

MASTER'S THESIS

Een huis om in te wonen: Een mensenrechtelijk perspectief op de financialisering van de Nederlandse huizenmarkt

de Zeeuw, A.J.

Award date:

2021

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

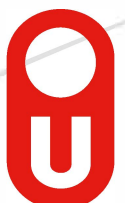
If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 04. Dec. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



Een huis om in te wonen: Een mensenrechtelijk perspectief op de financialisering van de Nederlandse huizenmarkt

Masterscriptie Rechtsgeleerdheid
Open Universiteit (RM9906162114M)

Student: Aartje Jasmijn de Zeeuw (852187445)
Begeleider: prof. dr. Carla Zoethout
Examinator: dr. Laurens van Apeldoorn

Aantal woorden: 10706
Inleverdatum: 31 augustus 2021

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	3
HOOFDSTUK 1: Financialisering op de Nederlandse huizenmarkt	8
HOOFDSTUK 2: De interpretatie van Art. 11(1) IVESCR in het kader van de financialisering van de huizenmarkt op VN-niveau	14
HOOFDSTUK 3: Een recht op huisvesting in de Nederlandse Grondwet?	18
HOOFDSTUK 4: Financialisering op de huizenmarkt in de Europese mensenrechtenjurisprudentie	21
CONCLUSIE	26
AANBEVELINGEN.....	28
LITERATUURLIJST	30
JURISPRUDENTIELIJST.....	36

INLEIDING

De Tweebosbuurt in Rotterdam is het toneel van meerdere juridische geschillen tussen een groep huurders en woningcorporatie Vestia. Vestia wil de buurt herstructureren, maar de huurders verzetten zich tegen Vestia's vordering tot het opzeggen van de huurovereenkomst. Bij de herstructurering zullen 347 sociale huurwoningen verloren gaan.¹ Na elf procedures waarin Vestia in het gelijk werd gesteld,² wees de rechtbank Rotterdam de vordering van een groep huurders toe. De rechtbank wees in haar uitspraak op het belang van het grondrecht op huisvesting (Art. 22 (2) Gw) en stelde dat Vestia onvoldoende had aangetoond dat dit grondrecht voor de bewoners van de Tweebosbuurt en voor personen met een laag inkomen gewaarborgd is.³ Deze uitspraak is om meerdere redenen ongebruikelijk: de sociale grondrechten uit de Grondwet worden in Nederland gezien als zeer beperkt afdwingbaar en hebben niet vanzelfsprekend gevolgen voor woningcorporaties.⁴ Bovendien plaatst de kantonrechter deze specifieke casus in de context van een breder maatschappelijk probleem: het toenemende tekort aan (betaalbare) huisvesting in Rotterdam. Hoewel de uitspraak bijzonder is binnen de Nederlandse rechtspraak, sluit hij aan bij een internationale ontwikkeling: de toegenomen aandacht voor het recht op huisvesting in het kader van de gevolgen van de financialisering van de huizenmarkt.

Financialisering van de huizenmarkt

In veel landen, waaronder Nederland, groeit het gebrek aan huur- en koopwoningen voor mensen met een laag- of middeninkomen.⁵ Deze ontwikkeling wordt deels toegeschreven aan de zogeheten financialisering van de huizenmarkt. Financialisering is een proces waarbij de logica, actoren en instrumenten van de financiële markten structurele veranderingen veroorzaken in het sociale domein.⁶ Op de huizenmarkt krijgt huisvesting steeds vaker primair de rol van investeringsobject door financialisering.⁷ Huisvesting wordt zo ingezet voor vermogensgroei door het te verhandelen, als onderpand te laten dienen voor risicovolle leningen, te financieren via hypotheekleningen (waarna de hypotheekleningen in bundels verhandeld worden) of te verhuren om zo via de huurstream de vastgoedwaarde verder te verhogen.⁸ Deze waardeverhoging leidt tot problemen voor burgers op zoek naar betaalbare huisvesting.⁹ Volgens de vorige Speciale Rapporteur voor het recht op huisvesting van de Verenigde Naties leidt dit ertoe dat huisvesting steeds verder verwijderd raakt van haar sociale functie: het bieden van een veilige plaats om te wonen.¹⁰

¹ Rb. Rotterdam 10 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:125, par. 5:17

² Rb. Rotterdam 10 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:125, noot R. Veldman

³ Rb. Rotterdam 10 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:125, par. 5:18

⁴ Vlemminx, *NJCM-Bulletin* 2003/28, p. 3

⁵ Wetzstein, *Urban Studies* 2017/54, p. 3161; *Global Housing Watch* 2020

⁶ Aalbers 2016, p. 2

⁷ Bruun, *CoA* 2018/38, p. 142

⁸ Bruun, *CoA* 2018/38, p. 143; Wijburg & Waldron, *Critical Housing Analysis* 2020/7, p. 116-117

⁹ Wetzstein, *Urban Studies* 2017/54, p. 3164

¹⁰ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, par. 1

De financialisering van de huizenmarkt wordt niet alleen gefaciliteerd door (veranderingen in) huisvestingsbeleid, maar ook door de deregulering van de financiële markten.¹¹ De oorsprong van dit financialiseringsproces wordt door economen toegeschreven aan het neoliberale huisvestingsbeleid dat in veel landen leidend werd vanaf het midden van de jaren tachtig. Dit beleid rustte onder andere op het aanmoedigen van eigen woningbezit en het verkleinen van het aandeel van sociale huisvesting in de huizenvoorraad.¹² Na de kredietcrisis (2008-2011) intensiverde de financialisering van huisvesting door de devaluatie van vastgoedobjecten en grootschalig bezuinigingsbeleid.¹³ Hierbij werd geprobeerd sociale huisvesting zo rendabel mogelijk te maken door middel van, onder andere, het privatiseren van sociale huisvesting en het aanpassen van huisvestings- en financieel beleid ten bate van private investeerders.¹⁴

De Nederlandse huizenmarkt vertoont de kenmerken van de geschetste problematiek: er is sprake van een woningtekort in alle sectoren van de huizenmarkt, de toegang tot betaalbare huisvesting neemt af door hoge prijzen voor koopwoningen en woningen in de vrije huursector en de sociale huursector krimpt.¹⁵ Deze situatie wordt beïnvloed door factoren als de coronacrisis,¹⁶ maar is met name in de Randstad ook te wijten aan de toenemende financialisering van de huizenmarkt en activiteit van private investeerders.¹⁷ In hoofdstuk 1 van deze scriptie wordt dit proces in de Nederlandse context beschreven. Hierbij is met name aandacht voor rol van drie beleidsontwikkelingen in het financialiseringsproces in Nederland: 1) de stimulering van eigenhuisbezit 2) de stimulering en facilitering van grootschalige investeringen in koop- en huurwoningen 3) de verkleining van de sociale huursector.¹⁸

Ontwikkeling van het recht op adequate huisvesting

De hiervoor genoemde Speciale Rapporteur van de Verenigde Naties, Leilani Farha, constateerde in 2017 dat hoewel de financialisering van de huizenmarkt het recht op huisvesting in veel landen onder druk zet, dit recht vaak niet centraal staat in huisvestingsbeleid.¹⁹ Tijdens haar ambtsperiode pleitte zij bij de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (VN) voor een ‘*paradigm shift*’ waarbij overheden hun huisvestingsbeleid baseren op de verplichtingen die voortkomen uit art. 11(1) IVESCR.²⁰ Zij betoogt dat staten nationale, regionale en internationale mensenrechtenkaders in moeten zetten om de financiële markten te reguleren en zo hun verplichtingen rondom het recht op adequate huisvesting ex art. 11(1) IVESCR na te komen.²¹

¹¹ Aalbers 2016, p. 10

¹² Aalbers 2016, p. 72

¹³ Lima, *Cities* 2020/105, p. 3

¹⁴ Wijburg & Waldron, *Critical Housing Analysis* 2020/7, p. 116

¹⁵ *Toegang tot de stad* 2020, p. 20-21 & 68;

¹⁶ *Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes* 2020, p. 10; *Staat van de Woningmarkt* 2020, p. 7

¹⁷ *Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes* 2020, p. 18; Bosma e.a. *Beleid en Maatschappij* 2018/45, p. 288

¹⁸ Aalbers 2016, p. 125; Bosma e.a. *Beleid en Maatschappij* 2018/45, p. 294-295

¹⁹ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, par. 7

²⁰ Leijten & de Bel, *NQHR* 2020/38, p. 103; *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, par. 77; *States and real estate private equity firms questioned for compliance with human rights* 2019

²¹ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, par. 11-12

In Nederland bestaat dit nationale kader uit art. 22(2) Gw, waaruit volgt dat ‘bevordering van voldoende woongelegenheden’ voorwerp van zorg voor de overheid is. Dit artikel heeft het karakter van een sociaal grondrecht en omvat niet alleen het aantal beschikbare woningen maar ook de kwaliteit en veiligheid van de beschikbare huisvesting.²² Uit de formulering van het artikel blijkt dat er een brede beleidsmarge van toepassing is; art. 22(2) Gw is zeer beperkt bruikbaar als toetsingscriterium in juridische procedures.²³ De wetgever had wel andere functies voor ogen voor de sociale grondrechten in de Grondwet. Zo verplichten zij de overheid om zich in te zetten om de doelstelling van het grondrecht in de maatschappij te bewerkstelligen en bieden zij organisaties en burgers een ‘uitgangspunt’ om de overheid te verzoeken bepaalde, aan het sociale recht gelieerde, voorzieningen te realiseren.²⁴ In 2009 bleek uit een evaluatie van de Grondwet dat van deze functies sinds 1983 nauwelijks gebruik is gemaakt.²⁵

Art. 8 EVRM en art. 31 ESH (herzien) vormen het regionale mensenrechtelijk kader dat van toepassing is op het handelen van de Nederlandse overheid. Art. 8 EVRM betreft het recht op de eerbiediging van het privéleven, maar omvat volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ook enkele positieve verplichtingen met betrekking tot het recht op toegang tot adequate huisvesting.²⁶ Art. 8 EVRM garandeert niet het recht op een huis en er is een ruime beleidsmarge van toepassing. Lidstaten hebben op basis van art. 8 EVRM wel verplichtingen rondom de culturele huisvestingstradities van minderheden²⁷ en het huisvesten van zeer kwetsbare burgers.²⁸ In zaken waarin burgers betogen dat een lidstaat bepaalde maatregelen moet treffen om haar verplichtingen onder art. 8 EVRM na te komen, moet er een direct verband bestaan tussen deze maatregelen en de privésfeer van de burger(s) in kwestie.²⁹ Het Hof heeft ook enkele uitspraken gedaan over sociale huisvesting in het kader van art. 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM, het recht op eigendom.³⁰ Het Hof hanteert een ruime beleidsmarge en stelt zich terughoudend op rondom sociaaleconomisch (bezuinigings)beleid van een lidstaat.³¹ Art. 8 EVRM en art. 1(1) EP worden ook toegepast door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU). Dit Hof betreft in haar uitspraken over het Europese consumentenrecht ook het recht op huisvesting zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (art. 7 en 34(3) Hv) en neemt zo een steeds prominentere rol in bij de ontwikkeling van het recht op huisvesting in Europa.³²

²² TK 1976/1976, 13 873 nr. 3, p. 14

²³ TK 1976/1976, 13 873 nr. 3, p. 6

²⁴ TK 1976/1976, 13 873 nr. 3, p. 8

²⁵ Barkhuysen, van Emmerik, Voermans 2009, p. 60-61

²⁶ Leijten 2015, p. 44

²⁷ EHRM 18 januari 2001, no. 27238/95 (*Chapman t. het Verenigd Koninkrijk*); EHRM 17 oktober 2013, no. 27013/07 (*Winterstein en anderen t. Frankrijk*)

²⁸ EHRM 24 september 2012, no. 25446/06 (*Yordanova en anderen t. Bulgarije*)

²⁹ Leijten 2015, p. 52

³⁰ EHRM 24 oktober 2019, nos. 32949/17 and 34614/17 (*J.D en A t. het Verenigd Koninkrijk*); EHRM 6 december 2011, no. 7097/10 (*Gladysheva t. Rusland*); EHRM 13 oktober 2014, no. 14717/04 (*Berger-Krall en anderen t. Slovenië*)

³¹ *Guide on Article 1 of Protocol No. 1* 2020; Nolan *EUI Working Paper LAW* 2014/5, p. 39

³² Domurath & Mak, *MLR* 2020, p. 2; Kenna & Simón-Moreno, *Eur Law J.* 2019/25, p. 621

Binnen het mensenrechtenkader van de Raad van Europa is ook art. 31 van het herziene Europese Sociale Handvest relevant voor de financialisering van de huizenmarkt. Dit artikel omvat verplichtingen tot het nemen van maatregelen ter bevordering van zowel adequate als betaalbare huisvesting.³³ Nederlandse vakbonden, werkgeversorganisaties en NGOs kunnen collectieve klachten indienen bij het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) op basis van dit recht.³⁴ De beslissingen van het Comité zijn niet bindend en de klachtenprocedure wordt als minder effectief beschouwd dan procedures bij het EHRM.³⁵ Wel citeert het EHRM deze beslissingen soms in haar uitspraken en worden de interpretaties van het Comité van het ESH als gezaghebbend beschouwd.³⁶ Omdat het Comité alleen collectieve klachten in behandeling neemt, kan het zich bovendien uitspreken over algemene ontwikkelingen in plaats van individuele gevallen. In *FEANTSA t. Frankrijk* concludeerde zij bijvoorbeeld dat het Franse sociale huisvestingsbeleid in algemene zin op meerdere punten art. 31 ESH (herzien) schond.³⁷ Ook in andere zaken oordeelde het Comité dat art. 31 ESH (herzien) een verplichting inhoudt tot het bieden van voldoende sociale huisvesting voor de kwetsbaarste groepen in de samenleving.³⁸

Tot slot vormt art. 11(1) IVESCR het internationale kader rondom het recht op huisvesting. Dit recht is verder uitgewerkt in de *General Comments* van het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten (CESCR). Deze documenten zijn niet-bindend, maar wel gezaghebbend, zoals blijkt uit verwijzingen in literatuur en de jurisprudentie van bindende rechtsprekende organen.³⁹ Hieruit volgt dat het recht op huisvesting in ruime zin geïnterpreteerd moet worden, met aandacht voor de kwaliteit en betaalbaarheid van een woning.⁴⁰ Overheden moeten maatregelen nemen om te zorgen dat huisvesting voor alle, en in het bijzonder kwetsbare, bevolkingsgroepen betaalbaar blijft. Ook moeten zij enkele onmiddellijke voorzieningen treffen, bijvoorbeeld op het gebied van een mensenrechtenvriendelijk huisvestingsbeleid.⁴¹ Als onderdeel van de door haar voorgestelde *paradigm shift* stelde de Speciale Rapporteur in 2017 dat de verplichting van staten om te voorkomen dat private partijen de rechten van derden schenden (ex. Art. 2(1) IVESCR) ook inhoudt dat zij private partijen moeten reguleren op een manier die overeenkomt met het recht op adequate huisvesting.⁴² Dit rapport past in een algemene ontwikkeling bij het CESCR, die zich sindsdien vaker heeft uitgesproken over de verplichting om de financiële markten te reguleren met betrekking tot het recht op adequate huisvesting.⁴³

³³ Art. 31(1) en (3) ESH (herzien)

³⁴ Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest betreffende een systeem voor collectieve klachten, art. 1

³⁵ Leijten 2015, p. 28

³⁶ Cullen, *HRLR* 2009/9, p. 73 & 92

³⁷ ECSR 4 februari 2008, no. 39/2006 (*FEANTSA t. Frankrijk*)

³⁸ ESCR 8 september 2009, no. 53/2008 (*FEANTSA t. Slovenië*); ECSR 4 februari 2008, no. 39/2006 (*FEANTSA t. Frankrijk*)

³⁹ Desierto, *Geo. Wash. Int'l L. Rev.* 2012/44, p. 489

⁴⁰ *General Comment no. 4*, para. 7

⁴¹ *General Comment no. 4*, para. 12; *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, par. 13

⁴² *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, para. 15

⁴³ Leijten & de Bel, *NQHR* 2020/38, p. 108

Probleemstelling

Uit deze introductie blijkt dat de financialiseringsproblematiek ook een rol speelt op de Nederlandse huizenmarkt en verbonden is met het recht op huisvesting. In het VN-discours is er sprake van een verschuiving rondom dit recht, waarbij de verplichtingen voor overheden om private partijen op de woningmarkt te reguleren steeds scherper aangezet worden. De bestaande literatuur beschrijft het sociale proces van financialisering, het juridische discours rondom het recht op huisvesting en de interactie tussen beide processen op het internationale niveau, maar bespreekt niet hoe de door de Speciale Rapporteur aanbevolen *paradigm shift* in een nationale context van financialisering kan plaatsvinden.

In deze scriptie onderzoek ik in hoeverre het nationale, regionale en internationale mensenrechtenkader de Nederlandse overheid verplichten om de negatieve gevolgen van het financialiseringsproces op de Nederlandse huizenmarkt voor de realisatie van het recht op huisvesting tegen te gaan. Dit onderzoeksdoel is verwerkt in de hoofdvraag van het onderzoek: ‘In hoeverre is de Nederlandse overheid op basis van het recht op adequate huisvesting verplicht het financialiseringsproces op de Nederlandse huizenmarkt tegen te gaan?’

Om deze vraag te kunnen beantwoorden gaan de eerste twee deelvragen in op financialisering in Nederland: Hoe manifesteert financialisering zich op de huizenmarkt, in Nederland in het bijzonder? En: In hoeverre stimuleert Nederlands overheidsbeleid het financialiseringsproces op de huizenmarkt? De hierop volgende analyse van het nationale, regionale en internationale kader richt zich in het bijzonder op de VN, de ESCR en het HvJ EU, omdat de ontwikkelingen bij deze organen de meest concrete handvatten rondom de financialisering van de huizenmarkt bieden. In deze hoofdstukken worden de volgende vragen beantwoord: Welke normen stellen VN-organen op basis van art. 11(1) IVESCR in het kader van de financialisering van de huizenmarkt? In hoeverre schept art. 22(2) Gw verplichtingen voor de Nederlandse overheid rondom de financialisering van de huizenmarkt? En tot slot: Welke verplichtingen voor de Nederlandse overheid vloeien er volgens de jurisprudentie van het EVRM en het HvJ EU voort uit het recht op huisvesting met betrekking tot de financialisering van de huizenmarkt? De antwoorden op deze vragen worden geïntegreerd in de conclusie. Tot slot bevat deze scriptie enkele aanbevelingen voor verder onderzoek, burgers en belangenbehartigers die juridische actie willen ondernemen rondom de financialisering van de huizenmarkt, en de wetgever.

HOOFDSTUK 1: Financialisering op de Nederlandse huizenmarkt

Financialisering op de huizenmarkt: investeren in woningen en hypotheek

Dat een woning meer is dan alleen een dak boven je hoofd, is geen nieuwe ontwikkeling: ook historisch gezien is huisvesting onderdeel van economische relaties en bewegingen.⁴⁴ Zoals gesteld, houdt financialisering in dat iets *in toenemende mate* behandeld wordt als investeringsobject: wat er mee gebeurt hangt sterk af van de financiële waarde die het vertegenwoordigt en de rol die het kan spelen in financiële transacties.⁴⁵ Op de huizenmarkt omvat ‘financialisering’ verschillende ontwikkelingen op de financiële markten die de functie, prijs, beschikbaarheid en kwaliteit van huisvesting structureel hebben beïnvloed.⁴⁶ Dit proces verandert huizenmarkten wereldwijd, maar niet overal op dezelfde manier. Een van de zichtbare gevolgen van financialisering in lage-inkomenslanden is de sloop van informele nederzettingen ten bate van de bouw van luxe vastgoedcomplexen.⁴⁷ Omdat de Nederlandse huizenmarkt centraal staat in deze scriptie, wordt financialisering in dergelijke landen verder buiten beschouwing gelaten. In de volgende sectie wordt het begrip ‘financialisering’, en de mate waarin overheden invloed hebben op dit proces, eerst verder afgebakend.

Financialisering heeft met name betrekking op twee elementen van de huizenmarkt: onroerend goed en hypothecaire leningen (hierna: ‘hypotheek’). Onroerend goed maakt de huizenmarkt vatbaar voor financialisering omdat woningen als waardeopslag kunnen dienen. Woningen (en vastgoed in algemene zin) zijn hier bijzonder geschikt voor omdat hun waarde stabiel is. Gebruik ervan in de vorm van bewoning heeft maar beperkt invloed op de waarde, onder andere omdat de onderliggende grond een schaars goed is waarvan de waarde in de regel niet daalt.⁴⁸ Ook de ontwikkeling van de hypotheekmarkt maakt de huizenmarkt in veel landen interessant voor investeerders. Hypotheken zijn van oudsher een middel om de toegang tot een koophuis, en daarmee vermogen, te vergroten. Hypotheken hebben ook altijd een rol gespeeld in de prijsontwikkeling van koophuizen: wanneer hypotheken toegankelijker worden, stijgt de vraag naar koophuizen, waardoor de huizenprijzen meestijgen.⁴⁹ Door een aantal, bij financialisering horende, ontwikkelingen spelen hypotheekmarkten niet meer primair deze faciliterende rol, maar vormen zij in toenemende mate zelfstandige financiële markten. Huisvesting wordt zo ingezet om winst te maken, en de vraag naar huisvesting in de reële economie verliest aan invloed op de productie en prijzen van huizen.

Securitisatie is één van de ontwikkelingen die financiële spelers naar de huizenmarkt heeft getrokken. Securitisatie is de verkoop van gebundelde hypotheekleningen aan investeerders.⁵⁰ Door de verkoop wentelt de hypotheekhouder het risico van de hypotheekleningen af op de markt en maakt hij een toekomstige geldstroom vervroegd te gelde.⁵¹ Met name in de Verenigde Staten leidde het mogelijk maken van securitisatie tot de groei van risicovolle *subprime mortgages*,

⁴⁴ Christophers 2016, p. 15

⁴⁵ Aalbers 2016, p. 2;

⁴⁶ Wijburg, *Housing Studies* 2020, p. 2

⁴⁷ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, par. 6

⁴⁸ Christophers 2016, p. 18

⁴⁹ Aalbers 2016, p. 42

⁵⁰ Aalbers 2016, p. 47; Leijten & de Bel, *NQHR* 2020/38, p. 101

⁵¹ Gotham, *IJURR* 2009/33, p. 357

die uiteindelijk de kredietcrisis van 2007/2008 inluidden.⁵² Ontwikkelingen als securitisatie zijn alleen mogelijk in een gedereguleerde financiële markt.⁵³ Dit kenmerkt financialisering ook in algemene zin. Hoewel er aan de oppervlakte sprake is van een economisch proces dat tot stand komt door de handelingen van private partijen zoals private-equityfondsen en banken, spelen overheden wel degelijk een cruciale rol in het mogelijk maken en stimuleren van financialisering.⁵⁴ Dit wordt geïllustreerd door het feit dat, hoewel onroerend goed en hypotheek al enkele eeuwen deel uitmaken van de huizenmarkt, zij pas vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw op grote schaal gekenmerkt worden door financialisering.⁵⁵ Dit is ook de periode waarin het neoliberalisme aan politieke invloed wint.⁵⁶

‘Neoliberalisme’ is geen eenduidig concept en binnen de sociale wetenschappen is er discussie over de precieze betekenis van de term.⁵⁷ Dit debat valt buiten de reikwijdte van deze scriptie; ik beperk me daarom tot de concrete beleidslijnen die financialisering mogelijk maken en stimuleren. In verschillende studies worden deze gekoppeld aan neoliberaal gedachtegoed.⁵⁸ De nadruk op marktwerking en competitie leidt tot beleid waarin eigenhuisbezit verkozen wordt boven (sociale) huur. Eigenhuisbezit wordt gestimuleerd door hypothecaire leningen toegankelijker en aantrekkelijker te maken en door de sociale huursector te verkleinen en (deels) te privatiseren.⁵⁹ Ook de vrije huursector wordt in veel landen geliberaliseerd om investeringen in huisvesting aantrekkelijker te maken.⁶⁰ Er is bij dit beleid dus geen sprake van een afwezige overheid, maar van ‘gereguleerde deregulatie’ waarbij de markt zoveel mogelijk wordt gestimuleerd.⁶¹ Na de kredietcrisis van 2007/08 werd dit beleid in veel landen bijgesteld. Financialisering werd hier echter niet mee afgeremd.⁶² Omdat prijsstijgingen op de huizenmarkt gezien worden als aanjager van economische groei, vergroot veel beleid uit deze periode de rol van financiële spelers op de huizenmarkt.⁶³ De financiële crisis werd daarnaast aangegrepen als aanleiding voor verdere bezuinigingen op de verzorgingsstaat – waaronder de sociale huursector.⁶⁴ Door prijsstijgingen, de flexibilisering van arbeid na de crisis en aanscherping van de hypotheekvoorwaarden worden koopwoningen voor sommige groepen ontoegankelijk. Hierdoor stijgt de vraag en stimulering van vrije sectorhuur.⁶⁵

Overheden spelen daarmee een wezenlijke rol in de totstandkoming van financialisering van de huizenmarkt. Deze rol bestaat onder andere uit het vaststellen van huisvestingsbeleid, fiscale wetgeving en internationale investeringsverdragen.⁶⁶ Zoals in

⁵² Aalbers 2016, p. 64; Rolnik, *IJURR* 2013/37, p. 1058

⁵³ Fernandez & Aalbers, *Housing, Theory and Society* 2017/34, p. 157

⁵⁴ Aalbers 2016, p. 47; Gotham, *IJURR* 2009/33, p. 360

⁵⁵ Aalbers 2016, p. 11

⁵⁶ Byrne, *Housing Studies* 2020/35, p. 743

⁵⁷ Aalbers, *IJURR* 2013/37; Jessop, *Social Anthropology* 2013/21

⁵⁸ Aalbers 2016; Bruun, *CoA* 2018/38; Jacobs 2019; Leijten & de Bel, *NQHR* 2020/38; Lima, *Cities* 2020/105; Wetzstein, *Urban Studies* 2017/54

⁵⁹ Jacobs 2019, p. 13; Rolnik, *IJURR* 2013/37, p. 1060; Wijburg & Waldron, *Critical Housing Analysis* 2020/7, p. 115

⁶⁰ Fernandez & Aalbers, *Housing, Theory and Society* 2017/34, p. 153

⁶¹ Gotham, *IJURR* 2009/33, p. 364; Wijburg & Waldron, *Critical Housing Analysis* 2020/7, p. 123

⁶² Aalbers 2016, p. 95

⁶³ Christophers 2016, p. 20

⁶⁴ Bruun, *CoA* 2018/38, p. 146; Jacobs 2019, p. 171; Leijten & de Bel, *NQHR* 2020/38, p. 103

⁶⁵ Aalbers 2016, p. 75; McIntyre, *Tel. & New Media* 2021/22, p. 66; Wetzstein, *Urban Studies* 2017/54, p. 3165

⁶⁶ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, par. 55

hoofdstuk 2 besproken wordt hebben overheden, gezien de gevolgen van financialisering, volgens de Speciale Rapporteur van de VN ook een verantwoordelijkheid om financialisering af te remmen.⁶⁷ De activiteiten van investeerders en andere financiële actoren drijven de prijzen van koop- en vrije huurwoningen op en beperken daarmee toegang tot betaalbare huisvesting. Dit leidt op veel plekken tot toegenomen ongelijkheid en segregatie.⁶⁸ Ook de kwaliteit van huisvesting daalt door speculatie met (sociale) huurwoningen.⁶⁹ Onzekere huisvesting is hierdoor in opkomst op veel plekken – zo woont in de Verenigde Staten 10% van de bevolking in *trailer parks*.⁷⁰ De stimulering van eigenhuisbezit heeft bovendien geleid tot een hogere schuldenlast, wat in tijden van economische tegenslag het aantal uithuiszettingen en het aantal mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats doet stijgen.⁷¹

Dit is geen compleet overzicht van alle beleidsmaatregelen die bijdragen aan financialisering faciliteren en de bijbehorende gevolgen. Omdat financialisering zich in elk land anders ontvouwt,⁷² gaat de rest van dit hoofdstuk in op de specifieke achtergrond en gevolgen van financialisering in Nederland.

Financialisering en huisvestingsbeleid in Nederland

Recent verschenen verschillende alarmerende rapporten over de Nederlandse huizenmarkt. Zo constateerde het CBS in april 2021 de grootste prijsstijging van koopwoningen in 19 jaar en nam het aantal huizen met een waarde van meer dan een miljoen met 40% toe in 2020.⁷³ Het Kadaster publiceerde ook gegevens over de opkomst van private investeerders en berekende dat 34% van de huizen in Amsterdam, den Haag, Utrecht en Rotterdam werd verkocht aan mensen die niet zelf in het huis gingen wonen.⁷⁴ Deze ontwikkelingen hebben volgens deze, en andere, rapporten gevolgen voor de toegang tot de Nederlandse huizenmarkt. Er is momenteel sprake van een tekort van 279.400 koop- en huurwoningen.⁷⁵ Door de hoge koopprijzen wordt de verhouding tussen hypotheeksom en inkomen steeds schever.⁷⁶ De hoge prijzen voor koophuizen werken ook door op de huurmarkt, waar ondanks verschuivingen tijdens de coronapandemie sprake blijft van grote tekorten en stijgende huurprijzen.⁷⁷ De groei van de particuliere huurmarkt nam ook toe door de krimp van de sociale huursector, die zich vooral op de allerlaagste inkomens moest gaan richten na de Woningwet 2015.⁷⁸

Deze bevindingen onderschrijven dat de genoemde gevolgen van financialisering ook waarneembaar zijn op de Nederlandse huizenmarkt. Wat deze rapporten over het algemeen niet expliciet beschrijven is of deze gevolgen het resultaat zijn van door de overheid aangemoedigde

⁶⁷ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing 2017*, par. 75-77

⁶⁸ Lima, *Cities 2020/105*, p. 8; Wetzstein, *Urban Studies 2017/54*, p. 3162

⁶⁹ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing 2017*, par. 33

⁷⁰ Aalbers 2016, p. 31

⁷¹ Lima, *Cities 2020/105*, p. 7; Rolnik, *IJURR 2013/37*, p. 1058

⁷² Aalbers, Rolnik & Krijnen, *Hous. Policy Debate 2020/30*, p. 482

⁷³ 'Aantal transacties koopwoningen ruim 29 procent hoger in eerste kwartaal', CBS, <https://www.cbs.nl> 22 april 2021; Van den Eerenbeemt, *Volkskrant 7 april 2021*

⁷⁴ 'Investeerders kochten afgelopen jaar meeste woningen ooit', NOS, www.nos.nl 12 maart 2021; Hans e.a. 2019

⁷⁵ *Inventarisatie Plan capaciteit Mei 2021 2021*, p. 2

⁷⁶ *Staat van de Woningmarkt 2020*, p. 5

⁷⁷ Van der Lee, *NVM 29 maart 2021*

⁷⁸ *De sociale staat van Nederland 2020 2020*, p. 121

financialisering. De volgende paragrafen gaan in op de relevante sociaal-geografische en economische literatuur. Zoals eerder benoemd is financialisering een relatief nieuw onderzoeksonderwerp. Er is daarom niet veel literatuur over financialisering op de Nederlandse huizenmarkt. Een van de eerste studies die hier wel op ingaat is opgenomen in het boek *The Financialization of Housing*. Hierin constateert geograaf Manuel Aalbers dat het financialiseringsproces op de Nederlandse huizenmarkt begon in de jaren negentig met de stimulering van eigenhuisbezit.⁷⁹ Volgens Aalbers werd deze ontwikkeling in gang gezet door belastingmaatregelen die eigenhuisbezit en het verkopen van huurwoningen aanmoedigen, lage rentestanden en de versoepelde voorwaarden voor het verkrijgen van een hypotheek en de opkomst van riskante hypothecaire producten.⁸⁰ Uit een vergelijking tussen Europese landen in het boek blijkt dat de combinatie van woonbeleid (bijvoorbeeld de genoemde belastingvoordelen en mate waarin huisvesting gereguleerd is) en financiële sector (bijvoorbeeld de hoeveelheid internationaal kapitaalverkeer) Nederland, samen met Denemarken, het meest kwetsbaar heeft gemaakt voor financialisering.⁸¹ Een van de symptomen hiervan is dat de hypotheekmarkt veel sterker groeide vanaf 1995 dan de toename van eigenhuisbezit.⁸²

Na de financiële crisis werd met name de regulering van de hypothecaire markt aangescherpt, om speculatie met hypotheeklen af te remmen en de schuldenlast van huiseigenaren te beperken.⁸³ Op nationaal en Europees niveau werd ook het toezicht op financiële instellingen verbeterd.⁸⁴ De meeste post-crisismaatregelen op de huizenmarkt waren echter aanjagers van financialisering, zoals de verhoging van de Nationale Hypotheek Garantie en uitbreiding van de hypotheekrenteaftrek.⁸⁵ Een ander aspect van de financialisering van de huizenmarkt is het fenomeen *buy-to-let*, waarbij investeerders op grote schaal koopwoningen opkopen en vervolgens voor hoge huurprijzen verhuren.⁸⁶ Dit is een van de duidelijkste voorbeelden van hoe huisvesting verwordt tot investeringsobject. Bosma e.a. onderzochten dit fenomeen in Nederland en constateren dat de opmars ervan in Nederland is aangemoedigd door het inkrimpen van de sociale huursector en de deregulatie van de vrije huursector. Investeerders zijn bovendien kapitaalkrachtiger, waardoor ze prijzen kunnen opdrijven en niet gebonden zijn aan de hypotheeklen waar particuliere kopers mee te maken hebben.⁸⁷

Beleid rondom de sociale huursector is dus ook onderdeel van de financialisering van de huizenmarkt. Aalbers, van Loon en Fernandez plaatsen dit beleid in Nederland in de context van algemene veranderingen in de verzorgingsstaat vanaf de late jaren tachtig, gericht op privatisering, decentralisering en kostenbesparing.⁸⁸ Zij benoemen enkele factoren die de 'institutionele voorwaarden' voor financialisering van de sociale sector hebben gecreëerd.⁸⁹ Met name het steeds verder losmaken van woningcorporaties van de overheid en gebrekkig

⁷⁹ Aalbers 2016, p. 51

⁸⁰ Aalbers 2016, p. 51-52

⁸¹ Aalbers 2016, p. 89, 93-94

⁸² Aalbers 2016, p. 104

⁸³ Andre 2017, p. 119

⁸⁴ Stellinga 2015, p. 78-79

⁸⁵ Andre 2017, p. 119; *Langetermijneffecten van de kredietcrisis op de regionale woningmarkt* 2011, p. 25

⁸⁶ Bosma e.a. *Beleid en Maatschappij* 2018/45, p. 288

⁸⁷ Bosma e.a. *Beleid en Maatschappij* 2018/45, p. 295-296

⁸⁸ Aalbers, van Loon & Fernandez, *IJURR* 2017/41, p. 573

⁸⁹ Aalbers, van Loon & Fernandez, *IJURR* 2017/41, p. 574

toezicht op de financiële activiteiten van deze corporaties, zorgden ervoor dat woningcorporaties steeds verder konden groeien (ook in de vrije sector) en hun vastgoed in gingen zetten op de financiële markten.⁹⁰ Woningcorporaties profiteerden hierbij van de garanties van de overheid en toegang tot goedkoop krediet, terwijl het dit geld speculatief inzette, onder andere ten bate van commerciële activiteiten.⁹¹ Het Vestia-schandaal leidde na 2012 tot bijsturing van het beleid dat woningcorporaties hiertoe in staat stelde, onder andere via een wijziging van de Woningwet.⁹² Hochstenbach laat zien dat deze veranderingen, en de stijgende vraag naar vrije huursectorwoningen, de verkoop van sociale huurwoningen door woningcorporaties aanmoedigde, met name in de meest gewilde, aan gentrificatie onderhevige buurten.⁹³ Aan de andere kant stelt hij dat *'the local government and not-for-profit housing associations have not simply become the agents of private capital'*: het sociale huisvestingsbeleid is een mix van sociale doelstellingen en marktdenken.⁹⁴ Een goed voorbeeld hiervan is de in 2013 ingevoerde verhuurderheffing, die woningcorporaties extra belast. Deze maatregel werd ingevoerd om 'inkomsten te genereren' voor de staatskas, maar draagt bij aan financialisering omdat het in de praktijk woningcorporaties ertoe dwingt om vastgoed af te stoten.⁹⁵

De Rijksoverheid, provincies en gemeentes hebben ieder een eigen rol in het vaststellen en uitvoeren van woonbeleid.⁹⁶ Veel van het genoemde beleid speelt zich af op het niveau van de Rijksoverheid, bijvoorbeeld de stimulering van eigenhuisbezit, regulering van de hypotheekmarkt en regulering van de financiële sector. Ook Europees beleid speelt een grote rol in met name de laatste twee beleidsterreinen.⁹⁷ Zoals de discussie over de Woningwet 2015 laat zien, heeft de Rijksoverheid ook invloed op financialisering in de sociale huursector. Ook gemeentes hebben verschillende bevoegdheden waarmee zij de inrichting en verdeling van de woonruimtevoorraad in hun gemeente kunnen sturen.⁹⁸ Bestaand onderzoek naar financialisering op de Nederlandse huizenmarkt biedt geen overzicht van dit proces als geheel en de mate waarin deze overheidsactoren daaraan bijdragen. Het volledig in kaart brengen van financialisering op de Nederlandse huizenmarkt wordt daarmee bemoeilijkt door de beperkte hoeveelheid literatuur over het onderwerp. Met name recente ontwikkelingen zijn nog niet in detail beschreven en een genuanceerd beeld van de mate waarin de Nederlandse overheid dit proces stimuleert, ontbreekt.

Er is nog geen mensenrechtelijke analyse van de gevolgen van financialisering op de Nederlandse huizenmarkt. Desalniettemin illustreren de eerder aangehaalde studies hoe financialisering de toegankelijkheid van betaalbare huisvesting vermindert voor met name de laagste inkomens en daarmee ongelijkheid in de hand werkt.⁹⁹ Voor middeninkomens neemt door de gestegen prijzen en beperkte aanbod de schuldenlast en de verhouding tussen huur en

⁹⁰ Aalbers, van Loon & Fernandez, *IJURR* 2017/41, p. 576

⁹¹ Aalbers, van Loon & Fernandez, *IJURR* 2017/41, p. 585

⁹² *Kamerstukken II* 2014-2015, 33606, nr. 4

⁹³ Hochstenbach *HTS* 2017/34, p. 415

⁹⁴ Hochstenbach *HTS* 2017/34, p. 415

⁹⁵ *Rapportage verhuurderheffing 2020*, p. 2; Hochstenbach *HTS* 2017/34, p. 414

⁹⁶ Zie afdeling II.1 Woningwet 2015

⁹⁷ Cherednychenko, *EBOR* 2021/22

⁹⁸ Zie Woningwet 2015 en Huisvestingswet 2014

⁹⁹ Aalbers 2016, p. 26; Hochstenbach *HTS* 2017/34, p. 416

inkomen, wat deze groepen kwetsbaar maakt voor economische tegenslag.¹⁰⁰ Financialisering beperkt daarmee de toegankelijkheid van betaalbare huisvesting, maar onderzoek naar in andere landen gerapporteerde gevolgen voor het recht op huisvesting ontbreekt nog in Nederland. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om afgenomen kwaliteit van huisvesting door de overname van huurwoningen door financiële investeerders en de toename van dakloosheid.¹⁰¹ Het is bovendien moeilijk om de gevolgen van financialisering te isoleren van andere ontwikkelingen die bijdragen aan deze gevolgen. Een goed voorbeeld is de Rotterdamwet, ingevoerd zodat grootstedelijke gemeentes de leefbaarheid in wijken beter konden reguleren door middel van huisvestingsvergunningen.¹⁰² Onder andere het College van de Rechten van de Mens zag grote bezwaren vanuit mensenrechtelijk oogpunt.¹⁰³ Onderzoek toont aan dat de wet in Rotterdam niet de gewenste resultaten behaalde, maar wel kwetsbare groepen uitsloot van huisvesting.¹⁰⁴ Voor deze groepen lopen de gevolgen van financialisering en interventies als de Rotterdamwet door elkaar heen.

Het is duidelijk dat de door de Speciale Rapporteur genoemde negatieve gevolgen van financialisering zichtbaar zijn op de Nederlandse huizenmarkt en dat deze gevolgen de realisatie van het recht op huisvesting (en aanverwante sociaaleconomische rechten) in de weg staan. Ook toont de beschikbare literatuur aan dat er inderdaad sprake is van financialisering op de Nederlandse huizenmarkt. In grove lijnen wordt duidelijk dat dit financialiseringsproces met name wordt aangewakkerd door beleid dat investeringen op de huizenmarkt, eigenhuisbezit en inkrimping van de sociale huursector stimuleert. Bestaand onderzoek laat echter ook zien dat dit beleid vaak gemengde doelstellingen heeft, en dat niet duidelijk is in hoeverre specifieke beleidsmaatregelen bijdragen aan financialisering. Er zijn daarnaast ook tegenbewegingen zichtbaar, zoals een onlangs aangenomen wet die huurverhogingen in de vrije sector begrenst.¹⁰⁵

Hoewel het bestaan van financialisering, algemene oorzaken en gevolgen van financialisering op de Nederlandse huizenmarkt duidelijk zijn, blijft de exacte rol van de Nederlandse overheid in dit proces als geheel dus onderwerp voor toekomstig onderzoek. Dit maakt het moeilijk om te beantwoorden in hoeverre de Nederlandse overheid financialisering op de huizenmarkt stimuleert. Als staten inderdaad op basis van het recht op huisvesting een verplichting hebben om financialisering tegen te gaan, compliceert dat het vaststellen van de mate waarin staten aan die verplichting voldoen.

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de vraag of deze verplichting tot het afremmen van financialisering inderdaad voortvloeit uit het recht op huisvesting, in eerste instantie op basis van art. 11(1) IVESCR.

¹⁰⁰ Aalbers 2016, p. 29; Van Gent & Hochstenbach *IJHP* 2020/20, p. 164

¹⁰¹ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, par. 33

¹⁰² Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

¹⁰³ *Advies inzake het conceptwetsvoorstel wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek* 2014

¹⁰⁴ Van Gent, Hochstenbach, Uitermark *Urban Studies* 2018/55, p. 2350-2351

¹⁰⁵ Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurovereenkomsten; zie ook een voorstel van gelijke strekking van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 'Jaarlijkse huurverhoging vrije sector gemaximeerd', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl 15 mei 2020

HOOFDSTUK 2: De interpretatie van Art. 11(1) IVESCR in het kader van de financialisering van de huizenmarkt op VN-niveau

Zoals gesteld speelt de VN een belangrijke rol in het agenderen van financialisering als een mensenrechtelijk probleem. Het recht op huisvesting is al sinds 1948 onderdeel van het mensenrechtelijk kader van de VN in de vorm van art. 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Gezien het niet-bindende karakter van het UVRM is art. 11(1) IVESCR echter van groter praktisch belang voor de ontwikkeling van het recht op huisvesting binnen het VN-systeem.¹⁰⁶ Net als in art. 25 UVRM is het recht op huisvesting in art. 11(1) van het IVESCR opgenomen als onderdeel van het recht op een adequate levensstandaard. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag: ‘Welke normen stellen VN-organen op basis van art. 11(1) IVESCR in het kader van de financialisering van de huizenmarkt?’

Met name de eerdergenoemde Speciale Rapporteurs voor het Recht op Huisvesting hebben financialisering binnen de VN op de kaart gezet. Speciale Rapporteurs spelen sinds de jaren zestig een rol in het mensenrechtensysteem van de VN.¹⁰⁷ Deze experts voeren de ‘speciale procedures’ van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties uit door middel van onderzoeksmissies, klachtenprocedures en thematische rapporten.¹⁰⁸ Hoewel hun adviezen en oordelen niet bindend zijn, beïnvloeden zij in veel gevallen wel de interpretatie en toepassing van internationale mensenrechten.¹⁰⁹ Pas vanaf de jaren negentig werden de eerste Speciale Rapporteurs voor sociaaleconomische rechten benoemd, waaronder in 2000 die voor het recht op adequate huisvesting.¹¹⁰ Financialisering van huisvesting is vanaf het begin een van de hoofdthema’s van dit mandaat geweest.¹¹¹ De eerste rapporteur, Rajindar Sachar, schreef in 1992 een rapport dat voor het eerst stelt dat de commodificatie van huisvesting in strijd is met mensenrechtelijk huisvestingsbeleid.¹¹²

Sachar stelt dat staten op basis van het recht op huisvesting een verplichting hebben om commodificatie en speculeren met huisvesting tegen te gaan, omdat de toegang tot betaalbare huisvesting hierdoor afneemt. Overheden kunnen hierbij volgens dit rapport niet alleen vertrouwen op vrijemarktoplossingen en de stimulering van eigenhuisbezit omdat grote delen van de bevolking hierbij buiten de boot zullen vallen.¹¹³ In een rapport van dezelfde rapporteur uit 1995 is het voorkomen van commodificatie niet opgenomen in een lijst met afdwingbare elementen van het recht op huisvesting. Wel komen sommige afdwingbare elementen overeen met de financialiseringsproblematiek (de betaalbaarheid van huisvesting; de rechten van huurders; bescherming tegen onredelijke uithuiszettingen).¹¹⁴

Opeenvolgende rapporteurs hebben deze stellingname overgenomen en binnen het interpretatiekader van art. 11(1) IVESCR gebracht. In het meest recente rapport over

¹⁰⁶ Hohmann 2018, p. 6

¹⁰⁷ Subedi, *HRQ* 2011/33, p. 202

¹⁰⁸ *Special Procedures of the Human Rights Council* 2020

¹⁰⁹ Subedi, *HRQ* 2011/33, p. 204

¹¹⁰ Resolutie 2000/9 van de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties (17 April 2000), *UN Doc E/CN.4/RES/2000/10*

¹¹¹ Hohmann, *QMUL* 2016/231, p. 3

¹¹² *Working paper* 1992, par. 38

¹¹³ *Working paper* 1992, par. 39-40

¹¹⁴ *Final report submitted by Mr. Rajindar Sachar, Special Rapporteur* 1995, par. 95

financialisering stelt de vorige rapporteur dat het recht op huisvesting vaak verkeerd wordt geïnterpreteerd met betrekking tot de verplichting van de overheid om in te grijpen in het handelen van private partijen.¹¹⁵ Volgens de rapporteur is een afwachtende rol hierbij niet genoeg voor de verwezenlijking van het recht. Staten moeten niet alleen optreden na een mensenrechtenschending door een private partij – bijvoorbeeld in het geval van een onrechtmatige uithuiszetting – maar de vrije markt ook reguleren op een manier die aanstuurt op de verwezenlijk van het recht op huisvesting.¹¹⁶ Hoe deze regulering van de vrije markt er uit moet zien, specificeert de rapporteur in de volgende normen:

- ‘Staten moeten ervoor zorgen dat financiële instituties en investeerders recht doen aan de belangen van kwetsbare bevolkingsgroepen, handelen conform het recht op adequate huisvesting en klachtenprocedures aanbieden’.¹¹⁷
- ‘Staten moeten een coherente strategie opstellen, met toegewezen rollen en verantwoordelijkheden, op nationaal en internationaal niveau, om de verwezenlijking van het recht op huisvesting te faciliteren’.¹¹⁸
- ‘Staten moeten ervoor zorgen dat investeringen in huisvesting overeenkomen met een op mensenrechtenstandaarden gebaseerde huisvestingsstrategie en met het doel om adequate huisvesting voor iedereen te realiseren in 2030’.¹¹⁹

De rapporteur geeft voorbeelden bij deze enigszins onbepaalde normen. Zo stelt zij dat deze normen overschreden worden wanneer overheden financialisering ‘subsidiëren’ door eigenhuisbezit en het op grote schaal investeren in vastgoed fiscaal te stimuleren - ten koste van de ‘onderkant’ van de huizenmarkt.¹²⁰ Ook het op grote schaal privatiseren van de sociale woningmarkt, en daarmee afschuiven van de verantwoordelijkheid voor sociale huisvesting op private partijen, sluit niet aan bij het mensenrechtelijk kader volgens de rapporteur.¹²¹

Deze normen zien op de oorzaken van financialisering in plaats van op de zichtbare gevolgen. Ze vereisen dat staten al ingrijpen voordat het veroorzaakte leed zichtbaar wordt in de vorm van dakloosheid, toegenomen ongelijkheid en slechte huisvestingsomstandigheden. Deze benadering bevindt zich op de grens van het politieke domein van staten en het juridische internationale mensenrechtenskader, en wordt door critici gezien als ondemocratisch.¹²² Het is daarom relevant om te verkennen in hoeverre deze normen gebaseerd zijn op uitingen van andere VN-organen. Uit de *Universal Human Rights Index*, waarin alle documentatie van de VN-Verdragsorganen, de *Universal Periodic Review* en de speciale procedures is opgenomen, blijkt dat alleen het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten (hierna: ‘VN-Comité’) uitspraken over financialisering van de huizenmarkt heeft gedaan.¹²³

¹¹⁵ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, para. 14

¹¹⁶ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, para. 15

¹¹⁷ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, para. 16

¹¹⁸ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, para. 18

¹¹⁹ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, para. 18

¹²⁰ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, para. 76

¹²¹ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing* 2017, para. 22 & 41

¹²² Leijten & de Bel, *NQHR* 2020/38, p. 113

¹²³ ‘Universal Human Rights Index’, <https://uhri.ohchr.org/en/>

Het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten speelt een rol in de interpretatie van art. 11(1) IVESCR via de publicatie van General Comments en de behandeling van klachten. Enkele aspecten van het door de Speciale Rapporteurs voorgestelde kader komen overeen met de General Comments. General Comments zijn – in tegenstelling tot de IVESCR-bepalingen zelf – niet bindend voor de lidstaten. Wel worden zij gezien als gezaghebbende interpretaties van de minimumverplichtingen die bij deze bepalingen horen.¹²⁴ Zo worden deze Comments met enige regelmatig aangehaald in Nederlandse jurisprudentie.¹²⁵

De vierde General Comment (1991) ondersteunt het standpunt van de rapporteurs op enkele punten. Het VN-Comité stelt dat, binnen het kader van het recht op huisvesting, huisvesting niet alleen als verhandelbaar object mag worden behandeld.¹²⁶ Financialisering wordt in de General Comment verder niet benoemd. Wel stelt het VN-Comité dat huisvestingsbeleid gericht moet zijn op het ondersteunen van kwetsbare groepen: zij mogen niet benadeeld worden in het voordeel van welvarende(re) groepen.¹²⁷ De General Comment noemt ook de door de rapporteur genoemde huisvestingsstrategie als een van de mogelijke invullingen van de verplichting tot het nemen van ‘passende maatregelen’.¹²⁸ Wel is het VN-Comité minder stellig over de rol van private partijen. Zij stelt: ‘*Measures (...) may reflect whatever mix of public and private sector measures considered appropriate*’.¹²⁹ Waar de vorige Speciale Rapporteur een duidelijk oordeel uitspreekt over de privatisering van sociale huisvesting stelt het VN-Comité zich terughoudender op. Zij gaat in de General Comment niet in op de mate waarin de vrije markt gereguleerd zou moeten worden om het recht op huisvesting te verwezenlijken.

Tot slot is er een aantal verplichtingen onder het recht op huisvesting dat in de General Comments niet gekoppeld wordt aan financialisering, maar daar wel mee te maken heeft. Zo moeten staten onmiddellijke voorzieningen treffen om ervoor te zorgen dat iedereen huurbescherming geniet.¹³⁰ Overheden moeten ervoor zorgen dat het bedrag dat huishoudens aan hun huisvesting besteden in verhouding is met hun inkomen, de toegang tot betaalbare huisvesting stimuleren via huursubsidie en huurverhogingen beperken.¹³¹ Het recht op huisvesting is ook gekoppeld aan het recht op effectieve rechtsbescherming. Zo moeten staten ervoor zorgen dat burgers juridische procedures kunnen starten om in verzet te komen tegen een uithuiszetting, illegale praktijken van huisbazen, discriminatie op de huizenmarkt en slechte woonomstandigheden.¹³² General Comment no. 7 gaat daarnaast verder in op gedwongen uithuiszettingen. De definitie van ‘gedwongen uithuiszetting’ in de General Comments is enigszins ambigu. Wel is duidelijk dat hiervan alleen sprake is als de uithuiszetting plaatsvindt zonder toegang tot juridische bescherming.¹³³ Staten hebben een

¹²⁴ Desierto, *Geo. Wash. Int’l L. Rev.* 2012/44, p. 489

¹²⁵ Zie CRvB 11 oktober 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB5687; CRvB 9 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1009, par. 4.5; Hof ’s-Hertogenbosch, 2 maart 2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BL6583, par. 4.10; Rb. Den Haag, 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380, par. 4.76

¹²⁶ *General Comment no. 4*, para. 7

¹²⁷ *General Comment no. 4*, para. 11

¹²⁸ *General Comment no. 4*, para. 12

¹²⁹ *General Comment no. 4*, para. 14

¹³⁰ *General Comment no. 4*, para. 8(a)

¹³¹ *General Comment no. 4*, para. 8(c)

¹³² *General Comment no. 4*, para. 17

¹³³ Vols & Dyah Kusumawati, *Asia P. HR L.* 2020/21, p. 244

verplichting om ook bij toelaatbare uithuiszettingen ervoor te zorgen dat deze proportioneel en conform de wet worden uitgevoerd en dat de bewoners toegang hebben tot juridische voorzieningen.¹³⁴

Het VN-Comité behandelt daarnaast klachten tegen staten over het recht op huisvesting. Ook deze uitspraken zijn niet-bindend.¹³⁵ In een procedure tegen Spanje besprak het VN-Comité verplichtingen die aan financialisering verwant zijn. In *Ben Djazia and Bellili t. Spanje* stelden de eisers dat hun recht op huisvesting geschonden was omdat zij uit hun huurwoning waren gezet terwijl alternatieve huisvesting niet beschikbaar was.¹³⁶ Vanuit financialiseringsperspectief is interessant dat zij Spanje ook verweten een groot deel van de sociale huizenvoorraad verkocht te hebben aan private investeringsfondsen.¹³⁷ Het VN-Comité gaf de eisers gelijk, omdat Spanje niet in voldoende mate had toegelicht waarom het, bij volledige inzet van de beschikbare hulpbronnen, er niet in geslaagd was om de eisers alternatieve huisvesting aan te bieden. De staat had hierbij ook moeten toelichten waarom het delen van zijn sociale huizenvoorraad had verkocht. Het VN-Comité voegt toe dat staten zelf mogen bepalen hoe zij zich inzetten voor de verwezenlijking van het recht op huisvesting, maar dat zij wel moeten kunnen toelichten waarom zij bepaalde keuzes gemaakt in gevallen waar het recht niet verwezenlijkt is.¹³⁸ Ook hier gaat het VN-Comité voorzichtiger om met de verhouding tussen publieke en private partijen op de huizenmarkt dan de Speciale Rapporteur. Wel volgt uit deze uitspraak dat staten financialiseringsbeleid moeten kunnen verantwoorden in het kader van het recht op huisvesting.

Deze uiteenzetting laat zien dat de Speciale Rapporteurs niet alleen het voortouw hebben genomen met betrekking tot financialisering vanuit mensenrechtelijk perspectief, maar daarin ook nog deels alleen staan. De door hen voorgestelde ‘*paradigm shift*’, waarbij niet pas ingegrepen hoeft te worden bij de gevolgen van financialisering (dakloosheid, uithuiszettingen) maar al bij de oorzaak (gebrek aan regulering van de vrije markt), is nog niet zichtbaar in het werk van andere VN-organen. Het VN-Comité heeft zich als enig ander VN-orgaan beziggehouden met de financialisering van de huizenmarkt, maar beperkt zich daarbij tot de verplichtingen van staten rondom de gevolgen van financialisering. Met betrekking tot de rol van private partijen op de huizenmarkt gaat het VN-Comité op dit moment niet verder dan de stelling dat staten zelf de publiek-private verhouding mogen inrichten, zolang zij deze keuze maar kunnen toelichten binnen het kader van art. 11(1) IVESCR. De Speciale Rapporteur en het VN-Comité kunnen elkaar in het kader van de financialisering van de huizenmarkt vinden met de betrekking tot de gevolgen van dit fenomeen. De twee interpretatiekaders lopen echter uiteen met betrekking tot de vraag of het recht op huisvesting eist dat staten de rol van private partijen op de huizenmarkt inperken.

¹³⁴ *General Comment no. 7*, para. 11; VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten 21 juli 2017, 5/2015, par. 13.4 (*Ben Djazia and Bellili/Spanje*)

¹³⁵ *Individual Complaint Procedures Under the United Nations Human Rights Treaties*, p. 11

¹³⁶ VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten 21 juli 2017, 5/2015, par. 12.2 (*Ben Djazia and Bellili/Spanje*)

¹³⁷ VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten 21 juli 2017, 5/2015, par. 12.2 (*Ben Djazia and Bellili/Spanje*)

¹³⁸ VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten 21 juli 2017, 5/2015, par. 17.5 (*Ben Djazia and Bellili/Spanje*)

HOOFDSTUK 3: Een recht op huisvesting in de Nederlandse Grondwet?

Al in 1980 stelde Eerste Kamerlid voor de Communistische Partij van Nederland (CPN) Wim Kremer dat de woningnood in die dagen te wijten was aan de weigering om het recht op wonen te erkennen. Hij zei: ‘Een woning is in toenemende mate tot een economisch goed gemaakt (...). Op deze wijze zijn woningen voorwerpen van speculatie geworden’.¹³⁹ Deze stelling sluit naadloos aan bij de hedendaagse discussie over de financialisering van de huizenmarkt en het recht op wonen, maar speelde destijds geen substantiële rol bij het debat over de introductie van art. 22(2) in de Grondwet. Dit artikel werd in 1983 officieel opgenomen in de Grondwet en stelt: ‘bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid’.¹⁴⁰ Dit hoofdstuk gaat in op de wetgeschiedenis van het artikel, de door de wetgever beoogde functie en de rol van het artikel in jurisprudentie over (sociale) huisvesting, om uiteindelijk de vraag te kunnen beantwoorden: ‘In hoeverre schept art. 22(2) Gw verplichtingen rondom de financialisering van de huizenmarkt?’

De sociale grondrechten, waar het recht op huisvesting er een van is, werden in 1983 opgenomen in de Grondwet na een lange periode van voorbereiding. In een verslag van de Commissie-Cals/Donner uit 1971, die advies uitbracht over de voorgenomen wijziging, wordt gesteld dat toevoeging van deze rechten past bij de opdracht van de overheid om ‘op verschillende terreinen voorwaarden [...] te scheppen, op grond waarvan de mens zich in zijn individualiteit kan ontplooien’.¹⁴¹ In navolging van de SER stelt de staatscommissie dat opname van sociale grondrechten in de Grondwet ervoor zal zorgen dat deze niet ingetrokken kunnen worden, erkent dat deze rechten ‘maatschappelijke verworvenheden’ zijn en verdere ontwikkeling van deze sociale rechten stimuleert.¹⁴² De commissie stelde voor om verschillende vormen van rechtswerking toe te kennen aan verschillende sociale rechten, variërend van door de rechter toetsbare direct geldende rechten voor de burger tot een verplichting voor de overheid om zich met een bepaald onderwerp bezig te houden.¹⁴³ Opvallend genoeg is in dit voorstel de zorg voor volkshuisvesting nog niet opgenomen in de lijst op te nemen sociale grondrechten.¹⁴⁴

In de memorie van toelichting van de Grondwetswijziging is dit recht wel opgenomen en wordt gesteld dat het gaat om de ‘bevrediging van een der primair levensbehoeftes van de mens’, hetgeen sinds de Tweede Wereldoorlog een blijvend onderwerp van overheidszorg is geworden.¹⁴⁵ ‘De zorg voor voldoende woongelegenheden’ omvat volgens de memorie de hoeveelheid, de kwaliteit en de veiligheid van de beschikbare huisvesting.¹⁴⁶ Anders dan in het rapport van de staatscommissie wordt in de memorie van toelichting niet meer gesproken over direct geldende sociale grondrechten. In plaats daarvan bevatten de sociale grondrechten een inspanningsverplichting voor de wetgever via een opdracht tot regeling, een opdracht tot het

¹³⁹ CPN-protest tegen gewelddadige ontruiming, *De Waarheid*, 20 maart 1980

¹⁴⁰ Art. 22(2) Gw

¹⁴¹ *Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet 1971*, p. 212

¹⁴² *Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet 1971*, p. 215

¹⁴³ *Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet 1971*, p. 216

¹⁴⁴ *Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet 1971*, hoofdstuk VI

¹⁴⁵ TK 1975/1976, 13 873 nr. 3, p. 14

¹⁴⁶ TK 1975/1976, 13 873 nr. 3, p. 14

uitoefenen van zorg, het treffen van maatregelen, het scheppen van voorwaarden of het bevorderen.¹⁴⁷ Hierbij is sprake van een ruime beleidsmarge: overheden kunnen zelf invulling geven aan deze opdrachten. De rechter kan besluiten van lagere overheden wel toetsen aan de grondwettelijke sociale grondrechten, maar al in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het vrijwel ondenkbaar is dat de rechter een besluit onverbindend verklaart vanwege strijd met een sociaal grondrecht.¹⁴⁸

Zoals de staatscommissie al voorstelde, was het recht op huisvesting in art. 22(2) Gw daarmee vooral bedoeld om huisvesting deel te maken van de ‘grondwettelijke opdracht’ van de overheid.¹⁴⁹ Deze zou zich daarmee niet kunnen onttrekken van huisvestingsbeleid en aangesproken kunnen worden door burgers op deze opdracht – hoewel inroepbare rechten voor burgers alleen zouden kunnen voortvloeien uit de voorzieningen die de overheid op basis van art. 22(2) Gw in het leven zou roepen.¹⁵⁰ De wetgever heeft sindsdien maar in beperkte mate verder geconcretiseerd wat de grondwettelijke opdracht tot zorg voor woonvoorziening inhoudt.

In het rapport *Staat van de Woningmarkt* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2020 staat dat overheidsingrijpen in de huizenmarkt op basis van de Grondwet onder andere beoogt ‘de markt bij te sturen op de beschikbaarheid van woningen’.¹⁵¹ Ook bevestigt de regering in een memorie van toelichting uit 2011 dat woningcorporaties, gelet op hun (gedeeltelijk) publieke taak, bijdragen aan de uitvoering van art. 22(2) Gw.¹⁵² Verder zijn voor dit onderzoek geen verwijzingen van de wetgever naar art. 22(2) Gw gevonden die raken aan verplichtingen rondom de beschreven financialisering van de Nederlandse huizenmarkt. Barkhuysen, van Emmerik en Voermans halen ook aan dat, in het kader van het sociale grondrecht op sociale zekerheid (art. 20 Gw), de overheid concludeerde dat privatisering geen strijd met art. 20 Gw oplevert, zolang het wettelijke kader de ‘negatieve gevolgen van de markt opheft’. De regering noemde enkele eisen waar het privatiseringsproces aan zou moeten voldoen op basis van art. 20 Gw.¹⁵³

Het recht op huisvesting is op basis van art. 22(2) Gw dus meer een overheidsverplichting tot zorg voor huisvesting. Het mist bepaaldheid, richt zich niet tot een specifiek overheidsorgaan, bevat geen kerntaken en stelt geen regulatieve normen.¹⁵⁴ Het gaat dan ook niet specifiek in op financialisering, hetgeen alleen ingelezen kan worden in de opdracht tot het terugdringen van de markt om woningtekorten op te lossen.

Maar zelfs als het bestrijden van financialisering zou gelden als onderdeel van de opdracht van art. 22(2) Gw, is het onwaarschijnlijk dat dit zou leiden tot concrete verplichtingen. Al in 1993 werd in een evaluatie gesteld dat van de praktijk van de grondwettelijke sociale grondrechten, inclusief art. 22(2) Gw, niet veel terecht was gekomen.¹⁵⁵ In een recent promotieonderzoek wordt geconstateerd dat in wetsvoorstellen die als uitwerking

¹⁴⁷ TK 1975/1976, 13 873 nr. 3, p. 6

¹⁴⁸ TK 1975/1976, 13 873 nr. 3, p. 6

¹⁴⁹ TK 1975/1976, 13 873 nr. 3, p. 8

¹⁵⁰ TK 1975/1976, 13 873 nr. 3, p. 7

¹⁵¹ *Staat van de Woningmarkt* 2020, p. 6

¹⁵² TK 2010-2011, 32 769, nr. 3, p. 6

¹⁵³ Barkhuysen, van Emmerik, Voermans 2009, p. 61

¹⁵⁴ Besselink 2003, p. 2

¹⁵⁵ Van Sasse van Ijsselt 2018, p. 141

van een sociaal grondrecht kunnen worden beschouwd, nog steeds nauwelijks verwezen wordt naar het bijbehorende Grondwetsartikel.¹⁵⁶ Ook jurisprudentie rondom art. 22(2) Gw is beperkt ingevolge art. 120 Gw en de eerder genoemde beperking uit de memorie van toelichting.¹⁵⁷ Vlemminx stelde in 2003 dat er sprake is van ‘madurodamjurisprudentie’ vanwege het geringe aantal uitspraken waarin de grondwetsartikelen genoemd werden en het nog kleinere aantal waarin een schending van een sociaal grondrecht bevonden wordt.¹⁵⁸ Naast de genoemde beperkingen aan de rechtswerking van sociale grondrechten uit de Nederlandse Grondwet, noemt Vlemminx ook dat de minimumstandaarden die uit artikelen zoals art. 22(2) Gw voortvloeien, nauwelijks juridisch vast te stellen zijn.¹⁵⁹ Dit punt sluit aan bij de bevinding uit hoofdstuk 1, dat de complexe, en beperkt onderzochte, realiteit van financialisering in Nederland zich moeilijk laat vangen in een juridisch stelsel van causaliteit en verantwoordelijkheid.

Er is wel een aantal rechtszaken geweest waarin art. 22(2) Gw een rol speelde. Besselink noemt een uitspraak uit 1991 waarin de rechtbank Utrecht concludeerde dat een vrouw onrechtmatig uit haar huis was gezet in het licht van art. 22(2) Gw, gelet op haar ernstige ziekte en de psychische conditie van een van haar kinderen.¹⁶⁰ In een andere procedure werd art. 22(2) Gw aangevoerd als een grond voor de bescherming van het recht op wonen in een woonwagen, maar het artikel werd niet inhoudelijk besproken vanwege het gebrek aan rechtstreekse toepassing.¹⁶¹ In een andere zaak uit 1987 voerde een inwoner van Breda aan dat de gemeente op basis van art. 22(2) Gw een plicht had om haar vervangende woonruimte te bieden nadat zij vanwege ondeugdelijke huisvesting uit haar huis was gezet. Het Hof oordeelde dat hier geen sprake van was, omdat het artikel de gemeente alleen verplicht tot het voeren van goed beleid.¹⁶² De in de introductie aangehaalde procedure rondom de Tweebosbuurt in Rotterdam is daarom het enige, en meest recente, voorbeeld van een gepubliceerde uitspraak waarin de rechtbank op basis van Art. 22 (2) Gw concludeert dat een woningcorporatie moet aantonen dat het grondrecht op huisvesting van de betrokkenen voldoende gewaarborgd is.¹⁶³ Thematisch is deze uitspraak ook sterk verwant aan financialisering: de bewoners betwisten in de procedures dat de sloop van de Tweebosbuurt noodzakelijk is en benadrukken dat de sloop neerkomt op een sterke verlaging van het aanbod aan sociale huurwoningen, zonder de garantie dat zij naar een dergelijke woning kunnen terugkeren in de wijk.¹⁶⁴

Uit deze uitspraak kan uiteraard geen verplichting om financialisering tegen te gaan op basis van art. 22(2) worden afgeleid. De discussie in dit hoofdstuk toont aan dat een dergelijke verplichting niet blijkt uit de jurisprudentie en de wetgeschiedenis van art. 22(2). Bovendien staat het huidige wettelijk kader van sociale grondrechten in de Nederlandse Grondrecht, rechtswerking voor een dergelijke (hypothetische) verplichting in de weg.

¹⁵⁶ Van Sasse van Ijsselt 2018, p. 144

¹⁵⁷ TK 1975/1976, 13 873 nr. 3, p. 6

¹⁵⁸ Vlemminx, *NJCM-Bulletin* 2003/28, p. 234

¹⁵⁹ Vlemminx, *NJCM-Bulletin* 2003/28, p. 234

¹⁶⁰ Besselink 2003, p. 12

¹⁶¹ ARRvS 6 november 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AH2071

¹⁶² Hof 's-Hertogenbosch, 23 augustus 1989, ECLI:NL:GHSHE:1989:AD0871, par. 4.6.1

¹⁶³ Rb. Rotterdam 10 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:125, par. 5:18

¹⁶⁴ Rb. Rotterdam 10 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:125, par. 5:17

HOOFDSTUK 4: Financialisering op de huizenmarkt in de Europese mensenrechtenjurisprudentie

Tot slot zou een mensenrechtelijke verplichting voor de Nederlandse overheid tot het tegengaan van financialisering op de huizenmarkt kunnen voortkomen uit Europese jurisprudentie. Binnen het Europese mensenrechtenkader is het recht op huisvesting vastgelegd in art. 31 ESH (herzien) en art. 34(3) Hv. Hoewel het EVRM formeel geen sociaaleconomische rechten bevat, wordt het recht op toegang tot adequate huisvesting ook vaak ingelezen in het recht op de eerbiediging van privéleven ex art. 8 EVRM.¹⁶⁵ Dit recht is ook vastgelegd in art. 7 Hv. In dit hoofdstuk wordt de jurisprudentie van het EVRM en het HvJ EU rondom deze artikelen geanalyseerd om de volgende vraag te beantwoorden: ‘Welke verplichtingen voor de Nederlandse overheid vloeien er volgens de jurisprudentie van het EVRM en het HvJ EU voort uit het recht op huisvesting met betrekking tot de financialisering van de huizenmarkt?’

Zoals kort aangehaald in de introductie, gaan EHRM-uitspraken met raakvlakken met het recht op adequate huisvesting meestal over de huisvesting van culturele minderheden en sociale huisvesting voor kwetsbare mensen.¹⁶⁶ Het recht op huisvesting zoals vastgelegd in art. 31 ESH (herzien) en art. 34(3) Hv valt buiten de jurisdictie van het EHRM,¹⁶⁷ maar het Hof heeft wel in enkele uitspraken verwezen naar beslissingen van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), dat wel (niet-bindende) beslissingen neemt rondom art. 31 ESH (herzien).¹⁶⁸

In de eerste categorie – zaken rondom de huisvesting van culturele minderheden – zijn vooral twee uitspraken over de huisvesting van Roma relevant. In *Yordanova en anderen t. Bulgarije* verwijst het Hof naar een beslissing van het ESCR.¹⁶⁹ In deze beslissing concludeerde het ESCR dat Bulgarije het recht op huisvesting en het recht op vrijheid van discriminatie van verschillende Roma-families had geschonden door hen uit hun ‘illegale constructies’ te zetten.¹⁷⁰ Het Hof verwijst in haar oordeel niet naar deze ESCR-beslissing, maar trekt wel een vergelijkbare conclusie door te stellen dat Bulgarije art. 8 EVRM geschonden heeft, omdat het beleid waarop de uitzettingen gebaseerd waren, geen proportionaliteitsweging vereiste.¹⁷¹ Ook in *Winterstein t. Frankrijk* haalt het Hof een ESCR-uitspraak aan over dezelfde feiten en concludeert dat Frankrijk art. 8 EVRM heeft geschonden door de belangen van de verzoekers – zogeheten *Travellers* – onvoldoende af te wegen toen zij hen dwong te verhuizen naar een andere locatie.¹⁷²

Hoewel deze uitspraken belangrijk waren voor de erkenning van discriminatie waar veel Roma, Sinti en andere reizigers met betrekking tot, onder andere, hun huisvesting te maken kregen,¹⁷³ hebben zij weinig raakvlakken met financialisering op de huizenmarkt. Het

¹⁶⁵ Hohmann 2013, p. 67; Leijten 2015, p. 44

¹⁶⁶ EHRM 18 januari 2001, no. 27238/95 (*Chapman t. het Verenigd Koninkrijk*); EHRM 17 oktober 2013, no. 27013/07 (*Winterstein en anderen t. Frankrijk*); EHRM 24 september 2012, no. 25446/06 (*Yordanova en anderen t. Bulgarije*)

¹⁶⁷ Art. 32 EVRM

¹⁶⁸ Art. 5 Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest betreffende een systeem voor collectieve klachten

¹⁶⁹ EHRM 24 september 2012, no. 25446/06 (*Yordanova en anderen t. Bulgarije*), par. 73

¹⁷⁰ EHRM 24 september 2012, no. 25446/06 (*Yordanova en anderen t. Bulgarije*), par. 74

¹⁷¹ EHRM 24 september 2012, no. 25446/06 (*Yordanova en anderen t. Bulgarije*), par. 144

¹⁷² EHRM 17 oktober 2013, no. 27013/07 (*Winterstein en anderen t. Frankrijk*), par. 165-166

¹⁷³ O'Donovan *Int. J. Discrim. Law* 2016/1

verzoekschrift in *Berger-Krall en anderen t. Slovenië* had die raakvlakken wel en ging over de gevolgen van de privatisering van het sociale huisvestingssysteem in Slovenië.¹⁷⁴

Na de teloorgang van de Socialistische Republiek Slovenië hadden hervormingen geleid tot verhoogde huren en inperkingen van de huurbescherming.¹⁷⁵ De verzoekers halen een beslissing van het ECSR aan (*FEANTSA t. Slovenië*) over dezelfde feiten, waarin het Comité bepaalde dat Slovenië art. 31 ESH (herzien) geschonden had.¹⁷⁶ Het Comité concludeerde dat Slovenië in het nieuwe privatiseringsbeleid onvoldoende rekening had gehouden met de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de voormalige sociale huisvesting, waardoor het recht op huisvesting ex art. 8 EVRM en het recht op eigendom ex art. 1 Eerste Protocol (EP) bij het EVRM van het van de bewoners was aangetast.¹⁷⁷ Het Hof noemt de ESCR-beslissing, maar volgt deze niet, omdat de inbreuk op het recht op eigendom voorzien was bij wet, daar art. 31 ESH (herzien) geen resultaatsverplichting geeft, maar een inspanningsverplichting.¹⁷⁸ Ook was de inbreuk noodzakelijk in een democratische samenleving – er moest recht gedaan worden aan de oorspronkelijke eigenaren wiens huizen na de Tweede Wereldoorlog waren genationaliseerd – en diende deze een legitiem doel. Om dezelfde redenen was volgens het Hof geen sprake van een schending van art. 8 EVRM.¹⁷⁹

Hoewel het in beide uitspraken om dezelfde feitelijke situatie gaat, lopen de conclusies van het ESCR en het EHRM hier sterk uiteen. Dit lijkt deels te maken te hebben met het verschil tussen het recht op *respect for home* ex art. 8 EVRM en het recht op adequate huisvesting ex art. 31 ESC (herzien). Hoewel het EHRM, bijvoorbeeld in *Yordanova*, het recht op adequate huisvesting wel vaker betreft in zaken rondom art. 8 EVRM, hebben de twee rechten vooral het sociale aspect van bescherming van woning/huisvesting gemeen en niet het economische aspect dat bij het recht op adequate huisvesting hoort.¹⁸⁰ Daarnaast behandelt het ESCR collectieve klachten in plaats van individuele situaties, waardoor het meer ruimte heeft om beleid in algemene zin aan het recht op huisvesting te toetsen. Dit verschil wordt bijvoorbeeld duidelijk in de vraag of de door de Sloveense overheid veroorzaakte huurverhogingen leiden tot een schending van respectievelijk art. 31 ESC (herzien) en art. 8 EVRM. Het ESCR concludeert dat dit wel een schending oplevert, omdat Slovenië in algemene zin de belangen van de armste huurders onvoldoende heeft afgewogen.¹⁸¹ Het EVRM stelt dat er geen sprake is van een schending, omdat de verzoekers in kwestie niet hebben aangetoond dat zij zelf hun nieuwe huren niet kunnen betalen.¹⁸²

Tot slot benadrukte het Hof in een zaak over de Rotterdamwet, *Garib t. Nederland*, dat het zich niet snel mengt in vragen over de mate waarin, en wijze waarop, Staten de huizenmarkt moeten reguleren of geheel aan de vrije markt mogen overlaten.¹⁸³ In deze zaak stelde de verzoekster de eerder aangehaalde Rotterdamwet aan de kaak en verzocht het Hof te

¹⁷⁴ EHRM 13 oktober 2014, no. 14717/04 (*Berger-Krall en anderen t. Slovenië*), par. 4

¹⁷⁵ EHRM 13 oktober 2014, no. 14717/04 (*Berger-Krall en anderen t. Slovenië*), par. 44-45

¹⁷⁶ EHRM 13 oktober 2014, no. 14717/04 (*Berger-Krall en anderen t. Slovenië*), par. 96-102

¹⁷⁷ EHRM 13 oktober 2014, no. 14717/04 (*Berger-Krall en anderen t. Slovenië*), par. 98-99

¹⁷⁸ EHRM 13 oktober 2014, no. 14717/04 (*Berger-Krall en anderen t. Slovenië*), par. 190

¹⁷⁹ EHRM 13 oktober 2014, no. 14717/04 (*Berger-Krall en anderen t. Slovenië*), par. 276

¹⁸⁰ Rémiche, *HRLR* 2012/12, p. 795

¹⁸¹ ESCR 8 september 2009, no. 53/2008 (*FEANTSA t. Slovenië*), par. 72

¹⁸² EHRM 13 oktober 2014, no. 14717/04 (*Berger-Krall en anderen t. Slovenië*), par. 208 (zie ook par. 258)

¹⁸³ EHRM 6 november 2017, no. 43494/09 (*Garib t. Nederland*), par. 139

beoordelen of haar recht op vrijheid van vestiging ex art. 2 Vierde Protocol (VP) van het EVRM geschonden was.¹⁸⁴ Omdat vragen over de mate waarin staten de huizenmarkt moeten reguleren een overweging van ‘complexe sociale, politieke en economische problemen’ vereisen, is er volgens het Hof sprake van een ruime ‘margin of appreciation’.¹⁸⁵ Het concludeerde daarom dat Nederland, zowel met betrekking tot de Rotterdamwet in algemene zin als in de specifieke casus van de verzoekster, art. 2VP EVRM niet geschonden had.¹⁸⁶ Hoewel deze uitspraak de conclusie bevestigt dat uit de huidige EVRM-jurisprudentie geen verplichtingen rondom financialisering voortvloeien, suggereren de *dissenting opinions* van vijf van de rechters wel dat dit zou kunnen veranderen in de toekomst. Zo stelden zij dat de *margin of appreciation* nauwer is wanneer een bepaalde groep in de maatschappij zwaarder getroffen wordt door de maatregelen dan anderen (zoals hier het geval is).¹⁸⁷ Ook laat deze uitspraak zien dat naast het recht op adequate huisvesting (of hier: het recht op bescherming van de woning) andere rechten van belang kunnen zijn voor verplichtingen rondom financialisering van de huizenmarkt.

In tegenstelling tot het EHRM kan het HvJ EU zich wel direct uitspreken over het recht op adequate huisvesting ingevolge art. 34(3) Hv. Het HvJ EU is daarbij wel beperkt door de reikwijdte van het EU-recht – omdat huisvestingsbeleid daar officieel niet onder valt, kan het Hof alleen huisvestingsgerelateerde zaken bespreken via, bijvoorbeeld, aan de interne markt verwante beleidsterreinen.¹⁸⁸ Dit is in algemene zin een beperking voor de ontwikkeling van een ‘Europees recht op huisvesting’. Daarentegen zou het van het Hof de uitgelezen instantie kunnen maken voor het bevelen van de, door de Speciale Rapporteur voorgestelde, begrenzing van financialisering op de huizenmarkt.

De eerste zaak waarin het HvJ EU een uitspraak deed over art. 34 Hv was *Kamberaj*.¹⁸⁹ In *Kamberaj* voerde de Albanese meneer Kamberaj aan dat zijn aanvraag voor huurtoeslag in Italië onterecht was afgewezen. De lokale overheidsinstantie die over zijn aanvraag kon beslissen motiveerde het besluit op basis van het gebrek aan budget voor huurtoeslag voor onderdanen uit derde landen.¹⁹⁰ In twee van de prejudiciële vragen werd aan het HvJ EU voorgelegd of het onderscheid dat hierbij gemaakt werd tussen Unieburgers en burgers uit derde landen (die al langdurig in de Unie verblijven) in strijd is met art. 34(3) Hv.¹⁹¹ Het HvJ EU bevestigde dat huurtoeslag onder de reikwijdte van art. 34(3) Hv valt, en daarmee binnen de definitie van ‘core benefits’ uit richtlijn 2003/109.¹⁹² Hoewel deze uitspraak relevant is voor de Handvestjurisprudentie van het HvJ EU, gaat het Hof niet in op de concrete eisen die art. 34(3) Hv stelt aan huisvestingsbeleid.¹⁹³ Alle andere uitspraken waarin het HvJ EU art. 34 Hv aanhaalt gaan over andere vormen van sociale bijstand.¹⁹⁴

¹⁸⁴ EHRM 6 november 2017, no. 43494/09 (Garib t. Nederland), par. 3

¹⁸⁵ EHRM 6 november 2017, no. 43494/09 (Garib t. Nederland), par. 139

¹⁸⁶ EHRM 6 november 2017, no. 43494/09 (Garib t. Nederland), par. 157 & 166

¹⁸⁷ EHRM 6 november 2017, no. 43494/09 (Garib t. Nederland), dissenting opinion of judges Tsotsoria and judge de Gaetano, par. 3

¹⁸⁸ Domurath & Mak, *MLR* 2020, p. 2

¹⁸⁹ Kenna, *Housing Rights Watch* 2012/4, p. 2

¹⁹⁰ HvJ EU 24 april 2012, C-571/10 (*Kamberaj t. IPES*), par. 31-33

¹⁹¹ HvJ EU 24 april 2012, C-571/10 (*Kamberaj t. IPES*), par. 39

¹⁹² HvJ EU 24 april 2012, C-571/10 (*Kamberaj t. IPES*), par. 92

¹⁹³ Kenna, *Housing Rights Watch* 2012/4, p. 3

¹⁹⁴ Voor zover bekend op basis van de CURIA-database en de jurisprudentiedatabase van het Europees Bureau voor de grondrechten (FRA)

Zonder het recht op adequate huisvesting direct te benoemen, heeft het HvJ EU wel aan huisvestingsbeleid verwante uitspraken gedaan in procedures over, onder andere, mededinging, aanbesteding en EU-burgerschap.¹⁹⁵ Voor de ontwikkeling van het recht op huisvesting in de Unie zijn volgens Kenna en Morena met name de uitspraken over hypothecaire leningen waarin een beroep wordt gedaan op Europese consumentenrechtenwetgeving van belang.¹⁹⁶ In de literatuur over het recht op huisvesting en het HvJ EU worden dan ook vooral de zaken *Aziz*, *Sánchez Morcillo* en *Kušionová* besproken.¹⁹⁷ In *Aziz* wordt het Handvest helemaal niet aangehaald, in *Sánchez Morcillo* alleen art. 47 Hv (het recht op een doeltreffende voorziening in rechte) en in *Kušionová* art. 7 Hv (het recht op eerbiediging van privéleven), art. 38 Hv ('in het beleid van de Unie wordt zorg gedragen voor een hoog niveau van consumentenbescherming') en art. 47 Hv.¹⁹⁸ Zoals eerder benoemd met betrekking tot het EHRM, laat ook de jurisprudentie van het HvJ EU daarmee zien dat een mensenrechtelijk perspectief op financialisering van de huizenmarkt een bredere blik dan het recht op huisvesting alleen vereist.

Aziz, *Sánchez Morcillo* en *Kušionová* draaiden alle drie om de interpretatie van de Richtlijn oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten.¹⁹⁹ In de eerste uitspraak, *Aziz*, stelde het Hof dat de Spaanse wetgeving rondom hypothecaire leningen niet voldeed aan de eisen uit de richtlijn, omdat meneer Aziz zich niet kon verzetten tegen uithuiszetting op grond van een oneerlijk beding in de hypotheekovereenkomst.²⁰⁰ Hoewel het HvJ EU art. 34 – of het recht op huisvesting in algemene zin – hier niet noemt, geeft het in haar beoordeling wel extra gewicht aan het feit het hier het woonhuis van de familie van meneer Aziz betrof.²⁰¹ In *Sánchez Morcillo* ging het om een vergelijkbare situatie, en concludeerde het HvJ EU dat de – na *Aziz* aangepaste regelgeving – niet overeenkwam met art. 47 Hv omdat het de hypotheekverstrekker en hypotheeknemer in ongelijke rechtsposities bracht.²⁰² In *Kušionová* haalt het HvJ EU de EHRM-jurisprudentie over art. 8 EVRM aan, op basis waarvan maatregelen die kunnen leiden tot het verlies van een woonhuis getoetst moeten worden aan de eis van proportionaliteit.²⁰³ Het HvJ EU stelt dat er binnen het Unierecht een recht op onderdak (*right to accommodation*) bestaat op basis van art. 7 Hv dat nationale rechtbanken moeten betrekken in beslissingen rondom hypotheekovereenkomsten en de Richtlijn oneerlijke bedingen.²⁰⁴

Deze drie uitspraken hebben daarmee relatief het sterkste raakvlak met de financialisering van de huizenmarkt. In deze zaken versterkt het HvJ EU namelijk de positie

¹⁹⁵ Kenna & Simón-Moreno, *Eur Law J.* 2019/25, p. 610

¹⁹⁶ Kenna & Simón-Moreno, *Eur Law J.* 2019/25, p. 610

¹⁹⁷ Albanese, *Glob. Jurist.* 2019/19; Domurath & Mak, *MLR* 2020; Kenna & Simón-Moreno, *Eur Law J.* 2019/25

¹⁹⁸ HvJ EU 14 maart 2013, C-415/11 (*Aziz t. Caixa d'Estalvis de Catalunya*); HvJ EU 3 17 juli 2014, C-169/14 (*Sánchez Morilla en Abril García t. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A.*), par. 21; HvJ EU 10 september 2014, C-34/13 (*Kušionová t. SMART Capital*), par. 3-5

¹⁹⁹ HvJ EU 14 maart 2013, C-415/11 (*Aziz t. Caixa d'Estalvis de Catalunya*), par. 1; HvJ EU 3 17 juli 2014, C-169/14 (*Sánchez Morilla en Abril García t. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A.*), par. 1; HvJ EU 10 september 2014, C-34/13 (*Kušionová t. SMART Capital*), par. 1

²⁰⁰ HvJ EU 14 maart 2013, C-415/11 (*Aziz t. Caixa d'Estalvis de Catalunya*), par. 60

²⁰¹ HvJ EU 14 maart 2013, C-415/11 (*Aziz t. Caixa d'Estalvis de Catalunya*), par. 61

²⁰² HvJ EU 3 17 juli 2014, C-169/14 (*Sánchez Morilla en Abril García t. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A.*), par. 51

²⁰³ HvJ EU 10 september 2014, C-34/13 (*Kušionová t. SMART Capital*), par. 64

²⁰⁴ HvJ EU 10 september 2014, C-34/13 (*Kušionová t. SMART Capital*), par. 65

van burgers op de huizenmarkt ten opzichte van financiële instellingen en commerciële partijen, en benadrukt het dat het hier niet zomaar gaat om vastgoedtransacties, maar om plekken waar mensen wonen en hun gezinsleven genieten. Deze twee aspecten sluiten nauw aan bij de in hoofdstuk 2 beschreven *paradigm shift* die de Speciale Rapporteur van de VN voorstelt rondom het recht op huisvesting en de financialisering van de huizenmarkt. Kenna en Morena stellen dat deze uitspraken dan ook een eerste aanzet vormen van de ontwikkeling van het Europese recht op huisvesting, die doorgezet zou kunnen worden met betrekking tot, bijvoorbeeld, de Hypothekenrichtlijn.²⁰⁵ Domurath en Mak zijn daarentegen juist kritisch, omdat de ‘economische benadering’ via het consumentenrecht niet zorgt voor een substantiële ontwikkeling van het recht op huisvesting.²⁰⁶ Zij wijzen er onder andere op dat de drie uitspraken alleen de procedurele voorwaarden van hypothecaire leningen verbeteren en niet ingaan op de substantiële eisen die het recht op huisvesting stelt aan huisvesting.²⁰⁷ Toekomstige uitspraken zullen daarom moeten uitwijzen in welke mate het HvJ EU in, aan financialisering verwante zaken, bereid is om inhoudelijke eisen te stellen aan huisvestingswetgeving op basis van het recht op huisvesting.

²⁰⁵ Kenna & Simón-Moreno, *Eur Law J.* 2019/25, p. 621

²⁰⁶ Domurath & Mak, *MLR* 2020, p. 22

²⁰⁷ Domurath & Mak, *MLR* 2020, p. 23

CONCLUSIE

De aanleiding van deze scriptie vormde de documentaire ‘Push’, waarin Leilani Farha, de (inmiddels voormalige) Speciale Rapporteur voor het recht op huisvesting van de Verenigde Naties, gevolgd wordt tijdens haar mandaat. De documentaire laat zien hoe Farha nationale en lokale overheden ervan probeert te overtuigen dat zij hun beleid moeten herzien op basis van het recht op huisvesting, en met name kapitaalkrachtige private partijen op de huizenmarkt de wacht moeten aanzeggen.²⁰⁸ In deze scriptie is vanuit juridisch oogpunt onderzocht in hoeverre deze benadering van de zogeheten financialisering van de huizenmarkt overeenkomt met de bestaande mensenrechtelijke verplichtingen voor staten. Deze vraag is relevant, omdat daarmee samenhangt of burgers bij staten kunnen afdwingen dat financialisering op de huizenmarkt bestreden moet worden. Dit uitgangspunt leidde tot de onderzoeksvraag: ‘In hoeverre is de Nederlandse overheid op basis van het recht op adequate huisvesting verplicht het financialiseringsproces op de Nederlandse huizenmarkt tegen te gaan?’

De voorgaande hoofdstukken toonden aan dat er in het nationale, Europese en internationale mensenrechtelijk kader wel aanzetten tot een dergelijke verplichting te vinden zijn, maar dat van een echte verplichting op basis van het recht op adequate huisvesting (nog) geen sprake is. In de antwoorden op de deelvragen komen drie obstakels naar voren: de beperkte ontwikkeling van het recht op adequate huisvesting, de complexiteit van financialisering als sociaaleconomisch proces en de noodzaak om verder te kijken dan het recht op huisvesting alleen.

Met betrekking tot het eerste obstakel wordt uit de bespreking van het recht op huisvesting in de Nederlandse, Europese en internationale jurisprudentie duidelijk dat de Speciale Rapporteur een pioniersrol heeft ingenomen. Hoewel er in haar rapporten over financialisering van de huizenmarkt wel verwezen wordt naar bestaande kaders, is nog geen verplichting te ontwaren op basis waarvan staten private partijen moeten reguleren om te voorkomen dat zij het recht op huisvesting schenden door middel van het stimuleren van financialisering. In overeenstemming met haar stelling dat het recht op huisvesting onvoldoende ontwikkeld is, tonen de voorgaande hoofdstukken aan dat het recht op huisvesting nauwelijks inroepbaar is – en waar dat wel kan, gaat het om de symptomen van ongelijkheid op de huizenmarkt, niet de oorzaak.

Een terugkerend onderwerp hierbij is het onderscheid tussen het sociaaleconomische recht op huisvesting en het burgerrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (waaronder het recht op respect voor woning valt). Hoewel bijvoorbeeld in het Handvest geen formele hiërarchie bestaat tussen deze twee types rechten, bleek uit de praktijk van het recht op huisvesting dat het onderscheid relevant is voor de onderzoeksvraag. Hoewel verschillende instituties die zich bezighouden met het sociaaleconomische recht op huisvesting (de Speciale Rapporteur, VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten, ESCR) uitspraken hebben gedaan die relevant zijn voor financialisering, zijn hun uitspraken niet bindend voor staten. De instellingen die wel bindende uitspraken kunnen doen, zoals de Nederlandse rechterlijke macht, het EHRM en het HvJ EU, houden zich nauwelijks met het recht op

²⁰⁸ Zie: <https://www.pushthefilm.com/about/>

huisvesting bezig en hebben slechts (in een handvol zaken) verwezen naar dit recht op basis van het recht op respect voor woning.

Een tweede obstakel vormt de aard van financialisering als complex sociaaleconomisch proces, wat de juridische formulering van verplichtingen voor staten bemoeilijkt. Uit het eerste hoofdstuk werd duidelijk dat er veel wetenschappelijk bewijs is voor het bestaan van financialisering en voor de rol die staten spelen in het aanwakkeren van dit proces. Het bestaan en de gevolgen van dit fenomeen in Nederland zijn ook beschreven in de wetenschappelijke literatuur. Daarentegen komt uit het bestaande onderzoek nog niet duidelijk naar voren in hoeverre de Nederlandse overheid hier verantwoordelijk voor is, en daarmee mogelijk het recht op huisvesting schendt. Complicerende factoren zijn hierbij de vele verschillende actoren die betrokken zijn bij financialisering en de soms tegenstrijdige maatregelen die op het gebied van huisvesting genomen worden. Ook is er bij het recht op huisvesting sprake van een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatsverplichting, wat het vaststellen van een inbreuk (als er een verplichting zou bestaan) verder bemoeilijkt.

Tot slot bleek met name uit de bespreking van de Europese jurisprudentie dat er in de zaken die wel raakvlakken hebben met financialisering, (ook) andere rechten in het geding zijn. Hoewel er op basis van het recht op huisvesting dus nog weinig tastbare verplichtingen zijn rondom financialisering, zou een analyse van de combinatie van verschillende juridische strategieën en mensenrechtenstandaarden een optimistischer beeld kunnen opleveren. Toekomstig onderzoek zou zich hierop kunnen richten. Een andere invalshoek zou vergelijkend onderzoek kunnen zijn – bijvoorbeeld met betrekking tot jurisprudentie over klimaatverandering, waarbij de complexiteit van het onderliggende probleem ook lang een obstakel vormde voor het vaststellen van verplichtingen voor staten (en private partijen).

Er kan geconcludeerd worden dat er op basis van de onderzochte Nederlandse, Europese en internationale jurisprudentie rondom het recht op huisvesting, nog geen sprake is van bindende verplichtingen voor de Nederlandse overheid om het financialiseringsproces op de Nederlandse huizenmarkt tegen te gaan. Wel zijn er andere invalshoeken beschikbaar voor onderzoek naar deze ontwikkeling, waarvan duidelijk is dat deze tastbare gevolgen heeft voor de realisatie van het recht op betaalbare en toegankelijke huisvesting in Nederland. Ook tonen de rapporten van de Speciale Rapporteur, de uitspraak in de Tweebosbuurtprocedure en de uitspraken van het HvJ EU over hypotheekvoorwaarden aan dat er beweging zit in de ontwikkeling van het recht op huisvesting op het gebied van financialisering.

AANBEVELINGEN

Zoals gesteld, is financialisering van de huizenmarkt een complex probleem dat bovendien in Nederland nog maar beperkt aandacht heeft gekregen in wetenschappelijk onderzoek en beleidsadviezen. Daarentegen wordt uit het voorgaande ook duidelijk dat financialisering al wel ingrijpende gevolgen heeft op de Nederlandse huizenmarkt, en het bestaande kader rondom het recht op huisvesting hier onvoldoende tegen opgewassen is. Op basis van dit onderzoek worden daarom enkele aanbevelingen gedaan.

De eerste aanbeveling betreft dit verdere onderzoek. Zoals bleek uit de analyse in het eerste hoofdstuk, is er meer specifiek onderzoek nodig naar de ontwikkeling van financialisering op de Nederlandse huizenmarkt. Dit onderzoek wordt nu vrijwel exclusief gedaan binnen de sociale geografie, terwijl multidisciplinair onderzoek nodig lijkt te zijn om vast te stellen welk huisvestingsbeleid- en wetgeving financialisering in Nederland in de hand werkt. Dergelijk onderzoek zou zich, zoals hierboven toegelicht, ook moeten richten op de verschillende actoren die betrokken zijn bij financialisering op de huizenmarkt en de mate waarin overheden dit proces beïnvloeden in Nederland.

Dit onderzoek geeft ook aanleiding tot een aanbeveling voor burgers en belangenorganisaties die juridische actie willen ondernemen om financialisering van de huizenmarkt tegen te gaan. Aan hen kan worden aanbevolen om zich breder te oriënteren dan het recht op huisvesting alleen. Gelet op het specifieke mandaat van de Speciale Rapporteur voor het recht op huisvesting van de Verenigde Naties, is het logisch dat de mensenrechtelijke benadering van financialisering van de huizenmarkt zich tot nu toe voornamelijk op dit recht heeft gericht. De bevindingen in deze scriptie illustreren echter dat de verplichtingen op basis van het recht op huisvesting in veel gevallen alleen afdwingbaar zijn door middel van andere juridische routes, zoals het Europese consumentenrecht en andere rechten (o.a. het recht op eigendom en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer).

Tot slot leiden de bevindingen in deze scriptie tot aanbevelingen voor de wetgever, met name op landelijk niveau. Hoewel deze scriptie aantoont dat de overheid nog niet verplicht kan worden om het recht op huisvesting centraal te stellen in huisvestingsbeleid rondom financialisering, verdient het wel aanbeveling om gehoor te geven aan deze oproep van de Speciale Rapporteur. De analyse van de Nederlandse huizenmarkt toont immers aan dat financialisering een urgent probleem is met merkbare gevolgen voor het recht van mensen op toegang tot (betaalbare) huisvesting. Er kan gesteld worden dat financialisering daarmee raakt aan de grondwettelijke opdracht tot zorg voor woonvoorziening – die volgens overheidsrapportages ook noopt tot ‘de markt bij (..) sturen op de beschikbaarheid van woningen’.²⁰⁹ De gevolgen van financialisering onderstrepen daarmee dat huisvestingsbeleid vanuit mensenrechtelijk oogpunt aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. Een eerste stap zou daarom kunnen zijn om het recht op huisvesting actief te betrekken in wetgevingsprocedures rondom huisvestingsbeleid – bijvoorbeeld door in de memorie van toelichting toe te lichten wat de (mogelijke) impact van het beleid is op de realisatie van het recht op huisvesting van de burgers in kwestie.

²⁰⁹ *Staat van de Woningmarkt 2020*, p. 6

Om echt gehoor te geven aan de oproep tot een *paradigm shift* is echter een actievere benadering nodig. Sommige recente wetsvoorstellen – bijvoorbeeld over regulering van de vrije huursector of een zelfwoonplicht²¹⁰ – sluiten al aan bij deze mensenrechtelijke benadering van financialisering. Deze voorstellen zijn positieve ontwikkelingen met betrekking tot de realisatie van het recht op huisvesting, maar zijn nog geen onderdeel van een bredere strategie op basis van het uitgangspunt dat woonhuizen in de eerste plaats zijn om in te wonen. Dit onderzoek illustreert dat financialisering geïntegreerd beleid vereist, waarin ook aandacht is voor fiscaal beleid en voor de onderlinge verbanden tussen de sociale huursector, de vrije huursector en de koopsector.

²¹⁰ EK 2020/2021, 35 488, A; EK 2020/2021, 35.517, A

LITERATUURLIJST

Aalbers, *IJURR* 2013/37

M.B. Aalbers, 'Debate on Neoliberalism in and after the Neoliberal Crisis', *IJURR* 2013/37, afl. 3, pp. 1053-1057

Aalbers 2016

M.B. Aalbers, *The Financialization of Housing: A political economy approach*, Londen: Routledge 2016.

Aalbers, Rolnik & Krijnen, *Hous. Policy Debate* 2020/30

M.B. Aalbers, R. Rolnik & M. Krijnen, 'The Financialization of Housing in Capitalism's Peripheries', *Hous. Policy Debate* 2020/30, afl. 4, pp. 481-485

Aalbers, van Loon & Fernandez, *IJURR* 2017/41

M.B. Aalbers, J. van Loon & R. Fernandez, 'The Financialization of a Social Housing Provider', *IJURR* 2017/41, afl. 4, pp. 572-587

Advies inzake het conceptwetsvoorstel wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek 2014

Advies inzake het conceptwetsvoorstel wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, publicatie van het College voor de Rechten van de Mens (september 2014), <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/35305>

Albanese, *Glob. Jurist.* 2019/19

R.A. Albanese, 'Within the Public-Private Divide. Right to Housing and Consumer Law in Recent European Private Law Trends', *Glob. Jurist.* 2019/19, afl. 2, pp. 1-15

Andre 2017

S. Andre, *The two sides of homeownership: security and insecurity*, (diss. Tilburg University), Ede: GVO Drukkers 2017.

Barkhuysen, van Emmerik & Voermans 2009

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & W.J.M. Voermans, *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker- of verdwijnpunt?* Alphen aan de Rijn: Kluwer 2009.

Besselink 2003

L. F.M. Besselink, 'De publieke taak en de sociale grondrechten; de betrekkelijke waarde van sociale grondrechten', in: J.W. Sap, B.P. Vermeulen & C.M. Zoethout (red.), *Publikaties van de Staatsrechtkring – Staatsrechtconferenties deel 7*, Deventer: Kluwer 2003, pp. 95-111.

Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes 2020

Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes, notitie van het Centraal Planbureau (maart 2020), <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-mrt2020-Beweging-op-de-woningmarkt-prijzen-en-volumes.pdf>

Birchall, *TLT* 2019/10

D. Birchall, 'Human rights on the altar of the market: the Blackstone letters and the financialisation of housing', *TLT* 2019/10, afl. 3-4, pp. 446-471

Bosma e.a. *Beleid en Maatschappij* 2018/45

J. Bosma, C. Hochstenbach, R. Fernandez & M. Aalbers, 'De politiek van buy-to-let', *Beleid en Maatschappij* 2018/45, afl. 3, pp. 288-298

Bruun, *CoA* 2018/38

M.H. Bruun, 'The financialization of Danish cooperatives and the debasement of a collective housing good', *Critique of Anthropology* 2018/38, afl. 2, pp. 140-155.

Byrne, *Housing Studies* 2020/35

M. Byrne, 'Generation rent and the financialization of housing: a comparative exploration of the growth of the private rental sector in Ireland, the UK and Spain', *Housing Studies* 2020/35, afl. 4, pp. 743-765

Cherednychenko, *EBOR* 2021/22

O.O. Cherednychenko, 'Two Sides of the Same Coin: EU Financial Regulation and Private Law', *EBOR* 2021/22, pp. 147-172

Christophers 2016

W.B. Christophers, 'Centring Housing in Political Economy', in: M.B. Aalbers (red.), *The Financialization of Housing: A political economy approach*, Londen: Routledge 2016, pp.

Cullen, *HRLR* 2009/9

H. Cullen, 'The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights', *HRLR* 2009/9, afl. 1, pp. 61-93

Desierto, *Geo. Wash. Int'l L. Rev.* 2012/44

D.A. Desierto, 'ICESCR Minimum Core Obligations and Investment: Recasting the Non-Expropriation Compensation Model during Financial Crises', *Geo. Wash. Int'l. L. Rev.* 2-12/44, afl. 3, pp. 473-520

***De sociale staat van Nederland 2020* 2020**

De sociale staat van Nederland 2020 2020, rapport van het SCP (9 september 2020), <https://digitaal.scp.nl/ssn2020/wonen/>

Domurath & Mak, *MLR* 2020

I. Domurath & C. Mak, 'Private Law and Housing Justice in Europe', *MRL* 2020, DOI: 10.1111/1468-2230.12557

***Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet* 1971**

Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1 (1971), <http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/>

Fernandez & Aalbers, *Housing, Theory and Society* 2017/34

R. Fernandez & M.B. Aalbers, 'Housing and Capital in the Twenty-first Century: Realigning Housing Studies and Political Economy', *Housing Theory and Society* 2017/34, afl. 2, pp. 151-158

Final report submitted by Mr. Rajindar Sachar, Special Rapporteur 1995

Final report submitted by Mr. Rajindar Sachar, Special Rapporteur: The right to adequate housing (12 July 1995), *UN Doc E/CN.4/Sub.2/1995/12*

General Comment no. 4

General Comment no. 4 on the right to adequate housing: art. 11(1) IVESCR, VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_4759_E.doc

General Comment no. 7

General Comment no. 7 on the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions, VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_6430_E.doc

Global Housing Watch 2020

Global Housing Watch, rapport van het Internationaal Monetair Fonds (29 September 2020), <https://www.imf.org/external/research/housing/>

Gotham 2009, IJURR 2009/33

K.F. Gotham, 'Creating liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis', *IJURR* 2009/33, afl. 2, pp. 355-371

Guide on Article 1 of Protocol No. 1 2020

Guide on Article 1 of Protocol No. 1, rapport van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (31 augustus 2020), https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf

Hans e.a. 2019

L. Hans, F. van der Harst, M. Tillema, P. De Vries & M. Francke, *Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt* (onderzoek Kadaster en Universiteit van Amsterdam), oktober 2019

Hochstenbach HTS 2017/34

C. Hochstenbach, 'State-led Gentrification and the Changing Geography of Market-oriented Housing Policies', *HTS* 2017/34, afl. 4, pp. 399-419

Hohmann, QMUL 2016/231

J.M. Hohmann, 'Principle, Politics and Practice: The Role of UN Special Rapporteurs on the Right to Adequate Housing in the Development of the Right to Housing in International Law', *QMUL* 2016/231, pp. 1-20

Hohmann 2018

J.M. Hohmann, 'The Right to Housing as an Aspect of the Right to an Adequate Standard of Living – Article 25(1)', in: H.C. Rivera (red.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Leiden: Brill Publishers

Individual Complaint Procedures Under the United Nations Human Rights Treaties

Individual Complaint Procedures Under the United Nations Human Rights Treaties, rapport van het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten (2013), <https://www.refworld.org/pdfid/5289d7f94.pdf>

Inventarisatie Plancapaciteit Mei 2021

Inventarisatie Plancapaciteit Mei 2021, rapport van ABF research in opdracht van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (28 mei 2021), <https://www.abfresearch.nl/publicaties/inventarisatie-plancapaciteit-mei-2021/>

Jacobs 2019

K. Jacobs, *Neoliberal Housing Policy: An International Perspective*, New York: Routledge 2019.

Jessop, *Social Anthropology* 2013/21

B. Jessop, 'Putting neoliberalism in its Time and Place: A response to the debate', *IJURR* 2013/21, afl. 1, pp. 64-74

Kenna, *Housing Rights Watch* 2012/4

P. Kenna, 'The Kamberaj Case and the EU Charter of Fundamental Rights', *Housing Rights Watch* 2012/4, pp. 1-3

Kenna & Simón-Moreno, *Eur Law J.* 2019/25

P. Kenna & H. Simón-Moreno, 'Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights', *Eur Law J.* 2019/25, pp. 608-622.

Leijten 2015

A.E.M. Leijten, *Core rights and the protection of socio-economic interests by the European Court of Human Rights* (diss. Universiteit Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015.

Leijten & de Bel, *NQHR* 2020/38

A.E.M. Leijten & K. de Bel, 'Facing financialization in the housing sector: A human right to adequate housing for all', *NQHR* 2020/38, afl. 2, pp. 94-119.

Lima, *Cities* 2020/105

V. Lima, 'The financialization of rental housing: Evictions and rent regulation', *Cities* 2020/105, pp. 1-9

McIntyre, *Tel. & New Media* 2021/22

A.P. McIntyre, 'Home Truths: Property TV, Financialization, and the Housing Crisis in Contemporary Ireland', *Tel. & New Media* 2021/22, afl. 1, pp. 65-82

Nolan *EUI Working Paper LAW* 2014/5

A. Nolan, 'Welfare Rights in Crisis in the Eurozone: Ireland', *EUI Working Paper LAW* 2014/5, pp. 30-41

O'Donovan *Int. J. Discrim. Law* 2016/1

D. O'Donovan, 'Breaking the cycle of discrimination? Traveller/Roma housing exclusion and the European Convention on Human Rights', *Int. J. Discrim. Law* 2016/1, pp. 5-23

Rapportage verhuurderheffing 2020

Rapportage verhuurderheffing 2020 en evaluatie heffingsverminderingen, rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (29 mei 2020), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/29/rapportage-verhuurderheffing>

Remiche, HRLR 2012/12

A Remiche, ‘Yordanova and Others v. Bulgaria: The Influence of the Social Right to Adequate Housing on the Interpretation of the Civil Right to Respect for One’s Home’ *HRLR* 2012/12, afl. 4, pp. 787-800

Report of the Special Rapporteur on adequate housing 2017

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 (18 januari 2017), *UN Doc A/HRC/34/51*

Rolnik, IJURR 2013/37

R. Rolnik, ‘Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights’, *IJURR* 2013/37, afl. 3, pp. 1058-1066

Staat van de Woningmarkt 2020

Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage 2020, rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (15 juni 2020), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-jaarrapportage-2020>

Stellinga 2015

B. Stellinga, *Europese financiële regulering voor en na de crisis*, Den Haag: WRR 2015.

Special Procedures of the Human Rights Council 2020

‘Special Procedures of the Human Rights Council’, OHCHR, <https://www.ohchr.org>.

States and real estate private equity firms questioned for compliance with human rights 2019

States and real estate private equity firms questioned for compliance with human rights, media statement of the UN Special Rapporteur on adequate housing and the UN Working Group on Business and Human Rights (26 maart 2019), <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24404&LangID=E>

Subedi, HRQ 2011/33

S.P. Subedi, ‘Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs’, *HRQ* 2011/33, pp. 201-228

Toegang tot de stad 2020

Toegang tot de stad: Hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen, rapport van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (september 2020), https://www.rli.nl/sites/default/files/toegang_tot_de_stad_website_def.pdf

Van den Eerenbeemt, Volkskrant 7 april 2021

M. Van den Eerenbeemt, ‘Aantal woningen van een miljoen of meer stijgt snel, net als het aantal betalers van villabelasting’, *Volkskrant* 7 april 2021

Van der Lee, NVM 29 maart 2021

M. van der Lee, 'Stijging huurprijzen vrije sector in dynamische huurmarkt', *NVM* 29 maart 2021

Van Gent, Hochstenbach & Uitermark *Urban Studies* 2018/55

W. Van Gent, C. Hochstenbach & J. Uitermark, 'Exclusion as urban policy: The Dutch 'Act on Extraordinary Measures for Urban Problems' *Urban Studies* 2018/55, afl. 11, pp. 2337-2353

Van Gent & Hochstenbach *IJHP* 2020/20

W. Van Gent & C. Hochstenbach, 'The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing' *IJHP* 2020/20, afl. 1, pp. 166-172

Van Sasse van Ijsselt 2018

P.B.C.D.F. Van Sasse van Ijsselt, *Realisering van Grondrechten: de rechtsplicht van de overheid tot de verwerkelijking van grondrechten bij botsende rationaliteiten en belangen in een rechtspolitieke context* (diss. Vrije Universiteit Amsterdam), Amsterdam: VU 2018.

Vlemminx, *NJCM-Bulletin* 2003/28

F. Vlemminx, 'Onze tadeloze sociale grondrechten in het licht van twintig jaar EVRM', *NJCM-Bulletin* 2003/28, afl. 3a, pp. 233-244.

Vols & Dyah Kusumawati, *Asia P. HR L.* 2020/21

M. Vols & E. Dyah Kusumawati, 'The International Right to Housing, Evictions and the Obligation to Provide Alternative Accommodation: A Comparison of Indonesia and the Netherlands', *Asia P. HR L.* 2020/21, pp. 237-269

Wetzstein, *Urban Studies* 2017/54

S. Wetzstein, 'The global urban housing affordability crisis', *Urban Studies* 2017/54, afl. 14, pp. 3159-3177.

Wijburg, *Housing Studies* 2020

G. Wijburg, 'The de-financialization of housing: towards a research agenda', *Housing Studies* 2020, DOI: 10.1080/02673037.2020.1762847

Wijburg & Waldron, *Critical Housing Analysis* 2020/7

G. Wijburg & R. Waldron, 'Financialised Privatisation, Affordable Housing and Institutional Investment: The Case of England', *Critical Housing Analysis* 2020/7, afl. 1, pp. 114-129

***Working paper* 1992**

The right to adequate housing: Working paper submitted by Mr. Rajindar Sachar, expert appointed pursuant to resolution 1991/26 of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (12 June 1992), *UN Doc E/CN.4/Sub.2/1992/15*

JURISPRUDENTIELIJST

Rb. Rotterdam 10 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:125

Rb. Den Haag, 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380

Hof 's-Hertogenbosch, 2 maart 2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BL6583

CRvB 11 oktober 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB5687

CRvB 9 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1009

EHRM 18 januari 2001, no. 27238/95 (*Chapman t. het Verenigd Koninkrijk*)

EHRM 6 december 2011, no. 7097/10 (*Gladysheva t. Rusland*)

EHRM 24 september 2012, no. 25446/06 (*Yordanova en anderen t. Bulgarije*)

EHRM 17 oktober 2013, no. 27013/07 (*Winterstein en anderen t. Frankrijk*)

EHRM 13 oktober 2014, no. 14717/04 (*Berger-Krall en anderen t. Slovenië*)

EHRM 6 november 2017, no. 43494/09 (*Garib t. Nederland*)

EHRM 24 oktober 2019, nos. 32949/17 en 34614/17 (*J.D en A. t. het Verenigd Koninkrijk*)

ECSR 4 februari 2008, no. 39/2006 (*FEANTSA t. Frankrijk*)

ESCR 8 september 2009, no. 53/2008 (*FEANTSA t. Slovenië*)

HvJ EU 24 april 2012, C-571/10 (*Kamberaj t. IPES*)

HvJ EU 14 maart 2013, C-415/11 (*Aziz t. Caixa d'Estalvis de Catalunya*)

HvJ EU 3 17 juli 2014, C-169/14 (*Sánchez Morilla en Abril García t. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A.*)

HvJ EU 10 september 2014, C-34/13 (*Kušionová t. SMART Capital*)

VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten 21 juli 2017, 5/2015, par. 12.2 (*Ben Djazia and Bellili/Spanje*)