

Sociale grondrechten onder druk

Een onderzoek naar de actuele stand van sociale grondrechten in Nederland



Opdrachtgever: Nederlandse Democratie Coalitie

Vrije Universiteit Amsterdam

Faculteit der Sociale en Geesteswetenschappen, afdeling Politicologie

Uitgevoerd door: Werkgroep Sociale Grondrechten (tweedejaars studenten Politicologie)

Begeleider: G.P. Luteijn

Aantal woorden: 19971

18 juni 2025

Dit onderzoek is tot stand gekomen door studenten in de volgende subgroepen, onder begeleiding van Geert Luteijn.

Subgroep 1 – *Onderzoek noodzaak constitutioneel hof*

- Tammo van Breedveld – 2825064
- Luca van Commenée – 2819771
- Roel Deé – 2775527
- Sofie Koopen – 2823438
- Vincent Suiker – 2820751

Subgroep 2 – *Wonen in de Gemeentepolitiek*

- Malak Ghailan – 2815718
- Yonis Ali – 2811723
- Pepijn Briels – 2805637
- Tarik Dinsi – 2764090
- Sophie Luikens – 2792002

Subgroep 3 – *De invulling van het recht op gezondheidszorg door niet-overheidsinstellingen*

- Samy Leeser – 2824602
- Jelle Leonhardt – 2815523
- Jens Pels – 2801861
- Kevin Tenney – 2648678

Subgroep 4 – *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*

- Tim de Koning – 2823561
- Tijmen van Olffen – 2628018
- Angelos Vlahos – 2822131
- Teun van Wanrooij – 2825147

Subgroep 5 – *Hoe beroepen protestbewegingen in het hoger onderwijs zich op sociale grondrechten in hun verzet tegen bezuinigingen?*

- Sasja Borm – 2755846
- Tessel Brouwers – 2812138
- Darec Dernison – 2822940
- Duko Goedegebuure – 2812816
- Jamie Shalders – 2784015

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Onderzoek noodzaak constitutioneel hof	8
De afdwingbaarheid van sociale grondrechten	21
Wonen in de Gemeentepolitiek	29
De invulling van het recht op gezondheidszorg door niet-overheidsinstellingen	41
De afdwingbaarheid van sociale grondrechten	51
Hoe beroepen protestbewegingen in het universitaire onderwijs zich op sociale grondrechten in hun verzet tegen bezuinigingen?	59
Beleidsaanbevelingen	70
Bibliografie	74

Inleiding

De toeslagenaffaire heeft recentelijk in Nederland een hoop stof doen opwaaien en bovenal veel burgers een hoop ellende bezorgd. Een schrijnend voorbeeld van het disfunctioneren van de sociale grondrechten, zoals vastgelegd in artikelen 19 t/m 23 van de Grondwet. Reden genoeg om te onderzoeken hoe deze rechten in de praktijk functioneren.

Dit rapport is opgesteld door Bachelor studenten Politicologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam in opdracht van De Nederlandse Democratie Coalitie (NDC). De NDC is een samenwerkingsverband van Nederlandse NGO's die zich inzetten voor het versterken en verdedigen van de democratie in Nederland en daarbuiten. Op de website is meer informatie over de NDC te vinden: <https://democratiecoalitie.nl/>. Binnen dit project is in verschillende subgroepen gewerkt aan de overkoepelende hoofdvraag: "Hoe kunnen sociale grondrechten bijdragen aan (kwaliteit van) de Nederlandse democratie?" De NDC bestaat uit 15 partners en meer dan 500 bondgenoten. Momenteel werkt de NDC aan een proeve van een nieuwe Grondwet, met bijzondere aandacht voor de sociale grondrechten.

De artikelen 19 t/m 23 van de Nederlandse Grondwet staan bekend als de sociale grondrechten. Hiermee moet onder meer voldoende zorg, onderwijs en huisvesting worden gewaarborgd. In de recente geschiedenis heeft Nederland te maken gehad met verschillende crises die raken aan de sociale grondrechten. Denk hierbij aan de gaswinning problematiek in Groningen en de toeslagenaffaire, waarbij ouders die kinderopvangtoeslag ontvingen, onterecht werden bestempeld als fraudeur, met grote schulden, uithuisplaatsingen van kinderen en psychische klachten tot gevolg. Hierdoor is er hernieuwde aandacht ontstaan voor de mogelijkheid van constitutionele toetsing waarbij het zeer de vraag is of zo'n mogelijkheid ook voor de sociale grondrechten wenselijk wordt geacht.

In Nederland mogen rechters vooralsnog niet toetsen aan de Grondwet, het is zelfs verboden volgens artikel 120 van de Nederlandse Grondwet. Dit betreft de zogenaamde justitiabiliteit, oftewel de geschiktheid van sommige juridische zaken om door de rechtbank te worden behandeld en de grenzen waaraan de rechterlijke macht in deze is gesteld. Hierdoor zijn grondrechten niet of moeilijk juridisch afdwingbaar. De landelijke politiek probeert hier al een tijd verandering in te brengen. Twee jaar terug betrof dat voormalig-Tweede Kamerlid Pieter Omtzigt, die graag een constitutioneel hof in Nederland ziet (Omtzigt, Heijl, & Heldens, 2022-

2023). Een constitutioneel hof is een apart orgaan, ook wel een rechtscollege genoemd, dat toetst of wetten en overheidsmaatregelen al dan niet in strijd zijn met de fundamentele vrijheden zoals vastgelegd in de Grondwet. De vraag die in dit rapport aan de orde komt, is of de grondwet moet worden aangepast om de effectiviteit daarvan op het gebied van sociale grondrechten te vergroten.

Het onderzoek naar de sociale grondrechten is gedaan op basis van een analyse van bestaande literatuur en het doen van interviews bij een grote diversiteit aan personen die op verschillende manieren bij dit onderwerp betrokken zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om (lokale) politici, rechters, hulpverleners (zowel professionals als vrijwilligers), relevante denkers op dit gebied, van academici tot personen in het werkveld.

De eerste subgroep heeft zich gericht op de vraag waarom sociale grondrechten worden vermeden in de parlementaire debatten over een constitutioneel hof.

Subgroep twee heeft onderzocht hoe sociale grondrechten kunnen worden afgedwongen voor de rechter.

Bij Subgroep drie lag de focus op het grondrecht op wonen waarbij is onderzocht hoe de gemeentepolitiek daartegenaan kijkt.

Het onderzoek van de vierde subgroep richtte zich op de vraag hoe burgers gebruik maken van het grondrecht op zorg waarbij de focus lag op niet-overheidsorganisaties

De laatste subgroep (nummer vijf) heeft onderzocht hoe protestbewegingen in het universitaire onderwijs zich op sociale grondrechten beroepen in hun verzet tegen bezuinigingen.

Als onderzoeksmethode is in alle gevallen gekozen voor een kwalitatief onderzoek ontwerp met als kern, al dan niet semigestructureerde, interviews. Analyse van de resultaten is of op puur kwalitatieve wijze gedaan of middels codering van de interviews.

De onderzoeken met de belangrijkste beleidsaanbevelingen in het kort.

1. Constitutioneel Hof

Een constitutioneel hof is een hof dat wetten in formele zin aan de Grondwet toetst. In Nederland hebben wij geen constitutioneel hof, sterker nog, constitutionele toetsing is verboden. Artikel 120 van de Grondwet verbiedt het toetsen van wetten aan de grondwet en verdragen (Bogaard & Uzman, 2022). Hiermee is Nederland een uitzondering in de Europa, de meeste landen hebben wel constitutionele toetsing.

Ons hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel van dit hoofdstuk richten wij ons op het debat over de haalbaarheid, wenselijkheid en noodzakelijkheid van constitutionele toetsing. In het tweede deel richten wij ons op het debat over de vraag: aan welke grondrechten zou dan getoetst moeten worden?

Beide debatten komen voort uit interviews met twaalf experts op het gebied van constitutionele toetsing. De geïnterviewden bestaan uit een beleidsmedewerker van NSC, een Kamerlid van GroenLinks-PvdA, een raadsadviseur bestuursrecht van de Raad van State en negen hoogleraren.

2. Juridische afdwingbaarheid

Het staat de rechter in principe vrij om sociale grondrechten mee te nemen in de overwegingen en oordeelsvorming. De kanttekening is dat de politiek voldoende beleidsruimte en -vrijheid moet hebben om keuzes te kunnen maken. Daarom dat rechters dit ook maar beperkt doen. Belangrijke oplossingsrichting hiervoor is: de erkenning van sociale grondrechten als gelijkwaardig aan klassieke grondrechten, zowel in juridische zin als praktische zin. Dit kan gerealiseerd worden door het belang van sociale grondrechten meer onder de aandacht te brengen, middels media campagnes gericht op het aanwakken van discussie binnen de maatschappij, politiek en rechtswetenschap. Er blijkt grotendeels consensus over het feit dat constitutionele toetsing ook betrekking op sociale grondrechten moet hebben. Een permanente lobby moet ervoor zorgen dat dit mogelijk wordt.

3. Het grondrecht op wonen in de gemeentepolitiek

Uit de interviews blijkt dat het recht op wonen door veel gemeenteraadsleden en wethouders belangrijk wordt gevonden, maar dat het op verschillende manieren wordt uitgelegd en uitgevoerd. In kleinere gemeenten is er vaak te weinig geld en personeel, terwijl grotere steden last hebben van trage regels en ingewikkelde samenwerking. Hierdoor krijgt niet iedereen in Nederland evenveel toegang tot goede en betaalbare woningen. Burgerparticipatie wordt

gezien door raadsleden en wethouders als essentieel instrument om vertrouwen te versterken en het recht op wonen concreet te maken. Mits dit serieus wordt aangepakt door gemeenten, kan dit bijdragen aan betere beleidsvorming en de versterking van de lokale democratie.

4. Burgerinitiatief zorg

De niet-overheidszorg organisaties blijken een belangrijke aanvulling op de door de overheid georganiseerde reguliere gezondheidszorg voor zorgbehoefte waar de reguliere zorg geen of onvoldoende invulling aan geeft. Het gaat hierbij vaak om zorg waarbij meerdere problemen tegelijkertijd spelen en waar de reguliere zorg geen passende oplossing voor heeft. Niet-overheidszorg organisaties weten daar beter en ook tegen lagere kosten oplossingen voor te bieden. De belangrijkste uitdagingen voor dit soort informele zorg organisaties is het verkrijgen en ook op lange termijn behouden van voldoende financiële middelen en menskracht. Belangrijke oplossingsrichting hiervoor is: het wettelijk waarborgen van structurele financiering zonder dat voor het verkrijgen daarvan lange en arbeidsintensieve bureaucratische procedures nodig zijn. Daarnaast het concretiseren en juridisch afdwingbaar maken van het grondrecht op gezondheidszorg, al dan niet door aanpassing van de grondwet zelf of door aanvullende onderliggende concrete wetgeving op dit gebied.

5. Onderwijs

Hoewel het recht op onderwijs internationaal erkend wordt als een fundamenteel mensenrecht, is de juridische verankering ervan in Nederland beperkt. Dit recht wordt namelijk slechts impliciet opgenomen in de Grondwet en dit roept vragen op over de mate waarin burgers zich hier daadwerkelijk op kunnen beroepen. Op dit moment bevinden we ons in tijden van politieke en financiële druk, zoals bij bezuinigingen op het universitair onderwijs, komt de betekenis van dit recht extra scherp naar voren. In dit sub onderzoek staat daarom centraal hoe het recht op onderwijs functioneert binnen een democratische rechtsstaat, en welke rol het speelt in maatschappelijke reacties op overheidsbeleid.

Wij hopen dat dit onderzoek en de bijbehorende adviezen, de NDC nieuwe inspiratie en inzichten zal geven. Ook hopen we hen te helpen bij het nemen van verdere acties om zo goed mogelijk op te komen voor de sociale grondrechten in Nederland.

Onderzoek noodzaak constitutioneel hof

Inleiding

Sinds 1848 geldt in de Nederlands een verbod op constitutionele toetsing van wetten in formele zin aan de Grondwet. Dit toetsingsverbod, verankerd in artikel 120 van de Grondwet, is een uitzonderlijk fenomeen in internationaal perspectief, in de meeste democratische rechtsstaten is toetsing door de rechter aan de Grondwet een vast onderdeel van het juridische systeem. In Nederland is het echter de wetgever, niet de rechter, die uiteindelijk beoordeelt of wetgeving in overeenstemming is met de Grondwet.

Het kabinet Schoof heeft in zijn regeerakkoord aangekondigd het toetsingsverbod deels te willen afschaffen. Het kabinet heeft gewerkt aan plannen voor de oprichting van een constitutioneel hof dat kan oordelen over de Grondwettigheid van wetten. Om dit hof mogelijk te maken wordt er voorgesteld om toetsing aan klassieke grondrechten wél mogelijk te maken, terwijl sociale grondrechten buiten beschouwing blijven. De vraag is waarom dat het geval is. In ons onderzoek wordt onderzocht wat de redenen zijn dat sociale grondrechten grotendeels worden vermeden in het debat over constitutionele toetsing. Daarbij worden de argumenten en overwegingen van juridische en politieke experts in kaart gebracht aan de hand van semi-gestructureerde interviews.

Theoretische kader

Tot op heden is in Nederland constitutionele toetsing van formele wetten en verdragen aan de Grondwet verboden. Dit is vastgelegd in artikel 120 van de Nederlandse Grondwet (Fleuren, 2008, p. 620; Rijksoverheid, z.d.). Het kabinet-Schoof heeft in het *regeerprogramma* opgenomen prioriteit te stellen voor het implementeren van constitutionele toetsing, waarvoor artikel 120 zal moeten worden aangepast of afgeschaft (Ministerie van Algemene Zaken, 2024, p. 83). Naast het (gedeeltelijk) opzeggen van het toetsingsverbod, werkt kabinet Schoof ook aan een ander voorstel, het oprichten van een constitutioneel hof (Uitermark, J. J. M., 2025, p. 2). Minister Uitermark presenteert deze twee voorstellen apart, maar voor een constitutioneel hof is het afschaffen van het toetsingsverbod noodzakelijk.

Het kabinet Schoof maakt bij deze voorstellen onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten. Volgens het kabinet zijn klassieke grondrechten negatieve vrijheden, waarbij burgers beschermd worden tegen onrechtmatig ingrijpen van de overheid (Uitermark, J. J. M., 2025, p. 6). Een voorbeeld van een klassiek grondrecht is Artikel 7 van de Grondwet: het recht op vrijheid van meningsuiting. Sociale grondrechten zijn daarentegen positieve vrijheden, die juist inspanningen van de overheid vereisen. Een voorbeeld van een sociaal grondrecht is Artikel 20 van de Grondwet: bestaanszekerheid. Dit Grondwetsartikel stelt de overheid verantwoordelijk voor de bestaanszekerheid en eerlijke verdeling van welvaart in Nederland (Vonk, 2023, p. 284).

Het kabinet Schoof is voorstander van het afschaffen van het toetsingsverbod aan klassieke grondrechten, de sociale grondrechten worden niet meegenomen (Uitermark, J. J. M., 2025, pp. 5-6). In dit hoofdstuk richten wij ons op het politieke debat over constitutionele toetsing en de rol van sociale grondrechten daarin. Onze onderzoeksvraag luidt: wat zijn de redenen dat het politieke debat over constitutionele toetsing zich voornamelijk richt op klassieke grondrechten? Eerst behandelen we constitutionele toetsing in zijn algemeenheid. Vervolgens beschrijven wij het debat over constitutionele toetsing en een Grondwettelijk hof in relatie tot de sociale grondrechten.

Het toetsingsverbod gaat over de vraag: wie interpreteert de Grondwet, de politiek of de rechterlijke macht (Rijksoverheid, z.d., p. 2). In Nederland heeft de politiek het laatste woord. De Eerste en Tweede Kamer zijn immers democratisch gelegitimeerd, in tegenstelling tot rechters (Leijten, 2024). Toch is dit rechterlijke toetsingsverbod vrij uniek in de wereld, de meeste landen hebben wel een vorm van toetsing van formele wetten aan de Grondwet (Mebius & Scholten, 2021; Venice Commission, 2021, p. 25). Het is echter wel mogelijk voor Nederlandse rechters om via internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), te toetsen aan grondrechten (Leijten, 2023, p. 7). Dit is vastgelegd in artikel 93 en 94 van de Grondwet (Sillen, 2025).

Als rechters op deze manier grondrechten kunnen beschermen in Nederland, waarom zouden we dan het toetsingsverbod afschaffen? Volgens hoogleraar Leijten (2023), gespecialiseerd in constitutioneel recht, kan juist een symbolische maatregel de Grondwet belangrijker maken en zo de “constitutionele cultuur” verbeteren (Leijten, 2023, p. 9). Bovendien duurt de Europese route vaak jaren en stelt het alleen een minimumbescherming (Omtzigt, 2023, p. 4). Een tweede

argument voor het afschaffen van het toetsingsverbod is betere rechtsbescherming voor burgers (Uitermark, J. J. M., 2025, pp. 1-3). Het derde argument voor constitutionele toetsing is dat er meer dialoog zal ontstaan tussen de wetgevende en rechterlijke macht bij het maken van nieuwe wetten (Vonk, 2023; Groen & Munneke, 2023, pp. 264-265). Volgens hoogleraar socialezekerheidsrecht Vonk (2023) leidt meer dialoog tussen de staatsmachten juist weer tot betere rechtsbescherming.

Er is kritiek op het onderscheid van sociale en klassieke grondrechten dat kabinet Schoof hanteert bij het voorstel voor het (gedeeltelijk) afschaffen van het toetsingsverbod. Zo beargumenteren Leijten (2025) en hoogleraar staatsrecht Sillen (2025) dat de klassieke grondrechten vaak toch inspanning van de overheid vereisen, zoals het waarborgen van het demonstratierecht door de politie. Verder zien zij dat de sociale grondrechten de overheid soms beperken. Zo mag de overheid bijvoorbeeld niet zomaar het rookverbod in cafés terugdraaien.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties noemt als hoofdargument voor het vermijden van toetsing aan sociale grondrechten “politisering van de rechtspraak”. Kabinet-Schoof vindt dat de sociale grondrechten meer politiek van aard zijn, waardoor het toetsen van rechters aan deze sociale grondrechten kan leiden tot het verwijt aan rechters dat zij politiek gekleurd zijn (Uitermark, J. J. M., 2025, p. 6).

Hoogleraar Vonk (2023) betreurt het vermijden van de sociale grondrechten bij het debat over het afschaffen van artikel 120 van de Grondwet. Hij beargumenteert dat toetsing aan sociale grondrechten “structurele tekortkomingen in de wet” zal aankaarten. Dit geeft wetgevers de mogelijkheid om hun wetsvoorstellen te verbeteren (Vonk, 2023, p. 291).

Volgens hoogleraar algemene rechtswetenschap Schutgens (2023) is het debatteren over een constitutioneel hof in Nederland complex, aangezien het nog niet bestaat (Schutgens, 2023, pp. 123-124). Een belangrijke keuze is de vraag, welke rechters mogen dan gaan toetsen aan de Grondwet? Dit kan via gespreide toetsing, waarbij alle rechters wetten mogen toetsen aan de Grondwet. Maar het kan ook met een speciaal gerechtshof, een constitutioneel hof (Schutgens, 2023, pp. 122-123). Schutgens is voorstander van gespreide toetsing.

Hoogleraar Schutgens ziet argumenten voor een constitutioneel hof. Zo krijg je gespecialiseerde constitutionele rechters en volgt er een breder mandaat voor constitutionele

rechtspraak (Schutgens, 2023, pp. 124-127). Verder is er meer rechtseenheid en kunnen constitutionele rechten beter beschermd worden. Een nadeel van een constitutioneel hof is dat er problemen kunnen ontstaan bij de benoemingsprocedure, bijvoorbeeld dat een kabinet alleen rechters kan benoemen op basis van politieke voorkeur. Een tweede nadeel volgens Schutgens is dat een constitutioneel hof het huidige proces meer complex maakt door botsingen met het supranationaal recht. Een ook is er angst dat rechterlijk activisme zal voorkomen waarbij de rechter de rol van de overheid overneemt.

Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is opgezet als een kwalitatieve, exploratieve studie. Aan de hand van semi-gestructureerde interviews zijn de standpunten van verschillende experts onderzocht met betrekking tot de vraag waarom sociale grondrechten doorgaans vermeden worden in het politieke debat over de invoering van een constitutioneel hof. Deze semi-gestructureerde vragen coderen wij handmatig om de verschillende argumenten weer te geven. Gecodeerde interviews zijn een goede manier om veel subjectieve informatie te verwerken in een onderzoek.

Interview Opzet

De interviewvragen zijn bedacht vanuit bestaande literatuur, politieke debatten en juridische artikelen. Ze zijn ontworpen om de hoofdvraag van het onderzoek, evenals gerelateerde deelvragen, effectief te kunnen beantwoorden. De literatuurstudie heeft hierbij geholpen om de contouren van het debat te schetsen en om gerichte, inhoudelijke vragen te formuleren.

In totaal zijn twaalf experts geïnterviewd. De geïnterviewden zijn geselecteerd op basis van hun expertise binnen het domein van de rechtsgeleerdheid en hun betrokkenheid bij het debat over constitutionele toetsing. Er is specifiek gekeken naar academische achtergrond, publicaties en deelname aan relevante politieke discussies. Wij hebben bijvoorbeeld alle deelnemers van het rondetafelgesprek over constitutionele toetsing in de Tweede Kamer uitgenodigd voor een interview.

De twaalf geïnterviewden experts bestaan uit: Een raadgever van de Raad van State, een Kamerlid van GroenLinks-PvdA, een beleidsmedewerker van Nieuw Sociaal Contract en negen hoogleraren. Het Tweede Kamerlid nam deel aan het rondetafelgesprek over

constitutionele toetsing. De beleidsmedewerker van NSC, Joelle Heijl, heeft meegeschreven aan de initiatiefnota van Pieter Omtzigt over een constitutioneel hof. Verder hebben alle hoogleraren iets gepubliceerd over constitutionele toetsing.

Voorafgaand aan elk interview is expliciet toestemming gevraagd om het gesprek op te nemen en het transcript te gebruiken voor onderzoeksdoeleinden. Bij online interviews werd een toestemmingsformulier via e-mail toegestuurd; bij fysieke interviews werd een papieren versie ter plekke ondertekend. Daarnaast is altijd mondelinge toestemming gevraagd voor opname. De geïnterviewden kregen de mogelijkheid om anoniem deel te nemen, en om delen van het gesprek *off the record* te houden.

Afname en verwerking van interviews

De interviews zijn afgenomen door twee studenten. Bij interviews is gebruikgemaakt van Microsoft Teams, inclusief de ingebouwde opname- en transcriptie functie. Als back-up is een aparte spraakopname gemaakt. In het geval van een fysieke opname kan het zijn dat de transcriptie sprekers niet automatisch onderscheidt, wat achteraf handmatig is gecorrigeerd.

De interviews zijn semigestructureerd uitgevoerd: de vragen zijn één voor één gesteld, met ruimte voor spontane vervolgvragen indien een antwoord verdere verdieping nodig had of als een interessante nieuwe invalshoek werd aangedragen. De spreektijd van de geïnterviewden werd bewust niet agressief ingeperkt, om de diepgang van het gesprek te waarborgen. Er is gekozen voor een open gespreksstijl in plaats van een rigide vragenlijst.

Na elk interview is het transcript opgeschoond, bij voorkeur door de interviewer zelf. Overbodige onderdelen zoals introducties, afsluitingen, vul taal en onbelangrijke zijpaden zijn verwijderd of licht herschreven. Fouten in de automatische transcriptie zijn gecorrigeerd door het audiobestand opnieuw te beluisteren. De opgeschoonde transcripties zijn thematisch geanalyseerd aan de hand van een codeboek dat deels is gebaseerd op literatuur, maar vooral inductief is opgebouwd vanuit de interviews.

Analyse en interpretatie

In dit eerste onderdeel van de analyse belichten wij het debat in Nederland over het invoeren van constitutionele toetsing en de wenselijkheid van een constitutioneel hof. Er zijn experts die

voor constitutionele toetsing zijn, maar een constitutioneel hof daarbij niet noodzakelijk achten. Verder is er een groep experts die stelt dat toetsing weinig zal veranderen en dat een constitutioneel hof overbodig is. Ten slotte is er een expert die voorstander is van constitutionele toetsing en een constitutioneel hof. Het is belangrijk op te merken dat deze opinies niet als strak afgebakende categorieën moeten worden gezien en vaak gebruiken verschillende groepen dezelfde argumenten.

Een argument tegen constitutionele toetsing is dat de wetgever, ofwel de Eerste en Tweede Kamer, het best in staat is om de Grondwet te waarborgen. In Nederland hebben wij gekozen om het primaat van de interpretatie van de Grondwet te leggen bij de politiek. Het afschaffen van artikel 120 van de Grondwet zal ertoe leiden dat die functie naar de rechter wordt verplaatst. Volgens van Sasse van IJsselt, bijzonder hoogleraar recht en religie en raadsadviseur staats- en bestuursrecht bij de Raad van State, is het argument dat de wetgever het best in staat is om te toetsen aan de Grondwet “niet meer valide” (P. van Sasse van IJsselt, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025). De politiek van landen om ons heen heeft dit mandaat ook niet meer, daar is constitutionele toetsing wel mogelijk. Dit is volgens Joëlle Heijl, beleidsmedewerker van NSC, ook een argument voor het schrappen van het toetsingsverbod.

Joseph Fleuren, hoogleraar algemene rechtswetenschap, ziet een aantal politieke veranderingen waardoor de politiek steeds minder rekening houdt met de Grondwet. Fleuren ziet dat het aantal juristen in de Tweede Kamer “zeer drastisch is afgenomen” en dat Kamerleden steeds meer onder druk staan door “fractiediscipline” en “coalitieverhoudingen” (J. Fleuren, persoonlijke communicatie, 3 juni 2025). Het afschaffen van het toetsingsverbod is volgens Fleuren de oplossing, de politiek zal betere kwaliteit wetgeving moeten maken, rekening houdend met de Grondwet, want anders kan de rechter er een streep door zetten. Meerdere experts delen deze mening. Zo ziet hoogleraar staatsrecht Munneke dat de “dichtgetimmerde hoofdlijnenakkoorden” ervoor zorgen dat de Tweede Kamer haar “mede wetgevende functie niet meer goed vervult” (S. Munneke, persoonlijke communicatie, 5 juni 2025).

Daartegenover staan experts die benadrukken dat het invoeren van constitutionele toetsing weinig zal veranderen ten opzichte van de huidige rechtsbescherming. Zo noemt hoogleraar staatsrecht Sillen dat de Nederlandse rechter al toetst aan mensenrechten via Europese verdragen. En in die verdragen, “daar staat vaak veel meer in dan in de Nederlandse Grondwet” (J. Sillen, persoonlijke communicatie, 28 mei 2025). Deze visie wordt gedeeld door hoogleraar rechten van de mens, Krommendijk, hoogleraar sociaal recht Roozendaal en hoogleraar

constitutioneel recht Leijten. Zo benadrukt Krommendijk: “als je Nederland vergelijkt met andere landen, dan hebben wij hier een rijke cultuur aan mensenrechten toetsing” (J. Krommendijk, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025). Heijl van NSC vindt dit argument niet valide, zij constateert dat de verdragen alleen een “minimumbescherming” bieden (J. Heijl, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025).

Een constitutioneel hof biedt volgens NSC betere rechtsbescherming en rechtseenheid voor individuen. Heijl legt uit dat rechters soms “tegenstrijdig oordelen in bepaalde uitspraken”, een constitutioneel hof is een instituut met de hoogste autoriteit, waardoor dit probleem opgelost wordt (J. Heijl, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025). Volgens Patrick Overeem, universitair docent politieke theorie, is een constitutioneel hof “helaas nodig” (P. Overeem, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025). Overeem ziet net als Fleuren dat er steeds minder juristen in beide Kamers zitten, waardoor de wetgevers minder kennis bezitten van het staatsrecht.

Toch zijn er best wat nadelen aan een constitutioneel hof. Ten eerste de benoemingsprocedure. Tweede Kamerlid Glimina Chakor, van GroenLinks-PvdA, vraagt zich af: “Wie komen er dan in te zitten?” (G. Chakor, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025). Hoogleraar staatsrecht Sillen vindt de benoemingsprocedure “gevaarlijk” (Sillen, persoonlijke communicatie, 28 mei 2025). Chakor en Sillen verwijzen beide naar Hongarije, waarbij het ontmantelen van de rechtsstaat begon bij de benoemingen van het constitutioneel hof. Het fenomeen waarbij de onafhankelijkheid van rechters in gevaar komt door politieke belangen, wordt politisering van de rechtspraak genoemd.

Naast de werkelijke onafhankelijkheid van rechters, is een tweede nadeel van een constitutioneel hof dat politieke leiders de onafhankelijkheid van rechters zullen aanvallen. Volgens hoogleraar Tollenaar, gespecialiseerd in constitutionele toetsing, wordt de onafhankelijkheid van rechters momenteel al in twijfel getrokken, rechters worden weggezet als “politieke deugdkeuzen die een bepaalde agenda proberen te verwerkelijken” (A. Tollenaar, persoonlijke communicatie, 4 juni 2025). Ook Fleuren ziet in toenemende mate dat de onafhankelijkheid van rechters mikpunt wordt voor politici: “Vroeger was het zo als politicus, je oefende geen kritiek op rechters uit, dat was gewoon *not done!*” (J. Fleuren, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025). Tollenaar concludeert dat de onafhankelijkheid van rechters: “... de bijl is het vertrouwen in onze democratische rechtsstaat” (A. Tollenaar,

Een derde nadeel is de onduidelijkheid over de vormgeving, en het mandaat van een constitutioneel hof. Zo vraagt Tollenaar zich af: "Mogen die constitutionele rechters dan wetten rechtstreeks toetsen aan de Grondwet of moeten ze wachten tot er een casus voorbij komt waarin iemand de Grondwettigheid van een wet aan de orde stelt?" (A. Tollenaar, persoonlijke communicatie, 4 juni 2025). Van Sasse van IJsselt van de Raad van State vraagt zich verder af hoe de relatie wordt tussen een constitutioneel hof en het EU-Hof in Luxemburg. Leijten erkent dit probleem ook: "Dus dan krijg je een *case* en daar beroept men zich zowel op het EVRM, als op de Grondwet ... Dat is een beetje onnodig ingewikkeld". (Leijten, persoonlijke communicatie, 5 juni 2025).

In dit tweede deel van onze analyse belichten wij het debat over het al dan niet meenemen van de sociale grondrechten, naast de klassieke grondrechten, bij het invoeren van constitutionele toetsing. Uit ons interview blijkt dat de hoogleraar politieke theorie Overeem voorstander is van het traditionele onderscheid, waarbij klassieke grondrechten leiden tot staatsonthouding en sociale grondrechten tot overheidsinspanningen. NSC deelt deze visie: "Het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten is er gewoon" (J. Heijl, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025). Zij zien sociale grondrechten als "open normen", wat bij hen de vraag oproept: "Wanneer heeft de overheid die taak voldoende behartigd?" (P. Overeem, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025).

Daartegenover argumenteren meerdere experts dat de tweedeling tussen klassieke en sociale grondrechten kunstmatig is. Onder hen noemt Krommendijk de tweedeling "raar" en "niet meer van deze tijd" (J. Krommendijk, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025). Volgens Munneke is het onderscheid juridisch niet meer houdbaar, in de praktijk gebruiken rechters de klassieke grondrechten ook voor positieve verplichtingen. Hierbij noemt Munneke, net als Sillen (2025), het voorbeeld van een demonstratie, waarbij de politie moet optreden om de veiligheid van de demonstranten te waarborgen.

Volgens Tollenaar vereisen sociale grondrechten overheidsinspanningen en "daarmee laat je ruimte aan de overheid om daar een goede invulling aan te geven en wat goed is en wat die invulling is ... dat is vaag" (A. Tollenaar, persoonlijke communicatie, 4 juni 2025). Fleuren vindt de sociale grondrechten helemaal niet *vaag* gedefinieerd, volgens hem is het duiden van

de sociale grondrechten als *vaag* een “relatief modern modeverschijnsel”. (J. Fleuren, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025). Zo stelt Fleuren de retorische vraag: “iedereen heeft recht op huisvesting, is dat vaag?” Verder heeft Leijten ook een kanttekening bij het definiëren van sociale grondrechten als *vaag*. Ook de klassieke grondrechten zijn “heel erg een debat”, bijvoorbeeld tijdens de avondklok, waarbij de vraag opkwam of de overheid de inperking van klassieke grondrechten wel goed had gemotiveerd (I. Leijten, persoonlijke communicatie, 5 juni 2025).

Alle geïnterviewden, op NSC na, gaven in het eerste deel van onze analyse aan een constitutioneel hof niet noodzakelijk te achten. Van Sasse van IJsselt, van de Raad van State, vindt een constitutioneel hof: “niet nodig” (P. Van Sasse van IJsselt, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025). En volgens Tollenaar past een constitutioneel hof “niet zo goed in ons Nederlandse systeem”. Fleuren sluit zich bij hen aan, “ik ben een heel groot voorstander van gespreide toetsing” (J. Fleuren, persoonlijke communicatie, 3 juni 2025). In de volgende alinea’s richten wij ons op het debat over de waarborging van sociale grondrechten in Nederland.

Zo acht Vonk, hoogleraar socialezekerheidsrecht, een constitutioneel hof niet noodzakelijk om sociale grondrechten waar te borgen, maar zou het “misschien wel bevorderlijk” kunnen zijn (G. Vonk, persoonlijke communicatie, 6 juni 2025). Fleuren beargumenteert dat de Grondwet, door een constitutioneel hof, “belangrijker wordt voor iedereen”. Daaronder vallen volgens Fleuren: formele staatsrechtelijke instituties, bedrijven en individuele burgers. NSC is tot op heden geen voorstander van het waarborgen van sociale grondrechten via een constitutioneel hof: “We zijn dan vooralsnog nu nog niet voorstander van de toetsing aan sociale grondrechten” (J. Heijl, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025). De reden hiervoor is dat de sociale grondrechten volgens NSC vaag gedefinieerd zijn. Door die interpretatieruimte kunnen rechters verschillende interpretaties geven aan de Grondwet. Volgens Heijl is een voordeel van een hof met sociale grondrechten: “Dat er gewoon dus weer een uniform en gezaghebbende uitleg van die sociale grondrechten zou zijn bij het Grondwettelijk Hof” (J. Heijl, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025).

Zou een constitutioneel hof de sociale grondrechten kunnen waarborgen? Volgens Van Sasse van IJsselt zal het toetsen van sociale grondrechten “complexer zijn dan zaken over klassieke grondrechten” (P. Van Sasse van IJsselt, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025).

Verschillende geïnterviewden stelden dat de sociale grondrechten niet duidelijk of vaag waren gedefinieerd, daarom pleiten van Sasse van IJsselt, Chakor en Vonk voor een duidelijke juridische verankering van de sociale grondrechten. Van Sasse van IJsselt stelt: “Het meer vastleggen van streefnormen en percentages en dat soort dingen bij sociaal beleid en sociale wetgeving. Dat je dan ook de rechter, als het erop aan zou komen, meer handvatten biedt” (P. Van Sasse van IJsselt, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025). Chakor continueert: “Laten we dat dan toetsbaar en meer concreet maken.” (G. Chakor, persoonlijke communicatie, 2 juni). Krommendijk, Tollenaar en Roozendaal stellen voor om bestaande internationale kaders te gebruiken. Leijten blijft echter kritisch: “Het openlaten van bepalingen kan juist zinvol zijn” (I. Leijten, persoonlijke communicatie, 5 juni 2025).

Het toetsen op sociale grondrechten is misschien wel complex, maar in sommige situaties is de nood tot ingrijpen onmisbaar. Volgens twee experts (Krommendijk, Vonk) moet er een kernrechtbenadering zijn waarbij de rechter alleen ingrijpt als de menselijke waardigheid in gevaar is. Vonk beschrijft een praktijkvoorbeeld: “Ga maar eens kijken hoe het ruikt in een daklozenopvang. Als het daarnaar stinkt, dan weet je: dit is niet goed. Dat is strijd met de menselijke waardigheid” (G. Vonk, persoonlijke communicatie, 6 juni 2025). Krommendijk benoemt hetzelfde idee: “Als iemand totaal geen dak boven zijn hoofd heeft... daar moet je als rechter in een Nederlandse rechtsstaat natuurlijk wel wat aan kunnen doen” (J. Krommendijk, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025).

Tegelijk waarschuwt Vonk, verwijzend naar Belgische rechter Danny Pieters: “Je moet ontzettend voorzichtig zijn om te interveniëren... daar zitten heel veel tegenstrijdige belangen.” (G. Vonk, persoonlijke communicatie, 6 juni 2025). Maar dit is niet voor alle geïnterviewden een gevaar, rechters kunnen namelijk heel genuanceerd oordelen, en iets wat in het verleden is laten zien door verschillende rechters, Chakor benoemt dan ook “rechters hebben laten zien dat ze daar heel prudent mee omgaan” (G. Chakor, persoonlijke communicatie, 2 juni).

Procedurele toetsing kan een alternatief zijn voor inhoudelijke toetsing. Deze benadering, genoemd door Leijten en Fleuren, richt zich op de kwaliteit van het beleidsproces. Fleuren beschrijft het Duitse model: “Ik ga na of de wetgever bij het opstellen van die wet aan de sociale grondrechten heeft gedacht, is dat debat gevoerd in het parlement?” (J. Fleuren, persoonlijke communicatie, 3 juni 2025).

Verder kan men ook het non-retrogressie-beginsel instellen om sociale grondrechten waar te borgen. Leijten stelt: “Als je een bepaalde standaard van bescherming hebt op het gebied van zorg, en je gaat daar plotseling onder zitten, dan moet je uitleggen waarom dat proportioneel is” (I. Leijten, persoonlijke communicatie, 5 juni 2025).

Een uniek alternatief is alleen genoemd door Roozendaal. Alleen toetsing op sociale grondrechten door instituties: “Laat vakbonden procederen over sociale grondrechten, niet individuele burgers” (W. Roozendaal, persoonlijke communicatie, 2 juni). Als klassieke grondrechten geschonden worden dan gaat het vaak over individuen. Maar als sociale grondrechten worden geschonden, dan zijn vaak grote groepen slachtoffers. Om het rechtssysteem te stroomlijnen is het beter om alleen groepen naar de rechter te laten stappen als het om sociale grondrechten gaat.

We hebben laten zien dat het politieke debat zich voornamelijk richt op de klassieke grondrechten, en niet op de sociale grondrechten. In het debat over constitutionele toetsing of dat nu door een constitutioneel hof gebeurt of via algemene rechterlijke toetsing blijft de focus van politici opvallend vaak beperkt tot de klassieke grondrechten. Sociale grondrechten worden stelselmatig buiten beschouwing gelaten. De vraag is waarom? Hoewel er uiteenlopende verklaringen bestaan, komen drie argumenten in het bijzonder regelmatig terug in de interviews met experts.

De eerste reden is de angst voor rechterlijke controle op sociaal beleid. De meest concrete genoemde reden is de politieke angst dat sociale grondrechten leiden tot rechterlijke inmenging in het sociaal-economisch beleid. Rechters zouden zich dan kunnen uitspreken over zaken die traditioneel tot het domein van de politiek behoren, zoals huisvesting of zorg. Chakor, Tollenaar, Krommendijk, Vonk en Roozendaal wijzen op deze angst. Chakor verwoordt dit treffend: “Angst dat je dan op de vingers getikt wordt en gaat dat de rechter niet op de plek gaat zitten van bijvoorbeeld de Kamer” (G. Chakor, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025).

De tweede reden is dat de klassieke rechten eenvoudiger toetsbaar zijn. Munneke, Van Sasse van IJsselt, Fleuren en Overeem wijzen erop dat klassieke rechten eenvoudiger juridisch te toetsen zijn. Overeem stelt: “Overtreding daarvan is makkelijker vast te stellen” (P. Overeem, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025). Van Sasse Van IJsselt benadrukt dat dit ook een bewuste politieke afweging is: “Coalitiepartijen snappen heel goed dat de klassieke

grondrechten makkelijker afdwingbaar zijn bij de rechter” (P. van Sasse van IJsselt, persoonlijke communicatie, 2 juni 2025).

En de laatste reden voor het vermijden van sociale grondrechten zijn juridisch, strategische en institutionele overwegingen. Van Sasse van IJsselt, Overeem en Munneke geven aan dat het vermijden van sociale grondrechten vaak voortkomt uit strategie. Het gaat dan niet om inhoudelijke bezwaren, maar om het politiek haalbaar maken van voorstellen. Overeem stelt: “Het is bedoeld om het draagvlak voor het constitutioneel hof te vergroten door het een beperkte taak te geven.”

De geïnterviewden zijn positief over constitutionele toetsing. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn: meer Grondwettelijk besef bij wetgever, meer Grondwettelijk besef bij burgers en rechters makkelijker een streep zetten door slechte kwaliteit wetgeving. Maar het idee van een constitutioneel hof roept meermaals de vraag op: "Voor welk probleem gaat een constitutioneel hof het antwoord zijn?" (Chakor, persoonlijke communicatie, 5 juni 2025). Een belangrijk argument tegen een potentieel constitutioneel hof is de politisering van de rechtspraak, wat vaak gestimuleerd wordt door rechts-populistische politici. Andere nadelen van een constitutioneel hof zijn de benoemingsprocedure, de vormgeving en de culturele afstand tot ons huidige rechtssysteem.

De geïnterviewden richten zich bij het voorstel van het afschaffen van het toetsingsverbod vooral op de klassieke grondrechten. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn: sociaal beleid laten toetsen door rechters is gevoelig voor het beeld van politisering van de rechtspraak, klassieke grondrechten zijn eenvoudiger te toetsen en er is minder politiek draagvlak voor toetsing aan sociale grondrechten. Hoe worden sociale grondrechten dan gewaarborgd in Nederland? Door middel van een kernrechtbenadering, non-retrogressie-beginsel en een duidelijke juridische verankering van de sociale grondrechten.

De afdwingbaarheid van sociale grondrechten

Inleiding

Hoe kunnen de sociale grondrechten juridisch worden afgedwongen? In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de twee schools of thought die uit de bestaande literatuur omtrent deze vraag kunnen worden herleid. De eerste school betreft de heersende leer waarin wordt gesteld dat sociale grondrechten ongeschikt zijn om juridisch afgedwongen te worden, en de rechter zich alleen zou moeten ontfemen over de klassieke grondrechten. De tweede school ziet dit anders, en veronderstelt dat het wenselijk is om sociale grondrechten juridisch afdwingbaar te maken, en dat dit op verschillende manieren kan worden bewerkstelligd.

Zoals eerder in dit onderzoek naar voren is gekomen, wordt momenteel de invoering van een constitutioneel hof in Nederland onderzocht. Een constitutioneel of Grondwettelijk hof is in

verschillende landen te vinden, zoals bij onze oosterburen en zuiderburen. In België kan een wetbepaling worden vernietigd, als het Grondwettelijk Hof oordeelt dat deze in strijd is met de Belgische Grondwet. In Duitsland kan het *Bundesverfassungsgericht* ook beslissen over conflicterende wetgeving in verschillende deelstaten. Overigens, kent het Koninkrijk der Nederlanden ook een voorbeeld van een constitutioneel hof. In Sint-Maarten, sinds 2010 een apart land binnen het Koninkrijk, toetst het hof op verzoek van de Ombudsman wetten die nog niet in werking zijn getreden op verenigbaarheid met de zogenaamde Staatsregeling, de nationale Grondwet van Sint-Maarten die ondergeschikt is aan de Nederlandse Grondwet.

Voorbeelden

Sint-Maarten is daarmee een goed startpunt om de centrale vraag te beantwoorden Hoe sociale grondrechten kunnen worden afgedwongen voor de rechter. De Staatsregeling van Sint Maarten richt zich namelijk niet enkel op de klassieke vrijheden (Staatsregeling, h.1, lid 1) maar ook op de sociale grondrechten (Staatsregeling h.1, lid 3). Zo staat vastgelegd dat voldoende werkgelegenheid, woongelegenheid en de volksgezondheid een aanhoudende zorg zijn voor de overheid, en zij deze dienen te bevorderen. De overheid treft hiervoor maatregelen of schept voorwaarden. Het Constitutioneel Hof van Sint Maarten heeft tot dusver slechts drie inhoudelijke zaken behandeld. De laatste daarvan, in 2021, richt zich deels op sociale grondrechten. De Ombudsman stelde dat bezuinigingen op arbeidsvoorwaarden (waaronder loonsvermindering) ten tijde van de COVID-pandemie in strijd waren met artikel 19 lid 1 van de Staatsregeling, die zich uitspreekt over de bestaanszekerheid en sociale zekerheid van de bevolking. Het Constitutioneel Hof heeft de Ombudsman geen gelijk gegeven: de bezuiniging was noodzakelijk om financiële steun van Nederland te krijgen, en daarbij niet buitenproportioneel, aangezien de laagste inkomens zijn ontzien en hardheidsclausules van toepassing waren (Constitutioneel Hof, 2021, p.26-30). Ondanks het geringe aantal zaken dat het hof in Sint Maarten heeft behandeld, laat dit voorbeeld zien dat toetsing aan sociale grondrechten binnen het Koninkrijk der Nederlanden wel degelijk mogelijk is.

Ook in Zuid-Afrika zijn zaken aangaande sociale grondrechten behandeld door het Constitutioneel Hof. Gloppen (2009, p.467-471) stelt dat uit het geval van de Soobramoney-zaak en de Grootboom-zaak, blijkt dat er een hele dunne lijn zit tussen een politieke of juridische behandeling van een zaak door het Constitutioneel Hof. Dit heeft grotendeels te maken met de politieke context van Zuid-Afrika, waarbij de president, ten tijde van deze zaken, veel politieke macht genoot. Dit heeft het Constitutioneel Hof belemmerd in het concrete

invulling geven van sociale grondrechten. De TAC-zaak aangaande HIV/AIDS laat zien dat het bewandelen van die dunne lijn een succesvolle strategie kan zijn. Doordat de sociale beweging rondom het falende HIV/AIDS-beleid in Zuid-Afrika breed gemobiliseerd was, waaronder binnen juridische en politieke kringen, bleek er voldoende maatschappelijke steun om het beleid aan te passen, wat het Constitutioneel Hof weer voldoende ruimte gaf om het beleid van de regering te bekritisieren. Hierdoor kon sociale verandering worden afgedwongen.

Theoretisch Kader

De klassieke school ziet het als onwenselijk om sociale grondrechten juridisch afdwingbaar te maken. In de Kamerbrief van 21 februari jongstleden (BZK, 2025) wordt voorgesteld toetsing aan klassieke grondrechten wel mogelijk te maken, maar toetsing aan sociale grondrechten niet: "Het kabinet is geen voorstander van toetsing aan sociale grondrechten, vanwege het risico van politisering van de rechtspraak en juridificering van de politieke besluitvorming". Dit lijkt op de argumentatie zoals Krajewski (p. 168, 2023) deze beschrijft: Bij de discussie over de nieuwe Poolse Grondwet die grofweg plaatsvondt tussen 1993 en 1997, werd vooral aandacht geschonken aan negatieve vrijheden (oftewel de klassieke grondrechten) en niet aan de positieve vrijheden (oftewel de sociale grondrechten), omdat die laatste niet werden gezien als vrijheden die juridisch afdwingbaar kunnen zijn vanwege een verondersteld gebrek aan objectieve interpretatie door rechters. Dit raakt aan het eerder genoemde concept van justitiabiliteit. Daarnaast zou het afdwingbaar maken van sociale grondrechten, de rest van de constitutie verzwakken. Tevens bestond er een vorm van politiek wantrouwen richting constitutionele toetsing, vanwege het bestaande spanningsveld tussen publiek gefinancierde sociale rechten zoals vormgegeven in de verzorgingsstaat, een heikel politiek punt waar veel ideologisch debat over wordt gevoerd, en de zeer feitelijke en universele basisrechten die veel makkelijker te controleren en garanderen zijn (Krajewski, p. 171, 2023).

Zaken zoals die in Sint Maarten, met betrekking tot overheidsbezuinigingen, worden bijvoorbeeld voornamelijk getoetst op procedurele gronden en niet op inhoudelijke gronden, vanwege de terughoudendheid van rechters om op de 'stoel van de politiek te zitten', en tegen de bestaande economisch-liberale orde te gaan door sociale rechten zwaarder te laten wegen dan budgettaire noodzaak (Krajewski, p. 172-174, 2023). Hoewel de zaken geen betrekking hadden op bezuinigingen, zagen we dit ook terug in de Soobramoney-zaak en de Grootboom-zaak, waarbij de angst om de politieke macht in Zuid-Afrika voor de voeten te lopen enorm was en daardoor terughoudendheid met betrekking tot kritiek op overheidsbeleid van toepassing was. Een ander mogelijk probleem van toetsing aan sociale grondrechten, is het

effect dat een rechterlijk oordeel kan hebben. Gloppen (2009, p.473) deelt de hypothese dat het afdwingen van bepaalde sociale grondrechten bij de rechter door één groep, negatieve gevolgen kan hebben voor een andere groep, of de samenleving als geheel. Sociale grondrechten zijn voor de meest kwetsbare mensen, de belangrijkste rechten. Het is echter bekend dat vooral de groepen in de samenleving met meer macht en financiële draagkracht, de toegang tot het recht gebruiken. Daarmee bestaat de angst dat het toetsen aan sociale grondrechten vooral zal worden gebruikt om het eigen belang van een selecte groep mensen te beschermen, in plaats van het algemeen belang.

De positieve school kijkt heel anders naar sociale grondrechten en het onderscheid dat met de klassieke grondrechten wordt gemaakt: sociale grondrechten zijn net zozeer grondrechten die bepaalde vereisten en verplichtingen met zich meebrengen en dus net zoals de klassieke grondrechten juridisch afdwingbaar zouden moeten zijn. Maes stelt dat de overheid betrokken is en moet zijn bij de verwezenlijking van alle grondrechten, opdat ieder mens het recht heeft zichzelf te ontplooien en de sociale, economische en culturele context zoals vormgegeven in de sociale grondrechten, daar van belang bij zijn (Maes, 2003, p.8). Volgens Gijsbert Vonk van de Rijksuniversiteit Groningen (2023) kan het sociaal-constitutioneel toetsingsrecht het mogelijk maken dat tekortkomingen in de wet via de rechter kan worden erkend, waarna de wetgever kan worden gedwongen het huiswerk nog eens over te doen. Daarbij zijn er voorbeelden waaruit blijkt dat de rechter wel degelijk kan toetsen aan sociale grondrechten, zij het op een subtiele manier.

Twee spraakmakende rechterlijke uitspraken, die over de Groningse gaswinning en de Urgendazaak, hebben betrekking- en zijn gemotiveerd op basis van artikel 21 van de Grondwet, die zich richt op bescherming en verbetering van het leefmilieu. Zodoende kan worden geconcludeerd dat, hoewel directe toetsing aan de Grondwet momenteel nog niet mogelijk is, het de rechter in principe vrij staat om sociale grondrechten mee te nemen in de motivering voor het uiteindelijke oordeel (Venema et al. 2024, p. 125-129). Het zou volgens deze school wenselijk zijn als dit vaker gebeurt, en juridisch verankerd zou worden. Er bestaat in principe consensus over de zogenaamde onthoudingsplicht die de overheid heeft om zich niet in de fundamentele vrijheden te mengen die hierdoor in het gedrang kunnen komen. Maar, de andere kant van de medaille is dat de overheid een positieve plicht heeft om de nodige maatregelen te nemen die ervoor moeten zorgen dat alle fundamentele rechten die inwoners genieten worden verzekerd (Maes, 2003, p. 184-185). Sociale grondrechten en klassieke grondrechten kunnen vanuit dit perspectief niet los van elkaar gezien worden. Er geldt net zo zeer een plicht om niet

de vrijheid van meningsuiting in het geding te laten komen, als dat de plicht geldt om te voorzien in voldoende woongelegenheid.

Concluderend bestaat er een verschil in perspectief tussen waar rechters zich wel en niet op mogen baseren met betrekking tot constitutionele zaken. Het blijkt mogelijk om sociale grondrechten te toetsen binnen ons Koninkrijk. In het geval van Sint Maarten is echter gebleken dat het Constitutioneel Hof erg terughoudend is met de behandeling van dit soort zaken. Ook in de Zuid-Afrikaanse voorbeelden blijkt deze terughoudendheid, hoewel de TAC-zaak aantoont dat met de juiste mobilisatiestrategie, het mogelijk is sociale verandering via de juridische weg te realiseren. Ook op andere wijzen is het mogelijk sociale grondrechten te betrekken in de oordeelsvorming rondom 'gewone' rechterlijke zaken. De vraag is hoe wenselijk dit is. De uitwerking van sociaal-Grondwettelijke verplichtingen is een politieke keuze, en dat vraagt om voldoende beleidsruimte en -vrijheid. Tegelijkertijd zijn sociale grondrechten geen vrijblijvendheid, en komen zij ook met bepaalde verplichtingen. Toetsing aan de Grondwet, inclusief sociale grondrechten, zou recht doen aan deze verplichtingen. Het zou mogelijk worden om een wet te verbeteren, danwel te vernietigen zoals in België. Dat zou het belang en de bescherming van de sociale grondrechten onderstrepen op een manier zoals nu niet het geval is.

Onderzoeksdesign

In dit onderzoek staat de vraag centraal: 'Hoe kunnen sociale grondrechten worden afgedwongen voor de rechter?' Om deze vraag te beantwoorden wordt een kwalitatieve onderzoeksstrategie gebruikt, met een nadruk op interviews met experts. Daarnaast wordt desk-research en documentanalyse gedaan naar relevante Grondwettelijke bepalingen, beleidsdocumenten en rapporten met betrekking tot constitutionele toetsing en sociale grondrechten. In de bestaande literatuur over de sociale grondrechten komt al grotendeels naar voren waarom sociale grondrechten niet toetsbaar zijn gemaakt en dit vooralsnog ook niet het plan is. Het gebruik van voorbeelden, ook wel case studies, achten wij erg zinvol om te voorkomen dat het onderzoek louter een juridische expositie wordt, maar dat er ook bepaalde beelden ontstaan over waar Nederland staat, zowel intern qua sociale grondrechten, als in bredere context. De interviewees die ons helpen in-depth kennis op te doen hebben voornamelijk een juridische achtergrond als rechter, beleidsmedewerker of rechtswetenschapper. Er is hen gevraagd waarom zij denken dat sociale grondrechten niet

toetsbaar zijn of worden, of zij er voorstander van zijn om dit wel te doen en welke consequenties zij zien voor de trias politica als we constitutionele toetsing, inclusief sociale grondrechten, mogelijk gaan maken. Samenvattend, de onderzoeksvraag zal worden beantwoord in de vorm van een advies, door middel van een mix van interviews en het analyseren van politieke en juridische documenten.

Analyse

Zoals eerder vermeld is de voornaamste aanleiding voor de hernieuwde aandacht voor sociale grondrechten en constitutionele toetsing, het voorstel van Pieter Omtzigt voor een constitutioneel hof. Omtzigt was een van de Tweede Kamerleden die het meest betrokken was bij het boven water krijgen van het toeslagenschandaal. De rechtbanken hebben in het rapport Recht vinden bij de Rechtbank een reflectie gegeven op het eigen handelen met betrekking tot de kinderopvangtoeslag en het handelen van de Belastingdienst. In het rapport (De Rechtspraak, 2021, p.16-17) komt naar voren dat het tot 2020 onmogelijk was om in brede zin het handelen van de Belastingdienst te beoordelen als te streng of onrechtvaardig. Die juridische ruimte was er niet, omdat er sprake was van zogenaamd dwingend recht. Hierbij wordt louter gekeken of er wordt voldaan aan de wet, en wordt buiten beschouwing gelaten of dit ook op een redelijke en evenredige manier is gebeurd. In theorie hadden rechtbanken het Europese recht bij zaken omtrent de kinderopvangtoeslag kunnen betrekken, maar dit is vaak niet gebeurd. Een belangrijke rol is weggelegd voor de Raad van State, die in 2014 de handelingswijze van de Belastingdienst met betrekking tot de wetten waar zij uitvoering dient te geven, bevestigde (De Rechtspraak, 2021, p.31-32). De wijze waarop de Belastingdienst te werk ging, kon daarmee op goedkeuring rekenen van de Raad van State, terwijl verschillende rechtbanken de Raad van State ertoe hebben willen bewegen om meer juridische ruimte te bieden, zodat getoetst kan worden op redelijkheid en evenredigheid. De rechtbanken stellen achteraf dat diverse besluiten met betrekking tot de toeslagen, de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel niet hadden doorstaan. Geconcludeerd kan worden is dat het toeslagenschandaal kon ontstaan door een te strenge wettelijke benadering door de Belastingdienst en de Raad van State. De vraag die rijst is: had het toeslagenschandaal voorkomen kunnen worden als constitutionele toetsing, inclusief toetsing aan de sociale grondrechten, mogelijk was geweest? Garanties zijn er niet, maar wij stellen dat de impact van het schandaal beperkt had kunnen worden. De reflectie van de rechtspraak (De Rechtspraak, 2021) gaat verder niet in op de mogelijke invloed van sociale grondrechten, maar het is aannemelijk dat als toetsing aan artikelen 20 (sociale zekerheid) en 22 (bestaanszekerheid) van

de Grondwet mogelijk was geweest, een rechter had kunnen zien dat terugvorderingen door de Belastingdienst het sociaal minimum in het gedrang zouden brengen en zou kunnen leiden tot (ernstige) armoede. De rechterlijke macht had, op basis van de sociale grondrechten, veel eerder en vaker tot het oordeel kunnen komen dat er sprake is van een onredelijke en onevenredige uitvoering van de wet.

Joseph Fleuren, universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit en Rechter-Plaatsvervanger, is een ferm tegenstander van het verbod om te toetsen aan de Grondwet (J. Fleuren, persoonlijke communicatie, 3 juni 2025). Een gevaar volgens hem is dat de rechterlijke macht verder onder druk komt te staan, wanneer we een constitutioneel hof zouden starten. Onder meer tijd is een probleem volgens Fleuren: "Als we elke keer dat de Grondwet in het geding kan komen, naar een constitutioneel hof moeten, dan zijn we zo een half jaar verder." Daarnaast beknot het volgens hem de vrijheid die gewone rechters nodig hebben om een uitspraak te doen. Fleuren is daarom voorstander van gespreide toetsing, oftewel constitutionele toetsing door alle rechters. Daarnaast, zo stelt hij, is een constitutioneel hof niet expliciet nodig om de sociale grondrechten te waarborgen. "Rechters mogen al toetsen aan verdragen, zoals het EVRM, dus daarom zou dat niet mogen voor onze eigen Grondwet?" Een bekend tegenargument is dat de sociale grondrechten te vaag zijn om aan te toetsen, maar Fleuren wil daar niets van weten: "Iedereen heeft recht op huisvesting of recht op een bestaansminimum. Ik vind dat niet vaag. Die 'vaagheid', dat is een relatief modern modeverschijnsel."

Ingrid Leijten van de Universiteit Tilburg vindt dat het in de eerste plaats de taak is van de democratisch-gelegitimeerde wetgever om die grondrechten te waarborgen. "Ik zie de rol van de rechter ook echt als stok achter de deur" (I. Leijten, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025). De bescherming van sociale grondrechten moet zich volgens Leijten vooral richten op de aanwezigheid van de juiste procedures, zodat mensen zich gezien en gehoord voelen. Overigens vindt de jurist het huidige voorstel in de Tweede Kamer geen goede ontwikkeling. "Wat ik dus problematisch zou vinden is als we constitutionele toetsing in Nederland (alleen voor klassieke grondrechten, red.) gaan toestaan en het gat tussen de klassieke en sociale grondrechten groter zouden maken". Zij pleit ervoor om het toetsingsverbod in het algemeen te schrappen, en een proportionaliteitseis toe te voegen aan de Grondwet, zodat duidelijk wordt waar de rechter op zou moeten toetsen.

Jan de Vries is co-directeur van het Straat Consulaat en ziet juridische afdwingbaarheid van sociale grondrechten niet als topprioriteit: "Artikel 120 GW schrappen is mooi en wel, maar

daarmee ben je er nog lang niet” (J. De Vries, persoonlijke communicatie, 11 juni). Hij stelt dat er al veel mogelijk is op individueel niveau, maar dat het voornaamste probleem de beperkte toegang tot het recht is juist voor de mensen die het nodig hebben. De Vries ziet wel mogelijkheden om iets in beweging te brengen middels juridische afdwingbaarheid: “Dat opent de weg naar strategisch procederen (...) Je moet daar ook een lobbystrategie omheen hebben, zodat je niet alleen afhankelijk bent van de uitkomst van een rechtszaak, maar dat je er ook politieke en maatschappelijke returning aan hebt kunnen geven.” We hoeven volgens hem namelijk niet te veel te verwachten van rechters, wijzend op hun rol bij het toeslagenschandaal: “Ze (rechters, red.) hadden gewoon alle ruimte om te kijken naar effect op de toepassing van de wet. Ik vind de zelfreflectie van de rechtspraak nog erg beperkt hierin.”

Volgens senior rechter Mark Bosch staat de rechtspraak positief tegenover constitutionele toetsing als ook sociale grondrechten. Ook stelt hij dat de rechtspraak geleerd heeft van het toeslagenschandaal: “Er is een bezinningsproces gestart, waarna een systeem is ingericht waarmee de signalerende rol van rechters, wanneer ze zien dat bepaalde wetgeving gaat knellen, serieuzer wordt opgepakt” (M. Bosch, persoonlijke communicatie, 12 juni). Bosch waarschuwt er wel voor dat rechters niet op de stoel van de wetgever moet gaan zitten. Er is voorzichtigheid geboden met het stellen van kaders, tegelijkertijd “is een van de problemen met de inspanningsverplichting wanneer de staat voldoende zijn best doet. Ja, zeg het maar (...) Toch denk ik wel dat we die inspanningsverplichtingen gewoon na moeten blijven streven.”

Ook professor Jasper Krommendijk ziet dat onder juristen consensus bestaat over het schrappen van het toetsingsverbod, ook voor de sociale grondrechten. Hij ziet dat er nog allerlei bezwaren worden opgetrommeld, van zwak geformuleerde inspanningsverplichtingen tot hoge kosten. “Maar je ziet dat belangenorganisaties vaker naar de rechter gaan, en vaker een beroep doen op mensenrechten en sociale grondrechten. Lang werd gedacht dat sociale grondrechten niet relevant zijn, maar dat zie je nu wel kantelen” (J.Krommendijk, persoonlijke communicatie, 11 juni). Krommendijk denkt dat het belangrijk is voor de Grondwettelijke cultuur en legitimiteit als het toetsingsverbod wordt afgeschaft. Daarnaast kan via een rechtsgang meer druk worden uitgeoefend om sociale grondrechten te erkennen. “Een zaak beginnen met meerdere maatschappelijke organisaties, die weer expertise hebben en weten hoe ze de politiek en de media moeten vinden, zorgt voor meer aandacht. Verandering heb je niet meteen, dus als je dat erg graag wil, heb je organisaties nodig die er achter gaan staan.”

Wonen in de Gemeentepolitiek

Literatuuronderzoek

De woningmarkt in Nederland staat onder druk. De woningnood is de afgelopen jaren uitgegroeid tot een van de urgentste maatschappelijke vraagstukken. Wonen is een fundamenteel grondrecht dat in artikel 22 van de Grondwet wordt erkend: “De bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid” (Overheid.nl, 2018). In de praktijk heeft de gemeente hier een cruciale rol in het bevorderen van dit grondrecht. De gemeenten zijn het bestuursniveau dat het dichtst bij de burger staat en hebben de verantwoordelijkheid om de burger te helpen met de woningbouw of het toewijzen van sociale huurwoningen. De wethouders en raadsleden staan centraal in het proces. Raadsleden bepalen het lokale woonbeleid door een grenslijn te stellen tussen de wethouders en het college van burgemeesters, en ze worden allebei gecontroleerd. De thema’s die ze behandelen zijn de woningnood, verduurzaming en betaalbaarheid. De wethouder is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en het onderhandelen met woningcorporaties, projectontwikkelaars en bewoners. In het noodgeval van woningtekort, zoals we dat nu zien in Nederland, is er vooral bij gemeenten hoge druk om nieuwe woningen te bouwen. Tegelijkertijd moet er ook rekening gehouden worden met de stikstofregels. Voor wethouders in de praktijk is het behandelen van maatschappelijke vraagstukken, en in het bijzonder wonen, nog altijd een complexe taak,

gezien verschillende omstandigheden en factoren. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek van Centre of Expertise Veiligheid en Veerkracht dat maatschappelijke gevoeligheden invloed hebben op hoe wethouders beleid framen en prioriteren. Wanneer het risico op escalatie hoog is, hechten wethouders er belang aan om belanghebbenden voorafgaand te betrekken (Geurtjes et al., p. 47). Draagvlak en toegankelijkheid zijn dus cruciaal in het beleidsproces. Woningvraagstukken vereisen keuzes in het bestuur waarin maatschappelijke gevoeligheden en betrokkenheid van belanghebbenden centraal staan. In dit literatuuronderzoek wordt zowel gekeken naar de formele wetgeving als naar de manier waarop lokale bestuurders met dit vraagstuk omgaan in de praktijk. Door deze twee invalshoeken te combineren, ontstaat een vollediger beeld van de spanningen en afwegingen die een rol spelen bij het realiseren van toegankelijke en rechtvaardige woonruimte in een tijd van woningnood.

Een peiling onder alle gemeenteraadsleden van Nederland heeft uitgewezen dat zij de problematiek rondom wonen het belangrijkste thema vinden voor de raadsperiode tussen 2022 en 2026 (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2022). Dat is geen verrassing, aangezien uit statistieken blijkt dat Nederland sinds 2022 kampt met een groot woningtekort, waarbij met name de starters en de middenklasse slachtoffer zijn van dit tekort (CBS, 2022). Van belang is het om te kijken welke rechten burgers hebben op wonen en welke laag van de overheid (rijk/provincie/gemeente) verantwoordelijk is voor dit onderwerp.

Om te beginnen: recht op wonen is in Nederland geen expliciet grondrecht dat afgedwongen kan worden bij de rechter (Van Montfort, 2020, p. 22-23). Artikel 22, lid 2 van de Grondwet bepaalt: 'Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg van de overheid' (Overheid.nl, 2018). Dit wetsartikel is een inspanningsverplichting voor de overheid, geen afdwingbaar recht (Van Montfort, 2020, p. 22-23). Toch is dit recht wel uitgediept in verschillende andere wetten en regels als taken voor de overheid. Zo is er in de Woningwet (Overheid.nl, 2025) regelgeving te vinden die zich richt op de kwaliteit en veiligheid van woningen en de bouwregelgeving. Dit is essentieel voor de invulling van 'voldoende woongelegenheid' in Nederland. Deze wet regelt ook de taken van gemeenten op het gebied van bouwen en wonen en speelt een rol bij de sturing op woningcorporaties die zich bezighouden met sociale huisvesting (Overheid.nl, 2025). Daarnaast is de Huisvestingswet 2014 (Overheid.nl, 2025) een belangrijke uitwerking van de wet, die gemeenten instrumenten biedt voor de verdeling van schaarse woonruimte en het beheer van de woonruimtes. Via deze wet kunnen gemeenten onder meer regels stellen voor bouwvergunningen en het toewijzen van

woningen aan specifieke groepen woningzoekenden. Hiermee geven ze invulling aan de zorgplicht voor een evenwichtige woonruimteverdeling over de burgers (Overheid.nl, 2025). Deze wetten en de daarop gebaseerde lagere regelgeving vormen zodoende het wettelijke fundament waarmee de overheid invulling geeft aan haar Grondwettelijke zorg voor voldoende woongelegenheid.

Een andere invalshoek die geanalyseerd kan worden, is hoe raadsleden en wethouders het grondrecht op wonen framen en prioriteren. Hiermee wordt bedoeld op hoe raadsleden en wethouders het recht op wonen vertalen in politieke taal en handelingen. Voor wethouders is het in de praktijk behandelen van maatschappelijke vraagstukken, in het bijzonder wonen, een complexe taak, gezien verschillende omstandigheden (Geurtjens et al., 2025, p. 26). Onrust die wordt ervaren vanuit de samenleving beïnvloedt volgens onderzoek van Centre of Expertise Veiligheid en Veerkracht de manier waarop wethouders bepaalde maatschappelijke vraagstukken omarmen. Zo dragen vraagstukken zoals wonen en gezondheid een gevoelsaspect dat tot onrustige reacties kan leiden bij inwoners (Geurtjes et al., p. 43). Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat wethouders in 13,7 procent van de gevallen belanghebbenden op voorhand spreken voordat beleid wordt vastgesteld. Wethouders hechten belang aan betrokkenheid en toegankelijkheid van beleid wanneer dit tot mogelijke escalaties kan leiden wanneer dat niet wordt gedaan (Geurtjes et al., p. 47). Het balanceren van toegankelijkheid, draagvlak, beleidsontwikkeling en uitvoering zou volgens wethouders het uitgangspunt van hun werkzaamheden moeten zijn. Vraagstukken zoals het permitteren van demonstraties en/of het doorvoeren van beleid omtrent wonen dat verschillende groepen binnen de samenleving raakt, zijn moeilijkheden binnen deze werkzaamheden. Volgens het onderzoek van Veiligheid en Veerkracht is het prioriteren en framen van vraagstukken zoals wonen als toegankelijk van belang om draagvlak te behouden. Concluderend kan het behandelen van het sociale grondrecht door wethouders verklaard worden op basis van bestuurlijke keuzes en maatschappelijke gevoeligheid. Draagvlak en toegankelijkheid binnen het beleidsproces.

Al met al zijn de verschillende invalshoeken nauw met elkaar verbonden. Ze grijpen in elkaar bij het ontstaan en het voortbestaan van de woningcrisis. Zo kon het juridische en bestuurlijke maatwerk binnen gemeenten vaak niet worden geleverd, mede door de toenemende woningtekorten. In Nederland geldt het aanpakken van het woningtekort als een inspanningsverplichting, die in belangrijke mate bij gemeenten ligt. Wanneer wethouders en gemeenteraadsleden zich dan wenden tot strategische framing om maatschappelijke onrust te

beperken, kan dit ten koste gaan van maatwerkoplossingen. Hierdoor kan een structurele aanpak van het woonprobleem niet worden opgelost. Tegen dit literatuuronderzoek luidt de hoofdvraag van dit rapport: *‘Hoe wordt het grondrecht op wonen gezien in de gemeentepolitiek?’* Dit rapport draagt met deze hoofdvraag bij aan een verbinding tussen de juridische en wetenschappelijke theorie en de praktijk, waarbij aan het einde van dit rapport mogelijke beleidsvoorstellen gedaan worden.

Onderzoeksontwerp en methodologie

Om de onderzoeksvraag: *hoe wordt het grondrecht op wonen gezien in de gemeentepolitiek?* te beantwoorden, wordt er gebruikgemaakt van literatuuronderzoek in combinatie met een kwalitatieve analyse van semigestructureerde interviews. Deze onderzoeksmethode maakt het voor ons mogelijk om een diepgaand inzicht te krijgen in hoe de respondenten; lokale bestuurders zoals raadsleden en wethouders, betekenis geven aan het recht op wonen, en hoe deze betekenis zich vertaalt naar de praktijk. Door de perspectieven van deze respondenten te verzamelen, krijgen we een beeld van hoe het grondrecht op wonen gezien wordt in de gemeentepolitiek. Het recht op wonen in Nederland, zoals eerder beschreven, is geen expliciet grondrecht dat kan worden afgedwongen bij de rechter (Van Montfort, 2020, p. 22-23). Daarom is het des te relevanter om te onderzoeken hoe lokaal bestuur dit recht interpreteert, vormgeeft en prioriteert.

Een belangrijk deel van het onderzoekskader zijn de gebruikte begrippen voor het onderzoek en de gebruikte codes. Een belangrijk kernbegrip in dit onderzoek is politiek framing. Daarmee wordt bedoeld: de wijze waarop politici en bestuurders het woningvraagstuk presenteren, bijvoorbeeld als een probleem van marktfalen, een tekort aan overheidsregie, of een gevolg van beleidskeuzes op hoger bestuursniveau. Deze framing beïnvloedt hoe het recht op wonen wordt geïnterpreteerd en welke oplossingen als haalbaar worden beschouwd. Door het vergelijken van antwoorden tussen respondenten uit verschillende gemeentetypen (klein-middel-groot), kunnen er patronen en verschillen tussen interpretaties en toepassing van het recht op wonen worden geïdentificeerd. Daarom wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten op basis van inwoneraantallen: kleine gemeenten (< 50.000 inwoners), middelgrote gemeenten (50.000 – 100.000 inwoners) en grote gemeenten (> 100.000 inwoners) (Digimonitor, 2025). Deze indeling maakt het mogelijk om lokale verschillen in politieke benadering en beleidspraktijk beter te duiden. Verder is burgerparticipatie een belangrijk begrip in dit onderzoek. Dit verwijst naar de actieve betrokkenheid van inwoners bij het lokale beleid en de besluitvorming. Het gaat om manieren waarop burgers invloed kunnen uitoefenen op plannen, projecten en besluiten van de gemeente die hun leefomgeving raken. Voorbeelden zijn burgeravonden waar gemeenteraadsleden of wethouders uitleg geven over de mogelijke plannen die de gemeente heeft voor de leefomgeving. Burgers kunnen op deze avonden actief hun stem laten horen. Een andere mogelijke vorm van burgerparticipatie is persoonlijk contact tussen de burger en het raadslid

of de wethouder, waarbij de burger eventuele zorgen of opmerkingen over de leefomgeving uit aan het raadslid of de wethouder.

Zoals eerder beschreven bestaat dit onderzoek uit een literatuurstudie en uit semigestructureerde interviews met 11 respondenten. Deze respondenten zijn allemaal actief in de gemeentepolitiek als raadslid, wethouder, bestuurder of fractievertegenwoordiger. Zij geven actief invulling aan het recht op wonen; de kennis die ze door deze taak bezitten kan een bijdrage leveren aan onze onderzoeksvraag.

De interviewvragen die werden gehanteerd tijdens de interviews hebben gediend als fundering, waarbij ruimte overbleef voor vervolgvragen en andere invalshoeken wanneer dit volgens de interviewer relevant bleek. De interviewvragen zijn opgesteld aan de hand van drie analytische dimensies, voortgekomen uit het theoretisch kader en in relatie tot de onderzoeksvraag. Ten eerste wordt er in de vragen aandacht besteed aan de normatieve oriëntaties van partijen en fracties, oftewel de waarden en principes die ten grondslag liggen aan hun kijk en handelen met betrekking tot het thema wonen. De tweede dimensie richt zich op de beleidspraktijk en realiteit, waaronder obstakels voor de realisatie van woningen, en bestaande maatregelen ter bevordering van de realisatie van woningen. Tot slot komt de institutionele en democratische context aan bod in de vorm van vragen betreffende bewonersparticipatie, de rol van de gemeente in woningbouw en de aard van samenwerking met woningcorporaties.

Door deze thematische richting aan te houden binnen de vraagstelling wordt er aansluiting gezocht bij de bredere vraag over de rol van sociale grondrechten binnen lokaal beleid. De interviewvragen staan genoteerd in de bijlage (zie Bijlage, p. 7).

Voorafgaand aan het coderen van de data wordt er een codeboek opgesteld vanuit de deductieve codeermethode, zodat de interviews bij het analyseren beter kunnen worden vergeleken met elkaar (zie bijlage, p. 7). Deze codes en data worden gecodeerd in het computerprogramma ATLAS.ti. Tijdens het coderen van de interviews worden eventuele overige codes toegevoegd, mocht dat nodig zijn. Deze techniek wordt inductief coderen genoemd. De mix van deze twee technieken maakt een flexibele analyse van de interviews mogelijk, met duidelijk gestructureerde onderzoekskaders.

Analyse en interpretatie

Uit de gecodeerde interviews komt naar voren dat het grondrecht wonen vaak theoretisch wordt erkend door raadsleden en wethouders, maar moeilijk in de praktijk wordt waargemaakt op gemeentelijk niveau, aangezien de interpretatie verschilt per raadslid, wethouder en politieke partij. Zo is er onder de linkse partijen in verschillende gemeenten een consensus dat het sociale grondrecht wonen gezien moet worden als een ‘sociale verantwoordelijkheid’. Een bestuurder van het dagelijks bestuur in Amsterdam beschrijft het sociale grondrecht als “Een fundament van de samenleving” (Anoniem, persoonlijke communicatie, 13 juni 2025). Een wethouder uit een kleine gemeente ziet het als zijn verantwoordelijkheid om voldoende locaties aan te wijzen waar gebouwd kan worden (Anoniem, persoonlijke communicatie, 27 mei 2025), maar vult daar ook op aan dat als het wetsartikel wijst op “...een dak boven je hoofd, maar niet hoe dat dak eruit moet zien”. Dit wijst op ruimte voor interpretatie van het Grondwetsartikel, terwijl de praktische invulling nog onvoldoende geconcretiseerd blijkt.

Dit wordt benadrukt door een fractievertegenwoordiger uit Amsterdam, die stelt dat het essentieel is om niet alleen aandacht te besteden aan de beschikbaarheid van woonruimtes; ook de kwaliteit en betaalbaarheid horen centraal te staan (T. Bilgin, persoonlijke communicatie, 3 juni 2025). Daarbij onderstreept hij dat het de taak is van de gemeente om volkshuisvesting te regelen, waarbij er rekening moet worden gehouden met verschillende omstandigheden en specifieke behoeften, afhankelijk van verschillende stadsdelen en wijken, oftewel: maatwerk. Hij omschrijft dat het grondrecht als inspanningsplicht wordt beschouwd, niet als prestatieplicht voor de gemeente.

De verantwoordelijkheid voor de uitoefening van het grondrecht varieert eveneens. Zo beschrijft een raadslid uit 's-Hertogenbosch het als volgt: “Het Grondwetsartikel dat ook onvoldoende strikt is geformuleerd ... het is zo geformuleerd dat je mensen er niet op kan afrekenen” (B. Roovers, persoonlijke communicatie, 4 juni 2025). Een raadslid uit Almere sluit zich daarbij aan. Ze beargumenteert dat de verantwoordelijkheid voor de problemen die nu worden ervaren door de vrije markt geen verantwoordelijke kan aanwijzen (Anoniem, persoonlijke communicatie, 6 juni 2025). In Amsterdam benadrukt een ander raadslid dat de overheid een verantwoordelijkheid draagt in het waarborgen van volkshuisvesting, waarbij het faciliteren van betaalbare woningen als publieke taak wordt gezien, en niet geschikt is om volledig aan de markt toe te vertrouwen (A. Taj, persoonlijke communicatie, 4 juni 2025).

Deze opvatting sluit aan bij het bredere perspectief van meerdere linkse partijen binnen Amsterdam, die betaalbare huisvesting als gemeentelijke verantwoordelijkheid zien.

Binnen de gemeentepolitiek is de theoretische basis van het grondrecht helder, maar in de beleidsvoorstellen van verschillende gemeenteraden kan deze botsen met praktische overwegingen, waardoor het Grondwetsartikel eerder als een uitgangspunt wordt gezien dan als een bindende norm.

In de interviews werden verschillende obstakels voor de realisatie van het sociale grondrecht wonen benoemd. Een opvallende bevinding betreft de obstakels die gemeenten ervaren, waarbij deze sterk lijken te variëren afhankelijk van de omvang van de gemeente.

In kleinere gemeenten vormen structurele obstakels zoals een tekort aan ambtenaren en beperkte (financiële) middelen een belemmering om volwaardig deel te nemen aan grotere volkshuisvestingsprojecten, aldus een wethouder uit een kleine gemeente (A. Schuurman, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025). Waar deze gemeenten vooral met interne uitdagingen kampen, hebben grotere gemeenten vaak te maken met andere beperkingen, zoals juridische bezwaren en de mate van samenwerkingen met woningcorporaties (A. Taj, persoonlijke communicatie, 4 juni 2025).

Deze verschillen zijn relevant om de interpretatie van het grondrecht op wonen beter te begrijpen binnen de schaal- en bestuurlijke variatie tussen gemeenten. Terwijl kleine gemeenten juist worstelen met middelen en capaciteit, ervaren grotere gemeenten vaak systeemdruk en bureaucratische vertraging. Zo merkt een raadslid uit 's-Hertogenbosch op dat de bureaucratie in grotere gemeenten de snelheid van de realisatie van woningen afremt (B. Roovers, persoonlijke communicatie, 4 juni 2025). Eveneens wijst een fractievertegenwoordiger uit Amsterdam op de schaalfactor van de steden als een belemmerende factor om effectief volkshuisvestingsbeleid uit te voeren (E.Y. Aboelkasem, persoonlijke communicatie, 4 juni 2025). De verschillen in de mogelijkheden die gemeenten hebben om het recht op wonen te realiseren, kunnen bijdragen aan het bestrijden of juist het versterken van ongelijkheden tussen burgers. Dit hangt samen met de mate waarin gemeenten erin slagen het grondrecht op wonen optimaal te benutten. Wanneer gemeenten hierin sterk uiteenlopen – bijvoorbeeld door verschillen in interpretatie, bestuurlijke capaciteit of beleidskeuzes – kan dit leiden tot ongelijke toegang tot woonrechten tussen inwoners van

verschillende gemeenten. Zo ontstaat het risico dat het grondrecht op wonen in de praktijk niet voor iedereen in gelijke mate wordt waargemaakt.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat burgerparticipatie binnen verschillende gemeenten als een essentieel instrument wordt gezien om het grondrecht op wonen te realiseren. In Den Haag omschrijft een fractievertegenwoordiger het belang van de maatschappelijke druk die bewoners uitoefenen om woonprojecten van de grond te krijgen (T. de Boer, persoonlijke communicatie, 5 juni 2025). Burgerinitiatieven dienen als tegenmacht en dragen bij aan het vertrouwen in de gemeentepolitiek, benadrukt een raadslid uit Almere (Anoniem, persoonlijke communicatie, 6 juni 2025). Het vertrouwen, als gevolg van inmenging door burgers, kan de kwaliteit van de lokale democratie verbeteren. Dit wordt onderstreept door verschillende respondenten, waarbij het ook als verbeterpunt wordt ondervonden binnen de gemeentepolitiek. Een raadslid uit Zutphen beschrijft het liever dan een vorm van zeggenschap in plaats van participatie (M. De Ridder, persoonlijke communicatie, 4 juni 2025).

Het vertrouwen van bewoners speelt een cruciale rol in het waarmaken van het sociale grondrecht op wonen; het vervangt abstractie door tastbaarheid. Tegelijkertijd waarschuwt een raadslid in Amsterdam dat dit vertrouwen alleen kan ontstaan wanneer bewoners tijdig en op serieuze wijze worden gehoord. (A. Taj, persoonlijke communicatie, 4 juni 2025). Een manier waarop dit vertrouwen in kleinere gemeenten kan worden gewonnen, is door vormen van participatie. Een wethouder uit een kleine gemeente stelt dat “het niet alleen gaat om een stapel stenen boven je hoofd, maar een recht” en geeft aan dat bewonersbijeenkomsten en inspraakavonden bijdragen aan het vertrouwen in de gemeentepolitiek (Anoniem, persoonlijke communicatie, 27 mei 2025).

Concluderend komt uit de interviews naar voren dat het sociale grondrecht wonen in de gemeentepolitiek wordt erkend als belangrijk normatief uitgangspunt. Tegelijkertijd blijkt de praktische invulling sterk te variëren per bestuurder, raadslid, wethouder en gemeente. Waar er veel consensus was over het interpreteren van het grondrecht als fundamentele overheidstaak onder de respondenten, wordt er ook gewezen op de beperkte afdwingbaarheid die de Grondwet biedt. Deze verschillen manifesteren zich onder meer in de wijze waarop het woonrecht wordt uitgevoerd, waarbij de schaalgrootte een belangrijke factor lijkt te spelen in hoe het grondrecht op wonen wordt geïnterpreteerd. In bijna alle gevallen wordt burgerparticipatie benoemd als een cruciale manier om het grondrecht te operationaliseren en het beleid te legitimeren. Dit

draagt bij aan het vertrouwen in bestuur en beleid. Daarmee laat de praktijk zien dat sociale grondrechten – mits serieus opgepakt en in samenwerking met burgers ingevuld – de kwaliteit en weerbaarheid van de Nederlandse democratie kan versterken.

Bijlagen

Codegroepen en codes:

Belemmeringen in beleid

- Europese regelgeving
- Gebrek aan (bouw)ruimte
- Juridische procedure / bezwaren
- Lokale uitdagingen
- Marktwerking / commerciële belangen
- Obstakels in realisatie
- Oorzaken wooncrisis

Interpretatie van het grondrecht wonen

- Grondrecht als beleidsuitgangspunt
- Grondrecht als mensenrecht
- Invulling Grondwetsartikel
- Juridische (on)toetsbaarheid
- Sociaal vs. klassieke grondrechten
- Waardering grondrecht op wonen

Gemeenteverantwoordelijkheid en beleidsinvulling

- Contrast tussen de grootte van gemeenten
- Rol gemeente/overheid in woningbouw
- Ruimtelijke ordening / grondexploitatie
- Samenwerking met woningcorporaties
- Verhouding tot landelijke wetgeving

Kwetsbare groepen

- Maatregelen kwetsbare groepen
- Statushouders

Kwaliteit en toegang tot wonen

- Betaalbaarheid
- Doorstroomproblematiek
- Verdeling sociale vs. vrije sector
- Wachtlijsten
- Woonkwaliteit

Gemeentelijke maatregelen

40-20-20-beleid

Maatregelen kwetsbare groepen

Maatregelen woningen

Voorrangsregelingen

Participatie en democratisch vertrouwen

Bewonersparticipatie

Jongerenadviesraden / wijkparticipatie

Politiek vertrouwen

ATLAS.Ti-codeboek

Klik [hier](#) om het ATLAS.Ti-codeboek in te zien.

Interviewvragen:

1. Hoe belangrijk vindt u het grondrecht op wonen binnen het lokale beleid?
 - a. (Vraag alleen relevant bij raadsleden) Welke normen en waarden stelt uw partij op als het gaat om wonen en volkshuisvesting?
 - b. Hoe heeft u als raadslid/wethouder invulling gegeven aan dit Grondwetsartikel in uw functie?
2. In hoeverre ziet u het recht op wonen als een verantwoordelijkheid van de gemeente?
3. Welke obstakels ervaart u bij het realiseren van voldoende betaalbare woonruimte in uw gemeente?
4. Wordt er binnen de gemeenteraad actief gesproken over het grondrecht op wonen als uitgangspunt voor beleid?
5. Welke concrete maatregelen heeft uw gemeente genomen om het recht op wonen beter te waarborgen voor kwetsbare groepen, zoals starters of mensen met een laag inkomen?
 - a. Hoe verloopt de samenwerking tussen woningcorporaties en de gemeente op het moment?
6. Hoe verhoudt het gemeentelijke woonbeleid zich volgens u tot landelijke wet- en regelgeving? Is er voldoende ruimte voor lokaal maatwerk?
7. Vindt u dat het recht op wonen voldoende wordt beschermd in de huidige democratische besluitvorming op lokaal niveau?
8. Hoe betreft u bewoners bij beslissingen over woningbouw, herstructurering of verdichting van wijken?

9. Welke rol ziet u voor sociale grondrechten, in dit geval wonen, bij het versterken van het vertrouwen van burgers in de lokale democratie?

De invulling van het recht op gezondheidszorg door niet-overheidsinstellingen

Dit hoofdstuk richt zich op het sociale grondrecht op gezondheidszorg waarbij we de volgende onderzoeksvraag behandelen: “Hoe maken burgers gebruik van het grondrecht op gezondheidszorg door niet-overheidsinstellingen?”

Theoretisch kader

Deze literatuurstudie onderzoekt in hoeverre niet-overheidsinstellingen bijdragen aan het waarborgen en uitvoeren van het grondrecht op zorg. Na een eerste algemene blik op het grondrecht dat met gezondheidszorg te maken heeft, zullen we dieper ingaan op de vraag hoe burgers zelf zorg organiseren, in de vorm van onder andere burgerinitiatieven en zorgcoöperaties. Dit vormt een basis voor ons kenniskader rond de organisatie van zorg door niet-overheidsinstellingen.

In de Nederlandse Grondwet wordt het recht op gezondheidszorg besproken in artikel 22, waarin het stelt dat de overheid maatregelen dient te nemen om de volksgezondheid te bevorderen (Grondwet, 2023, art. 22). Dit recht impliceert een zorgplicht voor de overheid; de overheid is daarmee verantwoordelijk voor het toegankelijk maken en houden van zorg voor alle in Nederland verblijvende burgers. Nederland is hierin geen uitzondering: het sluit aan op de internationale norm waarin het recht op gezondheidszorg algemeen erkend wordt als een fundamenteel mensenrecht en een essentieel onderdeel van een rechtvaardige samenleving. Het wordt gezien als een uitdrukking van menselijke waardigheid en is daarmee cruciaal voor het waarborgen van gelijke kansen in een vrije en inclusieve samenleving (Nunes et al., 2017, p. 1). Kanttekening hierbij is dat het grondrecht op gezondheidszorg vooral een inspanningsverplichting is en niet juridisch afdwingbaar is.

De realisatie van dit grondrecht staat echter onder toenemende druk als gevolg van een groot aantal factoren die het bemoeilijken zorg stelselmatig en door heel het land te organiseren. Zo zijn er onder andere bezuinigingen op de zorg, lange wachtlijsten voor specialistische zorg, financiële beperkingen van zorgbehoevenden en beperkingen in de capaciteit en het volume van de aan te bieden zorg. Dit zijn slechts een aantal voorbeelden die de afdwingbaarheid van het recht op gezondheidszorg in Nederland aantasten, zoals veelal zelfs in 1998 al besproken werd (Maarse & Van der Maade, p. 124). Het niet meer breed garanderen van het recht op gezondheidszorg kan leiden tot een ongewenste tweedeling in de samenleving, waarbij de

toegang tot kwalitatieve zorg ongelijk verdeeld raakt en welgestelden makkelijker, sneller en betere zorg ontvangen dan niet-welgestelden (Maarse & Van der Maade, p. 122).

Als reactie op deze uitdagingen en de tekortkomingen van de door overheid georganiseerde zorg, ontstaat er een groeiende rol voor niet-overheidsinstellingen en burgerinitiatieven. Deze initiatieven, variërend van lokale buurtinitiatieven tot gespecialiseerde patiëntenverenigingen, spelen een steeds belangrijkere rol in het aanvullen, ondersteunen en soms zelfs overnemen van zorgtaken die eerder nog bij de overheid lagen. Ze ontstaan vaak vanuit de maatschappelijke behoefte aan meer zelfredzaamheid, waarbij burgers proactief de regie over hun eigen zorg en die van hun omgeving nemen. Er wordt ook wel gesproken over samenredzaamheid in de participatiesamenleving (Peters & Broens, 2017, p. 16).

Dit concept van samenredzaamheid impliceert een samenwerking tussen professionals, vrijwilligers en ervaringsdeskundigen. Een voorbeeld hiervan is het project *Eigenwijs Wegwijs*, waarbij deelnemers voornamelijk uitkeringsgerechtigden en minima waren met psychische problematiek (Peters & Broens, 2017, p. 16). Zij werden geholpen in hun zorgvraag door een mix van professionals en vrijwilligers, hetgeen kenmerkend is voor deze nieuwe vorm van zorg aanbieden.

Binnen dit veranderende zorglandschap ontstaan er steeds vaker verschillende burgerinitiatieven en zorgcoöperaties, gedreven door de noodzaak om gaten in de formele zorg op te vullen en de kwaliteit van leven in lokale gemeenschappen te verbeteren. Met name in plattelandsgebieden of kleine dorpjes in de provincie blijken er veel lokale zorginitiatieven te ontstaan. Dit kan uitgelegd worden door de spanning tussen de vergrijzing en het vermogen om steeds meer aandoeningen te genezen en de druk die dat op de gezondheidszorg legt. Het heeft op grote schaal geleid tot het terugtrekken van zorginstellingen uit plattelandsgebieden. Dit heeft als gevolg dat sommige overheden de noodzaak benadrukken voor burgers om informele zorg primair in hun eigen sociale netwerk te zoeken, hetgeen steeds vaker resulteert in het samen organiseren van zorg middels informele zorginitiatieven (Wittenberg et al., 2024, p. 2).

Hierbij spelen zorgcoöperaties een specifieke en steeds prominenter wordende rol, waarbij zorgvragers, zorgverleners en initiatiefnemers samenwerken om zorg op lokaal niveau te organiseren. Een zorgcoöperatie is een vorm van burgerinitiatief waarbij de ontwikkeling zo ver doorloopt dat het onder andere een organisatiestructuur op poten zet (Boumans et al., 2015,

p. 27). Zowel zorgontvangers als zorgverleners kunnen lid worden van een zorgcoöperatie, waardoor het een gelijkwaardig karakter heeft (Boumans et al., 2015, p. 39-40). In de praktijk blijken deze zorgcoöperaties een uitkomst: zorgontvangers zijn in grote mate zeer te spreken over de zorg die ze aangeboden krijgen.

Hierbij komt specifiek naar voren dat zorgcoöperaties er goed in blijken te zijn ‘mensgerichte’ zorg te leveren (Boumans et al., 2015, p. 39). Hierbij behouden zorgontvangers zelf de regie en blijft hun eigen identiteit, wensen en omgeving een grote rol spelen. Het is een veel voorkomend aspect, je zou kunnen zeggen: voordeel, van de zorgcoöperatie: de zorg die meer toegespitst is op de zorgvrager, ofwel meer *op maat* is gemaakt. Zo stellen Igalla & Van Meerkerk (2015, p. 3) dat in zorgcoöperaties burgers zelf zorg vormgeven en aanbieden, specifiek op maat gemaakt voor de eigen lokale omgeving. Dit veelal als reactie op schaalvergroting of bezuinigingen op de zorg vanuit de overheid.

Uit deze literatuurstudie is gebleken dat hoewel het recht op (toegang tot) gezondheidszorg als fundamenteel gezien wordt, deze enigszins onder druk staat binnen de Nederlandse context. Van kostenbesparingen tot vergrijzing en lokaal spelende kwesties; er blijkt steeds vaker nood te zijn voor gelijkwaardige zorg die georganiseerd is vanuit en voor de burgers zelf. Hoewel er meerdere niet-overheidsinstellingen met betrekking tot de zorg bestaan, blijkt de zorgcoöperatie er één die op lokaal niveau steeds vaker de kop opsteekt en ogenschijnlijk met enig succes. Het blijkt dat deze zorg vaak mensgerichter is en de zorgontvanger centraal stelt. In ons onderzoek zullen we verder kijken naar hoe burgers steeds meer de zorg zelf organiseren via niet-overheidsinstellingen.

Onderzoeksopzet

Voor de informatievergaring van ons onderzoek hebben wij gekozen voor een kwalitatief onderzoek ontwerp, waarbij we gebruikmaken van semigestructureerde interviews. In deze interviews willen we een beter beeld krijgen van hoe het speelveld tussen overheid en burgers eruit ziet wanneer het gaat om het waarborgen van het recht op zorg. Tevens zijn we geïnteresseerd in hoe burgers op eigen initiatief zorg organiseren. Gekozen is voor een diverse selectie aan organisaties en individuen.

Respondenten

1. Geanonimiseerd, Manager POH-GGZ, grote GGZ-instelling. Interview vond plaats op 29-05-2025

2. Pascal van IJzendoorn, bestuur NVA Noord-Holland. Interview vond plaats op 30-05-2025
3. Caro van der Meer, cliëntondersteuner MEE dichtbij. Interview vond plaats op 03-06-2025
4. Inge Versluis, stichting Met je Hart Woerden, vrijwilliger. Interview vond plaats op 03-06-2025
5. Geanonimiseerd, medewerker wijkteam ter ondersteuning zorg en welzijn. Interview vond plaats op 06-06-2025
6. Suzana Maticovic, ambulant persoonlijk begeleider Cordaan. Interview vond plaats op 11-06-2025
7. Geanonimiseerd, medewerker Welzijnsorganisatie die mensen verbindt. Interview vond plaats op 12-06-2025
8. Sjan Kaethoven, bestuurslid Zorgcoöperatie Hoogeloon. Interview vond plaats op 10-06-2025
9. Jan Smelik, Algemeen coördinator NLZVE en oprichter Austerlitz Zorgt. Interview vond plaats op 11-06-2025

De selectie van participanten is gericht op diversiteit in perspectieven: we spreken zowel overheidsvertegenwoordigers als burgerinitiatieven, zodat we het spanningsveld vanuit meerdere kanten kunnen belichten. Deze triangulatie verhoogt de betrouwbaarheid van onze analyse en voorkomt een eenzijdige lezing van het probleem.

We verwachten ten minste drie dominante patronen te kunnen onderscheiden:

1. De rol van bureaucratische complexiteit als hindernis voor toegang tot zorg.
2. De motivatie en drijfveren van burgers om collectieve initiatieven op te richten.
3. De wisselwerking tussen overheidsbeleid en burgerinitiatieven: samenwerking versus frictie.

Onze voorkeur gaat uit naar semi-gestructureerde interviews die in persoon plaatsvinden. Voorafgaand aan het interview ontvangen alle deelnemers een informatiebrief met toelichting op het onderzoek en een toestemmingsformulier.

Met toestemming zal de audio van de gesprekken worden opgenomen. De opnamen worden lokaal en op een beveiligde, afgeschermdede cloudomgeving van de Universiteit opgeslagen. Transcripten worden uitsluitend gebruikt voor analyse binnen dit onderzoeksproject. Gegevens

worden conform de AVG-richtlijnen na afloop vernietigd. In het toestemmingsformulier komen deze voorschriften aan bod.

Analyse

Financiering & Subsidiariteit

Het overgrote deel van de onderzochte informele zorgorganisaties is voor hun voortbestaan sterk afhankelijk van financiële overheidssteun, met name van gemeenten. Dit bevestigt het bredere beeld dat de overheid weliswaar een zorgplicht heeft bij het waarborgen van sociale grondrechten, maar dat de praktische uitvoering hiervan steeds vaker bij lokale initiatieven terechtkomt. Dit sluit aan bij het subsidiariteitsbeginsel, waarbij de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de burger wordt gelegd.

Deze afhankelijkheid brengt echter concrete problemen met zich mee. Veel geïnterviewden ervaren de regels rondom subsidies als te complex en rigide. Er is een duidelijke wens voor een stabielere, langetermijnfinanciering, in plaats van de huidige onzekere projectsubsidies. Pascal van IJzendoorn van de NVA verwoordde dit treffend:

"Financieel geeft de overheid te weinig geld en er is te complexe en strenge regelgeving. Mijn wens zou zijn om het provinciaal of misschien wel landelijk te regelen waarbij de gemeente een bepaald bedrag krijgen om te besteden op lange termijn." (P. van IJzendoorn, persoonlijke communicatie, 30 mei 2025).

Ook andere interviewees, zoals Jan Smelik, gaven aan dat structurele financiering vrijwel zelden vanzelfsprekend is. Hij stelde: "Ruimte in de regelgeving en werken op basis van vertrouwen is een hele belangrijke voorwaarde. Daarnaast is structurele financiering ook een erg belangrijke voorwaarde" (J. Smelik, persoonlijke communicatie, 11 juni 2025). Jan Smelik noemde vier mogelijke manieren om de financiering van burgerinitiatieven te versterken. Ten eerste kunnen via kwaliteitscriteria binnen de WMO investeringen aan de voorkant van het sociaal domein gestimuleerd worden, hoewel hij aangaf dat dit in de praktijk minder plausibel is. Een tweede optie is het afkomen van het reguliere zorgbudget, waarmee gerichte subsidies kunnen worden verstrekt aan zorgzame gemeenschappen. Daarnaast pleitte hij voor meer ruimte voor zorgverzekeraars binnen de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet, zodat zij niet alleen individuele zorgtrajecten financieren, maar ook kunnen bijdragen aan preventieve en collectieve voorzieningen. Tot slot wees hij op de social impact bonds, waarbij investeerders geld steken in preventieve zorg via burgerinitiatieven en hun investering terugverdienen uit de besparingen die dat oplevert voor gemeenten of de overheid, vastgesteld door een onafhankelijke derde partij.

Ook stelde hij dat “zorgverzekeraars snakken naar de mogelijkheid om geld te besteden aan burgerinitiatieven, maar dat mag nu niet omdat ze het wettelijk aan individuele patiëntenzorg moeten besteden” (J. Smelik, persoonlijke communicatie, 11 juni 2025).

Van IJzendoorn, die voor de NVA onder meer gemeentelijke subsidies aanvraagt voor praatgroepen om mensen met autisme te ondersteunen, merkte hierbij op dat deze in de eigen gemeente dienen te worden besteed, terwijl de vraag optimaler op een groter organisatieniveau geadresseerd kan worden. Immers beschikt de NVA niet over voldoende vrijwilligers om per gemeente een praatgroep te organiseren.

Daarnaast werd besproken wie er verantwoordelijk zou moeten zijn voor het betalen van zorg. Volgens een medewerker van wijkteam ter ondersteuning van zorg en welzijn zouden mensen die financieel daartoe in staat zijn, zelf een bijdrage moeten leveren om de druk op publieke middelen te verminderen en ook omdat dat positief bijdraagt aan de motivatie van de zorgontvanger. Zij wees erop dat sommige mensen gebruikmaken van WMO-ondersteuning vanwege de lagere kosten, terwijl ze eigenlijk de financiële ruimte hebben om particuliere hulp in te schakelen (Anonieme respondent, persoonlijke communicatie, 6 juni 2025; Anonieme respondent, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025).

Rol en verstandhouding tot overheid

De relatie tussen burgerinitiatieven en de overheid is overwegend coöperatief, maar kent ook spanningen. Aan de ene kant erkennen beide partijen het belang van samenwerking bij het realiseren van sociale grondrechten. Aan de andere kant ervaren veel initiatieven belemmeringen door bureaucratische procedures, strikte regelgeving en een gebrek aan flexibiliteit en kennis vanuit de overheid. Dit staat soms op gespannen voet met de behoefte aan maatwerk en persoonsgerichte benaderingen, die juist kenmerkend zijn voor burgerinitiatieven.

Een veelgehoord geluid is de frustratie over bureaucratie en de strakke regelgeving van de overheid. Hoewel de intenties goed zijn, voelen veel organisaties zich belemmerd door complexe procedures en een gebrek aan flexibiliteit. Ze pleiten voor meer ruimte voor maatwerk, passend bij hun persoonsgerichte aanpak. Een medewerker van een wijkteam ter ondersteuning van zorg en welzijn benoemde dit duidelijk: “Ik denk dat als je een groot deel van het registratiesysteem zou versimpelen en een groot stuk bureaucratie zou weghalen, je het al veel makkelijker kan maken voor mensen” (Anoniem, persoonlijke communicatie, 6 juni

2025). Daarnaast benadrukte ze de spanning tussen de "menselijke maat" en de "regels van de overheid" en wenste meer flexibiliteit om zorg op maat te kunnen leveren (Anoniem, persoonlijke communicatie, 6 juni 2025).

Smelik sloot zich daarbij aan: “Het overheidssysteem is zo gebureaucratiseerd en vastgezet in regels dat heel veel dingen die je op kleine schaal heel makkelijk kan organiseren, heel moeilijk worden gemaakt” (J. Smelik, persoonlijke communicatie, 11 juni 2025). Hij stelt dus dat burgerinitiatieven in staat zijn om bureaucratie te vermijden door de kleinere schaal waarop zij werken, waar op basis van vertrouwen en mondelinge afspraken gewerkt kan worden. De bureaucratie hangt nadrukkelijk samen met de declaratie druk van zorginstellingen, die maakt dat de financiële afdelingen de grootste zijn in ziekenhuizen en veel van de behandeltijd in de zorg aan administratieve zaken verloren gaat.

Verder is er variatie in de aanpak van verschillende gemeenten. Caro van der Meer van MEE Dichtbij gaf aan dat sommige gemeenten productiever zijn in het ondersteunen van cliëntondersteuning en meer ruimte bieden voor maatwerk, terwijl andere gemeenten strakker vasthouden aan wettelijke kaders (persoonlijke communicatie, 3 juni 2025). Dit betekent dat de mate van ondersteuning en samenwerking sterk kan verschillen per gemeente, wat in de praktijk ongelijkheid kan veroorzaken en daarmee het recht op gelijke behandeling raakt.

Een daarnaast terugkerend thema in de gesprekken is het tekort aan specifieke zorgkennis bij gemeenten en de macht en onmacht van zorgverzekeraars en financiële afdelingen. May Schroeber (POH-GGZ) illustreerde dit met het voorbeeld van wisselende declaratieregels bij zorgverzekeraars: doordat deze regels gedurende het jaar kunnen veranderen, vermoedelijk door onvoldoende inzicht in wat zorgverleners nodig hebben, ontstaan er knelpunten in het werkproces en neemt de administratieve belasting toe.

Jan Smelik wees erop dat zorgverzekeraars burgerinitiatieven vaak positief benaderen vanwege hun kostenbesparende potentieel. Toch kunnen de zorgverzekeraars, vanwege de beperkingen die de Zorgverzekeringswet oplegt, uitsluitend handelen binnen het kader van individuele patiëntenzorg. Over het algemeen zien deze niet overheidsorganisaties hun bestaan niet als een teken van falend overheidsbeleid, maar eerder als een noodzakelijke aanvulling. Ze vullen gaten op waar de reguliere zorg of ondersteuning niet toereikend is, vaak met een meer lokale en persoonlijke benadering.

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van zorg georganiseerd van onderop is de sociale cohesie in een bepaalde omgeving. Dit onderwerp kwam meermaals terug in de interviews en werd ook aangestipt als een mogelijk aandachtspunt (Anonieme respondent, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025; S. Kaethoven, persoonlijke communicatie, 10 juni 2025; J. Smelik, persoonlijke communicatie, 11 juni 2025). Zo is voor het ontstaan van een zorgcoöperatie, die draait op vrijwilligers uit dezelfde buurt, voldoende sociale samenhang essentieel. Zo heeft Zorgcoöperatie Hoogeloon, tevens de eerste zorgcoöperatie van Nederland, maar liefst 88 vrijwilligers op zo'n ruim 2.000 inwoners (S. Kaethoven, persoonlijke communicatie, 10 juni 2025). Deze hoge mate van sociale cohesie valt als vanzelfsprekend echter niet overal te vinden.

Ondersteunend aan de gevonden literatuur over zorgcoöperaties, bleek in ons interview met de vertegenwoordiger van Zorgcoöperatie Hoogeloon dat een zorgcoöperatie bij uitstek een schoolvoorbeeld is van democratie op lokaal niveau. De zorgcoöperatie kent een open organisatiestructuur waarin elke dorpsbewoner lid kan worden en is daarmee echt een initiatief door en voor burgers. Enigszins verrassend is dat aangegeven werd dat de gemeente Hoogeloon lange tijd weinig interesse in de zorgcoöperatie heeft getoond. Er moest actief moeite worden gedaan om twee keer per jaar met de gemeente om de tafel te kunnen zitten en de financiële bijdrage van de gemeente Hoogeloon aan de zorgcoöperatie is minimaal (S. Kaethoven, persoonlijke communicatie, 10 juni 2025). Dit terwijl de Zorgcoöperatie Hoogeloon vanuit verschillende kanten, geregeld aandacht en verzoeken tot interviews of kennisuitwisseling ontvangt, hetgeen veelzeggend is voor wat betreft het succes van deze coöperatie.

Toekomstbestendigheid

De bestaanszekerheid op langere termijn van niet-overheidsorganisaties in het realiseren van sociale grondrechten is een belangrijk aandachtspunt, beïnvloed door factoren als financiering en de beschikbaarheid van personeel en vrijwilligers.

Zoals Smelik aangeeft, ontstaan problemen van zorgbehoevenden vooral wanneer deze structureel zijn en raken aan het sociale domein, dan wel in relatie staan tot meerdere wetten (WMO vs Zorgverzekeringswet vs Jeugdzorg). Zorgverzekeraars mogen tot op heden alleen in individuele patiëntenzorg voorzien, wat de ruimte voor preventieve en collectieve initiatieven beperkt.

Veel organisaties geven aan dat hun voortbestaan onzeker is, vooral door de afhankelijkheid van tijdelijke subsidies en de beperkte beschikbaarheid van vrijwilligers. Dit maakt het lastig om een stabiele bijdrage te leveren aan het realiseren van sociale grondrechten op de lange termijn.

Het grondrecht op zorg

Veel van onze respondenten vonden het lastig iets te zeggen over het grondrecht op zorg. Wel bleek uit meerdere gesprekken dat het gebrek aan maatwerk vanuit de overheid alsmede aanhoudende wachtlijsten en financiële kwesties het grondrecht onder druk zetten. Hardop werd afgevraagd in hoeverre er aan het weliswaar niet concreet geformuleerde grondrecht in werkelijkheid op dit moment wordt voldaan. Met name mensen die al aan de ‘verkeerde kant’ van de samenleving vallen, denk aan mensen met meervoudige, complexe en/of psychiatrische problematiek, zien hun zorg nog weleens tekortschieten (Anonieme respondent, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025; J. Smelik, persoonlijke communicatie, 11 juni 2025).

Het roept de relevante vraag op hoe het anders zou moeten. Verwacht wordt dat het veranderen van de Grondwet een tijdrovende klus zal zijn, maar uit één van onze interviews kwam een interessant alternatief aan bod. Smelik betoogde dat de overheid middels bijvoorbeeld een addendum of aanvullende wet meer concrete doelen zou kunnen stellen waaraan de overheid via de rechter gehouden kan worden. Hij verwees hierbij naar de zaak Urgenda, waarbij gecommitteerde klimaatdoelen die in internationale verdragen waren vastgesteld door de rechter gebruikt werden om de overheid tot handelen te dwingen (persoonlijke communicatie, 11 juni 2025).

Conclusie

De niet-overheidsinstellingen in de zorg zijn een belangrijke aanvulling op de reguliere gezondheidszorg voor zorgbehoeften waar de overheid geen of onvoldoende invulling aan kan geven. Het gaat hierbij vaak om zorg waarbij meerdere problemen tegelijkertijd spelen en waar de reguliere zorg geen passende oplossing voor heeft. Niet-overheidsinstellingen in de zorg blijken daar vaak betere en effectievere oplossingen voor te bieden. Een ander aspect is dat de huidige reguliere zorg op lange termijn financieel en organisatorisch niet houdbaar is. Dit komt onder andere door de toenemende vergrijzing en een toename aan medische en tevens kostbare mogelijkheden voor behandelingen. De belangrijkste uitdagingen voor dit soort informele zorgorganisaties zijn enerzijds het verkrijgen en ook op lange termijn behouden van voldoende

financiële middelen. En anderzijds het verkrijgen en behouden van voldoende menskracht.

Oplossingsrichtingen zijn onder andere het wettelijk waarborgen van structurele financiering zonder dat voor het verkrijgen daarvan lange en arbeidsintensieve bureaucratische procedures nodig zijn. Daarnaast het concretiseren en juridisch afdwingbaar maken van het grondrecht op gezondheidszorg. Het is daarbij de vraag of dit het beste kan worden bereikt door een aanpassing van de Grondwet zelf, hetgeen al snel een zwaar en lang juridisch proces met zich meebrengt. Mogelijk is het, op basis van de huidige sociale Grondwet, praktischer om middels aanvullende wetgeving te komen tot via de rechter afdwingbare concrete wetgeving op het gebied van het recht op gezondheidszorg (en de andere sociale grondrechten).

De afdwingbaarheid van sociale grondrechten

Inleiding

Hoe kunnen de sociale grondrechten juridisch worden afgedwongen? In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de twee schools of thought die uit de bestaande literatuur omtrent deze vraag kunnen worden herleid. De eerste school betreft de heersende leer waarin wordt gesteld dat sociale grondrechten ongeschikt zijn om juridisch afgedwongen te worden, en de rechter zich alleen zou moeten ontfemen over de klassieke grondrechten. De tweede school ziet dit anders, en veronderstelt dat het wenselijk is om sociale grondrechten juridisch afdwingbaar te maken, en dat dit op verschillende manieren kan worden bewerkstelligd.

Zoals eerder in dit onderzoek naar voren is gekomen, wordt momenteel de invoering van een constitutioneel hof in Nederland onderzocht. Een constitutioneel of Grondwettelijk hof is in verschillende landen te vinden, zoals bij onze oosterburen en zuiderburen. In België kan een wetbepaling worden vernietigd, als het Grondwettelijk Hof oordeelt dat deze in strijd is met de Belgische Grondwet. In Duitsland kan het *Bundesverfassungsgericht* ook beslissen over conflicterende wetgeving in verschillende deelstaten. Overigens, kent het Koninkrijk der Nederlanden ook een voorbeeld van een constitutioneel hof. In Sint-Maarten, sinds 2010 een apart land binnen het Koninkrijk, toetst het hof op verzoek van de Ombudsman wetten die nog niet in werking zijn getreden op verenigbaarheid met de zogenaamde Staatsregeling, de nationale Grondwet van Sint-Maarten die ondergeschikt is aan de Nederlandse Grondwet.

Voorbeelden

Sint-Maarten is daarmee een goed startpunt om de centrale vraag te beantwoorden Hoe sociale grondrechten kunnen worden afgedwongen voor de rechter. De Staatsregeling van Sint Maarten richt zich namelijk niet enkel op de klassieke vrijheden (Staatsregeling, h.1, lid 1) maar ook op de sociale grondrechten (Staatsregeling h.1, lid 3). Zo staat vastgelegd dat voldoende werkgelegenheid, woongelegenheid en de volksgezondheid een aanhoudende zorg zijn voor de overheid, en zij deze dienen te bevorderen. De overheid treft hiervoor maatregelen of schept voorwaarden. Het Constitutioneel Hof van Sint Maarten heeft tot dusver slechts drie inhoudelijke zaken behandeld. De laatste daarvan, in 2021, richt zich deels op sociale grondrechten. De Ombudsman stelde dat bezuinigingen op arbeidsvoorwaarden (waaronder loonsvermindering) ten tijde van de COVID-pandemie in strijd waren met artikel 19 lid 1 van

de Staatsregeling, die zich uitspreekt over de bestaanszekerheid en sociale zekerheid van de bevolking. Het Constitutioneel Hof heeft de Ombudsman geen gelijk gegeven: de bezuiniging was noodzakelijk om financiële steun van Nederland te krijgen, en daarbij niet buitenproportioneel, aangezien de laagste inkomens zijn ontzien en hardheidsclausules van toepassing waren (Constitutioneel Hof, 2021, p.26-30). Ondanks het geringe aantal zaken dat het hof in Sint Maarten heeft behandeld, laat dit voorbeeld zien dat toetsing aan sociale grondrechten binnen het Koninkrijk der Nederlanden wel degelijk mogelijk is.

Ook in Zuid-Afrika zijn zaken aangaande sociale grondrechten behandeld door het Constitutioneel Hof. Gloppen (2009, p.467-471) stelt dat uit het geval van de Soobramoney-zaak en de Grootboom-zaak, blijkt dat er een hele dunne lijn zit tussen een politieke of juridische behandeling van een zaak door het Constitutioneel Hof. Dit heeft grotendeels te maken met de politieke context van Zuid-Afrika, waarbij de president, ten tijde van deze zaken, veel politieke macht genoot. Dit heeft het Constitutioneel Hof belemmerd in het concrete invulling geven van sociale grondrechten. De TAC-zaak aangaande HIV/AIDS laat zien dat het bewandelen van die dunne lijn een succesvolle strategie kan zijn. Doordat de sociale beweging rondom het falende HIV/AIDS-beleid in Zuid-Afrika breed gemobiliseerd was, waaronder binnen juridische en politieke kringen, bleek er voldoende maatschappelijke steun om het beleid aan te passen, wat het Constitutioneel Hof weer voldoende ruimte gaf om het beleid van de regering te bekritisieren. Hierdoor kon sociale verandering worden afgedwongen.

Theoretisch Kader

De klassieke school ziet het als onwenselijk om sociale grondrechten juridisch afdwingbaar te maken. In de Kamerbrief van 21 februari jongstleden (BZK, 2025) wordt voorgesteld toetsing aan klassieke grondrechten wel mogelijk te maken, maar toetsing aan sociale grondrechten niet: "Het kabinet is geen voorstander van toetsing aan sociale grondrechten, vanwege het risico van politisering van de rechtspraak en juridificering van de politieke besluitvorming". Dit lijkt op de argumentatie zoals Krajewski (p. 168, 2023) deze beschrijft: Bij de discussie over de nieuwe Poolse Grondwet die grofweg plaatsvondt tussen 1993 en 1997, werd vooral aandacht geschonken aan negatieve vrijheden (oftewel de klassieke grondrechten) en niet aan de positieve vrijheden (oftewel de sociale grondrechten), omdat die laatste niet werden gezien als vrijheden die juridisch afdwingbaar kunnen zijn vanwege een verondersteld gebrek aan objectieve interpretatie door rechters. Dit raakt aan het eerder genoemde concept van justitiabiliteit. Daarnaast zou het afdwingbaar maken van sociale grondrechten, de rest van de constitutie verzwakken. Tevens bestond er een vorm van politiek wantrouwen richting

constitutionele toetsing, vanwege het bestaande spanningsveld tussen publiek gefinancierde sociale rechten zoals vormgegeven in de verzorgingsstaat, een heikel politiek punt waar veel ideologisch debat over wordt gevoerd, en de zeer feitelijke en universele basisrechten die veel makkelijker te controleren en garanderen zijn (Krajewski, p. 171, 2023).

Zaken zoals die in Sint Maarten, met betrekking tot overheidsbezuinigingen, worden bijvoorbeeld voornamelijk getoetst op procedurele gronden en niet op inhoudelijke gronden, vanwege de terughoudendheid van rechters om op de 'stoel van de politiek te zitten', en tegen de bestaande economisch-liberale orde te gaan door sociale rechten zwaarder te laten wegen dan budgettaire noodzaak (Krajewski, p. 172-174, 2023). Hoewel de zaken geen betrekking hadden op bezuinigingen, zagen we dit ook terug in de Soobramoney-zaak en de Grootboom-zaak, waarbij de angst om de politieke macht in Zuid-Afrika voor de voeten te lopen enorm was en daardoor terughoudendheid met betrekking tot kritiek op overheidsbeleid van toepassing was. Een ander mogelijk probleem van toetsing aan sociale grondrechten, is het effect dat een rechterlijk oordeel kan hebben. Gloppen (2009, p.473) deelt de hypothese dat het afdwingen van bepaalde sociale grondrechten bij de rechter door één groep, negatieve gevolgen kan hebben voor een andere groep, of de samenleving als geheel. Sociale grondrechten zijn voor de meest kwetsbare mensen, de belangrijkste rechten. Het is echter bekend dat vooral de groepen in de samenleving met meer macht en financiële draagkracht, de toegang tot het recht gebruiken. Daarmee bestaat de angst dat het toetsen aan sociale grondrechten vooral zal worden gebruikt om het eigen belang van een selecte groep mensen te beschermen, in plaats van het algemeen belang.

De positieve school kijkt heel anders naar sociale grondrechten en het onderscheid dat met de klassieke grondrechten wordt gemaakt: sociale grondrechten zijn net zozeer grondrechten die bepaalde vereisten en verplichtingen met zich meebrengen en dus net zoals de klassieke grondrechten juridisch afdwingbaar zouden moeten zijn. Maes stelt dat de overheid betrokken is en moet zijn bij de verwezenlijking van alle grondrechten, opdat ieder mens het recht heeft zichzelf te ontplooien en de sociale, economische en culturele context zoals vormgegeven in de sociale grondrechten, daar van belang bij zijn (Maes, 2003, p.8). Volgens Gijsbert Vonk van de Rijksuniversiteit Groningen (2023) kan het sociaal-constitutioneel toetsingsrecht het mogelijk maken dat tekortkomingen in de wet via de rechter kan worden erkend, waarna de wetgever kan worden gedwongen het huiswerk nog eens over te doen. Daarbij zijn er voorbeelden waaruit blijkt dat de rechter wel degelijk kan toetsen aan sociale grondrechten, zij het op een subtiele manier.

Twee spraakmakende rechterlijke uitspraken, die over de Groningse gaswinning en de Urgendazaak, hebben betrekking- en zijn gemotiveerd op basis van artikel 21 van de Grondwet, die zich richt op bescherming en verbetering van het leefmilieu. Zodoende kan worden geconcludeerd dat, hoewel directe toetsing aan de Grondwet momenteel nog niet mogelijk is, het de rechter in principe vrij staat om sociale grondrechten mee te nemen in de motivering voor het uiteindelijke oordeel (Venema et al. 2024, p. 125-129). Het zou volgens deze school wenselijk zijn als dit vaker gebeurt, en juridisch verankerd zou worden. Er bestaat in principe consensus over de zogenaamde onthoudingsplicht die de overheid heeft om zich niet in de fundamentele vrijheden te mengen die hierdoor in het gedrang kunnen komen. Maar, de andere kant van de medaille is dat de overheid een positieve plicht heeft om de nodige maatregelen te nemen die ervoor moeten zorgen dat alle fundamentele rechten die inwoners genieten worden verzekerd (Maes, 2003, p. 184-185). Sociale grondrechten en klassieke grondrechten kunnen vanuit dit perspectief niet los van elkaar gezien worden. Er geldt net zo zeer een plicht om niet de vrijheid van meningsuiting in het geding te laten komen, als dat de plicht geldt om te voorzien in voldoende woongelegenheid.

Concluderend bestaat er een verschil in perspectief tussen waar rechters zich wel en niet op mogen baseren met betrekking tot constitutionele zaken. Het blijkt mogelijk om sociale grondrechten te toetsen binnen ons Koninkrijk. In het geval van Sint Maarten is echter gebleken dat het Constitutioneel Hof erg terughoudend is met de behandeling van dit soort zaken. Ook in de Zuid-Afrikaanse voorbeelden blijkt deze terughoudendheid, hoewel de TAC-zaak aantoont dat met de juiste mobilisatiestrategie, het mogelijk is sociale verandering via de juridische weg te realiseren. Ook op andere wijzen is het mogelijk sociale grondrechten te betrekken in de oordeelsvorming rondom 'gewone' rechterlijke zaken. De vraag is hoe wenselijk dit is. De uitwerking van sociaal-Grondwettelijke verplichtingen is een politieke keuze, en dat vraagt om voldoende beleidsruimte en -vrijheid. Tegelijkertijd zijn sociale grondrechten geen vrijblijvendheid, en komen zij ook met bepaalde verplichtingen. Toetsing aan de Grondwet, inclusief sociale grondrechten, zou recht doen aan deze verplichtingen. Het zou mogelijk worden om een wet te verbeteren, danwel te vernietigen zoals in België. Dat zou het belang en de bescherming van de sociale grondrechten onderstrepen op een manier zoals nu niet het geval is.

Onderzoeksdesign

In dit onderzoek staat de vraag centraal: 'Hoe kunnen sociale grondrechten worden afgedwongen voor de rechter?' Om deze vraag te beantwoorden wordt een kwalitatieve onderzoeksstrategie gebruikt, met een nadruk op interviews met experts. Daarnaast wordt desk-research en documentanalyse gedaan naar relevante Grondwettelijke bepalingen, beleidsdocumenten en rapporten met betrekking tot constitutionele toetsing en sociale grondrechten. In de bestaande literatuur over de sociale grondrechten komt al grotendeels naar voren waarom sociale grondrechten niet toetsbaar zijn gemaakt en dit vooralsnog ook niet het plan is. Het gebruik van voorbeelden, ook wel case studies, achten wij erg zinvol om te voorkomen dat het onderzoek louter een juridische expositie wordt, maar dat er ook bepaalde beelden ontstaan over waar Nederland staat, zowel intern qua sociale grondrechten, als in bredere context. De interviewees die ons helpen in-depth kennis op te doen hebben voornamelijk een juridische achtergrond als rechter, beleidsmedewerker of rechtswetenschapper. Er is hen gevraagd waarom zij denken dat sociale grondrechten niet toetsbaar zijn of worden, of zij er voorstander van zijn om dit wel te doen en welke consequenties zij zien voor de trias politica als we constitutionele toetsing, inclusief sociale grondrechten, mogelijk gaan maken. Samenvattend, de onderzoeksvraag zal worden beantwoord in de vorm van een advies, door middel van een mix van interviews en het analyseren van politieke en juridische documenten.

Analyse

Zoals eerder vermeld is de voornaamste aanleiding voor de hernieuwde aandacht voor sociale grondrechten en constitutionele toetsing, het voorstel van Pieter Omtzigt voor een constitutioneel hof. Omtzigt was een van de Tweede Kamerleden die het meest betrokken was bij het boven water krijgen van het toeslagenschandaal. De rechtbanken hebben in het rapport Recht vinden bij de Rechtbank een reflectie gegeven op het eigen handelen met betrekking tot de kinderopvangtoeslag en het handelen van de Belastingdienst. In het rapport (De Rechtspraak, 2021, p.16-17) komt naar voren dat het tot 2020 onmogelijk was om in brede zin het handelen van de Belastingdienst te beoordelen als te streng of onrechtvaardig. Die juridische ruimte was er niet, omdat er sprake was van zogenaamd dwingend recht. Hierbij wordt louter gekeken of er wordt voldaan aan de wet, en wordt buiten beschouwing gelaten of dit ook op een redelijke en evenredige manier is gebeurd. In theorie hadden rechtbanken het Europese recht bij zaken omtrent de kinderopvangtoeslag kunnen betrekken, maar dit is vaak niet gebeurd. Een belangrijke rol is weggelegd voor de Raad van State, die in 2014 de handelingswijze van de Belastingdienst met betrekking tot de wetten waar zij uitvoering dient

te geven, bevestigde (De Rechtspraak, 2021, p.31-32). De wijze waarop de Belastingdienst te werk ging, kon daarmee op goedkeuring rekenen van de Raad van State, terwijl verschillende rechtbanken de Raad van State ertoe hebben willen bewegen om meer juridische ruimte te bieden, zodat getoetst kan worden op redelijkheid en evenredigheid. De rechtbanken stellen achteraf dat diverse besluiten met betrekking tot de toeslagen, de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel niet hadden doorstaan. Geconcludeerd kan worden is dat het toeslagenschandaal kon ontstaan door een te strenge wettelijke benadering door de Belastingdienst en de Raad van State. De vraag die rijst is: had het toeslagenschandaal voorkomen kunnen worden als constitutionele toetsing, inclusief toetsing aan de sociale grondrechten, mogelijk was geweest? Garanties zijn er niet, maar wij stellen dat de impact van het schandaal beperkt had kunnen worden. De reflectie van de rechtspraak (De Rechtspraak, 2021) gaat verder niet in op de mogelijke invloed van sociale grondrechten, maar het is aannemelijk dat als toetsing aan artikelen 20 (sociale zekerheid) en 22 (bestaanszekerheid) van de Grondwet mogelijk was geweest, een rechter had kunnen zien dat terugvorderingen door de Belastingdienst het sociaal minimum in het gedrang zouden brengen en zou kunnen leiden tot (ernstige) armoede. De rechterlijke macht had, op basis van de sociale grondrechten, veel eerder en vaker tot het oordeel kunnen komen dat er sprake is van een onredelijke en onevenredige uitvoering van de wet.

Joseph Fleuren, universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit en Rechter-Plaatsvervanger, is een ferm tegenstander van het verbod om te toetsen aan de Grondwet (J. Fleuren, persoonlijke communicatie, 3 juni 2025) . Een gevaar volgens hem is dat de rechterlijke macht verder onder druk komt te staan, wanneer we een constitutioneel hof zouden starten. Onder meer tijd is een probleem volgens Fleuren: "Als we elke keer dat de Grondwet in het geding kan komen, naar een constitutioneel hof moeten, dan zijn we zo een half jaar verder." Daarnaast beknot het volgens hem de vrijheid die gewone rechters nodig hebben om een uitspraak te doen. Fleuren is daarom voorstander van gespreide toetsing, oftewel constitutionele toetsing door alle rechters. Daarnaast, zo stelt hij, is een constitutioneel hof niet expliciet nodig om de sociale grondrechten te waarborgen. "Rechters mogen al toetsen aan verdragen, zoals het EVRM, dus daarom zou dat niet mogen voor onze eigen Grondwet?" Een bekend tegenargument is dat de sociale grondrechten te vaag zijn om aan te toetsen, maar Fleuren wil daar niets van weten: "Iedereen heeft recht op huisvesting of recht op een bestaansminimum. Ik vind dat niet vaag. Die 'vaagheid', dat is een relatief modern modeverschijnsel."

Ingrid Leijten van de Universiteit Tilburg vindt dat het in de eerste plaats de taak is van de democratisch-gelegitimeerde wetgever om die grondrechten te waarborgen. “Ik zie de rol van de rechter ook echt als stok achter de deur” (I. Leijten, persoonlijke communicatie, 12 juni 2025). De bescherming van sociale grondrechten moet zich volgens Leijten vooral richten op de aanwezigheid van de juiste procedures, zodat mensen zich gezien en gehoord voelen. Overigens vindt de jurist het huidige voorstel in de Tweede Kamer geen goede ontwikkeling. “Wat ik dus problematisch zou vinden is als we constitutionele toetsing in Nederland (alleen voor klassieke grondrechten, red.) gaan toestaan en het gat tussen de klassieke en sociale grondrechten groter zouden maken”. Zij pleit ervoor om het toetsingsverbod in het algemeen te schrappen, en een proportionaliteitseis toe te voegen aan de Grondwet, zodat duidelijk wordt waar de rechter op zou moeten toetsen.

Jan de Vries is co-directeur van het Straat Consulaat en ziet juridische afdwingbaarheid van sociale grondrechten niet als topprioriteit: “Artikel 120 GW schrappen is mooi en wel, maar daarmee ben je er nog lang niet” (J. De Vries, persoonlijke communicatie, 11 juni). Hij stelt dat er al veel mogelijk is op individueel niveau, maar dat het voornaamste probleem de beperkte toegang tot het recht is juist voor de mensen die het nodig hebben. De Vries ziet wel mogelijkheden om iets in beweging te brengen middels juridische afdwingbaarheid: “Dat opent de weg naar strategisch procederen (...) Je moet daar ook een lobbystrategie omheen hebben, zodat je niet alleen afhankelijk bent van de uitkomst van een rechtszaak, maar dat je er ook politieke en maatschappelijke returning aan hebt kunnen geven.” We hoeven volgens hem namelijk niet te veel te verwachten van rechters, wijzend op hun rol bij het toeslagenschandaal: “Ze (rechters, red.) hadden gewoon alle ruimte om te kijken naar effect op de toepassing van de wet. Ik vind de zelfreflectie van de rechtspraak nog erg beperkt hierin.”

Volgens senior rechter Mark Bosch staat de rechtspraak positief tegenover constitutionele toetsing als ook sociale grondrechten. Ook stelt hij dat de rechtspraak geleerd heeft van het toeslagenschandaal: “Er is een bezinningsproces gestart, waarna een systeem is ingericht waarmee de signalerende rol van rechters, wanneer ze zien dat bepaalde wetgeving gaat knellen, serieuzer wordt opgepakt” (M. Bosch, persoonlijke communicatie, 12 juni). Bosch waarschuwt er wel voor dat rechters niet op de stoel van de wetgever moet gaan zitten. Er is voorzichtigheid geboden met het stellen van kaders, tegelijkertijd “is een van de problemen met de inspanningsverplichting wanneer de staat voldoende zijn best doet. Ja, zeg het maar (...) Toch denk ik wel dat we die inspanningsverplichtingen gewoon na moeten blijven streven.”

Ook professor Jasper Krommendijk ziet dat onder juristen consensus bestaat over het schrappen van het toetsingsverbod, ook voor de sociale grondrechten. Hij ziet dat er nog allerlei bezwaren worden opgetrommeld, van zwak geformuleerde inspanningsverplichtingen tot hoge kosten. “Maar je ziet dat belangenorganisaties vaker naar de rechter gaan, en vaker een beroep doen op mensenrechten en sociale grondrechten. Lang werd gedacht dat sociale grondrechten niet relevant zijn, maar dat zie je nu wel kantelen” (J.Krommendijk, persoonlijke communicatie, 11 juni). Krommendijk denkt dat het belangrijk is voor de Grondwettelijke cultuur en legitimiteit als het toetsingsverbod wordt afgeschaft. Daarnaast kan via een rechtsgang meer druk worden uitgeoefend om sociale grondrechten te erkennen. “Een zaak beginnen met meerdere maatschappelijke organisaties, die weer expertise hebben en weten hoe ze de politiek en de media moeten vinden, zorgt voor meer aandacht. Verandering heb je niet meteen, dus als je dat erg graag wil, heb je organisaties nodig die er achter gaan staan.”

Hoe beroepen protestbewegingen in het universitaire onderwijs zich op sociale grondrechten in hun verzet tegen bezuinigingen?

Introductie

Het recht op onderwijs is in nationale en internationale verdragen erkend als fundamenteel sociaal grondrecht. Toch staat dit recht in Nederland onder druk, met name binnen het hoger onderwijs. De afschaffing van de basisbeurs (in de periode 2015-2023), structurele bezuinigingen, en een toenemende marktlogica binnen universiteiten hebben geleid tot zorgen over toegankelijkheid, kwaliteit en gelijkheid. Hoewel de overheid stelt dat kennis en innovatie essentieel zijn voor brede welvaart en concurrentiekracht, lijkt dit uitgangspunt moeilijk te rijmen met beleidsmaatregelen die het hoger onderwijs financieel uithollen (Rijksoverheid, n.d.). In reactie hierop zijn er de afgelopen jaren verschillende protestbewegingen ontstaan die het recht op onderwijs expliciet als legitimatie voor hun verzet gebruiken. Deze ontwikkelingen roept de vraag op hoe sociale grondrechten, bijvoorbeeld het recht op onderwijs in de praktijk functioneert binnen de Nederlandse democratie.

Binnen dit project ligt de focus op de positie van sociale grondrechten, die vaak worden gezien als vrijblijvende beleidsdoelen in plaats van als concrete, afdwingbare rechten. De NDC wil achterhalen in hoeverre burgerinitiatieven en maatschappelijke bewegingen bijdragen aan een democratische versterking door het opeisen van deze rechten. Ons onderzoek sluit aan bij het eerste speerpunt van de coalitie, namelijk het versterken van de democratische rechtsstaat, en onderzoekt hoe het sociaal grondrecht op onderwijs wordt ingezet als middel van politieke participatie en institutionele beïnvloeding.

De centrale onderzoeksvraag van het overkoepelende project luidt: Hoe kunnen sociale grondrechten bijdragen aan (de kwaliteit van) de Nederlandse democratie? Binnen deze context richt ons deelonderzoek zich specifiek op het hoger onderwijs en de bijbehorende protestbewegingen. De deelvraag die wij beantwoorden is: *Hoe beroepen protestbewegingen in het universitaire onderwijs zich op sociale grondrechten in hun verzet tegen bezuinigingen?*

Het doel van dit kwalitatieve onderzoek is om te begrijpen hoe sociale grondrechten niet alleen uit juridische normen bestaan, maar ook als politieke instrumenten worden ingezet. Door interviews af te nemen met betrokkenen uit de universitaire wereld, waaronder leden van protestbewegingen zoals WOinActie, beleidsmakers en academici, onderzoeken we hoe het

recht op onderwijs wordt geïnterpreteerd, geclaimd en vertaald naar concrete politieke actie. We kijken daarbij ook naar de spanningen tussen beleidsdiscours (zoals het benadrukken van kennis als economische motor) en de praktijk van bezuinigingsmaatregelen die de toegang en kwaliteit van het hoger onderwijs aantasten.

Op deze manier beoogt het onderzoek inzicht te bieden in hoe burgers en organisaties opkomen voor sociale grondrechten en zo bijdragen aan de vitaliteit van de Nederlandse democratie. Daarmee sluit dit onderzoek niet alleen inhoudelijk aan bij het bredere project van de NDC, maar draagt het ook bij aan het publieke en politieke debat over de plaats van sociale grondrechten in de rechtsstaat.

Theoretisch kader

Het recht op onderwijs is internationaal erkend als fundamenteel mensenrecht. Artikel 26 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten stellen dat eenieder recht heeft op onderwijs. In Europees verband is het recht op onderwijs verankerd in artikel 14 van het EU-Grondrechtenhandvest: “Eenieder heeft recht op onderwijs en op toegang tot beroepsopleiding. Dit recht houdt de mogelijkheid in, verplicht onderwijs kosteloos te volgen” (Europees Bureau voor de grondrechten, 2000, art. 14).

In Nederland staat in artikel 23 van de Grondwet: “*De overheid draagt zorg voor het onderwijs*” (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012). Dit betekent dat de regering verplicht is om voor een toegankelijk stelsel van onderwijs te zorgen (Helmers, 2011, p. 22). Echter gingen discussies over artikel 23 van het grondrecht op onderwijs vooral over onderwijsvrijheid (bijzonder vs. openbaar) en niet over het sociale recht op onderwijs (Helmers, 2011). Toch is die sociale component cruciaal: het vormt de basis voor overheidsverantwoordelijkheid in alle onderwijssectoren, inclusief het hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Daarnaast heeft Nederland zich internationaal gecommitteerd aan het recht op onderwijs, onder meer via het VN-Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten. Recent hebben mensenrechtenorganisaties aanbevolen om dit recht explicieter in de Grondwet te verankeren, aangezien het nu impliciet is geformuleerd (College voor de Rechten van de Mens, 2020.). Daarin constateert het College dat de Grondwet vooral ruimte geeft aan scholen en vrijheden, maar weinig nadruk legt op de individuele aanspraken van leerlingen (zoals toegang en continuïteit van onderwijs) (Onderwijsraad, 2012). Dat het leerrecht niet expliciet in de Grondwet staat, heeft gevolgen.

Er is geen Grondwettelijk toetsingsrecht voor onderwijsrechten zoals bij vrijheid of gelijkheid. Particulieren kunnen niet eenvoudig een wet vernietigen vanwege schending van “het leerrecht”, en rechters (inclusief de Raad van State en de Hoge Raad) laten eenzijdige toepassing van ESCR-bepalingen vaak achterweg (NederlandRechtsstaat.nl, z.d.).

Toen in 2015 de basisbeurs werd afgeschaft ten gunste van een leenstelsel, vreesden sommigen voor de toegankelijkheid van het onderwijs. Ondanks dat de toegankelijkheid cijfermatig hoog bleef, zette dit debat het grondrecht karakter van onderwijs op de agenda: het idee dat financiële drempels studenten kunnen weerhouden, botst met het principe van gelijke kansen. Beleidsrapporten benadrukken dan ook dat “*het hoger onderwijs als motor van emancipatie en verheffing onverminderd belangrijk is*” (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2019, p. 9).

Sinds 2015 laaiden protesten op tegen marktgerichte hervormingen en bezuinigingen in het hoger onderwijs. De Maagdenhuisbezetting in 2015 symboliseerde verzet tegen neoliberaal universiteitsbestuur (The Guardian, 2015). Uiteindelijk kondigde UvA-bestuurder Louise Gunning aan een student toe te voegen aan het College van Bestuur – één van de geëiste hervormingen (Van Gelder & Obdeijn, 2015). WO in Actie, een collectief van wetenschappers en studenten, ageerde vanaf 2018 tegen structurele onderfinanciering van universiteiten, de hoge werkdruk en tijdelijke contracten. Zij stelden dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk stond door chronisch budgettekort, wat indruist tegen de *aanhoudende zorg* die de overheid volgens de Grondwet zou moeten dragen (Slagter, 2020). Een opvallend kenmerk van deze protesten is het expliciete beroep op het recht op onderwijs als legitimatie voor hun verzet. Activisten zien de bezuinigingen niet alleen als beleidsfout, maar als schending van een fundamenteel recht en een *aantasting van de toekomst* (Hogeschool Rotterdam, 2025). Dit is een overkoepelende tactiek waarbij onderwijskwesties worden “geframed” in termen van grondrechten. Door een probleem – zoals bezuinigingen, een tekort aan passend onderwijs, of kansenongelijkheid – te presenteren als een schending van een fundamenteel *recht*, wordt de kwestie naar een hoger moreel en juridisch niveau getild. Organisaties als LAKS (Landelijk Aktie Komitee Scholieren, z.d.) en JOB MBO (JOB MBO, z.d.) spreken expliciet over het “recht op onderwijs”. Defence for Children baseert haar gehele werk op kinderrechten (Defence for Children, z.d.). Deze framing is een bewuste strategische keuze om de argumentatie kracht bij te zetten en de verantwoordelijkheid van de staat te benadrukken.

Verder bouwt dit deelonderwerp voort op drie theoretische concepten. Deze concepten bieden inzicht in hoe burgers en sociale bewegingen sociale grondrechten inzetten binnen het politieke en publieke domein. In dit geval ligt de focus op het recht op onderwijs.

Het eerste concept van Michael W. McCann wordt kort beschreven door de assistent-professor sociologie Leslie McCall. Het betreft het concept “legal mobilization” oftewel, het strategisch inzetten van rechten en juridische taal door sociale bewegingen, zowel binnen als buiten de rechtszaal. En volgens McCann (1994) gebruiken burgers en bewegingen juist deze rechten als rechtvaardiging in publieke debatten (McCall, 1997). In het kader van dit onderzoek verklaart “legal mobilization” dus hoe bewegingen zoals WOinActie het recht op onderwijs gebruiken als legitimatie voor hun verzet.

Het tweede concept “framing” sluit aan op het vorige concept en wordt uiteengezet door Robert D. Benford en David A. Snow. Deze theorie is essentieel om te begrijpen hoe protestbewegingen betekenis geven aan hun strijd. “Framing” verwijst naar het proces waarbij bewegingen sociale problemen definiëren, verantwoordelijkheid toekennen en het probleem van een morele lading voorzien. Op deze manier proberen ze steun uit de samenleving te mobiliseren. Benford en Snow onderscheiden drie kerncomponenten van framing: “diagnostic framing” (het identificeren van een probleem en het toewijzen van schuld), “prognostic framing” (het voorstellen van oplossingen) en “motivational framing” (het bieden van een rechtvaardiging of oproep tot actie) (Benford & Snow, 2000). Door bezuinigingen te framen als schendingen van fundamentele rechten, tillen protestbewegingen hun boodschap naar een moreel en noodzakelijk niveau.

Als derde en laatste sluit het onderzoek aan bij het concept “contentious politics”, dat politieke participatie beschrijft buiten formele kanalen zoals verkiezingen. Denk hierbij aan protesten, demonstraties en stakingen. Dit zijn vormen van verzet waarin burgers op collectieve wijze sociale rechten opeisen en institutionele verandering nastreven. Vaak wordt dit gedaan door middel van ontwrichtende tactieken die gevestigde machtsstructuren uitdagen. De dynamiek en uitkomsten van zulke conflicten worden beïnvloed door de bredere politieke context en door de kansen en beperkingen die deze context biedt (Tilly & Tarrow, 2015). In het geval van de bezuinigingen op het hoger onderwijs biedt dit concept een middel om te analyseren hoe studenten en docenten via protest het recht op kwalitatief en toegankelijk onderwijs opeisen.

Deze drie concepten versterken elkaar. Ze hebben elk een rol, “legal mobilization” is een strategie, “framing” gebruikt taal en hoe het gepresenteerd wordt en “contentious politics” is meer de vorm, dus hoe en waar het protest plaats vindt. Samen maken deze concepten het mogelijk om de betekenis, strategieën en impact van het beroep op sociale grondrechten door protestbewegingen in het hoger onderwijs te analyseren.

Onderzoeksontwerp

Dit kwalitatieve onderzoek richt zich op de manier waarop sociale grondrechten, met name het recht op onderwijs, functioneren binnen de Nederlandse democratie, specifiek in de context van het hoger onderwijs. Het onderzoek is ontworpen om inzicht te bieden in de wijze waarop protestbewegingen zoals WOinActie zich beroepen op het recht op onderwijs als sociaal grondrecht om invloed uit te oefenen op het onderwijsbeleid en met name het tegengaan van de bezuinigingen. De kwalitatieve benadering biedt de mogelijkheid om ervaringen, percepties en strategieën van betrokkenen diepgaand te onderzoeken. Door het perspectief van studenten, academici en beleidsmakers te verkennen, kunnen we begrijpen hoe dit recht in de praktijk wordt geïnterpreteerd, geclaimd en verdedigd.

Daarom hebben we de gegevens voor dit onderzoek voornamelijk verzameld door middel van interviews. Dit stelt ons in staat om direct inzicht te krijgen in de ervaringen en standpunten van betrokkenen. De interviews worden afgenomen met verschillende groepen respondenten, waaronder leden van WOinActie, leden van de vakbond (FNV), beleidsmakers van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), studenten (met name van de studie richting Aardwetenschappen) en academici. Het gebruik van semigestructureerde interviews biedt een goede balans. Aan de ene kant bevatten ze gestructureerde vragen om vergelijkbare informatie te verzamelen. Aan de andere kant bieden ze genoeg flexibiliteit om door te vragen op relevante onderwerpen die respondenten aandragen. Naast de interviews wordt ook documentenanalyse toegepast. Dit omvat het bestuderen van literatuur, beleidsstukken, protestmanifesten en publieke uitspraken van WOinActie. Door deze documenten te analyseren kunnen we de gebruikte taal en argumentatie voor dit sociale grondrecht beter interpreteren en begrijpen. Specifieke aandacht wordt besteed aan hoe het recht op onderwijs wordt gepresenteerd als een grondrecht en hoe dit wordt ingezet als politiek instrument.

Verder wordt participerende observatie toegepast om inzicht te krijgen in de dynamiek van protesten. Dit betekent dat onderzoekers aanwezig zullen zijn bij bijeenkomsten of demonstraties van WOinActie. Door zelf deze gebeurtenissen bij te wonen, kunnen we niet

alleen observeren hoe de boodschap van de beweging wordt overgebracht, maar ook hoe deze wordt ontvangen door deelnemers en toeschouwers.

Vervolgens wordt de verzamelde data uit de interviews en documenten geanalyseerd aan de hand van thematische analyse, met als doel inzicht te verkrijgen in de manieren waarop het recht op onderwijs wordt geïnterpreteerd, verdedigd en geclaimd binnen protestbewegingen in het hoger onderwijs. Deze kwalitatieve benadering, uitgevoerd met behulp van het softwareprogramma ATLAS.ti, maakt gebruik van systematische codering om terugkerende thema's en onderliggende betekenissen te identificeren. Door middel van deze inhoudsanalyse kunnen zowel de inhoud van de gesprekken als bredere structurele dynamieken worden gevat.

Deze thematische analyse is inductief uitgevoerd, waarbij de codes zijn afgeleid uit de interviewdata zonder vooraf vastgestelde categorieën. Dit betekent dat de coderingen voortkomen uit terugkerende thema's, motieven en strategieën die door respondenten zelf naar voren zijn gebracht. Door deze werkwijze werd het mogelijk om de perspectieven van de geïnterviewden centraal te stellen, en de structuur van het verzet tegen het onderwijsbeleid te begrijpen vanuit hun eigen beleving en taalgebruik. Op basis van deze inductieve benadering zijn drie overkoepelende categorieën gevormd: Grondslagen van verzet, Actiestrategieën en Beoogde Resultaten. Binnen elke categorie zijn specifieke codes ontwikkeld die samen de variatie en gelaagdheid in de interviewdata representeren.

Het verzet kent drie hoofdthema's: sociale grondrechten, waarbij onderwijs wordt gezien als collectieve verantwoordelijkheid van de overheid. Kwaliteit en werkgelegenheid, met zorgen over verslechtering van het onderwijs en verlies van banen. Ten derde het maatschappelijk en democratisch belang van onderwijs als ruimte voor kritische vorming. In de actiestrategieën komen vijf codes terug: dialoog en onderhandeling, protest en demonstratie, politieke actie, coalitievorming met andere partijen, en duurzame actie via blijvende betrokkenheid. De gewenste resultaten vallen onder de codes: behoud van sector en banen, beleidswijziging en investering, rechten beschermen en vastleggen, en bewustwording en erkenning van onderwijs als publiek goed.

Analyse en interpretatie

Tijdens het uitwerken van de drie gesprekken viel vooral op hoe eens iedereen het eigenlijk is: de geplande bezuinigingen op het hoger onderwijs komen volgens alle geïnterviewden neer op een frontale aanval op een grondrecht. Vakbondsbestuurder Bernard Koekoek vertelde dat de

ingrepen “de sector slopen”, omdat er duizenden banen verdwijnen en de toch al hoge werkdruk nóg verder toeneemt. Volgens hem probeert het kabinet zo ook “het kritische geluid van universiteiten de kop in te drukken”, en daarom pleit hij voor politieke stakingen om duidelijk te maken dat dit veel groter is dan een gewone cao-ruzie (B. Koekoek, persoonlijke communicatie, 15 mei 2025).

Senator Gaby Perin-Gopie bevestigde in ons interview dat de staat op basis van artikel 23 van de Grondwet moet zorgen voor toegankelijk en kwalitatief onderwijs. Ze wees erop dat die zorgplicht indirect afdwingbaar kan worden via financierings- en uitvoeringswetten, al blijf je voor echte verandering afhankelijk van politieke wil om “te investeren in toekomstige generaties” (G. Perin-Gopie, persoonlijke communicatie, 14 mei 2025). Ze maakt zich vooral zorgen over hele regio’s (zoals Zeeland) waar hogescholen dreigen te verdwijnen, waardoor het onderwijs daar simpelweg onbereikbaar wordt.

Voor student-actievoerder Niek van der Hoek zijn de gevolgen al keihard voelbaar: zijn hele opleiding wordt opgeheven, waardoor “bijna niemand meer over is om onderwijs te geven” en tientallen docenten hun baan verliezen. Hij merkt dat de sfeer onder studenten en docenten erg gespannen is en roept medestudenten op om hun rechten, zoals het recht op nominaal + 1 jaar onderwijs actief te gebruiken in protesten of desnoods juridische stappen (N. van der Hoek, persoonlijke communicatie, 13 mei 2025).

Alles bij elkaar laten de interviews zien dat deze bezuinigingen niet zomaar een financiële maatregel zijn, maar een aantasting van een collectief recht dat eigenlijk de basis vormt van onze democratische samenleving. De gesprekspartners vragen om publiek protest, stevige wettelijke borging en vooral een koerswijziging in Den Haag, zodat het recht op goed en toegankelijk onderwijs niet verder uitgehold wordt.

Contentanalyse

WO in actie stelt in opinieartikelen en pamfletten dat hoger onderwijs een voorwaarde is voor een gezonde democratie en gelijke kansen in de samenleving (WOinActie, 2025). Zo schreven ruim 120 hoogleraren in een stakingsoproep: “*Gezonde universiteiten zijn de ruggengraat van een bloeiende democratie. Ze bevorderen kritisch denken en gelijke toegang tot onderwijs. “De geplande bezuinigingen bedreigen de academische vrijheid, innovatie en gelijke toegang tot onderwijs.”* Hieruit valt op te merken dat niet alleen vakinhoudelijke noties worden genoemd (academische vrijheid, onderzoek), maar dat het sociale grondrecht wordt beaamd: iedereen

moet ongeacht achtergrond toegang hebben tot hoger onderwijs van kwaliteit. WO in actie is van mening dat het kabinet impliciet deze belofte verbreekt door te snijden in de financiering. Daarmee worden niet alleen arbeidsvoorwaarden van docenten ondermijnd, maar ook *het recht van studenten op goed onderwijs*. Een recht dat weliswaar niet als subjectief recht in de rechtbank wordt afgedwongen, maar politiek-maatschappelijk als fundament geldt.

De protestactie van WOinActie bekrachtigt deze boodschap. Bij de estafettetakingen in het voorjaar van 2025 sloten docenten, hoogleraren maar ook bestuurders zich aan om gezamenlijk “nee” te zeggen tegen de afbraak van het hoger onderwijs (Hogeschool Rotterdam, 2025). Opvallend is de samenwerking met bonden (AOB, FNV) én studentenvakbonden, wat de boodschap een breed maatschappelijk draagvlak geeft. Tijdens de acties benadrukten sprekers dat staken voor onderwijs geen egoistische daad is, maar *“juist opkomen voor kennis, voor studenten en voor de toekomst van de democratie”* (WOinActie, 2025). Hier wordt de waarde van onderwijs als publiek goed, en indirect het recht daarop, naar voren gebracht (Algemene Onderwijsbond, z.j.)

De communicatiestrategie van WOinActie koppelt bezuinigen aan principiële kwesties. In open brieven en petities aan de politiek wordt gesteld dat zulke bezuinigingen “funest zijn voor ons onderwijs” en oproepen gedaan om *“alle bezuinigingen van tafel te halen”*. Deze oproep werd breed gedragen, in november 2025 schaalden collegevoorzitters en een meerderheid van burgemeesters uit universiteitssteden zich achter een manifest *“Stop de bezuinigingen op onze universiteiten en wetenschap”*, aangeboden aan de Tweede Kamer (Universiteiten van Nederland, 2024). In dit manifest worden vooral praktische argumenten genoemd (innovatie, economie, welzijn van toekomstige generaties), echter raakt het een ander punt: onderinvesteren in onderwijs schaadt een fundamenteel maatschappelijk belang. Daarmee zien we dat WOinActie en bondgenoten succesvol het publieke debat hebben gekanteld naar de vraag wat voor samenleving we willen, eentje die investeert in het grondrecht op onderwijs of eentje die kennis als kostenpost behandelt.

Als we naar studentenmanifesten en persberichten kijken, dan blijkt dat toegankelijkheid het sleutelbegrip is waarmee het recht op onderwijs wordt geconcretiseerd. Zo waarschuwde de LSVb in 2019 dat het leenstelsel een drempel opwierp voor minder draagkrachtige studenten, en daarmee “het hoger onderwijs minder toegankelijk” maakte (Algemene Onderwijsbond, 2024). Hieruit voortvloeiend sprak de Nederlandse UNESCO-commissie zich in 2024 expliciet uit ter ondersteuning van de onderwijsdemonstraties: *“Onderwijs is een recht voor iedereen,*

en bezuinigingen bedreigen niet alleen de toegang tot kennis, maar ook de kans voor alle studenten om zich te ontwikkelen” (Nederlandse Unesco Commissie, 2024).

Een opvallend fenomeen is dat in studentenspeeches tijdens protesten ook breder sociaal onrecht naar voren komt. In Utrecht koppelden enkele sprekers de onderwijskwestie aan een klassenstrijd-narratief: zij stelden dat de aanval op het onderwijsbudget deel uitmaakt van een “kapitalistische uitbuiting” waar niet alleen studenten maar ook arbeiders de dupe van zijn (ANS, Algemeen Nijmeegs Studentenblad, 2024). Deze retoriek met leuzen als “*Geen klassenjustitie, maar klassenstrijd*”, wijst erop dat een deel van de studentenbeweging de bezuinigingen ziet als symptoom van een bredere trend van privatisering en ongelijkheid. Hoewel dit niet voor elke actievoerder geldt, versterkt het wel de notie van onderwijs als *sociaal recht dat verdedigd moet worden tegen marktbelangen*. Het recht op onderwijs wordt dan één front in een bredere strijd voor sociale rechtvaardigheid.

De kernboodschap van de protesten *stop de afbraak van ons hoger onderwijs*, wordt door een brede coalitie gedragen. Waar studentenacties in het verleden weleens werden weggezet als “eigenbelang” (bijvoorbeeld het willen behouden van basisbeurzen), zien we nu een opmerkelijke samenkost van belangen: studenten, docenten, hoogleraren, vakbonden en zelfs collegevoorzitters trekken gezamenlijk op (Hogeschool Rotterdam & Erasmus Universiteit Rotterdam, 2025; Universiteiten van Nederland, 2024). KNAW-president Marileen Dogterom sprak op de radio haar steun uit en stelde: “*Bezuinigen op onderwijs en onderzoek is eigenlijk bezuinigen op het welzijn en de welvaart van de toekomst*” (NOS, 2024). Dit soort uitspraken van gezaghebbende figuren bevestigen het frame dat de protesten willen neerzetten: het gaat hier niet om een belang van enkele individuen, maar om een fundamenteel *samenlevingsbelang*. In de woorden van een burgemeester die zich aansloot bij het Netwerk Kennissteden-manifest: de plannen zijn “*zeer onverstandig en schadelijk voor de toekomst van Nederland*” (NOS, 2024).

In een interview met de Groene Amsterdammer reageert Léonie de Jonge (De Jonge Akademie) op de kabinetsplannen én op het wetsvoorstel *Internationalisering in Balans*. Samen vormen ze volgens haar een “*toxische mix*”: minder geld, minder buitenlandse studenten, minder talen. Kortom een inbreuk op het recht van iedere student om zich breed en internationaal te vormen. Waar het kabinet kosten ziet, ziet De Jonge een plicht van de staat om het publieke kennisstelsel in stand te houden, precies zoals artikel 23 van de Grondwet en artikel 13 van het *Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten* beogen (Goldenberg, 2024).

Rens Bod (WO in Actie) benadrukt dat continuïteit een wezenlijk onderdeel is van het recht op onderwijs: “Haal één kaart weg en het huis stort in; dan krijgt niemand meer volwaardig

onderwijs.” Het stelselmatig afbouwen van vakgebieden (of het nu Nederlandse taal of kritische theorie is) schaadt het recht op een volledige vorming. Daarom overweegt WO in Actie “academische ongehoorzaamheid”, zoals tentamens niet nakijken: niet om studenten te pesten, maar om te voorkomen dat hun diploma’s devalueren (Goldenberg, 2024).

Nan Lont (studentenvakbond AKKU) stelt dat het recht op onderwijs ook een kwestie is van toegankelijkheid, zoals al eerder naar voren kwam. “Langstudeerboete, inflatie, minder beurs... Waarom zouden wij nog actief worden?” Hogere kosten en financiële sancties dreigen studeren tot een privilege te maken. Wanneer de overheid haar zorgplicht loslaat, moeten studenten het gat zelf dichten. Dit een indirecte schending van het grondrecht op betaalbaar onderwijs (Goldenberg, 2024). Ook Tim de Winkel (AOB) bekijkt het vanuit een breder perspectief. Hij plaatst het recht op onderwijs centraal in een breder sociaal contract: jongeren investeren tijd en talent omdat de staat belooft kwaliteitsonderwijs te leveren. Wordt die belofte gebroken, dan is staken een legitiem middel om het recht te herstellen. “Wat is disruptiever: staken, of een universiteit verliezen?”, aldus Tim de Winkel (Goldenberg, 2024). Tevens beroepen de de colleges van bestuur de regering op haar Grondwettelijke zorgplicht aan. Het Bestuursakkoord van 2022, waarin €650 mln extra werd toegezegd, wordt gepresenteerd als juridisch afdwingbare waarborg voor het recht op hoogwaardig hoger onderwijs. Daarmee verhuist de strijd van het plein naar de rechtszaal. “Als de afgesproken middelen uitblijven, rest ons de weg naar de rechter” (Goldenberg, 2024).

De contentanalyse van protestuitingen in het hoger onderwijs laat zien dat het beroep op sociale grondrechten meer is dan retoriek alleen. Het is de ruggengraat van de legitimiteit die deze bewegingen voor zichzelf creëren. Door hun strijd te verwoorden in termen van het *recht op onderwijs, gelijke kansen en publiek belang*, hebben activisten de discussie weten te verbreden van een budgettaire kwestie naar een principiële debat over de rol van de overheid en de waarde die we als samenleving aan onderwijs hechten. Dit heeft de protesten zichtbaar gemaakt als moreel dringend en breed gesteund, in plaats van enkel een belangengeschil van studenten of docenten.

Beleidsaanbevelingen

In dit hoofdstuk worden concrete aanbevelingen gepresenteerd die volgen uit de bevindingen van het analysehoofdstuk. De aanbevelingen zijn geadresseerd aan opdrachtgever de Nederlandse Democratie Coalitie en gaan in de kern over het waarborgen van sociale grondrechten. Een aantal aanbevelingen overstijgt mogelijk het actieterrein van de Nederlandse Democratie Coalitie en kunnen tevens worden opgemerkt als een meer algemeen actiepunt voor bijvoorbeeld overheidslagen of de maatschappelijke democratie.

Aanbevelingen met betrekking tot het constitutioneel hof:

1. Pleit voor het afschaffen van het toetsingsverbod en voor gespreide toetsing. Zo krijgen alle Nederlandse rechters de mogelijkheid om wetten in formele zin aan de grondwet te toetsen. Daarnaast vinden wij dat op de lange termijn de tweedeling tussen klassieke en sociale grondrechten moet verdwijnen bij het afschaffen van het toetsingsverbod. Beide type rechten bevatten immers zowel positieve als negatieve verplichtingen voor de overheid, waardoor het onderscheid achterhaald is. Echter, bij een gebrek aan politieke steun voor het toetsen van sociale grondrechten, is het voorlopig raadzaam alleen toetsing aan grondwet artikel 1 tot 18 lid 1 voor te stellen.

2. Ontbind de sociale grondrechten in de toekomst van het toetsingsverbod. Wij zien de toetsing van klassieke grondrechten als een eerste stap naar de uitbreiding naar sociale rechten, niet als een verankering van de huidige scheiding. Wij splitsen de voorstellen uit praktische overwegingen en niet omdat we de huidige scheiding steunen. Om deze sociale grondrechten ook toetsbaar te maken moet de formulering van deze grondrechten concreter. Ook moeten er duidelijke toetsingskaders voor rechters komen. Wij steunen daarom het initiatief van hoogleraar Socialezekerheidsrecht Gijsbert Vonk bij het herformuleren van de huidige grondrechten.

Aanbevelingen met betrekking tot juridische afdwingbaarheid van sociale grondrechten:

1. Blijf pleiten voor toetsing aan de Grondwet op de meest toegankelijk mogelijke wijze. Dit betekent dat de Grondwet, inclusief de sociale grondrechten, toetsbaar wordt voor alle rechters, zodat ook bij de meest praktische kwesties de invloed van de grondrechten voelbaar zijn. Een permanente lobby kan op de lange termijn haar vruchten afwerpen. Onderdeel van deze permanente lobby zijn wat ons betreft het proberen om media-aandacht te genereren middels bijvoorbeeld het publiceren van rapporten of met het komen van een burgerinitiatief, te pleiten voor juridisch afdwingbare normen in bijvoorbeeld de Participatiewet en rechters er op wijzen dat sociale grondrechten als interpretatiekader kunnen worden gebruikt.

2. Maak ethiek explicieter onderdeel van de rechtelijke afweging, met name in zaken die burgers raken in hun bestaanszekerheid, huisvesting of toegang tot zorg. Het toeslagenschandaal heeft blootgelegd dat een juridische toets op zichzelf niet voldoende is; het ontbreken van een ethische reflectie leidde tot onrecht, ondanks formeel correct handelen. Om dit te voorkomen zouden rechters gestimuleerd moeten worden om ook ethische overwegingen te betrekken in hun motivering, bijvoorbeeld door bijscholing, intervisietrajecten en integratie van het sociale evenredigheidsbeginsel in de rechtspraak. Een bredere invulling van

‘redelijkheid’ en ‘evenredigheid’, waarin de menselijke maat en fundamentele rechten centraal staan, kan een belangrijke correctie vormen op puur formalistische benaderingen.

3. Betrek gemeenten actiever bij de bescherming van sociale grondrechten. Veel van deze rechten, zoals het recht op bijstand, passende huisvesting of jeugdzorg, worden feitelijk vormgegeven en uitgevoerd door gemeenten. Het valt dan ook aan te bevelen structurele toetsingsmechanismen in te richten binnen gemeentelijke besluitvorming. Beleidsmaatregelen op lokaal niveau zouden standaard getoetst moeten worden op hun impact op grondrechten, bijvoorbeeld via een sociale grondrechtentoets die expliciet kijkt naar risico's op armoede, uitsluiting of verlies van bestaanszekerheid.

Aanbevelingen met betrekking tot het recht op wonen:

1. Versterk de juridische toepasbaarheid van het sociale woonrecht. Ontwikkel landelijke richtlijnen die het sociale grondrecht op wonen verder concretiseren, met oog voor uitvoerbaarheid op lokaal niveau. Hierdoor wordt de ruimte voor interpretatieverschillen tussen gemeenten tegengegaan.

2. Faciliteer maatwerkondersteuning voor kleine gemeenten. Richt een ondersteuningsfonds of expertisecentrum op voor kleine gemeenten om hen te helpen met ambtelijke capaciteit, kennisdeling en projectmanagement. Hiermee worden structurele ongelijkheden tussen grote en kleine gemeenten in het realiseren van woonbeleid teruggedrongen.

3. Stimuleer intergemeentelijke samenwerking en kennisuitwisseling. Het bevorderen van intergemeentelijke samenwerking via regionale woonplatforms waarbinnen gemeenten, ongeacht hun schaalgrootte, kennis en beleidspraktijken kunnen uitwisselen en gezamenlijk strategische afspraken met woningcorporaties kunnen formuleren.

4. Versterk en zet aan op burgerzeggenschap in beleid. Bevorder een beleidspraktijk waarbij burgers structureel worden betrokken bij ruimtelijke en woonbesluitvorming, met als doel om bij te dragen aan de operationalisering van het sociaal grondrecht op wonen als een gedeelde publieke verantwoordelijkheid.

5. Stimuleer normatieve herwaardering van wonen als publieke taak. Zet in op publieke bewustwording en politieke agendering van het wonen als fundamenteel sociaal grondrecht, waarbij gemeenten expliciet gestimuleerd worden om het woonbeleid niet louter aan de markt over te laten.

Aanbevelingen met betrekking tot het recht op zorg:

- 1. Zet in op lokale burgerinitiatieven als versterking van de democratie.** Zorgcoöperaties met een open ledenstructuur zijn kernachtig democratisch en combineren zorgaanbieders op vrijwillige basis met zorgbehoevende burgers. Waar de overheid faalt in het leveren van maatwerk en vastloopt in bureaucratische mores, slagen laagdrempelige burgerinitiatieven er sneller in om slepende zorgkwesties op te lossen.
- 2. Werk actief aan het bevorderen van sociale cohesie binnen gemeenschappen.** Sociale cohesie is de kernvoorwaarde voor het ontstaan van burgerinitiatieven, zo ook in de zorg (denk aan zorgcoöperaties). Het kan waardevol zijn om gebieden te identificeren met een lage sociale cohesie en om een landelijk actieprogramma op te zetten met als oogpunt het bevorderen van sociale cohesie in deze gebieden.
- 3. Werk toe naar meer duurzame financieringsmodellen voor burgerinitiatieven in de zorg.** Kortdurende, projectmatige subsidies zorgen voor onzekerheid en bedreigen de duurzaamheid van zorginitiatieven. Kijk op financieel gebied ook naar alternatieve financieringsmodellen. Denk hierbij aan het creëren van meer mogelijkheden voor zorgverzekeraars om te investeren in zorginitiatieven met een preventieve werking en het faciliteren van *Social Impact Bonds*, waarbij private investeerders investeren in zorginitiatieven en terugbetaling halen uit geldbesparing bij de overheid.
- 4. Maak gemeenten bewust van de meerwaarde en effectiviteit van burgerinitiatieven in de zorg.** Het is in onze ogen onbestaanbaar dat een zorgcoöperatie als die in Hoogeloon te lang amper op erkenning en medewerking van de gemeente kon rekenen. Dit terwijl zorgcoöperaties ontzettend effectief, goedkoop en democratisch blijken. Gedacht kan ook worden aan het ontwikkelen van landelijke richtlijnen voor gemeenten over hoe om te gaan met lokale burgerinitiatieven in de zorg.
- 5. Verken alternatieve juridische mogelijkheden om het recht op gezondheidszorg te garanderen.** Een grondwetswijziging is een langdurig, juridisch traject. Verken alternatieve juridische mogelijkheden, zoals de overheid binden aan concrete en afdwingbare doelen voor de uitvoering van het recht op gezondheidszorg. Hier kan de samenleving de overheid vervolgens aan houden bij de rechter, denk hierbij aan de klimaatdoelen in de Urgenda-zaak.

Aanbevelingen met betrekking tot het recht op onderwijs:

- 1. Verplichte maatschappelijke impactanalyse bij bezuinigingen in het hoger onderwijs.** Maak het wettelijk verplicht om bij beleidsmaatregelen die raken aan de financiering van het hoger onderwijs een maatschappelijke impactanalyse uit te voeren op toegankelijkheid,

kwaliteit en kansengelijkheid. De huidige praktijk, waarin volledige opleidingen verdwijnen en regio's onderwijsloos dreigen te worden, toont aan dat politieke keuzes vaak onvoldoende worden getoetst aan de zorgplicht uit artikel 23 van de Grondwet. Een verplichte toets op grondrechten dwingt beleidsmakers om hun keuzes inhoudelijk te onderbouwen en voorkomt ondoordachte bezuinigingen die het publieke karakter van onderwijs structureel ondermijnen.

2. Structurele inspraak van maatschappelijke actoren in beleidsvorming. Hoewel protesten belangrijke signalen afgeven is er behoefte aan structurele en institutionele betrokkenheid van studenten, docenten en andere belanghebbenden bij het onderwijsbeleid. Richt een permanent participatieorgaan in, zoals een Nationale Raad voor Hoger Onderwijsparticipatie, waarin deze maatschappelijke actoren een vaste stem krijgen. Dit orgaan moet niet alleen adviserend zijn, maar ook beschikken over bindend adviesrecht bij beleidsmaatregelen die grote invloed hebben op de toegankelijkheid, kwaliteit of financiering van het hoger onderwijs.

Bibliografie

Boelhouwer, P., & van der Heijden, H. (2022). De woningcrisis in Nederland vanuit een bestuurlijk

Boogaard, G. & Uzman, J. (2022, January 5). *Nederland Rechtsstaat*.

<https://www.nederlandrechtsstaat.nl/Grondwet/inleiding-hoofdstuk-6-rechtspraak/artikel-120-toetsingsverbod/>

Boumans, J., Swinkels, W., Van de Goor, I., & Luijkx, K. (2015). Zorgcoöperaties: een wetenschappelijke verkenning vanuit drie perspectieven. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 24(4), 23.

Boumans, J., Swinkels, W., Van de Goor, I., & Luijkx, K. (2015). Zorgcoöperaties: een wetenschappelijke verkenning vanuit drie perspectieven. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 24(4), 23.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024, 5 mei). SDG 11.1 Wonen. Geraadpleegd 1 mei 2025, van

College voor de Rechten van de Mens. (2020). Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap.

College voor de Rechten van de Mens. (2020). Verdiepend advies over het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap.

College voor de Rechten van de Mens. (2024). Wat is de Universele Verklaring van de Rechten van de

Constitutioneel Hof van Sint-Maarten (1 november, 2021). Uitspraak zaak 01-2021. Retrieved from:

De Rechtspraak (8 oktober, 2021). Recht vinden bij de Rechtbank. Retrieved from:

Defence for Children. (z.d.). Kinderrechtenhelpdesk. Naar Inclusiever Onderwijs.

deze raadsperiode. Geraadpleegd op 1 mei 2025, van <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/wonen-verreweg-het-belangrijkste-thema-deze-raadsperiode/?acceptCookies=681341ab5dcc0>.

Digimonitor (2025). Gemeentegrootte. Geraadpleegd op 13 juni 2025, van

Europees Bureau voor de grondrechten. (2000). Artikel 14 – Het recht op onderwijs.

Fleuren, J. W. A. (2008). *Toetsing van wetgeving aan de sociale grondrechten van hoofdstuk 1 van de Grondwet. Ars Aequi*, 57(9), 620–625. <https://hdl.handle.net/2066/73891>

Framing Processes and Social Movements: An Overview and assessment. (2000). In *Annual Review of Sociology*(Vol. 26, pp. 611–639). JSTOR.

Geurtjens, K., Marijnissen, D., Woensel, M., Hurk, B., Ostaijen, J. V., Centre of Expertise Veiligheid &

Gloppen, S. (2009). Legal Enforcement of Social Rights: Enabling Conditions and Impact Assessment. *Erasmus Law Review* 2, Pages 465-480. Retrieved from:

Gray, J. (2015, 17 maart). Dutch student protests ignite movement against management of universities. *The Guardian*.

Groen, L.C., & Munneke, S.A.J. (2023). De betekenis van constitutionele toetsing voor én door de wetgever. *RegelMaat*, 38(4), 263-267.
<https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2023038004001>

Grondwet. (2023, 22 februari). *Staatsblad* 2023, 105. Geraadpleegd van

Helmers, H. (2011, 30 november). UvA-DARE (Digital Academic Repository). Universiteit van Amsterdam.

Helmers, H. M. (2011). Overheid en onderwijsbestel: Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990–2010) [Proefschrift, Universiteit van Amsterdam]. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hogeschool Rotterdam. (2025, 14 april). Samen strijdbaar: Hogeschool Rotterdam en Erasmus Universiteit in actie tegen onderwijsbezuinigingen.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2023-02-22>.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/2025-02-12>.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0035303/2025-02-12>.

<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/sdg-s/sdg-11-1-wonen#:~:text=Krapte%20op%20de%20woningmarkt%20bemoeilijkt,vergeleken%20met%20andere%20EU%2Dlanden>.

<https://www.digimonitor.nl/gemeenten/gemeentegrootte/>.

Igalla, M., & van Meerkerk, I. (2015). De duurzaamheid van burgerinitiatieven: Een empirische verkenning. *Bestuurswetenschappen*, 69(3), 25–53.

<https://doi.org/10.5553/Bw/016571942015069003003>

Informatiepunt Inclusief Onderwijs. (z.d.). Kennispunt voor inclusief onderwijs.

JOB MBO. (z.d.). Urennormen.

JOB MBO. (z.d.). Urennormen. JOB MBO.

Kiki Brölmann, Jan Paul Heering, Hugo Koolstee, Bert Marseille, Peter Mendelts, Tim van Montfort, Harold Munneke, Solke Munneke, Jan Willem Sap, Evelieke Slob, Henk Jan Starreburg, & Albert Verdam (Reds.), *Hoofdstukken recht voor niet-juristen* (pp. 19-48). Boom Juridisch.

Krajewski, M. (23 maart, 2023). The constitutional quandary of social rights: Questions in times of the Polish illiberal turn, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 21, Issue 1, January 2023, Pages 156–186. Retrieved from:

Landelijk Aktie Komitee Scholieren [LAKS]. (z.d.). Standpunten en visie. Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS).

Landelijk Aktie Komitee Scholieren. (z.d.). Standpunten en visie. LAKS.

Leijten, I. (2023). *Grondrechten, grondvertrouwen en de relationele constitutie*. [Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University]. <https://repository.tilburguniversity.edu/server/api/core/bitstreams/2634c6fc-d55a-4ff2-b844-11eeafeade16d/content>

Leijten, I. (2024, 3 juni). *Waarom zelfs dat constitutionele hof geen goed nieuws is*. De Correspondent. <https://decorrespondent.nl/15363/waarom-zelfs-dat-constitutionele-hof-geen-goed-nieuws-is/8c0b527e-4e19-03c5-2e13-c049444f293e>

Leijten, I. (2025, 5 maart). *Position paper t.b.v. rondetafelgesprek over de sociale grondrechten*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://berthub.eu/tkconv/getraw/2025D08722>

Maarse, J., & Van der Made, J. (1998). Cost containment and the right to health care. *European Journal Of Public Health*, 8(2), 119–126.

Maes, G. (2003). De afdwingbaarheid van sociale grondrechten. Intersentia. Retrieved from:

McCann, M. W., & McCall, L. M. (1997, juli). Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization review. JSTOR.

Mebius, F., & Scholten, A. (2021, 11 november). *Schrapping artikel 120 Gw: Iedereen is om, behalve de VVD*. Het Advocatenblad. <https://www.advocatenblad.nl/2021/11/11/schrapping-artikel-120-gw-iedereen-is-om-behalve-de-vvd/>

Mens? Geraadpleegd 4 juni 2025, van <https://www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-jou/betekenis-van-mensenrechten/wat-is-de-universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens#:~:text=Artikel%2025%3A%20Levensstandaard&text=Moeder%20en%20kind%20hebben%20recht,zullen%20dezelfde%20sociale%20bescherming%20genieten.>

Ministerie van Algemene Zaken. (2024). Hoofdstuk 6b. Onderwijs. Rijksoverheid.nl.

Ministerie van Algemene Zaken. (2024, 13 september). *Regeerprogramma kabinet-Schoof*. Rijksoverheid.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (21 februari, 2025). Kamerbrief Contourennota Constitutionele Toetsing. Retrieved from:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Rijksoverheid. (2019, 2 december). Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek. Rijksoverheid.nl.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2019). Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2019–2025: Houdbaar voor de toekomst.

Montfort, A.J.G.M. (2020). Grondslagen en structuur van het Nederlands recht. In Vivian bij de Vaalte,

n-Rijk-regio-en-samenleving-040325.p.

NederlandRechtsstaat.nl. (z.d.). Artikel 94 - Verdrag boven wet. Geraadpleegd op 15 mei 2025, van

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2022, 28 september). Wonen verreweg het belangrijkste thema

New York, 16-12-1966. Geraadpleegd 4 juni 2025, van <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001016/1979-03-11>.

Nunes, R., Nunes, S. B., & Rego, G. (2016). Health care as a universal right. *Journal Of Public Health*, 25(1), 1–9.

Omtzigt, P. (2023, 19 april). *Tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing (Kamerstuk 36.344, nr. 2)*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230419/initiatiefnota/document3/f=/vm2dnl5qzhza.pdf>

Onderwijsraad. (2012, april). Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief: Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs (Adviesnummer 20120071/1003). Onderwijsraad.

Overheid.nl. (1979, 11 maart). Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten,

Overheid.nl. (2018, 22 februari). Grondwet. Geraadpleegd 1 mei 2025, van

Overheid.nl. (2025, 12 februari). Huisvestingswet. Geraadpleegd 1 mei 2025, van

Overheid.nl. (2025, 12 februari). Woningwet. Geraadpleegd 1 mei 2025, van

Peppel, L. V. D. (2025). Wethouder tussen Rijk, regio en samenleving: Bestuurlijk vakmanschap in

perspectief: achtergronden en oplossingen. *Bestuurskunde*, 31(1), 19–33. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031001002>.

Peters, W., & Broens, M. (2017). Op weg naar samenredzaamheid in de participatiesamenleving? *Sociaal Bestek*, 79(1), 26–29.

Publicatieblad van de Europese Unie & European Union Agency for Fundamental Rights. (2007, 14 december). Artikel 14 - Het recht op onderwijs. European Union Agency For Fundamental Rights.

Rijksoverheid. (z.d.). Artikel 120 Grondwet: Toetsingsverbod. Geraadpleegd op 9 juni 2025, van

Samen strijdbaar: Hogeschool Rotterdam en Erasmus Universiteit in actie tegen onderwijsbezuinigingen. (z.d.). Hogeschool Rotterdam.

Schutgens, R. J. B. (2023). *Een constitutioneel hof in Nederland?* In J. H. Gerards, J. Goossens, & E. Y. van Vugt (Eds.), *Constitutionele verandering in Nederland? De Grondwetswijzigingen van 2022–2023* (pp. 121–140). Boom juridisch. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/293559/293559.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sillen, J. (2025, 25 februari). *Position paper t.b.v. rondetafelgesprek over de sociale grondrechten.* Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025Z03578&did=2025D08126>

situaties van maatschappelijke onrust. In Wethoudersvereniging, Onderzoeksrapport. Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht–AvansHogeschool.<https://www.wethoudersvereniging.nl/assets/blog/Rapportage-Wethoudertusse>

Slagter, H. (2020, 18 januari). Onderfinanciering van universiteiten brengt de Nederlandse kenniseconomie in gevaar. Trouw.

Slagter, H. S. (2020, 18 januari). Onderfinanciering van universiteiten brengt de Nederlandse kenniseconomie in gevaar. Trouw.

Staatsregeling van Sint-Maarten (2010). Artikel 1 - VI, p. 1 - 36. Retrieved from:

The Guardian. (2015, 17 maart). Dutch student protests ignite movement against management of universities.

Tilly, C. T., & Tarrow, S. T. (2015). Contentious Interaction [EBSCO host]. In *Contentious Politic* (2de editie, pp. 97–118). Oxford University Press.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012). Verslag: Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het onderwijs (Kamerstuk 33 106, nr. 5).

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012, 18 januari). Kamerstuk: 33 106 nr. 5. [Overheid.nl](https://overheid.nl).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Omtzigt, P. H. O., Heijl, J. H., & Heldens, M. H. (2023). Initiatiefnota van het lid Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing. In Tweede Kamer Der Staten-Generaal (36 344; pp. 1–2). Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Uitermark, M. (2025, 21 februari). *Kamerbrief over contourennota constitutionele toetsing (Kamerstuk 36 600 VII, nr. 129)*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/02/21/kamerbrief-over-contourennota-constitutionele-toetsing>

Van Gelde, L. G., & Obdeijn, L. O. (2015, 26 februari). Studenten bezetten sinds gisteravond Maagdenhuis. *Het Parool*.

Van Gelder, L., & Obdeijn, L. (2015, 26 februari). Studenten bezetten sinds gisteravond Maagdenhuis. *Het Parool*.

Veerkracht – Avans Hogeschool, Vinckx-Tuinder, M., Hoorn, M., Acar, B., & Peppel, L. V. D. (2025). Wethouder tussen Rijk, regio en samenleving: Bestuurlijk vakmanschap in situaties van maatschappelijke onrust. In Wethoudersvereniging, *Onderzoeksrapport. Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht – Avans Hogeschool*. <https://www.wethoudersvereniging.nl/assets/blog/Rapportage-Wethouder-tussen-Rijk-regio-en-samenleving-040325.pdf>

Venema, D., Herrenberg, T. & van Schaik, M. (2024). Fundamentele rechten en de rol van de rechter. *Rechtsbescherming aan de hand van sociale grondrechten*. pp. 113-133. Retrieved from:

Venice Commission. (2021). *Netherlands – Opinion on the legal protection of citizens*

(CDL-AD(2021)031). European Commission for Democracy through Law.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)031-e)

Vlemminx, F. M. C., Meuwese, A. M., & Nederland Rechtsstaat. (z.d.). Artikel 94 - Verdrag boven wet. Nederland Rechtsstaat.

Vonk, G. (2023). *Constitutionele toetsing aan sociale grondrechten: Een nieuwe dageraad voor het grondrecht van de bestaanszekerheid?* *RegelMaat*, 38(4), 283-292.
<https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2023038004003>

Wittenberg, K., Corten, R., Van Der Lippe, T., & De Moor, T. (2024). The emergence of citizen collectives for care: the role of Social cohesion. *BMC Public Health*, 24(1).