

Vergaderjaar 2025–2026

36 831

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 september 2025 en het nader rapport d.d. 3 oktober 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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 voorrangsregeling 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.

¹ Paragraaf 3 van de Huisvestingswet 2014.

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 vooralsnog 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

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.

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 bewerk-

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.

stellige 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.

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 geschrapt, 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

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

¹⁹ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, E

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 woongelegenheid 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 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

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.

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

huiselijk geweld). Dit is de situatie waarop urgentie- of voorrangsuregelingen 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 voorrangsuregeling 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 wooncar-

rière, 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 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 vergun-

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).

ninghouder 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 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.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 woningzoekenden, 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

²⁶ 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.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1 «Inleiding».

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 speelveld te creëren. Dat betekent dat vergunninghouders in voorkomende gevallen voorrang kunnen krijgen op basis van urgentiebeoordelingen 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

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

kleinere groep vergunninghouders beslag zal leggen op de woonruimte in Nederland.²⁹

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 voorsnóg 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 status-

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».

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 «sociaaleconomische 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).

stelsel 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 nareisinstroom. 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 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 reali-

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

seren. 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 woningvoorraad huisvesting 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 vergunninghouders gezinnen en ook andere gezinnen in een soortgelijksituatie 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 woonruimteverdeelsysteem 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 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 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

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 «Gelijke behandeling».

³⁸ Idem.

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 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

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.

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

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 woning-schaarste 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 moment 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 vergunning-

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

houders 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 (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.

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.

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.

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*

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 voorrangsregeling 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;
- 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