Onderzoeksrapport

De juridische gevolgen van ratificatie door Nederland van het Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

Alicia Dibbets, Antoine Buyse en Alexandra Timmer

Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten

Universiteit Utrecht

Februari 2014

Inhoudsopgave

Lijst met Afkortingen **3**

Samenvatting **4**

1 Inleiding **6**

2 Facultatief Protocol bij het IVESCR **7**

2.1 Huidige werkwijze en procedures van het ESC-Comité *7*

2.2 De procedures onder het Facultatief Protocol *7*

2.3 Status en karakter aanbevelingen en uitspraken van het Comité *8*

2.4 Interpretatieve verklaring bij het Facultatief Protocol IVESCR *9*

3 Het Recht op Onderwijs **12**

3.1 Verplichtingen van de staat *12*

3.2 De inhoud van het recht op onderwijs *13*

4 Rechtstreekse Werking **15**

4.1 Rechtstreekse werking van bepalingen uit het IVESCR *15*

4.2 Ontwikkelingen inzake juridische afdwingbaarheid van ESC-rechten *16*

4.3 Aanbevelingen van het ESC-Comité *17*

4.4 Ratificatie van het Facultatief Protocol en rechtstreekse werking IVESCR *18*

5 Casusstudie Recht op Onderwijs in Nederland **20**

5.1 Recht op onderwijs IVESCR *20*

5.2 Afwegingskader van het ESC-Comité met betrekking tot regressieve maatregelen *20*

5.3 De redelijkheidstoets van het Facultatief Protocol *21*

5.4 Casusstudie afschaffen gratis schoolboeken *22*

5.5 Casusstudie sociaal leenstelsel *26*

5.6 Casusstudie verhoging collegegeld *30*

6 Conclusie en aanbevelingen **32**

Bronnen **34**

Over de auteurs **37**

Lijst met Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
CPB	Centraal Planbureau
ECOSOC	Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties
ESC-rechten	Economische, sociale en culturele rechten
ESC-Comité	VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten
ISO	Interstedelijk Studenten Overleg
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
LAKS	Landelijk Aktie Komitee Scholieren
LSVB	Landelijke Studenten Vakbond
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
VRK	Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind
VSNU	Vereniging van Nederlandse Universiteiten
WVV	Weens Verdragenverdrag

Samenvatting

Het Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) is in 2013 in werking getreden, maar nog niet door Nederland geratificeerd. Dit rapport onderzoekt de juridische gevolgen van een mogelijke ratificatie door Nederland van het Facultatief Protocol.

Met de inwerkingtreding van het Facultatief Protocol bij het IVESCR is het Verdrag voorzien van een aantal nieuwe procedures: een individuele klachtprocedure, een statenklachtprocedure en een onderzoeksprocedure. Na ratificatie van het Protocol is een staat gebonden aan de individuele klachtprocedure. Voor de statenklachtprocedure en de onderzoeksprocedure zijn aparte verklaringen van de staat vereist.

Middels de individuele klachtprocedure kunnen individuen en groepen die onder de jurisdictie van een lidstaat vallen en die beweren slachtoffer te zijn van een schending van de rechten in het IVESCR door die staat een klacht indienen bij het toezichthoudende Comité inzake economische, sociale en culturele rechten (ESC-Comité). Dit klachtrecht omvat alle rechten uit het IVESCR.

Het is mogelijk om een voorbehoud of interpretatieve verklaring bij het Facultatief Protocol IVESCR af te leggen. Het staat de Verdragspartijen echter niet vrij om door middel van een voorbehoud of interpretatieve verklaring één of meerdere rechten uit te zonderen van de werking van het Protocol. Nederland kan dus niet door middel van een voorbehoud of verklaring het recht op onderwijs, of welk ander recht uit het IVESCR dan ook, uitsluiten van de werking van het Protocol.

De gevolgen van ratificatie van het Facultatief Protocol voor de rechtstreekse werking van Verdragsbepalingen is voor een groot deel afhankelijk van de invloed van uitspraken van het Comité op de nationale rechtsgang. Omdat de toekenning van rechtstreekse werking aan bepalingen uit mensenrechtenverdragen in Nederland wordt overgelaten aan de rechterlijke macht zal de toegang tot een individueel klachtrecht bij het ESC-Comité niet direct tot gevolg hebben dat bepalingen uit het Verdrag rechtstreekse werking krijgen in de Nederlandse rechtsorde. Indirect kunnen uitspraken van het Comité in het kader van het individuele klachtenrecht wel invloed uitoefenen op de rechtstreekse werking van Verdragsbepalingen als de overwegingen van het Comité in de nationale rechtsgang worden meegenomen.

De toespitsing en verdere invulling van de rechten in het Verdrag zijn bestaande en voortgaande ontwikkelingen die voor een groot deel los staat van ratificatie van het Facultatief Protocol door Nederland. Wanneer een individu uit een Verdragspartij gebruik maakt van het individueel klachtenrecht onder het Facultatief Protocol zal dit leiden tot een nadere interpretatie van de rechten in het IVESCR. Zaken tegen andere staten dan Nederland onder het Facultatief Protocol zullen daarom ook nadere interpretatie van bepalingen uit het Verdrag tot gevolg hebben. Daarnaast spelen zowel de Concluding Observations naar aanleiding van landenrapportages en de General Comments van het ESC-Comité nu al een belangrijke rol in de interpretatie van Verdragsbepalingen.

Uitspraken van het ESC-Comité zijn niet juridisch bindend maar worden beschouwd als meest gezaghebbende interpretatie van het Verdrag. Dit betekent dat staten op grond van hun Verdragsverplichtingen de aanbevelingen niet zomaar naast zich neer mogen leggen, maar in overweging moeten nemen bij de implementatie van het Verdrag. Het ESC-Comité heeft aangegeven dat in de uitspraken op grond van het Facultatief Protocol ruimte zal zijn voor staten om zelf de meest passende maatregel te kiezen, mits de aanbevelingen van het Comité hierbij in overweging worden genomen en de maatregel gerechtvaardigd kan worden in het licht van de verplichtingen op grond van het Verdrag.

Dit onderzoeksrapport behandelt drie casustudies over het recht op onderwijs in Nederland: het afschaffen van gratis schoolboeken, het invoeren van een sociaal leenstelsel, en de verhoging van collegegeld. Omdat de drie voorgestelde maatregelen allen invloed hebben op de financiële toegankelijkheid van het onderwijs is de kans aanzienlijk dat het Comité de maatregelen zal beschouwen als stap terug in de geleidelijke invoering van kosteloos voortgezet en hoger onderwijs. In ieder geval zullen dergelijke maatregelen zeer kritisch worden bekeken door het Comité.

Om te kunnen beoordelen of de kans bestaat dat deze maatregelen door het ESC-Comité worden beschouwd als een schending van het recht op onderwijs wordt gebruik gemaakt van het afwegingskader van het ESC-Comité. De maatregelen zijn geanalyseerd aan de hand van de criteria die door het ESC-Comité zijn ontwikkeld met betrekking tot de toelaatbaarheid van regressieve maatregelen in tijden van economische crisis.

Het ESC-Comité heeft steeds een duidelijke boodschap afgegeven dat regressieve maatregelen waarbij de verwezenlijking van een recht gedeeltelijk wordt teruggedraaid alleen onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar zijn:

- Het beleid is een tijdelijke maatregel die slechts geldt tijdens de periode van economische crisis;
- Het beleid is noodzakelijk en proportioneel in de zin dat elke andere maatregel, of het niet nemen van maatregelen, schadelijker zou zijn voor de bescherming van ESC-rechten. Daarbij zijn alternatieve maatregelen uitvoerig onderzocht;
- Getroffen groepen zijn betrokken bij het onderzoek van voorgestelde maatregelen en alternatieven;
- De impact van de maatregel op de verwezenlijking van het recht is onderzocht;
- Het beleid is niet direct of indirect discriminerend en omvat alle mogelijke maatregelen om ongelijkheden te beperken en om er voor te zorgen dat de rechten van kwetsbare en gemarginaliseerde groepen niet onevenredig aangetast worden;
- Het beleid tast niet de kern van het recht aan;
- Er heeft een onafhankelijke beoordeling van de maatregel plaatsgevonden op nationaal niveau.

Om te voorkomen dat het ESC-Comité zal oordelen dat regressieve maatregelen een schending van het Verdrag opleveren, is het van belang dat er zo veel mogelijk aan de door het Comité gestelde voorwaarden wordt voldaan. Omdat de onderzochte maatregelen een kostenverhoging kunnen betekenen voor rechthebbenden van het recht op onderwijs zal het Comité bij de beoordeling waarschijnlijk veel aandacht besteden aan de manier waarop de algemene toegankelijkheid van het onderwijs desondanks wordt gewaarborgd. Het Comité zal willen weten of de impact van de hogere kosten op kwetsbare groepen is onderzocht; wat voor maatregelen worden genomen om ongelijkheden te beperken; en hoe zal worden nagegaan wat de effectiviteit is van deze maatregelen.

1 Inleiding

Op 5 mei 2013 trad het Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) in werking. Nederland heeft het Facultatief Protocol in 2009 ondertekend, maar is nog niet overgegaan tot ratificatie. Dit onderzoek heeft als doel om de juridische gevolgen van een mogelijke ratificatie door Nederland van het Facultatief Protocol in kaart te brengen.

Met dit doel worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- Wat houdt het Facultatief Protocol in en voor wie is het bestemd?
- In hoeverre is het mogelijk om een interpretatieve verklaring bij het Protocol af te leggen?
- Wat betekent de ratificatie van het Protocol voor de rechtstreekse werking van artikelen uit het IVESCR?
- Hoe zullen Nederlandse beleids- en bezuinigingsvoorstellen met betrekking tot onderwijs door het Comité worden beoordeeld onder het Facultatief Protocol?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvragen is het rapport als volgt opgezet:

Hoofdstuk 1 behandelt het Facultatief Protocol. Eerst wordt het Protocol binnen de context van het IVESCR geplaatst door de huidige werkwijze en procedures van het ESC-Comité te omschrijven. Vervolgens worden de procedures onder het Facultatief Protocol uiteengezet. Daarna volgt een uitleg over de status en karakter van de aanbevelingen en uitspraken van het Comité. Hierbij wordt aandacht besteed aan de status van aanbevelingen van het Comité op basis van internationaal recht. Er wordt eveneens inzicht gegeven in het mogelijke karakter van de uitspraken van het Comité op grond van het Protocol.

Hoofdstuk 2 gaat in op het recht op onderwijs in het IVESCR. Daarbij wordt een overzicht gegeven van de verplichtingen voor staten en de inhoud van het recht op onderwijs.

Hoofdstuk 3 analyseert de rechtstreekse werking van IVESCR-bepalingen. Aan de hand van nationale jurisprudentie wordt de rechtstreekse werking van ESC-rechten in de Nederlandse rechtsorde uitgelegd. Vervolgens wordt beschreven hoe de afwezigheid van rechtstreekse werking voor ESC-rechten in Nederland zich verhoudt tot internationale ontwikkelingen met betrekking tot de juridische afdwingbaarheid van ESC-rechten. De standpunten van het ESC-Comité over rechtstreekse werking van ESC-rechten in Nederland en juridische afdwingbaarheid van ESC-rechten worden uiteen gezet. Ten slotte gaat dit hoofdstuk in op de mogelijke gevolgen van de ratificatie van het Facultatief Protocol voor de rechtstreekse werking van verdragsbepalingen.

In hoofdstuk 4 worden drie casusstudies over het recht op onderwijs in Nederland uitgewerkt. De mogelijke maatregelen op het gebied van onderwijs die in de casusstudies worden behandeld zijn: het afschaffen van gratis schoolboeken, het invoeren van een sociaal leenstelsel, en de verhoging van collegegeld. Deze mogelijke maatregelen worden beoordeeld aan de hand van het afwegingskader van het ESC-Comité met betrekking tot regressieve maatregelen: beleid dat een mogelijke achteruitgang op het gebied van de bescherming van ESC-rechten kan opleveren.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende bronnen waaronder nationale jurisprudentie, wetenschappelijke literatuur, en aanbevelingen en uitspraken van het ESC-Comité. De casusstudies zijn gebaseerd op informatie verstrekt door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

2 Facultatief Protocol bij het IVESCR

Met de inwerkingtreding van het Facultatief Protocol bij het IVESCR is het Verdrag voorzien van een aantal nieuwe procedures, waaronder een individueel klachtrecht. Om inzicht te verkrijgen in de mogelijke gevolgen van ratificatie van dit Protocol door Nederland zal hier een overzicht worden gegeven van de al bestaande procedures onder dit Verdrag, de inhoud en procedures van het Protocol, en de status van aanbevelingen en uitspraken van het toezichthoudend Comité inzake economische, sociale en culturele rechten (ESC-Comité).

2.1 Huidige werkwijze en procedures van het ESC-Comité

Het ESC-Comité bestaat uit achttien onafhankelijke experts die toezien op de naleving van het IVESCR door lidstaten.[1] Dit toezicht wordt uitgeoefend door middel van een rapportageprocedure waarbij staten elke vijf jaar moeten rapporteren over de naleving en implementatie van het Verdrag. Non-gouvernementele organisaties en onafhankelijke toezichtsorganen zoals nationale mensenrechten instituten kunnen door middel van een schaduwrapportage het Comité van alternatieve informatie voorzien. Op grond van deze rapportages en een 'constructieve dialoog' met een overheidsdelegatie stelt het Comité aanbevelingen op, de zogenaamde 'Concluding Observations'.

Naast de rapportageprocedure geeft het Comité uit eigen beweging nadere invulling aan de bepalingen van het Verdrag door middel van algemene aanbevelingen (General Comments). Deze aanbevelingen vormen gezaghebbende interpretaties van de rechten en bijbehorende verplichtingen voor staten zoals deze zijn neergelegd in het Verdrag en geven aanwijzingen hoe specifieke rechten door staten gerealiseerd dienen te worden.

2.2 De procedures onder het Facultatief Protocol

Het Facultatief Protocol bij het IVESCR voorziet in een individuele klachtprocedure, een statenklachtprocedure en een onderzoeksprocedure. Na ratificatie van het Protocol is een staat gebonden aan de individuele klachtprocedure. Voor de statenklachtprocedure en de onderzoeksprocedure zijn aparte verklaringen van de staat vereist.

Middels de individuele klachtprocedure kunnen individuen en groepen die onder de jurisdictie van een lidstaat vallen en die beweren slachtoffer te zijn van een schending van de rechten in het IVESCR door die lidstaat een klacht indienen bij het Comité (Artikelen 2 tot en met 9 van het Facultatief Protocol IVESCR). Dit klachtrecht omvat derhalve alle rechten uit het IVESCR. Deze klachten zijn alleen ontvankelijk als de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput of als deze rechtsmiddelen onredelijk zijn vertraagd.[2] Daarnaast kunnen er geen klachten worden ingediend over gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden voordat het Protocol voor de desbetreffende staat in werking is getreden. Het Comité mag klachten afwijzen als blijkt dat de klager geen duidelijk nadeel heeft geleden, tenzij het Comité van mening is dat er sprake is van een serieuze zaak van algemeen belang.[3] Tijdens de procedure heeft het Comité de mogelijkheid om voorlopige maatregelen van de

[1] Comitéleden verrichten hun taken op persoonlijke titel. Ze worden voorgedragen door Verdragspartijen bij het IVESCR en worden gekozen voor een termijn van vier jaar door de VN-lidstaten die zitting hebben in de ECOSOC. Voor meer informatie over het werk van het Comité en de huidige leden zie: www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx .

[2] *'The Committee shall not consider a communication unless it has ascertained that all available domestic remedies have been exhausted. This shall not be the rule where the application of such remedies is unreasonably prolonged.'* (Artikel 3(1) Facultatief Protocol IVESCR).

[3] *'The Committee may, if necessary, decline to consider a communication where it does not reveal that the author has suffered a clear disadvantage, unless the Committee considers that the communication raises a serious issue of general importance.'* (Artikel 4 Facultatief Protocol IVESCR).

staat te verzoeken opdat onherstelbare schade kan worden voorkomen. Er bestaat eveneens de mogelijkheid voor een minnelijke schikking ('friendly settlement') tussen de partijen. Als deze tot stand komt, wordt de zaak gesloten.

Het betreft een schriftelijke procedure waarbij het Comité, nadat de klacht ontvankelijk is verklaard, de staat in kwestie eerst vertrouwelijk op de hoogte stelt. De staat krijgt dan zes maanden de tijd om schriftelijk te reageren op de klacht.[4] Op basis van alle ontvangen informatie zal het Comité de zaak in gesloten zitting onderzoeken. Hierbij neemt het Comité als algemene maatstaf de redelijkheid ('reasonableness') van de stappen die de staat heeft genomen in overweging.[5] De klachtprocedure mondt uit in een standpunt en aanbevelingen van het Comité. Deze aanbevelingen zijn niet juridisch bindend maar de staat wordt wel geacht te goeder trouw de aanbevelingen op te volgen en moet hier binnen zes maanden schriftelijk over rapporteren. Vervolgens worden de aanbevelingen en de opvolging daarvan onderdeel van de bestaande landenrapportageprocedure.

De statenklachtprocedure geeft staten de bevoegdheid om een klacht in te dienen over het niet vervullen van verplichtingen uit het IVESCR door een andere staat (Artikel 10 Facultatief Protocol IVESCR). Beide staten moeten deze procedure hebben aanvaard door middel van een aparte verklaring.

De onderzoeksprocedure stelt het Comité in staat om op eigen initiatief onderzoek in te stellen op basis van betrouwbare informatie over grootschalige, ernstige of systematische schendingen van de rechten uit het IVESCR (Artikel 11 Facultatief Protocol IVESCR). Zoals aangegeven moet deze bevoegdheid eerst expliciet aanvaard worden door de staat door middel van een verklaring.

2.3 Status en karakter aanbevelingen en uitspraken van het Comité

De status van de aanbevelingen en uitspraken van het Comité kan worden bekeken vanuit het internationale en vanuit het nationale recht. De manier waarop binnen de nationale rechtsorde gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen wordt bepaald door het constitutionele systeem van het betreffende land. Meer informatie over het nationale systeem is te vinden in het deel over rechtstreekse werking.[6] Hier zal kort worden ingegaan op de internationale status en de verschillende typen aanbevelingen van het Comité.

De aanbevelingen die voortkomen uit de verschillende procedures van het Comité zijn weliswaar niet juridisch bindend voor staten maar vanuit het internationaal recht gezien worden staten wel geacht gevolg te geven aan de aanbevelingen. De status van de aanbevelingen is gebaseerd op de statenverplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag en de bevoegdheden van het Comité. Staten zijn na ratificatie gebonden aan het Verdrag en zijn daarbij verplichtingen aangegaan die op grond van het Verdrag moeten worden uitgevoerd. Het Comité is het orgaan dat bevoegd is om toezicht te houden op de naleving van deze verplichtingen. Als gevolg van deze bevoegdheid worden de aanbevelingen van het Comité beschouwd als de meest gezaghebbende interpretatie van het Verdrag.[7]

---

[4] *'Within six months, the receiving State Party shall submit to the Committee written explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that may have been provided by that State Party.'* (Artikel 6(2) Facultatief Protocol IVESCR).

[5] Bij de casusstudies word verder ingegaan op deze redelijkheidstoets, zie para. 5.3.

[6] Zie para. 4 van dit rapport.

[7] D. L. Shelton, 'The Legal Status of Normative Pronouncements of Human Rights Treaty Bodies', in: H. P. Hestermeyer et al. (eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity*, (Leiden: Martinus Nijhoff, 2012), pp.553-575; C. Blake, 'Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment', *Center for Human Rights and Global Justice Working Paper Number 17*, (New York: NYU School of Law, 2008); M. O'Flaherty, 'The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies', in: *Human Rights Law Review*, 6:1 (2006), pp. 27-52.

Dit betekent dat staten op grond van hun Verdragsverplichtingen de aanbevelingen niet zomaar naast zich neer mogen leggen, maar de aanbevelingen in overweging moeten nemen bij de implementatie van het Verdrag.

Zoals aangegeven kunnen drie soorten aanbevelingen van het Comité worden onderscheiden: Concluding Observations, General Comments, en uitspraken op grond van de procedures uit het Facultatief Protocol. Hoewel de hierboven omschreven status van de aanbevelingen van toepassing is op alle drie de types wordt het karakter van de aanbevelingen bepaald door het doel en de functie. Concluding Observations zijn aanbevelingen aan de staat over de implementatie van het Verdrag. Deze aanbevelingen verduidelijken de verplichtingen van de desbetreffende staat. General Comments geven verdere invulling aan de bepalingen van het Verdrag en de verplichtingen die daar uit voortvloeien voor alle Verdragspartijen. Uitspraken van het Comité binnen de individuele klachtprocedure zijn een toelichting op de verplichtingen van de staat in een concreet geval naar aanleiding van een individuele klacht. Ondanks deze verschillen in doel en functie hebben alle aanbevelingen van het Comité een nadere interpretatie van Verdragsbepalingen tot gevolg.

Voorbeelden van Concluding Observations en General Comments zijn ruim aanwezig op de website van het ESC-Comité.[8] Om inzicht te krijgen in het karakter van de aanbevelingen op grond van het Facultatief Protocol is het echter nog wachten op de eerste uitspraak. Toen het Facultatief Protocol werd opgesteld heeft het ESC-Comité wel een eerste aanzet gegeven over mogelijke vorm en invulling van deze aanbevelingen.[9] Het Comité onderscheidt hierbij vier soorten aanbevelingen:

- Herstelmaatregelen, zoals compensatie, voor het slachtoffer;
- Herstel van de omstandigheden die hebben geleid tot een schending. Hierbij kan het Comité doelen en randvoorwaarden aangeven om de staat te helpen passende maatregelen te identificeren;
- Suggesties voor maatregelen die de staat kan nemen om de aanbevelingen van het Comité te implementeren. De staat heeft dan nog wel de optie om alternatieve maatrelen te nemen;
- Voorstellen voor een *follow-up*mechanisme zodat de staat verantwoording blijft afleggen, bijvoorbeeld door te vereisen dat de staat in de eerstvolgende landenrapportage zal uitleggen wat voor stappen er zijn genomen om de schending(en) te herstellen.

Deze indicatie van het Comité maakt duidelijk dat er ook in uitspraken op grond van het Facultatief Protocol ruimte zal zijn voor staten om zelf de meest passende herstelmaatregel te kiezen, mits de aanbevelingen van het Comité hierbij in overweging worden genomen en de maatregel gerechtvaardigd kan worden in het licht van de verplichtingen op grond van het Verdrag.

2.4 Interpretatieve verklaring bij het Facultatief Protocol IVESCR

In hoeverre is het mogelijk en/of gebruikelijk een interpretatieve verklaring bij het ratificeren van het Facultatief Protocol af te leggen? Om dit te bepalen is het belangrijk een onderscheid te maken tussen voorbehouden bij verdragen en interpretatieve verklaringen. Een voorbehoud bij een verdrag beoogt de werking van dat verdrag te beperken of te veranderen. Door middel van een voorbehoud hebben één of meerdere bepalingen uit een verdrag dus geen rechtsgevolg. De definitie van een voorbehoud is vastgelegd in Artikel 2 lid 1(d) van het Verdrag van Wenen (WVV) en het recht inzake voorbehouden is vervolgens vastgelegd in Artikelen 19-23 WVV.[10] Artikel 19 WVV bepaalt dat

[8] www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx

[9] ESC-Comité, *An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the Covenant*, UN Doc. E/C.12/2007/1, 10 mei 2007, para. 13.

[10] Definitie Artikel 2 lid 1 (d) WVV: *"reservation" means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, whereby it purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State*.

voorbehouden niet in strijd mogen zijn met doel of strekking van het verdrag in kwestie. Nederland is partij bij het WVV sinds 1985.

Een interpretatieve verklaring beoogt de rechtsgevolgen van een verdrag niet te wijzigen. Een dergelijke verklaring heeft tot doel om de betekenis of reikwijdte van (een bepaling uit) een verdrag toe te lichten. Een dergelijke verklaring heeft geen rechtskracht, maar er kan rekening mee gehouden worden bij de interpretatie van het verdrag (door zowel de staat zelf als het relevante toezichthoudende comité).[11] Het WVV bevat overigens geen bepalingen over verklaringen.

Het onderscheid tussen een voorbehoud en een interpretatieve verklaring kan soms moeilijk te duiden zijn. Wat doorslaggevend is onder internationaal recht is het effect van een dergelijke mededeling door een staat: als een "verklaring" de rechtsgevolgen van één of meerdere bepalingen uit een verdrag beperkt of verandert dan is het een voorbehoud (ongeacht de naam). De beoordeling van het effect van een verklaring of voorbehoud geschiedt bij mensenrechtenverdragen door het betreffende toezichthoudende comité. Een eventueel voorbehoud, dan wel verklaring, bij het Facultatief Protocol ("Facultatief Protocol") IVESCR wordt zodoende beoordeeld door het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten.

Is een interpretatieve verklaring bij het Facultatief Protocol IVESCR dan mogelijk? De tekst van het Facultatief Protocol, en meer in het bijzonder Artikel 17 over ondertekening, ratificatie en toetreding, zwijgt over de mogelijkheid tot het doen van een voorbehoud of het afleggen van een interpretatieve verklaring. Tijdens de onderhandelingen over de totstandkoming van het Facultatief Protocol is dit wel uitgebreid onderwerp van discussie geweest.[12] Ter vergelijking: de tekst van het Facultatief Protocol bij het IVBPR zwijgt ook over voorbehouden en verklaringen. In een aantal andere facultatieve protocollen, zoals de protocollen bij het Vrouwenverdrag en het Folteringverdrag, zijn voorbehouden expliciet verboden. Aangezien de tekst van het Facultatief Protocol IVESCR daar niets over zegt, moet geconcludeerd worden dat het afleggen van een interpretatieve verklaring bij het Facultatief Protocol IVESCR mogelijk is (net als dat mogelijk is bij het Facultatief Protocol IVBPR).[13] Drie landen – Argentinië, Portugal en El Salvador – hebben dat reeds gedaan.[14]

Dit werpt de vraag op wat een interpretatieve verklaring bij het Facultatief Protocol IVESCR kan behelzen. Artikel 2 van het Facultatief Protocol bepaalt dat klachten betrekking kunnen hebben op *alle* economische, sociale en culturele rechten uit het Verdrag.[15] Ook dit onderwerp is tijdens de onderhandelingen over de totstandkoming van het Facultatief Protocol uitgebreid aan de orde

---

[11] O. Dörr en K. Schmalenbach (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (Springer: Heidelberg 2012), p. 240.

[12] C. Mahon, "Progress at the Front: The Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 8 *Human Rights Law Review* (2008), pp. 617-646, aldaar p. 640.

[13] International Law Commission, *Guide to Practice on Reservations to Treaties* (2011), guideline 3.5: "A State or an international organization may formulate an interpretative declaration unless the interpretative declaration is prohibited by the treaty."
Beschikbaar op: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1_8_2011.pdf

[14] De stand van zaken met betrekking tot ratificatie van het FP, alsmede de verklaringen die bij ratificatie zijn afgelegd, is terug te vinden op: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en#1 .

[15] De eerste zin van Artikel 2 luidt: "Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, under the jurisdiction of a State Party, claiming to be victims of a violation of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Covenant by that State Party." Overigens is het niet duidelijk of het recht op zelfbeschikking hier ook onder valt. Zie: A. Vandenbogaerde en W. Vandenhole, "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process", 10 *Human Rights Law Review* (2010), p. 207-237, aldaar pp. 222-223.

geweest.[16] Er is nadrukkelijk niet gekozen voor een "*à la carte*-benadering", waarbij Verdragspartijen zouden kunnen aangeven op welke rechten ze het Facultatief Protocol wel en niet van toepassing achten.[17] De implicatie hiervan is dat het Verdragspartijen niet vrij staat om door middel van een voorbehoud of interpretatieve verklaring één of meerdere rechten uit te zonderen van de werking van het Protocol. Er is een aantal redenen waarom een *à la carte* benadering verworpen is. Een dergelijke benadering heeft geen precedent in het VN-mensenrechtensysteem; het zou een hiërarchie tussen de rechten in het Verdrag creëren; en het zou impliceren dat sociale, economische en culturele rechten "zwakker" zijn dan burger- en politieke rechten, aangezien het Facultatief Protocol bij het IVBPR ook geen ruimte laat voor het selecteren van rechten.[18] Nederland kan dus niet door middel van een voorbehoud (of verklaring) het recht op onderwijs, of welk ander recht uit het IVESCR dan ook, uitsluiten van de werking van het Protocol. Aangezien het Protocol ziet op *internationale* toezichtsmechanismen, kan een interpretatieve verklaring bij het Protocol ook niet worden gebruikt om aan te geven of men al dan niet directe werking aan een of meerdere rechten toekent binnen de eigen nationale rechtsorde.

[16] Ibidem, pp. 220-223.

[17] Inter-American Institute of Human Rights & International Commission of Jurists, *Commentary on the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (2008), p. 39. Beschikbaar op: http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2009/07/Commentary-OP-ICESCR-publication-2009-eng.pdf .

[18] Ibidem, pp. 39-40.

3 Het Recht op Onderwijs

Als achtergrond voor het deel over rechtstreekse werking en de casusstudie van potentiële Nederlandse maatregelen zal hier een overzicht worden gegeven van de reikwijdte van het recht op onderwijs en de aard van de verplichtingen die voortvloeien uit het IVESCR. Het recht op onderwijs is vastgelegd in Artikel 13 en 14 van het IVESCR. Artikel 13 IVESCR omvat het recht op onderwijs als geheel en Artikel 14 IVESCR geeft een verdere invulling aan van de verplichting tot het invoeren van kosteloos primair onderwijs. Beide Verdragsbepalingen zijn door het ESC-Comité nader geïnterpreteerd in algemene aanbevelingen (General Comments).[19]

3.1 Verplichtingen van de staat

De verplichtingen van de staat met betrekking tot het recht op onderwijs kunnen onderverdeeld worden in drie dimensies: de verplichting van de staat om rechten te respecteren, te beschermen en te bevorderen *('respect, protect, fulfil'*). Deze typologie wordt door het ESC-Comité in General Comment 13 ingezet om een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten verplichtingen die de staat heeft op grond van het recht op onderwijs.[20] De verplichting om het recht op onderwijs te respecteren verbiedt de staat te handelen in strijd met het recht op onderwijs. Op grond van de verplichting om het recht op onderwijs te beschermen dient de staat er voor te zorgen dat derden dit recht niet schenden of beperken. De verplichting om het recht op onderwijs te bevorderen geeft aan dat de staat stappen dient te nemen om het recht op onderwijs te verwezenlijken.

Op grond van Artikel 2(1) IVESCR hebben staten de verplichting om de rechten uit het Verdrag geleidelijk te verwezenlijken. Het ESC-Comité heeft aangegeven dat geleidelijke verwezenlijking betekent dat staten een blijvende verplichting hebben om zo snel en doeltreffend mogelijk toe te werken naar de verwezenlijking van de rechten uit het Verdrag, waaronder het recht op onderwijs.[21] Hiernaast bestaan er ook onmiddellijke verplichtingen voor de staat.[22] Staten hebben de onmiddellijke verplichting om er voor te zorgen dat de rechten uit het Verdrag zonder discriminatie kunnen worden uitgeoefend. Daarbij hebben staten de verplichting om onmiddellijk stappen te nemen voor de verwezenlijking van de rechten uit het Verdrag. Het Comité wijst hierbij op de ontoelaatbaarheid van regressieve maatregelen waarbij genomen stappen voor de verwezenlijking van rechten worden teruggedraaid.[23] Dergelijke regressieve maatregelen zijn alleen toegestaan als de staat kan aantonen dat een zorgvuldige afweging van alternatieven heeft plaatsgevonden en dat de maatregel in kwestie gerechtvaardigd kan worden met betrekking tot de rechten in het Verdrag en de volledige benutting van beschikbare middelen.[24]

---

[19] ESC-Comité, *General Comment No. 11 (1999): Plans of action for primary education (article 14)*, UN Doc. E/C.12/1999/4, 10 mei 1999; ESC-Comité, *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999.

[20] *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, paras. 46-48.

[21] ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, para. 9; *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 44.

[22] ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, paras. 1, 2; *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 43.

[23] ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, para. 9; *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 45.

[24] In de casusstudie wordt verder ingegaan op de voorwaarden die het ESC-Comité stelt voor regressieve maatregelen, zie para. 5.2.

Met betrekking tot het recht op onderwijs wordt in de aard van de verplichtingen een onderscheid gemaakt tussen basisonderwijs en voortgezet en hoger onderwijs. Op grond van Artikel 13(2)(a) IVESCR zijn staten verplicht tot het beschikbaar stellen van kosteloos basisonderwijs. Artikel 14 IVESCR bepaalt dat voor staten die nog geen kosteloos basisonderwijs hebben de verplichting bestaat om binnen twee jaar een plan uit te werken voor de invoering van kosteloos onderwijs binnen een vastgesteld aantal jaren. Artikel 13(2)(b) en (c) IVESCR leggen daarentegen de verplichting op tot de geleidelijke invoering van kosteloos voortgezet en hoger onderwijs. Uit de Verdragsbepalingen kan worden opgemaakt dat de geleidelijke invoering van kosteloos voortgezet en hoger onderwijs een middel is om tot algemene toegankelijkheid van het onderwijs te komen.[25] De interpretaties van deze bepalingen door het Comité geven aan dat de introductie van kosteloos voortgezet en hoger onderwijs wordt gezien als de beste manier om te komen tot algemeen toegankelijk onderwijs.[26] Daarmee stelt het Comité dat staten weliswaar prioriteit moeten geven aan het kosteloos beschikbaar stellen van basisonderwijs, maar dat er ook een verplichting bestaat om concrete stappen te nemen om kosteloos voortgezet en hoger onderwijs te bereiken.[27] Het IVESCR gaat met deze verplichting iets verder dan de bepaling over het recht op onderwijs zoals geformuleerd in het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (VRK).[28]

3.2 De inhoud van het recht op onderwijs

Het ESC-Comité onderscheidt vier essentiële aspecten van het recht om onderwijs te ontvangen: beschikbaarheid (availability), toegankelijkheid (accessibility), aanvaardbaarheid (acceptability), en aanpasbaarheid (adaptability).[29] Deze aspecten zijn van toepassing op basis-, voortgezet en hoger onderwijs. De eis van *beschikbaarheid* omvat zowel de beschikbaarheid van voldoende onderwijsinstellingen en -programma's als de beschikbaarheid van noodzakelijke faciliteiten zoals onderwijsgebouwen, opgeleide docenten, en onderwijsmateriaal. Onderwijs dient *toegankelijk* te zijn voor iedereen zonder discriminatie, veilig bereikbaar, en betaalbaar. De vorm en inhoud van curricula en leermethoden moeten *aanvaardbaar* zijn, dat wil zeggen onderwijs moet relevant zijn, passend en van goede kwaliteit. Daarnaast dient het onderwijs flexibel te zijn zodat het kan worden *aangepast* aan veranderingen in de maatschappij en aan de behoeftes van leerlingen met diverse sociale en culturele achtergronden.

De inhoud van het recht op onderwijs kan verder worden verduidelijkt door de kern en de periferie van het recht te onderscheiden. De kern van een recht omvat die elementen van een recht waar niet van kan worden afgeweken zonder dat het recht aan betekenis verliest. De periferie van een recht omvat elementen die wel belangrijk zijn voor volledige verwezenlijking maar een minder essentieel onderdeel vormen van de fundamentele waarden van een recht. De kernelementen moeten niet worden verward met die hierboven omschreven *essentiële aspecten* die een totaaloverzicht geven van de inhoud van het recht op onderwijs en zowel kernelementen als elementen uit de periferie van het recht omvatten.

---

[25] P.J.J. Zoontjens, *Het beweeglijke recht op onderwijs*, (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, Universiteit van Tilburg, 2003), pp. 20-22.

[26] K.D. Beiter, *The Protection of the Right to Education by International Law*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006), pp. 518-523.

[27] *'States […] have an obligation to take concrete steps towards achieving free secondary and higher education.',* in: *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 14. Hieruit kan worden opgemaakt dat het Comité niet de visie deelt van de Nederlandse regering dat 'kosteloos onderwijs' niet hetzelfde betekent als 'gratis onderwijs'.

[28] In Artikel 28 VRK wordt kosteloos onderwijs als mogelijke maatregel genoemd voor toegankelijkheid van voortgezet onderwijs. Zie ook: K.D. Beiter, *The Protection of the Right to Education by International Law*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006), pp. 115-117.

[29] ESC-Comité, *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 6.

Elementen van de kern van het recht op onderwijs zijn:[30]
- gelijke toegang tot openbare onderwijsinstellingen zonder discriminatie;
- beschikbaarheid van kosteloos en verplicht basisonderwijs;
- kwaliteit van onderwijs waarborgen met inachtneming van de standaarden in Artikel 13(1);
- vrije keuze van onderwijs zonder tussenkomst van de staat of derden;
- een nationaal plan van aanpak voor de voorziening van basis-, voortgezet en hoger onderwijs.

Deze benadering geeft inzicht in de mate van beleidsvrijheid van de staat bij de verwezenlijking van het recht op onderwijs en geeft een indicatie waar de risico's liggen voor schending van het recht op onderwijs.

[30] Het ESC-Comité refereert aan *minimum core obligations*: ESC-Comité, *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 57; zie ook: F. Coomans, 'In search of the core content of the right to education', in: A. Chapman & S. Russel (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, (Antwerpen: Intersentia, 2002), pp. 225-231.

4 Rechtstreekse Werking

4.1 Rechtstreekse werking van bepalingen uit het IVESCR

Internationale mensenrechtenverdragen waaronder het IVESCR hoeven naar Nederlands constitutioneel recht niet te worden omgezet in nationaal recht om door te werken in de Nederlandse rechtsorde. Dit betekent dat deze verdragen na ratificatie onderdeel worden van de nationale rechtsorde en dat de Nederlandse Staat aan deze verdragen is gebonden. De vraag of burgers zich voor de Nederlandse rechter kunnen beroepen op bepalingen uit internationale mensenrechtenverdragen is afhankelijk van de rechtstreekse werking van verdragsbepalingen. Op grond van artikel 93 en 94 van de Grondwet hebben bepalingen van verdragen rechtstreekse werking als is vastgesteld dat het gaat om 'een ieder verbindende' bepalingen. De toekenning van rechtstreekse werking aan verdragsbepalingen wordt in Nederland overgelaten aan de rechterlijke macht. Het is uiteindelijk de rechter die in een concreet geval bepaalt of een burger beroep kan doen op een bepaling uit een internationaal mensenrechtenverdrag.

Uit jurisprudentie van de Hoge Raad kan worden opgemaakt wat door de rechter wordt meegenomen in de afweging of een verdragsbepaling rechtstreekse werking heeft. De inhoud van een Verdragsbepaling is daarbij doorslaggevend tenzij uit de tekst of de totstandkomingsgeschiedenis van een verdrag kan worden opgemaakt dat een bepaling geen rechtstreekse werking toekomt.[31] De Hoge Raad heeft onder andere bepaald dat een bepaling geen rechtstreekse werking kan hebben als de bepaling nadere uitwerking nodig heeft om te kunnen functioneren in de rechtsorde[32] of zich niet voor rechtstreekse toepassing leent omdat de norm niet voldoende nauwkeurig is omschreven.[33]

De nationale rechter is over het algemeen terughoudend in het toekennen van rechtstreekse werking aan internationale mensenrechtenbepalingen op het gebied van ESC-rechten. De jurisprudentie volgt hiermee de afwijzing van directe werking van de Verdragsbepalingen van het IVESCR in de memorie van toelichting op de goedkeuring van het Verdrag.[34] De gebruikelijke overweging van de rechter met betrekking tot ESC-rechten is dat de bepalingen uit het Verdrag niet concreet genoeg zijn om rechtstreeks te kunnen worden toegepast in de rechtspraak. Zo oordeelde de Hoge Raad dat Artikel 7 IVESCR (recht op gunstige arbeidsvoorwaarden) geen rechtstreekse werking kan hebben omdat de algemene formulering van de bepaling zonder nadere uitwerking bezwaarlijk kan functioneren in de rechtsorde.[35] Met betrekking tot Artikel 11 IVESCR (recht op een behoorlijke levenstandaard) en Artikel 12 IVESCR (recht op gezondheid) heeft de ABRvS geoordeeld dat deze bepalingen 'gelet op de formulering, geen normen [zijn] die door de rechter rechtstreeks als toetsingsmaatstaf voor besluiten toepasbaar zijn, aangezien deze bepalingen niet voldoende concreet zijn voor zodanige toepassing en derhalve nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving behoeven'.[36]

Ook ten aanzien van rechtstreekse werking van het recht op onderwijs in Artikel 13 IVESCR is door de Hoge Raad een soortgelijke conclusie getrokken omdat de bepaling betrekking heeft op prestaties

---

[31] HR 30 mei 1986, NJ 1986, 688 (Spoorwegstakingarrest); M. van Emmerik, 'Toepassing van het Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak' 30 *NJCM Bulletin* (2005) pp. 700-716.
[32] HR 20 april 1990, NJ 1992, 636.
[33] HR 18 april 1995, NJ 1995, 619.
[34] TK 1975-1976, 13 932, Memorie van Toelichting Goedkeuring van IVBPR en IVESCR, zie ook NJCM, 15-2-2013, '2013: Een goed jaar voor economisch, sociale en culturele rechten in Nederland', via: www.njcm.nl/site/newsposts/show/315 (geraadpleegd: 19-12-2013).
[35] HR 20 april 1990, NJ 1992, 636.
[36] ABRVS 19 april 2007, LJN-nr. BA4289; zie ook J.E. Goldschmidt en M.E.C. Gispen, *Aanvullend Rapport Ratificatie…En dan?* , Utrecht: Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, 2012.

die de overheid moet verrichten jegens de burger, waardoor nadere uitwerking nodig is om in de rechtsorde te kunnen functioneren.[37]

De Hoge Raad heeft wel op indirecte wijze rechtstreekse werking toegekend aan Artikel 7(a)(i) IVESCR (gelijke beloning voor werk) via Artikel 26 IVBPR (gelijkheidsbeginsel).[38]

4.2 Ontwikkelingen inzake juridische afdwingbaarheid van ESC-rechten

De juridische afdwingbaarheid ('justiciability') van rechten uit het IVESCR is in Nederland afhankelijk van de toekenning van rechtstreekse werking aan Verdragsbepalingen. Een beroep op bepalingen van het IVESCR wordt in de Nederlandse rechtspraak meestal afgewezen met als reden dat het om bepalingen gaat die geen rechtstreekse werking bezitten. Dit betekent dat er in Nederland zelden door de rechter aan deze rechten wordt getoetst. In juridische procedures buiten Nederland op nationaal, regionaal en internationaal niveau komt (quasi-)rechtelijke toetsing van ESC-rechten echter steeds vaker voor. Deze ontwikkeling loopt samen met een toenemende aandacht in de academische literatuur voor de juridische afdwingbaarheid van ESC-rechten. Om inzicht te krijgen in de mate waarin en de manier waarop ESC-rechten een rol zouden kunnen gaan spelen in Nederlandse juridische procedures wordt hier een kort overzicht gegeven van deze ontwikkelingen.

Er bestaat een algemene consensus dat duidelijkheid over de inhoud van een recht en de verplichtingen die dat recht aan staten oplegt een voorwaarde is voor juridische afdwingbaarheid. In de literatuur en de jurisprudentie zijn verschillende benaderingen genomen om de inhoud en verplichtingen van ESC-rechten te verduidelijken. Hier zal een korte omschrijving volgen van verschillende benaderingen in het licht van juridische afdwingbaarheid.

Een veelgebruikte manier om de verplichtingen van staten te verduidelijken is door deze onder te verdelen in drie typen verplichtingen: de verplichting om rechten te respecteren, te beschermen, en te bevorderen (respect, protect, fulfil).[39] De verplichting om rechten te respecteren verwijst naar de plicht van de staat om zich te onthouden van het schenden van rechten. Het gaat hier om bescherming tegen overheidsoptreden waarbij rechten worden beperkt. Wanneer deze verplichting wordt beoordeeld in juridische procedures gaat het vaak om inmenging van de overheid in zelforganisatie door individuen of groepen, ontzegging van toegang van een individu tot bestaande overheidsprogramma's, of opheffing van overheidsdiensten.[40] Op grond van de plicht om rechten te beschermen dient de staat te voorkomen dat derden individuele rechten schenden. In juridische procedures waarin deze verplichting aan de orde komt, wordt vaak gekeken naar maatregelen die de staat heeft genomen om schendingen door derden te voorkomen, te sanctioneren, te onderzoeken, en ongedaan te maken.[41] De verplichting om rechten te bevorderen betekent dat de staat maatregelen moet nemen om er voor te zorgen dat rechten in de praktijk verwezenlijkt kunnen worden. Juridische procedures met betrekking tot naleving van deze verplichting gaan vaak over situaties waarbij sprake is van nalatigheid van de staat. Hierbij valt te denken aan: overheidsdiensten

[37] HR 14 april 1989, NJ 1089, 469 (Harmonisatiewet-arrest) – geen rechtstreekse werking Artikel 13(1) en (2) sub (c) en (e) IVESCR.

[38] HR 7 mei 1993, NJ 1995, 259; zie ook C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer, 2006, pp. 448-449.

[39] Het ESC-Comité gebruikt deze typologie eveneens om verplichtingen met betrekking tot het recht op onderwijs uit te leggen, zie para. 3.1 Verplichtingen van de staat.

[40] M. Langford, 'The justiciability of Social Rights: From Practice to Theory', in: M. Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2009, p. 16

[41] Ibidem, p. 17; International Commission of Jurists, 'Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights and Rule of Law Series: No. 2*, Geneva, 2008, p. 45.

die niet voldoen aan kwaliteitseisen; onvoldoende toewijzing van middelen; of gebrek aan regelgeving en toezicht na privatisering.[42]

Veel juridische procedures met betrekking tot ESC-rechten hebben te maken met het discriminatieverbod. Het gaat hier om situaties waarin de staat direct of indirect een onderscheid maakt op bepaalde gronden of om maatregelen die tot gevolg hebben dat bepaalde groepen worden uitgesloten of achtergesteld. Deze juridische procedures gaan vaak over ongelijke toegang tot overheidsdiensten of ongelijke verdeling van overheidsmiddelen.[43]

Zoals eerder uitgelegd in relatie tot het recht op onderwijs kan de inhoud van een recht verder worden gepreciseerd door een onderscheid te maken tussen de kern en de periferie van het recht. De kern van een recht omvat het absolute minimumniveau waarop een recht gerealiseerd moet worden. Onder dit niveau wordt een recht onherkenbaar of betekenisloos. Als het in juridische procedures gaat over de kern en de periferie van het recht draait het vaak om welke elementen van het recht geraakt worden door een bepaalde maatregel. Als dit elementen zijn die behoren tot de kern van een recht dan is er sprake van een schending.[44]

Staten hebben de verplichting om ESC-rechten geleidelijk te verwezenlijken. Binnen de ESC-rechtenjurisprudentie zijn er standaarden ontwikkeld waaraan verplichtingen met betrekking tot geleidelijke verwezenlijking kunnen worden getoetst. Veelgebruikte toetsen zijn de redelijkheid, geschiktheid of proportionaliteit van overheidsmaatregelen.[45] In de juridische procedures wordt dan gekeken of het gekozen doel is toegestaan op grond van het desbetreffende mensenrecht, en of de middelen die gebruikt zijn om dit doel te bereiken gerechtvaardigd zijn.

4.3 Aanbevelingen van het ESC-Comité

Het ESC-Comité heeft twee algemene aanbevelingen (General Comments) aangenomen waarin de juridische afdwingbaarheid van bepalingen uit het IVESCR aan de orde komt.[46] Daarnaast refereert het Comité herhaaldelijk aan deze kwestie in de aanbevelingen naar aanleiding van de Nederlandse landenrapportages (Concluding Observations).[47]

In General Comment 3 over de aard van verplichtingen in het Verdrag geeft het Comité aan dat een aantal bepalingen uit het IVESCR (waaronder art. 13(2)(a), (3) en (4)) in nationale rechtssystemen in rechte afdwingbaar zouden kunnen zijn. Het Comité wijst ook op de juridische afdwingbaarheid van

[42] International Commission of Jurists, 'Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights and Rule of Law Series: No. 2*, Geneva, 2008, p. 49.
[43] C. Courtis, 'Standards to make ESC Rights Justiciable: A summary exploration', in: *Erasmus Law Review,* (2009:4), pp. 386-389.
[44] International Commission of Jurists, 'Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights and Rule of Law Series: No. 2*, Geneva, 2008, pp. 23-25; C. Courtis, 'Standards to make ESC Rights Justiciable: A summary exploration', in: 4 *Erasmus Law Review,* (2009), pp. 389-390.
[45] International Commission of Jurists, 'Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights and Rule of Law Series: No. 2*, Geneva, 2008, pp. 33-40; C. Courtis, 'Standards to make ESC Rights Justiciable: A summary exploration', in: *Erasmus Law Review,* (2009:4), pp. 390-393
[46] ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990; ESC-Comité, *General Comment No. 9 (1998): The domestic application of the Covenant*, UN Doc. E/C.12/1998/24.
[47] ESC-Comité, *Concluding Observations on the second periodic report of the Netherlands (1998)*, E/C.12/1/Add.25; ESC-Comité, *Concluding Observations on the third periodic report of the Netherlands (2006)*, E/C.12/NLD/CO/3; ESC-Comité, *Concluding Observations on the combined fourth and fifth periodic reports of the Netherlands(2010)*, UN Doc. E/C.12/NDL/CO/4-5.

bepalingen uit het IVESCR in het licht van het discriminatieverbod in Artikel 2 en Artikel 26 IVBPR. [48] In General Comment 9 geeft het Comité duidelijk aan dat alle rechten in het Verdrag enkele juridisch afdwingbare elementen bevatten die in meeste rechtssystemen zouden moeten kunnen worden toegepast.[49]

In de Concluding Observations uit 1998 aan Nederland is het Comité kritisch geweest op de status van ESC-rechten in de Nederlandse rechtspraktijk. Het Comité is van mening dat ten minste bepaalde bepalingen van het Verdrag rechtstreekse werking kunnen hebben en neemt geen genoegen met de verklaring van de regering dat het Verdrag "om hoofdzakelijk technische redenen" geen rechtstreekse werking heeft.[50] In de daaropvolgende Concluding Observations uit 2006 en 2010 adviseert het Comité Nederland opnieuw te beoordelen in welke mate aan de bepalingen van het Verdrag rechtstreekse werking kan worden toegekend.[51]

4.4 Ratificatie van het Facultatief Protocol en rechtstreekse werking IVESCR

De vraag wat de gevolgen van ratificatie van het Facultatief Protocol zullen zijn voor de rechtstreekse werking van Verdragsbepalingen is voor een groot deel afhankelijk van de invloed van uitspraken van het Comité op de nationale rechtsgang.

Omdat de toekenning van rechtstreekse werking aan bepalingen uit mensenrechtenverdragen in Nederland wordt overgelaten aan de rechterlijke macht zal de toegang tot een individueel klachtenrecht bij het ESC-Comité niet direct tot gevolg hebben dat bepalingen uit het Verdrag rechtstreekse werking krijgen in de Nederlandse rechtsorde. Indirect kunnen uitspraken van het Comité in het kader van het individuele klachtenrecht wel invloed uitoefenen op de rechtstreekse werking van Verdragsbepalingen als de overwegingen van het Comité in de nationale rechtsgang worden meegenomen. Dit heeft te maken met het feit dat gebruik van het individueel klachtenrecht zal leiden tot een nadere interpretatie van de rechten in het IVESCR. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat *de toespitsing en verdere invulling van de rechten in het Verdrag een bestaande en voortgaande ontwikkeling is die voor een groot deel los staat van ratificatie van het Facultatief Protocol door Nederland*. Zoals eerder aangeven spelen zowel de Concluding Observations naar aanleiding van landenrapportages en de General Comments van het Comité al een belangrijke rol in de interpretatie van Verdragsbepalingen. Daarnaast zullen zaken tegen andere staten onder het Facultatief Protocol ook nadere interpretatie van bepalingen uit het Verdrag tot gevolg hebben.

Dit neemt niet weg dat ratificatie van het Facultatief Protocol door Nederland er wel toe kan leiden dat individuele Nederlandse zaken aan het Comité worden voorgelegd en dat het Comité hierover specifiek voor Nederland een uitspraak zal doen. Deze procedure zou in de praktijk als volgt kunnen verlopen: de nationale rechtsmiddelen worden uitgeput doordat een Verdragsbepaling door de hoogste nationale rechter geen rechtstreekse werking is toegekend; het ESC-Comité heeft niet de

[48] *'[..]provisions in the [Covenant] which would seem to be capable of immediate application by judicial and other organs in many national legal systems.'* (ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, para. 5).

[49] *'[…]there is no Covenant right which could not, in the great majority of systems, be considered to possess at least some significant justiciable dimensions.'* (ESC-Comité, General Comment No. 9 (1998): The domestic application of the Covenant, UN Doc. E/C.12/1998/24, para. 10).

[50] '*In line with its General Comment 3, the Committee considers that, at a minimum, certain provisions of the Covenant are potentially able to be directly applied both in law and in policy. It therefore cannot accept the assertion by the representative of the State party that "for essentially technical reasons the Covenant ... is not directly applicable".*' (ESC-Comité, *Concluding Observations on the second periodic report of the Netherlands (1998)*, E/C.12/1/Add.25, para. 11).

[51] ESC-Comité, *Concluding Observations on the third periodic report of the Netherlands (2006)*, E/C.12/NLD/CO/3, paras. 11, 19; ESC-Comité, *Concluding Observations on the combined fourth and fifth periodic reports of the Netherlands(2010)*, UN Doc. E/C.12/NDL/CO/4-5, para. 6.

drempel van rechtstreekse werking en kan direct toetsten aan de Verdragsbepaling; vervolgens maakt de klachtenprocedure duidelijk hoe de Verdragsbepaling betrekking heeft op een individueel geval.

Eerder is aangetoond dat de uitspraken en aanbevelingen van het Comité vanuit het internationaal recht gezien weliswaar niet juridisch bindend zijn maar dat de staat wel wordt geacht deze op te volgen. Dan blijft de vraag hoe er binnen het nationaal rechtssysteem met dergelijke uitspraken wordt omgegaan. Enige voorspelling van hoe de Nederlandse rechter om zou kunnen gaan met uitspraken van het ESC-Comité is af te leiden uit de manier waarop aanbevelingen van het Europees Comité voor Sociale Rechten – de regionale evenknie van het ESC-Comité – zijn toegepast in de Nederlandse rechtspraak.[52] De Nederlandse rechter heeft in een aantal rechtszaken gewicht toegekend aan aanbevelingen van dit Europese Comité. Zo heeft de Rechtbank Utrecht geoordeeld dat:

> […] de afwezigheid van volkenrechtelijke binding van uitspraken van het ECSR niet betekent dat uitspraken van het ECSR niet van betekenis zijn bij de beoordeling van de toepassing van nationaal recht, mede bezien in het licht van internationaal recht. […]De uitspraak van het ECSR moet worden gekenmerkt als een gezaghebbende uitspraak, inhoudende de interpretatie van een algemeen geformuleerde verdragsbepaling in een concrete situatie. […] Nu het ESH door Nederland is geratificeerd zal bij een uitspraak over de rechtmatigheid van een overheidsbesluit met een dergelijk gezaghebbende uitspraak moeten worden rekening gehouden. Slechts met een uitdrukkelijke motivering kan naar het oordeel van de voorzieningenrechter van een dergelijke uitspraak worden afgeweken.[53]

Deze rechtsoverweging toont aan dat er binnen de Nederlandse rechtspraak wel degelijk rekening wordt gehouden met aanbevelingen van het Europees Comité voor Sociale Rechten. De waarde die aan deze aanbevelingen is toegekend zou naar analogie ook op uitspraken van het ESC-Comité kunnen worden toegepast.

[52] Het Europees Comité voor Sociale Rechten is het toezichthoudend orgaan bij het Europees Sociaal Handvest. Dit Comité heeft een soortgelijke status als het ESC-Comité.
[53] Rechtbank Utrecht 6 April 2010, LJN-nr. BM0846, paras. 2.13, 2.14.

5 Casusstudie Recht op Onderwijs in Nederland

Deze casusstudie zal drie Nederlandse vraagstukken bekijken in het licht van de onderwijsbepalingen van het IVESCR en van de maatstaven die het ESC-Comité mogelijk in overweging zal nemen bij de beoordeling van deze potentiële maatregelen. De Nederlandse vraagstukken die zullen worden onderzocht zijn: het terugdraaien van gratis schoolboeken, de invoering van een sociaal leenstelsel, en de verhoging van collegegeld.

5.1 Recht op onderwijs IVESCR

In elke casus zal eerst worden gekeken hoe de maatregel zich verhoudt tot Artikel 13 IVESCR en de verplichtingen van de staat die voortvloeien uit deze bepaling.[54] De volgende vragen zullen worden beantwoord:

- Op welk type verplichtingen van de staat heeft deze maatregel betrekking?
- Welke elementen van het recht op onderwijs worden geraakt door deze maatregel?
- Is hier sprake van een regressieve maatregel?

5.2 Afwegingskader van het ESC-Comité met betrekking tot regressieve maatregelen

Om te kunnen beoordelen of de kans bestaat dat deze maatregelen door het ESC-Comité worden beschouwd als een schending van het recht op onderwijs zal het afwegingskader van het ESC-Comité worden gebruikt. De maatregelen zullen worden geanalyseerd aan de hand van de criteria die door het ESC-Comité zijn ontwikkeld met betrekking tot de toelaatbaarheid van regressieve maatregelen in tijden van economische crisis.

Het ESC-Comité heeft altijd de duidelijke boodschap afgegeven dat regressieve maatregelen waarbij de verwezenlijking van een recht gedeeltelijk wordt teruggedraaid alleen onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar zijn. Het IVESCR bevat een beperkingsclausule (Artikel 4) maar uit de *travaux préparatoires* van het Verdrag en uit de praktijk van het ESC-Comité kan worden afgeleid dat deze niet van toepassing wordt geacht op regressieve maatregelen die de staat neemt in het kader van beperkte middelen ('resource constraints').[55] In plaats daarvan heeft het Comité regressieve maatregelen steeds beoordeeld op basis van Artikel 2 IVESCR waarin de algemene verplichtingen van de staat uiteen worden gezet.[56] Het Comité geeft daarbij aan dat de bewijslast ligt bij de staat. Die moet kunnen aantonen dat een zorgvuldige afweging van alternatieven heeft plaatsgevonden en dat de regressieve maatregelen gerechtvaardigd zijn met betrekking tot de rechten in het Verdrag en de volledige benutting van beschikbare middelen. Een verdere invulling van de voorwaarden voor regressieve maatregelen komt voor het eerst voor in een General Comment van het ESC-Comité over het recht op sociale zekerheid uit 2008.[57] Daarnaast heeft de voorzitter van het ESC-Comité in 2012 een brief gestuurd aan alle Verdragspartijen bij het IVESCR waarin voorwaarden uiteen worden gezet voor bezuinigingsmaatregelen die ESC-rechten raken.[58] Omdat deze door het Comité gestelde voorwaarden elkaar gedeeltelijk overlappen en aanvullen zullen de maatregelen worden beoordeeld aan de hand van alle voorwaarden tezamen. De voorwaarden waaraan een regressieve maatregel volgens het Comité moet voldoen, zijn zowel procedureel als inhoudelijk van aard:

[54] Zie paras. 3.1 en 3.2 over het recht op onderwijs.

[55] A. Müller, 'Limitations to and Derogations from Economic, Social and Cultural Rights', in: *Human Rights Law Review*, 9:4 (2009), pp. 584-591.

[56] ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990, para. 9; *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 45.

[57] ESC-Comité, *General Comment No. 19(2007): The right to social security (article 9)*, UN Doc. E/C.12/GC/19, 4 februari 2008, para. 42.

[58] A.G. Pillay, Chairperson Committee on Economic Social and Cultural Rights, *Letter to States Parties*, UN Doc. CESCR/48th/SP/MAB/SW, 16 mei 2012.

- Het beleid is een tijdelijke maatregel die slechts geldt tijdens de periode van economische crisis;
- Het beleid is noodzakelijk en proportioneel in de zin dat elke andere maatregel, of het niet nemen van maatregelen schadelijker zou zijn voor de bescherming van ESC-rechten. Daarbij zijn alternatieve maatregelen uitvoerig onderzocht;[59]
- Getroffen groepen zijn betrokken bij het onderzoek van voorgestelde maatregelen en alternatieven;[60]
- De impact van de maatregel op de verwezenlijking van het recht is onderzocht;
- Het beleid is niet direct of indirect discriminerend en omvat alle mogelijke maatregelen om ongelijkheden te beperken en om er voor te zorgen dat de rechten van kwetsbare en gemarginaliseerde groepen niet onevenredig aangetast worden;
- Het beleid tast niet de kern van het recht aan;
- Er heeft een onafhankelijke beoordeling van de maatregel plaatsgevonden op nationaal niveau.

Het Comité heeft niet aangegeven of deze voorwaarden cumulatief zijn zodat aan elke voorwaarde moet worden voldaan of dat er sprake zal zijn van een totaalafweging van alle voorwaarden tezamen. Hoewel moeilijk kan worden voorspeld hoe strikt het Comité zal zijn is het goed mogelijk dat het Comité elke voorwaarde zorgvuldig zal bestuderen maar dat de uiteindelijke beoordeling of er sprake is van een schending van een recht gebaseerd zal zijn op een totaalafweging van alle voorwaarden.

5.3 De redelijkheidstoets van het Facultatief Protocol

Het Facultatief Protocol bij het IVESCR is de eerste klachtenprocedure van een VN-Mensenrechtenverdrag dat een toetsingsmaatstaf oplegt aan een toezichthoudend comité, de zogenoemde redelijkheidstoets ('reasonableness test').[61] Deze toetsingsmaatstaf is met name in het Facultatief Protocol opgenomen opdat het Comité rekening zal houden met de discretionaire bevoegdheid die staten hebben bij de implementatie van het Verdrag.[62] Een indicatie van de criteria die het Comité in overweging zou kunnen nemen bij het toepassen van de redelijkheidstoets is terug te vinden in een verklaring die het Comité heeft afgelegd tijdens de totstandkoming van het Facultatief Protocol.[63] Deze verklaring volgt voor een groot deel eerdere General Comments van het Comité met betrekking tot de reikwijdte van de verplichtingen van staten en onderstreept nogmaals een aantal voorwaarden voor maatregelen.[64] Daarnaast geeft het Comité aan dat er rekening zal worden gehouden met de huidige economische situatie van een land, in het bijzonder of een land te maken heeft met een periode van economische recessie.

---

[59] *'[…] they have been introduced after the most careful consideration of alternatives'* en '*alternatives were comprehensively examined'*, in: ESC-Comité, *General Comment No. 19(2007): The right to social security (article 9)*, UN Doc. E/C.12/GC/19, 4 februari 2008, para. 42.

[60] *'there was genuine participation of affected groups […]'*, in: ESC-Comité, *General Comment No. 19(2007): The right to social security (article 9)*, UN Doc. E/C.12/GC/19, 4 februari 2008, para. 42.

[61] Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, GA Res. A/RES/63/117, 10 december 2008, artikel 8(4): *'When examining communications under the present Protocol, the Committee shall consider the reasonableness of the steps taken by the State Party in accordance with part II of the Covenant. In doing so, the Committee shall bear in mind that the State Party may adopt a range of possible policy measures for the implementation of the rights set forth in the Covenant.'*.

[62] Voor de ontstaansgeschiedenis van artikel 8(4) zie: B. Griffy, 'The Reasonableness Test: Assessing Violations of State Obligations under the Optional Protocol to the ICESCR', in: *Human Rights Law Review*, 11:2 (2011).

[63] ESC-Comité, *An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the covenant*, UN Doc. E/C.12/2007/1, 10 mei 2007.

[64] Het Comité hecht onder andere waarde aan: keuze van de maatregel die de rechten van het Verdrag het minst beperkt; non-discriminatie zowel in de invulling als uitvoering van maatregelen; het tijdsbestek waarin de maatregelen zijn genomen; rekening houden met kwetsbare groepen; bescherming van de kern van het recht; transparante en participatieve besluitvorming bij het nemen van besluiten.

De manier waarop het Comité concreet invulling zal gaan geven aan de redelijkheidstoets moet blijken uit de uitkomsten van de klachtprocedure van het Facultatief Protocol. Omdat het Comité heeft aangegeven dat de huidige interpretaties en afwegingskaders van het Comité hiervoor als uitgangspunt zullen dienen, wordt hier voor deze casusstudie eveneens van uitgegaan.

5.4 Casusstudie afschaffen gratis schoolboeken

Als gevolg van de invoering van de Wet gratis schoolboeken in 2008 dragen ouders niet langer de kosten van lesmateriaal voor hun kinderen in het voortgezet onderwijs. In plaats daarvan zijn scholen verplicht om het lesmateriaal kosteloos te verstrekken. De scholen ontvangen hiervoor een lumpsum per leerling. In navolging van het Regeerakkoord 2012 is een wetsvoorstel ingediend over het intrekken van deze regeling.[65] Het Begrotingsakkoord 2014 heeft er echter voor gezorgd dat dit wetsvoorstel weer van tafel is.[66]

Voor deze casusstudie zal worden gekeken in hoeverre de voorgestelde maatregel tot het afschaffen van gratis schoolboeken voldoet aan de verplichtingen van de staat op grond van het IVESCR. Hiervoor zal met name gebruik worden gemaakt van de memorie van toelichting bij het ingetrokken wetsvoorstel.[67] Het Wetsvoorstel afschaffen gratis schoolboeken verplicht ouders wederom om de kosten te dragen van het lesmateriaal voor hun kinderen in het voortgezet onderwijs. Hiervoor wordt bij algemene maatregel van bestuur een maximum bedrag gesteld van €300. De school mag in overleg met de medezeggenschapsraad bepalen of het huidige systeem van inkoop van lesmateriaal door de school blijft bestaan of dat de ouders voortaan zelf het lesmateriaal inkopen. Minder draagkrachtige ouders worden gecompenseerd via het kindgebonden budget.

5.4.1 Afschaffen gratis schoolboeken en het recht op onderwijs

Het afschaffen van gratis schoolboeken heeft betrekking op de verplichtingen van de staat om het recht op onderwijs te bevorderen en te beschermen. Het invoeren van de Wet gratis schoolboeken is een maatregel die de verwezenlijking van het recht op onderwijs bevordert doordat het de betaalbaarheid van onderwijs voor ouders positief beïnvloedt. Daarnaast heeft toezicht op de naleving van de regeling door scholen te maken met de verplichting van de staat om het recht op onderwijs te beschermen.

De maatregel tot het afschaffen van gratis schoolboeken valt onder art. 13(2)(b) IVESCR. Deze bepaling stelt dat de staat het voortgezet onderwijs voor iedereen toegankelijk dient te maken door middel van passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs. Twee van de door het ESC-Comité vastgestelde essentiële elementen van het recht op onderwijs worden geraakt door deze maatregel.[68] Het afschaffen van gratis schoolboeken heeft invloed op de financiële toegankelijkheid van het onderwijs doordat het de kosten voor ouders verhoogt. Daarnaast hebben maatregelen die gaan over de verstrekking van lesmateriaal mogelijk invloed op de beschikbaarheid en de kwaliteit (aanvaardbaarheid) van het onderwijs. Beleid rondom lesmateriaal kan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van schoolboeken voor individuele leerlingen. De keuze van lesmateriaal door scholen is mede bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs.

---

[65] Kamerstuk 33717, Nr. 1, 2 september 2013, *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in verband met het niet langer om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal en het overhevelen van de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten voor jongeren tot 18 jaar naar het kindgebonden budget* (hierna: Wetsvoorstel afschaffen gratis schoolboeken).

[66] Kamerstuk 33717, Nr. 5, 2 december 2013.

[67] Kamerstuk 33171, Nr. 3, 5 september 2013.

[68] De vier essentiële elementen van het recht op onderwijs zijn: beschikbaarheid, toegankelijkheid, aanvaardbaarheid en aanpasbaarheid. Zie para. 3.2.

Het afschaffen van gratis schoolboeken kan worden gezien als regressieve maatregel omdat het gaat om een stap die de verwezenlijking van elementen van het recht op onderwijs terugdraait. Het is een beperking van een reeds wettelijk gegarandeerde financiële tegemoetkoming die te maken heeft met de toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit van het onderwijs. Om in te schatten of deze regressieve maatregel door het ESC-Comité zou worden toegestaan, moet worden gekeken naar de totstandkoming en de inhoud van de maatregel in het licht van de garanties waar het ESC-Comité om vraagt bij regressieve maatregelen.

5.4.2 Afschaffen gratis schoolboeken en het afwegingskader van het ESC-Comité

Het afwegingskader dat het Comité mogelijk zou toepassen bij het beoordelen van regressieve maatregelen bestaat uit zeven voorwaarden waaraan een dergelijke maatregel moet voldoen. Deze voorwaarden worden hieronder toegepast op het Wetsvoorstel afschaffen gratis schoolboeken.

Het beleid is een tijdelijke maatregel die slechts geldt tijdens de periode van economische crisis:

Hoewel de memorie van toelichting het wetsvoorstel presenteert als een bezuinigingsmaatregel, wordt nergens vermeld dat deze maatregel van tijdelijke aard is.[69] Het feit dat deze wetswijziging is voorgesteld om overheidsfinanciën op orde te brengen kan impliceren dat een verbetering van de financiële situatie zou kunnen leiden tot het weer terugdraaien van de maatregel. Dit wordt echter niet expliciet genoemd. Daarmee is de kans groot dat het Comité zou oordelen dat aan de voorwaarde van tijdelijkheid niet is voldaan.

Het beleid is noodzakelijk en proportioneel in de zin dat elke andere maatregel, of het niet nemen van maatregelen schadelijker zouden zijn voor ESC-rechten. Daarbij zijn alternatieve maatregelen uitvoerig onderzocht:

Om aan deze voorwaarde te voldoen moet kunnen worden aangetoond dat in het voortraject van de totstandkoming van het wetsvoorstel verschillende alternatieven naast elkaar zijn gelegd. Daarbij moeten deze alternatieven zijn afgewogen met inachtneming van ESC-rechten.

Uit de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt dat een dergelijk onderzoek naar alternatieven heeft plaatsgevonden. In een bericht op de website van *Boekblad* wordt kort gerefereerd aan drie verschillende scenario's die door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn uitgewerkt ter voorbereiding op het wetsvoorstel.[70] De korte omschrijving van deze scenario's geeft geen indicatie dat er sprake is geweest van een afweging van verschillende mogelijkheden in het licht van ESC-rechten.

Getroffen groepen zijn betrokken bij het onderzoek van voorgestelde maatregelen en alternatieven:

De memorie van toelichting geeft aan dat bij de totstandkoming van het wetsvoorstel overleg heeft plaatsgevonden met schoolbesturen en schoolleiders, oudervereniging en, medezeggenschapsraad-vertegenwoordigers, de educatieve uitgeverijen, boekhandelaren en distributeurs, het Landelijk Aktie Komitee Scholieren, lerarenverenigingen en Kennisnet.[71]

De impact van de maatregel op de verwezenlijking van het recht is onderzocht:

Met betrekking tot de doelstellingen van de nieuwe regeling wordt in de memorie van toelichting verwezen naar relevante verdragsrechtelijke bepalingen, waaronder artikel 13(2)(b) IVESCR. Hierbij

[69] '*dit wetsvoorstel is […] onderdeel van een omvangrijk pakket aan maatregelen om conform het regeerakkoord de overheidsfinanciën op orde te brengen.'*, Kamerstuk 33171, Nr. 3, 5 september 2013, p. 1.
[70] S. Kok, 'OCW raadpleegt hoofdrolspelers over scenario's gratis schoolboeken', in: *Boekblad*, 21-11-2012, (www.boekblad.nl/ocw-raadpleegt-hoofdrolspelers-over-scenario-s.199804.lynkx geraadpleegd 13-12-2013).
[71] Kamerstuk 33171, Nr. 3, 5 september 2013, p. 9.

wordt aangegeven dat de Nederlandse overheid in deze Verdragsbepaling een zekere beleidsmarge ziet bij het treffen van maatregelen om de algemene beschikbaarheid en toegankelijkheid van het voortgezet onderwijs te verwezenlijken.[72] De toegankelijkheid en niet de kosteloosheid van het onderwijs wordt daarbij als uitgangspunt genomen. De regering is van mening dat de mogelijke financiële belemmering voor de toegang tot het onderwijs wordt opgeheven door minder draagkrachtige ouders te voorzien in een tegemoetkoming in de kosten.

In het kader van de doelstellingen van het wetsvoorstel wordt naast het behouden van de toegankelijkheid van onderwijs ook gewezen op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De nieuwe regeling geeft meer vrijheid aan scholen in de keuze voor de wijze waarop lesmateriaal wordt ingekocht. Hierdoor ontstaat ruimte voor scholen om te kiezen voor een inkoopsystematiek die de beste resultaten oplevert, en dit komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede.[73] De kosten voor ouders zullen weliswaar hoger worden, maar de kwaliteit van het onderwijs verbetert.

Het is de vraag hoe het ESC-Comité tegen deze redeneringen aan zou kijken. Toewerken naar kosteloos voortgezet onderwijs kan op grond van artikel 13(2)(b) IVESCR worden gezien als een voorgeschreven middel te komen tot algemene toegankelijkheid van voortgezet onderwijs. Dat er een zekere beleidsmarge bestaat, valt af te leiden uit het feit dat naast kosteloosheid 'alle passende maatregelen' moeten worden ingezet om algemene toegankelijkheid van voortgezet onderwijs te bereiken. Dit betekent echter niet dat zolang de toegankelijkheid wordt gewaarborgd een staat geen stappen hoeft te nemen voor de geleidelijke invoering van kosteloos voortgezet onderwijs. In General Comment 13 stelt het Comité duidelijk dat staten op grond van art. 13(2)(b) de verplichting hebben concrete stappen te zetten om kosteloos voortgezet onderwijs te bewerkstelligen.[74] Er bestaat een grote kans dat het Comité de afschaffing van gratis schoolboeken zal zien als een stap terug in het uitvoeren van deze verplichting.

Uit de interpretaties van het Comité valt minder duidelijk op te maken hoe zou worden geoordeeld over de redenering dat de nieuwe regeling kosten verhoogt maar tegelijkertijd zal leiden tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Er zou kunnen worden beargumenteerd dat, hoewel er sprake is van een verhoging van kosten voor ouders, deze regeling een vooruitgang betekent in de verwezenlijking van het recht op onderwijs als geheel omdat de kwaliteit verbetert. De keuze van een specifieke regressieve maatregel moet kunnen worden gerechtvaardigd op basis van de rechten uit het Verdrag als geheel. Het Comité heeft vooralsnog niet aangegeven of een soortgelijke afweging ook kan worden toegepast op de verschillende elementen van één recht. De elementen van het recht op onderwijs worden door het Comité aangemerkt als onderling samenhangend en essentieel.[75] Het is daarom maar de vraag of een stap terug door kostenverhoging kan worden afgewogen tegen een stap vooruit in kwaliteit. Daarbij is de kostenverhoging niet direct de oorzaak van de verbetering van kwaliteit. De kwaliteitsverbetering wordt afgeleid uit het feit dat de nieuwe regeling meer vrijheid betekent voor scholen bij de inkoop van lesmateriaal. Het bedrag dat beschikbaar is voor lesmateriaal blijft nagenoeg hetzelfde (en wordt zelfs wat lager). Dit bedrag moet nu alleen weer worden verhaald op de ouders in plaats van de overheid.

[72] Kamerstuk 33171, Nr. 3, 5 september 2013, p. 3.
[73] Kamerstuk 33171, Nr. 3, 5 september 2013, pp. 1, 3.
[74] *'States […] have an obligation to take concrete steps towards achieving free secondary and higher education.',* in: *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 14, zie ook para. 3.1 over verplichtingen van de staat met betrekking tot het recht op onderwijs.
[75] *'education in all its forms and at all levels shall exhibit the following interrelated and essential features […]'* in: *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 6.

Het beleid is niet direct of indirect discriminerend en omvat alle mogelijke maatregelen om ongelijkheden te beperken en om er voor te zorgen dat de rechten van kwetsbare en gemarginaliseerde groepen niet onevenredig aangetast worden:

De maatregel voor het afschaffen van gratis schoolboeken is niet direct discriminerend. Om mogelijke indirecte discriminatie te voorkomen worden minder draagkrachtige ouders gecompenseerd voor de kosten van lesmateriaal via het kindgebonden budget. Daarnaast wordt er een maximum gesteld aan het bedrag dat de school aan ouders mag vragen zodat de kosten beheersbaar blijven.

Andere maatregelen om ongelijkheden te beperken komen niet voor in het wetsvoorstel. Een positief neveneffect van de Wet gratis schoolboeken was dat er daarmee een einde kwam aan het probleem dat kinderen zonder boeken op school kwamen doordat de ouders de kosten niet betaalden.[76] De mogelijkheid bestaat dat de nieuwe regeling dit probleem weer zou doen ontstaan. Als blijkt dat de leerlingen waarvan de ouders de boeken niet betalen vooral afkomstig zijn uit kwetsbare of gemarginaliseerde groepen dan zou dit kunnen worden aangemerkt als een hiaat in de nieuwe regeling die negatieve gevolgen heeft voor het recht op onderwijs.

In het wetsvoorstel is met betrekking tot dit probleem de volgende bepaling opgenomen: '*Indien een leerling niet in bezit is van het voor hem in het betreffende leerjaar voorgeschreven lesmateriaal, kan het bevoegd gezag het betreffende ontbrekende lesmateriaal aan die leerling beschikbaar stellen*.'[77] Deze bepaling geeft scholen de *mogelijkheid* om ontbrekend lesmateriaal te verschaffen, maar er wordt geen *verplichting* aan scholen opgelegd om leerlingen zonder lesmateriaal van boeken te voorzien. Vanuit het recht op onderwijs gezien biedt dit onvoldoende garantie dat leerlingen niet zonder lesmateriaal zullen komen te zitten.

Uit de beschikbare informatie en de huidige stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel kan geen conclusie worden getrokken over mogelijke gevolgen voor kwetsbare groepen. Het Comité zal waarschijnlijk het volgende willen weten: Is de compensatie voor minder draagkrachtige ouders evenredig aan de kosten? Heft deze compensatie de ongelijkheid werkelijk op? Hoe wordt gegarandeerd dat leerlingen altijd beschikking zullen hebben over het nodige lesmateriaal? Zijn deze maatregelen effectief of zijn er aanvullende maatregelen nodig? Zal er een evaluatie plaatsvinden om de impact van de nieuwe regeling op kwetsbare groepen te meten?

Het beleid raakt niet de kern van het recht:

Zoals aangegeven omvat de kern van het recht elementen waar niet van kan worden afgeweken zonder dat het recht aan betekenis verliest.[78] Het kernelement van het recht op onderwijs dat relevant is voor deze maatregel is: gelijke toegang tot openbare onderwijsinstellingen zonder discriminatie. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat er enig risico bestaat dat dit element zal worden aangetast als blijkt dat de nieuwe regeling nadelige gevolgen heeft voor kwetsbare groepen.

Er heeft een onafhankelijke beoordeling van de maatregelen plaatsgevonden op nationaal niveau:

Het Comité heeft niet aangeduid wat kan worden verstaan onder een 'onafhankelijke beoordeling' en door wat voor instellingen deze beoordeling moet worden uitgevoerd. Omdat de bestaande Nederlandse wetgevingsprocedure meerdere waarborgen en beoordelingen behelst, kan er echter van uit worden gegaan dat aan de voorwaarde is voldaan als deze wetgevingsprocedure wordt

[76] Kamerstuk 31325, No. 3, *Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door de scholen om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs, Memorie van Toelichting*, p. 2; zie ook: Regioplan, *Evaluatie 2011 Wet gratis schoolboeken*, september 2011, p. 2.
[77] Kamerstuk 33717, Nr. 1, 2 september 2013, artikel 6e.
[78] Voor elementen van de kern van het recht op onderwijs, zie para. 3.2.

gevolgd. Daarbij wordt een wetsvoorstel beoordeeld door de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en de Raad van State. De Wet afschaffen gratis schoolboeken is voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

Tussenconclusie met betrekking tot alle voorwaarden

Om inzicht te krijgen in een mogelijke totaalafweging van het Comité zal hier kort worden gekeken waar de risico's liggen voor een negatieve beoordeling van het afschaffen van gratis schoolboeken. Aan twee voorwaarden is waarschijnlijk voldaan: getroffen groepen zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van de maatregel, en er heeft een onafhankelijke beoordeling van het wetsvoorstel plaatsgevonden. De voorwaarde van tijdelijkheid van de maatregel is niet vervuld. Dit is een risico omdat het een voorwaarde is die het Comité uitdrukkelijk heeft gesteld. Tegelijkertijd is het goed mogelijk dat het Comité hier milder over zal oordelen als aan andere zwaarwegende voorwaarden wel is voldaan. Dit zijn de vier overgebleven voorwaarden die rechtstreeks te maken hebben met de manier waarop deze maatregel de verwezenlijking van het recht op onderwijs beïnvloedt. Ten eerste is het belangrijk dat de maatregel kan worden gerechtvaardigd met betrekking tot de verwezenlijking van ESC-rechten. Hiervoor moet een afweging van alternatieve maatregelen hebben plaatsgevonden en deze alternatieven moeten zijn getoetst aan relevante ESC-rechten. Aan de voorwaarde van alternatieven is waarschijnlijk voldaan omdat verschillende scenario's zijn uitgewerkt tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel. Voor het Comité zal echter eveneens moeten worden aangetoond dat ESC-rechten zijn meegewogen en dat er uiteindelijk is gekozen voor de maatregel die het minst schadelijk is voor ESC-rechten. Daarbij bestaat de kans dat het Comité het niet eens zal zijn met de uitleg van de overheid over de impact van de maatregel op het recht op onderwijs. De afschaffing van gratis schoolboeken betekent een kostenverhoging voor ouders en de kans is groot dat het Comité dit wel degelijk zal beschouwen als een stap terug in de invoering van kosteloos voortgezet onderwijs. Hierdoor is het des te belangrijker dat wel wordt voldaan aan de zwaarwegende voorwaarden dat kwetsbare groepen worden beschermd en de kern van het recht op onderwijs niet wordt aangetast. Om aan deze laatste voorwaarden te voldoen geeft de memorie van toelichting onvoldoende expliciete waarborgen aan om mogelijke nadelige gevolgen voor kwetsbare groepen op te heffen.

5.5 Casusstudie sociaal leenstelsel

In het Regeerakkoord 2012 is afgesproken om de basisbeurs van studenten in het hoger onderwijs af te schaffen en te vervangen door een sociaal leenstelsel. In de uitvoering van deze afspraken is een eerste stap gezet met een wetsvoorstel voor het invoeren van het sociaal leenstelsel in de masterfase met ingang van het collegejaar 2014/2015. Inmiddels is er sprake van dat de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase wordt samengevoegd met de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase, zodat het plan voor zowel de bachelor als de masterfase met een jaar wordt uitgesteld.[79] Voor deze casusstudie zal met name gebruik worden gemaakt van de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase.[80]

Door de invoering van het sociaal leenstelsel krijgen studenten in het hoger onderwijs inkomensondersteuning in de vorm van een lening. De aanvullende beurs als inkomensafhankelijke overheidsbijdrage blijft bestaan voor studenten die dat nodig hebben vanwege het lage inkomen van hun ouders. Bij het aflossen van de lening na het afstuderen zal een draagkrachtregeling van toepassing zijn als ondersteuning voor degenen die niet afstuderen, geen baan kunnen vinden of

[79] www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/sociaal_leenstelsel_masterfase_uitgesteld.jsp (geraadpleegd: 13-12-2013).

[80] Kamerstuk 33680 Nr. 3, 1 juli 2013, *Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het onderbrengen van de basisbeurs voor studenten in de masterfase in het sociaal leenstelsel, het verlengen van de terugbetalingsperiode en het efficiënter maken van het stelsel van studiefinanciering (Wet sociaal leenstelsel masterfase), Memorie van Toelichting.*

onvoldoende inkomen hebben. De invoering van het sociaal leenstelsel sluit aan bij bestaande nationale en internationale ontwikkelingen waarbij de studie wordt gezien als investering van de student en de studiekosten worden verdeeld tussen studenten, hun ouders en de overheid.[81] Het bedrag dat vrijkomt door de invoering van het sociaal leenstelsel zal worden geïnvesteerd in onderwijs en onderzoek.

5.5.1 Het sociaal leenstelsel en het recht op onderwijs

De invoering van het sociaal leenstelsel heeft met name betrekking op de verplichting van de staat om het recht op onderwijs te bevorderen. Het is onderdeel van het stelsel dat invulling geeft aan het recht op hoger onderwijs. Daarmee valt deze maatregel onder art. 13(2)(c) IVESCR. Hierin is bepaald dat hoger onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs. Het sociaal leenstelsel heeft invloed op de toegankelijkheid en de kwaliteit van het hoger onderwijs. De financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs wordt door deze maatregel beïnvloed omdat het de kosten van studeren verhoogt. Omdat de middelen die vrijkomen door de invoering van het leenstelsel zullen worden geïnvesteerd in onderwijs en onderzoek zal deze maatregel eveneens invloed hebben op de kwaliteit (aanvaardbaarheid) van het hoger onderwijs.

De invoering van het sociaal leenstelsel kan worden aangemerkt als regressieve maatregel. Het is een stap die de verwezenlijking van kosteloos hoger onderwijs gedeeltelijk terugdraait. Net als bij de afschaffing van gratis schoolboeken betreft het hier een maatregel waarbij eerder toegekende financiële tegemoetkomingen worden beperkt die te maken hebben met de toegankelijkheid van het onderwijs.

5.5.2 Het sociaal leenstelsel en het afwegingskader van het ESC-Comité

Het afwegingskader dat het Comité mogelijk zou toepassen bij het beoordelen van regressieve maatregelen bestaat uit zeven voorwaarden waaraan een dergelijke maatregel moet voldoen. Deze voorwaarden worden hieronder toegepast op de totstandkoming en de inhoud van het sociaal leenstelsel.

Het beleid is een tijdelijke maatregel die slechts geldt tijdens de periode van economische crisis:

Het sociaal leenstelsel wordt geïntroduceerd als maatregel om de schaarse publieke middelen tijdens de crisis beter te verdelen zodat kan worden geïnvesteerd in de verbetering van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek.[82] Nergens in het wetsvoorstel wordt de maatregel als tijdelijk aangeduid. Integendeel, het sociaal leenstelsel wordt voorgelegd als logisch vervolg op een ingezette trend die past in de ontwikkelingen van het hoger onderwijs op nationaal en internationaal niveau.

Het beleid is noodzakelijk en proportioneel in de zin dat elke andere maatregel, of het niet nemen van maatregelen schadelijker zouden zijn voor ESC-rechten. Daarbij zijn alternatieve maatregelen uitvoerig onderzocht:

Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat er uitvoerig onderzoek is gedaan naar maatregelen als alternatief voor het sociaal leenstelsel. De mogelijkheid van een studietaks is alleen zijdelings genoemd tijdens een Kamerdebat.[83] Verschillende beleidsvarianten binnen het sociaal leenstelsel

[81] Kamerstuk 33680 Nr. 3, 1 juli 2013, pp. 7-8.
[82] *'De regering ziet, gegeven de huidige budgettaire ruimte en het voortduren van de crisis, de voorgestelde maatregelen als de meest passende manier om middelen vrij te maken om te kunnen investeren in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek.'*, Kamerstuk 33680 Nr. 3, 1 juli 2013, p. 6.
[83] Kamerstuk 33680 Nr. 3, 1 juli 2013, p. 18.

zijn echter wel onderzocht. Zo heeft het CPB een financiële analyse gemaakt van terugbetaalvarianten met verschillende terugbetaalperioden en vormen van de draagkrachtregeling.[84] Het SCP heeft in een onderzoek naar de mogelijke gedragseffecten van een sociaal leenstelsel eveneens verschillende beleidsvarianten meegenomen.[85] Het valt buiten het bereik van dit onderzoek om de volledige voorgeschiedenis van het huidige wetsvoorstel na te gaan, maar wel kan worden gesteld dat mogelijke alternatieven in ieder geval binnen het kader van een sociaal leenstelsel uitvoerig zijn onderzocht. Het Comité zal daarbij met name geïnteresseerd zijn in hoe de gevolgen voor ESC-rechten in deze onderzoeken zijn meegenomen. Dit is bij deze maatregel bijzonder belangrijk omdat de invoering van een sociaal leenstelstel ook invloed heeft op het levensonderhoud van studenten en daarbij naast het recht op onderwijs ook andere ESC-rechten raakt.

Voor de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel is de stelling van belang dat het sociaal leenstelsel noodzakelijk is om de kwaliteit van het hoger onderwijs te kunnen blijven garanderen. De memorie van toelichting legt uit dat met de groei van het hoger onderwijs extra investeringen nodig zijn om het kwaliteitsniveau te behouden. De middelen hiervoor kunnen worden vrijgemaakt door de invoering van het sociaal leenstelsel. Dit impliceert dat het niet nemen van deze maatregel schadelijk zou zijn voor het hoger onderwijs als geheel. Op de mensenrechtelijke aspecten van deze stelling zal worden ingegaan in relatie tot de voorwaarde dat de impact van de maatregel op het recht op onderwijs is onderzocht.

Getroffen groepen zijn betrokken bij het onderzoek van voorgestelde maatregelen en alternatieven:

De memorie van toelichting geeft niet aan dat getroffen groepen zijn betrokken bij het onderzoek van voorgestelde maatregelen en alternatieven. Uit antwoorden op de vragen die zijn gesteld door Kamerfracties kan worden opgemaakt dat overleg is gevoerd met (aankomende) studenten, studentenvertegenwoordigers (LAKS, JOB, LSVB, en ISO), de VSNU en de Vereniging Hogescholen.[86]

De impact van de maatregel op de verwezenlijking van het recht is onderzocht:

In de memorie van toelichting wordt niet met naam aan het recht op onderwijs of het IVESCR gerefereerd. Wel wordt gesproken over bepalingen uit het internationaal recht die stellen dat hoger onderwijs op den duur kosteloos moet worden gemaakt.[87] De regering is van mening dat hiermee niet het bieden van gratis onderwijs wordt bedoeld maar een zorgplicht tot het waarborgen van toegankelijkheid. Dit wordt onderstreept in de antwoorden op de vragen van Kamerfracties waarin de regering stelt dat het doel niet kosteloosheid is maar het garanderen van toegankelijkheid.[88] Deze toegankelijkheid is gewaarborgd door middel van de inkomensafhankelijke aanvullende beurs voor studenten met ouders met lagere inkomens en door het sociaal leenstelsel in het algemeen.

Voor de impact van het sociaal leenstelsel op de verwezenlijking van het recht op onderwijs is ook de stelling van belang dat deze maatregel nodig is om het kwaliteitsniveau van het onderwijs te behouden. Door de invoering van het sociaal leenstelsel worden middelen vrijgemaakt die kunnen worden geïnvesteerd in onderwijs en onderzoek.

De mogelijke opvattingen van het Comité over deze Nederlandse stellingname zijn vergelijkbaar met de opvattingen over de afschaffing van gratis schoolboeken. De verplichting tot de geleidelijke invoering van kosteloos hoger onderwijs in art. 13(2)(c) wordt door het Comité gelijk getrokken met

[84] CPB, *Aflossing studieschuld bij sociaal leenstelsel*, 7 juni 2013.
[85] SCP, *De studie waard: Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs,* 7 juni 2013.
[86] Kamerstuk 33680 Nr. 7, 1 november 2013, p.118.
[87] Kamerstuk 33680 Nr. 3, 1 juli 2013, p. 30.
[88] Kamerstuk 33680 Nr. 7, 1 november 2013, p. 114.

dezelfde verplichting voor voortgezet onderwijs in art.13(2)(b).[89] Dit betekent dat ook voor hoger onderwijs geldt dat stappen moeten worden gezet voor de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs ten bate van algemene toegankelijkheid. De invoering van het sociale leenstelsel heeft invloed op de financiële toegankelijkheid van hoger onderwijs. Hoewel de studie zelf niet duurder wordt, treedt er een verandering op in de middelen die beschikbaar zijn voor het volgen van een studie.[90] Bij de financiële toegankelijkheid van het onderwijs gaat het er bij het Comité om dat het onderwijs voor iedereen betaalbaar is.[91] Het Comité laat zich niet uit of het daarbij gaat om zowel de studiekosten zelf of ook om tegemoetkomingen in de kosten van het volgen van een studie. Desondanks is het waarschijnlijk dat dit onderscheid niet als uitgangspunt zal dienen in de beoordeling van het Comité. Gezien vanuit het IVESCR gaat het namelijk om het uiteindelijke *effect* van deze maatregel op de algemene toegankelijkheid van het recht op onderwijs. Vanwege het feit dat de maatregel invloed uitoefent op de manier waarop een studie kan worden bekostigd is het aannemelijk dat het Comité de maatregel zal beschouwen als potentiële stap terug in het bewerkstelligen van algemeen toegankelijk en kosteloos hoger onderwijs.

Net als bij de afschaffing van gratis schoolboeken is het maar de vraag of kostenverhoging kan worden afgewogen tegen kwaliteit van onderwijs. Het Comité hecht evenveel waarde aan financiële toegankelijkheid als aan kwaliteit. Verschil met de afschaffing van gratis schoolboeken is wel dat de kostenverhoging direct samenhangt met de kwaliteit. De memorie van toelichting stelt dat deze maatregel *noodzakelijk* is om het kwaliteitsniveau van hoger onderwijs te *behouden*. Dit impliceert dat het niet toepassen van deze maatregel zou leiden tot een achteruitgang in de kwaliteit van hoger onderwijs en daarbij een stap terug in de verwezenlijking van het recht op onderwijs als geheel. Voor het Comité zal moeten kunnen worden aangetoond dat deze maatregel wezenlijk noodzakelijk is om kwaliteit te blijven garanderen en dat de middelen die vrijkomen daadwerkelijk zullen worden geïnvesteerd in het hoger onderwijs.

Het beleid is niet direct of indirect discriminerend en omvat alle mogelijke maatregelen om ongelijkheden te beperken en om er voor te zorgen dat de rechten van kwetsbare en gemarginaliseerde groepen niet onevenredig aangetast worden:

Het sociaal leenstelsel is niet direct discriminerend. Om indirecte discriminatie te ondervangen blijft de aanvullende beurs als inkomensafhankelijke overheidsbijdrage bestaan. Daarbij kent het leenstelsel een draagkrachtregeling om degenen met onvoldoende inkomen bij het aflossen te ondersteunen. De memorie van toelichting geeft aan dat de regering de effecten op toegankelijkheid zal blijven monitoren zodat deze zo nodig bijgestuurd kunnen worden.[92]

De invoering van het sociaal leenstelsel brengt risico's met zich mee met betrekking tot de toegankelijkheid van hoger onderwijs voor studenten uit gezinnen met lage inkomens. Er is kritiek uitgeoefend op de mate waarin het leenstelsel werkelijk sociaal is omdat de aflossing van de studieschuld niet volledig inkomensafhankelijk is gemaakt.[93] Vanwege deze risico's zal het Comité willen weten in hoeverre de regelingen de ongelijkheden werkelijk opheffen en hoe de effectiviteit van de regelingen zal worden gewaarborgd en onderzocht. De toezegging dat de gevolgen van het

[89] *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 20.
[90] 'Als gevolg van het voorstel wordt studeren duurder […] Het financiëel mogelijk maken van studeren is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de student, zijn ouders en de overheid', Kamerstuk 33680 Nr. 3, 1 juli 2013, p. 8.
[91] *'Economic accessibility – education has to be affordable to all.'*, General *Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999, para. 6.
[92] Kamerstuk 33680 Nr. 3, 1 juli 2013, p. 18.
[93] B. Jacobs, *Sociaal Leenstelsel in de Masterfase*, 5 december 2013, via: www.economie.nl/weblog/sociaal-leenstelsel-de-masterfase (geraadpleegd: 18 december 2013).

sociaal leenstelsel op toegankelijkheid zullen worden gemonitord zal bij het Comité daarom waarschijnlijk in goede aard vallen.

Het beleid raakt niet de kern van het recht:

De kern van het recht op onderwijs wordt aangetast als zou blijken dat het sociaal leenstelsel de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor kwetsbare groepen beperkt. Dit raakt het kernelement dat gelijke toegang tot openbare onderwijsinstellingen moet worden gewaarborgd.

Er heeft een onafhankelijke beoordeling van de maatregelen plaatsgevonden op nationaal niveau:

Zoals gesteld zal het Comité deze voorwaarde hoogstwaarschijnlijk als voldaan beschouwen wanneer de bestaande Nederlandse wetgevingsprocedure is gevolgd. Deze procedure is gevolgd en de Raad van State heeft een advies uitgebracht over dit wetsvoorstel,

Tussenconclusie met betrekking tot alle voorwaarden

Het Comité zal mogelijk een totaalafweging maken van alle voorwaarden om te bepalen of er sprake is van een schending van het recht op onderwijs. Om de risico's voor Nederland in het kader daarvan in te kunnen schatten, zullen de verschillende voorwaarden hier kort tegen elkaar worden afgewogen. Aan de voorwaarden dat getroffen groepen betrokken moeten worden bij de voorbereiding en dat er een onafhankelijke beoordeling moet plaatsvinden is waarschijnlijk voldaan. Het sociaal leenstelsel is geen tijdelijke maatregel, wat betekent dat één voorwaarde niet is vervuld. Het is denkbaar dat het Comité hier minder zwaar aan zal tillen als aan de andere voorwaarden wel is voldaan. Verschillende beleidsvarianten van het sociaal leenstelsel zijn onderzocht. Het is onduidelijk of er rekening is gehouden met de gevolgen voor de bescherming van ESC-rechten in de uiteindelijke keuze voor het stelsel dat is neergelegd in het wetsvoorstel. Wanneer dit niet kan worden aangetoond bestaat de kans dat het Comité deze voorwaarde als niet vervuld zal beschouwen. Het nieuwe stelsel zal door het Comité vermoedelijk worden gezien als een potentiële of daadwerkelijke stap terug in het bereiken van kosteloos hoger onderwijs. Daardoor is het zeer belangrijk dat de noodzakelijkheid van de maatregel voor het behouden van de kwaliteit van het onderwijs geloofwaardig wordt onderbouwd. Daarbij moet overtuigend kunnen worden aangetoond dat de vrijgekomen middelen werkelijk ten goede komen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs. Omdat er door de invoering van het sociaal leenstelsel een verandering optreedt in de manier waarop het volgen van een studie kan worden bekostigd zal de voorwaarde van bescherming van kwetsbare groepen bijzondere aandacht krijgen van de internationale toezichthouder. Dit betekent dat het Comité mogelijk extra kritisch zal zijn op de effectiviteit van de waarborgen voor toegankelijkheid. Het monitoren van de effecten op de toegankelijkheid wordt daarmee extra belangrijk. Het Comité zal de uitkomsten daarvan willen weten en informatie verlangen over de manier waarop deze uitkomsten zullen worden gebruikt om de maatregel zo nodig aan te passen.

5.6 Casusstudie verhoging collegegeld

Doordat er geen concrete beleidsplannen bestaan voor de verhoging van collegegeld of collegelddifferentiatie zullen hier slechts een aantal algemene overwegingen volgen over de manier waarop dergelijke maatregelen mogelijk door het Comité zullen worden beoordeeld.

De verhoging van collegeld valt onder art. 13(2)(c) IVESCR over de geleidelijke invoering van kosteloos hoger onderwijs. Een dergelijke maatregel heeft direct invloed op de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Daardoor zal het Comité de verhoging van collegegeld hoogstwaarschijnlijk beschouwen als een regressieve maatregel die een stap terug betekent in de verwezenlijking van het recht op onderwijs.

Net als bij andere regressieve maatregelen is het van belang dat er zo veel mogelijk aan de door het Comité gestelde voorwaarden wordt voldaan. Omdat deze maatregel een kostenverhoging betekent voor hoger onderwijs zal het Comité bij de beoordeling waarschijnlijk veel aandacht besteden aan de manier waarop de algemene toegankelijkheid van het onderwijs desondanks wordt gewaarborgd. Het Comité zal willen weten of de impact van de hogere kosten op minder draagkrachtige studenten is onderzocht; wat voor maatregelen worden genomen om ongelijkheden te beperken; en hoe zal worden nagegaan wat de effectiviteit is van deze maatregelen.

Het Comité is in het verleden kritisch geweest over verhoging van collegeld in andere Europese landen en heeft daarbij met name zijn zorg geuit over de gevolgen hiervan voor kwetsbare groepen. Zo heeft het Comité collegeldverhogingen in Spanje bestempeld als regressieve maatregel die de toegang tot het onderwijs voor achtergestelde en gemarginaliseerde groepen in gevaar brengt. Spanje is daarbij geadviseerd om deze maatregel te herzien met inachtneming van artikel 13(2)(c) IVESCR.[94]

Over collegegelddifferentiatie in het kader van verschillende soorten hoger onderwijs, is in de praktijk van het Comité geen informatie gevonden. Bij differentiatie die bij bepaalde studies tot verhoging van het collegegeld leidt, zal het Comité ook bovengenoemde afwegingen betrekken.

[94] ESC-Comité, *Concluding Observations on the fifth periodic report of Spain (2012)*, E/C.12/ESP/CO/5, para. 28. Zie ook: ESC-Comité, *Concluding Observations on the fourth periodic report of Germany (2001),* E/C.12/1/Add.68, paras. 29, 47; ESC-Comité, *Concluding Observations on the fourth periodic report of the United Kingdom (2002)*, E/C.12/1/Add.79, paras. 225, 244.

6 Conclusie en aanbevelingen

Dit rapport onderzoekt de juridische gevolgen van ratificatie door Nederland van het Facultatief Protocol IVESCR met een focus op het recht op onderwijs. Deze juridische gevolgen moeten worden gezien in het licht van twee ontwikkelingen op mensenrechtengebied. De eerste ontwikkeling betreft de interpretatie van ESC-rechten en de tweede ontwikkeling ziet op mensenrechtenbescherming in tijden van een economische crisis.

ESC-rechten en de daaruit voortvloeiende statenverplichtingen worden op internationaal niveau steeds specifieker geïnterpreteerd. Dit is een ontwikkeling die al langer gaande is en die samenhangt met de toename in de juridische afdwingbaarheid van ESC-rechten. Doordat de inhoud van ESC-rechten steeds duidelijker wordt, is het beter mogelijk om aan deze rechten te toetsen in juridische procedures. Tegelijkertijd draagt de (quasi-)rechtelijke toetsing van ESC-rechten weer bij aan de verdere invulling van ESC-rechten en statenverplichtingen. De procedures tegen staten die partij zijn bij het Facultatief Protocol IVESCR zullen een bijdrage gaan leveren aan deze ontwikkeling.

De tweede ontwikkeling heeft te maken met de effecten van de economische crisis op de naleving van ESC-rechten door staten. Vanwege de economisch crisis nemen staten bezuinigingsmaatregelen die mogelijk nadelig zijn voor de verwezenlijking van ESC-rechten. Als gevolg hiervan is het ESC-Comité voorwaarden gaan ontwikkelen waaraan bezuinigingsmaatregelen op grond van het IVESCR moeten voldoen. Dit is een recente ontwikkeling en het valt nog te bezien hoe het ESC-Comité deze voorwaarden in de praktijk zal toepassen. Met dit rapport wordt alvast een eerste aanzet gegeven.

Om te bepalen op wat voor manier uitspraken van het ESC-Comité onder het Facultatief Protocol hun weerslag kunnen krijgen in de Nederlandse rechtsorde zijn de volgende aspecten van belang:

- De invloed van deze uitspraken op de rechtstreekse werking van ESC-rechten in Nederland
- De status van deze uitspraken onder internationaal recht
- De status van deze uitspraken binnen de nationale rechtsorde
- Het mogelijke karakter van deze uitspraken
- De manier waarop het ESC-Comité zal toetsen aan het Verdrag

De uitspraken van het ESC-Comité onder het Facultatief Protocol kunnen slechts indirect invloed uitoefenen op de rechtstreekse werking van ESC-rechten in Nederland omdat het toekennen van rechtstreekse werking wordt overgelaten aan de rechtelijke macht in Nederland. Het ESC-Comité heeft niet de bevoegdheid om rechtstreekse werking van ESC-rechten in Nederland te bepalen. Zoals in dit rapport aangegeven kan Nederland ook niet door middel van een voorbehoud of verklaring het recht op onderwijs, of welk ander recht uit het IVESCR dan ook, uitsluiten van de werking van het Facultatief Protocol. Aangezien het Protocol ziet op *internationale* toezichtmechanismen, kan een interpretatieve verklaring bij het Protocol ook niet worden gebruikt om aan te geven of men al dan niet directe werking aan een of meerdere rechten toekent binnen de eigen nationale rechtsorde.

Wel kan het Comité door middel van uitspraken invloed uitoefenen op de juridische afdwingbaarheid van ESC-rechten op nationaal niveau. Doordat de uitspraken van het ESC-Comité zullen leiden tot een nadere interpretatie van ESC-rechten zal er beter op nationaal niveau aan deze rechten kunnen worden getoetst. Zoals aangegeven is de nadere interpretatie van ESC-rechten een algemene en internationale ontwikkeling die losstaat van de ratificatie van het Facultatief Protocol door Nederland. Bestaande procedures van het ESC-Comité spelen al een rol in de interpretatie van ESC-rechten en zaken tegen andere landen onder het Facultatief Protocol zullen eveneens leiden tot een nadere toespitsing van ESC-rechten.

De status van de uitspraken van het ESC-Comité onder het internationaal recht wordt bepaald door de statenverplichtingen die voorvloeien uit het IVESCR en de bevoegdheden van het Comité. De

uitspraken zijn niet juridisch bindend maar worden beschouwd als meest gezaghebbende interpretatie van het Verdrag. Op grond van hun Verdragsverplichtingen moeten staten daarom rekening houden met deze uitspraken bij de implementatie van het Verdrag.

De status van de uitspraken van het ESC-Comité binnen de nationale rechtsorde hangt af van hoe er met deze uitspraken zal worden omgegaan door de nationale rechter. De Nederlandse rechter heeft in het verleden gewicht toegekend aan uitspraken van de Europese evenknie van het ESC-Comité, het Europees Comité voor Sociale Rechten. Het is daarom mogelijk dat er binnen het nationaal rechtssysteem wel degelijk rekening zal worden gehouden met uitspraken van het ESC-Comité.

De manier waarop de uitspraken van het ESC-Comité in Nederland kunnen en zullen worden toegepast is mede afhankelijk van het karakter van deze uitspraken. Op dit moment zijn er nog geen uitspraken gedaan onder het Facultatief Protocol, maar het Comité heeft al wel een indicatie gegeven van hoe deze uitspraken er uit zullen zien. De hoofdlijn hierin is dat de uitspraken aanbevelingen zullen bevatten, en dat deze aanbevelingen ruimte zullen laten voor de staat om de meest passende maatregel te nemen.

Wat voor aanbevelingen het Comité zal doen heeft onder andere te maken met de wijze waarop het Comité zal toetsen aan het Verdrag. Bepalend hiervoor is de redelijkheidstoets die is opgenomen in het Facultatief Protocol. Deze toetsingsmaatstaf behelst dat het Comité er in zijn uitspraken rekening mee moet houden dat een staat beleidsvrijheid heeft bij de implementatie van het Verdrag. Het Comité heeft in dit verband aangegeven dat het gebruik zal maken van bestaande interpretaties van het Verdrag en eerder gestelde voorwaarden voor regressieve maatregelen.

Enig inzicht in de manier waarop het Comité Nederlandse bezuinigingsvoorstellen op het gebied van onderwijs zal beoordelen, kan worden verkregen door gebruik te maken van de voorwaarden die het Comité heeft opgesteld voor regressieve maatregelen. De drie maatregelen die in dit rapport zijn bekeken zullen allen invloed hebben op de financiële toegankelijkheid van het onderwijs. Dit maakt de kans groot dat het Comité de maatregelen zal beschouwen als stap terug in de geleidelijke invoering van kosteloos voortgezet en hoger onderwijs. Om de kans op een negatieve beoordeling te verkleinen zal Nederland het Comité daarom op de volgende punten moeten kunnen overtuigen:

- De maatregel is werkelijk noodzakelijk voor de verwezenlijking van het recht op onderwijs
- Bij de keuze van de maatregel zijn de gevolgen voor ESC-rechten in overweging genomen
- Er zijn waarborgen ingesteld voor eventuele nadelige gevolgen van de maatregel voor kwetsbare groepen, de effectiviteit van deze waarborgen zal worden gemeten, en de maatregel zal zo nodig worden aangepast.

Deze aspecten zullen expliciet mee moeten wegen bij het ontwikkelen en invoeren van potentieel regressieve maatregelen op bijvoorbeeld het gebied van onderwijs.

Het is belangrijk om te benadrukken dat het Comité zich in het kader van de bestaande rapportageverplichting onder het Verdrag kan en waarschijnlijk ook zal uitspreken over mogelijke regressieve maatregelen. Daarbij zal het Comité dezelfde factoren mee laten wegen in het formuleren van zijn aanbevelingen. De mogelijke gevolgen van een Nederlandse ratificatie van het Facultatief Protocol bij het IVESCR zullen een onderdeel vormen van de voortgaande nadere invulling van ESC-rechten op internationaal niveau. Doordat deze ontwikkelingen ook zullen voortgaan zonder ratificatie van het Protocol door Nederland en doordat de Nederlandse rechter een eigen rol heeft in de toepassing van ESC-rechten binnen de nationale rechtsorde, zal de aparte invloed van een mogelijke ratificatie op deze ontwikkelingen relatief gering zijn. Uiteraard biedt de procedure onder het Protocol wel een aanvullende rechtsgang voor slachtoffers van vermeende schendingen van ESC-rechten.

Bronnen

Jurisprudentie

HR 30 mei 1986, NJ 1986, 688
HR 14 april 1989, NJ 1089, 469
HR 20 april 1990, NJ 1992, 636
HR 7 mei 1993, NJ 1995, 259
HR 18 april 1995, NJ 1995, 619
ABRVS 19 april 2007, LJN-nr. BA4289
Rechtbank Utrecht 6 April 2010, LJN-nr. BM0846

VN-Documenten

ESC-Comité, *General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990.
ESC-Comité, *General Comment No. 9 (1998): The domestic application of the Covenant*, UN Doc. E/C.12/1998/24, 1 december 1998.
ESC-Comité, *General Comment No. 11 (1999): Plans of action for primary education (article 14)*, UN Doc. E/C.12/1999/4, 10 mei 1999, 3 december 1998.
ESC-Comité, *General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999 .
ESC-Comité, General Comment No. 19(2007): The right to social security (article 9), UN Doc. E/C.12/GC/19, 4 februari 2008.

ESC-Comité, *An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the covenant*, UN Doc. E/C.12/2007/1, 10 mei 2007.

A.G. Pillay, Chairperson Committee on Economic Social and Cultural Rights, Letter to States Parties, UN Doc. CESCR/48th/SP/MAB/SW, 16 mei 2012.

ESC-Comité, *Concluding Observations on the second periodic report of the Netherlands* (1998), E/C.12/1/Add.25.
ESC-Comité, *Concluding Observations on the third periodic report of the Netherlands* (2006), E/C.12/NLD/CO/3.
ESC-Comité, *Concluding Observations on the combined fourth and fifth periodic reports of the Netherlands*(2010), UN Doc. E/C.12/NDL/CO/4-5.
ESC-Comité, *Concluding Observations on the fourth periodic report of Germany (2001),* E/C.12/1/Add.68.
ESC-Comité, *Concluding Observations on the fourth periodic report of the United Kingdom (2002)*, E/C.12/1/Add.79.
ESC-Comité, *Concluding Observations on the fifth periodic report of Spain (2012)*, E/C.12/ESP/CO/5.

Kamerstukken

TK 1975-1976, 13 932, Memorie van Toelichting Goedkeuring van IVBPR en IVESCR.
Kamerstuk 31325, No. 3, 24 januari 2008.
Kamerstuk 33680 Nr. 3, 1 juli 2013.

Kamerstuk 33717, Nr. 1, 2 september 2013.
Kamerstuk 33171, Nr. 3, 5 september 2013.
Kamerstuk 33680 Nr. 7, 1 november 2013.
Kamerstuk 33717, Nr. 5, 2 december 2013.

Literatuur

K. D. Beiter, *The Protection of the Right to Education by International Law*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006).

C. Blake, 'Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment', *Center for Human Rights and Global Justice Working Paper Number 17*, (New York: NYU School of Law, 2008).

F. Coomans, 'In search of the core content of the right to education', in: A. Chapman & S. Russel (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, (Antwerpen: Intersentia, 2002).

C. Courtis, 'Standards to make ESC Rights Justiciable: A summary exploration', in: 4 *Erasmus Law Review* (2009).

O. Dörr en K. Schmalenbach (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (Springer: Heidelberg 2012).

M. van Emmerik, 'Toepassing van het Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak' 30 *NJCM Bulletin* (2005).

B. Griffy, 'The Reasonableness Test: Assessing Violations of State Obligations under the Optional Protocol to the ICESCR', in: 11 *Human Rights Law Review* (2011).

Inter-American Institute of Human Rights & International Commission of Jurists, *Commentary on the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (2008).

International Commission of Jurists, 'Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights and Rule of Law Series: No. 2*, Geneva, 2008.

M. Langford, 'The justiciability of Social Rights: From Practice to Theory', in: M. Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law* (Cambridge University Press, 2009) .

C. Mahon, "Progress at the Front: The Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 8 *Human Rights Law Review* (2008).

A. Müller, 'Limitations to and Derogations from Economic, Social and Cultural Rights', in: 9 *Human Rights Law Review* (2009).

M. O'Flaherty, 'The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies', in: 6 *Human Rights Law Review* (2006).

C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* (Deventer: Kluwer, 2006).

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

A. Vandenbogaerde, W. Vandenhole, "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process", 10 *Human Rights Law Review* (2010).

P.J.J. Zoontjens, *Het beweeglijke recht op onderwijs*, (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, Universiteit van Tilburg, 2003).

Overig

CPB, *Aflossing studieschuld bij sociaal leenstelsel*, 7 juni 2013.

J.E. Goldschmidt en M.E.C. Gispen, *Aanvullend Rapport Ratificatie… En dan?* , Utrecht: Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, 2012.

International Law Commission, *Guide to Practice on Reservations to Treaties* (2011), http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1_8_2011.pdf .

B. Jacobs, *Sociaal Leenstelsel in de Masterfase*, 5 december 2013, www.economie.nl/weblog/sociaal-leenstelsel-de-masterfase .

S. Kok, 'OCW raadpleegt hoofdrolspelers over scenario's gratis schoolboeken', in: *Boekblad*, 21-11-2012, www.boekblad.nl/ocw-raadpleegt-hoofdrolspelers-over-scenario-s.199804.lynkx .

NJCM, 15-2-2013, '2013: Een goed jaar voor economisch, sociale en culturele rechten in Nederland', www.njcm.nl/site/newsposts/show/315 .

Regioplan, *Evaluatie 2011 Wet gratis schoolboeken*, september 2011.

SCP, *De studie waard: Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs,* 7 juni 2013.

Over de auteurs

De auteurs van dit rapport zijn werkzaam bij het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit Utrecht. Dr. Antoine Buyse is universitair hoofddocent en senior onderzoeker en gespecialiseerd in Europese en internationale mensenrechtenbescherming. Hij geeft onderwijs op het gebied van sociaal-economische mensenrechten. Mr Alicia Dibbets is junior-onderzoeker op het gebied van mensenrechten en internationaal recht. Mr.drs. Alexandra Timmer is postdoctoraal onderzoeker op het gebied van mensenrechten. Student-assistente Roos Molendijk heeft onderzoeksondersteuning verleend aan dit project.

Thematisch maakt het onderzoek deel uit van het programma Rechtspleging en Conflictoplossing (Montaignecentrum) van het departement rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht.

Meer informatie over het SIM is te vinden op www.uu.nl/sim