

Vergaderjaar 2025–2026

36 831

Wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders)

Nr. 6

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 22 januari 2026

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 4 december 2025 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State), een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders (36 831). De vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is hierover geïnformeerd met een brief van 4 december 2025 (2025Z21165). Hierbij biedt de tijdelijke commissie haar advies aan.

Inhoud en context wetsvoorstel

Gemeenten hebben nu de mogelijkheid om in een gemeentelijke verordening te bepalen dat zij voorrang geven aan bepaalde woningzoekenden, waaronder vergunninghouders.¹ Het voorliggende wetsvoorstel introduceert een verbod voor gemeenten om aan vergunninghouders voorrang te verlenen voor sociale huurwoningen, enkel vanwege het feit dat zij vergunninghouder zijn. Het verlenen van urgentie aan vergunninghouders omdat zij om andere redenen onder de urgentieregeling vallen, mag wel.² In het kader van het wetsvoorstel is het relevant om te noemen dat gemeenten – op basis van een al bestaande wettelijke taak – verplicht zijn te zorgen voor de huisvesting van een evenredig aantal vergunninghouders, gelet op het inwoneraantal van de gemeente (ook wel

¹ Artikel 11 Huisvestingswet 2014. Tot 1 juli 2017 waren gemeenten verplicht om vergunninghouders aan te wijzen als voorrang hebbende.

² Dit is anders bij het wetsvoorstel Wet regie volkshuisvesting, waarin door het amendement-Mooiman (36 512, 30) een absoluut verbod op urgentie voor alle vreemdelingen is opgenomen. Dit wordt uit het wetsvoorstel gehaald met een novelle omdat het volgens de Minister in strijd is met artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het EVRM. Zie Advies Raad van State bij novelle Wet versterking regie volkshuisvesting, W04.25.00335/I, 3 december 2025, p. 3.

taakstelling genoemd).³ Als het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting – dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer – in werking treedt, *moeten* gemeenten bepaalde woningzoekenden in hun urgentieregeling opnemen, zoals mensen met een ernstige chronische ziekte of mensen die uitstromen uit de opvang voor huiselijk geweld, een (jeugd)gevangenis of de seksbranche. Daarnaast staat het gemeenten vrij andere categorieën woningzoekenden voorrang te verlenen.⁴ Het onderhavige wetsvoorstel voegt daaraan een verbod toe op voorrang aan vergunninghouders.

De regering is voornemens om dit wetsvoorstel in drie fasen (de voorbereidings-, de implementatie- en de normalisatiefase) uit te voeren om ervoor te zorgen dat vergunninghouders een vergelijkbare uitgangspositie krijgen als andere woningzoekenden. De regering wil daarvoor voorzien in een pakket van maatregelen voor huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders. Achterstanden in de taakstelling voor het huisvesten van vergunninghouders moeten worden weggewerkt, de (tijdelijke) woningvoorraad moet worden uitgebreid en gemeenten moeten voorzien in snellere huisvesting van vergunninghouders. Een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel moet het verbod om voorrang te verlenen aan vergunninghouders ingaan.

De Raad van State heeft in zijn advies aangegeven bezwaren te hebben bij het wetsvoorstel vanwege het recht op gelijke behandeling en de gevolgen van het wetsvoorstel voor de positie van gemeenten. In de paragrafen hierna wordt daarbij stilgestaan. Telkens is daarbij het juridisch kader weergegeven, evenals een analyse van de reactie van de regering en een advies van de tijdelijke commissie.

Het recht op gelijke behandeling bij verdeling woonruimte

Uitgangspositie vergunninghouders en andere regulier woningzoekenden

Het wetsvoorstel gaat in de kern om het vraagstuk van verdeling van sociale woonruimte. Voor de manier waarop de overheid sociale woonruimte verdeelt is het gelijkheidsbeginsel van belang. Dit is opgenomen in onder andere artikel 1 van de Grondwet.⁵ De kern daarvan is dat de overheid alle mensen die zich in Nederland bevinden gelijk moet behandelen. Ook de wetgever heeft een belangrijke rol om ervoor te zorgen dat het gelijkheidsbeginsel in acht wordt genomen bij de totstandkoming van wetgeving.⁶ De kernvraag daarbij is: wat is gelijk? Uitgangspunt is dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen juist niet, naar de mate van ongelijkheid. Gelijke behandeling van wezenlijk ongelijke gevallen kan (juist) discriminerend zijn. Willekeurige verschillen in behandeling mogen in ieder geval niet. In bepaalde gevallen mag gelijke behandeling van ongelijke gevallen of ongelijke behandeling van gelijke gevallen wel.⁷

De Raad van State wijst in zijn advies erop dat alle woningzoekenden in Nederland op gelijke voet toegang moeten hebben tot een woning. Om dit te verzekeren, kunnen niet alle woningzoekenden op dezelfde manier worden behandeld door de overheid. Feitelijke verschillen moeten worden

³ Artikel 28 en 29 Huisvestingswet 2014.

⁴ Zie Kamerstukken II 2024/24, 36 512, nr. 3, p. 49–50 en Kamerstukken II 2024/24, 36 512, C, artikel II, onderdeel F, p. 3.

⁵ Zie ook artikel 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 14 van het EVRM en artikel 26 IVBPR.

⁶ D.E. Bunschoten, Tekst en commentaar Grondwet en Statuut, commentaar op artikel 1 van de Grondwet.

⁷ C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, 7^e herziene druk, p. 411–414 en 419.

gecorrigeerd of gecompenseerd. Dit kan door middel van urgentie- of voorrangregelingen, afhankelijk van hoe ongelijk het geval is. De Raad van State geeft daarbij als voorbeeld mensen met een fysieke beperking – voor wie niet alle woningen geschikt zijn – of mensen die het slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld en snel veilig onderdak nodig hebben. De Raad van State constateert dat er tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden vier grote feitelijke verschillen zijn, namelijk: het kunnen opbouwen van wachttijd, het beschikken over een sociaal netwerk, het machtig zijn van de taal en het beschikken over huisvesting versus het verblijf in de COA-opvang. Daardoor hebben zij volgens de Raad van State een meervoudige achterstandspositie.

De regering geeft in reactie hierop aan zich bewust te zijn van de positie van vergunninghouders op de woningmarkt. De regering merkt daarbij op dat niet in alle gevallen sprake is van verschillen tussen vergunninghouders en andere regulier woningzoekenden. Bijvoorbeeld als het gaat om het kunnen opbouwen van wachttijd of het beschikken over een sociaal netwerk, zijn er ook reguliere woningzoekenden voor wie dit niet opgaat. Ook wijst de regering op een onderzoek van het WODC waaruit blijkt dat het hebben van een bestaand sociaal netwerk de belangrijkste reden is voor migranten om voor Nederland te kiezen als bestemming.⁸ Daarom is het volgens de regering aannemelijk dat een deel van de vergunninghouders beschikt over een sociaal netwerk. De regering betoogt dus dat vergunninghouders niet allemaal dezelfde uitgangspositie hebben. Ook stelt zij dat sommige regulier woningzoekenden op één van de vier benoemde verschillen ook een slechtere uitgangspositie kunnen hebben. De regering maakt echter niet inzichtelijk om hoeveel mensen dit gaat. Op de andere twee grote verschillen die de Raad van State benoemt – het machtig zijn van de taal en het verblijf in de COA-opvang – en de meervoudige achterstandspositie van vergunninghouders, gaat de regering in het geheel niet in.

Om ervoor te zorgen dat leden zelf kunnen beoordelen of sprake is van een ongelijke uitgangspositie tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden, geeft de tijdelijke commissie de leden in overweging om de regering te vragen:

- **nader de stelling te onderbouwen dat niet in alle gevallen sprake is van verschillen voor wat betreft het kunnen opbouwen van wachttijd en het beschikken over een sociaal netwerk door aan te geven om hoeveel mensen het daarbij gaat, en**
- **alsnog in te gaan op de door de Raad van State benoemde verschillen voor wat betreft het machtig zijn van de Nederlandse taal en het verblijf in de COA-opvang, alsmede de meervoudige achterstandspositie.**

Ongelijke uitgangspositie adresseren door (i) maatregelen

Als er sprake is van feitelijk ongelijke uitgangsposities tussen groepen, maar deze wel gelijk worden behandeld, is er sprake van ongelijke behandeling. Dit kan, zo merkt de tijdelijke commissie op, op twee manieren worden geadresseerd. Ten eerste kunnen maatregelen worden genomen om de ongelijke uitgangspositie weg te nemen. Wanneer deze maatregelen effectief en doeltreffend zijn, is er geen sprake meer van een ongelijke uitgangspositie. Ten tweede is ongelijke behandeling toelaatbaar, wanneer daarvoor een redelijke en objectieve rechtvaardiging is te geven.⁹ In het nader rapport en de toelichting gaat de regering –

⁸ K. Kuschminder e.a., Irreguliere migratieroutes naar Europa en de factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze van migranten (2015), p. 67.

⁹ J. Gerards in Grondrechten, *De nationale, Europese en internationale dimensie*, p. 4, 5 en 15.

deels impliciet – in op maatregelen om de uitgangspositie te normaliseren en op de rechtvaardiging voor de maatregelen. Daarom wordt hieronder bij beide punten stilgestaan.

Allereerst is dus de vraag of er effectieve en doeltreffende maatregelen worden genomen om de veronderstelde ongelijke uitgangspositie weg te nemen. Volgens de Raad van State blijkt uit de toelichting dat de regering zich bewust is van de feitelijke achterstand die vergunninghouders hebben. Daarom voorziet de regering in een gefaseerde aanpak: het wegwerken van de achterstand voor wat betreft de taakstelling, het creëren van extra (met name onzelfstandige) woonruimte en het vergroten van de toegang tot de reguliere woningmarkt. De Raad van State noemt de voorgestelde maatregelen echter niet realistisch in de zin dat tijdig een gelijke uitgangspositie voor vergunninghouders wordt bereikt. Dit geldt voor het wegwerken van de achterstanden bij de taakstelling omdat uit recente prognoses blijkt dat de asielinstroom in ieder geval tot 2028 zal stijgen.¹⁰ Ook wordt volgens de Raad van State niet inzichtelijk hoe de doorstroomlocaties en extra onzelfstandige woonruimte op tijd worden gecreëerd. Verder noemt de Raad van State de toegang tot de particuliere markt voor de meeste vergunninghouders denkbeeldig vanwege onvoldoende inkomen.

De regering geeft daarop aan dat zij erop vertrouwt dat de aangekondigde maatregelen binnen de beoogde termijnen het gewenste effect zullen hebben. De regering onderbouwt echter niet waar zij dit vertrouwen aan ontleent. De regering herhaalt dat zij werkt aan een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders. Daarnaast geeft de regering aan de kabinetsinzet te versterken om vergunninghouders sneller mee te laten doen in de Nederlandse samenleving, met het programma voorinburgering in de opvanglocatie en het reguliere inburgeringstraject tijdens het verblijf in het azc. Ook wil de regering gemeenten toestaan gedurende een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel vergunninghouders nog voorrang te geven voor onzelfstandige woonruimte (waarover zij zelf opmerkt dat die vaak niet passend zal zijn voor gezinnen). De regering maakt niet inzichtelijk wat het verwachte effect van het pakket van maatregelen is op de uitgangspositie van vergunninghouders en op welke termijn de effecten naar verwachting merkbaar zullen zijn. De VNG geeft aan dat zij verwacht dat de alternatieve huisvestingsmogelijkheden niet toereikend zijn en dat zij deze om uiteenlopende redenen onwenselijk vindt. Over het huisvesten in onzelfstandige woonruimte is door de VNG opgemerkt dat dit door driekwart van de gemeenten niet als structurele oplossing wordt gezien, omdat dergelijke woonruimte door het woningtekort ook snel vol dreigt te raken.¹¹ Ook het College voor de Rechten van de Mens wijst hierop, evenals op de lagere kwaliteit van deze locaties.¹²

Om meer inzicht te verkrijgen in de verwachte effecten van het door de regering voorgestelde pakket aan maatregelen om de nadelige uitgangspositie van vergunninghouders op de sociale woningmarkt te compenseren, geeft de tijdelijke commissie de leden in overweging om in gesprek te gaan met de VNG en het COA.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, nr. 3310 (bijlage).

¹¹ Zie de consultatiereactie van de VNG, p. 2 en 3: <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/81c34201-8032-4c17-8186-d699e432d5f0>.

¹² Brief College van de Rechten voor de Mens aan de Tweede Kamer, d.d. 11 december 2025, kenmerk 2025/093/VZ/BJO, p. 4.

Ongelijke behandeling toelaatbaar bij (ii) objectieve en redelijke rechtvaardiging

Als er geen maatregelen worden genomen om een feitelijk ongelijke uitgangsposities tussen groepen effectief te adresseren, maar deze groepen wel gelijk worden behandeld, is er sprake van ongelijke behandeling. De tijdelijke commissie merkt op dat dit alleen toelaatbaar is wanneer daarvoor een redelijke en objectieve rechtvaardiging is te geven. Er moet dan sprake zijn van het nastreven van een legitiem doel. Ook moeten de maatregelen in het licht van het doel evenredig en proportioneel zijn.¹³ Wanneer zo'n objectieve en redelijke rechtvaardiging kan worden gegeven, is er weliswaar alsnog sprake van een ongelijke behandeling, maar die is dan niet in strijd met het recht op gelijke behandeling.¹⁴ Er is dan sprake van een *gerechtvaardigde* ongelijke behandeling.

De door de regering gegeven rechtvaardiging is volgens de Raad van State primair gelegen in de wens gelijke gevallen gelijk te behandelen en de positieve discriminatie van vergunninghouders te beëindigen. De regering gaat daarmee voorbij aan de feitelijke ongelijkheid tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden, aldus de Raad van State.

De regering acht een systematiek waarbij vergunninghouders geen voorrang krijgen bij huisvesting en waarbij zij net als andere mensen in Nederland in de eerste plaats worden aangesproken op eigen initiatief, niet in strijd met het recht op gelijke behandeling, omdat dit ook van andere woningzoekenden wordt gevraagd. De regering acht het niet gerechtvaardigd dat – in de context van een overbelaste woningmarkt – het enkele feit dat iemand vergunninghouder is, wordt gebruikt als grondslag voor het toekennen van een woning. Steeds meer andere woningzoekenden – ook met urgente omstandigheden – moeten langdurig wachten op een passende woning.

Ter onderbouwing van het wetsvoorstel baseert de regering zich op de schatting van wiskundige en cultureel antropoloog Van de Beek. Hij schat in dat in 2015–2018 ongeveer 32% van het aantal vrijgekomen huurwoningen waarvoor ook jonge sociale huurstarters in aanmerking zouden komen, wordt toegewezen aan vergunninghouders. Het CBS komt tot een lager percentage van 7%, maar dit komt volgens de regering omdat dit betrekking heeft op het totaal aantal vrijkomende sociale huurwoningen. Daarvoor komen niet alleen starters, maar ook doorstromers in aanmerking. De regering stelt dat het voorgestelde verbod op voorrang objectief gerechtvaardigd is, gezien het pakket aan maatregelen om grip te krijgen op migratie en om vergunninghouders te helpen huisvesting te vinden. Door het verbod op voorrang wordt volgens de regering juist een meer gelijke uitgangspositie tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden bewerkstelligd en de gelijke behandeling bevorderd.

De tijdelijke commissie merkt op dat om te beoordelen of er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardiging, moet worden gewogen of er sprake is van een legitiem doel en of de maatregelen in het licht van het doel proportioneel zijn. Het doel van het wetsvoorstel is om een gelijke uitgangspositie te bewerkstelligen tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden. Kernvragen bij toetsing van de maatregel zijn: vinden de leden dit doel legitiem? Is het verbod noodzakelijk om het doel te bereiken en staat het in redelijke verhouding tot het doel? En zijn er

¹³ J. Gerards in Grondrechten, *De nationale, Europese en internationale dimensie*, p. 4, 5 en 15.

¹⁴ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, 7^e herziene druk, p. 411–414 en 419.

minder ingrijpende alternatieven voorhanden om hetzelfde doel te bereiken? Volgens de tijdelijke commissie is daarvoor meer inzicht nodig in het verwachte effect van het verbod op het verlenen van voorrang aan vergunninghouders. De regering onderbouwt de maatregel nu met een *schatting* van het aantal woningen dat wordt toegewezen aan vergunninghouders – en daarmee niet aan *starters*. Het verwachte effect van het verbod kan inzichtelijk worden gemaakt door te verhelderen wat de impact is van de huidige mogelijkheid die gemeenten hebben om voorrang te verlenen aan vergunninghouders, op zowel de wachttijd als op de hoeveelheid toegewezen woningen aan alle verschillende groepen andere woningzoekenden.

De tijdelijke commissie adviseert de leden de regering te vragen meer inzicht te geven in de verwachte effecten van het verbod op voorrang voor vergunninghouders op de sociale woningmarkt, zodat de leden kunnen wegen of er sprake is van een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor het voorgesteld verbod.

Positie gemeenten

De Raad van State maakt ook een opmerking over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering van een al bestaande wettelijke taak door gemeenten: de huisvesting van vergunninghouders. Op basis van de huidige Huisvestingswet 2014 zijn gemeenten verplicht te zorgen voor de huisvesting van een evenredig aantal vergunninghouders, gelet op het inwoneraantal van de gemeente.¹⁵ De Raad van State constateert dat gemeenten door het wetsvoorstel een belangrijk instrument verliezen om te voldoen aan deze wettelijke taakstelling, namelijk: de mogelijkheid om voorrang te verlenen. De Raad van State vindt het niet aanvaardbaar dat het wetsvoorstel ervoor zorgt dat het voor gemeenten zeer moeilijk wordt om aan de taakstelling te voldoen.

De tijdelijke commissie merkt op dat gemeenten in opdracht van de wetgever de taak uitvoeren om vergunninghouders te huisvesten. De taakstelling is namelijk neergelegd bij gemeenten in de Huisvestingswet 2014. Een dergelijke wettelijke taak wordt ook wel medebewind genoemd.¹⁶ De Raad van State heeft in een recente voorlichting opgemerkt dat voor het uitvoeren van een taak in medebewind, de randvoorwaarden dusdanig moeten zijn dat gemeenten die taak ook daadwerkelijk kunnen uitvoeren.¹⁷ Het is mede aan de wetgever om voor adequate randvoorwaarden te zorgen. De VNG geeft echter aan dat deze taak door het wegnemen van het instrument van voorrang onuitvoerbaar wordt en dat gemeenten hierdoor voor een onmogelijke opgave worden gesteld.¹⁸ Verder wijst de tijdelijke commissie erop dat in reactie op een eerder voorstel met dezelfde strekking, een vorig kabinet heeft erkend dat het niet kunnen verlenen van voorrang aan vergunninghouders gemeenten «belemmert (...) te voldoen aan de taakstelling» en dat «het voor veel gemeenten onuitvoerbaar zal worden om aan de wettelijke taakstelling te kunnen voldoen».¹⁹ De regering heeft niet aangegeven waarom de situatie nu anders is.

¹⁵ Artikel 28 en 29 Huisvestingswet 2014.

¹⁶ Artikel 124, tweede lid, Grondwet.

¹⁷ Zie de voorlichting van de Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen van 14 december 2022: Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VII, nr. 142, p. 10 en 14.

¹⁸ Uit de uitvoeringsscan van de VNG blijkt dat 88% van de deelnemende gemeenten geeft aan dat door het wetsvoorstel het behalen van de taakstelling onmogelijk wordt. Uitvoeringsscan VNG, p. 2 zie: <https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringsscan-nieuwe-regels-inzake-huisvesting-vergunninghouders>.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 8, p. 1.

Volgens de regering hebben gemeenten voldoende alternatieven om te voldoen aan de taakstelling. De regering doelt daarmee op de alternatieve huisvestingsmogelijkheden voor vergunninghouders en de vergroting van het woningaanbod door gemeenten. De regering gaat niet in op de kritiek van de Raad van State dat de genoemde alternatieven voor de voorrang niet realistisch, denkbeeldig en niet inzichtelijk zijn. De regering geeft aan dat zij erop vertrouwt dat het pakket van maatregelen het gewenste effect zal hebben. De VNG schrijft echter dat gemeenten verwachten dat de alternatieve huisvestingsopties niet toereikend zijn om alle statushouders binnen afzienbare termijn van onderdak te voorzien.²⁰ Na het advies van de Raad van State heeft de regering aan het wetsvoorstel toegevoegd dat gemeenten in het eerste jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog voorrang mogen verlenen aan vergunninghouders voor *onzelfstandige* woonruimte. Over het huisvesten in onzelfstandige woonruimte is door de VNG echter opgemerkt dat dit niet als structurele oplossing wordt gezien, omdat dergelijke woonruimte door het woningtekort ook snel vol dreigt te worden.²¹ Ook het College voor de Rechten van de Mens wijst hierop.²² De regering geeft verder aan voornemens te zijn om op termijn de taakstelling af te schaffen, maar geeft in het nader rapport niet aan wanneer dit zal zijn.

De tijdelijke commissie adviseert de leden de regering te vragen te reflecteren op de gevolgen voor gemeenten van het verbod op het geven van voorrang aan vergunninghouders, mede in het licht van:

- **de conclusie van de VNG dat de wettelijke taakstelling om vergunninghouders te huisvesten hierdoor onuitvoerbaar wordt, en**
- **de laatste voorlichting van de Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen.**²³

Ook vraagt de tijdelijke commissie aandacht van de leden hiervoor, vanuit hun rol als medewetgever.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Kling

²⁰ Zie de consultatiereactie van de VNG, p. 2: Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders, reactie.

²¹ Idem, p. 3.

²² Brief College van de Rechten voor de Mens aan de Tweede Kamer, d.d. 11 december 2025, kenmerk 2025/093/VZ/BJO, p. 4.

²³ Voorlichting van de Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen van 14 december 2022, Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VII, nr. 142, p. 10 en 14.