzman (*Sentges t. Nederland*)

EHRM 26 april 2005, nr. 53566/99 (*Müslim t. Turkije*)

EHRM (GK) 27 mei 2008, nr. 26565/05 (*N t. VK*)

EHRM (GK), 29 januari 2008, nr. 13229/03 (*Saadi t. UK*)

EHRM (GK) 21 januari 2011, nr. 30696/09, JV 2011/68 (*MSS t. België en Griekenland*)

HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10, AB 2013/131, m.nt. Widdershoven (*Akerberg Fransson*)

EHRM (GK) 4 november 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1104JUD002921712 (*Tarakhel t. Zwitserland*)

EHRM 7 juli 2015, nr. 60125/11, EHRC 2015/197, m.nt. Den Heijer, JV 2015/281, m.nt. Slingenberg (*V.M. t. België*)

EHRM (GK hoorzitting) 11 november 2016, nr. 60125/11, EHRC 2017/51, m.nt. Lize Glas (*V.M. t. België*)

EHRM 28 juli 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0705DEC001793116 (*Hunde t. Nederland*)

EHRM 12 januari 2016, nr. 61496/08, EHRC 2016/91 (*Barbulescu t. Roemenië*)

HvJ EU 27 september 2012, C-179/11 (*Cimade en GISTI*)

HvJ EU 18 december 2014, C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453 (*Abdida*)

Rechtsvergelijkend

Canadian Supreme Court [1997] 3 SCR 624 (*Eldridge v British Columbia*)

British House of Lords [2005] UKHL 66 (*R (Limbuella) v Secretary of State for the Home Department*)

BVerfG, 1 BvL 1/09, 9 februari 2010 (*Hartz IV*)

BVerfG, 1 BvL 10/10, 18 juli 2012 (*Asylum Seekers Benefit*)

Nationaal

HR 4 maart 1952, ECLI:NL:HR:1952:AG1979 (*Emmense Baliekluyvers*);

HR 23 december 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7081 (*APV Schiermonnikoog*).

HR 30 mei 1986, NJ 1986/688 (*Spoorwegstaking*)

CRvB 22 april 1997, JB 1997/158, m.nt. Vlemminx



CRvB 9 september 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT1738

CRvB 15 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR1905, *NJB* 2011/1599

Rb Utrecht 16 november 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU7279

CRvB 7 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX3985

HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328, *JV* 2012/458, m.nt Slingenberg

CRvB 20 februari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ1735

ABRvS 10 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:86, *AB* 2014/88, m.nt. Slingenberg

HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928, *AB* 2015/21, m.nt Philipsen en AA20150305, m.nt Schutgens (*Rookverbod*)

CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178 en ECLI:NL:CRVB:2014:4179, *USZ* 2015/30

Rb Utrecht 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:16447

Rb Amsterdam, 8 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2651

CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803 en ECLI:NL:CRVB:2015:3834, *AB* 2016/37, m.nt. Bruggeman

ABRvS van 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2415, *AB* 2016/40, m.nt. Bruggeman

ABRvS 15 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4001

ABRvS 11 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:433

ABRvS 25 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:581

ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:813, *JV* 2016/150, m.nt. Slingenberg

ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1782, *AB* 2016/355, m.nt. Rodrigues

CRvB 22 februari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1

ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1828; ECLI:NL:RVS:2017:1826; ECLI:NL:RVS:2017:1825; ECLI:NL:RVS:2017:1741, *JV* 2017/204, m.nt. Slingenberg

ABRvS 25 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2293