



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders)

Nader Rapport

2025-0000579430

3 oktober 2025

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 juni 2025, nr. 2025001419, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 september, nr. W04.25.00152/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 23 juni 2025, no.2025001419, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel introduceert een – gefaseerd in te voeren – verbod om aan zogenoemde vergunninghouders voorrang te verlenen voor sociale huurwoningen. Vergunninghouders, die ook wel worden aangeduid als statushouders, zijn asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen en dus in Nederland mogen blijven.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de regering bij de verdeling van schaarse betaalbare huurwoningen voor dilemma's wordt gesteld. Daarbij moet worden bepaald wie onder welke omstandigheden toegang krijgt tot sociale huurwoningen. Er moeten criteria worden geformuleerd om tot een zo eerlijk mogelijke verdeling te komen. Daarbij is onder meer van belang dat de verlening van een verblijfsvergunning gepaard gaat met een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor adequate huisvesting van vergunninghouders.

Ongelijke behandeling

De Afdeling constateert dat vergunninghouders een ongunstige uitgangspositie hebben op de woningmarkt. Dit wetsvoorstel ontnemt gemeenten de mogelijkheid om deze achterstand met een voorrangregeling te compenseren. Als een instrument voor ongelijkheidscompensatie voor één bepaalde groep wordt ingetrokken, terwijl die groep zich niet in een gelijke uitgangssituatie bevindt, leidt dit tot ongelijke behandeling.

De regering kondigt maatregelen aan om de positie van vergunninghouders op de woningmarkt te verbeteren en hen in een gelijke startpositie te brengen als andere woningzoekenden. De Afdeling acht het echter onrealistisch om te verwachten dat deze maatregelen tijdig het benodigde effect zullen hebben. Vergunninghouders blijven daardoor op achterstand staan. Hierdoor komt het wetsvoorstel in strijd met het door de Grondwet gewaarborgde recht op gelijke behandeling.

Ontnemen mogelijkheden gemeenten

Onder de Huisvestingswet 2014 hebben gemeenten beleidsvrijheid als het gaat om het bepalen van urgentiecategorieën. Het gevolg van de nu voorgestelde regeling is dat gemeenten helemaal niet



meer kunnen beslissen om vergunninghouders als groep voor voorrang in aanmerking te brengen, terwijl zij daar bij uitstek toe in staat zijn. Het voorstel maakt het voor gemeenten bovendien zeer moeilijk om te voldoen aan de wettelijke taakstelling om vergunninghouders te huisvesten.

Conclusie

De Afdeling concludeert dat het wetsvoorstel leidt tot ongelijke behandeling in strijd met de Grondwet, nu niet aannemelijk is dat de maatregelen die de regering aankondigt om de vereiste gelijke startpositie te bewerkstelligen, tijdig het benodigde effect hebben. Gecombineerd met het feit dat gemeenten in een zeer moeilijke positie worden gebracht, kan over het voorstel niet positief worden geadviseerd.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

a. Inhoud van het wetsvoorstel

Op grond van de Huisvestingswet 2014 kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen.¹ In die huisvestingsverordening kan de gemeenteraad urgentiecategorieën aanwijzen. Mensen die in zo'n urgentiecategorie vallen komen met voorrang in aanmerking voor een (doorgaans sociale) huurwoning. De Huisvestingswet 2014 schrijft voor dat, als de gemeenteraad een dergelijke verordening vaststelt, de raad in ieder geval mantelzorgverleners en -ontvangers en personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijven aanwijst als urgentiecategorie. Daarnaast kan de gemeenteraad nog andere categorieën aanwijzen.

Het wetsvoorstel verbiedt gemeenten om vergunninghouders aan te wijzen als urgentiecategorie.² Dit verbod staat er niet aan in de weg dat een vergunninghouder op andere gronden in een urgentiecategorie kan vallen.

De regering is voornemens de uitvoering van dit wetsvoorstel in drie fases te laten verlopen.³ In deze drie fases zal worden voorzien in een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders.⁴

De voorbereidingsfase bestrijkt de periode tot aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, die voornemen is voorzien op 1 juli 2026.⁵ In deze fase moeten de betrokken overheden zorgen dat een aantal noodzakelijke randvoorwaarden is vervuld. Zo moeten de achterstanden in de zogeheten taakstelling worden weggewerkt, moet de (tijdelijke) woningvoorraad worden uitgebreid en moeten gemeenten voorzien in snellere huisvesting van vergunninghouders.

Na inwerkingtreding begint de implementatiefase. In die periode van één jaar blijft het mogelijk vergunninghouders met voorrang in aanmerking te laten komen voor onzelfstandige woonruimte.⁶ Ook in deze periode moet de woningvoorraad worden uitgebreid.

Zoals nu is voorzien, eindigt de implementatiefase op 1 juli 2027. Dan moet gelijke uitgangspositie voor vergunninghouders zijn gerealiseerd en moeten de verschillende randvoorwaarden daarvoor dus zijn vervuld. Op dat moment kan de normalisatiefase beginnen, die inhoudt dat vergunninghouders voor geen enkele vorm van huisvesting meer voor urgentie in aanmerking komt op de enkele grond van het zijn van vergunninghouder.

b. Achtergrond en voorgeschiedenis van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB en het Regeerprogramma van het Kabinet-Schoof.⁷ In een brief aan de Tweede Kamer ging de Minister-President nader in op deze maatregel, die onderdeel uitmaakt van een 'breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen'.⁸

¹ Paragraaf 3 van de Huisvestingswet 2014.

² Deze groep wordt ook wel aangeduid als 'statushouders'. Het gaat om asielzoekers die een vergunning hebben gekregen als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, b, c, of d, van de Vreemdelingenwet 2000.

³ De minister is nader ingegaan op de gefaseerde implementatie in de brief van 11 juli 2025, Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3457, onder 'Gefaseerde implementatie'.

⁴ Zie de reactie van de regering op consultatiereacties inzake de 'haalbaarheid van huisvesting vergunninghouders',.. Memorie van toelichting, paragraaf 9.3.1 'Hoofdlijnen van het voorstel'.

⁵ Aldus de brief van 11 juli 2025, Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3457.

⁶ Artikel I onderdeel A, tweede lid en onderdeel B.

⁷ Pagina 4 van het Hoofdlijnenakkoord, p. 22, 30, 36 en 132 van het Regeerprogramma.

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3304, p. 2.



Op 11 juli 2025 hebben de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, tevens Minister voor Asiel en Migratie, en de Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet wat dit pakket inhoudt voor wat betreft huisvesting. Daarbij is ook ingegaan op dit wetsvoorstel en de samenhang met andere maatregelen.⁹

De laatste jaren zijn de regels omtrent het al dan niet met voorrang huisvesten van vergunninghouders vaker onderwerp van (voorstellen tot) wetgeving geweest.¹⁰ In grote lijnen is hierin de volgende ontwikkeling te zien. Tot medio 2017 waren gemeenten wettelijk verplicht om, indien zij bij het verlenen van huisvestingsvergunningen werkten met een systeem van urgentieverklaringen, vergunninghouders aan te wijzen als urgentiecategorie.¹¹ Per 1 juli 2017 is deze verplichting vervallen, maar behielden gemeenten de vrijheid om deze groep als urgentiecategorie aan te wijzen.¹²

Het onderwerp is ook aan de orde gekomen in twee initiatiefvoorstellen van Tweede Kamerlid Kops. Het eerste initiatiefwetsvoorstel bepaalde dat het aanwenden van de bevoegdheden op grond van de Huisvestingswet 2014 niet zou resulteren in het met voorrang huisvesten van vergunninghouders op grond van het feit dat zij vergunninghouder zijn (dit komt overeen met het voorliggende voorstel).¹³ De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel verworpen.

Het tweede wetsvoorstel bepaalde onder meer dat vergunninghouders in geen geval voorrang kunnen krijgen, dus ook niet als zij tot een andere urgentiecategorie behoren. Ook voorzag het wetsvoorstel in het schrappen van de verplichting voor gemeenten om een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten; deze verplichting wordt hierna aangeduid als de taakstelling.¹⁴ De initiatiefnemer heeft het advies van de Afdeling over dit wetsvoorstel nog niet voorzien van een reactie.

Op dit moment is bij de Eerste Kamer het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting in behandeling.¹⁵ Kort gezegd wijzigt dit wetsvoorstel, voor zover hier relevant, de huidige situatie op twee punten. Ten eerste wordt het vaststellen van een huisvestingsverordening door de gemeenteraad verplicht, evenals het opnemen van urgentiecategorieën. Ten tweede wordt het aantal verplichte urgentiecategorieën uitgebreid. Gemeenten behouden wel ruimte om zelf nog urgentiecategorieën toe te voegen. Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een samenloopbepaling, die bewerkstelligt dat ook na de inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting vergunninghouders als zodanig niet als urgentiecategorie kunnen worden aangewezen.¹⁶

Bij de behandeling van het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting aanvaardde de Tweede Kamer onder meer het amendement-Mooiman.¹⁷ Dat amendement beoogt in de Huisvestingswet 2014 vast te leggen dat bij de verlening van huisvestingsvergunningen geen voorrang kan worden toegekend aan vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 is verleend. Als gevolg hiervan regelen het aldus gewijzigde voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting en het onderhavige wetsvoorstel dezelfde materie, zij het dat de door het amendement-Mooiman bewerkstelligde wijziging verderstrekkend is. De samenloopbepaling in het onderhavige wetsvoorstel is hierop nog niet aangepast.

Bij brieven van 26 augustus 2025 en 9 september 2025 is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ingegaan op de onderlinge verhouding tussen het gewijzigde voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting en het onderhavige wetsvoorstel.¹⁸ In de brief van 26 augustus stelt de minister dat het bij het amendement-Mooiman ingevoegde onderdeel van het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting in strijd is met artikel 1 van de Grondwet en in de praktijk tot onwerkbare situaties leidt. Zij concludeert dat 'duidelijk is dat dit ingevoegde wetsartikel in deze vorm niet overeind kan blijven'. In de brief van 9 september kondigt de minister aan dat zij een wetsvoorstel (novelle) voorbereidt om het amendement-Mooiman te verwijderen uit het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting.

De Afdeling wijst erop dat het onderhavige wetsvoorstel strijd oplevert met het recht op gelijke behandeling en de gemeenten in een zeer moeilijke positie plaatst. De Afdeling gaat hierop in het

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3457.

¹⁰ Zie voor een overzicht hiervan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 februari 2023 over het initiatiefvoorstel-Kops Wet voorrang voor Nederlanders, nr. W04.23.00029/I (website Raad van State).

¹¹ Artikel 12, derde lid, van de Huisvestingswet (tot 1 juli 2017).

¹² Wet van 14 december 2016 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders (Stb. 2016, 534).

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 2.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 299, nr. 2. De Afdeling komt op deze taakstelling terug in onderdeel 4 van dit advies.

¹⁵ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, C.

¹⁶ Artikel II, onderdeel F van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 30.

¹⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, D, respectievelijk Kamerstukken I 2024/25, 36 512, E.

vervolg van dit advies nader in. Het wetsvoorstel kan daarom niet dienen als alternatief voor de met het amendement-Mooiman beoogde wijziging van de Huisvestingswet 2014.

De samenloopbepaling bij het wetsvoorstel is aangepast. De samenloopbepaling gaat uit van de situatie waarin het amendement-Mooiman op het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting bij novelle is geschrappt, zoals aangekondigd in de brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 9 september 2025 aan de Eerste Kamer.¹⁹

2. Constitutioneel kader

a. Inleiding

Het tekort aan voldoende betaalbare woningen heeft grote maatschappelijke en individuele consequenties. De wachttijden voor een sociale huurwoning zijn sterk opgelopen en lang niet iedereen die een betaalbare huurwoning nodig heeft, kan die vinden. Voor de overheid levert deze situatie complexe dilemma's op. De toewijzing van een sociale huurwoning aan de één betekent immers onvermijdelijk dat iemand anders die woning niet krijgt. Om te kunnen bepalen wie onder welke omstandigheden toegang heeft tot de schaars beschikbare sociale huurwoningen, moet worden gezocht naar redelijke criteria om tot een zo eerlijk mogelijke verdeling te komen. Daarbij moet de overheid aandacht hebben voor specifieke omstandigheden en kwetsbaarheden waar bepaalde groepen mee te maken hebben.

De Afdeling schetst hierna onder b en c de grondrechten die een rol spelen bij het verdelen van de schaarse beschikbare woonruimte. In punt 3 gaat zij verder in op de vraag of het voorstel om vergunninghouders als zodanig geen voorrang meer te geven verenigbaar is met deze grondrechten.

Een ander dilemma is op welk overheidsniveau beslissingen over toegang tot de woningmarkt het beste kunnen worden genomen: kan dit het beste gebeuren op decentraal niveau, of op het niveau van de rijksoverheid? Mede in het licht van hoofdstuk 7 van de Grondwet moet daarbij zorgvuldig worden omgegaan met de interbestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en de gemeenten. Dit vraagstuk bespreekt de Afdeling in punt 4. In punt 5 formuleert de Afdeling een conclusie.

b. Recht op huisvesting

Het recht op huisvesting is verankerd in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet en in diverse verdragsbepalingen.²⁰ Gezien het bovengenoemde tekort aan beschikbare woonruimte staat dit sociale grondrecht prominent op de politieke en maatschappelijke agenda.

Het recht op huisvesting kent verschillende elementen, waaronder het bevorderen van toegang tot adequate (gezonde, veilige) huisvesting en het tegengaan van dak- en thuisloosheid. Ook vereist dit recht van de overheid dat zij bevordert dat er voldoende betaalbare woonegelegenheden is. De overheid moet daarbij beleid ontwikkelen op basis waarvan schaarse goedkope woonruimte eerlijk kan worden verdeeld, zodat iedereen op gelijke voet toegang heeft tot huisvesting.

Dit recht op gelijke toegang tot huisvesting geldt ook voor vergunninghouders (of 'statushouders'), die immers een verblijfsvergunning hebben gekregen en in Nederland mogen blijven. Met het toekennen van deze verblijfsvergunning gaat een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid gepaard om zorg te dragen voor adequate huisvesting van deze groep mensen.

De Huisvestingswet 2014 vormt bij de invulling van het huisvestingsbeleid een belangrijk instrument, dat in het bijzonder ziet op de bescherming van kwetsbare groepen op de woningmarkt.²¹ Weliswaar heeft de regering een grote mate van vrijheid bij het vormgeven van huisvestingsbeleid, maar zij is hierbij gebonden aan constitutionele en juridische normen en beginselen. Deze omvatten niet alleen het recht op huisvesting zelf, maar ook het recht op gelijke behandeling.²²

c. Recht op gelijke behandeling

Bij het verwezenlijken van het sociale grondrecht op huisvesting moet de overheid het in de Grondwet

¹⁹ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, E

²⁰ In het algemeen: artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest (ESH). In dit verband is ook artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn relevant.

²¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3, paragraaf 2.

²² Daarnaast zijn uiteraard ook andere bepalingen van belang, waaronder artikel 8 EVRM met het oog op mogelijkheden voor gezinshereniging.



en verdragen erkende recht op gelijke behandeling respecteren.²³ Zoals hierboven vermeld betekent dit dat alle woningzoekenden – inclusief vergunninghouders – op gelijke voet toegang moeten hebben tot een woning.

Om die toegang op gelijke voet te verzekeren kan er niet mee worden volstaan alle woningzoekenden op precies dezelfde manier te behandelen. Relevante verschillen bij de toegang tot de woningmarkt moeten worden onderkend. Het bestaan van een systeem van sociale huurwoningen speelt daar al op in: dat systeem maakt het voor mensen met een laag inkomen mogelijk om een voor hen betaalbare woning te vinden. Ook kan het zijn dat mensen een bijzondere woonbehoefte hebben (bijvoorbeeld omdat ze een fysieke beperking hebben) of dat zij met spoed een woning nodig hebben (bijvoorbeeld omdat zij het slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld). Dit is de situatie waarop urgentie- of voorrangsregelingen aangrijpen.

Die regelingen zorgen ervoor dat feitelijke verschillen tussen woningzoekenden worden gecorrigeerd of gecompenseerd. Dat maakt het mogelijk om ongelijke gevallen naar de mate van hun ongelijkheid verschillend te behandelen. Het beoogde resultaat daarvan is dat alle woningzoekenden, ongeacht hun bijzondere situatie, uiteindelijk in een situatie terechtkomen waarin zij met gelijke kansen aan de woningmarkt kunnen deelnemen.

Ook bij het wijzigen of intrekken van een compensatie-instrument zoals een voorrangsregeling moet het recht op gelijke behandeling in acht worden genomen. Zou een instrument voor ongelijkheidscompensatie voor één bepaalde groep worden ingetrokken (in dit geval vergunninghouders), terwijl die groep zich niet in een gelijke uitgangssituatie bevindt, dan zou dit alsnog leiden tot bijzondere benadeling van deze groep. Het feitelijke resultaat is dan dat het voor vergunninghouders, vanwege hun nog steeds bestaande ongunstige uitgangssituatie, moeilijker wordt om een woning te vinden dan voor andere woningzoekenden. Als voor een dergelijke benadeling geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat, zal dit strijd opleveren met het recht op gelijke behandeling.

Het kabinet deelt met de Afdeling het belang van een gelijke behandeling voor iedereen in Nederland. Daarbij moet worden opgemerkt dat het recht op gelijke behandeling, zoals vervat in onder meer artikel 1 van de Grondwet, in de eerste plaats betekent dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Het recht op gelijke behandeling gaat niet zo ver dat er ten aanzien van huisvesting resultaatverplichtingen voor de overheid zijn om gelijke uitkomsten in alle individuele gevallen te garanderen. Er is in tal van aspecten in het leven immers sprake van ongelijkheid. Het recht op gelijke behandeling betekent niet dat ingezetenen van de overheid kunnen verlangen dat zij, ten aanzien van huisvesting, een geheel gelijk eindresultaat krijgen als andere ingezetenen. Het kabinet neemt als uitgangspunt dat ingezetenen in gelijke mate en onder dezelfde voorwaarden aanspraak kunnen maken op woonruimte. Woningsschaarste heeft als gevolg dat de toegang tot woonruimte beperkt is. Daarom is het kabinet van oordeel dat het niet zo kan zijn dat mensen die al jaren op een wachtlijst staan voor een sociale huurwoning worden ingehaald door mensen die aan het begin staan van hun wooncarrière.

Wel heeft de overheid een verantwoordelijkheid ten aanzien van het borgen van gelijke toegang tot huisvesting. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden en hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat vergunninghouders door middel van voorrang op basis van huisvestingsverordeningen worden gehuisvest. Het is noodzakelijk om de huisvesting van vergunninghouders te normaliseren en hen sneller te huisvesten. Daarbij moet naar oordeel van het kabinet wel een gelijk speelveld worden gecreëerd voor alle woningzoekenden. Met een samenhangend pakket aan maatregelen zet het kabinet zich in voor meer huisvestingsmogelijkheden voor vergunninghouders, waarbij in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van vergunninghouders om in woonruimte te voorzien wordt aangesproken. Het kabinet zet in die context daarnaast in op het toevoegen van huisvestingsopties voor verschillende groepen woningzoekenden, waaronder vergunninghouders.

Het kabinet wil daarom af van het systeem waarbij vergunninghouders na ontvangst van een verblijfsvergunning met voorrang gehuisvest worden. Net zoals voor andere mensen in Nederland, spreekt het kabinet vergunninghouders in de eerste plaats aan op hun eigen initiatief, zodat zij zelf kunnen voorzien in woonruimte die past bij het begin van hun wooncarrière, vanwaar zij kunnen beginnen met integreren, inburgeren en participeren op de woningmarkt. Net zoals voor andere mensen in Nederland geldt dat vergunninghouders vanuit daar hun positie kunnen verbeteren en toewerken naar woonruimte die aansluit op hun wensen, door het verbeteren van hun positie op de arbeidsmarkt of het opbouwen van wachttijd voor een sociale huurwoning. Vergunninghouders kunnen zich namelijk vanaf het moment dat zij een verblijfsvergunning krijgen, inschrijven bij een woningcorporatie of woonruimteverdeelsysteem en op deze wijze wachttijd opbouwen. Een dergelijke

²³ Onder andere verankerd in artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het EVRM.

systematiek acht het kabinet niet in strijd met het recht op gelijke behandeling, omdat dit ook van andere woningzoekenden wordt gevraagd.

3. Beoordeling van het wetsvoorstel op grond van het constitutioneel kader

a. Inleiding

Bij de beoordeling van het wetsvoorstel aan de in punt 2 geschetste constitutionele uitgangspunten gaat de Afdeling eerst in op het recht op huisvesting (onderdeel b). Vervolgens besteedt zij aandacht aan de ongelijke positie van vergunninghouders in vergelijking met andere woningzoekenden en op de maatregelen die worden voorzien om deze ongelijke uitgangspositie te compenseren (onderdelen c en d). In onderdeel e komt het vraagstuk van de objectieve en redelijke rechtvaardiging aan de orde.

b. Recht op huisvesting van vergunninghouders onder druk

De Afdeling wijst er allereerst op dat het wetsvoorstel het recht op adequate huisvesting van vergunninghouders onder druk zet.²⁴ In verscheidene consultatiereacties is gewezen op het risico dat vergunninghouders in ondermaatse woningen moeten worden gehuisvest of zelfs dakloos raken.²⁵

Een dergelijke situatie is niet alleen op individueel niveau, maar ook maatschappelijk ongewenst en raakt het grondrecht op huisvesting. Bovendien past dit niet goed bij de verantwoordelijkheid die de overheid heeft jegens erkende vluchtelingen en mensen met een subsidiaire beschermingsstatus.

Lidstaten zijn verplicht ervoor te zorgen dat personen die internationale bescherming genieten, toegang tot huisvesting hebben onder vergelijkbare voorwaarden als andere derdelanders die legaal op hun grondgebied verblijven. Het kabinet onderkent dit uitgangspunt en acht het van belang dat vergunninghouders gelijke toegang houden tot de woningmarkt.

Tegelijkertijd is de woningmarkt op dit moment ernstig overbelast: steeds meer woningzoekenden – ook met urgente omstandigheden – moeten langdurig wachten op een passende woning. In deze context acht het kabinet het niet gerechtvaardigd om het enkele feit dat iemand vergunninghouder is als grondslag te gebruiken voor het toekennen van voorrang. Een dergelijke voorkeursbehandeling zou ten koste gaan van andere woningzoekenden en is maatschappelijk niet uitlegbaar.

Daarom is in het wetsvoorstel geregeld dat vergunninghouders onder dezelfde voorwaarden als andere woningzoekenden in aanmerking komen voor huisvesting. Om te waarborgen dat zij ondanks het vervallen van de voorrang voldoende toegang tot huisvesting behouden, neemt het kabinet in de aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel aanvullende maatregelen gericht op het vergroten van het beschikbare woningaanbod voor deze groep.

c. Randvoorwaarden voor ‘normalisatie’ positie vergunninghouders

Met dit wetsvoorstel wordt gemeenten de mogelijkheid ontnomen om met een voorrangsregeling de ongunstige uitgangspositie van vergunninghouders in hun gemeenten te compenseren. Dit is alleen verenigbaar met het recht op gelijke behandeling als de feitelijke startpositie van vergunninghouders vergelijkbaar is aan die van andere woningzoekenden. De toelichting spreekt in dit verband van een ‘genormaliseerde’ situatie. Is die situatie eenmaal bereikt, dan kunnen vergunninghouders nog steeds een urgentieverklaring krijgen, maar dan onder dezelfde voorwaarden die gelden voor andere woningzoekenden.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat er tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden grote verschillen bestaan.²⁶ Vergunninghouders staan op achterstand als het gaat om het opbouwen van wachttijd, het beschikken over een sociaal netwerk, het machtig zijn van de taal en het beschikken over huisvesting van waaruit zij een woning kunnen zoeken (anders dan de per definitie tijdelijke COA-opvang, die bovendien plaatsgebrek heeft).

Uit de toelichting blijkt dat de regering zich bewust is van de feitelijke achterstand die vergunninghou-

²⁴ De Afdeling wijst hier nogmaals op artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn, artikel 11 van het IVESCR, artikel 31 van het ESH en artikel 27 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Indien de regering zou overgaan tot een verbod op het verlenen van voorrang, dan zouden de effecten hiervan op de toegang tot adequate huisvesting in ieder geval moeten worden gemonitord. Zie onder andere de beslissing van het Europees Comité inzake Sociale Rechten inzake European Federation of National Organisations Working with the Homeless v. France, Complaint No. 39/2006, decision on the merits of 5 December 2007, para. 54.

²⁵ Zie onder andere de reactie van de VNG (14 maart 2025) en de Adviesraad Migratie (maart 2025).

²⁶ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 2 december 2021 over het initiatiefwetsvoorstel-Kops inzake uitzonderingen voorrang vergunninghouders, Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4, punt 3b.



ders als groep op de woningmarkt hebben. Het streven van de regering is dan ook om een situatie te creëren waarin de positie van vergunninghouders vergelijkbaar is met die van andere reguliere woningzoekenden. In die situatie is het niet meer nodig om deze groep op basis van hun status met voorrang in aanmerking te brengen voor een sociale huurwoning.²⁷ Daartoe voorziet de regering in de in punt 1a uiteengezette gefaseerde aanpak.

Zoals de Afdeling stelt, is het kabinet zich bewust van de positie van vergunninghouders op de woningmarkt. Nederland kampt echter met een groot woningtekort; ruim 400.000 huishoudens zijn op zoek naar een woning en dat aantal neemt toe. In deze krappe markt moeten groepen woningzoekenden lang wachten op een woning en is verdringing tussen groepen vergunninghouders, waaronder vergunninghouders, een probleem. Het kabinet ziet dan ook dat de huidige systematiek van woningverdeling in combinatie met de grote woningschaarste in het sociale huursegment leidt tot onevenredige situaties voor regulier woningzoekenden.

Wanneer wordt gekeken naar het toewijzingspercentage van het jaarlijks vrijgekomen sociale huurwoningen aan vergunninghouders, stelt wiskundige en cultureel antropoloog dr. Jan van de Beek dat er een vergelijking gemaakt moet worden met de groep waarmee vergunninghouders daadwerkelijk concurreren – namelijk woningzoekenden die nog geen corporatiewoning huren en in het bijzonder jonge sociale huurstarters met een laag inkomen. In de vergelijking die hij maakt gebruikt hij een groep inwoners die voldoet aan vergelijkbare kenmerken en die begon met het huren van een corporatiewoning tussen 2015 en 2018. Van de Beek schatte op basis hiervan in dat, gedurende de periode 2015-2018, gemiddeld per jaar ongeveer 32% van het aantal vrijgekomen huurwoningen waarvoor ‘jonge sociale huurstarters’ met een laag genoeg inkomen in aanmerking zouden komen aan vergunninghouders werd toegewezen. Het CBS komt tot een veel lager percentage van ongeveer 7%. Dit aantal is gebaseerd op de prognose- en verantwoordingsinformatie die door woningcorporaties jaarlijks wordt aangeleverd en cijfers van de CBS²⁸. Dit percentage heeft echter betrekking op het totaal aantal jaarlijks vrijkomende sociale huurwoningen – dus ook op woningen waarvoor vergunninghouders en andere starters doorgaans niet in aanmerking komen. In dit licht bezien doet de benadering van Van de Beek meer recht aan de ervaren verdringing op de sociale huurmarkt en acht het kabinet de druk die vergunninghouders leggen op de beschikbare sociale huurvoorraad aanzienlijk.

Het kabinet vindt dat de mogelijkheid van voorrang voor vergunninghouders niet meer van deze tijd is en werkt in plaats daarvan stapsgewijs toe naar een situatie waarin het normaal wordt dat vergunninghouders huisvesting vinden zonder dat zij daarbij voorrang krijgen op grond van hun verblijfsvergunning. Het kabinet merkt daarbij op dat ook niet in alle gevallen sprake is van verschillen tussen vergunninghouders en regulier woningzoekenden. Zo zijn er ook vergunninghouders die beschikken over een sociaal netwerk waar zij op terug kunnen vallen, en zijn er evengoed reguliere woningzoekenden die daar niet over beschikken. Ook komt het voor dat reguliere woningzoekenden, net als vergunninghouders, later in hun leven weinig wachttijd hebben opgebouwd, omdat zij zich in een latere fase van hun leven hebben ingeschreven. Daarnaast telt in sommige woonruimteverdeelsystemen ook mee hoeveel de woningzoekende op woningen reageert, waardoor iemand met minder wachttijd nog steeds meer kans kan maken wanneer diegene actief zoekt. Het uitgangspunt van het kabinet is dan ook om de positie van de vergunninghouder te normaliseren ten opzichte van andere woningzoekenden om zo een gelijk spelveld te creëren. Dat betekent dat vergunninghouders in voorkomende gevallen voorrang kunnen krijgen op basis van urgentiebepalingen die ook gelden voor andere woningzoekenden, bijvoorbeeld op medische gronden.

d. Beoordeling maatregelen om tot een gelijke uitgangspositie te komen

In de plannen van de regering zijn de in punt 1a beschreven voorbereidingsfase en de implementatiefase een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel afgerond, naar verwachting per 1 juli 2027. In de toelichting en in de brief van 11 juli zet de regering uiteen met welke gerichte maatregelen zij gedurende die fases de grote verschillen tussen vergunninghouders en andere groepen woningzoekenden wil wegnemen. De maatregelen zien op het wegwerken van achterstanden in de taakstelling, het creëren van extra huisvestingsmogelijkheden (met name onzelfstandige woonruimte) voor vergunninghouders en het vergroten van toegang tot de ‘reguliere’ woningmarkt. Meer in het algemeen spreekt de regering de verwachting uit dat ten gevolge de instroombeperkende maatregelen de hoeveelheid asielaanvragen zal dalen, waardoor een kleinere groep vergunninghouders beslag zal leggen op de woonruimte in Nederland.²⁹

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1 ‘Inleiding’.

²⁸ 7 procent vrijgekomen corporatiewoningen in 2022 naar statushouders, CBS (2025)

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 9.3.2 ‘Verhouding tot hoger recht’. Zie ook paragraaf 2.1 ‘Samenhang andere maatregelen ten aanzien van asielmigratie en huisvesting vergunninghouders’ en paragraaf 7 ‘Financiële gevolgen’.

De Afdeling merkt op dat het niet realistisch is om te verwachten dat deze maatregelen tijdig (dus vóór 1 juli 2027) de positie van vergunninghouders op de woningmarkt zullen 'normaliseren', in die zin dat een gelijke uitgangspositie voor vergunninghouders wordt bereikt. Zo blijkt uit de meest recente prognoses dat in ieder geval tot 2028 rekening moet worden gehouden met een stijgende asielinstroom.³⁰ Dat betekent dat de druk op de asielopvang vooralsnog hoog blijft. Op dit moment benutten vergunninghouders een kwart van het aantal plaatsen in de asielopvang en er zijn achterstanden in het elders huisvesten van deze mensen.³¹ Het is niet realistisch te verwachten dat vóór 1 juli 2027 deze achterstanden, bij een stijgende instroom, kunnen worden weggewerkt.

Ook ten aanzien van de maatregelen ter verbetering van de toegang tot de reguliere woningmarkt en het creëren van extra huisvestingsmogelijkheden is het niet realistisch te verwachten dat zij tijdig (dus vóór 1 juli 2027) de positie van vergunninghouders op de woningmarkt zullen 'normaliseren'. De bijzondere, meervoudige achterstandspositie van vergunninghouders maakt voor hen effectieve toegang tot de reguliere woningmarkt op korte termijn vrijwel onmogelijk. Naast de omstandigheden die in punt 3c zijn genoemd, wijst de Afdeling erop dat het grootste deel van vergunninghouders bij vestiging in een gemeente bijstandsafhankelijk is.³² De inburgeringsplicht maakt het moeilijk voltijds te werken. Dit maakt toegang tot de particuliere markt, die de regering nadrukkelijk als mogelijkheid noemt, voor veel vergunninghouders nagenoeg illusoir.³³

De regering noemt verder verschillende instrumenten om extra onzelfstandige woonruimte, waaronder doorstroomlocaties, te creëren.³⁴ Zij maakt echter niet inzichtelijk of en hoe deze doelstelling bijtijds kan worden bereikt.

Dit wetsvoorstel moet in samenhang gezien worden met verschillende andere wettelijke maatregelen³⁵ met het beoogde effect om grip te krijgen op asielmigratie. De door het kabinet aangeboden wetsvoorstellen inzake asielnoodmaatregelen en de invoering van het twee statusstelsel zijn op 3 juli 2025 door de Tweede Kamer aangenomen. Ook wordt gewerkt aan de implementatie van het Europese migratiepact. Zowel in het wetsvoorstel asielnoodmaatregelen als in het wetsvoorstel twee statusstelsel is voorgesteld om nareis te beperken tot het kerngezin. In het voorgestelde tweestatusstelsel bestaan strikte voorwaarden op het gebied van gezinshereniging voor subsidiair beschermden, waarbij specifiek op het gebied van huisvesting geldt dat de vreemdeling met subsidiaire bescherming dient te beschikken over huisvesting. Deze en de overige aanvullende voorwaarden voor gezinshereniging kunnen een vertragend en mogelijk ook een dempend effect hebben op de nareisinstream. Deze maatregelen zullen naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder (snel) mensen naar Nederland komen op grond van nareis en dat de mensen die komen meer zelfredzaam zijn.

Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd te werken aan een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders. Dit pakket is erop gericht dat de huisvesting van vergunninghouders gefaseerd wordt genormaliseerd en alle woningzoekenden meer huisvestingsmogelijkheden krijgen binnen een gelijk speelveld. Daarnaast moet het pakket er aan bijdragen dat vergunninghouders die hier mogen blijven sneller kunnen participeren, werken en op eigen kracht bijdragen aan de Nederlandse samenleving, en dat er een voldoende en stabiel aanbod is van betaalbare asielopvang. Daarnaast geldt voor iedereen (ook in een woningmarkt in evenwicht) dat er een redelijke wachttijd is. De bestuurlijke afspraak dat een vergunninghouder binnen 14 weken na vergunningverlening zou moeten uitstromen naar huisvesting, staat echter in schril contrast met de wachttijd van de regulier woningzoekende voor een sociale huurwoning.

Wat betreft de uitstroom uit de asielopvang wijst het kabinet ten eerste op de zelfredzaamheid van vergunninghouders. Uit een onderzoek gedaan onder begeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) blijkt dat het hebben van een bestaand sociaal netwerk en de mogelijkheden zich te herenigen met de familie en/of vrienden de belangrijkste reden is voor

³⁰ Kamerstukken II 2024/25, nr. 3310 (bijlage).

³¹ Zie <http://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting> (peildatum 15 september 2025). De prognose van de regering is dat in 2026 50% van de plaatsen in asielzoekerscentra benut worden door vergunninghouders. Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3310 (bijlage); Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3320, p. 3.

³² CBS, Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders Asiel en Integratie 2025, paragraaf 3.10 'Sociaal-economische positie.'

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.1 'Mogelijkheden huisvesting voor vergunninghouder'. Ook andere omstandigheden, zoals discriminatie op de huurmarkt, maken deze toegang lastiger. Zie ook de monitor discriminatie bij woningverhuur 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 1079.

³⁴ Tot de instrumenten behoren een realisatiestimulans en een vernieuwing van de regeling op grond waarvan gemeenten een uitkering ontvangen voor het bieden van tijdelijke huisvesting in bijvoorbeeld een hotel (ook wel bekend als de Hotel- en Accommodatieregeling).

³⁵ Het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet).

migranten om voor Nederland te kiezen als bestemming.³⁶ Hieruit volgt dat het aannemelijk is dat een deel van de vergunninghouders beschikt over een bestaand sociaal netwerk in Nederland. Het kabinet is van mening dat voor vergunninghouders – net zoals voor iedere andere woningzoekende – er in beginsel sprake is van een eigen verantwoordelijkheid om indien mogelijk te voorzien in de huisvesting, bijvoorbeeld bij vrienden of familie. Verder kunnen zij zelf mogelijk een woning kopen of huren (in het particulier segment, onzelfstandig, bij een hospita, of anderszins), of kunnen zij een beroep doen op hun werkgever als zij werk hebben. Met het aanspreken van vergunninghouders op hun zelfredzaamheid, met aanvullende maatregelen uit het samenhangend pakket en een stapsgewijze aanpak, wil het kabinet naar een stelsel toewerken waarin vergunninghouders tijdig uitstromen uit de asielopvang zonder dat hierbij voorrang bij de toewijzing van sociale huurwoningen nodig is.

De fasering zoals beschreven in het samenhangend pakket, is voorzien om gemeenten ruimte geven zich voor te bereiden op het aanstaande verbod. De voorbereidingsfase duurt tot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel – beoogd op 1 juli 2026 – en staat in het teken van het aanpakken van de achterstand op de taakstelling, het uitbreiden van de (tijdelijke) woningvoorraad, het sneller huisvesten van vergunninghouders door gemeenten, en voorbereiding op een meer gelijk speelveld door het verbod op voorrang. Zo wil het kabinet bijvoorbeeld met gemeenten en corporaties samenwerken om in deze fase meer onzelfstandige woningen te realiseren. Voor de uitbreiding van de woningvoorraad is op dit moment een verscheidenheid aan reguliere financiële instrumenten beschikbaar.

Gedurende deze fase versterken we ook de kabinetsinzet om vergunninghouders de gelegenheid te bieden om sneller mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving. Er is een brede consensus over het belang van vroegtijdig investeren in de Nederlandse taalbeheersing en (arbeids-)participatie van vergunninghouders. Daarom kunnen vergunninghouders die nog in een COA-opvanglocatie verblijven, deelnemen aan het programma Voorinburgering. In dit programma worden vergunninghouders gedurende 14 weken voorbereid op de inburgering en het leven in Nederland. Ook kunnen gemeenten in de huidige situatie al in het azc starten met het reguliere inburgeringstraject. De vroege start door gemeenten is een ambitie in de Wet inburgering 2021 (Wi2021).

Tijdens de implementatiefase – 1 jaar vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel, beoogd van 1 juli 2026 t/m 1 juli 2027 – geldt een tijdelijk uitzondering op het verbod voor onzelfstandige woonruimte. Dit geeft gemeenten extra tijd om vergunninghouders met voorrang onzelfstandig te kunnen huisvesten, om op die manier het onzelfstandig wonen meer tot norm te maken. Vergunninghouders worden gedurende de implementatiefase op hun eigen verantwoordelijkheid aangesproken voor het vinden van huisvesting. Zij worden zo vroeg mogelijk actief geïnformeerd over de mogelijkheden om zich in te schrijven voor een sociale huurwoning en de verschillende andere huisvestingsopties die zij hebben. Zo kunnen zij allereerst een beroep doen op hun netwerk en vrienden of familie, kunnen ze zelf mogelijk huren (onzelfstandig, bij een hospita, regulier) of in bepaalde gevallen kopen. Mogelijk kan een beroep worden gedaan op de werkgever als zij werk hebben.

Daarbij is de huisvesting van gezinnen een opgave die specifieke aandacht vraagt. Gezinnen vormen (na gezinshereniging) op dit moment in aantallen personen de grootste groep in de huisvestingsopgave van vergunninghouders. Dit verandert mogelijk na inwerkingtreding van het wetsvoorstel twee statusstelsel waarin is opgenomen dat een voorwaarde voor nareis is dat de referent beschikt over huisvesting. De huisvestingsopties die de komende jaren extraworden gerealiseerd zullen in veel gevallen niet passend zijn voor gezinnen met kinderen. Gezinnen met kinderen moeten daarom vooral in de reguliere woningvoorraadhuisvesting vinden. Voorrang op basis van het feit dat deze personen vergunninghouders zijn, is niet langer mogelijk, dus als een gemeente voor deze gezinnen voorrang mogelijk wil maken, zullen zij dit moeten doen voor vergunninghoudersgezinnen en ook andere gezinnen in een soortgelijkesituatie op basis van hun huidige instrumentarium uit de Huisvestingswet 2014. Daarbij wil de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, samen met corporaties, uitwerken of het mogelijk is een landelijk woonruimte-verdeelsysteem op te zetten waar vrijgekomen woningen voor grote gezinnen in opgenomen worden. Bij grote gezinnen kan gedacht worden aan een gezin van zes of meer personen, zoals ook in de regeling Huisvesting Grote Gezinnen Vergunninghouders wordt gehanteerd. De combinatie van inzet op woningdelen, het toevoegen van nieuwe woningen en het huisvesten van gezinnen, zal moeten leiden tot voldoende uitstroom uit de asielopvang.

De inzet op snellere taalverwerving, inburgering en arbeidsparticipatie wordt in de implementatiefase voortgezet.

Vanaf juli 2027 start de normalisatiefase en vervalt de tijdelijke uitzondering om alleenstaande en

³⁶ K. Kuschminder e.a., *Irreguliere migratieroutes naar Europa en de factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze van migranten* (2015), p. 67.

alleengaande vergunninghouders voorrang te geven op onzelfstandige woonruimte. Vanaf dit moment is het streven dat er voldoende onzelfstandige woningen zijn zodat alleenstaande en alleengaande vergunninghouders die moeten uitstromen uit de asielopvang zelf mogelijkheden hebben een onzelfstandige woning te vinden, naast andere doelgroepen. De huisvestingsopties voor vergunninghouders moeten daarnaast significant uitgebreid zijn, zowel door opstartwoningen waar zij en andere doelgroepen gebruik van kunnen maken, maar ook doordat vergunninghouders zelf beter in staat zijn op eigen kracht een woning te vinden. In deze fase wordt ervan uitgegaan dat de instroom, mede als gevolg van de voorgestelde wettelijke maatregelen, is gedaald met als gevolg dat de benodigde asielopvangcapaciteit en de huisvestingsbehoefte voor vergunninghouders lager ligt.

De maatregelen die waren voorzien in de voorbereidingsfase, zijn inmiddels al in gang gezet. Zo kunnen gemeenten op dit moment gebruikmaken van de Stimuleringsregeling Flex-en Transformatiewoningen (SFT), de bekostigingsregeling doorstroomlocaties en de regeling voor een eenmalig bedrag bij uitstroom naar onzelfstandig wonen of tijdelijk onderdak (HAR+). De regeling doorstroomlocaties en de HAR+ met de mogelijkheid om deze in te zetten voor onzelfstandige verhuur (woningdelen), hebben als doel om een versnelling in de uitstroom van vergunninghouders te realiseren. De HAR+ loopt tot 1 januari 2026.

Daarnaast is een belangrijk onderdeel van het samenhangend pakket de doelgroepflexibele regeling om versneld tot woningen te komen, waaronder vergunninghouders. De insteek van de regeling is bij te dragen aan de doelstelling om vergunninghouders binnen de afgesproken 14 weken na het verkrijgen van een inwilliging uit te laten stromen naar huisvesting binnen de gemeente. De voorbereiding van deze regeling is in een vergevorderd stadium en is in twee delen uiteengevallen: een uniforme bekostigingsregeling van gemeentelijke opvangvormen enerzijds en een stimuleringsregeling voor huisvesting anderzijds. De bestaande Stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen (SFT) zal aangepast worden om de realisatie van huisvesting van urgent woningzoekenden nog beter te stimuleren. Eén van de voorwaarden is dat ten minste 30% van de gerealiseerde woningen voor vergunninghouders (of op termijn ontheemden uit Oekraïne) bestemd is. Het betreft een meerjarige regeling voor de jaren 2026 en 2027. In deze jaren kunnen in potentie 4.400 extra woningen via deze regeling worden gerealiseerd, waarvan dus ca. 2.000 woningen voor vergunninghouders zou zijn.

Met de uniforme bekostigingsregeling voor gemeentelijke opvang en tijdelijke locaties moet het gemeenten makkelijker gemaakt worden in de uitvoering. De regeling biedt de mogelijkheid om deze in te zetten voor tijdelijke huisvestingsoplossingen voor vergunninghouders, vergelijkbaar met de huidige bekostigingsregeling doorstroomlocaties. Gelet op de urgentie om maatregelen te treffen zal deze regeling zo spoedig mogelijk na budgettaire besluitvorming in werking treden.

Het kabinet verwacht dat de instroombeperkende maatregelen, in combinatie met de voorgestelde fasering en de inzet op het uitbreiden van huisvestingsopties en het laten meedoen van vergunninghouders in de samenleving, zullen leiden tot een genormaliseerde positie van vergunninghouders ten opzichte van andere woningzoekenden op de woningmarkt. Het kabinet vertrouwt erop dat dit binnen de beoogde termijnen het gewenste effect zal sorteren. Dit laat onverlet dat deze ontwikkeling mede tot stand moet worden gebracht in nauwe samenwerking met gemeenten, woningcorporaties en andere betrokken partijen. Het kabinet voert dan ook intensief overleg met deze partijen en stimuleert op verschillende manieren huisvestingsinitiatieven die bijdragen aan het vergroten van het aanbod.

e. Geen objectieve en redelijke rechtvaardiging

Op grond van het voorgaande concludeert de Afdeling dat het niet realistisch is om te verwachten dat binnen de geformuleerde termijn sprake is van een situatie waarin de positie van vergunninghouders enerzijds en die van andere woningzoekenden anderzijds als 'vergelijkbaar' kan worden beschouwd. Vergunninghouders blijven op achterstand staan. Tegen die achtergrond is het opleggen van een verbod om hen voorrang toe te kennen bij de woningtoewijzing, zonder dat wordt voorzien in andere instrumenten om nog steeds bestaande verschillen te adresseren, in strijd met het recht op gelijke behandeling.

Dit kan anders zijn als een objectieve en redelijke rechtvaardiging wordt gegeven voor deze (feitelijke) benadeling bij de toegang tot de woningmarkt. Volgens de regering is de rechtvaardiging gelegen 'in het doel van het beëindigen van momenteel voorkomende situaties van positieve discriminatie'.³⁷ De regering acht bovendien de bestaande situatie 'onwenselijk en niet te rechtvaardigen, omdat het enkel zijn van vergunninghouder onvoldoende grond is om voorrang te krijgen op overige woningzoekenden'.³⁸ Daarmee is de gegeven rechtvaardiging primair gelegen in de wens om gelijke gevallen gelijk

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 'Gelijke behandeling'.

³⁸ Idem.



te behandelen. Zoals hiervoor beschreven gaat de regering daarmee echter voorbij aan de feitelijke ongelijkheid tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden.

Zolang de situatie van een voldoende gelijke startpositie van vergunninghouders en andere woningzoekenden op de woningmarkt niet is gerealiseerd, levert het wegnemen van een instrument om die ongelijke startpositie te compenseren daarom strijd op met het door onder meer artikel 1 van de Grondwet gegarandeerde recht op gelijke behandeling.

Artikel 1 van de Grondwet waarborgt gelijke behandeling in gelijke gevallen. Het garandeert geen recht op gelijke uitkomst in alle individuele situaties. Het recht maakt voortdurend onderscheid (bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen, inkomensklassen), maar dat onderscheid moet altijd te rechtvaardigen zijn. De wetgever of het bestuur mag onderscheid maken, mits dit onderscheid een legitiem doel dient, objectief te rechtvaardigen is en proportioneel wordt toegepast. Het gaat dus om gelijke kansen, tenzij er objectieve en redelijke gronden zijn voor een afwijking.

Het kabinet vindt dat het voorgestelde verbod op voorrang objectief gerechtvaardigd is. Zoals hiervoor toegelicht, wordt primair het vermogen van vergunninghouders om zelf woonruimte te vinden aangesproken, net zoals dat geldt voor andere woningzoekenden en wordt daarnaast ingezet op maatregelen om tot de normalisatiefase de huisvestingsmogelijkheden voor vergunninghouders te vergroten. Andere woningzoekenden moeten vaak jaren moeten wachten voordat zij een sociale huurwoning krijgen toegewezen, terwijl vergunninghouders in sommige gemeenten snel na het verkrijgen van een verblijfsvergunning een woonruimte krijgen toegewezen. Vergunninghouders kunnen onder dezelfde voorwaarden als andere woningzoekenden in aanmerking komen voor een woning. In voorkomende gevallen kunnen zij ook in aanmerking komen voor voorrang, net als dat geldt voor andere woningzoekenden. Door het verbod op voorrang wordt juist een meer gelijke uitgangspositie tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden wordt bewerkstelligd. Op deze manier wordt juist de gelijke behandeling bevorderd. Zoals eerder benoemd, strekt het recht op gelijke behandeling niet tot een verplichting voor de overheid om gelijke eindresultaten voor individuele burgers op het vlak van huisvesting te garanderen.

Het kabinet neemt ook maatregelen om grip te krijgen op asielmigratie en dus de instroom te beperken. Dit heeft tot gevolg dat het aantal vergunninghouders dat woonruimte moet zoeken, afneemt. Ten slotte voorziet het kabinet in het samenhangend pakket van maatregelen dat eraan bijdraagt dat vergunninghouders binnen een redelijke tijd een vorm van huisvesting zullen kunnen vinden.

4. Positie gemeenten

a. Stelselwijziging en betrokkenheid gemeenten

Dit wetsvoorstel bewerkstelligt bevat ook een stelselwijziging in de verhouding tussen het rijk en gemeenten. De Huisvestingswet 2014 voorziet in een grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten.³⁹ Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting (zoals dit momenteel bij de Eerste Kamer aanhangig is) gaat uit van een gecoördineerde sturing vanuit het Rijk. Dit leidt bijvoorbeeld tot het uitbreiden van het aantal verplichte urgentiecategorieën. Ook dat wetsvoorstel biedt echter de mogelijkheid dat gemeenteraden, met het oog op de specifieke situatie in hun gemeenten, zelf urgentiecategorieën kunnen aanwijzen.

De Afdeling merkt op dat dit een terechte keuze is, aangezien de gemeenten geëquipeerd zijn om de woonbehoeftes en -mogelijkheden in de eigen gemeenten te beoordelen. Op basis hiervan kunnen zij kiezen voor het aanwijzen van vergunninghouders als urgentiecategorie, of juist daarvan afzien. Bovendien correspondeert deze mogelijkheid met de door de Grondwet en organieke wetten gecreëerde verhoudingen tussen het rijk en gemeenten.⁴⁰

Het gevolg van de nu voorgestelde regeling is dat gemeenten niet meer mogen beslissen om vergunninghouders als groep voor voorrang in aanmerking te brengen. Voor een dergelijke ingreep in de gemeentelijke beleidsvrijheid dient een gegronde reden te bestaan.⁴¹ De toelichting geeft als

³⁹ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 2 december 2021 over het initiatiefwetsvoorstel-Kops inzake uitzonderen voorrang vergunninghouders, Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4, punt 2a.

⁴⁰ Zie hierover onder meer de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 december 2022 over de interbestuurlijke verhoudingen, W04.22.0132/IO/Vo, punt 4b.

⁴¹ Hierbij is ook van belang het in artikel 116 van de Gemeentewet verwoorde streven naar beleidsvrijheid voor gemeenten. Zie daarover nader de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 februari 2025 inzake bestuur en bestuurlijke inrichting, Kamerstukken II 2024/25, 33 047, nr. 29.

rechtvaardiging 'een eerlijke verdeling van schaarse woonruimte'.⁴² Het blijft onduidelijk waarom gemeenten niet zelf die keuzes mogen maken. De Afdeling ziet dan ook niet in waarom de gemeenten deze bevoegdheid wordt ontnomen.

Aan een dergelijke ingreep in de gemeentelijke beleidsvrijheid zou bovendien een zorgvuldig proces vooraf moeten gaan, waarbij alle relevante instanties worden betrokken. De Afdeling merkt in dit verband op dat diverse noodzakelijke processtappen niet zijn gevolgd. Zo zijn de verschillende koepels niet formeel geconsulteerd.⁴³ Ook blijkt niet uit de toelichting dat een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden is verricht. Dit geeft geen blijk van een zorgvuldig wetgevingsproces.

Het kabinet erkent dat het uitgangspunt van de Huisvestingswet 2014 ten aanzien van de verdeling van woonruimte is dat gemeenten de beleidsvrijheid hebben om lokaal te bepalen hoe zij de instrumenten uit de Huisvestingswet 2014 inzetten.

Om van de instrumenten uit de Huisvestingswet 2014 gebruik te maken, moet de gemeenteraad regels over het gebruik hiervan vastleggen in een huisvestingsverordening. Dit is van belang voor de democratische legitimatie van de keuzes in schaarste die hier worden gemaakt. Doordat deze keuzes worden vastgelegd in een verordening worden tevens de transparantie, openheid en rechtsbescherming voor woningzoekenden bevorderd.⁴⁴

Het kabinet erkent dat dit wetsvoorstel strekt tot een inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Dit sluit echter aan bij de door het kabinet voorgenomen nieuwe systematiek zoals opgenomen in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting ten behoeve van een evenwichtigere verdeling van de woningvoorraad. In dat wetsvoorstel wordt de Huisvestingswet 2014 aangepast en wordt de beleidsvrijheid van gemeenten ingeperkt, doordat er verplichte urgentiecategorieën worden vastgesteld en er een verplichting tot regionale verdeling van urgent woningzoekenden wordt ingesteld. Het kabinet vindt het zaak om de schaarse sociale huurwoningen eerlijker te verdelen en meer gelijke kansen voor woningzoekenden te creëren. Het is redelijk om daarbij ook te kijken naar de en de positie van vergunninghouders en deze gelijk te trekken met andere woningzoekenden. Het kabinet acht het in tijden van grote woningschaarste onwenselijk dat in de huidige situatie voorkomt dat vergunninghouders sneller een woning wordt toegewezen dan andere woningzoekenden die reeds langer ingeschreven staan. Daarom wil het kabinet de bestaande situaties van voorrang voor vergunninghouders op grond van het zijn van vergunninghouder beëindigen. Het kabinet acht dit belang dermate zwaarwegend dat zij ingrijpen op de gemeentelijke beleidsvrijheid in dit geval te rechtvaardigen acht.

Het kabinet is zich bewust van de afspraken over het betrekken van medeoverheden die zijn vervat in de code interbestuurlijke verhoudingen. Tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel en het samenhangend pakket heeft de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op verschillende momenten gesproken met vertegenwoordigers van medeoverheden. Gelet op het belang van deze maatregelen en de urgentie van het vraagstuk is er bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel gekozen voor een korte consultatietermijn. Daarbij kan worden meegewogen dat het wetsvoorstel al was aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma.

b. Taakstelling

Het ontnemen van de gemeentelijke bevoegdheid om vergunninghouders als zodanig als urgentiecategorie aan te wijzen klemmt temeer nu de zogeheten 'taakstelling' vooralsnog niet wordt afgeschaft. De taakstelling houdt in dat gemeenten verplicht zijn een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten.⁴⁵ Hoewel de regering eerder aankondigde dat gelijktijdig met dit wetsvoorstel de taakstelling zou worden afgeschaft,⁴⁶ is dit voornemen losgelaten. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat de taakstelling in nauw verband staat met taken van de gemeenten op het gebied van inburgering.⁴⁷ Voor keuzes rond de herziening van het inburgeringsstelsel zijn de resultaten van evaluaties van de Wet inburgering 2021 van belang, aldus de minister. Deze evaluatiemomenten zijn voorzien in het najaar van 2025 en in 2027.⁴⁸ Hieruit leidt de Afdeling af dat de taakstelling naar verwachting blijft gelden tot na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel

⁴² Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2 'Het verbod op voorrang'.

⁴³ Zij hebben gebruik gemaakt van de internetconsultatie. Dit strookt niet met wat hierover geregeld is in artikel 4 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

⁴⁴ Kamerstukken I, 2013/14, 32 271, C, p. 3

⁴⁵ Op grond van artikel 29, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014. Het aantal te huisvesten vergunninghouders wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Zie meest recent: Stcrt. 2025, 11181.

⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3304, p. 2.

⁴⁷ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 1241.

⁴⁸ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3457.

(voorzien medio 2026) en het vervallen van de uitzondering voor onzelfstandige woonruimte (voorzien 1 jaar na inwerkingtreding).

Nu de taakstelling, zoals de regering heeft benadrukt, het fundament vormt van de Wet inburgering 2021, begrijpt de Afdeling dat de regering afschaffing hiervan niet mogelijk acht zonder dat een alternatieve regeling is ontwikkeld. Ook is begrijpelijk dat dit tijd kost en samenwerking vergt tussen alle organisaties die bij de inburgering zijn betrokken. Inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel voordat de taakstelling is afgeschaft, brengt gemeenten in een spagaat.⁴⁹ Als gemeenten vergunninghouders niet meer als urgentiecategorie mogen aanwijzen, verliezen zij een belangrijk instrument dat zij kunnen inzetten om te kunnen voldoen aan de taakstelling.

Volgens de regering hebben de gemeenten alternatieven om te voldoen aan de taakstelling, ook zonder dat zij voorrang toekennen aan vergunninghouders op grond van hun status. Zij kiest als vertrekpunt dat binnen een jaar na inwerkingtreding de randvoorwaarden voor 'normalisering' van de positie van vergunninghouders zullen zijn vervuld. De Afdeling wijst hierbij op hetgeen zij in onderdeel 2 en 3 heeft opgemerkt, in het bijzonder op het feit dat het niet realistisch is dat de maatregelen die de regering wil nemen om de startpositie van vergunninghouders op de woningmarkt te 'normaliseren', voor 1 juli 2027 het benodigde effect zullen hebben. Gelet op de wettelijke taakstelling worden gemeenten hierdoor in een zeer moeilijke positie gebracht. De Afdeling acht dat niet aanvaardbaar.

Zoals hierboven beschreven, is het kabinet van mening dat vergunninghouders (op termijn) voldoende alternatieve huisvestingsmogelijkheden krijgen waardoor voorrang niet meer nodig is, en gemeenten daarmee ook voldoende alternatieven tot hun beschikking hebben om te voldoen aan de taakstelling. Ook is het kabinetsbeleid gericht op het beperken van de instroom van asielmigranten en van de mogelijkheden van gezinshereniging. Hiermee neemt de druk op de migratieketen en de taakstelling af.

Verder is het kabinet voornemens om op termijn de taakstelling af te schaffen, zoals ook beschreven in de brieven van 25 oktober 2024⁵⁰ van 11 juli 2025⁵¹. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bereidt die wetgeving voor.

5. Conclusie

De mogelijkheid voor gemeenten om vergunninghouders als urgentiecategorie aan te merken is een instrument om de verschillen tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden te compenseren. Het wegnemen van dit instrument zonder dat voorzien is in een gelijke startpositie voor vergunninghouders op de woningmarkt levert strijd op met het in de Grondwet verankerde recht op gelijke behandeling, zonder dat daarvoor een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. Het is onrealistisch te verwachten dat de maatregelen die de regering aankondigt om de vereiste gelijke startpositie te bewerkstelligen, tijdig (dat wil zeggen: vóór 1 juli 2027) het benodigde effect sorteren. Daarbij komt dat het voorstel in samenhang met de wettelijke taakstelling om een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten, gemeenten in een zeer moeilijke positie brengt. Op grond van deze aspecten tezamen kan de Afdeling over het voorstel niet positief adviseren en adviseert zij het wetsvoorstel niet in te dienen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De vice-president van de Raad van State,

Tot slot is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de volgende wijzigingen door te voeren:

- zoals vermeld in de reactie op onderdeel 1.b is de samenloopbepaling van dit wetsvoorstel aangepast. De samenloopbepaling en de memorie van toelichting gaat uit van de situatie waarin het amendement-Mooiman op het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting bij novelle is geschrapt;
- de meest recente cijfers ten aanzien van de hoeveelheid gemeenten met een voorrangregeling voor vergunninghouders en het toewijzingspercentage van sociale huurwoningen aan vergunninghouders zijn verwerkt in de memorie van toelichting;
- de verwijzing naar de brief aan de Tweede Kamer over de maatregelen van het samenhangend pakket is toegevoegd;

⁴⁹ Zie het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 2 december 2021 over het initiatiefvoorstel wet uitzonderen vergunninghouders, Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4, punt 2b.

⁵⁰ Kamerstukken II 2024/2025, 19 637, nr. 3304.

⁵¹ Kamerstukken II 2024/2025, 19 637, nr. 3457.



-
- de memorie van toelichting is aangevuld met effecten op ander beleid;
 - de verhouding met artikel 121 en 122 van de Gemeentewet is preciezer aangegeven;
 - een aantal redactionele wijzigingen van ondergeschikte betekenis door te voeren.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer.*



Advies Raad van State

No. W04.25.00152/I

's-Gravenhage, 17 september 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 23 juni 2025, no.2025001419, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel introduceert een – gefaseerd in te voeren – verbod om aan zogenoemde vergunninghouders voorrang te verlenen voor sociale huurwoningen. Vergunninghouders, die ook wel worden aangeduid als statushouders, zijn asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen en dus in Nederland mogen blijven.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de regering bij de verdeling van schaarse betaalbare huurwoningen voor dilemma's wordt gesteld. Daarbij moet worden bepaald wie onder welke omstandigheden toegang krijgt tot sociale huurwoningen. Er moeten criteria worden geformuleerd om tot een zo eerlijk mogelijke verdeling te komen. Daarbij is onder meer van belang dat de verlening van een verblijfsvergunning gepaard gaat met een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor adequate huisvesting van vergunninghouders.

Ongelijke behandeling

De Afdeling constateert dat vergunninghouders een ongunstige uitgangspositie hebben op de woningmarkt. Dit wetsvoorstel ontnemt gemeenten de mogelijkheid om deze achterstand met een voorrangregeling te compenseren. Als een instrument voor ongelijkheidscompensatie voor één bepaalde groep wordt ingetrokken, terwijl die groep zich niet in een gelijke uitgangssituatie bevindt, leidt dit tot ongelijke behandeling.

De regering kondigt maatregelen aan om de positie van vergunninghouders op de woningmarkt te verbeteren en hen in een gelijke startpositie te brengen als andere woningzoekenden. De Afdeling acht het echter onrealistisch om te verwachten dat deze maatregelen tijdig het benodigde effect zullen hebben. Vergunninghouders blijven daardoor op achterstand staan. Hierdoor komt het wetsvoorstel in strijd met het door de Grondwet gewaarborgde recht op gelijke behandeling.

Ontnemen mogelijkheden gemeenten

Onder de Huisvestingswet 2014 hebben gemeenten beleidsvrijheid als het gaat om het bepalen van urgentiecategorieën. Het gevolg van de nu voorgestelde regeling is dat gemeenten helemaal niet meer kunnen beslissen om vergunninghouders als groep voor voorrang in aanmerking te brengen, terwijl zij daar bij uitstek toe in staat zijn. Het voorstel maakt het voor gemeenten bovendien zeer moeilijk om te voldoen aan de wettelijke taakstelling om vergunninghouders te huisvesten.

Conclusie

De Afdeling concludeert dat het wetsvoorstel leidt tot ongelijke behandeling in strijd met de Grondwet, nu niet aannemelijk is dat de maatregelen die de regering aankondigt om de vereiste gelijke startpositie te bewerkstelligen, tijdig het benodigde effect hebben. Gecombineerd met het feit dat gemeenten in een zeer moeilijke positie worden gebracht, kan over het voorstel niet positief worden geadviseerd.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

a. Inhoud van het wetsvoorstel

Op grond van de Huisvestingswet 2014 kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen.¹ In die huisvestingsverordening kan de gemeenteraad urgentiecategorieën aanwijzen. Mensen die in zo'n urgentiecategorie vallen komen met voorrang in aanmerking voor een (doorgaans sociale) huurwoning. De Huisvestingswet 2014 schrijft voor dat, als de gemeenteraad een dergelijke verorde-

¹ Paragraaf 3 van de Huisvestingswet 2014.

ning vaststelt, de raad in ieder geval mantelzorgverleners en -ontvangers en personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijven aanwijst als urgentiecategorie. Daarnaast kan de gemeenteraad nog andere categorieën aanwijzen.

Het wetsvoorstel verbiedt gemeenten om vergunninghouders aan te wijzen als urgentiecategorie.² Dit verbod staat er niet aan in de weg dat een vergunninghouder op andere gronden in een urgentiecategorie kan vallen.

De regering is voornemens de uitvoering van dit wetsvoorstel in drie fases te laten verlopen.³ In deze drie fasen zal worden voorzien in een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders.⁴

De *voorbereidingsfase* bestrijkt de periode tot aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, die voornamelijk is voorzien op 1 juli 2026.⁵ In deze fase moeten de betrokken overheden zorgen dat een aantal noodzakelijke randvoorwaarden is vervuld. Zo moeten de achterstanden in de zogeheten taakstelling worden weggewerkt, moet de (tijdelijke) woningvoorraad worden uitgebreid en moeten gemeenten voorzien in snellere huisvesting van vergunninghouders.

Na inwerkingtreding begint de *implementatiefase*. In die periode van één jaar blijft het mogelijk vergunninghouders met voorrang in aanmerking te laten komen voor onzelfstandige woonruimte.⁶ Ook in deze periode moet de woningvoorraad worden uitgebreid.

Zoals nu is voorzien, eindigt de implementatiefase op 1 juli 2027. Dan moet gelijke uitgangspositie voor vergunninghouders zijn gerealiseerd en moeten de verschillende randvoorwaarden daarvoor dus zijn vervuld. Op dat moment kan de *normalisatiefase* beginnen, die inhoudt dat vergunninghouders voor geen enkele vorm van huisvesting meer voor urgentie in aanmerking komt op de enkele grond van het zijn van vergunninghouder.

b. Achtergrond en voorgeschiedenis van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB en het Regeerprogramma van het Kabinet-Schoof.⁷ In een brief aan de Tweede Kamer ging de Minister-President nader in op deze maatregel, die onderdeel uitmaakt van een 'breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen'.⁸

Op 11 juli 2025 hebben de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, tevens minister voor Asiel en Migratie, en de Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet wat dit pakket inhoudt voor wat betreft huisvesting. Daarbij is ook ingegaan op dit wetsvoorstel en de samenhang met andere maatregelen.⁹

De laatste jaren zijn de regels omtrent het al dan niet met voorrang huisvesten van vergunninghouders vaker onderwerp van (voorstellen tot) wetgeving geweest.¹⁰ In grote lijnen is hierin de volgende ontwikkeling te zien. Tot medio 2017 waren gemeenten wettelijk verplicht om, indien zij bij het verlenen van huisvestingsvergunningen werkten met een systeem van urgentieverklaringen, vergunninghouders aan te wijzen als urgentiecategorie.¹¹ Per 1 juli 2017 is deze verplichting vervallen, maar behielden gemeenten de vrijheid om deze groep als urgentiecategorie aan te wijzen.¹²

Het onderwerp is ook aan de orde gekomen in twee initiatiefvoorstellen van Tweede Kamerlid Kops. Het eerste initiatiefwetsvoorstel bepaalde dat het aanwenden van de bevoegdheden op grond van de Huisvestingswet 2014 niet zou resulteren in het met voorrang huisvesten van vergunninghouders op

² Deze groep wordt ook wel aangeduid als 'statushouders'. Het gaat om asielzoekers die een vergunning hebben gekregen als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, b, c, of d, van de Vreemdelingenwet 2000.

³ De minister is nader ingegaan op de gefaseerde implementatie in de brief van 11 juli 2025, Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3457, onder 'Gefaseerde implementatie'.

⁴ Zie de reactie van de regering op consultatiereacties inzake de 'haalbaarheid van huisvesting vergunninghouders',. Memorie van toelichting, paragraaf 9.3.1 'Hoofdlijnen van het voorstel'.

⁵ Aldus de brief van 11 juli 2025, Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3457.

⁶ Artikel I onderdeel A, tweede lid en onderdeel B.

⁷ Pagina 4 van het Hoofdlijnenakkoord, p. 22, 30, 36 en 132 van het Regeerprogramma.

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3304, p. 2.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3457.

¹⁰ Zie voor een overzicht hiervan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 februari 2023 over het initiatiefwetsvoorstel-Kops Wet voorrang voor Nederlanders, nr. W04.23.00029/I (website Raad van State).

¹¹ Artikel 12, derde lid, van de Huisvestingswet (tot 1 juli 2017).

¹² Wet van 14 december 2016 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders (Stb. 2016, 534).



grond van het feit dat zij vergunninghouder zijn (dit komt overeen met het voorliggende voorstel).¹³ De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel verworpen.

Het tweede wetsvoorstel bepaalde onder meer dat vergunninghouders in geen geval voorrang kunnen krijgen, dus ook niet als zij tot een andere urgentiecategorie behoren. Ook voorzag het wetsvoorstel in het schrappen van de verplichting voor gemeenten om een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten; deze verplichting wordt hierna aangeduid als de taakstelling.¹⁴ De initiatiefnemer heeft het advies van de Afdeling over dit wetsvoorstel nog niet voorzien van een reactie.

Op dit moment is bij de Eerste Kamer het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting in behandeling.¹⁵ Kort gezegd wijzigt dit wetsvoorstel, voor zover hier relevant, de huidige situatie op twee punten. Ten eerste wordt het vaststellen van een huisvestingsverordening door de gemeenteraad verplicht, evenals het opnemen van urgentiecategorieën. Ten tweede wordt het aantal verplichte urgentiecategorieën uitgebreid. Gemeenten behouden wel ruimte om zelf nog urgentiecategorieën toe te voegen. Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een samenloopbepaling, die bewerkstelligt dat ook na de inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting vergunninghouders als zodanig niet als urgentiecategorie kunnen worden aangewezen.¹⁶

Bij de behandeling van het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting aanvaardde de Tweede Kamer onder meer het amendement-Mooiman.¹⁷ Dat amendement beoogt in de Huisvestingswet 2014 vast te leggen dat bij de verlening van huisvestingsvergunningen geen voorrang kan worden toegekend aan vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 is verleend. Als gevolg hiervan regelen het aldus gewijzigde voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting en het onderhavige wetsvoorstel dezelfde materie, zij het dat de door het amendement-Mooiman bewerkstelligde wijziging verderstrekkend is. De samenloopbepaling in het onderhavige wetsvoorstel is hierop nog niet aangepast.

Bij brieven van 26 augustus 2025 en 9 september 2025 is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ingegaan op de onderlinge verhouding tussen het gewijzigde voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting en het onderhavige wetsvoorstel.¹⁸ In de brief van 26 augustus stelt de minister dat het bij het amendement-Mooiman ingevoegde onderdeel van het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting in strijd is met artikel 1 van de Grondwet en in de praktijk tot onwerkbaar situaties leidt. Zij concludeert dat 'duidelijk is dat dit ingevoegde wetsartikel in deze vorm niet overeind kan blijven'. In de brief van 9 september kondigt de minister aan dat zij een wetsvoorstel (novelle) voorbereidt om het amendement-Mooiman te verwijderen uit het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting.

De Afdeling wijst erop dat het onderhavige wetsvoorstel strijd oplevert met het recht op gelijke behandeling en de gemeenten in een zeer moeilijke positie plaatst. De Afdeling gaat hierop in het vervolg van dit advies nader in. Het wetsvoorstel kan daarom niet dienen als alternatief voor de met het amendement-Mooiman beoogde wijziging van de Huisvestingswet 2014.

2. Constitutioneel kader

a. Inleiding

Het tekort aan voldoende betaalbare woningen heeft grote maatschappelijke en individuele consequenties. De wachttijden voor een sociale huurwoning zijn sterk opgelopen en lang niet iedereen die een betaalbare huurwoning nodig heeft, kan die vinden. Voor de overheid levert deze situatie complexe dilemma's op. De toewijzing van een sociale huurwoning aan de één betekent immers onvermijdelijk dat iemand anders die woning niet krijgt. Om te kunnen bepalen wie onder welke omstandigheden toegang heeft tot de schaars beschikbare sociale huurwoningen, moet worden gezocht naar redelijke criteria om tot een zo eerlijk mogelijke verdeling te komen. Daarbij moet de overheid aandacht hebben voor specifieke omstandigheden en kwetsbaarheden waar bepaalde groepen mee te maken hebben.

De Afdeling schetst hierna onder b en c de grondrechten die een rol spelen bij het verdelen van de schaarse beschikbare woonruimte. In punt 3 gaat zij verder in op de vraag of het voorstel om vergunninghouders als zodanig geen voorrang meer te geven verenigbaar is met deze grondrechten.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 2.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 299, nr. 2. De Afdeling komt op deze taakstelling terug in onderdeel 4 van dit advies.

¹⁵ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, C.

¹⁶ Artikel II, onderdeel F van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 30.

¹⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, D, respectievelijk Kamerstukken I 2024/25, 36 512, E.

Een ander dilemma is op welk overheidsniveau beslissingen over toegang tot de woningmarkt het beste kunnen worden genomen: kan dit het beste gebeuren op decentraal niveau, of op het niveau van de rijksoverheid? Mede in het licht van hoofdstuk 7 van de Grondwet moet daarbij zorgvuldig worden omgegaan met de interbestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en de gemeenten. Dit vraagstuk bespreekt de Afdeling in punt 4. In punt 5 formuleert de Afdeling een conclusie.

b. Recht op huisvesting

Het recht op huisvesting is verankerd in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet en in diverse verdragsbepalingen.¹⁹ Gezien het bovengenoemde tekort aan beschikbare woonruimte staat dit sociale grondrecht prominent op de politieke en maatschappelijke agenda.

Het recht op huisvesting kent verschillende elementen, waaronder het bevorderen van toegang tot adequate (gezonde, veilige) huisvesting en het tegengaan van dak- en thuisloosheid. Ook vereist dit recht van de overheid dat zij bevordert dat er voldoende betaalbare woongelegenheden is. De overheid moet daarbij beleid ontwikkelen op basis waarvan schaarse goedkope woonruimte eerlijk kan worden verdeeld, zodat iedereen op gelijke voet toegang heeft tot huisvesting.

Dit recht op gelijke toegang tot huisvesting geldt ook voor vergunninghouders (of 'statushouders'), die immers een verblijfsvergunning hebben gekregen en in Nederland mogen blijven. Met het toekennen van deze verblijfsvergunning gaat een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid gepaard om zorg te dragen voor adequate huisvesting van deze groep mensen.

De Huisvestingswet 2014 vormt bij de invulling van het huisvestingsbeleid een belangrijk instrument, dat in het bijzonder ziet op de bescherming van kwetsbare groepen op de woningmarkt.²⁰ Weliswaar heeft de regering een grote mate van vrijheid bij het vormgeven van huisvestingsbeleid, maar zij is hierbij gebonden aan constitutionele en juridische normen en beginselen. Deze omvatten niet alleen het recht op huisvesting zelf, maar ook het recht op gelijke behandeling.²¹

c. Recht op gelijke behandeling

Bij het verwezenlijken van het sociale grondrecht op huisvesting moet de overheid het in de Grondwet en verdragen erkende recht op gelijke behandeling respecteren.²² Zoals hierboven vermeld betekent dit dat alle woningzoekenden – inclusief vergunninghouders – op gelijke voet toegang moeten hebben tot een woning.

Om die toegang op gelijke voet te verzekeren kan er niet mee worden volstaan alle woningzoekenden op precies dezelfde manier te behandelen. Relevante verschillen bij de toegang tot de woningmarkt moeten worden onderkend. Het bestaan van een systeem van sociale huurwoningen speelt daar al op in: dat systeem maakt het voor mensen met een laag inkomen mogelijk om een voor hen betaalbare woning te vinden. Ook kan het zijn dat mensen een bijzondere woonbehoefte hebben (bijvoorbeeld omdat ze een fysieke beperking hebben) of dat zij met spoed een woning nodig hebben (bijvoorbeeld omdat zij het slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld). Dit is de situatie waarop urgentie- of voorrangregelingen aangrijpen.

Die regelingen zorgen ervoor dat feitelijke verschillen tussen woningzoekenden worden gecorrigeerd of gecompenseerd. Dat maakt het mogelijk om ongelijke gevallen naar de mate van hun ongelijkheid verschillend te behandelen. Het beoogde resultaat daarvan is dat alle woningzoekenden, ongeacht hun bijzondere situatie, uiteindelijk in een situatie terechtkomen waarin zij met gelijke kansen aan de woningmarkt kunnen deelnemen.

Ook bij het wijzigen of intrekken van een compensatie-instrument zoals een voorrangregeling moet het recht op gelijke behandeling in acht worden genomen. Zou een instrument voor ongelijkheidscompensatie voor één bepaalde groep worden ingetrokken (in dit geval vergunninghouders), terwijl die groep zich niet in een gelijke uitgangssituatie bevindt, dan zou dit alsnog leiden tot bijzondere benadeling van deze groep. Het feitelijke resultaat is dan dat het voor vergunninghouders, vanwege hun nog steeds bestaande ongunstige uitgangssituatie, moeilijker wordt om een woning te vinden dan voor andere woningzoekenden. Als voor een dergelijke benadeling geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat, zal dit strijd opleveren met het recht op gelijke behandeling.

¹⁹ In het algemeen: artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest (ESH). In dit verband is ook artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn relevant.

²⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3, paragraaf 2.

²¹ Daarnaast zijn uiteraard ook andere bepalingen van belang, waaronder artikel 8 EVRM met het oog op mogelijkheden voor gezinshereniging.

²² Onder andere verankerd in artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het EVRM.

3. Beoordeling van het wetsvoorstel op grond van het constitutioneel kader

a. Inleiding

Bij de beoordeling van het wetsvoorstel aan de in punt 2 geschetste constitutionele uitgangspunten gaat de Afdeling eerst in op het recht op huisvesting (onderdeel b). Vervolgens besteedt zij aandacht aan de ongelijke positie van vergunninghouders in vergelijking met andere woningzoekenden en op de maatregelen die worden voorzien om deze ongelijke uitgangspositie te compenseren (onderdelen c en d). In onderdeel e komt het vraagstuk van de objectieve en redelijke rechtvaardiging aan de orde.

b. Recht op huisvesting van vergunninghouders onder druk

De Afdeling wijst er allereerst op dat het wetsvoorstel het recht op adequate huisvesting van vergunninghouders onder druk zet.²³ In verscheidene consultatiereacties is gewezen op het risico dat vergunninghouders in ondermaatse woningen moeten worden gehuisvest of zelfs dakloos raken.²⁴

Een dergelijke situatie is niet alleen op individueel niveau, maar ook maatschappelijk ongewenst en raakt het grondrecht op huisvesting. Bovendien past dit niet goed bij de verantwoordelijkheid die de overheid heeft jegens erkende vluchtelingen en mensen met een subsidiaire beschermingsstatus.

c. Randvoorwaarden voor 'normalisatie' positie vergunninghouders

Met dit wetsvoorstel wordt gemeenten de mogelijkheid ontnomen om met een voorrangsregeling de ongunstige uitgangspositie van vergunninghouders in hun gemeenten te compenseren. Dit is alleen verenigbaar met het recht op gelijke behandeling als de feitelijke startpositie van vergunninghouders vergelijkbaar is aan die van andere woningzoekenden. De toelichting spreekt in dit verband van een 'genormaliseerde' situatie. Is die situatie eenmaal bereikt, dan kunnen vergunninghouders nog steeds een urgentieverklaring krijgen, maar dan onder dezelfde voorwaarden die gelden voor andere woningzoekenden.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat er tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden grote verschillen bestaan.²⁵ Vergunninghouders staan op achterstand als het gaat om het opbouwen van wachttijd, het beschikken over een sociaal netwerk, het machtig zijn van de taal en het beschikken over huisvesting van waaruit zij een woning kunnen zoeken (anders dan de per definitie tijdelijke COA-opvang, die bovendien plaatsgebrek heeft).

Uit de toelichting blijkt dat de regering zich bewust is van de feitelijke achterstand die vergunninghouders als groep op de woningmarkt hebben. Het streven van de regering is dan ook om een situatie te creëren waarin de positie van vergunninghouders vergelijkbaar is met die van andere reguliere woningzoekenden. In die situatie is het niet meer nodig om deze groep op basis van hun status met voorrang in aanmerking te brengen voor een sociale huurwoning.²⁶ Daartoe voorziet de regering in de in punt 1a uiteengezette gefaseerde aanpak.

d. Beoordeling maatregelen om tot een gelijke uitgangspositie te komen

In de plannen van de regering zijn de in punt 1a beschreven voorbereidingsfase en de implementatiefase een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel afgerond, naar verwachting per 1 juli 2027. In de toelichting en in de brief van 11 juli zet de regering uiteen met welke gerichte maatregelen zij gedurende die fases de grote verschillen tussen vergunninghouders en andere groepen woningzoekenden wil wegnemen. De maatregelen zien op het wegwerken van achterstanden in de taakstelling, het creëren van extra huisvestingsmogelijkheden (met name onzelfstandige woonruimte) voor vergunninghouders en het vergroten van toegang tot de 'reguliere' woningmarkt. Meer in het algemeen spreekt de regering de verwachting uit dat ten gevolge de instroombeperkende maatregelen

²³ De Afdeling wijst hier nogmaals op artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn, artikel 11 van het IVESCR, artikel 31 van het ESH en artikel 27 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Indien de regering zou overgaan tot een verbod op het verlenen van voorrang, dan zouden de effecten hiervan op de toegang tot adequate huisvesting in ieder geval moeten worden gemonitord. Zie onder andere de beslissing van het Europees Comité inzake Sociale Rechten inzake European Federation of National Organisations Working with the Homeless v. France, Complaint No. 39/2006, decision on the merits of 5 December 2007, para. 54.

²⁴ Zie onder andere de reactie van de VNG (14 maart 2025) en de Adviesraad Migratie (maart 2025).

²⁵ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 2 december 2021 over het initiatiefwetsvoorstel-Kops inzake uitzonderen voorrang vergunninghouders, Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4, punt 3b.

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding'.

len de hoeveelheid asielaanvragen zal dalen, waardoor een kleinere groep vergunninghouders beslag zal leggen op de woonruimte in Nederland.²⁷

De Afdeling merkt op dat het niet realistisch is om te verwachten dat deze maatregelen tijdig (dus vóór 1 juli 2027) de positie van vergunninghouders op de woningmarkt zullen 'normaliseren', in die zin dat een gelijke uitgangspositie voor vergunninghouders wordt bereikt. Zo blijkt uit de meest recente prognoses dat in ieder geval tot 2028 rekening moet worden gehouden met een stijgende asielinstroom.²⁸ Dat betekent dat de druk op de asielopvang vooralsnog hoog blijft. Op dit moment benutten vergunninghouders een kwart van het aantal plaatsen in de asielopvang en er zijn achterstanden in het elders huisvesten van deze mensen.²⁹ Het is niet realistisch te verwachten dat vóór 1 juli 2027 deze achterstanden, bij een stijgende instroom, kunnen worden weggewerkt.

Ook ten aanzien van de maatregelen ter verbetering van de toegang tot de reguliere woningmarkt en het creëren van extra huisvestingsmogelijkheden is het niet realistisch te verwachten dat zij tijdig (dus vóór 1 juli 2027) de positie van vergunninghouders op de woningmarkt zullen 'normaliseren'. De bijzondere, meervoudige achterstandspositie van vergunninghouders maakt voor hen effectieve toegang tot de reguliere woningmarkt op korte termijn vrijwel onmogelijk. Naast de omstandigheden die in punt 3c zijn genoemd, wijst de Afdeling erop dat het grootste deel van vergunninghouders bij vestiging in een gemeente bijstandsafhankelijk is.³⁰ De inburgeringsplicht maakt het moeilijk voltijds te werken. Dit maakt toegang tot de particuliere markt, die de regering nadrukkelijk als mogelijkheid noemt, voor veel vergunninghouders nagenoeg illusoir.³¹

De regering noemt verder verschillende instrumenten om extra onzelfstandige woonruimte, waaronder doorstroomlocaties, te creëren.³² Zij maakt echter niet inzichtelijk of en hoe deze doelstelling bijtijds kan worden bereikt.

e. Geen objectieve en redelijke rechtvaardiging

Op grond van het voorgaande concludeert de Afdeling dat het niet realistisch is om te verwachten dat binnen de geformuleerde termijn sprake is van een situatie waarin de positie van vergunninghouders enerzijds en die van andere woningzoekenden anderzijds als 'vergelijkbaar' kan worden beschouwd. Vergunninghouders blijven op achterstand staan. Tegen die achtergrond is het opleggen van een verbod om hen voorrang toe te kennen bij de woningtoewijzing, zonder dat wordt voorzien in andere instrumenten om nog steeds bestaande verschillen te adresseren, in strijd met het recht op gelijke behandeling.

Dit kan anders zijn als een objectieve en redelijke rechtvaardiging wordt gegeven voor deze (feitelijke) benadeling bij de toegang tot de woningmarkt. Volgens de regering is de rechtvaardiging gelegen 'in het doel van het beëindigen van momenteel voorkomende situaties van positieve discriminatie'.³³ De regering acht bovendien de bestaande situatie 'onwenselijk en niet te rechtvaardigen, omdat het enkel zijn van vergunninghouder onvoldoende grond is om voorrang te krijgen op overige woningzoekenden'.³⁴ Daarmee is de gegeven rechtvaardiging primair gelegen in de wens om gelijke gevallen gelijk te behandelen. Zoals hiervoor beschreven gaat de regering daarmee echter voorbij aan de feitelijke ongelijkheid tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden.

Zolang de situatie van een voldoende gelijke startpositie van vergunninghouders en andere woningzoekenden op de woningmarkt niet is gerealiseerd, levert het wegnemen van een instrument om die ongelijke startpositie te compenseren daarom strijd op met het door onder meer artikel 1 van de Grondwet gegarandeerde recht op gelijke behandeling.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 9.3.2 'Verhouding tot hoger recht'. Zie ook paragraaf 2.1 'Samenhang andere maatregelen ten aanzien van asielmigratie en huisvesting vergunninghouders' en paragraaf 7 'Financiële gevolgen'.

²⁸ Kamerstukken II 2024/25, nr. 3310 (bijlage).

²⁹ Zie <http://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting> (peildatum 15 september 2025). De prognose van de regering is dat in 2026 50% van de plaatsen in asielzoekerscentra benut worden door vergunninghouders. Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3310 (bijlage); Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3320, p. 3.

³⁰ CBS, Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders Asiel en Integratie 2025, paragraaf 3.10 'Sociaal-economische positie.'

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.1 'Mogelijkheden huisvesting voor vergunninghouder'. Ook andere omstandigheden, zoals discriminatie op de huurmarkt, maken deze toegang lastiger. Zie ook de monitor discriminatie bij woningverhuur 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 1079.

³² Tot de instrumenten behoren een realisatiestimulans en een vernieuwing van de regeling op grond waarvan gemeenten een uitkering ontvangen voor het bieden van tijdelijke huisvesting in bijvoorbeeld een hotel (ook wel bekend als de Hotel- en Accommodatieregeling).

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 'Gelijke behandeling'.

³⁴ Idem.

4. Positie gemeenten

a. Stelselwijziging en betrokkenheid gemeenten

Dit wetsvoorstel bewerkstelligt bevat ook een stelselwijziging in de verhouding tussen het rijk en gemeenten. De Huisvestingswet 2014 voorziet in een grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten.³⁵ Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting (zoals dit momenteel bij de Eerste Kamer aanhangig is) gaat uit van een gecoördineerde sturing vanuit het Rijk. Dit leidt bijvoorbeeld tot het uitbreiden van het aantal verplichte urgentiecategorieën. Ook dat wetsvoorstel biedt echter de mogelijkheid dat gemeenteraden, met het oog op de specifieke situatie in hun gemeenten, zelf urgentiecategorieën kunnen aanwijzen.

De Afdeling merkt op dat dit een terechte keuze is, aangezien de gemeenten geëquipeerd zijn om de woonbehoeftes en -mogelijkheden in de eigen gemeenten te beoordelen. Op basis hiervan kunnen zij kiezen voor het aanwijzen van vergunninghouders als urgentiecategorie, of juist daarvan afzien. Bovendien correspondeert deze mogelijkheid met de door de Grondwet en organieke wetten gecreëerde verhoudingen tussen het rijk en gemeenten.³⁶

Het gevolg van de nu voorgestelde regeling is dat gemeenten niet meer mogen beslissen om vergunninghouders als groep voor voorrang in aanmerking te brengen. Voor een dergelijke ingreep in de gemeentelijke beleidsvrijheid dient een gegronde reden te bestaan.³⁷ De toelichting geeft als rechtvaardiging 'een eerlijke verdeling van schaarse woonruimte'.³⁸ Het blijft onduidelijk waarom gemeenten niet zelf die keuzes mogen maken. De Afdeling ziet dan ook niet in waarom de gemeenten deze bevoegdheid wordt ontnomen.

Aan een dergelijke ingreep in de gemeentelijke beleidsvrijheid zou bovendien een zorgvuldig proces vooraf moeten gaan, waarbij alle relevante instanties worden betrokken. De Afdeling merkt in dit verband op dat diverse noodzakelijke processtappen niet zijn gevolgd. Zo zijn de verschillende koepels niet formeel geconsulteerd.³⁹ Ook blijkt niet uit de toelichting dat een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden is verricht. Dit geeft geen blijk van een zorgvuldig wetgevingsproces.

b. Taakstelling

Het ontnemen van de gemeentelijke bevoegdheid om vergunninghouders als zodanig als urgentiecategorie aan te wijzen klemmt temeer nu de zogeheten 'taakstelling' vooralsnog niet wordt afgeschaft. De taakstelling houdt in dat gemeenten verplicht zijn een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten.⁴⁰ Hoewel de regering eerder aankondigde dat gelijktijdig met dit wetsvoorstel de taakstelling zou worden afgeschaft,⁴¹ is dit voornemen losgelaten. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat de taakstelling in nauw verband staat met taken van de gemeenten op het gebied van inburgering.⁴² Voor keuzes rond de herziening van het inburgeringsstelsel zijn de resultaten van evaluaties van de Wet inburgering 2021 van belang, aldus de minister. Deze evaluatiemomenten zijn voorzien in het najaar van 2025 en in 2027.⁴³ Hieruit leidt de Afdeling af dat de taakstelling naar verwachting blijft gelden tot na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (voorzien medio 2026) en het vervallen van de uitzondering voor onzelfstandige woonruimte (voorzien 1 jaar na inwerkingtreding).

Nu de taakstelling, zoals de regering heeft benadrukt, het fundament vormt van de Wet inburgering 2021, begrijpt de Afdeling dat de regering afschaffing hiervan niet mogelijk acht zonder dat een alternatieve regeling is ontwikkeld. Ook is begrijpelijk dat dit tijd kost en samenwerking vergt tussen alle organisaties die bij de inburgering zijn betrokken. Inwerkingtreding van het onderhavige wets-

³⁵ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 2 december 2021 over het initiatiefwetsvoorstel-Kops inzake uitzonderen voorrang vergunninghouders, Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4, punt 2a.

³⁶ Zie hierover onder meer de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 december 2022 over de interbestuurlijke verhoudingen, W04.22.0132/IO/Vo, punt 4b.

³⁷ Hierbij is ook van belang het in artikel 116 van de Gemeentewet verwoorde streven naar beleidsvrijheid voor gemeenten. Zie daarover nader de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 februari 2025 inzake bestuur en bestuurlijke inrichting, Kamerstukken II 2024/25, 33 047, nr. 29.

³⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2 'Het verbod op voorrang'.

³⁹ Zij hebben gebruik gemaakt van de internetconsultatie. Dit strookt niet met wat hierover geregeld is in artikel 4 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

⁴⁰ Op grond van artikel 29, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014. Het aantal te huisvesten vergunninghouders wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Zie meest recent: Stcrt. 2025, 11181.

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3304, p. 2.

⁴² Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 1241.

⁴³ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3457.



voorstel voordat de taakstelling is afgeschaft, brengt gemeenten in een spagaat.⁴⁴ Als gemeenten vergunninghouders niet meer als urgentiecategorie mogen aanwijzen, verliezen zij een belangrijk instrument dat zij kunnen inzetten om te kunnen voldoen aan de taakstelling.

Volgens de regering hebben de gemeenten alternatieven om te voldoen aan de taakstelling, ook zonder dat zij voorrang toekennen aan vergunninghouders op grond van hun status. Zij kiest als vertrekpunt dat binnen een jaar na inwerkingtreding de randvoorwaarden voor 'normalisering' van de positie van vergunninghouders zullen zijn vervuld. De Afdeling wijst hierbij op hetgeen zij in onderdeel 2 en 3 heeft opgemerkt, in het bijzonder op het feit dat het niet realistisch is dat de maatregelen die de regering wil nemen om de startpositie van vergunninghouders op de woningmarkt te 'normaliseren', voor 1 juli 2027 het benodigde effect zullen hebben. Gelet op de wettelijke taakstelling worden gemeenten hierdoor in een zeer moeilijke positie gebracht. De Afdeling acht dat niet aanvaardbaar.

5. Conclusie

De mogelijkheid voor gemeenten om vergunninghouders als urgentiecategorie aan te merken is een instrument om de verschillen tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden te compenseren. Het wegnemen van dit instrument zonder dat voorzien is in een gelijke startpositie voor vergunninghouders op de woningmarkt levert strijd op met het in de Grondwet verankerde recht op gelijke behandeling, zonder dat daarvoor een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. Het is onrealistisch te verwachten dat de maatregelen die de regering aankondigt om de vereiste gelijke startpositie te bewerkstelligen, tijdig (dat wil zeggen: vóór 1 juli 2027) het benodigde effect sorteren. Daarbij komt dat het voorstel in samenhang met de wettelijke taakstelling om een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten, gemeenten in een zeer moeilijke positie brengt. Op grond van deze aspecten tezamen kan de Afdeling over het voorstel niet positief adviseren en adviseert zij het wetsvoorstel niet in te dienen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁴⁴ Zie het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 2 december 2021 over het initiatiefvoorstel wet uitzonderen vergunninghouders, Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4, punt 2b.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om de Huisvestingswet 2014 te wijzigen om de mogelijke verdringing van andere woningzoekenden door vergunninghouders te voorkomen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Huisvestingswet 2014 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt te luiden:

4. Tot de woningzoekenden, bedoeld in het eerste lid, behoren niet vergunninghouders op de grond dat ze vergunninghouder zijn.

2. Na het vierde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In afwijking van het vierde lid, kan de gemeenteraad bepalen dat aan vergunninghouders voorrang wordt verleend, voor zover het onzelfstandige woonruimte betreft.

B

Aan artikel 51 wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. Artikel 12, vijfde lid, vervalt één jaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, onder 2, van de Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders (Stb. PM)

ARTIKEL II

Indien het bij koninklijke boodschap van 6 maart 2024 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting) (Kamerstukken 36 512) tot wet is of wordt verheven en artikel II, onderdeel F, onder 3, van die wet, eerder in werking is getreden of treedt dan artikel I van deze wet, wordt in artikel I:

a. onderdeel A van deze wet 'vierde lid' en 'vijfde lid' telkens vervangen door respectievelijk 'vijfde lid' en 'zesde lid' en worden de aanduidingen '4.' en '5.' vervangen door respectievelijk '5.' en '6', en

b. onderdeel B van deze wet 'vijfde lid' vervangen door 'zesde lid'.

ARTIKEL III

Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.



ARTIKEL V

Deze wet wordt aangehaald als: Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

Een eigen woning is de basis waarop we ons leven bouwen. Voor jongeren en starters is een eigen huis een van de belangrijkste eerste stappen naar een zelfstandig leven. De persoon die elke ochtend naar zijn of haar werk gaat, wil 's avonds fijn thuiskomen. En wie geniet van zijn of haar oude dag, heeft een woning nodig die daarbij past.

Anno 2025 is wonen helaas voor veel mensen een bron van zorgen en onzekerheid. Ruim 400.000 huishoudens¹ zijn op zoek naar een woning. En dat aantal neemt toe. Dat raakt een brede groep mensen. Bijvoorbeeld jongeren die geen betaalbare woning kunnen vinden en daarom wachten met het stichten van een gezin. Het terugdringen van het woningtekort is dan ook topprioriteit van deze regering. Er is jarenlang te weinig gebouwd en de vraag naar woningen is door de demografische ontwikkelingen sterk gestegen. Vooral voor mensen met een laag- of middeninkomen is het erg moeilijk om een betaalbare woning te vinden.

Het zorg dragen voor de bevordering van voldoende woongelegenheid is één van de taken van de overheid. De eerlijke verdeling van schaarse woningen is hier onderdeel van. De Huisvestingswet 2014 biedt daartoe verschillende instrumenten aan gemeenten, zoals het verlenen van voorrang aan woningzoekenden met maatschappelijke of economische binding of urgent woningzoekenden. Deze laatste categorie zijn woningzoekenden waarvoor de behoefte in de voorziening van woonruimte dringend noodzakelijk is.²

Daarnaast hebben gemeenten de wettelijke taak om asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen (vergunninghouders) te huisvesten. Vaak huisvesten zij deze groep met voorrang in een sociale huurwoning. De regering vindt dit in tijden van grote schaarste aan woningen niet uitlegbaar. In Nederland moeten mensen gemiddeld zeven jaar wachten voor zij in aanmerking komen voor een sociale huurwoning.³ Met uitschieters in de grote steden met wachttijden van meer dan een decennium.⁴ Ook zijn mensen vaak iets meer dan twee jaar actief aan het zoeken voordat zij kunnen verhuizen naar een sociale huurwoning.⁵ De voorrang die vergunninghouders krijgen op een sociale huurwoning draagt bij aan de druk op de wachtlijsten.

De regering vindt het zaak om de schaarse sociale huurwoningen eerlijk te verdelen, meer gelijke kansen voor woningzoekenden te creëren en de positie van vergunninghouders te normaliseren. Daarom wil de regering het gemeenten verbieden om vergunninghouders voorrang te geven voor een sociale huurwoning op de grond dat ze vergunninghouder zijn. Op die manier krijgen vergunninghouders dezelfde positie als andere woningzoekenden.

De regering ziet dat de huidige praktijk bijdraagt aan maatschappelijk ongenoegen. Uit recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat naar schatting 71% van de mensen in Nederland vindt dat de aanwezigheid van vluchtelingen het vinden van een woning voor Nederlanders moeilijker maakt.⁶ Daarnaast heeft 68% van de bevolking er geen begrip voor als vergunninghouders voorrang krijgen op een sociale huurwoning.⁷

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Dit onderdeel bevat een toelichting op de wijziging van de Huisvestingswet 2014 en de hoofdpijnen van het voorstel. Daarna wordt toegelicht welke vormen van huisvesting of onderdak voor vergunninghouders de regering voor zich ziet op het moment dat het verboden is om vergunninghouders voorrang te geven op een sociale huurwoning.

¹ Primos-prognose 2024, ABF-research.

² Artikel 12, eerste lid van de Huisvestingswet 2014.

³ NOS (2021), *Sociale huurwoning? In zeker een kwart van de gemeenten wacht je meer dan 7 jaar* zie: <https://nos.nl/op3/artikel/2377995-sociale-huurwoning-in-zeker-een-kwart-van-de-gemeenten-wacht-je-meer-dan-7-jaar>

⁴ NOS (2021), *Sociale huurwoning? In zeker een kwart van de gemeenten wacht je meer dan 7 jaar*

⁵ Kernpublicatie van het WoON 2021-onderzoek, bijlage bij Kamerstukken II 2021 – 2022, 32 847, nr. 918, p. 114.

⁶ Pagina 21, *Migratie als spiegel van maatschappijbeelden – Een onderzoek naar opvattingen in de bevolking over migratie, nationale identiteit, samenleving en politiek*. SCP (2025).

⁷ Pagina 21, *Migratie als spiegel van maatschappijbeelden – Een onderzoek naar opvattingen in de bevolking over migratie, nationale identiteit, samenleving en politiek*. SCP (2025).

2.1 Samenhang andere maatregelen ten aanzien van asielmigratie en huisvesting vergunninghouders

De asielinstroom in Nederland is hoger dan de migratieketen aankan. De toestroom legt bovendien een grote druk op de voorzieningen in Nederland, waaronder de woningmarkt en de toegang tot huisvesting. Daardoor staat het maatschappelijk draagvlak voor het huidige asielbeleid en de huisvesting van vergunninghouders onder druk.

Dit wetsvoorstel hangt samen met een pakket aan hervormingen die de regering doorvoert om grip te krijgen op migratie. De doelen die de regering daarbij nastreeft, zijn: het terugdringen van de instroom van asielzoekers om de asielketen te ontlasten, het beperken van de druk die de asielopvang op de samenleving zet en het goedkoper maken van de asielketen. Het normaliseren van de positie van vergunninghouders in de Nederlandse samenleving sluit daarop aan. Dit wetsvoorstel moet dan ook worden gezien in samenhang met het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel)⁸, het wetsvoorstel tot wijziging van de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet)⁹. Deze maatregelen moeten ertoe leiden ertoe dat het aantal te huisvesten vergunninghouders afneemt. Daarnaast moet dit wetsvoorstel gezien worden in samenhang met het voornemen om de taakstelling voor gemeenten inzake de huisvesting van vergunninghouders op basis van de Huisvestingswet 2014 in te trekken.

De invoering van de verschillende maatregelen zorgen mogelijk voor extra uitdagingen binnen de asielketen. Zo is het op korte termijn denkbaar dat onderhavig wetsvoorstel de uitstroom van vergunninghouders uit de asielopvang bemoeilijkt en voor tijdelijke extra druk op de asielopvang zorgt. Om die druk te verminderen en de uitstroom van vergunninghouders te blijven bevorderen wordt gewerkt aan een samenhangend pakket. Het doel van dit samenhangend pakket is dat vergunninghouders zo snel mogelijk uit de opvang stromen om de druk op de opvang te verlagen, in het licht van de genoemde voorgenomen wettelijke maatregelen en dat vergunninghouders deze huisvestingsopties uiteindelijk zonder voorrang kunnen benutten, net als andere woningzoekenden. Daartoe zet de regering in op het verruimen van de huisvestingsopties voor vergunninghouders en andere spoedzoekers en het zorgen voor voldoende en betaalbare opvang. Gelijktijdig wil de regering de positie van vergunninghouders in de samenleving versterken, door hen in staat te stellen zo vroeg mogelijk de taal te leren en aan het werk te gaan. Zo kunnen vergunninghouders sneller integreren en sneller op eigen kracht hun weg vinden in de samenleving.

In dit samenhangend pakket ter ondersteuning van dit wetsvoorstel en de andere wetsvoorstellen waaraan wordt gewerkt, voorziet de regering een zekere fasering in het aanpassen van de asielketen aan de het nieuwe gewenste wettelijke kader. Daarbij moeten alle betrokken partijen, waaronder in het bijzonder gemeenten en corporaties, hun werkwijzen bijstellen om de nieuwe aanpak in de asielketen in de praktijk te brengen. De regering ziet daarbij al voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en andere wetsvoorstellen een voorbereidingsfase voor partijen om stappen te zetten richting het nieuwe systeem, onder andere via financiële ondersteuningsmogelijkheden. In de daaropvolgende implementatiefase moeten partijen in principe werken langs de lijnen van het nieuwe systeem, maar wordt er door middel van een tijdelijke uitzondering op het verbod op voorrang en financiële ondersteuning voor de uitbreiding van passende huisvestingsopties iets meer ruimte geboden voor partijen om de nieuwe aanpak volledig te verankeren in hun manier van werken. In de laatste fase, de normalisatiefase, geldt onverkort en zonder uitzonderingen het nieuwe wettelijke kader en wordt van partijen verwacht dat zij zich effectief hebben aangepast aan dit nieuwe systeem. Bij dit eindbeeld kunnen we spreken van een asielketen die weer functioneert.

2.2 Wijzigingen in de Huisvestingswet 2014

De Huisvestingswet 2014 dient voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. De wet werkt als een gereedschapskist en geeft gemeenten de mogelijkheid om regels vast te stellen over de verdeling van woonruimte, inclusief de regels voor het verlenen van voorrang aan categorieën van woningzoekenden, en het beheer van de woonruimtevoorraad. Daarnaast bevat de wet enkele algemene voorschriften met betrekking tot gemeenten, waaronder de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders die in Nederland een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd hebben aangevraagd en als gevolg daarvan een verblijfsvergunning hebben ontvangen, als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, b, c, of d, van de

⁸ Kamerstukken II 2024 – 2025, 36 703

⁹ Kamerstukken II 2024 – 2025, 37 704

Vreemdelingenwet 2000 (hierna: vergunninghouders).¹⁰ Uit de meest recente inventarisatie blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten een huisvestingsverordening met regels over de verdeling van woonruimte heeft vastgesteld, waarbij ongeveer driekwart van deze gemeenten vergunninghouders had opgenomen als urgentiecategorie.¹¹ De gereedschapskist die de Huisvestingswet 2014 biedt, voorziet dus in de grote behoefte van gemeenten om te kunnen sturen in de verdeling van woonruimte.

Met voorliggend wetsvoorstel wordt de Huisvestingswet 2014 gewijzigd. Er wordt een verbod op voorrang voor vergunninghouders op de grond dat zij vergunninghouder zijn geïntroduceerd.

2.2.1 Werking en uitputtende karakter van de Huisvestingswet 2014

De Huisvestingswet 2014 biedt een uitputtende regeling voor gemeenten inzake het stellen van regels met betrekking tot woonruimteverdeling, waarbij zoveel mogelijk beleidsvrijheid gegeven is aan gemeenten om lokaal maatwerk te kunnen leveren. Dit betekent dat gemeenten niet op andere wijze regels mogen stellen omtrent de toewijzing van woonruimte dan via de Huisvestingswet 2014.¹² Gemeenten hebben daarbij twee instrumenten, namelijk de huisvestingsverordening en de urgentieregeling.

Gemeenten mogen regels stellen in verband met de verdeling van woonruimte indien dat noodzakelijk is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.¹³ Zij kunnen in de huisvestingsverordening alleen die categorieën van woonruimte aanwijzen waaraan schaarste is.¹⁴ De aangewezen woonruimten mogen niet zonder huisvestingsvergunning in gebruik gegeven of genomen worden.¹⁵ Daarnaast kan de gemeente een urgentieregeling vaststellen. Dit kan ook indien er geen schaarste aan woonruimte is in de gemeente. Deze urgentieregeling ziet op woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is. Een aantal gemeenten heeft vergunninghouders aangewezen als urgent woningzoekenden.

Indien de gemeente zelf geen toewijzingsbeleid voert of bepaalde categorieën van woonruimte niet aanwijst in de huisvestingsverordening, kunnen verhuurders zelf bepalen op welke wijze de toewijzing plaatsvindt. Dit betekent dat een gemeente bijvoorbeeld niet kan sturen op de verdeling van woonruimte via anterieure overeenkomsten of lokale prestatieafspraken met corporaties.

In de huisvestingsverordening legt een gemeenteraad vast welke criteria gelden voor de verlening van huisvestingsvergunningen.¹⁶ Als er meerdere woningzoekenden in aanmerking komen voor een vrijkomende woonruimte, dan worden vaak bepaalde rangordecriteria gehanteerd om te bepalen welke woningzoekende de woonruimte krijgt. In veel gevallen wordt gewerkt met een vorm van inschrijfduur of wachttijd. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op het instrument van voorrang. Voorrang betekent dat een woningzoekende op basis van andere kenmerken, dan de genoemde rangordecriteria, de woning toegewezen krijgt. Ter illustratie, een woningzoekende behorende tot de in een gemeente vitale beroepsgroep¹⁷ kan op basis van dat kenmerk voorrang krijgen ten opzichte van andere woningzoekenden die mogelijk wel al langer ingeschreven staan. De Huisvestingswet bevat verschillende van dergelijke mogelijkheden voor gemeenten om in de huisvestingsverordening te bepalen dat bepaalde categorieën van woningzoekenden voorrang krijgen. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de voorrang op basis van passendheid¹⁸ of economische en/of maatschappelijke binding¹⁹.

2.2.2 Het verbod op voorrang

Zoals opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord en vervolgens het regeerprogramma, vindt de regering dat de positie van vergunninghouders meer in lijn moet worden gebracht met die van andere woningzoekenden. Daarom vindt de regering dat vergunninghouders geen voorrang mogen krijgen op de grond dat ze vergunninghouder zijn. Om dit te bewerkstelligen introduceert de regering dit verbod. De regering acht dit verbod noodzakelijk om de schaarse woningen eerlijk te verdelen en gelijke kansen op de woningmarkt te creëren voor alle woningzoekenden.

¹⁰ Artikel 28 van de Huisvestingswet 2014.

¹¹ *Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen*, Companen (2022).

¹² Dit volgt uit artikel 4 van de Huisvestingswet 2014.

¹³ Artikel 2, eerste lid van de Huisvestingswet 2014.

¹⁴ Artikel 7, eerste lid jo. artikel 2, eerste lid van de Huisvestingswet 2014.

¹⁵ Artikel 8, eerste lid van de Huisvestingswet 2014.

¹⁶ Artikel 9, eerste lid van de Huisvestingswet 2014.

¹⁷ Deze mogelijkheid is gebaseerd op artikel 14, derde lid van de Huisvestingswet 2014.

¹⁸ Artikel 11 van de Huisvestingswet 2014

¹⁹ Artikel 14, tweede lid van de Huisvestingswet 2014.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal het voor gemeenteraden niet langer mogelijk zijn vergunninghouders op te nemen als categorie van urgent woningzoekenden in de urgentieregeling in de huisvestingsverordening omwille van het feit dat ze vergunninghouder zijn. Hierbij geldt een tijdelijke uitzondering van één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor vergunninghouders die met voorrang gehuisvest kunnen worden in een onzelfstandige woonruimte.

Van oudsher geeft de Huisvestingswet 2014 gemeenten verschillende mogelijkheden om te sturen op de verdeling van woonruimte. Hierbij ligt de bevoegdheid om te beslissen over het wel of niet inzetten van de instrumenten uit de Huisvestingswet 2014 bij de gemeente. Met dit wetsvoorstel wordt deze bevoegdheid ingeperkt. Hiermee vormt het verbod op voorrang voor vergunninghouders een inperking van de lokale autonomie. De regering vindt deze inbreuk gerechtvaardigd, omdat hiermee een eerlijkere verdeling van schaarse woningen wordt gerealiseerd.

2.2.3 Samenhang met het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

Dit wetsvoorstel heeft een samenhang met het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting).²⁰

Om te kunnen borgen dat bepaalde categorieën urgent woningzoekenden overal in Nederland een gelijke kans hebben op woonruimte, voorziet het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting in het in de Huisvestingswet 2014 opnemen van de verplichting voor gemeenten om een huisvestingsverordening vast te stellen waarin in ieder geval een urgentieregeling is opgenomen²¹. In die urgentieregeling moeten een aantal verplichte categorieën van urgent woningzoekenden worden opgenomen²²:

- woningzoekenden die mantelzorg als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 verlenen of ontvangen;
- woningzoekenden die op grond van ernstige en chronische medische redenen dringend woonruimte behoeven;
- woningzoekenden aan wie in ieder geval wegens dakloosheid een voorziening voor opvang als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is verleend;
- woningzoekenden aan wie wegens huiselijk geweld of mensenhandel een voorziening voor opvang als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is verleend en deze opvang verlaten;
- woningzoekenden die een voorziening voor beschermd wonen als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 verlaten;
- woningzoekenden die een verblijf in een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet langdurige zorg verlaten waar zij geneeskundige geestelijke zorg ontvingen of woningzoekenden die in verband met geneeskundige zorg als bedoeld in artikel 10, onderdeel g, van de Zorgverzekeringswet in een instelling verbleven in verband met zorg zoals psychiaters en klinisch-psychologen plegen te bieden en deze verlaten;
- woningzoekenden die de leeftijd van achttien jaar doch niet de leeftijd van drieëntwintig jaar hebben bereikt en die een accommodatie of gesloten accommodatie als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet verlaten;
- woningzoekenden die een inrichting of voorziening als bedoeld in artikel 3a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, een penitentiaire inrichting als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet of een instelling voor forensische zorg als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet forensische zorg verlaten;
- woningzoekenden die deelnemen aan een overheidsprogramma gericht op duurzaam uitstappen waarbinnen begeleiding van sekswerkers plaatsvindt bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de seksbranche.

Aangezien gemeenten verplicht worden om een urgentieregeling vast te stellen, betekent dit ook dat het niet langer mogelijk is om buiten een huisvestingsverordening om afspraken te maken met verhuurders in het kader van directe bemiddeling van bepaalde woningzoekenden. Gemeenten kunnen dan enkel in de urgentieregeling bepalen aan welke categorieën van woningzoekenden urgentie kan worden toegekend. Gemeenten kunnen alleen directe bemiddeling toepassen voor de in de urgentieregeling vastgestelde urgentie categorieën.

²⁰ Kamerstukken II 2023 – 2024, 36 512.

²¹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 512, nr. 3, p. 48 ev.

²² Artikel II, onderdeel F, van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

Daarnaast kan de gemeenteraad op basis van dat wetsvoorstel zelf aanvullende urgentiecategorieën opnemen. Op basis van het onderhavige wetsvoorstel mag de gemeenteraad echter vergunninghouders niet als urgentiecategorie opnemen op de grond dat ze vergunninghouder zijn.

Omdat met het onderhavige wetsvoorstel vergunninghouders nadrukkelijk uitgezonderd worden van de door de gemeente vrij te bepalen urgentiecategorieën en vergunninghouders eveneens niet als wettelijk verplichte urgentiecategorie zijn aangewezen, komen zij na inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen ook niet in aanmerking voor directe bemiddeling. Door het normaliseren van de positie van vergunninghouders gaan zij zelf voorzien in huisvesting.

2.3 Vormen van huisvesting/onderdak

Het college van burgemeester en wethouder blijft op basis van de Huisvestingswet 2014 verantwoordelijk voor het zorgdragen voor voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. Zoals aangekondigd in de nadere afspraken over de uitvoering van hoofdstuk 2 van het Hoofdlijnenakkoord²³ werkt de regering aan een separaat wetsvoorstel voor het afschaffen van de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders.

Het voorzien in voldoende huisvesting voor allen die legaal in Nederland verblijven blijft een grondwettelijke inspanningsverplichting van de verschillende overheden. In dat kader is het van belang dat de overheid zorgt voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de bestaande woonruimte. Volgens artikel 4 van de Huisvestingswet 2014 kunnen uitsluitend bij verordening voor de duur van ten hoogste vier jaar regels worden gesteld met betrekking tot woonruimteverdeling. Enkel op basis van de criteria van de Huisvestingswet 2014 kunnen gemeenten regels stellen inzake woonruimteverdeling, zowel wat betreft de aangewezen huurwoningen van particulieren als deze van woningcorporaties.

Dat de maatregelen uit de Huisvestingswet 2014 uitsluitend kunnen worden opgenomen in een huisvestingsverordening heeft enerzijds te maken met de democratische legitimatie van het nut, de noodzaak, de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen die worden ingezet en anderzijds wordt hiermee de transparantie, openheid en rechtsbescherming voor woningzoekenden bevorderd.²⁴ Dat betekent ook dat de overheid in tijden van grote woningschaarste de gemaakte keuzes over welke groepen wel en geen voorrang krijgen bij woningtoewijzing kan heroverwegen en dat opnieuw kan vaststellen.

Het uitgangspunt van de regering is dat vergunninghouders, net als andere woningzoekenden, zelfstandig zouden moeten kunnen voorzien in huisvesting, bijvoorbeeld bij vrienden of familie, door zelf woonruimte te zoeken in de particuliere huursector of door zich in te schrijven op de wachtlijst bij een woonruimteverdeelsysteem of corporatie. Dit zijn dezelfde opties als woningzoekenden met de Nederlandse nationaliteit of woningzoekenden die op een andere wijze legaal in Nederland verblijven.

Zoals toegelicht onder de doelen van dit wetsvoorstel, vindt de regering naast het normaliseren van de positie van vergunninghouders ook het ontlasten van de asielketen door het uitstromen van vergunninghouders vanuit de asielopvang belangrijk. De regering stelt zich dan ook ten doel om te zorgen dat ook ondanks het verbod op voorrang, vergunninghouders in staat blijven om huisvesting te vinden. De regering zet in die context in op het toevoegen van huisvestingsopties voor verschillende groepen woningzoekenden, zoals woningdelen en opstartwoningen, waardoor de uitstroom uit de opvang wordt bevorderd en verdringing op de woningmarkt wordt tegengegaan. Daarnaast tracht de regering de positie van vergunninghouders in de samenleving te versterken, door hen in staat te stellen zo vroeg mogelijk de taal te leren, mee te doen in de maatschappij en aan het werk te gaan. Zo kunnen zij ook sneller integreren en meer op eigen kracht hun weg vinden in de samenleving. Het kabinet bereidt een kamerbrief voor die naar verwachting voor de zomer 2025 aan de Tweede Kamer wordt verstuurd waarin dit samenhangende pakket aan maatregelen wordt toegelicht.

2.3.1 Mogelijkheden huisvesting voor vergunninghouder

Huisvesting in sociale huurwoningen

Van oudsher vindt het overgrote deel van de vergunninghouders huisvesting in een sociale huurwoning in corporatiebezit. Door het verbod op voorrang en de wachtlijsten in de sociale huursector is het niet aannemelijk dat vergunninghouders direct vanuit de asielopvang een sociale huurwoning zullen

²³ Kamerstukken II 2024–2025, 19 637, nr. 3304.

²⁴ Kamerstukken I, 2013/14, 32 271, C, p. 3

kunnen huren. Uiteraard kunnen vergunninghouders zich wel vanaf het moment dat zij een verblijfsvergunning krijgen, inschrijven bij een woningcorporatie of woonruimteverdeelsysteem en op deze wijze ook wachttijd opbouwen, net als alle andere woningzoekenden. De regering vindt dit een onderdeel van het stimuleren van de participatie van de vergunninghouders.

Huisvesting in particuliere woonruimte

Vergunninghouders kunnen, net zoals andere woningzoekenden, een woning of kamer huren bij een particuliere verhuurder. Deze verhuurders werken doorgaans niet met wachtlijsten, waardoor vergunninghouders hier in potentie sneller terecht kunnen. Hierbij staan naast het huren van een zelfstandige woonruimte ook andere vormen van particuliere huur, zoals hospitaverhuur of verhuur van kamers, open voor vergunninghouders. In al deze gevallen is een toereikend inkomen wel een vereiste. Daarom zet de regering in op snelle arbeidsmarktparticipatie van vergunninghouders.

Huisvesting via eigen netwerk

Uit een onderzoek gedaan onder begeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) blijkt dat de belangrijkste reden voor migranten om voor Nederland te kiezen als bestemming het hebben van een bestaand sociaal netwerk is en de mogelijkheden zich te herenigen met de familie of vrienden.²⁵ Hieruit volgt dat het aannemelijk is dat een deel van de vergunninghouders beschikt over een bestaand sociaal netwerk in Nederland. De regering is van mening dat voor vergunninghouders – net zoals voor iedere andere woningzoekende – er in beginsel geldt dat sprake is van een eigen verantwoordelijkheid om indien mogelijk te voorzien in de huisvesting bij, bijvoorbeeld, vrienden of familie.

Huisvesting via werk

Werk kan ook een rol spelen bij huisvesting. Zowel nu, als na inwerkingtreding van het verbod op voorrang. Zo zouden vergunninghouders ook bemiddeld kunnen worden naar huisvesting door hun werkgever. Dit is echter geen verplichting voor werkgevers. Voor het sneller aan het werk helpen van vergunninghouders is het juist van belang werkgevers te ontzorgen.

Indien een vergunninghouder werkzaam is in een gemeente en die gemeente een huisvestingsverordening heeft waarin is bepaald dat woningzoekenden met economische binding aan de gemeente voorrang krijgen op basis van artikel 14 van de Huisvestingswet 2014, kan de vergunninghouder mogelijk sneller een passende woonruimte toegewezen krijgen (zie nadere toelichting in paragraaf 2.3.2.). Dit past bij het voornemen van de regering om de arbeidsmarkt en huisvesting van vergunninghouders beter op elkaar te laten aansluiten.

2.3.2 Mogelijkheden huisvesting door gemeenten

Voorrang op basis van andere kenmerken

Voorliggend wetsvoorstel introduceert een verbod op voorrang voor vergunninghouders op de grond dat zij een verblijfsvergunning voor asiel hebben. Echter, vergunninghouders hebben, net als andere woningzoekenden, de mogelijkheid om voorrang te krijgen op basis van andere kenmerken, als die daar aanleiding toe geven en de vergunninghouders voldoen aan de verder in de huisvestingsverordening opgenomen voorwaarden zoals voor alle woningzoekenden gelden.

Zo kunnen gemeenten binnen de urgentieregeling op basis van artikel 12 van de Huisvestingswet 2014 aan bepaalde categorieën van woningzoekenden urgentie verlenen als de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is. Categorieën waaraan gedacht kan worden zijn bijvoorbeeld medisch urgenten, mantelzorgers en (dreigend) daklozen. Ook vergunninghouders kunnen net als andere woningzoekenden voorrang krijgen op grond van dergelijke en andere urgentiecategorieën, indien zij daartoe behoren. Zo geldt dat vergunninghouders die bijvoorbeeld vanwege ziekte of handicap bijzondere huisvesting behoeven, net als andere gelijksoortige woningzoekenden, op die grond mogelijk in aanmerking komen voor urgentie als dit door een gemeente in de urgentieregeling is vastgelegd.

Gemeenten hebben nu al de mogelijkheid om een urgentieregeling vast te stellen. Met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting worden gemeenten verplicht om regionale afspraken te maken over de verdeling van urgent woningzoekenden en deze vast te stellen in de gemeentelijke huisves-

²⁵ K. Kuschminder e.a., *Irreguliere migratieroutes naar Europa en de factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze van migranten* (2015), p. 67.

tingsverordening met daarin ten minste een urgentieregeling. Het wetsvoorstel breidt ook het aantal verplichte urgentie categorieën uit naar negen, zoals mantelzorgverleners- of ontvangers of ernstig chronisch zieken of woningzoekenden met een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke beperking of psychische aandoening. De voorwaarden voor wanneer een woningzoekende onder een van de verplichte urgentie categorieën valt, zijn nader uitgewerkt in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting en de onderliggende regelgeving. Dit betreft gedetailleerde en limitatieve afbakening. Ook onder het verbod blijft het mogelijk voor vergunninghouders om onder de voorwaarden van deze urgentie categorieën te vallen. Indien dat het geval is, heeft iemand, dus ook de betreffende vergunninghouder, recht op voorrang.

Daarnaast kan de gemeente op basis van artikel 11 van de Huisvestingswet 2014 voorrang geven aan woningzoekenden, en zodoende ook aan vergunninghouders, bij woonruimte die gezien de aard, grootte of prijs van die woonruimte passend is voor deze woningzoekende. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het oppervlak van de woonruimte ten opzichte van de omvang van het huishouden of gelijkvloerse woonruimte geschikt voor bepaalde doelgroepen, oftewel door grote woningen toe te wijzen aan grote gezinnen of nultredenwoningen toe te wijzen aan ouderen. Ook vergunninghouders kunnen op basis van dergelijke passendheidscriteria voorrang krijgen, net als andere woningzoekenden die aan de criteria voldoen.

Tot slot kan een woningzoekende, dus ook een vergunninghouder, op basis van de lokale huisvestingsverordening voorrang krijgen op basis van economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio, de gemeente of een deel van de gemeente.²⁶ Binnen deze vorm van voorrang op basis van binding is het mogelijk om ook vitale beroepsgroepen aan te wijzen aan wie voorrang wordt verleend.²⁷ Om voor voorrang op basis van economische binding in aanmerking te komen, moet een woningzoekende in economische zin gebonden zijn aan de woningmarktregio, de gemeente of een deel van de gemeente indien hij met het oog op de voorziening in het bestaan een redelijk belang heeft zich in die woningmarktregio, die gemeente of dat deel van de gemeente te vestigen.²⁸ Om voor maatschappelijke binding in aanmerking te komen, moet de woningzoekende een redelijk, met de plaatselijke samenleving verband houdend belang hebben zich in die woningmarktregio, die gemeente of dat deel van de gemeente te vestigen. Maatschappelijke binding kan ook worden aangetoond als een woningzoekende ten minste zes jaar onafgebroken ingezetene is geweest dan wel gedurende de voorafgaande tien jaar ten minste zes jaar onafgebroken ingezetene is geweest van die woningmarktregio, die gemeente of dat deel van de gemeente.²⁹ Een gemeente mag maximaal bij vijftig procent van de afgegeven huisvestingsvergunningen per categorie van woonruimte voorrang geven op basis van economisch en/of lokale binding.³⁰ Een vergunninghouder kan zodoende wellicht in aanmerking komen voor voorrang op basis van economische of maatschappelijke binding in het geval iemand bijvoorbeeld ergens werk heeft of andere persoonlijke omstandigheden heeft die aan de bovenbeschreven criteria voldoen.

2.3.3 Tijdelijke uitzondering op het verbod op voorrang voor vergunninghouders voor onzelfstandige woonruimte

De regering kiest om verschillende redenen ervoor om een tijdelijke uitzondering van het verbod op voorrang voor vergunninghouders voor onzelfstandige woonruimten. In de groep vergunninghouders bevinden zich relatief veel alleenstaanden. Dit zijn ofwel personen die alleen naar Nederland zijn gekomen (alleenstaanden), danwel personen die hier in eerste instantie alleen naartoe zijn gekomen, maar na het verkrijgen van een vergunning beroep doen op de mogelijkheid om kerngezinsleden naar Nederland te laten komen (alleengaanden). In beide gevallen geldt dat het bij het moment van het verkrijgen van een verblijfsvergunning en daaropvolgende moment dat zij moeten uitstromen uit de asielopvang naar huisvesting, wenselijk is dat zij een woning betrekken die passend is voor éénpersoonshuishoudens. Aangezien het in dergelijke gevallen ook aannemelijk is dat deze vergunninghouders na het betrekken van een eerste woning vanuit de asielopvang hun leven in Nederland gaan opbouwen en op basis daarvan binnen afzienbare termijn naar een volgende woning zullen willen verhuizen, ziet de regering het ook als een logisch perspectief dat alleenstaande of alleengaande vergunninghouders een onzelfstandige woning betrekken (woningdelen). Ook voor andere gezinssamenstellingen kan het opportuun zijn om deze (tijdelijk) te huisvesten in onzelfstandige woonruimten, bijvoorbeeld wanneer het beschikbare vastgoed zich hier beter voor leent.

Daarnaast beschikt een deel van de vergunninghouders niet over de mogelijkheid om wachttijd op te

²⁶ Artikel 14, eerste lid van de Huisvestingswet 2014.

²⁷ Artikel 14, derde lid van de Huisvestingswet 2014.

²⁸ Artikel 14, vierde lid, sub a van de Huisvestingswet 2014.

²⁹ Artikel 14, vierde lid, sub b van de Huisvestingswet 2014.

³⁰ Artikel 14, tweede lid van de Huisvestingswet 2014.

kunnen bouwen, in tegenstelling tot andere woningzoekenden, zijn over het algemeen de Nederlandse taal nog niet machtig. Ook kost het tijd om gemeentelijke beleid aan te passen op situatie die ontstaat na inwerkingtreding van het verbod op voorrang, evenals het creëren van onzelfstandige woonruimte. Om deze reden ziet de regering deze tijdelijke uitzondering ook als een manier om de huidige minder zelfredzame vergunninghouders te ondersteunen in het starten van hun woon carrière.

Op dit moment is het echter nog niet gebruikelijk dat vergunninghouders onzelfstandige woonruimte wordt aangeboden.³¹ Dit komt in belangrijke mate doordat woningcorporaties maar in beperkte mate onzelfstandige woonruimte aanbieden, zowel niet aan vergunninghouders alsook niet aan andere woningzoekenden. De regering vindt het belangrijk dat woningdelen voor alle woningzoekenden gemakkelijk wordt en meer aangeboden wordt. Woningdelen is immers, zeker in deze tijd van schaarste, een goed alternatief voor onder meer alleenstaanden en past bij de ambitie van de regering om de bestaande woonvoorraad beter te benutten. Om deze overgang te faciliteren, geldt voor één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een uitzondering van het verbod op voorrang vergunninghouders die gehuisvest worden in onzelfstandige woonruimten.

Hiervoor is het wenselijk dat gemeenten en corporaties ondersteund worden om bestaande woningen of gebouwen te transformeren naar woningen die geschikt zijn voor woningdelen, en waar van toepassing om nieuwe woningen te bouwen die hiervoor geschikt zijn. Deze ondersteuning wordt nader toegelicht in de brief van het kabinet die naar verwachting voor de zomer van 2025 aan de Tweede Kamer wordt verstuurd. Deze aanpak past bij het streven tot het beter benutten van de bestaande woningvoorraad.

Door woningdelen door vergunninghouders wordt schaarse woonruimte beter benut en bovendien kan dit bijdragen aan de integratie van vergunninghouders. Omdat het op dit moment nog niet gebruikelijk is om vergunninghouders onzelfstandige woonruimte aan te bieden, acht de regering het belangrijk dit voor een beperkte tijd behalve financieel ook in het toewijzingsbeleid te stimuleren. Om die reden geldt voor één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een uitzondering van het verbod op voorrang voor vergunninghouders voor onzelfstandige woonruimten.

De regering heeft gekozen voor een uitzondering op het verbod op voorrang met een termijn van één jaar na inwerkingtreding van de wet, omdat die termijn aansluit bij de tijd die nodig wordt geacht om voldoende onzelfstandige woonruimte toe te voegen aan de woningvoorraad zodat het huisvesten van alleenstaande en alleengaande statushouders ook voor alle partijen in de keten als nieuwe norm wordt beschouwd. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat corporaties hieraan werken gezien de huidige woningnood. Op basis van de huidige ramingen is het namelijk nodig om te zorgen voor een uitstroom van ca. 28.000 vergunninghouders per jaar om de asielopvang voldoende te ontlasten.

Doorstroomlocaties

Een specifieke huisvestingsmogelijkheid voor vergunninghouders is de doorstroomlocatie. Deze locaties zijn specifiek ontwikkeld voor vergunninghouders en inmiddels ook andere spoedzoekers en starters, om hun leven op te kunnen starten. Deze locaties zijn geschikt om te kunnen starten met werken en inburgeren. Vanuit deze locaties kunnen vergunninghouders op zoek naar een meer permanente woonruimte, terwijl zij al wel vast uitstromen uit de asielopvang en zo de asielketen ontlast wordt.

Om gemeenten te ondersteunen bij de realisatie van dergelijke voorzieningen, is de Bekostigingsregeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties van de minister van Asiel en Migratie in werking getreden. De uitzondering van het verbod op voorrang kan ook gebruikt worden door gemeenten om alleengaande vergunninghouders met voorrang te huisvesten in doorstroomlocaties, indien dit een vorm van onzelfstandige woonruimte is. In gevallen waar dit van toepassing is, kunnen uiteraard ook andere vormen van voorrang gebruikt worden om vergunninghouders die aan de geldende criteria voldoen te huisvesten in doorstroomlocaties.

2.4 Reikwijdte van het voorstel

Gemeenten

Het instellen van een verbod op voorrang voor vergunninghouders op de grond dat zij vergunninghouder zijn, is van toepassing op alle gemeenten. Voor gemeenten die vergunninghouders in hun huisvestingsverordening als categorie van urgent woningzoekenden hebben opgenomen, betekent dit

³¹ Woningdeelstrategieën voor woningcorporaties, Platform31 (2024), Woningdeelstrategieën voor woningcorporaties – Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio

verbod dat dit deel van de huisvestingsverordening van rechtswege na inwerkingtreding van het verbod vervalt. Uit de laatste inventarisatie met data uit 2021 blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten dat jaar een urgentieregeling had, waarbij ongeveer driekwart van deze gemeenten vergunninghouders had opgenomen als urgentiecategorie.³² Daarnaast betekent het voor deze gemeenten dat zij op alternatieve wijze invulling zullen moeten geven aan de taakstelling voor zolang deze nog geldt.

Vergunninghouders

Het verbod op voorrang voor vergunninghouders op de grond dat zij een vergunning hebben, is van toepassing op alle vergunninghouders, zoals gedefinieerd in artikel 1 van de Huisvestingswet 2014. Het betreft hier de groep vergunninghouders die naar aanleiding van een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd een verblijfsvergunning hebben gekregen als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, b, c, of d, van de Vreemdelingenwet 2000.

De toekomstige omvang van deze groep is lastig te bepalen. Dit heeft te maken met de grilligheid van migratiestromen en het nog lastig te kwantificeren effect van de instroombeperkende maatregelen die de regering voornemens is te nemen.

Aantallen met voorrang gehuisveste vergunninghouders

Het is niet precies bekend hoeveel vergunninghouders met gebruik van de voorrangsmogelijkheden op grond van de Huisvestingswet 2014 worden gehuisvest.

De taakstelling voor de eerste helft van 2025 betrof 17.700 te huisvesten vergunninghouders. Door de achterstand van 12.165 waarmee de taakstellingsperiode voor de tweede helft van 2024 werd afgesloten, was de totale opgave voor de eerste helft van 2025 ca. 30.000 te huisvesten vergunninghouders.³³ Op 27 maart 2025 is de taakstelling (exclusief de eerder opgelopen achterstand) voor de eerste helft van 2025 bijgesteld naar 15.000 te huisvesten vergunninghouders, omdat na evaluatie is geconcludeerd dat het daadwerkelijk aantal verleende vergunningen/inwillingen achter bleef bij wat eerder werd voorzien.³⁴ Voor de tweede helft van 2025 is de taakstelling vastgesteld op 13.000 te huisvesten vergunninghouders. Dit is nog exclusief de eerder opgelopen achterstand die ook in de eerste helft van 2025 niet is weggewerkt.

Er zijn verschillende benaderingen om het effect van de voorrang van vergunninghouders op de wachttijd van een sociale huurwoning en de beschikbaarheid van woonruimte voor andere woningzoekenden te duiden.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft berekend hoe veel vrijgekomen corporatiewoningen de afgelopen jaren zijn toegewezen aan huishoudens met vergunninghouders.³⁵ In 2022 ging het om 6,9% van alle vrijgekomen corporatiewoningen.³⁶ Het gaat hierbij niet alleen om huishoudens met vergunninghouders die in 2022 de woningmarkt betraden, maar ook om doorstromers.

De helft³⁷ van de corporatiewoningen die in 2022 werden toegewezen aan huishoudens met vergunninghouders, is toegewezen aan eenpersoonshuishoudens. 43% van deze corporatiewoningen werd toegewezen aan gezinnen met kinderen, waarbij deze huishoudens een gemiddelde huishoudgrootte van 4,3 personen hadden.

Eind 2022 werd 2,1% van de 2,1 miljoen corporatiewoningen in Nederland bewoond door een huishouden met vergunninghouders. Dit percentage stijgt tot 7,5% als ook huishoudens worden meegerekend, met voormalig vergunninghouders die inmiddels genaturaliseerd zijn.

De toewijzingspercentages van hierboven kijken naar het totaal aantal vrijgekomen sociale huurwoningen in een jaar en houden geen rekening met het feit dat vergunninghouders in de praktijk niet in aanmerking komen voor alle vrijgekomen sociale huurwoningen. Sommige vrijgekomen woningen zijn immers voor doorstromers of specifieke doelgroepen zoals ouderen gereserveerd.

Bovenstaande benadering vergelijkt de toewijzing aan vergunninghouders met alle mutaties in de

³² *Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen*, Companen (2022).

³³ Bron: Overzicht huisvesting statushouders (COA), met peildata 1 juli (eerste halfjaar) en 1 januari (tweede halfjaar). De cijfers kunnen verschillen van rapportages met een andere peildatum.

³⁴ Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-11181.html>

³⁵ *7 procent vrijgekomen corporatiewoningen in 2022 naar statushouders*, CBS (2025)

³⁶ Tussen 2018 en 2021 lag dit percentage tussen de 4,4% en 6,3%.

³⁷ 5.580 van de 11.140 corporatiewoningen.

vrijgekomen voorraad woonruimten in corporatiebezit. Hierbij worden ook verschuivingen tussen corporatiewoningen en woonruimten die alleen toegankelijk zijn voor bepaalde doelgroepen, zoals ouderen, meegeteld. Vergunninghouders die uitstromen uit een asielopvang concurreren met woningzoekenden die nog geen corporatiewoning huren en daarom zou ook de vergelijking worden getrokken met deze, kleinere groep.

Om deze reden stelt wiskundige en cultureel antropoloog dr. Jan van de Beek in zijn boek *Migratiemagneet Nederland* een andere benadering voor. Van de Beek beargumenteert dat er een vergelijking zou moeten worden gemaakt met de groep woningzoekenden waartoe de meeste vergunninghouders zelf behoren: de jonge, sociale huurstarters. Deze vergelijkingsgroep omvat jonge starters die op basis van hun inkomen in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, die begonnen met het huren van een corporatiewoning tussen 2015 en 2018 en die geen sociale huurwoning achterlieten. Van de Beek berekende op basis hiervan dat gedurende de periode 2015–2018 gemiddeld 32% van het aantal vrijgekomen huurwoningen waarvoor jonge sociale huurstarters met een laag inkomen in aanmerking zouden komen aan vergunninghouders werd toegewezen.³⁸

Comply or explain

De voorliggende wetswijziging introduceert een verbod op voorrang voor vergunninghouders op de grond dat zij vergunninghouder zijn in Europees Nederland. De vigerende Huisvestingswet 2014 is niet van toepassing op Caribisch Nederland. Daarom is de voorgestelde wijziging ook niet van toepassing in Caribisch Nederland.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Recht op Huisvesting (grondwet en sociale grondrechten/EVRM)

In artikel 22, tweede lid van de Grondwet, is bepaald dat de bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg van de overheid is. Volgens de memorie van toelichting bij de grondwetswijziging werden in het licht van wat hier te lande algemeen als maatschappelijke verworvenheid en als plicht van de overheid ten aanzien van de ontplooiing van de mens wordt ervaren, bepalingen opgenomen die vooral betrekking hebben op waarborgen voor onder andere de woongelegenheid.³⁹ Dit betreft niet slechts het aantal woningen, maar ook de kwaliteit, veiligheid en gezondheid ervan.⁴⁰ Het artikel ziet ook op 'voldoende betaalbare woongelegenheid'.⁴¹

Het grondrecht geeft echter geen recht op een woonruimte, maar het beleid moet erop gericht zijn dat er slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende wooneenheden zou bestaan.⁴² Hierom is het regeringsbeleid gericht op het vergroten van het aanbod van woningen en het beter benutten van de bestaande voorraad. Daarnaast biedt de Huisvestingswet 2014 aan gemeenten, in geval van schaarste aan bepaalde categorieën van woonruimte, mogelijkheden om de onevenwichtige verdelingseffecten tegen te gaan.

Het recht op huisvesting is ook opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)⁴³, waarin lidstaten de verplichting op zich hebben genomen om passende maatregelen te nemen om dit recht te respecteren, te beschermen, te promoten en te vervullen. Het IVESCR kent geen individueel klachtrecht waardoor de betekenis van deze bepaling voornamelijk verder wordt ingevuld door middel van aanbevelingen van het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR). In deze aanbevelingen is het recht op huisvesting gepreciseerd als bescherming tegen het ontnemen van eigendom, beschikbaarheid van diensten, materialen, faciliteiten en infrastructuur, betaalbaarheid, bewoonbaarheid, toegankelijkheid, locatie en culturele geschiktheid, waarbij aandacht moet zijn voor de speciale noden van kansarme groepen. Ook in andere internationale verdragen is aandacht voor het recht op huisvesting. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan artikel 21 van Verdrag betreffende de status van vluchtelingen⁴⁴ en artikel 27, derde lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)⁴⁵ Op Europees vlak is het recht op

³⁸ dr. Jan van de Beek (2024). *Migratiemagneet Nederland*. Mythen. Feiten. Oplossingen. p. 266.

³⁹ Kamerstukken II, 1975/76, 13 873, nr. 3, p. 1.

⁴⁰ Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, p. 14.

⁴¹ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 461.

⁴² Bunschoten, *Tekst & Commentaar Grondwet*.

⁴³ Artikel 11, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

⁴⁴ As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to refugees lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

⁴⁵ States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.

huisvesting opgenomen in artikel 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest.⁴⁶ Hoewel het ESH een klachtrecht kent, zijn de uitspraken van het Europees Comité voor Sociale rechten (ECSR) niet bindend. Indien geoordeeld wordt dat een lidstaat een bepaling van het ESH niet nakomt, kan het Comité van Ministers van de Raad van Europa een aanbeveling doen aan de lidstaat. Ook kunnen uitspraken van het ECSR-betekenissen hebben bij de uitleg van andere wel eenieder verbindende bepalingen uit verdragen, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM). Hoewel in het EVRM geen recht op huisvesting is opgenomen, oordeelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) regelmatig over kwesties die betrekking hebben op huisvesting in het kader van het recht op eerbiediging van privéleven⁴⁷ en het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen.⁴⁸

Het recht op huisvesting is een inspanningsverplichting van de overheid om te voorzien in voldoende huisvesting en niet een individueel recht op het krijgen van een woning. Slechts in zeer schrijnende gevallen wanneer een ingezetene geheel afhankelijk is van de overheid zou het onthouden van iedere vorm van onderdak mogelijk in strijd kunnen zijn met het EVRM of het IVRK. De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten instrumenten die bedoeld zijn voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.⁴⁹ Op basis daarvan kan aan woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is voorrang worden gegeven.⁵⁰ Op basis daarvan kan aan woningzoekenden met onder meer een handicap, medische indicatie, of die verblijven in de maatschappelijke opvang door de gemeente in de huisvestingsverordening voorrang worden gegeven op de grond van die medische indicatie of omdat ze feitelijk dakloos zijn. Dit geldt uiteraard niet alleen voor reguliere woningzoekenden, maar evengoed voor vergunninghouders die zich in deze situatie bevinden. De regering is van mening dat hiermee voldaan is aan de mensenrechtelijke verplichting van het recht op huisvesting. Daarnaast neemt deze regering tal van maatregelen om de huidige woningvoorraad uit te breiden en beter te benutten.

Het feit dat men vergunninghouder is, acht de regering geen passende grond voor het bepalen of men in aanmerking komt voor urgentie, omdat daardoor andere woningzoekenden onevenredig lang moeten wachten voordat zij in aanmerking komen voor een passende woning. Daarbij is de regering van mening dat dit wetsvoorstel er niet aan afdoet dat vergunninghouders gelijke toegang tot huisvesting hebben, aangezien zij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen belemmeringen worden opgelegd in afwijking van andere woningzoekenden bij het vinden van passende huisvesting.

3.2 VN-Vluchtelingenverdrag, Kwalificatierichtlijn en Handvest van de Grondrechten van de EU

Uit het eerste lid van artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn⁵¹ volgt dat de lidstaten ervoor zorg moeten dragen dat personen die internationale bescherming genieten toegang tot huisvesting hebben, onder vergelijkbare voorwaarden als andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven. Uit het tweede lid volgt dat lidstaten zich in moeten spannen om discriminatie van personen die internationale bescherming genieten te voorkomen en hen op het gebied van toegang tot huisvesting gelijke kansen te bieden. Deze bepalingen stellen alleen dat de toegang tot huisvesting voor vergunninghouders onder vergelijkbare omstandigheden moet plaatsvinden als die van andere legaal verblijvende derdelanders.

De regering is van mening dat dit wetsvoorstel niet in strijd is met artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn. Vergunninghouders kunnen zich – net zoals iedere Nederlander – inschrijven voor een sociale huurwoning. Zij hebben daarmee gelijke toegang tot de sociale huurwoningvoorraad als andere woningzoekenden. Daarnaast kunnen vergunninghouders even goed als andere woningzoekenden aanspraak maken op de in een gemeente vastgestelde urgentieregeling.

Uit de Kwalificatierichtlijn volgt dat de lidstaten gehouden zijn ervoor te zorgen dat personen die internationale bescherming genieten – in dit geval vergunninghouders – toegang genieten tot

⁴⁶ Met het oog op de doeltreffende uitoefening van het recht op huisvesting, hebben de lidstaten zich verbonden maatregelen te nemen om de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen, dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen en de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van eenieder.

⁴⁷ Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

⁴⁸ Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

⁴⁹ Artikel 2, van de Huisvestingswet 2014.

⁵⁰ Artikel 12, van de Huisvestingswet 2014.

⁵¹ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees parlement en de Raad van 31 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2011, L 337/9).

onderwijs⁵², arbeid⁵³, sociale voorzieningen⁵⁴ en gezondheidszorg⁵⁵ onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de lidstaat die de bescherming heeft toegekend. Eveneens moeten lidstaten toegang bieden tot integratieprogramma's⁵⁶. Uit artikel 21 van het VN-Vluchtelingenverdrag volgt dat staten rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden.⁵⁷

Op grond van artikel 51 Handvest van de Grondrechten van de EU (hierna: het Handvest) zijn de bepalingen van het Handvest voor lidstaten uitsluitend van toepassing wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Zoals hierboven genoemd, verplicht de Kwalificatierichtlijn de lidstaten ertoe zorg te dragen voor toegang tot huisvesting aan vergunninghouders, evenals het leveren van inspanningen tot het voeren van een beleid om vergunninghouders op het gebied van toegang tot huisvesting gelijke kansen te bieden. Aangezien dit wetsvoorstel betrekking heeft op de uitvoering van Europese verplichtingen is het Handvest dus van toepassing.

In dat kader is artikel 34, derde lid, van het Handvest relevant. Hieruit volgt dat de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting erkent, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren.

In Nederland wordt aan huurders met een laag inkomen huurtoeslag beschikbaar gesteld. Hierdoor is het voor deze groep mogelijk om een woning te huren die anders voor deze groep niet betaalbaar was geweest. Voor vergunninghouders staat gebruik van huurtoeslag ook open. Met dit wetsvoorstel verandert dit niet.

3.3 Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)

Op grond van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)⁵⁸ erkent de Staat het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling.⁵⁹ Uit het IVRK volgen burgerlijke, politieke, sociale, economische en culturele rechten voor kinderen, en (inspannings)verplichtingen voor Staten om deze rechten te eerbiedigen en waarborgen.⁶⁰ Dit betekent dat bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving en beleid in Nederland rekening moet worden gehouden met de rechten van kinderen op korte en op lange termijn.

De Staat moet, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen nemen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken, en indien de behoefte daaraan bestaat, voorzien in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.⁶¹ Aanvullend geldt dat Staten passende maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat kinderen die als vluchteling worden beschouwd, ongeacht of zij door hun ouders of anderen worden begeleid, passende bescherming en humanitaire bijstand krijgen bij het genot van de in het Kinderrechtenverdrag beschreven rechten.⁶²

De regering is van mening dat het verbod op voorrang voor vergunninghouders op de grond dat ze vergunninghouder zijn, niet in strijd is met het IVRK. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt met betrekking tot de inspanningsverplichtingen die bestaan voor de Staat in de situatie van opvang en voor de situatie van huisvesting, waarbij in ogenschouw moet worden genomen dat de inspanningsverplichting geldt voor alle kinderen in Nederland.

Met betrekking tot de opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt voorzien in begeleiding en opvang door stichting Nidos. Voor minderjarige kinderen die samen zijn met meerderjarige asielzoekers in Nederland aankomen wordt voorzien in opvang door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Voor het voorzien in reguliere huisvesting is de regering van mening dat het primair tot de verantwoordelijkheid van de ouders van minderjarige kinderen behoort om zorg te

⁵² Artikel 17 van de Richtlijn 2011/95/EU

⁵³ Artikel 26 van de Richtlijn 2011/95/EU

⁵⁴ Artikel 29 van de Richtlijn 2011/95/EU

⁵⁵ Artikel 30 van de Richtlijn 2011/95/EU

⁵⁶ Artikel 34 van de Richtlijn 2011/95/EU

⁵⁷ Artikel 21 van het op 28 juli 1951 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1951, 131)

⁵⁸ Het op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 1990, 46)

⁵⁹ Artikel 27, eerste lid, van het IVRK

⁶⁰ Artikel 2 van het IVRK

⁶¹ Artikel 27, derde lid, van het IVRK

⁶² Artikel 22, eerste lid, van het IVRK

dragen voor de huisvesting die volgt op de opvang. Dit is ook in lijn met het tweede lid van artikel 27 van het IVKR, waarin bepaald is dat de ouder(s) van het kind, de primaire verantwoordelijkheid hebben voor het waarborgen van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind. Deze zorgplicht van de ouders geldt immers ook voor andere ingezetenen van Nederland.

Wel geldt voor de overheid de verantwoordelijkheid om in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen te nemen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken.⁶³ Zo kunnen ouders en voogden van minderjarige vergunninghouders op gelijke wijze gebruik maken van voorzieningen als kinderbijslag en huurtoeslag. Hieruit volgt volgens de regering echter geen verplichting voor de overheid om voor deze groep in huisvesting te voorzien. Deze zorgplicht van de ouders geldt immers ook voor andere ingezetenen van Nederland.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen wordt om die reden geen bijzondere bepaling of afwijking van het verbod op voorrang voorgesteld en geldt de route naar huisvesting zoals die zijn toegelicht in onderdeel 2.3.1 en 2.3.2 van deze memorie van toelichting. Voor minderjarige vergunninghouders die worden opgevangen door Nidos geldt dat zij recht behouden op opvang tot hun achttiende. Hierna behoort het tot hun eigen verantwoordelijkheid om in woonruimte te voorzien, net als dat geldt voor andere jongvolwassenen in Nederland.⁶⁴

Een vergunninghouder die vanwege ziekte of handicap bijzondere huisvesting behoeft, kan net als andere gelijkaardige woningzoekenden op die grond mogelijk wel in aanmerking komen voor urgentie. Daarnaast staat het gemeenten vrij om in hun huisvestingsverordening urgentie categorieën op te nemen ten behoeve van de huisvesting van gezinnen met minderjarige kinderen in het algemeen, of indien een beperktere afbakening gewenst zou zijn, (dreigend) dakloze gezinnen met minderjarige kinderen. Het daarbij aanbieden van urgentie aan (dreigend dakloze) gezinnen met minderjarige kinderen omwille van het feit dat ze vergunninghouder zijn, is niet mogelijk, omdat de regering vindt dat daarmee een situatie van ongelijke behandeling ten opzichte van andere gezinnen met minderjarige kinderen zou blijven bestaan. Wel kan een gemeente ervoor kiezen om voorrang te geven aan alle (dreigend dakloze) gezinnen met minderjarige kinderen die geen huisvesting hebben en niet terecht kunnen in andere voorzieningen.

Het voorgestelde verbod op voorrang zou ertoe kunnen leiden dat minderjarige kinderen langer verblijven in opvanglocaties. In algemene zin kan worden gesteld dat voor de ontwikkeling van het kind het verblijf in reguliere huisvesting de voorkeur geniet boven verblijf in een asielzoekerscentrum of andere opvanglocatie. Daarbij is het zo dat de aanhoudende capaciteitsdruk op het COA gevolgen heeft voor de veiligheid, gezondheid en de ononderbroken ontwikkeling van kinderen op bepaalde COA-locaties, en daarmee de verwezenlijking van de rechten geborgd in het IVKR.⁶⁵ Hierbij speelt de grote woningnood in Nederland een belangrijke rol.

De regering beoordeelt de desondanks mogelijke negatieve consequenties als proportioneel en aanvaardbaar. Het doel van de regering is om de bestaande situatie – die de regering beschouwt als een vorm van onrechtvaardige positieve discriminatie van nieuwkomers – te beëindigen.⁶⁶ Daarnaast zet de regering in op het verlagen van de instroom van asielzoekers, het weerbaarder maken van het COA tegen pieken in de opvang en het verbeteren van de veiligheid middels diverse pilotprojecten en nieuwe regelgeving.⁶⁷ Daarnaast zet de regering in op het vergroten van de woningvoorraad via verschillende (financiële) maatregelen.

3.4 Gelijke behandeling

Het rechtsbeginsel van gelijke behandeling is vervat in verschillende rechtsbronnen, waaronder artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 van het EVRM, artikel 1 van het twaalfde protocol bij het EVRM, artikel 26 van het IVBPR⁶⁸, en de Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, is het Handvest eveneens van toepassing, aangezien dit wetsvoorstel ziet op verplichtingen vastgelegd in de Kwalificatierichtlijn. In dat licht is het discriminatieverbod neergelegd in artikel 21 van het Handvest eveneens van belang.

⁶³ Artikel 27, vierde lid, van het IVRK.

⁶⁴ Dit is in lijn met het IVRK, daar de in het IVRK vervatte rechten betrekking hebben op mensen jongeren dan achttien jaar, zoals volgt uit Artikel 1 van het IVRK.

⁶⁵ Brief aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 19 april 2023, 4613694, <https://www.igj.nl/onderwerpen/zorg-voor-asielzoekers/documenten/brieven/2023/05/03/inspecties-veiligheid-en-ontwikkeling-kinderen-asielopvang-nog-steeds-in-gevaar>.

⁶⁶ Zie hierover verder paragraaf 3.4.

⁶⁷ Kamerstukken II 2024/2025, 19 637, nr. 3342.

⁶⁸ Het op 16 december 1996 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

De Huisvestingswet 2014 bevat instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste te bestrijden. Zoveel als mogelijk wordt de nadere invulling en toepassing van deze instrumenten overgelaten aan de gemeente zelf. Op deze wijze kunnen ze lokaal maatwerk bieden. Tot op heden is er geen categorie van woningzoekenden in de Huisvestingswet 2014 aangewezen waaraan de gemeenteraad geen voorrang mag geven. Met dit wetsvoorstel wordt zo een verbod op het verlenen van voorrang aan een bepaalde groep woningzoekenden geïntroduceerd. Dit wetsvoorstel ontnemt gemeenten de mogelijkheid tot expliciete begunstiging van vergunninghouders ten opzichte van andere woningzoekenden om het feit dat ze vergunninghouders zijn. Dit kan volgens de regering gezien worden als het beëindigen van een vorm van positieve discriminatie. Gemeenten kunnen vergunninghouders daarnaast nog altijd urgentie verlenen onder dezelfde voorwaarden als die gelden voor woningzoekenden met de Nederlandse nationaliteit en legaal in Nederland verblijvende woningzoekenden met een andere nationaliteit.

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft bij een advies op een initiatiefwetsvoorstel van het lid Kops⁶⁹ opgemerkt dat het ontnemen van de mogelijkheid vergunninghouders expliciet te begunstigen formeel niet in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling, maar dat er desondanks wel reden kan zijn te veronderstellen dat er sprake is van indirect onderscheid, omdat er verschillen bestaan tussen de positie van vergunninghouders en 'reguliere' woningzoekenden, aangezien vergunninghouders een beperkt sociaal netwerk zouden hebben en minder wachttijd hebben kunnen opbouwen.⁷⁰ Indien er sprake is van een dergelijk onderscheid volgt uit het internationaalrechtelijk en grondwettelijk geborgde beginsel van gelijke behandeling dat voor een dergelijk onderscheid een voldoende objectieve en redelijke rechtvaardiging moet bestaan.

De regering erkent dat er in het algemeen kan worden gesteld dat er verschillen bestaan tussen de positie van vergunninghouders en andere woningzoekenden. De regering merkt wel op dat van deze verschillen niet in alle gevallen sprake is. Zo zijn er ook vergunninghouders die wel beschikken over een sociaal netwerk en zijn er even goed andere woningzoekenden die daar niet over beschikken. Even goed komt het voor dat andere woningzoekenden later in hun leven weinig wachttijd hebben, omdat zij zich in een latere fase van hun leven hebben ingeschreven. Desalniettemin klopt het dat er vergunninghouders zijn die minder gelegenheid hebben gehad om wachttijd op te bouwen dan 'reguliere' woningzoekenden.

De opgenomen verbodsbepaling ziet enkel op vergunninghouders. Hiermee wordt er indirect onderscheid gemaakt naar nationaliteit en etniciteit. De rechtvaardiging hiervan is gelegen in het doel van het beëindigen van momenteel voorkomende situaties van positieve discriminatie. Met dit verbod wordt het huidige onderscheid tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden beëindigd. In de huidige situatie komt het voor dat vergunninghouders sneller een woning wordt toegewezen dan andere woningzoekenden die reeds langer ingeschreven staan. De regering vindt deze situatie onwenselijk en niet te rechtvaardigen, omdat het enkel zijn van vergunninghouder onvoldoende grond is om voorrang te krijgen op overige woningzoekenden. Deze situatie is onwenselijk. Daarom vindt de regering een verbod om voorrang te verlenen op grond van het feit dat men vergunninghouder is gerechtvaardigd.

Net als andere woningzoekenden kunnen vergunninghouders voorrang krijgen indien zij op grond van andere eigenschappen urgent woningzoekend zijn. Dit wetsvoorstel ziet dus uitsluitend op het beëindigen van voorkomende situaties van positieve discriminatie van vergunninghouders ten opzichte van regulier woningzoekenden.

3.5 Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging

Op grond van artikel 7 van Richtlijn 2003/86/EG Van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (gezinsherenigingsrichtlijn) kan de lidstaat bij het beoordelen van een verzoek tot gezinshereniging van een subsidiair beschermde vergunninghouder⁷¹ deze verzoeken het bewijs te leveren waaruit blijkt dat diegene beschikt over huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden.

Het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel⁷² regelt dat voor de nareis van gezinsleden van

⁶⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4.

⁷⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4.

⁷¹ Subsidiaire bescherming wordt toegekend aan een onderdaan van een derde land die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade, zoals geregeld in artikel 2 van de Kwalificatierichtlijn.

⁷² Kamerstukken II 2024 – 2025, 36 703



vreemdelingen met subsidiaire bescherming aanvullende vereisten zullen gelden ten opzichte van de huidige situatie. Een afgeleide asielvergunning zal alleen aan de nareizigers worden verleend indien de vergunninghouder met subsidiaire bescherming onder andere zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan en huisvesting.

4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

4.1 Gevolgen voor burgers

Over het algemeen zijn vergunninghouders nog niet bekend met de wijze waarop ze een woning kunnen vinden en spreken ze veelal niet de Nederlandse taal. Dit maakt het lastiger voor vergunninghouders om een passende woonruimte te vinden, omdat ze meer op zichzelf aangewezen zijn. De regering vindt desondanks dat er een gelijk spelveld met andere woningzoekenden ontstaat door het verbod op voorrang.

Verschillende maatschappelijke organisaties staan de vergunninghouder bij in hun zoektocht naar huisvesting. Dit bevordert ook het participatie en de integratie van deze mensen, omdat ze onder begeleiding zelf de noodzakelijke stappen leren zetten.

Vergunninghouders zijn, net als bijvoorbeeld arbeidsmigranten, en andere groepen woningzoekenden, meer kwetsbaar voor malafide praktijken van malafide verhuurders, omdat zij in veel gevallen de Nederlandse taal, cultuur en wetgeving niet goed kennen. Wanneer vergunninghouders zelf moeten voorzien in hun huisvesting kan dit leiden tot misstanden. Indien een concentratie van kwetsbare doelgroepen plaatsvindt in een specifieke wijk of buurt, kan dit mogelijk ook leiden tot negatieve effecten voor de leefbaarheid van wijken en dit kan de inburgering bemoeilijken. De regering ziet deze kwetsbaarheid en werkt daarom aan het eerdergenoemde samenhangende pakket om deze effecten te mitigeren.

4.2 Gevolgen voor decentrale overheden

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de medeoverheden en de interbestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk, provincies en gemeenten.

4.2.1 Gevolgen interbestuurlijk toezicht

Gedeputeerde staten zijn op grond van artikel 124b van de Gemeentewet verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van alle medebewindstaken die bij gemeenten zijn neergelegd.

Indien wordt geconstateerd dat er sprake is van taakverwaarlozing van een in medebewind opgedragen taak door een orgaan van de gemeente, dan kan gedeputeerde staten besluiten om over te gaan tot indeplaatsstelling. Zolang de huisvestingstaakstelling van kracht is, is het college van gedeputeerde staten eerst een redelijke termijn waarbinnen de gemeente moet voldoen aan haar wettelijke taak.⁷³ Indien aan deze termijn niet wordt voldaan, treft het college van gedeputeerde staten op kosten van de gemeente de maatregelen die nodig zijn om de taakverwaarlozing te beëindigen. In dat geval wordt door gedeputeerde staten voorzien in de uitvoering van de wettelijke taak die eigenlijk door het college van burgemeester en wethouders uitgevoerd had moeten worden.

Het proces van indeplaatsstelling is voor het Rijk beschreven in het beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Hoewel dit document de provinciebesturen niet bindt, hebben veel provinciebesturen een vergelijkbaar beleidskader voor zichzelf vastgesteld. Hierin is veelal eenzelfde proces beschreven. Indien er sprake is van taakverwaarlozing, vindt eerst bestuurlijk overleg plaats. Als het bestuurlijk overleg leidt tot de voorgeschreven taakuitvoering, stelt het college van gedeputeerde staten eerst een redelijke termijn waarbinnen de gemeente moet voldoen aan haar wettelijke taak.⁷³ Indien aan deze termijn niet wordt voldaan, treft het college van gedeputeerde staten op kosten van de gemeente de maatregelen die nodig zijn om de taakverwaarlozing te beëindigen. In dat geval wordt door gedeputeerde staten voorzien in de uitvoering van de wettelijke taak die eigenlijk door het college van burgemeester en wethouders uitgevoerd had moeten worden.

Hoewel de Gemeentewet uitgaat van indeplaatsstelling indien er een taakverwaarlozing wordt geconstateerd, wordt een besluit tot indeplaatsstelling als een verregaande stap ervaren. Het hiervoor beschreven proces heeft dan ook tot doel om de taakverwaarlozing te beëindigen zonder het instrument daadwerkelijk toe te passen. Een gemeente heeft de mogelijkheid om rechtstreeks in beroep te gaan tegen het besluit tot indeplaatsstelling bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Indien een gemeenteraad in de huisvestingsverordening na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel

⁷³ Deze wettelijke verplichting volgt uit artikel 124, tweede lid, van de Gemeentewet.

een voorrangsregeling voor vergunninghouders, op de grond dat zij vergunninghouder zijn, opneemt, kan dit bij koninklijk besluit worden vernietigd.⁷⁴ Indien een besluit naar oordeel van de burgemeester in aanmerking komt voor vernietiging, doet deze hiervan, door tussenkomst van gedeputeerde staten, mededeling aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁷⁵ Tegen een besluit tot vernietiging staat de mogelijkheid tot rechtstreeks beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Zoals eerder aangegeven, is de regering voornemens de taakstelling te schrappen. Na inwerkingtreding hiervan komt de taakstelling voor gemeenten om te voorzien in de huisvesting van vergunninghouders te vervallen, en daarmee eveneens de toezichtstaak van gedeputeerde staten op de taakstelling.

4.2.2 Gevolgen taken en bevoegdheden gemeentebesturen

Voor huisvestingsverordeningen waarin wordt voorzien in een voorrangsregeling voor vergunninghouders op basis van het feit dat ze vergunninghouder zijn, die zijn vastgesteld voor het moment van inwerkingtreding van deze wet, geldt dat deze bepalingen van rechtswege vervallen op grond van artikel 122 van de Gemeentewet.

Zolang de taakstelling van kracht is, leidt het verbod op voorrang voor vergunninghouders op de grond dat zij vergunninghouder zijn, ertoe dat gemeenten alternatieven moeten vinden om te voldoen aan de taakstelling, zonder dat zij gebruik kunnen maken van een voorrangsregeling voor vergunninghouders.

Tot het moment waarop de taakstelling vervalt, blijft het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de huisvesting van vergunninghouders. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de gemeente geen privaatrechtelijke instrumenten mag gebruiken om hiermee aan woonruimteverdeling te doen. De Huisvestingswet 2014 is een uitputtende regeling waarin is bepaald dat een gemeente alleen mag sturen op de verdeling van woonruimte door middel van een huisvestingsverordening.⁷⁶ Indien een gemeente privaatrechtelijke instrumenten zou inzetten, anders dan in het kader van woonruimteverdeling, dan moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden toegepast.

5. Uitvoering

De voorgestelde wijzigingen hebben gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de medeoverheden. Het verbod op voorrang op de grond dat iemand vergunninghouder is, betekent dat gemeenten met een huisvestingsverordening of urgentieregeling waarin vergunninghouders zijn opgenomen als categorie urgent woningzoekenden deze in overeenstemming zullen moeten brengen met het in dit wetsvoorstel opgenomen verbod op voorrang. Bij inwerkingtreding van dit voorstel vervalt dat gedeelte van de huisvestingsverordening van rechtswege.

Uit de laatste inventarisatie uit 2021 blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten een huisvestingsverordening met urgentieregeling heeft vastgesteld, waarbij ongeveer driekwart van deze gemeenten ook vergunninghouders als categorie van urgent woningzoekenden heeft opgenomen.⁷⁷

6. Toezicht en handhaving

De consequenties voor het toezicht op de naleving en de handhaving van dit wetsvoorstel worden beschreven in onderdeel 4.2 van deze memorie van toelichting. Er worden met dit wetsvoorstel geen nieuwe instrumenten geïntroduceerd die betekenis hebben voor het toezicht op de naleving en de handhaving. Wel wordt de provincie belast met het toezicht op het naleven van het verbod op voorrang op de grond dat het een vergunninghouder betreft. Echter, het instrumentarium voor het toezicht op de naleving en de handhaving wijzigt met dit wetsvoorstel niet.

7. Financiële gevolgen

Huurtoeslag

Vergunninghouders worden veelal gehuisvest in sociale huurwoningen, en hebben vaak recht op

⁷⁴ De grondslag voor de mogelijkheid tot vernietiging van een besluit ligt in artikel 268 van de Gemeentewet.

⁷⁵ Artikel 273, eerste lid van de Gemeentewet.

⁷⁶ Artikel 4, sub a van de Huisvestingswet 2014.

⁷⁷ *Vorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021*, Companen, 29 maart 2022.



huurtoeslag. Indien de instroom in reguliere huisvesting wijzigt, en vergunninghouders meer gehuisvest worden in onzelfstandige woningen, zou dit mogelijk gevolgen kunnen hebben voor de jaarlijkse raming van de huurtoeslag. De mogelijke omvang van dit bedrag zal volgen uit de raming met betrekking tot de uitstromende vergunninghouders van het ministerie van Asiel en Migratie.

Kosten asielopvang

Deze voorgestelde wijziging heeft mogelijk tot gevolg dat in eerste instantie de kosten van de asielopvang oplopen, omdat het gemeenten mogelijk niet direct na inwerkintreding van het verbod op voorrang lukt om vergunninghouders op andere wijze te huisvesten. Hierdoor blijven vergunninghouders mogelijk langer in de opvang, met mogelijk stijgende kosten tot gevolg. Hieronder volgt een korte indicatie van de mogelijke financiële gevolgen. Een verblijf in opvanglocaties van het COA kost tussen de € 75,- en € 150,- per dag per plek, oftewel € 27.375 – € 54.750 per jaar per vergunninghouder. De regering verwacht dat de instroombeperkende maatregelen die deze regering voornemens is te nemen, het aantal vergunninghouders zal laten afnemen. Het is op dit moment echter nog niet mogelijk om dit effect te becijferen. Dit heeft tot gevolg dat het nu niet mogelijk is voor de regering om in te schatten welke mogelijke financiële gevolgen dit wetsvoorstel heeft.

8. Evaluatie

Vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt de doeltreffendheid en effecten van dit voorstel geëvalueerd door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Een termijn van vijf jaar is voldoende om ervaringen, inzichten en gegevens te hebben die nodig zijn voor een gedegen beoordeling van de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel. Een termijn van vijf jaar is ook de gebruikelijke termijn voor evaluaties van wetgeving op het gebied van de huisvesting.

9. Advies en consultatie

Dit wetsvoorstel is van 17 februari 2025 tot en met 16 maart 2025 in openbare internetconsultatie geweest.⁷⁸ Gelijktijdig met de internetconsultatie is ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk om advies gevraagd en is aan het COA gevraagd om een uitvoeringstoets te doen.

In totaal zijn er 375 reacties binnengekomen op de consultatie. Van deze reacties zijn er 332 openbaar. De overige 33 reacties zijn niet openbaar. Het grootste deel van de reacties is ingediend door burgers. In totaal is ongeveer de helft van de reacties positief over het voorstel, de andere helft is negatief over het voorstel.

De burgers die het wetsvoorstel omarmen, vinden dat hierdoor de door hen als onwenselijk geachte situatie van positieve discriminatie wordt beëindigd en dat daardoor een eerlijker speelveld ontstaat voor woningzoekenden. Eveneens stellen zij dat hiermee maatregelen worden genomen om de verdringing van andere woningzoekenden, zoals jongeren, op de woningmarkt tegen te gaan. Ook wordt het voorstel omarmd door sommige burgers, omdat ze verwachten dat het de te lange wachtrijen voor een woning oplost, of omdat het voorstel de integratie bevordert. De regering heeft deze reacties voor kennisgeving aangenomen.

Om de ingediende reacties van de betreffende burgers die in de consultatie hun steun uitspreken voor het wetsvoorstel te illustreren, zijn hieronder vijf citaten uit reacties van burgers opgenomen.

*Helemaal mee eens. Beide groepen moeten huisvesting krijgen. Er dient daarbij geen onderscheid in prioritering te worden gemaakt. Het is absurd dat mensen die in Nederland zijn geboren en veelal belasting betalen, tot hun 30e op een huis moeten wachten.*⁷⁹

*Het wordt hoognodig tijd dat de voorrangsregeling voor statushouders ingetrokken wordt! Jongeren zitten 'vast' bij hun ouders omdat ze geen woning kunnen vinden en daarmee hun leven niet écht kunnen beginnen. Statushouders kiezen ervoor om naar Nederland te komen; de gewone Nederlander heeft het te doen met de huidige woningmarkt. Deze wet lost de woningnood niet op, maar wel de ongelijkheid die nu gaande is. Het is niet uit te leggen.*⁸⁰

Dit is wat nodig is om de ellenlange wachtrijen voor een woning op te lossen.

⁷⁸ <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reacties>.

⁷⁹ Openbare reactie ingediend op 17 februari 2025 <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/c0f08fe1-a656-4378-bc31-607833c1bfbf>

⁸⁰ Openbare reactie ingediend op 17 februari 2025 <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/6f7b929c-bbfd-4170-86df-67dc4923be07>

Ja mensen zullen dat langer in een azc moeten wonen, maar wij zijn ook met zijn Allen gedwongen om met exen, ouders of andere ongewenste situaties te dealen tot we eindelijk een woning toegewezen krijgen. De meeste azc's zijn echt prima qua verblijf, de noodopvang even daargelaten. Inschrijfduur en geluk bij loting hebben, dat is zoals het hoort als je hier in Nederland een woning zoekt. Ook voor mensen met een status.⁸¹

Uitstekend wetsvoorstel. Statushouders dienen zich net als ieder ander in te schrijven bij hun betreffende woningcorporatie. Iedere nieuwe inschrijving komt dan op de wachtlijst wat volkomen eerlijk is voor iedereen die ook op die wachtlijst staat. Hopelijk komt dit wetsvoorstel door de beide kamers en is Nederland een stuk eerlijker geworden.⁸²

Dit wetsvoorstel zal de integratie van de statushouders in Nederland bevorderen. Je leert het beste door zelf te doen. Als een asielzoeker verblijfsvergunning krijgt, kan hij zelfstandig opzoek naar geschikte woonruimte. Door zelf opzoek te moeten gaan naar een geschikte woonruimte zal het zijn zelfstandigheid bevorderen en zal hij ook leren hoe je een woning moet zoeken. Dit proces zal zijn integratie bevorderen. De statushouder zal dan net zoals alle andere migranten die naar Nederland komen geen uitzondering krijgen en zelf opzoek moeten gaan naar geschikte woonruimte. Bovendien zal dit wetsvoorstel voor een gelijke behandeling zorgen tussen de statushouders en de Nederlanders. Nu worden de statushouders met voorrang geplaatst terwijl je als Nederlander jezelf moet inschrijven en vele jaren moet wachten om te kunnen reageren op een geschikte woning. Dat is in mijn ogen pure discriminatie.⁸³

Een ander deel van de ingediende reacties door burgers bevatte kritiek gericht op het geconsulteerde wetsvoorstel, waaronder de veronderstelde ongelijke behandeling, evenals de effecten op de uitstroom uit de COA-opvang en de door hen verwachte beperkte effecten op de beschikbaarheid van woonruimte voor 'reguliere' woningzoekenden.

De regering heeft alle consultatiereacties en argumenten gewogen en heeft het wetsvoorstel en de memorie van toelichting naar aanleiding hiervan op diverse punten aangepast. De reacties en aanpassingen worden in onderstaande paragrafen nader toegelicht. Daarin worden eerst de reacties van de partijen die schriftelijk om advies gevraagd zijn behandeld, waarna wordt ingegaan op de reacties die zijn binnengekomen via de openbare consultatie. Deze reacties worden thematisch behandeld.

9.1 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

9.2 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) heeft op 14 maart 2025 haar uitvoeringstoets uitgebracht. Het advies van het COA ziet toe op de volgende onderdelen: uitvoerbaarheid, langere verblijfsduur en toename opvangplekken, verslechtering van de situatie van vergunninghouders, locaties voor noodopvang blijven nodig, inburgering en participatie en de medewerkers. Daarnaast stelt het COA dat er nog diverse vragen en onduidelijkheden voor hen zijn. Gezien de overlap van de verschillende onderdelen van de uitvoeringstoets worden deze geclusterd beantwoord.

Uitvoerbaarheid in brede zin

Het COA geeft aan dat het wetsvoorstel zich weliswaar richt tot gemeenten, maar dat het wetsvoorstel vergaande consequenties heeft voor de uitvoering van het COA en voor de situatie van diens bewoners. Het realiseren van de wettelijke opdracht komt met dit voorstel ernstig onder druk te staan.

Het COA constateert dat het wetsvoorstel zal leiden tot een forse toename van de gemiddelde verblijfsduur van vreemdelingen in de asielopvang, doordat de uitstroom beperkt zal zijn. Dit leidt tot een hoge bezetting de aankomende jaren en een forse toename van het aantal benodigde opvangplekken. Het COA adviseert om in de memorie van toelichting meer inzicht te bieden in de cijfermatige en financiële consequenties.

⁸¹ Openbare reactie ingediend op 18 februari 2025 <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/6c66d622-93bf-491b-85d4-4b679daf55dd>

⁸² Openbare reactie ingediend op 18 februari 2025 <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/28df06f7-feaa-4491-8113-4fb655de53d3>

⁸³ Openbare reactie ingediend op 13 maart 2025 <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/3623c31b-19e7-418a-b6c3-47c18d662a16>

Daarnaast geeft het COA aan dat zij door het voorstel geen grip meer heeft op het uitstroombepaling, omdat het COA en gemeenten geen instrumenten meer hebben om vergunninghouders te huisvesten. Het COA verwacht dat de mogelijkheden voor het zelfstandig vinden van huisvesting in de praktijk weinig voorkomen omdat ten onrechte wordt verondersteld dat iedere vergunninghouder zelfstandig huisvesting kan zoeken en vinden.

Ook stelt het COA vast dat het wetsvoorstel leidt tot een verslechtering van de situatie van vergunninghouders, omdat zij langer in de opvang verblijven. Verschillende onderzoeken laten zien dat hoe langer een vergunninghouder in de opvang verblijft, hoe nadeliger de effecten zijn op onder meer de (mentale) gezondheid, de financiële situatie, het volgen van onderwijs, de zelfstandigheid, de zelfredzaamheid, de taalbeheersing, en de arbeidsmarktpositie van de vergunninghouder.

Daarnaast geeft het COA aan dat een langduriger verblijf van vergunninghouders in de opvang zorgt voor een tekort aan structurele, duurzame opvangplekken voor vergunninghouders. Hiermee neemt de capaciteitsbehoefte van het COA toe. Dit betekent dat meer gemeenten te maken krijgen met de aanwezigheid van een (mogelijk grote) locatie in de gemeente.

Tot slot heeft het COA gekeken naar de uitvoerbaarheid en de gevolgen van het wetsvoorstel voor de eigen medewerkers. Het aantal benodigde medewerkers is direct en indirect gelieerd aan het aantal op te vangen bewoners. Bij een toenemende opvangcapaciteit moet het aantal medewerkers hierop worden aangepast. De precieze personeelsnormering en functieprofielen zullen (deels) moeten worden aangepast, of toegevoegd. Hierbij is aandacht voor de (psychosociale) veiligheid en arbeidsbelasting van medewerkers van belang.

De regering ziet dit wetsvoorstel in het bredere licht van de noodzakelijke hervormingen van de asiel- en migratieketen waaraan zij werkt. De regering erkent de zorg van het COA, maar verwacht dat de combinatie van deze maatregelen (beschreven in onderdeel 2.1 van deze memorie van toelichting) en de in onderdeel 2.3 van deze memorie van toelichting van deze memorie van toelichting beschreven huisvestingsmogelijkheden afdoende zullen zijn voor de huisvesting van vergunninghouders en dus de uitstroom uit opvanglocaties van het COA.

Om de uitstroom uit de opvang te bevorderen doet de regering ten eerste een beroep op de zelfredzaamheid van vergunninghouders. Zo kunnen zij allereerst een beroep doen op hun netwerk en vrienden of familie, kunnen ze zelf mogelijk huren (onzelfstandig, bij een hospita, of regulier) of kopen, of kunnen zij eventueel een beroep doen op hun werkgever als zij werk hebben. Om extra aanbod te creëren voor diverse doelgroepen, onderzoekt de regering de mogelijkheden om het realiseren van (opstart)woningen voor verschillende doelgroepen te realiseren. Verder stimuleert de regering de realisatie van doorstroomlocaties via de Bekostigingsregeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties van de Minister van Asiel en Migratie. Het wetsvoorstel bevat, onder meer in reactie op de geuite zorgen door onder meer het COA, een tijdelijke uitzondering op het verbod op voorrang voor vergunninghouders voor onzelfstandige woonruimten. Bovenstaande maatregelen dragen bij aan het behouden en bevorderen van de uitstroom van vergunninghouders die nog in COA-opvang verblijven totdat het nieuwe asiel- en migratiestelsel volledig is doorgevoerd en effect sorteert.

Inburgering en participatie

Het COA ziet vergaande negatieve consequenties voor de inburgering van vergunninghouders. Een langer verblijf in de opvang heeft tot gevolg dat inburgeringstrajecten niet plaatsvinden. Het is mogelijk dat een gemeente begint met het inburgeringstraject tijdens het verblijf in de opvang. Echter, dit gebeurt in de praktijk weinig. Het COA oordeelt dat dit wetsvoorstel in strijd is met de doelstelling van de Wet inburgering om nieuwkomers zo snel en goed mogelijk te laten inburgeren. Bij langer verblijf in de opvang van vergunninghouder is het COA van mening dat het noodzakelijk is dat in iedere locatie een Meedoenbalie aanwezig is.

De regering vindt het van belang dat vergunninghouders zo spoedig mogelijk inburgeren. Om deze reden werkt de regering aan een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders. Dit pakket met flankerend beleid werkt ondersteunend aan onder andere deze voorgenomen wijziging van de Huisvestingswet 2014. Hierbij heeft de regering oog voor de mogelijkheden van de vergunninghouder en de uitvoerbaarheid van de taakstelling voor gemeenten, zolang deze nog bestaat.

Diverse vragen en onduidelijkheden

Het COA geeft aan dat de memorie van toelichting zorgt voor enkele vragen en onduidelijkheden en ontvangt graag nadere toelichting op het begrip flexibele opstartwoning, de gevolgen voor de



taakstelling, doorstroomlocaties, woning delen, urgentie op basis van maatschappelijk of economische binding en hervestiging.

In reactie hierop heeft de regering verschillende aanvullingen gedaan in de memorie van toelichting. Specifiek ten aanzien van de vluchtelingen die zich op basis van hervestiging hier vestigen, merkt de regering het volgende op: de regering verwacht dat de in de memorie van toelichting beschreven mogelijkheden van huisvesting afdoende zijn voor de huisvesting van vluchtelingen die zich op basis van hervestiging hier vestigen.

9.3 Overige reacties

9.3.1 Hoofdpijnen van het voorstel

Haalbaarheid van huisvesting vergunninghouders

De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), een aantal gemeenten (waaronder Rotterdam), verschillende corporaties en burgers stellen dat vergunninghouders geen sociaal netwerk hebben en mede vanwege hun taalachterstand niet zelfredzaam zijn bij het zelfstandig vinden van woonruimte. Tevens kunnen deze vergunninghouders in de meeste gevallen niet terecht bij vrienden of familie. Onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), VluchtelingenWerk Nederland, Movisie, een groot aantal gemeenten verspreid over het hele land, meerdere corporaties, Divosa, de Woonbond en meerdere burgers verwachten dat de huisvestingsmogelijkheden genoemd in de memorie van toelichting niet toereikend zijn om vergunninghouders binnen afzienbare termijn van onderdak te voorzien. Ook wordt wat hen betreft niet duidelijk op welke aanname de regering dat baseert. De genoemde alternatieven achten zij om verschillende redenen bovendien als onwenselijk. Ook zien zij het realiseren van nieuwe locaties als een kostbare vorm van huisvesting. Zij vragen de regering eerst voldoende effectieve en werkbare alternatieven te realiseren voor dit wetsvoorstel inwerking treedt. Volgens de Refugee Resettlement Advisory Group Nederland (RRAG) zijn de genoemde alternatieven niet realistisch voor hervestigde vluchtelingen. De NOVA merkt op dat de beslistermijn in de asielprocedure is opgeschort tot 15 maanden en dat deze in de praktijk vaak wordt overschreden. Zij geven aan dat een vergunninghouder vaak meer dan een jaar in Nederland aanwezig is en zich dan pas als woningzoekende op de woningmarkt kan begeven. Zij adviseren dat een vergunninghouder zich met ingang van zijn vergunningsdatum in zou moeten kunnen schrijven als woningzoekende.

De regering maakt alles in ogenschouw nemend een andere weging. De regering ziet de maatregelen uit dit wetsvoorstel als een manier om de positie van de vergunninghouder te normaliseren. De regering meent dat dit wetsvoorstel moet worden gezien in het bredere licht van de noodzakelijke hervormingen van de asiel- en migratieketen waaraan zij werkt. De maatregelen uit dit pakket leiden tot een nieuwe situatie waardoor de combinatie van het aanspreken van de eigen verantwoordelijkheid voor het vinden van huisvesting en de eerdere in deze memorie van toelichting beschreven huisvestingsmogelijkheden naar verwachting van de regering afdoende zullen zijn voor de huisvesting van vergunninghouders.

Mede naar aanleiding van deze reacties heeft de regering in dit wetsvoorstel voorzien in een gefaseerde invoering door middel van een tijdelijke uitzondering op het verbod op voorrang voor vergunninghouders voor onzelfstandige woonruimten. Deze uitzondering is tijdelijk, omdat de regering de positie van de vergunninghouder wil normaliseren ten opzichte van de regulier woningzoekenden. Een permanente uitzondering draagt niet bij aan dit doel. Een tijdelijke uitzondering draagt bij aan het bevorderen van de uitstroom van vergunninghouders die nog in de COA-opvang verblijven totdat het nieuwe asiel- en migratiestelsel is ingevoerd, en het stimuleren van het realiseren van meer onzelfstandige woonruimte.

Daarnaast wordt gewerkt aan een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders. Dit pakket met flankerend beleid werkt ondersteunend aan deze voorgenomen wijziging van de Huisvestingswet 2014. Hierbij heeft de regering oog voor de mogelijkheden van de vergunninghouder en de uitvoerbaarheid van de taakstelling voor gemeenten, zolang deze nog bestaat.

Ook moet dit voorstel gezien worden in de het verlengde van de bredere inzet van de regering op het gebied van migratie. In onderdeel 2.1 van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en de andere maatregelen ten aanzien van asielmigratie.

Uitbreiden woningvoorraad

Een aantal burgers en ZoWonen (namens 22 Limburgse woningcorporaties) stellen voor om alterna-

tieve vormen van huisvesting te ontwikkelen waaronder containerwoningen, portocabines, flexwoningen, alsmede leegstaande gebouwen te transformeren. Ook wordt voorgesteld om in te zetten op huisvesting van vergunninghouders via woningdelen. Daarnaast wordt verwezen naar maatregelen om de doorstroom te verbeteren, bijvoorbeeld door scheefwonen aan te pakken. Veel reacties vinden het belang van het bouwen van meer (sociale huur) woningen de echte oplossing van het probleem. Meerdere *gemeenten*, *corporaties*, *burgers* en de *Woonbond* stellen dat de huidige woningnood niet wordt veroorzaakt door een teveel aan statushouders maar door een tekort aan sociale woningen. Daarnaast wordt door *ZoWonen* en meerdere *burgers* gewezen op het belang van het aanpakken van de stikstofproblematiek en het verkorten van procedures voor woningbouw, zodat er meer gebouwd kan worden. Ook wordt aangedrongen op een oplossing voor problemen zoals netcongestie en uitdagingen op het gebied van flora en fauna. Daarnaast benoemen verschillende reacties dat veel corporaties op de middellange termijn tegen de grenzen van hun investeringscapaciteit aanlopen. Hierdoor is er een groot risico op het stagneren van de woningbouw in het sociale en betaalbare segment en vragen om met structurele oplossingen te komen. De *gemeente Castricum* geeft aan dat beschikbare middelen gestapeld moeten kunnen worden. Zo moet het gebruik van de stimuleringsregeling SFT mogelijk zijn in combinatie met de eenmalige bijdrage van 30.000 euro ten behoeve van de onzelfstandige huisvesting van statushouders. Daarnaast vindt die gemeente dat de Wet vaste huurcontracten op gespannen voet staat met de inzet op tijdelijke huisvesting, die vraagt om meer flexibiliteit in huurcontracten. De *gemeente Oost-Gelre* merkt op dat ze door het wetsvoorstel kortetermijnoplossingen moeten gaan creëren die niet stroken met hun lange termijn woonagenda.

De regering ziet dat er een groot woningtekort is. Het terugdringen hiervan is dan ook topprioriteit voor de regering. Het doel is 100.000 woningen per jaar te bouwen. Hiervoor verwijst de regering onder meer naar de Woonwet 2024 en de afspraken die daar gemaakt zijn. Deze reacties hebben niet tot aanpassing van het wetsvoorstel geleid.

Doorstroomlocaties

De AFWC, signaleert dat doorstroomlocaties van mindere kwaliteit zullen zijn dan reguliere huisvesting. De *gemeente Aalten en Nijmegen* merken op dat doorstroomlocaties dit op dit moment geen reëel alternatief zijn. De *gemeente Castricum en Rotterdam* zijn van mening dat een uitzondering op het verbod op voorrang voor huisvesting in doorstroomlocaties wenselijk zou kunnen zijn zolang de taakstelling bestaat.

Het *Regioteam de Baronie*⁸⁴ stelt doorstroomlocaties als alternatief worden voorgesteld, maar dat deze zonder structurele financiering vaste opvanglocaties zonder perspectief op doorstroming worden. Daarnaast hebben veel gemeenten al een enorme uitdaging voor het realiseren van reguliere opvangplekken. Ook zorgen doorstroomlocaties voor clustering van vergunninghouders, terwijl het beter is ze te spreiden de gemeente. De *Adviesraad Migratie* vindt het logisch dat de regering het idee van 'tussenvoorzieningen' opnieuw leven wil inblazen. De *regio Noordoost-Brabant* denkt dat gemeenten geen doorstroomlocaties zullen optuigen, omdat het wetsvoorstel het niet mogelijk maakt voor de vergunninghouder om uit te stromen naar een woning. Verschillende gemeenten benoemen de extra kosten voor de opvang en het realiseren van tijdelijke huisvestingslocaties in relatie tot het 'ravijnjaar'. Daarnaast geeft de *gemeente Castricum* aan er investeringskrediet nodig is om deze projecten op te starten. De *samenwerkende corporaties van Rivierenland* wijzen op de financiële gevolgen van de toepassing van tijdelijke opvangvoorzieningen.

Zoals eerder beschreven, ziet de regering ziet alternatieve huisvestingsvoorzieningen zoals doorstroomlocaties als één van de geschikte huisvestingsmogelijkheden voor vergunninghouders. Vergunninghouders kunnen hier starten met werken en inburgeren. Om gemeenten te ondersteunen bij de realisatie van dergelijke voorzieningen, is de Bekostigingsregeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties van de Minister van Asiel en Migratie in werking getreden. Daarnaast kijkt de regering naar mogelijkheden voor meer structurele financiering van huisvestingsvoorzieningen voor statushouders en andere spoedzoekers. Onder meer in deze doorstroomlocaties kunnen vergunninghouders met voorrang worden gehuisvest indien het onzelfstandige woonruimte betreft. Deze uitzondering geldt voor een periode van één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Aantallen met voorrang gehuisveste vergunninghouders

Verschillende reacties van onder meer *gemeenten*, *Werkgroep Kind in AZC* en *burgers* gaan in op de aantallen met voorrang gehuisveste vergunninghouders, de aantallen vrijkomende woningen en de mutatiegraad in hun gemeente of, in het geval van een corporatie, hun woningbezit. Uit de door hen

⁸⁴ Bestaande uit burgemeesters en wethouders van de gemeenten Altena, Breda, Drimmelen, Geertruidenberg, Etten-Leur, Oosterhout en Zundert



aangedragen cijfers trekken enkele respondenten de conclusie dat er geen sprake is van verdringing. De *Woonbond* merkt op dat onduidelijk is hoeveel statushouders met voorrang worden gehuisvest worden en stelt dat het wetsvoorstel te weinig feitelijke informatie bevat over de vermeende noodzaak ervan. Onder meer de *gemeente Nijmegen* stelt vast dat door het verbod op voorrang de wachttijd voor andere woningzoekenden met slechts beperkt zal verminderen.

De regering heeft kennisgenomen van deze cijfers, maar trekt hieruit een andere conclusie. In reactie op deze cijfers heeft de regering onderdeel 2.4 van de memorie van toelichting aangepast en aangevuld. Hierbij is getracht om op basis van de beschikbare cijfers een zo compleet mogelijk beeld te geven van het aantal met voorrang gehuisveste vergunninghouders.

Samenhang met de taakstelling

De VNG, het IPO, verschillende gemeenten, de Adviesraad Migratie, Movisie, de Woonbond, de NOvA, Vluchtelingenwerk Nederland en een aantal burgers wijzen op de samenhang tussen het verbod op voorrang de taakstelling. Meerdere partijen benoemen dat met het verbod op voorrang gemeenten het belangrijkste sturingsmechanisme wordt ontnomen om te voldoen aan de taakstelling. De taakstelling wordt onuitvoerbaar.

De NOvA geeft aan dat de memorie van toelichting melding maakt van het feit dat de regering voornemens is de taakstelling te schrappen, maar dat dit op geen enkele manier wordt geconcretiseerd. VluchtelingenWerk Nederland vindt dat het afschaffen van de taakstelling de solidariteit tussen gemeenten ondermijnt. De Gemeente Oude IJsselstreek waarschuwt ervoor dat als de taakstelling wordt afgeschaft, gemeenten de regio verliezen op de huisvesting van vergunninghouders.

De regering heeft kennis genomen van de opmerkingen die zien op de taakstelling en is van mening dat gemeenten nog voldoende middelen tot hun beschikking hebben om te voldoen aan die taakstelling. Om de huidige uitstroom van vergunninghouders uit het COA te faciliteren, heeft de regering mede naar aanleiding van deze reacties een tijdelijke uitzondering opgenomen in het wetsvoorstel. Deze tijdelijke uitzondering ziet op vergunninghouders die met voorrang kunnen worden gehuisvest in onzelfstandige woonruimte. Indien deze uitzondering noodzakelijk is voor de huisvesting van vergunninghouders in hun gemeente, ter uitvoering van de voor die gemeente geldende taakstelling, dan kan de gemeenteraad deze uitzondering opnemen in de huisvestingsverordening.

Daarnaast is de regering voornemens om op termijn de taakstelling af te schaffen. Het afschaffen van de taakstelling vergt echter nadere uitwerking, omdat een alternatieve systematiek dient worden ontwikkeld voor spreiding en het verdelen van deze doelgroep over het land en de koppeling aan gemeenten gezien de beleidsinhoudelijke samenhang tussen de taakstelling en het stelsel van inburgering en integratie. De regering onderkent hiermee dat het op termijn wenselijk is dat de taakstelling, na invoering van een verbod op voorrang, wordt afgeschaft. In de tijd waarin de taakstelling nog wel van kracht is, kunnen gemeenten gebruik maken van de in paragraaf 2.4 genoemde instrumenten om te voldoen aan hun taakstelling. Voor bepaalde instrumenten zijn van rijkswege ook financieringsmogelijkheden beschikbaar, of in ontwikkeling. Hierbij kan worden gedacht aan de Meerjarige stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen 2023 en de Bekostigingsregeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties. Daarnaast is het regeringsbeleid gericht op het beperken van de instroom van nieuwe asielmigranten en het beperken van gezinshereniging. De regering verwacht dat hierdoor de taakstelling lager zal worden.

Samenhang met maatregelen asiel en migratie

De Adviesraad Migratie en de M50⁸⁵ constateren dat de regering verschillende maatregelen treft en aankondigt die betrekking hebben op het huisvesten van vergunninghouders. De raad benadrukt het belang van consistentie in de verschillende wetgeving en maatregelen die zijn aangekondigd. Ook het IPO vindt dat en stelt dat dit leidt tot verwarring en inefficiëntie. De VNG, enkele gemeenten en Divosa vinden dat de maatregelen en beleidsvoornemens beter doordacht moeten worden. De Amsterdamse woningcorporaties geven aan dat het intrekken van de taakstelling en van de Spreidingswet zal leiden tot verstopping van de asielketen. Een burger denkt dat gemeenten mogelijk geen uitvoering zullen geven aan deze wet in verband met een regeling van de Minister van Asiel en Migratie waarbij zij voor de huisvesting van een vergunninghouder een bedrag van 30.000 euro ontvangen. Een aantal gemeenten en burgers vinden dat het wetsvoorstel haaks staat op deze eenmalige bijdrage. Voor meerdere burgers menen dat deze stimuleringsregeling moet worden beëindigd en vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de uitgangspunten van de Spreidingswet. Een aantal burgers stellen vragen bij de kwaliteit van deze wetgeving, omdat niet in kaart is gebracht wat het probleem werkelijk

⁸⁵ De M50 is een netwerk van middelgrote gemeenten.

is en hoe groot dit is. Zij vragen hoeveel meer woningen er beschikbaar komen voor mensen die niet vergunninghouder zijn en wat de gevolgen zijn voor de huisvesting van vergunninghouders.

De regering ziet de in verschillende consultatiereacties genoemde inconsistentie niet. De maatregelen die de Minister van Asiel en Migratie aankondigde ten tijde van het in consultatie gaan van dit wetsvoorstel dienden een ander doel, namelijk het verminderen van de druk op de opvang op korte termijn. Dit wetsvoorstel dient om de positie van de vergunninghouder te normaliseren ten opzichte van andere woningzoekenden. Mede naar aanleiding van deze reacties heeft de regering een paragraaf toegevoegd aan hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting en op verschillende andere plekken aanvullingen gedaan in de memorie van toelichting. Hierin wordt nader ingegaan op de samenhang tussen de verschillende maatregelen die de regering neemt om grip te krijgen op migratie.

9.3.2 Gevolgen van het wetsvoorstel

Uitstroom uit opvangcentra

De VNG, de Woonbond, de Werkgroep Kind in AZC, de Provincie Limburg, het Regionaal Regieteam de Baronie, de Provinciale regietafel Drenthe, verschillende gemeenten en meerdere burgers verwachten dat vergunninghouders in de opvang blijven door een gebrek aan huisvestingsmogelijkheden, met als gevolg stijgende kosten voor de asielopvang. Indien vergunninghouders langer in asielopvangcentra moeten blijven, heeft dit invloed op de sociale, fysieke en mentale gesteldheid van vergunninghouders. Bovendien kan de maatregel leiden tot een toename van dakloosheid onder vergunninghouders en een verhoogde druk op maatschappelijke opvang en zorginstellingen. De Woonbond wijst op de maatschappelijke kosten die hieruit voortvloeien. De AFWC verwacht dat dit leidt tot belemmeringen bij de integratie, minder kans op ontwikkeling van kinderen, minder tewerkstelling en het niet volwaardig kunnen deelnemen aan de maatschappij. Een burger wijst de gevolgen voor de omgeving van een asielzoekerscentrum (AZC). Het College voor de Rechten van de Mens (CvRM) merkt op dat nu 26% van de mensen die in de asielopvang verblijft een asielstatus heeft, en dat indien minder mensen de asielopvang verlaten, dit gevolgen heeft voor de beschikbaarheid en kwaliteit van asielopvangplekken. Het CvRM wijst ook op de wetsvoorstellen Wet invoering tweestatusstelsel, de Asielnoodmaatregelenwet en het Asiel- en Migratiepact, die volgens het college ook zullen leiden tot meer druk op de opvangvoorzieningen. VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat dit wetsvoorstel zowel het Rijk als gemeenten de mogelijkheden ontnemt om te sturen op waar vergunninghouders zich vestigen.

Het regeringsbeleid is gericht op het verminderen van de het aantal asielzoekers dat in Nederland een asielaanvraag doet, daardoor verwacht de regering dat in de toekomst een minder groot beroep moet worden gedaan op de capaciteit van het COA. Daarnaast heeft de regering mede naar aanleiding van deze reacties een uitzondering opgenomen in het wetsvoorstel, om zo de uitstroom van vergunninghouders uit het COA tijdelijk te faciliteren.

Gevolgen voor inburgering en integratie

De VNG vindt dat dit voorstel de regierol van gemeenten bij de inburgering ondermijnt. Ook verwachten zij dat de inburgering later van start zal gaan. Gemeenten lopen een financieel risico, omdat het allerm minst zeker is dat een gekoppelde vergunninghouder woonruimte vindt in de gemeente. Dit punt wordt ook onderschreven door de Nederlandse Raad voor Training (NRTO) en Opleiding, Divosa en vele gemeenten. Ook enkele gemeenten vinden dat vertraging bij de inburgering ertoe leidt dat vergunninghouders langduriger afhankelijk worden van sociale voorzieningen. Divosa benadrukt dat de evaluatie van de Wet inburgering 2013 heeft aangetoond dat het niet realistisch is om aan te nemen dat vergunninghouders volledig zelfstandig hun weg kunnen vinden in Nederland. Het CvRM stelt dat in de memorie van toelichting niet op een zorgvuldige wijze inzicht wordt gegeven in de samenhang met andere wetten. De Regio Stedendriehoek geeft aan dat de voorrangregeling gemeenten in staat stelt om vergunninghouders te huisvesten tussen andere Nederlanders, wat essentieel is voor hun integratie en participatie. Zonder stabiele huisvesting is het onmogelijk om aan het werk te gaan, onderwijs te volgen of in te burgeren. Ook de Provincie Limburg, meerdere gemeenten, de Provinciale regietafel Drenthe, VluchtelingenWerk Nederland, de RRAAG, Movisie, de Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF), de NRTO en een aantal burgers wijzen hierop. Meerdere vergunninghouders beschrijven uit eigen ervaring de negatieve invloed van een langdurig verblijf in de asielopvang op hun inburgering en integratie.

De regering vindt het van belang dat vergunninghouders zo spoedig mogelijk inburgeren. Om deze reden wordt gewerkt aan een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders. Dit pakket met flankerend beleid werkt ondersteunend aan onder meer deze voorgenomen wijziging van de Huisvestingswet 2014. Hierbij heeft de regering oog

voor de mogelijkheden van de vergunninghouder en de uitvoerbaarheid van de taakstelling, zolang deze nog bestaat, en de verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de Wet inburgering 2021.

Gevolgen voor leefbaarheid en kwetsbare wijken

De VNG waarschuwt voor de gevolgen voor de leefbaarheid omdat vergunninghouders dreigen terechtkomen in kwetsbare wijken met bedenkelijke huurconstructies. Verschillende *gemeenten*, de *Bestuurlijke Kerngroep Huisvesting Aandachtsgroepen provincie Groningen*, verschillende *corporaties* en *burgers* wijzen op de toenemende druk op de maatschappelijke opvang voornamelijk in de grote steden komt te liggen. *Dakloosheid Voorbij!* vindt dat de maatregel lijnrecht ingaat tegen het Nationaal Actieplan Dakloosheid. Enkele *gemeenten*, de AFWC en meerdere *burgers* wijzen op het risico op dakloosheid en uitbuiting van vergunninghouders. Toename van de dakloosheid heeft ook grote gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid in steden. Hierbij vragen verschillende respondenten aandacht voor de gevolgen voor de leefbaarheid van het huisvesten van vergunninghouders in tijdelijke locaties in onzelfstandige wooneenheden. De *Regio Midden-Holland* en andere *gemeenten* geven aan dat gemeenten de grip verliezen op waar vergunninghouders komen te wonen, hetgeen gevolgen heeft voor de leefbaarheid. In de reacties met betrekking tot de gevolgen voor de leefbaarheid wordt ook de toenemende druk op de politie en GGZ benoemd. De AFWC verwacht dat vergunninghouders meer kans zullen maken op woonruimte buiten de Randstad omdat daar de wachttijd voor een sociale huurwoning korter is. Echter de kans op tewerkstelling is in de Randstad groter. Op deze wijze ontstaat er een mismatch tussen huisvesting en tewerkstelling. De *gemeente Rotterdam* verwacht dat het wetsvoorstel een aanzuigende werking op grote steden zal hebben. De *gemeente Oost Gelre* geeft aan dat zij de voorrang nodig heeft als regie-voerend instrument om de (sociale) leefomgeving gezond, leefbaar en veilig te houden.

De regering erkent het belang van leefbare en vitale wijken. De regering wijst erop dat er om die reden wordt gewerkt aan een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders. Dit pakket met flankerend beleid werkt ondersteunend aan deze voorgenomen wijziging van de Huisvestingswet 2014. In onderdeel 2.1 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de samenhang van dit wetsvoorstel en andere maatregelen ten aanzien van de asielmigratie en de huisvesting van vergunninghouder. Onderdeel 2.3 van de memorie van toelichting beschrijft de mogelijkheden voor de huisvesting van vergunninghouders, zowel voor de vergunninghouder zelf als de gemeente. De regering verwacht dat deze verschillende maatregelen afdoende zijn om vergunninghouders gespreid over Nederland te huisvesten en zo spoedig mogelijk te laten inburgeren.

Gevolgen ten aanzien van polarisatie en stigmatiserende effecten

Het *Regieteam de Baronie*, de *Woonbond*, de AFWC, meerdere *burgers* en het *SWR* vinden dat dit wetsvoorstel leidt tot verdeeldheid of polarisatie in de samenleving. Een andere *burger* stelt juist het tegenovergestelde. Het *CvRM* vindt dat er van het voorgestelde beleid stigmatiserende effecten uitgaan die een voedingsbodem vormen voor verdeeldheid, uitsluiting en discriminatie. Dit leidt volgens het *CvRM* niet alleen tot menselijk leed, maar ondermijnt potentieel ook de rechtsstaat. Meerdere *burgers* vinden dat vanwege de lange wachttijd voor regulier woningzoekenden, het verlenen van voorrang aan vergunninghouders niet bijdraagt aan de acceptatie van asielzoekers. Een *burger* stelt dat de huidige situatie van positieve discriminatie juist een voedingsbodem vormt voor racisme.

De regering heeft kennisgenomen van de opmerkingen over polarisatie en stigmatiserende effecten. De regering verwacht dat het wetsvoorstel zal bijdragen aan verminderde polarisatie, omdat de huidige situatie van positieve discriminatie in Nederland leidt tot een grote mate van onvrede en weerstand. In reactie hierop is de inleiding van de memorie van toelichting aangevuld.

Gevolgen voor gezinshereniging

De *Adviesraad Migratie* vindt dit wetsvoorstel in samenhang moet worden gezien met het invoeren van een huisvestingsvereiste voor subsidiair beschermden.⁸⁶ De combinatie van het huisvestingsvereiste voor deze groep vergunninghouders met het verbod op voorrang, leidt ertoe dat het voor subsidiair beschermden feitelijk voor onbepaalde tijd wordt om te voldoen aan de nareisvoorwaarden en daardoor onevenredig lang van hun gezinsleden gescheiden zullen zijn. Volgens de *Adviesraad Migratie* levert dit strijd op met het recht op gezinshereniging zoals neergelegd in de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het *CvRM* merkt op dat bij het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel, evenmin als bij

⁸⁶ Deze voorgenomen wijziging is opgenomen in het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel (Kamerstukken II 2024/2025, 36 703).

onderhavig wetsvoorstel, wordt ingegaan op de samenhang tussen de huisvestingseis en het verbod op voorrang. Het college vindt dat dit op gespannen voet staat met het recht op respect voor gezinsleven, als vervat in artikel 8 van het EVRM en artikel 9 van het IVRK. Het CvRM merkt voorts op dat de eisen voor gezinshereniging alleen gelden voor subsidiair beschermde vluchtelingen, en niet aan vluchtelingen die een vergunning hebben op basis van het VN-vluchtelingenverdrag, en dat er hierom sprake kan zijn van strijd met artikel 8 van het EVRM in combinatie met artikel 14 van het EVRM.

De genoemde voorgestelde beperking van gezinshereniging vloeit niet voort uit dit wetsvoorstel, maar primair voort uit het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel. Ten aanzien van de onderbouwing van deze maatregel in het licht van hoger recht, wordt verwezen naar de memorie van toelichting op dat wetsvoorstel.

9.3.2 Verhouding tot hoger recht

Recht op huisvesting

De *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, *Aedes*, *Vluchtelingenwerk Nederland*, *UAF* en het CvRM verwijzen in hun reactie op het recht op huisvesting en de verantwoordelijkheden van de overheid ten aanzien van dit recht.⁸⁷ Zo wordt gesteld dat het recht op behoorlijke huisvesting een fundamenteel mensenrecht is voor iedereen, en dat de overheid bij wet verantwoordelijk is voor voldoende, betaalbare, kwalitatief goede en passende huisvesting, met speciale aandacht voor mensen in de meest kwetsbare situaties, en dat de gemeente rekening moet kunnen houden met inwoners voor wie met spoed woonruimte noodzakelijk is en dat voor statushouders ook geldt dat er geen alternatieve woonruimte voor handen is. Meerdere partijen merken op dat het wetsvoorstel in strijd zou zijn met het recht op huisvesting, waarbij onder meer het CvRM meent dat de overheid niet kan verlangen dat 'ouders die gevlucht zijn en hun leven in Nederland nog niet hebben kunnen opbouwen' op eigen kracht moeten voorzien in huisvesting. Het CvRM meent dat indien vergunninghouders nog langer in ondermaatse opvangvoorzieningen verblijven, die al jarenlang niet aan de Opvangrichtlijn voldoen, dat zeer schadelijke gevolgen heeft voor het welzijn, de veiligheid en de gezondheid van deze mensen en de toegang en continuïteit van zorg- en onderwijsvoorzieningen onder druk zet, omdat ze vaak moeten verhuizen naar andere locaties. Tevens kan de voorgestelde maatregel tot gevolg hebben dat vergunninghouders dakloos worden en op straat belanden, hetgeen in strijd is met artikel 11 van het IVESCR. *Vluchtelingenwerk Nederland* stelt op dat op grond van de Kwalificatierichtlijn statushouders een gelijke toegang moet worden gegeven tot sociale voorzieningen en integratievoorzieningen⁸⁸ en dat huisvesting hiervoor noodzakelijk is, omdat het leeffgeld dat in opvangcentra wordt verstrekt 'ver onder bijstandsniveau' ligt, en omdat vanuit de opvangsetting bovendien maar beperkte toegang is tot de arbeidsmarkt of beroepsopleidingen en dat de inburgering ook pas echt kan starten in de gemeente. *UAF* verwijst naar een eerder advies van de Raad van State op de initiatiefwet-Kops, waarin werd opgemerkt dat een verbod op voorrang erop zou neerkomen dat vergunninghouders vrijwel geen zicht zouden hebben op passende huisvesting.⁸⁹ De *UNHCR* adviseert om de huidige praktijk te behouden en vluchtelingen niet expliciet uit te sluiten als een hele groep omdat de laatste cijfers zouden aantonen dat slechts 6% van de sociale woningen aan vluchtelingen wordt verstrekt, en dat vluchtelingen juist extra obstakels ondervinden bij het vinden van woonruimte vanwege beperkte financiële middelen, taalbarrières, discriminatie en gebrek aan kennis over huurprocessen.

De *Woonbond* vindt het pijnlijk dat in de memorie van toelichting bij de mogelijkheden tot huisvesting wordt gewezen op de daklozenopvang en stelt dat het aanbieden van daklozenopvang in plaats van reguliere huisvesting als strijdig moet worden gezien met de grondwettelijke taak tot het bieden van voldoende huisvesting en het recht op huisvesting, zoals vastgelegd in diverse mensenrechtelijke verdragen en ook de aanpak van het Nationaal Actieplan Dakloosheid, waarin het principe 'wonen eerst' is omarmd. Daarnaast stelt de *Woonbond* dat het onderbrengen van vergunninghouders in de daklozenopvang significant duurder is dan reguliere huisvesting.

Het recht op huisvesting is een zorgplicht voor de overheid, die ertoe strekt dat de overheid maatregelen neemt om dakloosheid te voorkomen. De regering merkt op dat het recht op huisvesting niet alleen geldt ten aanzien van vergunninghouders, maar dat de regering ook een zorgplicht heeft ten aanzien van andere woningzoekenden. Daarom is het regeringsbeleid gericht het realiseren van nieuwe woonruimte, bijvoorbeeld door woningbouw, transformatie, flexwoningen en het beter benutten van de bestaande voorraad, maar ook op het zorgen voor een eerlijke verdeling van de

⁸⁷ Hierbij wordt onder meer verwezen naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en artikel 22 van de Grondwet.

⁸⁸ Artikel 29 en 34 van de Kwalificatierichtlijn.

⁸⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4.

beschikbare woonruimten. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de positie van vergunninghouders ten opzichte van andere woningzoekenden te normaliseren.

Ten gevolge van het asiel- en migratiebeleid verwacht de regering dat de hoeveelheid migranten die in Nederland een asielaanvraag zal doen, en ten gevolge daarvan een verblijfsvergunning zal krijgen, sterk zal dalen. Daardoor zal deze groep woningzoekenden een minder groot beslag leggen op de beschikbare woonruimte in Nederland. Daarbij is het regeringsbeleid gericht op het sterker inzetten op vormen van huisvesting van vergunninghouders, die meer passend zijn. Daarbij kan worden gedacht aan huisvesting van vergunninghouders in onder meer onzelfstandige woonruimte. Bij deze vorm van huisvesting kunnen meer vergunninghouders worden gehuisvest in minder woningen. Om dit te faciliteren, is in het wetsvoorstel een tijdelijke uitzondering opgenomen voor het met voorrang huisvesten van vergunninghouders in onzelfstandige woonruimten. Door beide maatregelen zullen vergunninghouders minder druk leggen op de beschikbare woonvoorraad. In paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting zijn ook andere vormen van huisvesting in kaart gebracht.

Verder legt de regering de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van alle ingezetenen, waaronder in het bijzonder ook vergunninghouders. Dit is van belang in het kader van hun inburgering en integratie in de Nederlandse samenleving. Daarnaast wordt hierdoor tegemoetgekomen aan de bezwaren van andere woningzoekenden, die geen voorrang krijgen, maar zich ook in niet-passende huisvestingssituatie bevinden.

Op deze wijze meent de regering dat een afdoende invulling wordt gegeven aan de zorgplicht die rust op de overheid ten aanzien van het recht op huisvesting, waarbij een balans wordt gevonden tussen enerzijds de zorgplicht die geldt ten aanzien van de huisvesting van vergunninghouders en andere woningzoekenden, en anderzijds het maatschappelijk ongenoegen over de huidige situatie van positieve discriminatie dat de regering ervaart.

Gelijke behandeling

Het CvRM, de UNCR, de NOvA, Vluchtelingenwerk Nederland gaan in hun reactie in op de verhouding van het wetsvoorstel tot het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie. Zo wordt gesteld dat het verbod op voorrang voor vergunninghouders een indirect onderscheid maakt op basis van nationaliteit en etniciteit en dat vluchtelingen de enige groep mensen zijn die expliciet in het wetsvoorstel worden uitgesloten van voorrang bij toegang tot huisvesting. De UNHCR stelt dat het expliciet verbieden van gemeenten om vluchtelingen als gehele groep en uitsluitend op basis van hun status als vluchteling urgente toegang tot huisvesting te verlenen discriminatie kan opleveren. Het CvRM meent dat de onderbouwing van de rechtvaardiging van deze indirecte discriminatie in de memorie van toelichting ontbreekt. Daarnaast mist het College een onderbouwing waarom vergunninghouders niet voldoen, én in geen enkele gemeente op enig moment zullen voldoen, aan het wettelijke inhoudelijke criterium dat hun woonbehoefte dringend noodzakelijk is.⁹⁰ Verder mist het College in het kader van de proportionaliteit een overzicht van de alternatieven die onderzocht zijn om mogelijke verdringing van reguliere woningzoekenden tegen te gaan en waarom minder verregaande maatregelen zoals onder meer verlaging van de taakstelling of toezicht op aanwijzingsgronden voor urgenten niet voldoen. Meerdere partijen, waaronder de Regio Zaanstreek-Waterland, de AFWC, VluchtelingenWerk Nederland en de NOvA menen dat vluchtelingen in een ongelijke positie verkeren, die ertoe strekt dat zij in het algemeen een minder gunstige of meer kwetsbare positie hebben op de woningmarkt. Zo wordt gesteld dat zij geen mogelijkheid hebben gehad om wachttijd op te bouwen, niet beschikken over een sociaal netwerk en niet full-time kunnen werken omdat ze inburgeringsplichtig zijn. De NOvA raadt het invoeren van dit wetsvoorstel dan ook af, omdat vergunninghouders hiermee in een sterk nadelige positie zouden komen te staan ten opzichte van niet-vergunninghouders. Het CvRM stelt dat het recht op huisvesting een basisvoorwaarde is voor de realisatie van andere mensenrechten, zoals het recht op arbeid, onderwijs, water, participatie, gezondheid en de eenheid van het gezin en verwijst daarbij naar de relevantie van de artikelen 26, 27, 30, 32 en 34 van de Kwalificatierichtlijn. De NOvA merkt op dat onder omstandigheden een verplichting voortvloeit uit het EVRM en het Unierecht om positieve maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat personen gelijk worden behandeld. Het wetsvoorstel zou vergunninghouders juist in een ongelijke positie brengen en daarom strijdig zijn met artikel van de 32 Kwalificatierichtlijn, artikel 34 van de Kwalificatieverordening en artikel 21 van het Vluchtelingenverdrag. Ook UAF verwijst naar artikel 27 van de Kwalificatierichtlijn. Een gemeente, een lokale politieke partij en verschillende burgers voeren aan dat de huidige situatie, waarin vergunninghouders voorrang krijgen op 'reguliere' woningzoekenden juist een vorm van ongelijke behandeling is. Zij menen dat Nederlandse burgers in de huidige situatie bij het vinden van woonruimte worden achtergesteld en dat dit wetsvoorstel eraan bijdraagt dat aan deze situatie een einde komt. Enkele burgers benoemen daarbij ook dat de huidige situatie van ongelijke behandeling een aanzuigende

⁹⁰ Artikel 12, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014.

werking zou hebben. Enkele *burgers* geven ook aan dat het wetsvoorstel niet ver genoeg zou gaan, en stellen dat toegang voor vergunninghouders tot sociale huurwoningen zou moeten worden beperkt, of dat kinderen met de Nederlandse nationaliteit voorrang zouden moeten krijgen op een sociale huurwoning.

Zoals in de reacties op de consultatie wordt opgemerkt, ziet het voorgestelde verbod op voorrang enkel op vergunninghouders. Hiermee wordt er indirect onderscheid gemaakt naar nationaliteit en etniciteit. Het maken van indirect onderscheid is niet verboden, indien daarvoor een rechtvaardiging bestaat.

De rechtvaardiging van dit verbod is volgens de regering gelegen in het doel van het beëindigen van momenteel voorkomende situaties van positieve discriminatie. Met dit verbod wordt het huidige onderscheid tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden beëindigd. In de huidige situatie komt het voor dat vergunninghouders sneller een woning wordt toegewezen dan andere woningzoekenden die reeds langer ingeschreven staan. De regering blijft bij het standpunt dat deze situatie onwenselijk en niet te rechtvaardigen is, omdat het enkel zijn van vergunninghouder onvoldoende grond is om voorrang te krijgen op overige woningzoekenden. Daarom vindt de regering een verbod om voorrang te verlenen op grond van het feit dat men vergunninghouder is, gerechtvaardigd. De opmerkingen met betrekking tot gelijke behandeling hebben niet geleid tot wijziging van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting.

Kinderrechten

Het CvRM, de Adviesraad Migratie, de NOvA, de UNHCR, verschillende gemeenten, Stichting Nidos, Vluchtelingenwerk Nederland, Werkgroep Kind in AZC, de RRAG en UAF hebben in hun reactie gewezen op de gevolgen van het wetsvoorstel voor kinderen en de verhouding tot het IVRK. Volgens Stichting Nidos moet de overheid op grond van artikel 24 van het IVRK ervoor zorgen dat alle kinderen gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de samenleving. De genoemde organisaties vinden dat het langer verblijven in een opvang of in de geschetste alternatieven grote gevolgen heeft voor kinderen. Zo wordt gesteld dat langer verblijf in opvangfaciliteiten en frequente verplaatsingen een nadelige impact hebben op de geestelijke gezondheid van vluchtelingen en negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkeling en het welzijn van deze kinderen.⁹¹ Ook verschillende gemeenten hebben hier op gewezen, mede omdat hierover geen afspraken gemaakt mogen worden in de prestatieafspraken met woningcorporaties. Eveneens wordt gesteld dat kinderen in deze grootschalige (nood)opvanglocaties 'ernstig risico op blijvende en mogelijk onherstelbare schade' lopen.⁹² De Adviesraad Migratie, de NOvA, Vluchtelingenwerk Nederland en de RRAG verwijzen in hun reactie naar de zorgplicht voor de Staat op grond van artikel 27 van het IVRK. Zo wordt gesteld dat dit wetsvoorstel in strijd is met de in artikel 27, derde lid, van het IVRK vervatte verplichting om passende maatregelen te nemen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen hun rechten met name op het gebied van voeding, kleding en huisvesting te verwezenlijken. Ook wordt opgemerkt dat de zorgplicht voor ouders op grond van het IVRK niet absoluut is, maar geldt naar vermogen en binnen de grenzen van financiële mogelijkheden. Stichting Nidos benadrukt dat het wetsvoorstel ervoor kan zorgen dat minder vervolghuisvesting voor jongvolwassen vergunninghouders beschikbaar komt, en deze groep hierdoor noodgedwongen opvangplekken van het Nidos bezet zal houden, waardoor minderjarige asielzoekers langer in grootschalige (nood)opvang locaties moet verblijven. Het CvRM en de Werkgroep Kind in AZC merken op dat, op grond van artikel 3 van het IVRK, bij gezinnen met kinderen het belang van het kind een eerste overweging dient te zijn en dat de Staat er alles aan dient te doen om ervoor te zorgen dat zij toegang hebben tot adequate huisvesting.

De regering erkent het belang van goede huisvesting voor kinderen en is van mening dat gemeenten de totale gezinssituatie in ogenschouw moeten nemen bij de beoordeling van huisvestingsvraagstukken. Gemeenten hebben dan ook verschillende instrumenten tot hun beschikking om te voorzien in de huisvesting van gezinnen met kinderen.

Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om dit mee te laten wegen bij het bepalen van de voorwaarden voor het verlenen van urgentieverklaringen. Als gemeenten hiervoor kiezen, moeten zij een urgentie categorie aanwijzen in hun urgentieregeling op basis waarvan zij gezinnen met minderjarige kinderen, ongeacht of het om gezinnen met vergunninghouders gaat of om gezinnen met

⁹¹ Reports Inspection Justice and Security (<https://www.inspectie-jenv.nl/toezichtgebieden/migratie>) and Inspection Health and Youth (<https://www.igj.nl/>), Factsheet uitkomsten toezicht asielopvang 2024 (<https://www.igj.nl/publicaties/publicaties/2025/02/26/het-risico-op-blijvende-gezondheidsschade-vereist-nu-verbetering-voor-de-meest-kwetsbare-asielzoekers>)

⁹² Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Zorg aan asielzoekers is verbeterd, omstandigheden voor kinderen en kwetsbare groepen nog steeds vol risico's*, 26 februari 2025, www.igj.nl.

personen met de Nederlandse nationaliteit, urgentie mogen verlenen. Daarbij wordt een gelijk speelveld behouden tussen verschillende gezinnen met kinderen. Daarnaast kan een gemeente in de huisvestingsverordening bepalen dat voorrang wordt gegeven op basis van passendheid.⁹³ Hiermee kunnen gezinnen met minderjarige kinderen mogelijk sneller gehuisvest worden. De regering verwacht dat hiermee wordt voorzien aan de huisvestingsbehoefte van deze groep woningzoekenden.

De regering is in de veronderstelling dat gemeenten dit ook al doen en gaat er van uit dat gemeenten hier niet lichtvoetig mee omgaan en daarbij een gedegen afweging maken tussen de verschillende belangen en ook andere mogelijkheden benutten om tegemoet te komen aan de belangen van woningzoekenden. De regering is, kortom, in de veronderstelling dat gemeenten nog altijd voldoende instrumenten hebben om de huisvesting van kinderen te realiseren, en daarmee te voldoen aan de bepalingen uit het IVRK die hier betrekking op hebben. Van belang is hierbij echter dat gemeenten deze niet uitsluitend ten behoeve van de kinderrechten van vergunninghouders inzetten, maar eveneens voor andere kinderen voor wie de behoefte aan huisvesting dringend noodzakelijk is.

De regering onderschrijft het belang van een stabiele opvangsituatie voor kinderen, waarbij wordt voorkomen dat kinderen regelmatig worden verplaatst en worden opgevangen in noodopvanglocaties. In de Kamerbrief van 15 januari 2025⁹⁴ heeft de Minister van Asiel en Migratie een aantal maatregelen aangekondigd om de situatie in de COA-opvang te verbeteren. Deze maatregelen zullen ook een verbetering inhouden voor minderjarige kinderen.

In een aantal reacties wordt benoemd dat de overheid een zorgplicht heeft ten aanzien van minderjarige kinderen die in de COA-opvang verblijven. De regering gaat uit van de primaire verantwoordelijkheid van ouders om naar vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden zorg te dragen voor de huisvesting van hun minderjarige kinderen⁹⁵ en dat de overheid in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen moet nemen om ouders hierbij te ondersteunen.⁹⁶ Dit volgt uit artikel 22 van het IVRK.

Ten aanzien van alleenstaande minderjarige vergunninghouders geldt dat zij worden opgevangen door stichting Nidos. Op het moment dat zij meerderjarig worden, zullen zij doorgaans een eenpersoonshuishouden vormen, en hierom na inwerkingtreding van het verbod op voorrang tijdelijk met voorrang gehuisvest kunnen worden in een onzelfstandige woonruimte. De regering heeft deze tijdelijke uitzondering mede naar aanleiding van de consultatiereacties in het wetsvoorstel opgenomen. De regering verwacht dat door de maatregelen op het gebied van asiel en migratie na het vervallen van de uitzondering op het verbod, er aanzienlijk minder alleenstaande minderjarige vergunninghouders huisvesting zullen zoeken op het moment dat zij meerderjarig worden.

Door de asielbeperkende maatregel zal ook de nareis van gezinsleden, waaronder mogelijk minderjarige kinderen, sterk worden beperkt.

Indien vergunninghouders die een groot gezin vormen, huisvesting zoeken, dan kan het voorkomen dat zij, net als andere grote gezinnen, op basis van de grootte van de woonruimte in verhouding tot de omvang van het gezin, voorrang kunnen krijgen.⁹⁷

9.3.3 Interbestuurlijke verhoudingen

De VNG, het IPO, een groot aantal gemeenten verspreid over het hele land, Vluchtelingenwerk Nederland, enkele woningcorporaties, de provincie Limburg, twee regionale samenwerkingsorganisaties en enkele burgers wijzen op de gevolgen van het verbod op voorrang voor de interbestuurlijke verhoudingen. Zo wordt gesteld dat een van bovenaf opgelegd verbod op het met voorrang huisvesten van vergunninghouders een forse inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid inhoudt en dat hiermee de autonomie van gemeenten met betrekking tot de woonruimteverdeling wordt ingeperkt. Er wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel zou leiden tot spanning tussen medeoverheden. Gemeenten zouden namelijk voor een onmogelijke taak worden gesteld – namelijk de taakstelling – terwijl de provincie in haar rol als toezichthouder voor een tegenstrijdige taak wordt gesteld: enerzijds het toezicht op de uitvoering van de taakstelling, anderzijds het toezicht op het verbod op voorrang. Het IPO en de provincie Limburg geven aan zij geen taak kunnen aanvaarden die voor provincies onuitvoerbaar is. Enkele burgers stellen daarentegen dat de rijksoverheid zou moeten optreden wanneer gemeenten geen uitvoering zouden geven aan het verbod op voorrang.

⁹³ Artikel 11 van de Huisvestingswet 2014

⁹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3342.

⁹⁵ Artikel 27, tweede lid, van het IVRK.

⁹⁶ Artikel 27, derde lid, van het IVRK.

⁹⁷ Artikel 11 Huisvestingswet 2014.



De regering erkent deze verandering in de toezichtstaak van provincies en de gevolgen die dit wetsvoorstel heeft voor de interbestuurlijke verhoudingen en het interbestuurlijk toezicht. In reactie hierop is onderdeel 4.2 van de memorie van toelichting aangevuld, waarin nader op dit onderwerp wordt ingegaan.

De regering erkent dat het wetsvoorstel een inperking is van de gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van de mogelijkheid tot het bepalen van de categorieën van urgent woningzoekenden. Echter, in tijden van grote schaarste acht de regering dat deze inperking gerechtvaardigd is.

9.3.4 Overige reacties

Consultatieperiode

De VNG geeft aan dat de beperkte consultatie niet in verhouding staat met de door hen verwachte impact van het wetsvoorstel op gemeenten. Dit zou ook niet stroken met de in het regeerprogramma geuite doelstelling om medeoverheden eerder en beter te betrekken bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. Ook het IPO en een *burger* betreuren het dat de gevolgen van dit wetsvoorstel niet in kaart zijn gebracht met een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden. Ook de NOvA vindt de reactietermijn niet in verhouding staan met de impact van het wetsvoorstel.

Op basis van de code interbestuurlijke verhoudingen geldt normaal gesproken een langere consultatieperiode voor medeoverheden. Echter, de regering vindt het snel voortgang maken met deze maatregel van groot belang en heeft daarom gekozen voor een kortere consultatieperiode. Daarnaast merkt de regering op dat de maatregel reeds is aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma en dit wetsvoorstel dus niet onbekend was.

Overgangsrecht

Onder meer de NOvA constateert dat het wetsvoorstel niet voorziet in overgangsrecht. Zij menen dat dit nadelige gevolgen zal hebben voor zowel de asielzoeker, de vergunninghouder als de samenleving en acht dit in strijd met het vertrouwensbeginsel en het beginsel van rechtszekerheid.

Er is niet voorzien in overgangsrecht. Dit betekent dat vanaf het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het verbod op voorrang geldt voor zowel de aanvragen die nog in behandeling zijn, als voor de aanvragen gedaan na inwerkingtreding van die regelgeving. De regering acht dit gerechtvaardigd, omdat ze van mening is dat de positie van de vergunninghouder ten opzichte van andere woningzoekenden zo snel mogelijk moet worden genormaliseerd. Een systeem waarbij per individuele aanvraag van een urgentieverklaring of huisvestingsvergunning moet worden beoordeeld of het oude, dan wel het nieuwe recht van toepassing is, zou dit ernstig compliceren en de door de regering beoogde spoedige normalisering aanzienlijk vertragen.

Ten aanzien van vergunninghouders die ten tijde van inwerkingtreding van het verbod in COA-opvang verblijven, geldt dat de gemeente voorrang kan verlenen voor huisvesting in onzelfstandige woonruimte.

Urgentie en het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

De *Regio Midden-Holland* waarschuwt voor een toename van het aantal urgentieaanvragen op andere gronden, bijvoorbeeld uitstromen uit de maatschappelijke opvang.

Verscheidene gemeenten vragen zich af hoe dit voorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting.

Meerdere *burgers* stellen voor om mogelijkheid voor gemeenten om urgentie te verlenen ook voor andere groepen te beperken.

De regering verwacht dat het aantal gevallen waarin een woning wordt toegewezen op basis van urgentie zal dalen ten gevolge van het verbod op voorrang voor vergunninghouders, zodat de kansen voor woningzoekenden gelijk zijn. Mogelijk zal een aantal vergunninghouders, net als andere woningzoekenden, een urgentieverklaring kunnen krijgen op grond van andere in de urgentieverordening opgenomen criteria. Zelfs indien er geen schaarste is aan woonruimte, kunnen er zich gevallen voordoen waarin een woningzoekende dringend behoefte heeft aan een woonruimte. In zodanige situaties kan aan een woningzoekende een urgentieverklaring verstrekt worden, waardoor deze persoon sneller een woonruimte kan betrekken. In het kader van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte vindt de regering dat het wel degelijk noodzakelijk is in bepaalde situatie de mogelijkheid te bieden aan gemeenten om woningzoekenden met urgentie te kunnen huisvesten.



Naar aanleiding van deze reacties is de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel aangepast waarin nader is ingegaan op de verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking per koninklijk besluit. De regering is voornemens dit voorstel zo snel als mogelijk in werking te laten treden, met inachtneming van de vaste verander momenten.

Voor het wetsvoorstel geldt dat niet in overgangsrecht is voorzien. Bepalingen uit bestaande huisvestingsverordening die in strijd zijn met de in dit wetsvoorstel geregelde voorschriften komen op grond van artikel 122 van de Gemeentewet van rechtswege te vervallen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Dit artikel ziet op een wijziging van de Huisvestingswet 2014 ten gevolge van het opnemen van een verbod op urgentie voor vergunninghouders op de grond dat ze vergunninghouder zijn.

A

Het huidige artikel 12, vierde lid, van de Huisvestingswet 2014, bepaalt dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening vastlegt op welke wijze de gemeente voldoet aan de zorg voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. Dit lid komt te vervallen. In het nieuwe vierde lid van artikel 12 wordt bepaald dat de gemeenteraad in de urgentieregeling, geen voorrang mag geven aan vergunninghouders op de grond dat ze vergunninghouder zijn.

Met het verbod op voorrang worden vergunninghouders gelijkgesteld met andere woningzoekenden en moeten alle woningzoekenden aan dezelfde eisen voldoen om in aanmerking te komen voor een huisvestingsvergunning. Indien in de urgentieregeling voorrang wordt gegeven aan bepaalde categorieën van woningzoekenden en een vergunninghouder die zich wil vestigen in de gemeente behoort tot die urgentiecategorie en voldoet aan de gestelde eisen, kan hij net als alle andere woningzoekende voorrang krijgen. In de huisvestingsverordening kan immers op basis van artikel 14 van de Huisvestingswet 2014 voorrang worden gegeven aan woningzoekenden die een economische binding hebben met de gemeente. Indien een vergunninghouder beantwoordt aan de eisen die in de huisvestingsverordening gesteld zijn omtrent economische binding, kan hij net als alle andere woningzoekenden hierop aanspraak maken. Ook indien voorrang gegeven wordt aan personen met een bepaalde medische indicatie en de vergunninghouder zo een indicatie heeft, kan de vergunninghouder net als andere woningzoekenden voorrang krijgen.

In het nieuwe vijfde lid wordt geregeld dat, in afwijking van het voorgestelde vierde lid, de gemeenteraad kan besluiten voorrang te verlenen aan vergunninghouders voor onzelfstandige woonruimte. Het betreft een tijdelijke uitzondering, zoals nader zal worden toegelicht onder onderdeel 'B'. Deze tijdelijke uitzondering op het verbod op voorrang dient om de uitstroom uit de asielzoekerscentra te faciliteren en als instrument voor gemeenten om aan de taakstelling te voldoen, zolang deze nog geldt.

Er wordt voorgesteld om deze uitzondering alleen te doen gelden ten aanzien van onzelfstandige woonruimte. Deze woonruimte biedt naar verwachting een geschikt begin van de wooncarrière voor deze groep, van waaruit zij op de arbeidsmarkt kunnen participeren en kunnen inburgeren. Door vergunninghouders in onzelfstandige woonruimte te huisvesten, kunnen meer vergunninghouders in minder woningen worden gehuisvest, waardoor de druk op de woningmarkt wordt beperkt.

B

Voorgesteld wordt aan artikel 51 van de Huisvestingswet 2014 een lid toe te voegen, dat ertoe strekt de uitzondering op het verbod op voorrang voor de huisvesting van vergunninghouders in onzelfstandige woonruimte na een periode van één jaar te doen vervallen. Deze uitzondering voorziet in een vorm van overgangsrecht, om de overgang van de huidige praktijk naar de nieuwe situatie, waarin de positie van de vergunninghouder op de woningmarkt is genormaliseerd, te faciliteren. De uitzondering komt te vervallen één jaar nadat zij in werking is getreden, omdat de regering verwacht dat er door de asiel- en migratiebeperkende maatregelen in de toekomst veel minder vergunninghouders zullen moeten worden gehuisvest.



Artikel II

In het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting wordt vastgesteld dat iedere gemeente een urgentieregeling moet vaststellen. In dat wetsvoorstel worden een aantal categorieën van urgente woningzoekenden toegevoegd aan de nu reeds verplichte urgentiecategorieën, namelijk woningzoekenden die verblijven in een voorziening voor tijdelijke opvang van personen, die in verband met problemen van relationele aard of geweld hun woonruimte hebben verlaten en woningzoekenden die mantelzorg verlenen of ontvangen. De gemeenteraad behoudt op basis van dat wetsvoorstel echter de mogelijkheid om zelf aan een aantal categorieën van woningzoekenden urgentie te verlenen. In die urgentieregeling moeten ten minste de op basis van dat wetsvoorstel verplichte urgentie categorieën worden opgenomen. Tot de verplichte urgentie categorieën behoren niet de vergunninghouders op basis van dat wetsvoorstel. Op basis van dit wetsvoorstel wordt bepaald dat tot de categorieën van urgentie die de gemeenteraad op vrijwillige basis mag toevoegen niet behoren vergunninghouders op grond van het feit dat ze vergunninghouder zijn.

Artikel III

Dit artikel bevat de evaluatiebepaling. Voorgesteld wordt om deze wet te evalueren vijf jaar na inwerkingtreding ervan.

Artikel IV

De inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden met in acht name van de systematiek van de vaste verandermomenten⁹⁸ en daarbij zal ook rekening gehouden worden met de termijn die gemeenten nodig hebben om hun verordeningen hierop te kunnen aanpassen.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

⁹⁸ Aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.