Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 935 Voorstel van wet van de leden Keijzer, Claassen en Clemminck tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 juni 2026 No. W04.26.00109/I, en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 12 november 2026, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 april 2026 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Keijzer, Claassen en Clemminck tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders), met memorie van toelichting

Samenvatting

Inhoud initiatiefwetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel ontneemt gemeenten de mogelijkheid om personen vanwege hun status als vergunninghouder voorrang te verlenen bij het toewijzen van sociale huurwoningen. Vergunninghouders, die ook wel worden aangeduid als statushouders, zijn mensen van wie het asielverzoek is ingewilligd en die dus in Nederland mogen blijven.

Tweede wetsvoorstel verbod op voorrang vergunninghouders

In september 2025 bracht de Afdeling advisering van de Raad van State een advies uit over een wetsvoorstel van de regering waarin hetzelfde onderwerp werd geregeld. Naar aanleiding van afspraken in het coalitie-akkoord van januari 2026 trok de regering dat wetsvoorstel in. De initiatiefnemers hebben nu een gelijkluidend voorstel in de vorm van een initiatiefwetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt.

kst-36935-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Gelijke behandeling en positie gemeenten

In haar advies over het regeringsvoorstel concludeerde de Afdeling dat het wegnemen van de mogelijkheid voor gemeenten om vergunninghouders voorrang toe te kennen, in strijd komt met het recht op gelijke behandeling zoals dat onder meer is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet. Vergunninghouders hebben een verblijfsstatus en zijn dus geen asielzoekers. Net als andere groepen woningzoekenden waaraan gemeenten voorrang kunnen verlenen, bevinden deze vergunninghouders zich in een duidelijke achterstandspositie.

Het wegnemen van de mogelijkheid om urgentie toe te kennen aan deze groep maakt het voor gemeenten moeilijk om in hun huisvestingsbeleid rekening te houden met de nadelige (start)positie van vergunninghouders op de woningmarkt. De voorwaarden om de achterstandspositie weg te nemen, zullen niet snel zijn vervuld. Doordat er bovendien niets verandert aan de gemeentelijke taak te zorgen voor huisvesting van vergunninghouders, worden gemeentebesturen in een spagaat gebracht.

Op deze punten is het initiatiefvoorstel niet gewijzigd ten opzichte van het regeringsvoorstel. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om anders te adviseren dan zij eerder deed.

In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling van het voorstel af te zien.

1. Inhoud en context van het wetsvoorstel

a. Urgentie onder de Huisvestingswet 2014

Op grond van de Huisvestingswet 2014 kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen.[1] Met die verordening kan de gemeenteraad categorieën woonruimte aanwijzen die alleen met een huisvestingsvergunning voor bewoning in gebruik mogen worden genomen. Doorgaans betreft het (sociale) huurwoningen. De gemeenteraad kan regelen dat bepaalde categorieën woningzoekenden met voorrang in aanmerking komen voor een vergunning, en dus voor een woning. Als de gemeenteraad ervoor kiest urgentiecategorieën aan te wijzen, moet hij daartoe in ieder geval mantelzorgverleners en -ontvangers en personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijven rekenen. Daarnaast kan de gemeenteraad naar eigen inzicht nog andere categorieën aanwijzen.

Het wetsvoorstel wijzigt niet de mogelijkheid voor gemeenten om urgentiecategorieën aan te wijzen, maar beperkt zich tot het beëindigen van de mogelijkheid om vergunninghouderschap als zelfstandige grond voor voorrang te hanteren. Vergunninghouders behouden de mogelijkheid om op dezelfde gronden als andere woningzoekenden in aanmerking te komen voor urgentie. Het voorstel ziet daarmee niet op het uitsluiten van vergunninghouders van urgentieregelingen, maar op het beëindigen van een uitzonderingspositie die uitsluitend is gebaseerd op het bezit van een verblijfsvergunning. De initiatiefnemers achten dit gerechtvaardigd in een situatie waarin schaarste op de woningmarkt noopt tot een zo gelijk mogelijke behandeling van woningzoekenden.

[1] Hoofdstuk 2, paragraaf 1 en 2 van de Huisvestingswet 2014.

b. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft betrekking op de huisvesting van mensen die op basis van de Nederlandse regelgeving een verblijfsvergunning hebben gekregen omdat hun (internationale of subsidiaire) status als vluchteling is erkend. Deze mensen worden vaak ook «statushouders» genoemd. In de systematiek van de Huisvestingswet 2014 heten zij vergunninghouders. Het wetsvoorstel maakt het gemeenten onmogelijk om vergunninghouders in een huisvestingsverordening aan te wijzen als urgentiecategorie.

De initiatiefnemers willen het wetsvoorstel per 1 juli 2026 in werking laten treden.[2] Dan begint een overgangsperiode van een jaar waarin een beperkte uitzondering op het voorrangsverbod geldt.[3] Na deze overgangsperiode vervalt de uitzondering en kunnen gemeenten vergunninghouders niet meer op de grond dat zij vergunninghouder zijn, voorrang geven bij de toedeling van huurwoningen. Het wetsvoorstel verandert niets aan de mogelijkheid om een vergunninghouder op andere gronden in aanmerking te laten komen voor urgentie. De initiatiefnemers willen er zo voor zorgen dat vergunninghouders dezelfde positie verkrijgen als andere woningzoekenden.[4]

De Afdeling merkt terecht op dat het wetsvoorstel gemeenten verbiedt vergunninghouders als urgentiecategorie aan te wijzen. Daarbij wordt echter onvoldoende gewicht toegekend aan de gefaseerde invoering van het voorstel. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een breder traject waarin gedurende een voorbereidingsfase, implementatiefase en normalisatiefase wordt toegewerkt naar een situatie waarin vergunninghouders niet langer afhankelijk zijn van voorrang bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Tijdens de implementatiefase blijft bovendien gedurende één jaar een uitzondering bestaan voor onzelfstandige woonruimte. Het wetsvoorstel staat daarmee niet op zichzelf, maar vormt onderdeel van een samenhangend pakket aan maatregelen gericht op huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders. De initiatiefnemers zijn daarbij bereid om te overwegen of de implementatiefase ook 2 jaar kan zijn en of dat uitzondering ook kan gelden voor zelfstandige woonruimte.

c. Voorgeschiedenis van het wetsvoorstel

In september 2025 heeft de Afdeling advies uitgebracht over een regeringsvoorstel dat gemeenten verbood vergunninghouders voorrang te geven bij de toewijzing van sociale huurwoningen (hierna: het regeringsvoorstel).[5] Ter uitvoering van afspraken die gemaakt zijn in het coalitieakkoord heeft de regering dat voorstel ingetrokken.[6] De tekst van het initiatiefwetsvoorstel is hetzelfde als die van het eerdere regeringsvoorstel. Ook de toelichting bij het initiatiefvoorstel is voor een groot deel gelijkluidend aan de toelichting op dat regeringsvoorstel.

De initiatiefnemers onderschrijven dat het voorliggende wetsvoorstel inhoudelijk overeenkomt met het door het kabinet-Schoof ingediende wetsvoorstel. Daarbij wijzen zij erop dat het kabinet-Schoof in het nader

---

[2] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1, «Samenhang andere maatregelen ten aanzien van asielmigratie en huisvesting vergunninghouders».

[3] Artikel I, onderdeel B van het wetsvoorstel.

[4] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, «Inleiding».

[5] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 september 2025 over de Wet nieuwe regels inzake vergunninghouders, (W04.25.00152/I), Kamerstukken II 2025/26, 36 831, nr. 4.

[6] Kamerstukken II 2025/26, 36 831, nr. 9.

rapport gemotiveerd heeft uiteengezet waarom zij het beëindigen van voorrang voor vergunninghouders noodzakelijk acht. De initiatiefnemers merken bovendien op dat ook het huidige kabinet het uitgangspunt onderschrijft dat vergunninghouders niet langer uitsluitend op grond van hun verblijfsstatus voorrang zouden moeten krijgen bij de toewijzing van sociale huurwoningen. De initiatiefnemers zien hierin een bevestiging dat de huidige systematiek als maatschappelijk onrechtvaardig wordt gezien. En juist in strijd komt met het recht op gelijke behandeling zoals dat onder meer is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet.

d. Flankerend beleid

In hun toelichting plaatsen de initiatiefnemers hun voorstel in de context van kabinetsmaatregelen die zijn gericht op het beperken van de instroom van asielzoekers en op het inlopen van de achterstand in de huisvestingsopgave van vergunninghouders. De passages in de toelichting over dit flankerend beleid zijn merendeels ontleend aan de toelichting op het ingetrokken regeringsvoorstel. Veel van de daarin genoemde kabinetsmaatregelen worden gecontinueerd.[7] De initiatiefnemers verwachten dat deze maatregelen voldoende effect zullen sorteren om de feitelijk bestaande achterstanden in de huisvesting van vergunninghouders weg te nemen.[8] Daarin zien zij een rechtvaardiging voor het ontnemen van de mogelijkheid van gemeenten om vergunninghouders nog als urgentiecategorie aan te wijzen.[9]

De initiatiefnemers delen niet de conclusie van de Afdeling dat er onvoldoende perspectief bestaat op een normalisering van de positie van vergunninghouders. Het wetsvoorstel moet worden bezien in samenhang met een breed pakket maatregelen. Daarbij gaat het onder meer om instroombeperkende maatregelen op het terrein van asielmigratie, het tweestatusstelsel, beperkingen van nareis, uitbreiding van tijdelijke en onzelfstandige huisvesting, doorstroomlocaties, flexwoningen, stimulering van woningdelen en maatregelen gericht op snellere inburgering, taalverwerving en arbeidsparticipatie. Daarnaast worden vergunninghouders nadrukkelijker aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid om huisvesting te vinden, bijvoorbeeld via het sociale netwerk, particuliere huur, hospitaverhuur of werkgerelateerde huisvesting. Gedurende de voorbereidings- en implementatiefase worden gemeenten bovendien financieel en organisatorisch ondersteund bij het creëren van extra huisvestingsmogelijkheden.

2. Gelijke behandeling en de positie van gemeenten

In het advies over het inmiddels ingetrokken regeringsvoorstel concludeerde de Afdeling dat het voorstel strijdig was met het recht op gelijke behandeling, zoals dat onder meer in artikel 1 van de Grondwet is vastgelegd.[10] Net als het nu voorliggende initiatiefvoorstel voorzag dat voorstel in het beëindigen van de mogelijkheid dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om vergunninghouders, die volgens de geldende regelgeving in Nederland mogen verblijven en dus een andere positie hebben

---

[7] Kamerstukken II 2025/26, 36 848, nr. 31, bijlage, p. 38; Kamerstukken II 2025/26, 32 847, nr. 1407 en Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XXII, nr. 45.

[8] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1, Samenhang andere maatregelen ten aanzien van asielmigratie en huisvesting vergunninghouders.

[9] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.2, «Het verbod op voorrang» en paragraaf 9.3.3 «Interbestuurlijke verhoudingen».

[10] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 september 2025 over de Wet nieuwe regels inzake vergunninghouders, (W04.25.00152/I), Kamerstukken II 2025/26, 36 831, nr. 4, punten 2 en 3. De strekking van die passages is niet dat de Grondwet voor individuele gevallen een recht op gelijke uitkomsten garandeert.

dan asielzoekers, voorrang te geven bij huisvesting. Net als andere groepen woningzoekenden waaraan gemeenten voorrang kunnen verlenen, bevinden deze vergunninghouders zich in een duidelijke achterstandspositie. De ongelijke behandeling is erin gelegen dat de mogelijkheid om vergunninghouders aan te merken als urgent wordt weggenomen, zonder dat hun achterstandspositie duurzaam is verholpen.

Bij het realiseren van huisvesting van vergunninghouders bestaan al geruime tijd substantiële achterstanden. Recente prognoses geven geen aanleiding te denken dat die achterstanden binnen afzienbare tijd zijn ingelopen.[11] De kabinetsmaatregelen die onder andere zijn gericht op het verbeteren van de huisvestingsmogelijkheden voor vergunninghouders en andere woningzoekenden, zijn deels nog in voorbereiding. Het is nog niet duidelijk welke effecten deze maatregelen zullen hebben.

Bovendien kunnen de effecten tussen gemeenten verschillen, afhankelijk van de omstandigheden op de lokale woningmarkt. De initiatiefnemers voorzien weliswaar in gefaseerde inwerkingtreding van het verbod op voorrang, maar de termijnen zijn zeer kort en bovendien gefixeerd. Daardoor bestaan onvoldoende mogelijkheden om in te spelen op de situatie zoals die zich op een bepaald moment of in een bepaalde gemeente voordoet.

Van belang hierbij is dat de uitvoering van de Huisvestingswet 2014 hoofdzakelijk aan de gemeentebesturen is opgedragen. Zij genieten een grote mate van beleidsvrijheid bij, onder meer, het te hanteren urgentiebeleid. Dat verandert niet wezenlijk bij inwerkingtreding van het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting, dat onlangs is aangenomen door de Eerste Kamer.[12] Deze beleidsvrijheid van gemeenten maakt dat op basis van lokale omstandigheden kan worden beoordeeld bij welke groepen reden voor voorrang bestaat.

In haar eerdere advies over het regeringsvoorstel wees de Afdeling erop dat voor ingrepen in de gemeentelijke beleidsvrijheid gegronde redenen moeten bestaan en dat de eisen van zorgvuldige wetgeving vergen dat alle relevante instanties vooraf worden betrokken bij het proces.[13] De Afdeling stelt vast dat de initiatiefnemers die redenen voor het beperken van de gemeentelijke beleidsvrijheid niet hebben aangevoerd en de bedoelde consultaties achterwege hebben gelaten.

Dit is des te problematischer omdat het wetsvoorstel gemeenten in een bijzonder moeilijke positie plaatst, vooral in verband met de zogeheten taakstelling die in de Huisvestingswet 2014 is geregeld.[14] Die houdt in dat gemeenten verplicht zijn een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten. In hun toelichting op het wetsvoorstel veronderstellen de initiatiefnemers dat de regering werkt aan afschaffing van deze taakstelling. Op korte termijn is afschaffing evenwel niet mogelijk.[15] Bij het ontbreken van concreet zicht op het beëindigen van de taakstelling levert de combinatie van een plicht om vergunninghouders te huisvesten enerzijds met een verbod op de mogelijkheid om diezelfde vergunning-

---

[11] Kamerstukken II 2025/26, 19 637, nr. 3556 en het Factsheet capaciteitsopgave COA 2026, beschikbaar op https://www.coa.nl/nl/capaciteitsbehoefte.

[12] Zie Kamerstukken I 2024/25, 36 512, C in combinatie met Kamerstukken I 2025/26, 36 881, A en Handelingen I 2025/26, nr. 35, item 11.

[13] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 september 2025 over de Wet nieuwe regels inzake vergunninghouders, (W04.25.00152/I), Kamerstukken II 2025/26, 36 831, nr. 4, punt 4.

[14] Hoofdstuk 5, paragraaf 1 van de Huisvestingswet 2014.

[15] Kamerstukken II 2025/26, 36 831, nr. 7, antwoorden op vragen 9, 28, 40 en 252.

houders voorrang te geven anderzijds een voor gemeenten onoplosbaar conflict op.

Nu er vooralsnog onvoldoende zicht is op de verwezenlijking van een gelijke startpositie van vergunninghouders, de vereiste motivering van de ingreep in de gemeentelijke beleidsvrijheid ontbreekt en het voorstel gemeentebesturen in een spagaat brengt, ziet de Afdeling geen aanleiding om anders te adviseren dan zij eerder heeft gedaan over het regeringsvoorstel.

Gelet hierop adviseert de Afdeling van het wetsvoorstel af te zien.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

De initiatiefnemers delen de opvatting van de Afdeling niet dat het wetsvoorstel strijd oplevert met het gelijkheidsbeginsel. Zoals het kabinet-Schoof terecht heeft opgemerkt, betekent artikel 1 van de Grondwet in de eerste plaats dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Dit artikel bevat geen verplichting voor de overheid om gelijke uitkomsten op de woningmarkt te garanderen. Naar het oordeel van de initiatiefnemers heeft de Afdeling daarbij onvoldoende oog voor het feit dat woningzoekenden in de praktijk niet vanuit een gelijke uitgangspositie toetreden tot de woningmarkt. Zo hebben arbeidsmigranten die zich na enkele jaren werken duurzaam in Nederland willen vestigen vaak evenmin wachttijd opgebouwd en beschikken zij niet altijd over een uitgebreid sociaal netwerk. Ook heeft een Nederlandse jongere die recent zelfstandig woonruimte kan zoeken vanzelfsprekend minder gelegenheid gehad om inschrijftijd op te bouwen dan iemand die jaren eerder is geboren. Daarnaast zijn veel Nederlanders door werk, familiebanden, mantelzorgverplichtingen of sociale inbedding aangewezen op een beperkte woonregio, terwijl vergunninghouders zich in veel gevallen over een groter geografisch zoekgebied kunnen oriënteren.

Tegen deze achtergrond achten de initiatiefnemers het niet gerechtvaardigd dat woningzoekenden die soms jarenlang op een wachtlijst staan, worden gepasseerd door personen die uitsluitend op grond van hun status als vergunninghouder voorrang krijgen. Het wetsvoorstel beoogt vergunninghouders niet uit te sluiten van huisvesting of van urgentieregelingen, maar brengt hen onder dezelfde regels als andere woningzoekenden. Ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen vergunninghouders aanspraak maken op urgentie wanneer zij voldoen aan dezelfde voorwaarden die voor andere woningzoekenden gelden. Daarmee wordt juist een gelijker speelveld gecreëerd.

Het gelijkheidsbeginsel verlangt immers niet dat ongelijke uitgangsposities steeds worden gecompenseerd door voorrangsbeleid, maar laat ruimte voor objectief gerechtvaardigde keuzes van de wetgever. Vergunninghouders bevinden zich niet in een gelijke positie als reguliere woningzoekenden die vaak jarenlang wachttijd hebben opgebouwd voordat zij voor een sociale huurwoning in aanmerking komen. In een situatie van aanhoudende woningnood achten de initiatiefnemers het daarom gerechtvaardigd om voorrang op basis van verblijfsstatus te beëindigen.

De initiatiefnemers wijzen er voorts op dat het kabinet-Schoof uitvoerig heeft onderbouwd waarom het voorgestelde verbod objectief gerechtvaardigd is. Nederland kampt met een groot woningtekort en de huidige voorrangsregeling leidt volgens het vorige kabinet tot onevenredige effecten voor reguliere woningzoekenden. Tegen die achtergrond achten

de initiatiefnemers het redelijk om toe te werken naar een situatie waarin vergunninghouders huisvesting vinden zonder voorrang op basis van hun verblijfsstatus. Daarbij wordt ingezet op alternatieve huisvestingsmogelijkheden en op vergroting van de woningvoorraad.

Ten aanzien van de gemeentelijke beleidsvrijheid erkennen de initiatiefnemers dat het wetsvoorstel een beperking inhoudt van de ruimte die gemeenten momenteel hebben. Die beperking sluit echter aan bij de bredere ontwikkeling binnen de volkshuisvesting waarbij het Rijk, onder meer via de Wet versterking regie volkshuisvesting, meer kaders stelt voor de verdeling van schaarse woonruimte. Het kabinet-Schoof heeft overtuigend gemotiveerd dat het belang van een eerlijke verdeling van sociale huurwoningen en gelijke kansen voor woningzoekenden een zwaarwegende reden vormt om deze specifieke bevoegdheid van gemeenten te beperken. Gemeenten behouden daarbij hun bevoegdheden ten aanzien van andere urgentiecategorieën en kunnen vergunninghouders nog steeds voorrang verlenen wanneer zij op andere objectieve gronden aan de voorwaarden voldoen.Tegen die achtergrond vormt het onderhavige voorstel geen uitzonderlijke inbreuk op lokale autonomie, maar een logische vervolgstap binnen een bredere trend van versterkte rijksregie in de volkshuisvesting.

Voor zover de Afdeling wijst op de taakstelling voor vergunninghouders merken de initiatiefnemers op dat de combinatie van instroombeperkende maatregelen, uitbreiding van huisvestingsmogelijkheden en de voorgenomen afschaffing van de taakstelling ertoe zal leiden dat voorrang voor vergunninghouders niet langer noodzakelijk is. Gemeenten krijgen via de gefaseerde invoering bovendien tijd om zich op deze nieuwe situatie voor te bereiden. Voorts wijzen de initiatiefnemers erop dat de beoordeling van de noodzaak en proportionaliteit van volkshuisvestingsbeleid primair aan de wetgever is en dat de ruimte voor toetsing van dergelijke beleidskeuzes beperkt is. Cijfers laten zien dat nog steeds ruim 8.800 vergunninghouders[16] wachten op huisvesting. Daarnaast blijkt uit recente cijfers dat er de afgelopen jaren meer sociale huurwoningen toegewezen zijn aan statushouders dan dat die er zijn bijgebouwd. Tussen 2018 en 2026 zijn er 58.230 sociale huurwoningen aan statushouders toegewezen, terwijl in diezelfde periode 51.380 van dat type woningen werden gebouwd[17].

Deze situatie toont aan dat de huidige voorrangsregeling de bestaande achterstanden niet wegneemt en evenmin leidt tot een structureel houdbaar systeem. In samenhang met instroombeperkende maatregelen, uitbreiding van flexwoningen en andere huisvestingsvormen, een groter beroep op eigen verantwoordelijkheid en de voorgenomen afschaffing van de taakstelling bestaat voldoende perspectief op een geleidelijke normalisering van de positie van vergunninghouders. De initiatiefnemers zijn dan ook van oordeel dat het voorstel binnen de ruime beoordelingsmarge van de wetgever valt.

De initiatiefnemers achten het daarom niet aannemelijk dat gemeenten structureel in een onoplosbare positie terechtkomen.

De initiatiefnemers,
Keijzer
Claassen
Clemminck

---

[16] Overzicht huisvesting vergunninghouders 1 juli 2026

[17] https://www.nieuwsvandedag.nl/nieuws/maatschappij/artikelen/lale-gul-statushouders-sociale-huurwoningen-voorrang-woningnood