

Artikel 22a Grondwet (huisvesting)

JAN DE VRIES

1 Huidige interpretatie

Het huidige artikel 22 lid 2 Grondwet leest als volgt: *‘Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.’*

‘Voldoende woongelegenheid’ en ‘voorwerp van zorg’ suggereren dat artikel 22 lid 2 Grondwet een inspanningsverplichting bevat voor de Nederlandse overheid met een ruime beleidsvrijheid. Er is echter wel een bepaalde ondergrens of minimumbescherming die moet worden geboden. Vols stelt dat de formulering, aangevuld met de informatie uit de Memorie van Toelichting en de Memorie van Antwoord ook moet worden gezien in de context van de tijd van de grondwets-herziening:

‘Het blijkt dat de grondwetgever de bepaling koppelde aan het niveau van overheidsinmenging in de volkshuisvesting in de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw. De verwachting was dat het verregaande overheidsingrijpen alleen verder zou toenemen, en dat artikel 22 lid 2 GW een politieke barrière zou opwerpen voor afbouw of afbraak. Die verwachting blijkt niet te zijn uitgekomen’.¹

2 Nieuwe opgaven

a. Algemeen

De huidige wooncrisis anno 2025 is geen onvermijdelijk natuurverschijnsel dat zich plots heeft aangediend. Zij vormt, althans gedeeltelijk, het resultaat van een reeks politieke besluiten die zijn genomen vanuit een bredere ideologische visie. Deze visie was geworteld in het groeiende geloof dat de markt in staat zou zijn om op tal van terreinen, waaronder de volkshuisvesting, efficiënter en uiteindelijk

¹ Vols 2022.

goedkoper te opereren dan de overheid. In de praktijk betekende dit een gestage afbouw van de rol van de overheid en de publieke huisvesting ten gunste van marktwerking en de versterkte positie van private actoren op de woningmarkt.

Een belangrijk keerpunt in deze ontwikkeling was de beperking van de toegang tot sociale huurwoningen door de invoering van lage inkomensgrenzen. Hoewel het stellen van inkomensgrenzen een EU-verplichting was, koos de Nederlandse overheid er bewust voor deze uitzonderlijk laag vast te leggen, terwijl dat niet noodzakelijk was. Een ander relevant gegeven waren de vele schandalen binnen woningcorporaties. Onder politieke druk gingen deze corporaties zich steeds meer gedragen als marktpartijen, hetgeen leidde tot excessen, waaronder buitensporige salarissen en financiële misstanden, vooral in de nasleep van de financiële crisis van 2008. Dit voedde het publieke en politieke sentiment tegen de volkshuisvesting en bood de politiek een aanleiding om de taakstelling van corporaties verder te beperken.

Deze beide ontwikkelingen waren onderling verbonden en resulteerden in een beleid dat sociale huur uitsluitend richtte op de financieel meest groepen in zeer kwetsbare situaties. Tegelijkertijd werd hierdoor bewust ruimte gecreëerd voor de markt om het segment tussen sociale huur en koop te bedienen. Illustratief in dit verband is het optreden van de toenmalige minister van Wonen, Stef Blok, die buitenlandse investeerders actief trachtte te overtuigen om kapitaal te steken in de Nederlandse woningmarkt.

Vanaf circa 2019 deed de term ‘wooncrisis’ zijn intrede in het publieke debat. Dit weerspiegelde vooral dat een bredere bevolkingsgroep, met name de middenklasse, steeds meer werd getroffen door het gebrek aan betaalbare en passende huisvesting en prijsstijgingen. Dat de problematiek al eerder voor lagere inkomensgroepen manifest was geworden, blijkt onder meer uit de jaarlijkse rapportages van het College voor de Rechten van de Mens (2016² en 2017³) en de periodieke rapporten van FEANTSA⁴ (de Europese koepelorganisatie van opvangorganisaties). Deze rapportages wezen op een groeiend aantal huishoudens dat een onevenredig groot deel van het inkomen aan wonen besteedde, steeds langere wachtlijsten voor sociale huurwoningen en een toenemend aantal mensen in precaire woonomstandigheden of in dakloosheid. Deze problemen zijn sindsdien niet afgenomen. Bovendien nam het aandeel toewijzingen via urgentieprocedures aanzienlijk toe.

Huisvesting geldt thans als een belangrijke motor van ongelijkheid: wie reeds over een woning beschikt of voldoende vermogend is om toegang te behouden tot de koop- of huurmarkt behoort tot de bevoorrechte groep, terwijl anderen

2 College van de Rechten van de Mens, Jaarlijkse Rapportage 2016 – Mensenrechten in Nederland 2016, 16 mei 2017, beschikbaar via de website van het College van de Rechten van de Mens.

3 College van de Rechten van de Mens, Jaarlijkse Rapportage 2016 – Mensenrechten in Nederland 2016, 13 juni 2018, beschikbaar via de website van het College van de Rechten van de Mens.

4 Beschikbaar via de website van FEANTSA.

systematisch buitengesloten raken. Dit geldt voor alle segmenten van de woningmarkt: sociale huur, particuliere huur en koop.

b. Discriminatie

Hoewel deze Proeve als zodanig geen aandacht besteed aan de grondrechtelijke norm van gelijke behandeling, kan in verband met de toenemende schaarste op de woningmarkt het thema van discriminatie en ongelijke toegang tot huisvesting niet onvermeld blijven. Aandacht voor dit thema werd aanvankelijk aangewakkerd door een onderzoek van Investico uit 2018⁵, dat heeft geleid tot rapportages in diverse steden, waaronder Rotterdam en Utrecht. Daaruit bleek dat discriminatie bij de toegang tot huisvesting daadwerkelijk voorkomt. Deze discriminatie manifesteert zich met name op grond van etniciteit, ras en religie. Daarnaast vormt (veelal indirecte) discriminatie van personen met een beperking een ernstig probleem. Er wordt nauwelijks gebouwd voor mensen met een beperking, ondanks de verdragsrechtelijke verplichting hiertoe op grond van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap. Het College voor de Rechten van de Mens en belangenorganisatie Ieder(in) rapporteren hier regelmatig over.⁶

c. Maatregelen en woonzekerheid

Een belangrijke beleidsmaatregel ter bevordering van de doorstroming op de woningmarkt, de Wet doorstroming huurmarkt, had onbedoelde negatieve effecten. In plaats van het vergroten van het woningaanbod leidde de wet tot een toename van woononzekerheid en hogere huurprijzen, met name voor jonge huurders die tussen wal en schip vielen: zij verdienden onvoldoende voor een koopwoning en hadden te weinig inschrijftijd opgebouwd voor een sociale huurwoning.

Recente maatregelen ter versterking van huurbescherming (Wet vaste huurcontracten) en betaalbaarheid (Wet betaalbare huur) staan onder voortdurende politieke en maatschappelijke druk. Hun effectiviteit blijft bovendien beperkt, omdat zij grotendeels losstaan van bredere hervormingen, zoals hernieuwde investeringen in volkshuisvesting.

d. Dakloosheid

De meest verregaande aantasting van het recht op huisvesting is dakloosheid. Sinds 2010 wordt in Europees verband uitgegaan van de ETHOS Light-classificatie van FEANTSA, waarin dakloosheid breed wordt gedefinieerd. Deze definitie is in Nederland verankerd in het Nationaal Actieplan Dakloosheid 2022 (*Iedereen een thuis*). Tot voor kort werd echter hoofdzakelijk de beperkte definitie van het CBS gehanteerd (2009).⁷ Zelfs volgens deze definitie werd in 2019 duidelijk dat het aantal dakloze personen in tien jaar tijd verdubbeld was, ondanks diverse

5 Zie: <https://www.groene.nl/artikel/rachid-is-ook-gewoon-een-nette-jongen>.

6 Zie bijvoorbeeld <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2018/03/28/discriminatie-op-woningmarkt--behoorlijke-huisvesting-is-een-mensenrecht>.

7 <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksomschrijvingen/dakloos-in-nederland>.

actieplannen, waaronder het grootschalige plan van 2006–2014 en specifieke maatregelen tegen jongerendakloosheid.

De ETHOS-tellingen, sinds 2022 uitgevoerd in Nederlandse regio's door de Hogeschool Utrecht en het Kansfonds bevestigen dit beeld. Zij tonen aan dat dakloosheid zich in steeds diversere vormen manifesteert buiten de traditionele categorieën van opvang en buitenslapen. Daarmee ontstaat een completer beeld van de problematiek, dat de conclusie ondersteunt dat het aantal mensen in dakloosheid structureel toeneemt, mede door het gebrek aan betaalbare huisvesting, ontoereikende ondersteuning en het ontbreken van een duurzaam armoedebeleid.

e. Huisuitzettingen

Huisuitzettingen blijven een wijdverbreid probleem. In de sociale huursector lijkt het aantal huisuitzettingen wegens huurachterstanden te dalen, mede door de meldplicht op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Er bestaat echter nauwelijks inzicht in het aantal huisuitzettingen in de particuliere huursector of in het aantal gedwongen verkopen van koopwoningen. Daarnaast neemt het aantal huisuitzettingen wegens overlast toe, evenals het aantal ontruimingens wegens woonfraude of illegale onderhuur.

Steeds vaker wordt het bestuursrecht ingezet om tijdelijke huisuitzettingen te realiseren, die in de praktijk vaak tot definitieve ontruimingens leiden, soms zonder tussenkomst van de rechter (bijvoorbeeld via toepassing van de Wet Damocles). Ook bewoners in precare woonvormen, zoals anti-kraak, vakantieparken of intermediaire huurconstructies met zorgorganisaties, lopen een groot risico op verlies van huisvesting. Renovatie en sloop leiden eveneens tot huisuitzettingen; verhuurders beroepen zich daarbij geregeld op dringend eigen gebruik.

f. Duurzaamheid

Naast kwantiteit en betaalbaarheid vormt ook de kwaliteit en duurzaamheid van woningen een structurele uitdaging. De recente energiecrisis (en in zekere mate de coronacrisis) heeft scherp blootgelegd dat juist huishoudens met lagere inkomens disproportioneel worden geraakt door hoge energielasten, veroorzaakt door slecht geïsoleerde woningen.

g. Specifieke aandachtsgroepen

Voor bepaalde groepen zijn de uitdagingen op het terrein van huisvesting bijzonder groot of stagneert vooruitgang.

- Jongeren worden onevenredig getroffen door de wooncrisis. Jongeren zijn ook oververtegenwoordigd in de dakloosheidscijfers. Tegelijkertijd zijn de financiële drempels voor toegang tot koop- en huurwoningen hoog, terwijl de dominante toewijzingssystematiek in de sociale huur (op basis van inschrijftijd) structureel in het nadeel werkt van jongeren;
- Vrouwen bevinden zich eveneens in een bijzonder kwetsbare positie. Hun vaak beperkte economische zelfstandigheid, mede beïnvloed door traditionele rollenpatronen, mantelzorgtaken en discriminatie op de arbeidsmarkt, maakt hen

extra vatbaar voor woononzekerheid. Daar komt bij dat huiselijk geweld in afhankelijkheidsrelaties een ernstig probleem vormt;

- Mensen met een verstandelijke, psychische en/of fysieke beperking zijn oververtegenwoordigd in armoedecijfers. Onvoldoende toegankelijke en passende huisvesting is zowel oorzaak als gevolg van deze situatie; en
- Arbeidsmigranten verkeren in een uiterst precare positie: zij worden doorgaans gehuisvest in gebrekkige omstandigheden, terwijl hun woonzekerheid vaak direct gekoppeld is aan hun arbeidsrelatie, waarin rechtsbescherming veelal ontbreekt. De Wet goed verhuurderschap biedt instrumenten om malafide verhuurders aan te pakken, maar fatsoenlijke alternatieve huisvesting is schaars en de handhaving ontoereikend.

3 Voorstel voor een nieuwe tekst

a. Formulering grondwetsbepaling

Artikel 22a Grondwet (huisvesting)

1. Ieder heeft een bij de wet te regelen recht op huisvesting.
2. Niemand zal uit huis worden gezet zonder tussenkomst van de rechter en zonder behoorlijke alternatieve huisvesting.
3. De overheid treft maatregelen om:
 - a. de toegang tot behoorlijke huisvesting te bevorderen;
 - b. dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen; en
 - c. de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van ieder die niet over voldoende middelen beschikt.

b. Wetstechnische toelichting

b.1. Artikel 22 lid 1 - 'Ieder'

In overeenstemming met het beginsel van non-discriminatie rust op de staat de verplichting discriminatie te bestrijden bij de toegang tot, het gebruik van en de beëindiging van huisvesting. Dit impliceert dat geen enkele maatregel die verband houdt met de verplichtingen tot respecteren, beschermen en verwezenlijken van het recht op huisvesting een discriminerend karakter mag hebben. Daarnaast is de staat gehouden actief op te treden tegen discriminatie door derden die de realisatie van dit recht belemmert. Het is aan de wetgever om het universele karakter van het grondrecht op huisvesting vorm te geven volgens de eisen die uit de nationale en internationale rechtspraak voortvloeien. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de bijzondere jurisprudentie die van toepassing is op niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen.

b.2. Artikel 22 lid 1 - ‘Bij de wet te regelen’

Het recht op behoorlijke huisvesting in de Nederlandse rechtsorde veronderstelt uitwerking in een wettelijke regeling. Een wettelijke grondslag sluit ook aan bij de richtlijnen voor de implementatie van het recht op behoorlijke huisvesting zoals geformuleerd door Leilani Farha, destijds VN-Special Rapporteur. In *Guideline 1* wordt expliciet gesteld:

‘States, including their judiciaries, must ensure that the right to adequate housing is recognized and enforceable as a fundamental human right through applicable constitutional and legislative provisions (...).’⁸

Deze aanbeveling werd herhaald in het landrapport van de VN-Special Rapporteur inzake het recht op huisvesting (2024),⁹ waarin de gebrekkige juridische afdwingbaarheid van dit recht in Nederland als een fundamenteel probleem werd geïdentificeerd.

b.3. Artikel 22 lid 1 - ‘Huisvesting’

Ten aanzien van de inhoudelijke normering van het recht op huisvesting wordt aangesloten bij de criteria die zijn ontwikkeld in *General Comment* nr. 4 van het VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR).¹⁰ Deze commentaartekst heeft de status van een internationaal referentiekader en wordt frequent toegepast door internationale en regionale mensenrechtenorganen, waaronder het Europees Comité voor Sociale Rechten en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De criteria uit *General Comment* nr. 4 worden aangevuld met inzichten uit andere *General Comments*, zoals die van het Comité dat toeziet op de implementatie van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap.

Het recht op behoorlijke huisvesting moet daarbij steeds worden begrepen in het licht van de menselijke waardigheid. Huisvesting is meer dan een fysieke verblijfplaats; het betreft het recht om in vrede, veiligheid en waardigheid te leven in een thuis. Deze normatieve invulling omvat een reeks inhoudelijke eisen:

- **Woonzekerheid:** Staten dienen te waarborgen dat individuen beschermd zijn tegen gedwongen huisuitzettingen, intimidatie en andere vormen van bedreiging van hun woonsituatie. Hieruit vloeit de zekerheid van bezit voort, waarbij het ook aan het recht toekomt afdoende bescherming te bieden.
- **Beschikbaarheid van diensten en infrastructuur:** Behoorlijke huisvesting vereist toegang tot essentiële voorzieningen die noodzakelijk zijn voor gezondheid, veiligheid en comfort, waaronder veilig drinkwater, energie voor koken

⁸ Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing: report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context, A/HRC/43/43, 26 december 2019.

⁹ Visit to The Netherlands - Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/55/53/Add.1.

¹⁰ CESCR, ‘General Comment No. 4’, E/1992/23 13 december 1994.

en verwarming, elektriciteit, sanitair en wasgelegenheden, afval- en riolerings-systemen, en toegang tot hulpdiensten.

- **Betaalbaarheid:** Staten hebben de verplichting om ervoor te zorgen dat woonlasten in verhouding staan tot het inkomen, zodat huishoudens voldoende middelen overhouden om andere mensenrechten te realiseren. Dit omvat de plicht om huurders te beschermen tegen buitensporige huurprijzen of onredelijke huurverhogingen, en om subsidiemechanismen in te zetten voor lagere inkomensgroepen. Regelmatige monitoring door de overheid is hierbij vereist.
- **Bewoonbaarheid:** Huisvesting moet bescherming bieden tegen klimatologische omstandigheden (kou, hitte, vocht, storm en regen) en tegen bedreigingen voor de gezondheid en fysieke veiligheid. Wetenschappelijk bewijs toont aan dat slechte woonomstandigheden direct samenhangen met verhoogde mortaliteit.
- **Toegankelijkheid:** (nadere uitwerking in samenhang met artikel 22a lid 3 onder a Grondwet).
- **Locatie:** Behoorlijke huisvesting moet gesitueerd zijn op plaatsen met toegang tot werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg, kinderopvang en andere sociale voorzieningen. Dit geldt ook voor rurale gebieden, waar de bereikbaarheid van voorzieningen voor lagere inkomensgroepen vaak problematisch is. Daarnaast mogen woningen niet worden gesitueerd op locaties die schadelijk zijn voor de gezondheid, zoals vervuilde gronden of in de nabijheid van zwaar vervuilende industrie, autowegen of vliegvelden. Hieruit vloeit voort dat de staat niet alleen een verbod om zelf woningen op dergelijke locaties te bouwen, maar ook een zorgplicht om toezicht te houden op private actoren, zoals woningcorporaties en projectontwikkelaars.
- **Culturele aanvaardbaarheid:** Huisvesting maakt vaak deel uit van culturele identiteit en traditie. De overheid dient hiermee rekening te houden, in het bijzonder bij herstructurerings- of moderniseringsprojecten (zoals sloop en nieuwbouw).

Ook wordt op grond van het VN-Vrouwenrechtenverdrag (CEDAW) en het Verdrag van Istanbul een aanvullende norm erkend, namelijk veiligheid. Geweld tegen vrouwen doet zich veelal in de privésfeer voor, en een woning waarin vrouwen voortdurend blootstaan aan angst of geweld kan niet worden aangemerkt als behoorlijke huisvesting.¹¹

b.4. Artikel 22 lid 2

Een huisuitzetting heeft een ingrijpende en vaak ontwrichtende impact op het leven van betrokkenen. Het betreft het onvrijwillige verlies van een thuis, al dan niet tijdelijk, en raakt daarmee direct aan de kern van het recht op huisvesting en aan fundamentele aspecten van menselijke waardigheid.

Hoewel huisuitzettingen in principe niet verboden zijn, zijn zij onderworpen aan strikte mensenrechtelijke vereisten. Deze vereisten zijn uiteengezet in *General Comment* nr. 7 van het CESCR en nader geconcretiseerd in jurisprudentie van

¹¹ Westendorp 2020, 191-207.

zowel het CESCER als het EHRM. Op nationaal niveau zijn deze uitgangspunten vertaald in mensen- en kinderrechtenkaders, onder meer in de rapporten van de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman (*Als de Overheid niet Thuis Geeft*¹² en het vervolgonderzoek naar huisuitzettingen bij sloop en renovatie).¹³

Huisuitzettingen mogen uitsluitend plaatsvinden indien zij bij wet zijn voorzien en een legitieme grond hebben, bijvoorbeeld de bescherming van de openbare orde of volksgezondheid. Daarbij geldt dat de huisuitzetting steeds als *ultimum remedium* moet worden beschouwd: alle redelijke alternatieven en preventieve maatregelen dienen te zijn onderzocht en benut. Dit omvat onder meer het versterken van woonzekerheid en het onderzoeken van mogelijkheden tot herhuisvesting.

Elke uitzetting moet worden getoetst aan het vereiste van proportionaliteit. Hierbij dienen factoren zoals de beschikbaarheid van alternatieve behoorlijke huisvesting, de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen en de mate van medewerking bij het zoeken naar oplossingen te worden meegewogen.

Het internationale mensenrechtelijke kader schrijft daarnaast essentiële procedurele waarborgen voor. Deze omvatten:

- **Actieve participatie** ('Genuine consultation'): verhuurder en overheid hebben de plicht om betrokkenen actief te benaderen, te informeren en daadwerkelijk te betrekken bij het zoeken naar oplossingen. In geval van gezinnen moeten de belangen van kinderen vooropstaan en dienen kinderen zelf te worden gehoord;
- **Toegang tot een effectief rechtsmiddel**: betrokkenen moeten de mogelijkheid hebben om de legitimiteit en proportionaliteit van de uitzetting te laten toetsen door een rechter. Deze rechter dient ook de bevoegdheid te hebben een huisuitzetting tegen te houden;
- **Bescherming tegen dakloosheid**: een huisuitzetting mag nooit resulteren in dakloosheid. Indien er geen reëel perspectief bestaat op behoorlijke alternatieve huisvesting, dient de uitzetting achterwege te blijven of moet de staat daarin voorzien;
- **Toegang tot informatie en rechtsbijstand**: betrokkenen hebben recht op volledige, begrijpelijke en toegankelijke informatie over hun situatie en het verloop van de procedure. Daarnaast rust op de overheid de verplichting kosteloze of betaalbare rechtsbijstand te waarborgen voor personen die dat zelf niet kunnen bekostigen; en
- **Verbod op discriminatie**: huisuitzettingen mogen niet discriminerend zijn. Zowel wetgeving als praktijk dienen dit expliciet te waarborgen. De overheid is bovendien gehouden systematisch data te verzamelen over huisuitzettingen en de getroffen bevolkingsgroepen, teneinde toezicht en verantwoording mogelijk te maken.

¹² Nationale Ombudsman 2023.

¹³ Nationale Ombudsman 2024.

Naast de bovengenoemde vereisten zijn in internationale richtlijnen enkele minimale procedurele standaarden vastgelegd:

- Huisuitzettingen mogen uitsluitend plaatsvinden in aanwezigheid van bevoegde autoriteiten;
- Onafhankelijke waarnemers dienen toegang te hebben om de rechtmatigheid en proportionaliteit van de uitvoering te monitoren;
- De uitvoerders van de huisuitzetting moeten identificeerbaar zijn;
- Er moet een formele toestemming bestaan voor de uitzetting;
- Betrokkenen dienen duidelijke en tijdige informatie te ontvangen over het tijdstip van de huisuitzetting;
- Huisuitzettingen mogen niet plaatsvinden tijdens slechte weersomstandigheden, 's nachts of wanneer bewoners vermoedelijk afwezig zijn;
- Bewoners moeten een redelijke gelegenheid krijgen om persoonlijke eigendommen veilig te stellen;
- Huisuitzettingen mogen geen doorgang vinden indien zij de gezondheid of het leven van de bewoners in gevaar brengen; en
- Er dient voldoende tijd te zitten tussen de kennisgeving en de daadwerkelijke uithuiszetting.

Deze waarborgen gelden ook voor situaties waarin personen uit noodopvang of maatschappelijke opvang worden verwijderd.

b.5. Artikel 22 lid 3 a

Er zijn verschillende types belemmeringen voor toegang: fysieke, menselijke en systemische/structurele barrières. Voor elk van deze categorieën rusten specifieke verplichtingen op de overheid om dergelijke obstakels weg te nemen.¹⁴

Fysieke barrières beperken de mogelijkheid van personen om een woning te betreden of zich daarin vrij te bewegen, waardoor hun persoonlijke vrijheid, autonomie en menswaardig bestaan in het gedrang komen. Uit het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap vloeien in dit verband concrete verplichtingen voort. Staten zijn gehouden bij de bouw en inrichting van woningen en publieke ruimtes de toegankelijkheid voor personen met een beperking te waarborgen, onder meer door toepassing van het principe van *Universal Design* (vgl. CRPD, *General Comment* nr. 7, 2018).

Menselijke barrières ontstaan door menselijk handelen en kunnen zowel fysieke als juridische beperkingen omvatten. Voorbeelden zijn een verhuurder die de toegang tot een woning belemmert of een bank die weigert een hypotheek te verstrekken. Hoewel private partijen in beginsel contractsvrijheid genieten, kan de overheid hieraan beperkingen stellen, mits deze verenigbaar zijn met mensenrechten en het algemeen belang. Cruciaal is dat dergelijk handelen nooit discriminerend mag zijn.

¹⁴ Pastrana & Vols 2024.

Systemische of structurele barrières vloeien voort uit de inrichting van het huisvestingssysteem zelf. Een woningmarkt die vrijwel uitsluitend op marktwerking is gebaseerd, kan resulteren in structurele uitsluiting van lagere inkomensgroepen. In dergelijke gevallen is de overheid bevoegd én verplicht te interveniëren om markt-excessen te corrigeren en toegang tot behoorlijke huisvesting te waarborgen. Ook ruimtelijke ordening, omgevingsvisies en bestemmingsplannen kunnen barrières creëren. Deze kunnen leiden tot ongelijke toegang tot voorzieningen, ruimtelijke segregatie of gedwongen herstructurering waarbij vooral lagere inkomensgroepen worden verdrongen. Dergelijke processen kunnen discriminatie versterken, zoals ook werd bekritiseerd in de brief van vijf VN-Special Rapporteurs aan Nederland inzake de Tweebosbuurt¹⁵ en in het rapport van de VN-Special Rapporteur inzake huisvesting gericht aan Nederland.¹⁶ Daarnaast kunnen administratieve procedures, door hun complexiteit of stringente voorwaarden, feitelijk toegang belemmeren, vaak met onevenredige gevolgen voor groepen in een kwetsbare situatie.

De verplichting om te respecteren houdt met name in dat overheden niet mogen discrimineren en discriminerende maatregelen treffen die de toegang belemmeren voor specifieke groepen.¹⁷ De overheid mag geen disproportionele voorwaarden stellen voor het kunnen gaan wonen, of maatregelen treffen die het onmogelijk maken om betaalbare huisvesting te ontwikkelen.

De verplichting om te beschermen betekent dat er maatregelen moeten worden getroffen die ervoor zorgen dat mensen beschermd worden tegen het illegaal binnenkomen en blijven in een woning en discriminerende praktijken in de (private) verhuursector. Dit soort maatregelen moeten worden getoetst aan individuele rechten van mensen. Ook de verplichting te garanderen dat huisvesting toegankelijk is voor mensen met een beperking valt hieronder.

Het verwezenlijken kan meerdere vormen aannemen. Dit houdt bijvoorbeeld in dat er maatregelen moeten worden getroffen om mensen in kwetsbare situaties te ondersteunen in het betalen van huisvesting (bijvoorbeeld via toeslagen). Middelen moeten vrij worden gemaakt om voor huisvesting te zorgen voor dakloze mensen en groepen in zeer specifieke kwetsbare situaties. Er is ook een verplichting voor de overheid om data bij te houden die van belang zijn bij het monitoren van toegang tot het recht op huisvesting, waaronder op dakloosheid en de groepen die dit treft (zie hieronder) en gemiddelde wachttijden voor sociale betaalbare huisvesting. De staat moet aantonen dat hier acties op worden ondernomen.

15 Mandates of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standards of living, and on the right to non-discrimination in this context; the Special Rapporteur on the right to development; the Special Rapporteur on the human rights of migrants; the Special Rapporteur on minority issues and the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, AL NLD 3/2021, 19 April 2021.

16 Visit to The Netherlands - Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/55/53/Add.

17 Een voorbeeld hiervan is de 'Rotterdamwet', zoals ook besproken in bijvoorbeeld Van Schie 2022.

b.6. Artikel 22a lid 3 b

Dakloosheid vormt de meest extreme en zichtbare schending van het recht op huisvesting en dient daarom een prioriteit te zijn in nationaal beleid. Het uiteindelijke doel moet zijn de geleidelijke uitbanning van dakloosheid, in lijn met het beginsel van *progressive realisation* onder internationale mensenrechtenverdragen.

Het uitbannen van dakloosheid dient een expliciete doelstelling te vormen binnen woonvisies en nationale woonstrategieën. Daartoe is een gedetailleerd actieplan vereist, voorzien van voldoende middelen, een concreet tijdpad met streefcijfers en meetbare doelstellingen.

De overheid heeft tevens de plicht om voldoende middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie van huisvesting voor dakloze personen. Dit vergt structurele investeringen in betaalbare en toegankelijke woningen, alsmede een systematische en regelmatige dataverzameling over de omvang, kenmerken en diversiteit van dakloosheid.

Daarnaast rust op de overheid de onmiddellijke verplichting te voorzien in toegankelijke noodopvang voor eenieder die dakloos is. Deze opvang moet onvoorwaardelijk beschikbaar zijn en voldoen aan basale eisen van veiligheid en waardigheid. Tegelijkertijd kan (nood)opvang slechts een tijdelijke maatregel zijn, aangezien zulke opvang niet voldoet aan de criteria van behoorlijke huisvesting: de overheid heeft de plicht om zo spoedig mogelijk toegang tot duurzame en behoorlijke huisvesting te realiseren. Voorts rust op de overheid een verplichting om passende ondersteuning te bieden, gericht op het voorkomen van herhaalde dakloosheid.

Het beginsel van non-discriminatie impliceert bovendien een verbod op discriminatie op grond van dakloosheid. Er rust een verplichting op de overheid om passende ondersteuning te bieden om herhaalde dakloosheid tegen te gaan.

Maatregelen die dakloze mensen criminaliseren of bestraffen of gedrag dat inherent is aan dakloosheid (*life sustaining activities*) moeten worden ingetrokken. De gedwongen uitzetting van dakloze mensen uit de openbare ruimte en het in beslag nemen van hun spullen of vernietigen daarvan moet worden verboden.

De privacy van dakloze mensen, ongeacht hun levenssituatie, moet worden gerespecteerd en beschermd.

Ten aanzien van kraken geldt dat wet- en regelgeving die dit fenomeen strafbaar stelt, rekening moet houden met de context dat kraken in veel gevallen een uiterste middel is om in een fundamentele woonbehoefte te voorzien. Maatregelen tegen kraken mogen niet leiden tot een verdere uitholling van het recht op huisvesting.

Tot slot is het van wezenlijk belang dat de gehanteerde definitie van dakloosheid niet te eng is. Een adequate definitie omvat niet alleen het ontbreken van fysieke

huisvesting, maar ook elementen van sociale uitsluiting en gebrek aan rechtsbescherming.

b.7. Artikel 22a lid 3 c

Er is geen grondrechtelijke uniforme blauwdruk voor het beleid dat staten dienen te voeren om de kosten van huisvesting binnen het bereik te brengen van personen die niet over voldoende middelen beschikken. Wel vloeien uit internationale mensenrechtenverdragen concrete verplichtingen voort die richtinggevend zijn voor het nationale beleid.

In de eerste plaats rust op de overheid de algemene verplichting te zorgen voor een evenwichtige verhouding tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Dit evenwicht mag in elk geval niet ten nadele uitvallen van huishoudens in financieel kwetsbare posities. Een essentieel onderdeel hiervan is de waarborg dat er voldoende betaalbare huisvesting beschikbaar is voor mensen met een laag inkomen. Zoals reeds gedefinieerd onder lid 1, houdt betaalbaarheid in dat woonlasten in een redelijke verhouding moeten staan tot het inkomen, zodat ook andere grondrechten kunnen worden gerealiseerd.

Daaruit volgt dat staten een positieve verplichting hebben om sociale huisvesting te bevorderen en ervoor te zorgen dat hiervan een toereikend aanbod bestaat. Wachtlijsten voor sociale huurwoningen mogen niet excessief lang zijn, en administratieve toelatingsvoorwaarden dienen proportioneel en redelijk te zijn. Het opleggen van buitensporige of discriminerende voorwaarden staat op gespannen voet met het recht op toegang tot behoorlijke huisvesting.

Voorts rust op de staat de verplichting om financiële ondersteuningsmechanismen in te voeren, zoals huursubsidies, huurtoeslagen of andere vormen van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen, teneinde betaalbaarheid daadwerkelijk te garanderen voor mensen met lage inkomens. Dit is ook onderstreept in de literatuur.¹⁸

4 Intensiteit verplichtingen (*to respect, protect en fulfil*)

In het internationale mensenrechtendiscours wordt doorgaans uitgegaan van een driedeling van verplichtingen: *to respect, protect en fulfil*, oftewel de verplichtingen tot respecteren, beschermen en verwezenlijken. Deze driedeling biedt ook op het terrein van het recht op huisvesting een nuttig analytisch kader om de rol en verantwoordelijkheden van de overheid te structureren. In algemene zin geldt dat het respecteren van het recht veelal negatieve verplichtingen omvat, in die zin dat de overheid zich dient te onthouden van inmenging of schending. Beschermingsverplichtingen veronderstellen daarentegen dat de overheid actief optreedt tegen schendingen door derden. Het verwezenlijken van het recht brengt ten slotte met zich mee dat de overheid een breed scala aan maatregelen van wetgevende,

¹⁸ Zie eveneens Smusz-Kulesza 2023.

administratieve, financiële, juridische en beleidsmatige aard treft om het recht op behoorlijke huisvesting daadwerkelijk te realiseren.

Deze driedeling kan nader worden geoperationaliseerd aan de hand van de door Vols geïntroduceerde indeling in drie typen rechten: toegangsrechten, bewoningsrechten en exitrechten.¹⁹ Toegangsrechten zien op de toegang tot huisvesting voor personen die geen woning (meer) hebben. Bewoningsrechten betreffen de rechten van hen die reeds gehuisvest zijn, terwijl exitrechten de rechten regelen van personen die een woning (al dan niet gedwongen) verlaten. Voor elk van deze categorieën gelden specifieke overheidsverplichtingen, waarbij één maatregel vaak meerdere typen rechten raakt. Zo is het concept woonzekerheid van belang bij zowel toegang, bewoning als exit. Elk van deze drie typen rechten kan vervolgens worden gekoppeld aan de algemene verplichtingen tot respecteren, beschermen en verwezenlijken, hetgeen bijdraagt aan de concretisering van het recht op huisvesting.²⁰

Naast deze systematiek gelden nog enkele andere fundamentele verplichtingen die voortvloeien uit mensenrechtenverdragen. Ten eerste is er het beginsel van *progressive realisation*, dat inhoudt dat staten de onmiddellijke verplichting hebben om, binnen de beschikbare middelen, aantoonbare stappen te zetten om het recht op huisvesting te realiseren. Hieruit vloeit tevens een verbod op regressieve maatregelen voort: staten mogen geen beleidsmaatregelen nemen die leiden tot een aantoonbare verslechtering van de toegang tot huisvesting, tenzij sprake is van uitzonderlijke omstandigheden zoals natuurrampen of oorlog. Een economische crisis vormt in beginsel geen rechtvaardiging voor regressieve maatregelen. Integendeel: in dergelijke omstandigheden rust op de staat een specifieke verplichting om de gevolgen voor huishoudens met lage inkomens of in kwetsbare situaties te mitigeren en hun woonsituatie geleidelijk te verbeteren.

Daarnaast gelden algemene principes van de internationale mensenrechtenbenadering. Kort gezegd komt het erop neer dat zonder inachtnaam van deze principes geen sprake kan zijn van handelen in conformiteit met mensenrechten. De principes gelden voor het uiteindelijke doel, alsmede het proces ernaartoe. Ze zijn geïncorporeerd in de verplichtingen in het voorgestelde artikel. Het gaat om:

- **Menselijke waardigheid als ultiem doel van mensenrechten:** Het kunnen realiseren van een leven in waardigheid is het doel van alle mensenrechten. Aantasting of schending van het recht op huisvesting maakt een leven in waardigheid zeer moeilijk. Een thuis is immers de basis waarvandaan het bestaan kan worden opgebouwd;
- **Non-discriminatie:** er rust een algehele verplichting om structurele ongelijkheden weg te nemen. Directe discriminatie is verboden en indirecte discriminatie kan worden gerechtvaardigd in zeer uitzonderlijke gevallen. Het principe van non-discriminatie betekent ook dat extra aandacht en prioriteit moet worden

¹⁹ Vols 2022.

²⁰ zie eveneens Vols 2022.

gegeven aan mensen in kwetsbare situaties. Indien maatregelen nodig zijn om ongelijkheden recht te trekken, dan moet dit ook gebeuren;

- **Autonomie en zelfbeschikking:** beslissingen over levens van mensen worden genomen door mensen zelf. Als ze niet in staat zijn op een bepaald moment om een beslissing te nemen, dan wordt alles in het werk gesteld om hen daarin te ondersteunen;
- **Participatie:** maatregelen, zoals beleid en wetgeving, worden ontwikkeld, gemonitord en geëvalueerd samen met mensen die daar de impact van voelen en/of ervaringskennis hebben. Dit vraagt extra inspanningen van de overheid in processen;²¹ en
- **Rechtsbescherming:** dit behelst in ieder geval het recht op toegang tot de rechter, het recht op een adequaat rechtsmiddel en het recht op informatie over rechten.

De eindverantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van het recht op huisvesting rust op de overheid. Niettemin bestaat er een voortdurende discussie over de vraag in welke mate ook private actoren gehouden zijn dit recht te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken. Op het terrein van huisvesting staat in ieder geval vast dat de overheid de plicht heeft burgers te beschermen tegen inbreuken op hun woonrechten door derden. Daarnaast bestaat er brede consensus dat private actoren – zoals particuliere verhuurders, projectontwikkelaars, bouwondernemingen en investeerders – ten minste gehouden zijn het recht op huisvesting te respecteren. Dit vormt een absoluut minimum.

Deze minimale verplichting vertaalt zich in concrete gedragsnormen, zoals het verbod op discriminatie bij de toegang tot huisvesting, de garantie van toegang tot essentiële voorzieningen zoals water en sanitair, en het nalaten van gedwongen huisuitzettingen door particuliere verhuurders. De daaruit voortvloeiende beschermingsplicht legitimeert bovendien dat de overheid regulerend optreedt op de woning- en huurmarkt om het recht op huisvesting daadwerkelijk te beschermen en te verwezenlijken, een bevoegdheid die ook wordt bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Specifiek in de Nederlandse context speelt de volkshuisvestingssector een bijzondere rol. Deze sector is uitdrukkelijk gemandateerd om het recht op huisvesting voor een afgebakende groep van de bevolking te realiseren. Juist vanwege deze publieke taakstelling rusten op woningcorporaties zwaardere mensenrechtelijke verplichtingen dan op andere private partijen.

21 Het CRPD is het meest concreet in het uitwerken van het recht op participatie in *General Comment* nr. 7. Voor kinderen geldt ook een recht op participatie uitgewerkt in *General Comment* nr. 12 van het Kinderrechtencomité. Voor concrete toepassing, op basis van dit werk en het werk van bv de Nationale Ombudsman zie: SamenThuis2030, ‘Betekenisvol samenwerken met jongeren met ervaringskennis over (dreigende) dakloosheid’.

5 Inroepbaarheid bij de rechter

De betekenis van het huidige artikel 22 lid 2 Grondwet voor de rechterlijke toetsing en de daaruit voortvloeiende rechtsbescherming voor de burger is zeer beperkt te noemen. De rechter gaat er tot dusver vanuit dat artikel 22 lid 2 Grondwet zich in beginsel niet leent voor rechtstreekse toetsing door de rechter, tenzij sprake is van heel bijzondere omstandigheden²². De stand van de jurisprudentie is in 2022 geanalyseerd door Michel Vols in zijn artikel voor het *NTM/NJCM*-bulletin.²³ Vols trekt hierover de volgende conclusie:

‘Dat de kans op juridisch succes op basis van het bovenstaande klein lijkt, maakt niet dat mensen niet toch naar de rechter stappen en betogen dat sprake is van een schending van artikel 22, tweede lid, GW. De rechtspraak-analyse laat zien dat mensen de bepaling inroepen in casus over toegangs- en bewoningsrechten op huisvesting. De conclusie is wel dat dit beroep nauwelijks succes heeft: er is geen enkel succesvol beroep gevonden in de zaken over bewoningsrechten. Bij uitspraken over toegangsrechten is sporadisch sprake van succes: alleen in wat oudere zaken waarin de gemeente zelf woningbezit heeft en weigert woningzoekenden in te schrijven. In de grote meerderheid van de zaken wordt het beroep op artikel 22, tweede lid, GW afgedaan met de mededeling dat de bepaling zich niet leent voor rechtstreekse toepassing.

Hoewel artikel 22, tweede lid, GW niet ziet op het vertrekrecht op huisvesting, gaat een groot deel van de geanalyseerde jurisprudentie juist over huisuitzettingen en het verlies van een woning. Ook in deze zaken is het beroep op het grondrecht doorgaans onsuccesvol. De rechter oordeelt dat de bepaling niet rechtens afdwingbaar is jegens de overheid of een woningverhuurder. Een uitzondering betreft een recente casus over een renovatie in de Rotterdamse Tweebosbuurt, waarin de rechtbank Rotterdam een beëindigingsvordering van de verhuurder afwijst en daarbij nadrukkelijk artikel 22 GW betreft. In hoger beroep is dit vonnis vernietigd: het gerechtshof maakt geen woorden vuil aan het grondrechtelijk recht’.

Vols noteert overigens ook dat huisvestingsbelangen wel door de rechter worden meegewogen via andere bepalingen van nationale wetgeving of verdragen, zoals in de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht, zichtbaar is geworden in de Hardewijksuitspraak van de Raad van State, afdeling bestuursrechtpraak.²⁴ Ook spelen artikel 8 EVRM en artikel 3 van het VN-kinderrechtenverdrag een rol bij huisuitzettingen.²⁵ Maar het is de vraag of artikel 22 lid 2 Grondwet zelf iets bijdraagt aan de rechtsbescherming van de burger

²² Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2356.

²³ Vols 2022.

²⁴ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

²⁵ Vgl. Vols 2020. Zie ook recente conclusie van Procureur-Generaal van Peurseem bij de Hoge Raad van Nederland in antwoord op prejudiciële zaken bij een ontruimingszaak met minderjarige kinderen, ECLI:NL:PHR:2025:728.

en überhaupt meespeelt in het achterhoofd van de rechters bij hun toepassing van andere beschermende nationale en internationale bepalingen in zaken over huisvesting.

Het voorgestelde artikel 22a Grondwet strekt tot een versterking van de rol van de rechter voor de rechtsbescherming van de burger. Dit geldt zowel voor de toegang tot de huisvesting als de bewoningsrechten en de exitrechten. De sleutel van deze versterking ligt in de eerste plaats in het formuleren van een subjectieve rechtsaanspraak in lid 1 van artikel 22a Grondwet. Dit brengt met zich dat de rechter in de positie wordt gesteld zowel de wetgeving als concrete besluiten en concreet handelen te toetsen aan de hierboven grondrechtelijke eisen die uit het recht op huisvesting voortvloeien. Daarbij fungeert het artikel 22a lid 1 Grondwet niet als een absoluut recht. Het vereist tussenkomst van de wetgever, blijkens de zinsnede ‘bij de wet te regelen’. Binnen de ruime internationaal erkende mensenrechtelijke kaders, behoudt de wetgever hierbij alle vrijheid. Het verschil is dat deze vrijheid niet langer vrijblijvend is. Waar de wetgever of uitvoerder hun verantwoordelijkheden manifest veronachtzamen, is er een rol voor de rechter weggelegd om dit vast te stellen. Daarmee is het bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat dakloze mensen kunnen claimen dat hun recht op huisvesting wordt geschonden, omdat de overheid aantoonbaar onvoldoende stappen onderneemt om dakloosheid uit te bannen en/of wanneer wetgeving of andere maatregelen manifest een negatieve impact hebben op dakloosheid.

Een versterking van de rol van de rechter volgt in de tweede plaats uit artikel 22a lid 2 Grondwet waarin wordt bevestigd dat uitzettingen rechterlijke tussenkomst vereisen. Weliswaar is deze norm reeds het uitgangspunt van het huidige huurrecht; de uithuiszetting begint steeds met een gerechtelijke procedure, waarbij de rechter beslist of dit is toegestaan en een beslissing neemt. Bij gebruikmaking van deze rechterlijke bevoegdheid moet echter als gevolg van het voorgestelde artikel 22a lid 2 Grondwet uitdrukkelijker rekening worden gehouden met het brede internationaal mensenrechtelijke kader, zoals hierboven uiteengezet.

Artikel 22a lid 3 Grondwet bevat de inspanningsverplichtingen zoals die zijn opgenomen in artikel 31 ESH. Deze zullen niet snel leiden tot rechterlijke interventie, tenzij sprake is van een bewuste grove veronachtzaming van de wetgevende verantwoordelijkheid.