

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	ALGEMENE TOELICHTING	2
1.	Inleiding	2
2.	Hoofdpijnen van het voorstel	3
2.1	Samenhang andere maatregelen ten aanzien van asielmigratie en huisvesting vergunninghouders	3
2.2	Wijzigingen in de Huisvestingswet 2014	7
2.2.1	Werking en uitputtende karakter van de Huisvestingswet 2014	7
2.2.2	Het verbod op voorrang	8
2.2.3	Samenhang met het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting	8
2.3	Vormen van huisvesting/onderdak	10
2.3.1	Mogelijkheden huisvesting voor vergun- ninghouder	11
2.3.2	Mogelijkheden huisvesting door gemeen- ten	12
2.3.3	Tijdelijke uitzondering op het verbod op voorrang voor vergunninghouders voor onzelfstandige woonruimte	14
2.4	Reikwijdte van het voorstel	16
3.	Verhouding tot hoger recht	17
3.1	Recht op Huisvesting (Grondwet en sociale grondrechten/EVRM)	17
3.2	VN-Vluchtelingenverdrag, Kwalificatierichtlijn en Handvest van de Grondrechten van de EU	19
3.3	Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)	20
3.4	Gelijke behandeling	22
3.5	Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging	24
4.	Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)	24
4.1	Gevolgen voor burgers	24
4.2	Gevolgen voor decentrale overheden	24
4.2.1	Gevolgen interbestuurlijk toezicht	25

4.2.2	Gevolgen taken en bevoegdheden gemeentebesturen	26
4.2	Gevolgen inburgering	26
5.	Uitvoering	26
6.	Toezicht en handhaving	27
7.	Financiële gevolgen	27
8.	Evaluatie	27
9.	Advies en consultatie	27
9.1	Adviescollege Toetsing Regeldruk	29
9.2	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers	29
9.3	Overige reacties	31
9.3.1	Hoofdpijnen van het voorstel	31
9.3.2	Gevolgen van het wetsvoorstel	36
9.3.2	Verhouding tot hoger recht	39
9.3.3	Interbestuurlijke verhoudingen	44
9.3.4	Overige reacties	44
10.	Overgangsrecht en inwerkingtreding	46
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	46

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

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

Anno 2026 is wonen helaas voor veel mensen een bron van zorgen en onzekerheid. Ruim 400.000 huishoudens¹ zijn op zoek naar een woning. En dat aantal neemt toe. Dat raakt een brede groep mensen. Bijvoorbeeld jongeren die geen betaalbare woning kunnen vinden en daarom wachten met het stichten van een gezin. Er is jarenlang te weinig gebouwd en de vraag naar woningen is door de demografische ontwikkelingen sterk gestegen. Vooral voor mensen met een laag- of middeninkomen is het erg moeilijk om een betaalbare woning te vinden.

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

Daarnaast hebben gemeenten de wettelijke taak om asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen (vergunninghouders) te huisvesten. Vaak huisvesten zij deze groep met voorrang in een sociale huurwoning. De indieners vinden dit in tijden van grote schaarste aan woningen niet uitlegbaar. In Nederland moeten mensen gemiddeld zeven jaar wachten

¹ Primos-prognose 2024, ABF-research.

² Artikel 12, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014.

voor zij in aanmerking komen voor een sociale huurwoning.³ Met uitschieters in de grote steden met wachttijden van meer dan een decennium.⁴ Ook zijn mensen vaak iets meer dan twee jaar actief aan het zoeken voordat zij kunnen verhuizen naar een sociale huurwoning.⁵ De voorrang die vergunninghouders krijgen op een sociale huurwoning draagt bij aan de druk op de wachtlijsten.

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

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

2. Hoofdpijnen van het voorstel

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

2.1 Samenhang andere maatregelen ten aanzien van asielmigratie en huisvesting vergunninghouders

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

Dit wetsvoorstel hangt samen met een pakket aan hervormingen die de huidige en vorige regering neemt om grip te krijgen op migratie. De doelen die de regering daarbij nastreeft, zijn: het terugdringen van de instroom van asielzoekers om de asielketen te ontlasten, het beperken van de druk die de asielopvang op de samenleving zet en het goedkoper maken van de asielketen. Het normaliseren van de positie van vergunninghouders in de Nederlandse samenleving sluit daarop aan. Dit wetsvoorstel moet dan ook worden gezien in samenhang met het

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

⁴ NOS, *Sociale huurwoning? In zeker een kwart van de gemeenten wacht je meer dan 7 jaar*, 2021, <https://nos.nl/op3/artikel/2377995-sociale-huurwoning-in-zeker-een-kwart-van-de-gemeenten-wacht-je-meer-dan-7-jaar>.

⁵ Kernpublicatie van het WoON 2021-onderzoek, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32 847, nr. 918, p. 114.

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

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

wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel)⁸, het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet)⁹. Deze maatregelen moeten ertoe leiden dat het aantal te huisvesten vergunninghouders afneemt. Daarnaast moet dit wetsvoorstel gezien worden in samenhang met het voornemen om de taakstelling voor gemeenten inzake de huisvesting van vergunninghouders op basis van de Huisvestingswet 2014 in te trekken.

De invoering van de verschillende maatregelen zorgen mogelijk voor extra uitdagingen binnen de asielketen. Zo is het op korte termijn denkbaar dat onderhavig wetsvoorstel de uitstroom van vergunninghouders uit de asielopvang bemoeilijkt en voor tijdelijke extra druk op de asielopvang zorgt. Om die druk te verminderen en de uitstroom van vergunninghouders te blijven bevorderen, wordt gewerkt aan een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders. 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 hierover een brief naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁰ Het doel van dit samenhangend pakket is dat vergunninghouders zo snel mogelijk uit de opvang stromen om de druk op de opvang te verlagen, in het licht van de genoemde voorgenomen wettelijke maatregelen en dat vergunninghouders deze huisvestingsopties uiteindelijk zonder voorrang kunnen benutten, net als andere woningzoekenden. Daartoe zetten de indieners in op het verruimen van de huisvestingsopties voor vergunninghouders en andere spoedzoekers en het zorgen voor voldoende en betaalbare opvang. Gelijktijdig willen de indieners de positie van vergunninghouders in de samenleving versterken, door hen in staat te stellen zo vroeg mogelijk de taal te leren en aan het werk te gaan. Zo kunnen vergunninghouders sneller integreren en sneller op eigen kracht hun weg vinden in de samenleving.

In dit samenhangend pakket ter ondersteuning van dit wetsvoorstel en de andere wetsvoorstellen waaraan werd gewerkt, voorzien de indieners een zekere fasering in het aanpassen van de asielketen aan het nieuwe gewenste wettelijke kader.

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 willen de indieners bijvoorbeeld dat de regering met gemeenten en corporaties samenwerken om in deze fase meer onzelfstandige woningen te realiseren. Voor de uitbreiding van de woningvoorraad is op dit moment een verscheidenheid aan reguliere financiële instrumenten beschikbaar.

⁸ *Kamerstukken II 2024/25, 36 703.*

⁹ *Kamerstukken II 2024/25, 37 704.*

¹⁰ *Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3457.*

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

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

Daarbij is de huisvesting van gezinnen een opgave die specifieke aandacht vraagt.

Gezinnen vormen (na gezinshereniging) op dit moment in aantallen personen de grootste groep in de huisvestingsopgave van vergunninghouders. Dit verandert mogelijk na inwerkingtreding van het wetsvoorstel twee statusstelsel waarin is opgenomen dat een voorwaarde voor nareis is dat de referent beschikt over huisvesting. De huisvestingsopties die de komende jaren extraworden gerealiseerd zullen in veel gevallen niet passend zijn voor gezinnen met kinderen. Gezinnen met kinderen moeten daarom vooral in de reguliere woningvoorraadhuisvesting vinden. Voorrang op basis van het feit dat deze personen vergunninghouder zijn, is niet langer mogelijk, dus als een gemeente voor deze gezinnen voorrang mogelijk wil maken, zullen zij dit moeten doen voor vergunninghoudersgezinnen en ook andere gezinnen in een 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 woonruimteverdeelstelsel 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 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.

De indieners verwachten dat de instroombeperkende maatregelen, in combinatie met de voorgestelde fasering en de inzet op het uitbreiden van huisvestingsopties en het laten meedoen van vergun in de samenleving, zullen leiden tot een genormaliseerde positie van vergunninghouders ten opzichte van andere woningzoekenden op de woningmarkt. De indieners vertrouwen 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. De indieners willen dan ook dat de regering intensief overleg voert met deze partijen en op verschillende manieren huisvestingsinitiatieven die bijdragen aan het vergroten van het aanbod stimuleert.

2.2 Wijzigingen in de Huisvestingswet 2014

De Huisvestingswet 2014 dient voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. De wet werkt als een gereedchapskist en geeft gemeenten de mogelijkheid om regels vast te stellen over de verdeling van woonruimte, inclusief de regels voor het verlenen van voorrang aan categorieën van woningzoekenden, en het beheer van de woonruimtevoorraad. Daarnaast bevat de wet enkele algemene voorschriften met betrekking tot gemeenten, waaronder de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders die in Nederland een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd hebben aangevraagd en als gevolg daarvan een verblijfsvergunning hebben ontvangen, als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, b, c, of d, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: vergunninghouders).¹¹ Uit de meest recente inventarisatie blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten een huisvestingsverordening met regels over de verdeling van woonruimte heeft vastgesteld, waarbij ongeveer driekwart van deze gemeenten vergunninghouders had opgenomen als urgentiecategorie.¹² De gereedchapskist die de Huisvestingswet 2014 biedt, voorziet dus in de grote behoefte van gemeenten om te kunnen sturen in de verdeling van woonruimte.

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

2.2.1 Werking en uitputtende karakter van de Huisvestingswet 2014

De Huisvestingswet 2014 biedt een uitputtende regeling voor gemeenten inzake het stellen van regels met betrekking tot woonruimteverdeling, waarbij zoveel mogelijk beleidsvrijheid gegeven is aan gemeenten om lokaal maatwerk te kunnen leveren. Dit betekent dat gemeenten niet op andere wijze regels mogen stellen omtrent de toewijzing van woonruimte dan via de Huisvestingswet 2014.¹³ Gemeenten hebben daarbij twee instrumenten, namelijk de huisvestingsverordening en de urgentieregeling.

Gemeenten mogen regels stellen in verband met de verdeling van woonruimte indien dat noodzakelijk is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.¹⁴ Zij kunnen in de huisvestingsverordening alleen die categorieën van woonruimte aanwijzen waaraan schaarste is.¹⁵ De aangewezen woonruimten mogen niet zonder huisvestingsvergunning in gebruik gegeven of genomen worden.¹⁶ Daarnaast kan de gemeente een urgentieregeling vaststellen. Dit kan ook indien er geen schaarste aan woonruimte is in de gemeente. Deze urgentieregeling ziet op woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is. Een aantal gemeenten heeft vergunninghouders aangewezen als urgent woningzoekenden.

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

¹¹ Artikel 28 van de Huisvestingswet 2014.

¹² RIGO, *Stand van de woonruimteverdeling 2025, 2025*.

¹³ Dit volgt uit artikel 4 van de Huisvestingswet 2014.

¹⁴ Artikel 2, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014.

¹⁵ Artikel 7, eerste lid, jo. artikel 2, eerste lid van de Huisvestingswet 2014.

¹⁶ Artikel 8, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014.

verdeling van woonruimte via anterieure overeenkomsten of lokale prestatieafspraken met corporaties.

In de huisvestingsverordening legt een gemeenteraad vast welke criteria gelden voor de verlening van huisvestingsvergunningen.¹⁷ Als er meerdere woningzoekenden in aanmerking komen voor een vrijkomende woonruimte, dan worden vaak bepaalde rangordecriteria gehanteerd om te bepalen welke woningzoekende de woonruimte krijgt. In veel gevallen wordt gewerkt met een vorm van inschrijfduur of wachttijd. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op het instrument van voorrang. Voorrang betekent dat een woningzoekende op basis van andere kenmerken, dan de genoemde rangorde criteria, de woning toegewezen krijgt. Ter illustratie, een woningzoekende behorende tot de in een gemeente vitale beroepsgroep¹⁸ kan op basis van dat kenmerk voorrang krijgen ten opzichte van andere woningzoekenden die mogelijk wel al langer ingeschreven staan. De Huisvestingswet bevat verschillende van dergelijke mogelijkheden voor gemeenten om in de huisvestingsverordening te bepalen dat bepaalde categorieën van woningzoekenden voorrang krijgen. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de voorrang op basis van passendheid¹⁹ of economische en/of maatschappelijke binding²⁰.

2.2.2 Het verbod op voorrang

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

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

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

2.2.3 Samenhang met het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

Dit wetsvoorstel heeft een samenhang met het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuis-

¹⁷ Artikel 9, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014.

¹⁸ Deze mogelijkheid is gebaseerd op artikel 14, derde lid, van de Huisvestingswet 2014.

¹⁹ Artikel 11 van de Huisvestingswet 2014.

²⁰ Artikel 14, tweede lid, van de Huisvestingswet 2014.

vesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting).²¹ Om te kunnen borgen dat bepaalde categorieën urgent woningzoekenden overal in Nederland een gelijke kans hebben op woonruimte, voorziet het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting in het in de Huisvestingswet 2014 opnemen van de verplichting voor gemeenten om een huisvestingsverordening vast te stellen waarin in ieder geval een urgentieregeling is opgenomen²². In die urgentieregeling moeten een aantal verplichte categorieën van urgent woningzoekenden worden opgenomen²³:

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

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting in de Tweede Kamer zijn het amendement-Mooiman²⁴ en het amendement-Grinwis c.s.²⁵ aangenomen. Op basis van het amendement-Mooiman zou alle vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning is verleend op basis van de Vreemdelingenwet 2000 nooit urgentie mogen

²¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 512.

²² Kamerstukken II, 2023/24, 36 512, nr. 3, p. 48 ev.

²³ Artikel II, onderdeel F, van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

²⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 30.

²⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 93.

worden verleend. Dit gaat aanzienlijk verder dan dit wetsvoorstel. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft in een brief aan de Eerste Kamer op 9 september 2025 aangekondigd het amendement Mooiman met een novelle te schrappen.²⁶ In de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat dit onderdeel bij novelle wordt geschrapt zoals aangekondigd.

Het amendement-Grinwis c.s. regelt dat gezinnen zonder vaste verblijfplaats met minderjarige kinderen één van de verplichte urgentie categorieën is die wordt geïntroduceerd met het wetsvoorstel versterking regio volkshuisvesting. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft in een brief aan de Eerste Kamer op 26 augustus 2025²⁷ aangegeven te werken aan een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) om een concreter beeld te krijgen van het aantal gezinnen dat voor deze regeling in aanmerking zou komen en de (on)mogelijkheden om deze groep nader af te bakenen in een ministeriele regeling. Daarnaast worden met deze UDO de uitvoeringseffecten voor gemeenten en de wachttijden voor andere woningzoekenden nader in beeld gebracht.

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

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

Omdat met het onderhavige wetsvoorstel vergunninghouders nadrukkelijk uitgezonderd worden van de door de gemeente vrij te bepalen urgentie categorieën en vergunninghouders eveneens niet als wettelijk verplichte urgentie categorie zijn aangewezen, komen zij na inwerking-treding van beide wetsvoorstellen ook niet in aanmerking voor directe bemiddeling. Door het normaliseren van de positie van vergunninghouders dienen zij zelf te voorzien in huisvesting.

2.3 Vormen van huisvesting/onderdak

Het college van burgemeester en wethouder blijft op basis van de Huisvestingswet 2014 verantwoordelijk voor het zorgdragen voor voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. Zoals aangekondigd in de nadere afspraken over de uitvoering van hoofdstuk 2 van het Hoofdlijnenakkoord²⁸ kabinet Schoof werkte de regering aan een separaat wetsvoorstel voor het afschaffen van de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders.

Het voorzien in voldoende huisvesting voor allen die legaal in Nederland verblijven blijft een grondwettelijke inspanningsverplichting van de verschillende overheden. In dat kader is het van belang dat de overheid

²⁶ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, E.

²⁷ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, D.

²⁸ Kamerstukken II 2024–2025, 19 637, nr. 3304.

zorgt voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de bestaande woonruimte. Volgens artikel 4 van de Huisvestingswet 2014 kunnen uitsluitend bij verordening voor de duur van ten hoogste vier jaar regels worden gesteld met betrekking tot woonruimteverdeling. Enkel op basis van de criteria van de Huisvestingswet 2014 kunnen gemeenten regels stellen inzake woonruimteverdeling, zowel wat betreft de aangewezen huurwoningen van particulieren als deze van woningcorporaties.

Dat de maatregelen uit de Huisvestingswet 2014 uitsluitend kunnen worden opgenomen in een huisvestingsverordening heeft enerzijds te maken met de democratische legitimatie van het nut, de noodzaak, de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen die worden ingezet en anderzijds wordt hiermee de transparantie, openheid en rechtsbescherming voor woningzoekenden bevorderd.²⁹ Dat betekent ook dat de overheid in tijden van grote woningschaarste de gemaakte keuzes over welke groepen wel en geen voorrang krijgen bij woningtoewijzing kan heroverwegen en dat opnieuw kan vaststellen.

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

Zoals toegelicht onder de doelen van dit wetsvoorstel, vinden de indieners naast het normaliseren van de positie van vergunninghouders ook het ontlasten van de asielketen door het uitstromen van vergunninghouders vanuit de asielopvang belangrijk. De indieners stellen zich dan ook ten doel om te zorgen dat ook ondanks het verbod op voorrang, vergunninghouders in staat blijven om huisvesting te vinden. De indieners zetten in die context in op het toevoegen van huisvestingsopties voor verschillende groepen woningzoekenden, zoals woningdelen en opstartwoningen, waardoor de uitstroom uit de opvang wordt bevorderd en verdringing op de woningmarkt wordt tegengegaan. Daarnaast trachten de indieners de positie van vergunninghouders in de samenleving te versterken, door hen in staat te stellen zo vroeg mogelijk de taal te leren, mee te doen in de maatschappij en aan het werk te gaan. Zo kunnen zij ook sneller integreren en meer op eigen kracht hun weg vinden in de samenleving. Op 11 juli 2025 hebben de toenmalige Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, tevens Minister voor Asiel en Migratie, en de Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin dit samenhangende pakket aan maatregelen wordt toegelicht.³⁰

2.3.1 Mogelijkheden huisvesting voor vergunninghouder

Huisvesting in sociale huurwoningen

Van oudsher vindt het overgrote deel van de vergunninghouders huisvesting in een sociale huurwoning in corporatiebezit. Door het verbod op voorrang en de wachtlijsten in de sociale huursector is het niet aannemelijk dat vergunninghouders direct vanuit de asielopvang een sociale huurwoning zullen kunnen huren. Uiteraard kunnen vergunninghouders zich wel vanaf het moment dat zij een verblijfsvergunning krijgen, inschrijven bij een woningcorporatie of woonruimteverdeelt-

²⁹ *Kamerstukken I*, 2013/14, 32 271, C, p. 3.

³⁰ *Kamerstukken II* 2024/25, 19 637, nr. 3457.

systeem en op deze wijze ook wachttijd opbouwen, net als alle andere woningzoekenden. De indieners vinden dit een onderdeel van het stimuleren van de participatie van de vergunninghouders.

Huisvesting in particuliere woonruimte

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

Huisvesting via eigen netwerk

Uit een onderzoek gedaan onder begeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) blijkt dat de belangrijkste reden voor migranten om voor Nederland te kiezen als bestemming het hebben van een bestaand sociaal netwerk is en de mogelijkheden zich te herenigen met de familie of vrienden.³¹ Hieruit volgt dat het aannemelijk is dat een deel van de vergunninghouders beschikt over een bestaand sociaal netwerk in Nederland. De indieners zijn van mening dat voor vergunninghouders – net zoals voor iedere andere woningzoekende – er in beginsel geldt dat sprake is van een eigen verantwoordelijkheid om indien mogelijk te voorzien in de huisvesting bij, bijvoorbeeld, vrienden of familie.

Huisvesting via werk

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

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

2.3.2 Mogelijkheden huisvesting door gemeenten

Voorrang op basis van andere kenmerken

Voorliggend wetsvoorstel introduceert een verbod op voorrang voor vergunninghouders op de grond dat zij een verblijfsvergunning voor asiel hebben. Echter, vergunninghouders hebben, net als andere woningzoekenden, de mogelijkheid om voorrang te krijgen op basis van andere kenmerken, als die daar aanleiding toe geven en de vergunninghouders

³¹ K. Kuscminder e.a., *Irreguliere migratieroutes naar Europa en de factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze van migranten*, 2015, p. 67.

voldoen aan de verder in de huisvestingsverordening opgenomen voorwaarden zoals voor alle woningzoekenden gelden.

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

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

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

Tot slot kan een woningzoekende, dus ook een vergunninghouder, op basis van de lokale huisvestingsverordening voorrang krijgen op basis van economische of maatschappelijke binding aan de woningmarktregio, de gemeente of een deel van de gemeente.³² Binnen deze vorm van voorrang op basis van binding is het mogelijk om ook vitale beroepsgroepen aan te wijzen aan wie voorrang wordt verleend.³³ Om voor voorrang op basis van economische binding in aanmerking te komen, moet een woningzoekende in economische zin gebonden zijn aan de woningmarktregio, de gemeente of een deel van de gemeente indien hij met het oog op de voorziening in het bestaan een redelijk belang heeft zich in die woningmarktregio, die gemeente of dat deel van de gemeente

³² Artikel 14, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014.

³³ Artikel 14, derde lid, van de Huisvestingswet 2014.

te vestigen.³⁴ Om voor maatschappelijke binding in aanmerking te komen, moet de woningzoekende een redelijk, met de plaatselijke samenleving verband houdend belang hebben zich in die woningmarktregio, die gemeente of dat deel van de gemeente te vestigen. Maatschappelijke binding kan ook worden aangetoond als een woningzoekende ten minste zes jaar onafgebroken ingezetene is geweest dan wel gedurende de voorafgaande tien jaar ten minste zes jaar onafgebroken ingezetene is geweest van die woningmarktregio, die gemeente of dat deel van de gemeente.³⁵ Een gemeente mag maximaal bij vijftig procent van de afgegeven huisvestingsvergunningen per categorie van woonruimte voorrang geven op basis van economisch en/of lokale binding.³⁶ Een vergunninghouder kan zodoende wellicht in aanmerking komen voor voorrang op basis van economische of maatschappelijke binding in het geval iemand bijvoorbeeld ergens werk heeft of andere persoonlijke omstandigheden heeft die aan de hierboven beschreven criteria voldoen.

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

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

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

Op dit moment is het echter nog niet gebruikelijk dat vergunninghouders onzelfstandige woonruimte wordt aangeboden.³⁷ Dit komt in belangrijke mate doordat woningcorporaties maar in beperkte mate onzelfstandige woonruimte aanbieden, zowel niet aan vergunninghouders alsook niet

³⁴ Artikel 14, vierde lid, sub a van de Huisvestingswet 2014.

³⁵ Artikel 14, vierde lid, sub b van de Huisvestingswet 2014.

³⁶ Artikel 14, tweede lid, van de Huisvestingswet 2014.

³⁷ Platform31, *Woningdeelstrategieën voor woningcorporaties*, 2024, <https://www.platform31.nl/artikelen/woningdeelstrategieen-voor-woningcorporaties/>.

aan andere woningzoekenden. De indieners vinden het belangrijk dat woningdelen voor alle woningzoekenden gemakkelijk wordt en meer aangeboden wordt. Woningdelen is immers, zeker in deze tijd van schaarste, een goed alternatief voor onder meer alleenstaanden en past bij de ambitie van de indieners om de bestaande woonvoorraad beter te benutten. Om deze overgang te faciliteren, geldt voor één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een uitzondering van het verbod op voorrang voor vergunninghouders die gehuisvest worden in onzelfstandige woonruimten.

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

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

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

Doorstroomlocaties

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

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

2.4 Reikwijdte van het voorstel

Gemeenten

Het instellen van een verbod op voorrang voor vergunninghouders op de grond dat zij vergunninghouder zijn, is van toepassing op alle gemeenten. Voor gemeenten die vergunninghouders in hun huisvestingsverordening als categorie van urgent woningzoekenden hebben opgenomen, betekent dit verbod dat dit deel van de huisvestingsverordening van rechtswege na inwerkingtreding van het verbod vervalt. Uit de laatste inventarisatie met data uit 2021 blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten dat jaar een urgentieregeling had, waarbij ongeveer driekwart van deze gemeenten vergunninghouders had opgenomen als urgentiecategorie.³⁸ Daarnaast betekent het voor deze gemeenten dat zij op alternatieve wijze invulling zullen moeten geven aan de taakstelling voor zolang deze nog geldt.

Vergunninghouders

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

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

Aantallen met voorrang gehuisveste vergunninghouders

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

De taakstelling voor de eerste helft van 2025 betrof 17.700 te huisvesten vergunninghouders. Door de achterstand van 12.165 waarmee de taakstellingsperiode voor de tweede helft van 2024 werd afgesloten, was de totale opgave voor de eerste helft van 2025 ca. 30.000 te huisvesten vergunninghouders.³⁹ Op 27 maart 2025 is de taakstelling (exclusief de eerder opgelopen achterstand) voor de eerste helft van 2025 bijgesteld naar 15.000 te huisvesten vergunninghouders, omdat na evaluatie is geconcludeerd dat het daadwerkelijk aantal verleende vergunningen/inwilligingen achter bleef bij wat eerder werd voorzien.⁴⁰ Voor de tweede helft van 2025 is de taakstelling vastgesteld op 13.000 te huisvesten vergunninghouders. Dit is nog exclusief de eerder opgelopen achterstand die ook in de eerste helft van 2025 niet is weggewerkt.

Wanneer wordt gekeken naar het toewijzingspercentage van het jaarlijks vrijgekomen sociale huurwoningen aan vergunninghouders, stelt wiskundige en cultureel antropoloog dr. Jan van de Beek dat er een vergelijking gemaakt moet worden met de groep waarmee vergunning-

³⁸ Companen, *Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen*, 2022.

³⁹ Bron: Overzicht huisvesting statushouders (COA), met peildata 1 juli (eerste halfjaar) en 1 januari (tweede halfjaar). De cijfers kunnen verschillen van rapportages met een andere peildatum.

⁴⁰ Prognose aantal te huisvesten vergunninghouders (Stcrt. 2025, 11181).

houders daadwerkelijk concurreren – namelijk woningzoekenden in Nederland van onder de 65, 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 het CBS⁴¹. 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. Sommige vrijgekomen woningen zijn bijvoorbeeld voor doorstromers of specifieke doelgroepen zoals ouderen gereserveerd. Bovenstaande benadering vergelijkt de toewijzing aan vergunninghouders met alle mutaties in de vrijgekomen voorraad woonruimten in corporatiebezit. Hierbij worden ook verschuivingen tussen corporatiewoningen en woonruimten die alleen toegankelijk zijn voor bepaalde doelgroepen, zoals ouderen, meegeteld. Vergunninghouders die uitstromen uit een asielopvang concurreren met woningzoekenden die nog geen corporatiewoning huren en daarom zou ook de vergelijking worden getrokken met deze, kleinere groep.

In dit licht bezien doet de benadering van Van de Beek meer recht aan de ervaren verdringing op de sociale huurmarkt en achten de indieners de druk die vergunninghouders leggen op de beschikbare sociale huurvoorraad aanzienlijk.

Comply or explain

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

3. Verhouding tot hoger recht

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

In artikel 22, tweede lid, van de Grondwet, is bepaald dat de bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg van de overheid is. Volgens de memorie van toelichting bij de grondwetswijziging werden in het licht van wat hier te lande algemeen als maatschappelijke verworvenheid en als plicht van de overheid ten aanzien van de ontplooiing van de mens wordt ervaren, bepalingen opgenomen die vooral betrekking hebben op waarborgen voor onder andere de woongelegenheid.⁴² Dit betreft niet slechts het aantal woningen, maar ook de kwaliteit, veiligheid

⁴¹ CBS, *7 procent vrijgekomen corporatiewoningen in 2022 naar statushouders*, 2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/10/7-procent-vrijgekomen-corporatiewoningen-in-2022-naar-statushouders>.

⁴² *Kamerstukken II 1975/76*, 13 873, nr. 3, p. 1.

en gezondheid ervan.⁴³ Het artikel ziet ook op «voldoende betaalbare woonegelegenheden».⁴⁴

Het grondrecht geeft echter geen recht op een woonruimte, maar het beleid moet erop gericht zijn dat er slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende wooneenheden zou bestaan.⁴⁵ Daarnaast biedt de Huisvestingswet 2014 aan gemeenten, in geval van schaarste aan bepaalde categorieën van woonruimte, mogelijkheden om de onevenwichtige verdelingseffecten tegen te gaan.

Het recht op huisvesting is ook opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)⁴⁶, waarin lidstaten de verplichting op zich hebben genomen om passende maatregelen te nemen om dit recht te respecteren, te beschermen, te promoten en te vervullen. Het IVESCR kent geen individueel klachtrecht waardoor de betekenis van deze bepaling voornamelijk verder wordt ingevuld door middel van aanbevelingen van het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR). In deze aanbevelingen is het recht op huisvesting gepreciseerd als bescherming tegen het ontnemen van eigendom, beschikbaarheid van diensten, materialen, faciliteiten en infrastructuur, betaalbaarheid, bewoonbaarheid, toegankelijkheid, locatie en culturele geschiktheid, waarbij aandacht moet zijn voor de speciale noden van kansarme groepen. Ook in andere internationale verdragen is aandacht voor het recht op huisvesting. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan artikel 21 van Verdrag betreffende de status van vluchtelingen⁴⁷ en artikel 27, derde lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)⁴⁸ Op Europees vlak is het recht op huisvesting opgenomen in artikel 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest.⁴⁹ Hoewel het ESH een klachtrecht kent, zijn de uitspraken van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) niet bindend. Indien geoordeeld wordt dat een lidstaat een bepaling van het ESH niet nakomt, kan het Comité van Ministers van de Raad van Europa een aanbeveling doen aan de lidstaat. Ook kunnen uitspraken van het ECSR-betekenis hebben bij de uitleg van andere wel eenieder verbindende bepalingen uit verdragen, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM). Hoewel in het EVRM geen recht op huisvesting is opgenomen, oordeelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) regelmatig over kwesties die betrekking hebben op huisvesting in het kader van het recht op eerbiediging van privéleven⁵⁰ en het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen.⁵¹

⁴³ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 873, nr. 3, p. 14.

⁴⁴ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 461.

⁴⁵ Bunschoten, *Tekst & Commentaar Grondwet*.

⁴⁶ Artikel 11, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

⁴⁷ As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to refugees lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

⁴⁸ States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.

⁴⁹ Met het oog op de doeltreffende uitoeffening van het recht op huisvesting, hebben de lidstaten zich verbonden maatregelen te nemen om de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen, dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen en de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van eenieder.

⁵⁰ Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

⁵¹ Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het recht op huisvesting is een inspanningsverplichting van de overheid om te voorzien in voldoende huisvesting en niet een individueel recht op het krijgen van een woning. Slechts in zeer schrijnende gevallen wanneer een ingezetene geheel afhankelijk is van de overheid zou het onthouden van iedere vorm van onderdak mogelijk in strijd kunnen zijn met het EVRM of het IVRK. De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten instrumenten die bedoeld zijn voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.⁵² Op basis daarvan kan aan woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is voorrang worden gegeven.⁵³ Op basis daarvan kan aan woningzoekenden met onder meer een handicap, medische indicatie, of die verblijven in de maatschappelijke opvang door de gemeente in de huisvestingsverordening voorrang worden gegeven op de grond van die medische indicatie of omdat ze feitelijk dakloos zijn. Dit geldt uiteraard niet alleen voor reguliere woningzoekenden, maar evengoed voor vergunninghouders die zich in deze situatie bevinden. De indieners zijn van mening dat hiermee voldaan is aan de mensenrechtelijke verplichting van het recht op huisvesting.

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

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

Uit het eerste lid van artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn⁵⁴ volgt dat de lidstaten ervoor zorg moeten dragen dat personen die internationale bescherming genieten toegang tot huisvesting hebben, onder vergelijkbare voorwaarden als andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven. Uit het tweede lid volgt dat lidstaten zich in moeten spannen om discriminatie van personen die internationale bescherming genieten te voorkomen en hen op het gebied van toegang tot huisvesting gelijke kansen te bieden. Deze bepalingen stellen alleen dat de toegang tot huisvesting voor vergunninghouders onder vergelijkbare omstandigheden moet plaatsvinden als die van andere legaal verblijvende derdelanders.

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

⁵² Artikel 2 van de Huisvestingswet 2014.

⁵³ Artikel 12 van de Huisvestingswet 2014.

⁵⁴ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 31 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2011, L 337/9).

Uit de Kwalificatierichtlijn volgt dat de lidstaten gehouden zijn ervoor te zorgen dat personen die internationale bescherming genieten – in dit geval vergunninghouders – toegang genieten tot onderwijs⁵⁵, arbeid⁵⁶, sociale voorzieningen⁵⁷ en gezondheidszorg⁵⁸ onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de lidstaat die de bescherming heeft toegekend. Eveneens moeten lidstaten toegang bieden tot integratieprogramma's⁵⁹. Uit artikel 21 van het VN-Vluchtelingenverdrag volgt dat staten rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden.⁶⁰

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

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

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

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

Op grond van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)⁶¹ erkent de Staat het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling.⁶² Uit het IVRK volgen burgerlijke, politieke, sociale, economische en culturele rechten voor kinderen, en (inspannings)verplichtingen voor Staten om deze rechten te eerbiedigen en waarborgen.⁶³ Dit betekent dat bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving en beleid in Nederland rekening moet worden gehouden met de rechten van kinderen op korte en op lange termijn.

De Staat moet, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen nemen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen

⁵⁵ Artikel 17 van de Richtlijn 2011/95/EU (PbEU 2011, L 337/9).

⁵⁶ Artikel 26 van de Richtlijn 2011/95/EU (PbEU 2011, L 337/9).

⁵⁷ Artikel 29 van de Richtlijn 2011/95/EU (PbEU 2011, L 337/9).

⁵⁸ Artikel 30 van de Richtlijn 2011/95/EU (PbEU 2011, L 337/9).

⁵⁹ Artikel 34 van de Richtlijn 2011/95/EU (PbEU 2011, L 337/9).

⁶⁰ Artikel 21 van het op 28 juli 1951 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1951, 131).

⁶¹ Het op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 1990, 46).

⁶² Artikel 27, eerste lid, van het IVRK.

⁶³ Artikel 2 van het IVRK.

dit recht te verwezenlijken, en indien de behoefte daaraan bestaat, voorzien in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.⁶⁴ Aanvullend geldt dat Staten passende maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat kinderen die als vluchteling worden beschouwd, ongeacht of zij door hun ouders of anderen worden begeleid, passende bescherming en humanitaire bijstand krijgen bij het genot van de in het Kinderrechtenverdrag beschreven rechten.⁶⁵

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

Met betrekking tot de opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt voorzien in begeleiding en opvang door stichting Nidos. Voor minderjarige kinderen die samen zijn met meerderjarige asielzoekers in Nederland aankomen wordt voorzien in opvang door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Voor het voorzien in reguliere huisvesting zijn de indieners van mening dat het primair tot de verantwoordelijkheid van de ouders van minderjarige kinderen behoort om zorg te dragen voor de huisvesting die volgt op de opvang. Dit is ook in lijn met het tweede lid van artikel 27 van het IVKR, waarin bepaald is dat de ouder(s) van het kind, de primaire verantwoordelijkheid hebben voor het waarborgen van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind. Deze zorgplicht van de ouders geldt immers ook voor andere ingezetenen van Nederland.

Wel geldt voor de overheid de verantwoordelijkheid om in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen te nemen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken.⁶⁶ Zo kunnen ouders en voogden van minderjarige vergunninghouders op gelijke wijze gebruik maken van voorzieningen als kinderbijslag en huurtoeslag. Hieruit volgt volgens de indieners echter geen verplichting voor de overheid om voor deze groep in huisvesting te voorzien. Deze zorgplicht van de ouders geldt immers ook voor andere ingezetenen van Nederland.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen wordt om die reden geen bijzondere bepaling of afwijking van het verbod op voorrang voorgesteld en geldt de route naar huisvesting zoals die zijn toegelicht in onderdeel 2.3.1 en 2.3.2 van deze memorie van toelichting. Voor minderjarige vergunninghouders die worden opgevangen door Nidos geldt dat zij recht behouden op opvang tot hun achttiende. Hierna behoort het tot hun eigen verantwoordelijkheid om in woonruimte te voorzien, net als dat geldt voor andere jongvolwassenen in Nederland.⁶⁷

Een vergunninghouder die vanwege ziekte of handicap bijzondere huisvesting behoeft, kan net als andere gelijkaardige woningzoekenden op die grond mogelijk wel in aanmerking komen voor urgentie. Daarnaast

⁶⁴ Artikel 27, derde lid, van het IVRK.

⁶⁵ Artikel 22, eerste lid, van het IVRK.

⁶⁶ Artikel 27, vierde lid, van het IVRK.

⁶⁷ Dit is in lijn met het IVRK, daar de in het IVRK vervatte rechten betrekking hebben op mensen jongeren dan achttien jaar, zoals volgt uit Artikel 1 van het IVRK.

staat het gemeenten vrij om in hun huisvestingsverordening urgentie categorieën op te nemen ten behoeve van de huisvesting van gezinnen met minderjarige kinderen in het algemeen, of indien een beperktere afbakening gewenst zou zijn, (dreigend) dakloze gezinnen met minderjarige kinderen. Het daarbij aanbieden van urgentie aan (dreigend dakloze) gezinnen met minderjarige kinderen omwille van het feit dat ze vergunninghouder zijn, is niet mogelijk, omdat de indieners vinden dat daarmee een situatie van ongelijke behandeling ten opzichte van andere gezinnen met minderjarige kinderen zou blijven bestaan. Wel kan een gemeente ervoor kiezen om voorrang te geven aan alle (dreigend dakloze) gezinnen met minderjarige kinderen die geen huisvesting hebben en niet terecht kunnen in andere voorzieningen.

Het voorgestelde verbod op voorrang zou ertoe kunnen leiden dat minderjarige kinderen langer verblijven in opvanglocaties. In algemene zin kan worden gesteld dat voor de ontwikkeling van het kind het verblijf in reguliere huisvesting de voorkeur geniet boven verblijf in een asielzoekerscentrum of andere opvanglocatie. Daarbij is het zo dat de aanhoudende capaciteitsdruk op het COA gevolgen heeft voor de veiligheid, gezondheid en de ononderbroken ontwikkeling van kinderen op bepaalde COA-locaties, en daarmee de verwezenlijking van de rechten geborgd in het IVKR.⁶⁸ Hierbij speelt de grote woningnood in Nederland een belangrijke rol.

De indieners beoordelen de desondanks mogelijke negatieve consequenties als proportioneel en aanvaardbaar. Het doel van de indieners is om de bestaande situatie – die de indieners beschouwen als een vorm van onrechtvaardige positieve discriminatie van nieuwkomers – te beëindigen.⁶⁹ Daarnaast vinden de indieners dat de regering moet inzetten op het verlagen van de instroom van asielzoekers, het weerbaarder maken van het COA tegen pieken in de opvang en het verbeteren van de veiligheid middels diverse pilotprojecten en nieuwe regelgeving.⁷⁰ Daarnaast vinden de indieners dat de regering moet inzetten op het vergroten van de woningvoorraad via verschillende (financiële) maatregelen.

3.4 Gelijke behandeling

Het rechtsbeginsel van gelijke behandeling is vervat in verschillende rechtsbronnen, waaronder artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 van het EVRM, artikel 1 van het twaalfde protocol bij het EVRM, artikel 26 van het IVBPR⁷¹, en de Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, is het Handvest eveneens van toepassing, aangezien dit wetsvoorstel ziet op verplichtingen vastgelegd in de Kwalificatierichtlijn. In dat licht is het discriminatieverbod neergelegd in artikel 21 van het Handvest eveneens van belang.

De Huisvestingswet 2014 bevat instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste te bestrijden. Zoveel als mogelijk wordt de nadere invulling en toepassing

⁶⁸ Brief aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 19 april 2023, 4613694, <https://www.igj.nl/onderwerpen/zorg-voor-asielzoekers/documenten/brieven/2023/05/03/inspecties-veiligheid-en-ontwikkeling-kinderen-asielopvang-nog-steeds-in-gevaar>.

⁶⁹ Zie hierover verder paragraaf 3.4.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2024/2025, 19 637, nr. 3342.

⁷¹ Het op 16 december 1996 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1969, 99).

van deze instrumenten overgelaten aan de gemeente zelf. Op deze wijze kunnen ze lokaal maatwerk bieden. Tot op heden is er geen categorie van woningzoekenden in de Huisvestingswet 2014 aangewezen waaraan de gemeenteraad geen voorrang mag geven. Met dit wetsvoorstel wordt zo een verbod op het verlenen van urgentie aan een bepaalde groep woningzoekenden geïntroduceerd. Dit wetsvoorstel ontnemt gemeenten de mogelijkheid tot expliciete begunstiging van vergunninghouders ten opzichte van andere woningzoekenden om het feit dat ze vergunninghouders zijn. Gemeenten kunnen vergunninghouders daarnaast nog altijd urgentie verlenen onder dezelfde voorwaarden als die gelden voor woningzoekenden met de Nederlandse nationaliteit en legaal in Nederland verblijvende woningzoekenden met een andere nationaliteit.

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft bij een advies op een initiatiefwetsvoorstel van het lid Kops⁷² opgemerkt dat het ontnemen van de mogelijkheid vergunninghouders expliciet te begunstigen formeel niet in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling, maar dat er desondanks wel reden kan zijn te veronderstellen dat er sprake is van indirect onderscheid, omdat er verschillen bestaan tussen de positie van vergunninghouders en «reguliere» woningzoekenden, aangezien vergunninghouders een beperkt sociaal netwerk zouden hebben en minder wachttijd hebben kunnen opbouwen.⁷³ Indien er sprake is van een dergelijk onderscheid volgt uit het internationaalrechtelijk en grondwettelijk geborgde beginsel van gelijke behandeling dat voor een dergelijk onderscheid een voldoende objectieve en redelijke rechtvaardiging moet bestaan.

De indieners erkennen dat er in het algemeen kan worden gesteld dat er verschillen bestaan tussen de positie van vergunninghouders en andere woningzoekenden. De indieners merken wel op dat van deze verschillen niet in alle gevallen sprake is. Zo zijn er ook vergunninghouders die wel beschikken over een sociaal netwerk en zijn er even goed andere woningzoekenden die daar niet over beschikken. Even goed komt het voor dat andere woningzoekenden later in hun leven weinig wachttijd hebben, omdat zij zich in een latere fase van hun leven hebben ingeschreven.

De opgenomen verbodsbepaling ziet enkel op vergunninghouders. Hiermee wordt er indirect onderscheid gemaakt naar nationaliteit en etniciteit. Artikel 1 van de Grondwet waarborgt gelijke behandeling in gelijke gevallen. Het garandeert geen recht op gelijke uitkomst in alle individuele gevallen. Het recht maakt voortdurend onderscheid (bijvoorbeeld leeftijds grenzen, inkomensklassen), maar dat onderscheid moet altijd te rechtvaardigen zijn. Met dit verbod wordt het huidige onderscheid tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden beëindigd. In de huidige situatie komt het voor dat vergunninghouders sneller een woning wordt toegewezen dan andere woningzoekenden die reeds langer ingeschreven staan. De indieners vinden deze situatie onwenselijk en niet te rechtvaardigen, omdat het enkel zijn van vergunninghouder onvoldoende grond is om voorrang te krijgen op overige woningzoekenden. Deze situatie is onwenselijk. Daarom vinden de indieners een verbod om voorrang te verlenen op grond van het feit dat men vergunninghouder is gerechtvaardigd.

Net als andere woningzoekenden kunnen vergunninghouders voorrang krijgen indien zij op grond van andere eigenschappen urgent woningzoekend zijn.

⁷² Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4.

⁷³ Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4.

3.5 Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging

Op grond van artikel 7 van Richtlijn 2003/86/EG Van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (gezinsherenigingsrichtlijn) kan de lidstaat bij het beoordelen van een verzoek tot gezinshereniging van een subsidiair beschermde vergunninghouder⁷⁴ deze verzoeken het bewijs te leveren waaruit blijkt dat diegene beschikt over huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden.

Het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel⁷⁵ regelt dat voor de nareis van gezinsleden van vreemdelingen met subsidiaire bescherming aanvullende vereisten zullen gelden ten opzichte van de huidige situatie. Een afgeleide asiilvergunning zal alleen aan de nareizigers worden verleend indien de vergunninghouder met subsidiaire bescherming onder andere zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan en huisvesting.

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

4.1 Gevolgen voor burgers

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

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

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

4.2 Gevolgen voor decentrale overheden

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

⁷⁴ Subsidiaire bescherming wordt toegekend aan een onderdaan van een derde land die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade, zoals geregeld in artikel 2 van de Kwalificatierichtlijn.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2024/25, 36 703*

4.2.1 Gevolgen interbestuurlijk toezicht

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

Indien wordt geconstateerd dat er sprake is van taakverwaarlozing van een in medebewind opgedragen taak door een orgaan van de gemeente, dan kan gedeputeerde staten besluiten om over te gaan tot indeplaatsstelling. Zolang de huisvestingstaakstelling van kracht is, is het college van iedere gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting van vergunninghouders en houdt het provinciebestuur toezicht op de uitvoering van deze taak.

Het proces van indeplaatsstelling is voor het Rijk beschreven in het beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Hoewel dit document de provinciebesturen niet bindt, hebben veel provinciebesturen een vergelijkbaar beleidskader voor zichzelf vastgesteld. Hierin is veelal eenzelfde proces beschreven. Indien er sprake is van taakverwaarlozing, vindt eerst bestuurlijk overleg plaats. Als het bestuurlijk overleg leidt tot de voorgeschreven taakuitvoering, stelt het college van gedeputeerde staten eerst een redelijke termijn waarbinnen de gemeente moet voldoen aan haar wettelijke taak.⁷⁶ Indien aan deze termijn niet wordt voldaan, treft het college van gedeputeerde staten op kosten van de gemeente de maatregelen die nodig zijn om de taakverwaarlozing te beëindigen. In dat geval wordt door gedeputeerde staten voorzien in de uitvoering van de wettelijke taak die eigenlijk door het college van burgemeester en wethouders uitgevoerd had moeten worden.

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

Indien een gemeenteraad in de huisvestingsverordening na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een voorrangsregeling voor vergunninghouders, op de grond dat zij vergunninghouder zijn, opneemt, kan dit bij koninklijk besluit worden vernietigd.⁷⁷ Indien een besluit naar oordeel van de burgemeester in aanmerking komt voor vernietiging, doet deze hiervan, door tussenkomst van gedeputeerde staten, mededeling aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁷⁸ Tegen een besluit tot vernietiging staat de mogelijkheid tot rechtstreeks beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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

⁷⁶ Deze wettelijke verplichting volgt uit artikel 124, tweede lid, van de Gemeentewet.

⁷⁷ De grondslag voor de mogelijkheid tot vernietiging van een besluit ligt in artikel 268 van de Gemeentewet.

⁷⁸ Artikel 273, eerste lid, van de Gemeentewet.

4.2.2 Gevolgen taken en bevoegdheden gemeentebesturen
Op grond van artikel 122 van de Gemeentewet komen bepalingen in gemeentelijke verordeningen te vervallen indien bij wet in dat onderwerp wordt voorzien te vervallen. De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft op grond van artikel 121 van de Gemeentewet ten aanzien van dit onderwerp gehandhaafd voor zover zij niet met de wet in strijd zijn. Voor huisvestingsverordeningen waarin wordt voorzien in een voorrangregeling voor vergunninghouders op basis van het feit dat ze vergunninghouder zijn, die zijn vastgesteld voor het moment van inwerkingtreding van deze wet, geldt dat deze bepalingen van rechtswege vervallen op grond van artikel 122 van de Gemeentewet.

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

Tot het moment waarop de taakstelling vervalt, blijft het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de huisvesting van vergunninghouders. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de gemeente geen privaatrechtelijke instrumenten mag gebruiken om hiermee aan woonruimteverdeling te doen. De Huisvestingswet 2014 is een uitputtende regeling waarin is bepaald dat een gemeente alleen mag sturen op de verdeling van woonruimte door middel van een huisvestingsverordening.⁷⁹ Indien een gemeente privaatrechtelijke instrumenten zou inzetten, anders dan in het kader van woonruimteverdeling, dan moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden toegepast.

4.2 Gevolgen inburgering

Voor een goede start van vergunninghouders in Nederland, is inburgering belangrijk. Vanwege het stagneren van de huisvesting begint de inburgering nu al in azc's. Wanneer de huisvestingstaakstelling wordt geschrapt, dient een ander aangrijppunt voor de wet inburgering gevonden te worden. Gelet op de verbondenheid tussen inburgering en de huisvestingstaakstelling is dit noodzakelijk.

5. Uitvoering

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

Uit de laatste inventarisatie uit 2021 blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten een huisvestingsverordening met urgentieregeling heeft vastgesteld, waarbij ongeveer driekwart van deze gemeenten ook vergunninghouders als categorie van urgent woningzoekenden heeft opgenomen.⁸⁰

⁷⁹ Artikel 4, sub a, van de Huisvestingswet 2014.

⁸⁰ Companen, *Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021*, 29 maart 2022.

6. Toezicht en handhaving

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

7. Financiële gevolgen

Huurtoeslag

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

Kosten asielopvang

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

8. Evaluatie

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

9. Advies en consultatie

Dit wetsvoorstel is van 17 februari 2025 tot en met 16 maart 2025 in openbare internetconsultatie geweest.⁸¹ Gelijktijdig met de internetconsultatie is ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk om advies gevraagd en is aan het COA gevraagd om een uitvoeringstoets te doen.

⁸¹ <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reacties>.

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

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

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

Helemaal mee eens. Beide groepen moeten huisvesting krijgen. Er dient daarbij geen onderscheid in prioritering te worden gemaakt. Het is absurd dat mensen die in Nederland zijn geboren en veelal belasting betalen, tot hun 30e op een huis moeten wachten.⁸²

Het wordt hoognodig tijd dat de voorrangsregeling voor statushouders ingetrokken wordt! Jongeren zitten «vast» bij hun ouders omdat ze geen woning kunnen vinden en daarmee hun leven niet écht kunnen beginnen. Statushouders kiezen ervoor om naar Nederland te komen; de gewone Nederlander heeft het te doen met de huidige woningmarkt. Deze wet lost de woningnood niet op, maar wel de ongelijkheid die nu gaande is. Het is niet uit te leggen.⁸³

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

Ja mensen zullen dat langer in een azc moeten wonen, maar wij zijn ook met zijn Allen gedwongen om met exen, ouders of andere ongewenste situaties te dealen tot we eindelijk een woning toegewezen krijgen. De meeste azc's zijn echt prima qua verblijf, de noodopvang even daargelaten. Inschrijfduur en geluk bij loting hebben, dat is zoals het hoort als je hier in Nederland een woning zoekt. Ook voor mensen met een status.⁸⁴

Uitstekend wetsvoorstel. Statushouders dienen zich net als ieder ander in te schrijven bij hun betreffende woningcorporatie. Iedere nieuwe inschrijving komt dan op de wachtlijst wat volkomen eerlijk is voor iedereen die ook op die wachtlijst staat. Hopelijk komt dit wetsvoorstel door de beide kamers en is Nederland een stuk eerlijker geworden.⁸⁵

⁸² Openbare reactie ingediend op 17 februari 2025 <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/c0f08fe1-a656-4378-bc31-607833c1bfbf>.

⁸³ Openbare reactie ingediend op 17 februari 2025 <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/6f7b929c-bbfd-4170-86df-67dc4923be07>.

⁸⁴ Openbare reactie ingediend op 18 februari 2025 <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/6c66d622-93bf-491b-85d4-4b679daf55dd>.

⁸⁵ Openbare reactie ingediend op 18 februari 2025 <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/28df06f7-feaa-4491-8113-4fb655de53d3>.

Dit wetsvoorstel zal de integratie van de statushouders in Nederland bevorderen. Je leert het beste door zelf te doen. Als een asielzoeker verblijfsvergunning krijgt, kan hij zelfstandig opzoek naar geschikte woonruimte. Door zelf opzoek te moeten gaan naar een geschikte woonruimte zal het zijn zelfstandigheid bevorderen en zal hij ook leren hoe je een woning moet zoeken. Dit proces zal zijn integratie bevorderen. De statushouder zal dan net zoals alle andere migranten die naar Nederland komen geen uitzondering krijgen en zelf opzoek moeten gaan naar geschikte woonruimte. Bovendien zal dit wetsvoorstel voor een gelijke behandeling zorgen tussen de statushouders en de Nederlanders. Nu worden de statushouders met voorrang geplaatst terwijl je als Nederlander jezelf moet inschrijven en vele jaren moet wachten om te kunnen reageren op een geschikte woning. Dat is in mijn ogen pure discriminatie.⁸⁶

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

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

9.1 Adviescollege Toetsing Regeldruk

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

9.2 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

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

Uitvoerbaarheid in brede zin

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

⁸⁶ Openbare reactie ingediend op 13 maart 2025 <https://www.internetconsultatie.nl/nieuweregelsinzakehuisvestingvergunninghouders/reactie/3623c31b-19e7-418a-b6c3-47c18d662a16>.

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

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

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

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

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

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

Om de uitstroom uit de opvang te bevorderen doen de indieners ten eerste een beroep op de zelfredzaamheid van vergunninghouders. Zo kunnen zij allereerst een beroep doen op hun netwerk en vrienden of familie, kunnen ze zelf mogelijk huren (onzelfstandig, bij een hospita, of regulier) of kopen, of kunnen zij eventueel een beroep doen op hun werkgever als zij werk hebben. Om extra aanbod te creëren voor diverse doelgroepen, onderzoeken de indieners de mogelijkheden om (opstart)woningen voor verschillende doelgroepen te realiseren. Verder stimuleren de indieners de realisatie van doorstroomlocaties via de Bekostigingsregeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties van de Minister van Asiel en Migratie.

Het wetsvoorstel bevat, onder meer in reactie op de geuite zorgen door onder meer het COA, een tijdelijke uitzondering op het verbod op voorrang voor vergunninghouders voor onzelfstandige woonruimten. Bovenstaande maatregelen dragen bij aan het behouden en bevorderen van de uitstroom van vergunninghouders die nog in COA-opvang verblijven totdat het nieuwe asiel- en migratiestelsel volledig is doorgevoerd en effect sorteert.

Inburgering en participatie

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

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

Diverse vragen en onduidelijkheden

Het COA geeft aan dat de memorie van toelichting zorgt voor enkele vragen en onduidelijkheden en ontvangt graag nadere toelichting op het begrip flexibele opstartwoning, de gevolgen voor de taakstelling, doorstroomlocaties, woning delen, urgentie op basis van maatschappelijk of economische binding en hervestiging.

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

9.3 Overige reacties

9.3.1 Hoofdpijnen van het voorstel

Haalbaarheid van huisvesting vergunninghouders

De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC), de Nederlandse Orde van Advocaten (NoVA), een aantal gemeenten (waaronder Rotterdam), verschillende corporaties en burgers stellen dat vergunninghouders geen sociaal netwerk hebben en mede vanwege hun taalachterstand niet zelfredzaam zijn bij het zelfstandig vinden van woonruimte. Tevens kunnen deze vergunninghouders in de meeste gevallen niet terecht bij vrienden of familie. Onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), VluchtelingenWerk Nederland, Movisie, een

groot aantal gemeenten verspreid over het hele land, meerdere corporaties, Divosa, de Woonbond en meerdere burgers verwachten dat de huisvestingsmogelijkheden genoemd in de memorie van toelichting niet toereikend zijn om vergunninghouders binnen afzienbare termijn van onderdak te voorzien. Ook wordt wat hen betreft niet duidelijk op welke aanname de indieners dat baseren. De genoemde alternatieven achten zij om verschillende redenen bovendien als onwenselijk. Ook zien zij het realiseren van nieuwe locaties als een kostbare vorm van huisvesting. Zij vragen de indieners eerst voldoende effectieve en werkbare alternatieven te realiseren voor dit wetsvoorstel inwerking treedt. Volgens de *Refugee Resettlement Advisory Group Nederland (RRAG)* zijn de genoemde alternatieven niet realistisch voor hervestigde vluchtelingen. De *NOvA* merkt op dat de beslistermijn in de asielprocedure is opgeschort tot 15 maanden en dat deze in de praktijk vaak wordt overschreden. Zij geven aan dat een vergunninghouder vaak meer dan een jaar in Nederland aanwezig is en zich dan pas als woningzoekende op de woningmarkt kan begeven. Zij adviseren dat een vergunninghouder zich met ingang van zijn vergunningsdatum in zou moeten kunnen schrijven als woningzoekende.

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

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

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

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

Uitbreiden woningvoorraad

Een aantal *burgers* en *ZoWonen* (namens 22 Limburgse woningcorporaties) stellen voor om alternatieve vormen van huisvesting te ontwikkelen waaronder containerwoningen, portocabines, flexwoningen, alsmede leegstaande gebouwen te transformeren. Ook wordt voorgesteld om in te zetten op huisvesting van vergunninghouders via woningdelen. Daarnaast wordt verwezen naar maatregelen om de doorstroom te verbeteren, bijvoorbeeld door scheefwonen aan te pakken. Veel reacties vinden het belang van het bouwen van meer (sociale huur) woningen de echte oplossing van het probleem. Meerdere *gemeenten*, *corporaties*, *burgers* en *de Woonbond* stellen dat de huidige woningnood niet wordt veroorzaakt door een teveel aan vergunninghouders maar door een tekort aan sociale woningen. Daarnaast wordt door *ZoWonen* en meerdere *burgers* gewezen op het belang van het aanpakken van de stikstofproblematiek en het verkorten van procedures voor woningbouw, zodat er meer gebouwd kan worden. Ook wordt aangedrongen op een oplossing voor problemen zoals netcongestie en uitdagingen op het gebied van flora en fauna. Daarnaast benoemen verschillende reacties dat veel corporaties op de middellange termijn tegen de grenzen van hun investeringscapaciteit aanlopen. Hierdoor is er een groot risico op het stagneren van de woningbouw in het sociale en betaalbare segment en vragen om met structurele oplossingen te komen. De *gemeente Castricum* geeft aan dat beschikbare middelen gestapeld moeten kunnen worden. Zo moet het gebruik van de stimuleringsregeling SFT mogelijk zijn in combinatie met de eenmalige bijdrage van 30.000 euro ten behoeve van de onzelfstandige huisvesting van vergunninghouders. Daarnaast vindt die gemeente dat de Wet vaste huurcontracten op gespannen voet staat met de inzet op tijdelijke huisvesting, die vraagt om meer flexibiliteit in huurcontracten. De *gemeente Oost-Gelre* merkt op dat ze door het wetsvoorstel kortetermijnoplossingen moeten gaan creëren die niet stroken met hun lange termijn woonagenda.

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

Doorstroomlocaties

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

Het *Regioteam de Baronie*⁸⁷ stelt doorstroomlocaties als alternatief worden voorgesteld, maar dat deze zonder structurele financiering vaste opvanglocaties zonder perspectief op doorstroming worden. Daarnaast hebben veel gemeenten al een enorme uitdaging voor het realiseren van reguliere opvangplekken. Ook zorgen doorstroomlocaties voor clustering van vergunninghouders, terwijl het beter is ze te spreiden de gemeente. De *Adviesraad Migratie* vindt het logisch dat de indieners het idee van «tussenvoorzieningen» opnieuw leven wil inblazen. De *regio Noordost-Brabant* denkt dat gemeenten geen doorstroomlocaties zullen optuigen,

⁸⁷ Bestaande uit burgemeesters en wethouders van de gemeenten Altena, Breda, Drimmelen, Geertruidenberg, Etten-Leur, Oosterhout en Zundert.

omdat het wetsvoorstel het niet mogelijk maakt voor de vergunninghouder om uit te stromen naar een woning. Verschillende gemeenten benoemen de extra kosten voor de opvang en het realiseren van tijdelijke huisvestingslocaties in relatie tot het «ravijnjaar». Daarnaast geeft de *gemeente Castricum* aan er investeringskrediet nodig is om deze projecten op te starten. De *samenwerkende corporaties van Rivierenland* wijzen op de financiële gevolgen van de toepassing van tijdelijke opvangvoorzieningen.

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

Aantallen met voorrang gehuisveste vergunninghouders

Verschillende reacties van onder meer *gemeenten*, *Werkgroep Kind in AZC* en *burgers* gaan in op de aantallen met voorrang gehuisveste vergunninghouders, de aantallen vrijkomende woningen en de mutatiegraad in hun gemeente of, in het geval van een corporatie, hun woningbezit. Uit de door hen aangedragen cijfers trekken enkele respondenten de conclusie dat er geen sprake is van verdringing. De *Woonbond* merkt op dat onduidelijk is hoeveel statushouders met voorrang gehuisvest worden en stelt dat het wetsvoorstel te weinig feitelijke informatie bevat over de vermeende noodzaak ervan. Onder meer de *gemeente Nijmegen* stelt vast dat door het verbod op voorrang de wachttijd voor andere woningzoekenden slechts beperkt zal verminderen.

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

Samenhang met de taakstelling

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

De *NOvA* geeft aan dat de memorie van toelichting melding maakt van het feit dat de indieners voornemens zijn de taakstelling te schrappen, maar dat dit op geen enkele manier wordt geconcretiseerd. *VluchtelingenWerk Nederland* vindt dat het afschaffen van de taakstelling de solidariteit tussen gemeenten ondermijnt. De *gemeente Oude IJsselstreek*

waarschuwt ervoor dat als de taakstelling wordt afgeschaft, gemeenten de regie verliezen op de huisvesting van vergunninghouders.

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

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

Samenhang met maatregelen asiel en migratie

De *Adviesraad Migratie* en de *M50*⁸⁸ constateren de indieners verschillende maatregelen treft en aankondigt die betrekking hebben op het huisvesten van vergunninghouders. De raad benadrukt het belang van consistentie in de verschillende wetgeving en maatregelen die zijn aangekondigd. Ook het *IPO* vindt dat en stelt dat dit leidt tot verwarring en inefficiëntie. De *VNG, enkele gemeenten* en *Divosa* vinden dat de maatregelen en beleidsvoornemens beter doordacht moeten worden. De *Amsterdamse woningcorporaties* geven aan dat het intrekken van de taakstelling en van de Spreidingswet zal leiden tot verstopping van de asielketen. Een *burger* denkt dat gemeenten mogelijk geen uitvoering zullen geven aan deze wet in verband met een regeling van de Minister van Asiel en Migratie waarbij zij voor de huisvesting van een vergunninghouder een bedrag van 30.000 euro ontvangen. Een aantal gemeenten en burgers vinden dat het wetsvoorstel haaks staat op deze eenmalige bijdrage. *Meerdere burgers* menen dat deze stimuleringsregeling moet worden beëindigd en vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de uitgangspunten van de Spreidingswet. Een *aantal burgers* stellen vragen bij de kwaliteit van deze wetgeving, omdat niet in kaart is gebracht wat het probleem werkelijk is en hoe groot dit is. Zij vragen hoeveel meer woningen er beschikbaar komen voor mensen die niet vergunninghouder zijn en wat de gevolgen zijn voor de huisvesting van vergunninghouders.

⁸⁸ De M50 is een netwerk van middelgrote gemeenten.

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

9.3.2 Gevolgen van het wetsvoorstel

Uitstroom uit opvangcentra

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

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

Gevolgen voor inburgering en integratie

De VNG vindt dat dit voorstel de regierol van gemeenten bij de inburgering ondermijnt. Ook verwachten zij dat de inburgering later van start zal gaan. Gemeenten lopen een financieel risico, omdat het allerminst zeker is dat een gekoppelde vergunninghouder woonruimte vindt in de gemeente. Dit punt wordt ook onderschreven door de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), Divosa en vele gemeenten. Ook enkele gemeenten vinden dat vertraging bij de inburgering ertoe leidt dat

vergunninghouders langduriger afhankelijk worden van sociale voorzieningen. *Divosa* benadrukt dat de evaluatie van de Wet inburgering 2013 heeft aangetoond dat het niet realistisch is om aan te nemen dat vergunninghouders volledig zelfstandig hun weg kunnen vinden in Nederland. Het *CvRM* stelt dat in de memorie van toelichting niet op een zorgvuldige wijze inzicht wordt gegeven in de samenhang met andere wetten. De *Regio Stedendriehoek* geeft aan dat de voorrangsregeling gemeenten in staat stelt om vergunninghouders te huisvesten tussen andere Nederlanders, wat essentieel is voor hun integratie en participatie. Zonder stabiele huisvesting is het onmogelijk om aan het werk te gaan, onderwijs te volgen of in te burgeren. Ook de *Provincie Limburg*, *meerdere gemeenten*, de *Provinciale regietafel Drenthe*, *VluchtelingenWerk Nederland*, de *RRAG*, *Movisie*, de *Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF)*, de *NRTO* en een *aantal burgers* wijzen hierop. Meerdere *vergunninghouders* beschrijven uit eigen ervaring de negatieve invloed van een langdurig verblijf in de asielopvang op hun inburgering en integratie.

De indieners vinden het van belang dat vergunninghouders zo spoedig mogelijk inburgeren. Om deze reden wordt gewerkt aan een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders. Dit pakket met flankerend beleid werkt ondersteunend aan onder meer deze voorgenomen wijziging van de Huisvestingswet 2014. Hierbij hebben de indieners oog voor de mogelijkheden van de vergunninghouder en de uitvoerbaarheid van de taakstelling, zolang deze nog bestaat, en de verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de Wet inburgering 2021.

Gevolgen voor leefbaarheid en kwetsbare wijken

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

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

Gevolgen ten aanzien van polarisatie en stigmatiserende effecten

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

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

Gevolgen voor gezinshereniging

De Adviesraad Migratie vindt dat dit wetsvoorstel in samenhang moet worden gezien met het invoeren van een huisvestingsvereiste voor subsidiair beschermden.⁸⁹ De combinatie van de huisvestingsvereiste voor deze groep vergunninghouders met het verbod op voorrang, leidt ertoe dat het voor subsidiair beschermden feitelijk voor onbepaalde tijd onmogelijk wordt om te voldoen aan de nareisvoorwaarden en daardoor onevenredig lang van hun gezinsleden gescheiden zullen zijn. Volgens de Adviesraad Migratie levert dit strijd op met het recht op gezinshereniging zoals neergelegd in de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het CvRM merkt op dat bij het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel, evenmin als bij onderhavig wetsvoorstel, wordt ingegaan op de samenhang tussen de huisvestingseis en het verbod op voorrang. Het college vindt dat dit op gespannen voet staat met het recht op respect voor gezinsleven, als vervat in artikel 8 van het EVRM en artikel 9 van het IVRK. Het CvRM merkt voorts op dat de eisen voor gezinshereniging alleen gelden voor subsidiair beschermde vluchtelingen, en niet aan vluchtelingen die een vergunning hebben op basis van het VN-vluchtelingenverdrag, en dat er hierom sprake kan zijn van strijd met artikel 8 van het EVRM in combinatie met artikel 14 van het EVRM.

⁸⁹ Deze voorgenomen wijziging is opgenomen in het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel (Kamerstukken II 2024/2025, 36 703).

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

9.3.2 Verhouding tot hoger recht

Recht op huisvesting

De *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, *Aedes, Vluchtelingenwerk Nederland*, *UAF* en het *CvRM* verwijzen in hun reactie op het recht op huisvesting en de verantwoordelijkheden van de overheid ten aanzien van dit recht.⁹⁰ Zo wordt gesteld dat het recht op behoorlijke huisvesting een fundamenteel mensenrecht is voor iedereen, en dat de overheid bij wet verantwoordelijk is voor voldoende, betaalbare, kwalitatief goede en passende huisvesting, met speciale aandacht voor mensen in de meest kwetsbare situaties, en dat de gemeente rekening moet kunnen houden met inwoners voor wie met spoed woonruimte noodzakelijk is en dat voor statushouders ook geldt dat er geen alternatieve woonruimte voorhanden is. Meerdere partijen merken op dat het wetsvoorstel in strijd zou zijn met het recht op huisvesting, waarbij onder meer het *CvRM* meent dat de overheid niet kan verlangen dat «ouders die gevlucht zijn en hun leven in Nederland nog niet hebben kunnen opbouwen» op eigen kracht moeten voorzien in huisvesting. Het *CvRM* meent dat indien vergunninghouders nog langer in ondermaatse opvangvoorzieningen verblijven, die al jarenlang niet aan de Opvangrichtlijn voldoen, dat zeer schadelijke gevolgen heeft voor het welzijn, de veiligheid en de gezondheid van deze mensen en de toegang en continuïteit van zorg- en onderwijsvoorzieningen onder druk zet, omdat ze vaak moeten verhuizen naar andere locaties. Tevens kan de voorgestelde maatregel tot gevolg hebben dat vergunninghouders dakloos worden en op straat belanden, hetgeen in strijd is met artikel 11 van het IVESCR. *Vluchtelingenwerk Nederland* stelt dat op grond van de Kwalificatierichtlijn statushouders een gelijke toegang moet worden gegeven tot sociale voorzieningen en integratievoorzieningen⁹¹ en dat huisvesting hiervoor noodzakelijk is, omdat het leefgeld dat in opvangcentra wordt verstrekt «ver onder bijstandsniveau» ligt, en omdat vanuit de opvangsetting bovendien maar beperkte toegang is tot de arbeidsmarkt of beroepsopleidingen en dat de inburgering ook pas echt kan starten in de gemeente. *UAF* verwijst naar een eerder advies van de Raad van State op de initiatiefwet-Kops, waarin werd opgemerkt dat een verbod op voorrang erop zou neerkomen dat vergunninghouders vrijwel geen zicht zouden hebben op passende huisvesting.⁹² De *UNHCR* adviseert om de huidige praktijk te behouden en vluchtelingen niet expliciet uit te sluiten als een hele groep omdat de laatste cijfers zouden aantonen dat slechts 6% van de sociale woningen aan vluchtelingen wordt verstrekt, en dat vluchtelingen juist extra obstakels ondervinden bij het vinden van woonruimte vanwege beperkte financiële middelen, taalbarrières, discriminatie en gebrek aan kennis over huurprocessen.

De *Woonbond* vindt het pijnlijk dat in de memorie van toelichting bij de mogelijkheden tot huisvesting wordt gewezen op de daklozenopvang en stelt dat het aanbieden van daklozenopvang in plaats van reguliere huisvesting als strijdig moet worden gezien met de grondwettelijke taak

⁹⁰ Hierbij wordt onder meer verwezen naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en artikel 22 van de Grondwet.

⁹¹ Artikel 29 en 34 van de Kwalificatierichtlijn.

⁹² Kamerstukken II 2021/22, 35 914, nr. 4.

tot het bieden van voldoende huisvesting en het recht op huisvesting, zoals vastgelegd in diverse mensenrechtelijke verdragen en ook de aanpak van het Nationaal Actieplan Dakloosheid, waarin het principe «wonen eerst» is omarmd. Daarnaast stelt de Woonbond dat het onderbrengen van vergunninghouders in de daklozenopvang significant duurder is dan reguliere huisvesting.

Het recht op huisvesting is een zorgplicht voor de overheid, die ertoe strekt dat de overheid maatregelen neemt om dakloosheid te voorkomen. De indieners merken op dat het recht op huisvesting niet alleen geldt ten aanzien van vergunninghouders, maar dat indieners ook een zorgplicht hebben ten aanzien van andere woningzoekenden. Daarom is het huidige en vorige regeringsbeleid gericht het realiseren van nieuwe woonruimte, bijvoorbeeld door woningbouw, transformatie, flexwoningen en het beter benutten van de bestaande voorraad, maar ook op het zorgen voor een eerlijke verdeling van de beschikbare woonruimten. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de positie van vergunninghouders ten opzichte van andere woningzoekenden te normaliseren.

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

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

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

Gelijke behandeling

Het CvRM, de UNHCR, de NOvA en Vluchtelingenwerk Nederland gaan in hun reactie in op de verhouding van het wetsvoorstel tot het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie. Zo wordt gesteld dat het verbod op voorrang voor vergunninghouders een indirect onderscheid maakt op basis van nationaliteit en etniciteit en dat vluchtelingen de enige groep mensen zijn die expliciet in het wetsvoorstel worden uitgesloten van voorrang bij toegang tot huisvesting. De UNHCR stelt dat het expliciet

verbieden van gemeenten om vluchtelingen als gehele groep en uitsluitend op basis van hun status als vluchteling urgente toegang tot huisvesting te verlenen discriminatie kan opleveren. Het CvRM meent dat de onderbouwing van de rechtvaardiging van deze indirecte discriminatie in de memorie van toelichting ontbreekt. Daarnaast mist het College een onderbouwing waarom vergunninghouders niet voldoen, én in geen enkele gemeente op enig moment zullen voldoen, aan het wettelijke inhoudelijke criterium dat hun woonbehoefte dringend noodzakelijk is.⁹³ Verder mist het College in het kader van de proportionaliteit een overzicht van de alternatieven die onderzocht zijn om mogelijke verdringing van reguliere woningzoekenden tegen te gaan en waarom minder verreichende maatregelen zoals onder meer verlaging van de taakstelling of toezicht op aanwijzingsgronden voor urgenten niet voldoen. Meerdere partijen, waaronder de *Regio Zaanstreek-Waterland*, de *AFWC*, *VluchtelingenWerk Nederland* en de *NOvA* menen dat vluchtelingen in een ongelijke positie verkeren, die ertoe strekt dat zij in het algemeen een minder gunstige of meer kwetsbare positie hebben op de woningmarkt. Zo wordt gesteld dat zij geen mogelijkheid hebben gehad om wachttijd op te bouwen, niet beschikken over een sociaal netwerk en niet fulltime kunnen werken omdat ze inburgeringsplichtig zijn. De *NOvA* raadt het invoeren van dit wetsvoorstel dan ook af, omdat vergunninghouders hiermee in een sterk nadelige positie zouden komen te staan ten opzichte van niet-vergunninghouders. Het CvRM stelt dat het recht op huisvesting een basisvoorwaarde is voor de realisatie van andere mensenrechten, zoals het recht op arbeid, onderwijs, water, participatie, gezondheid en de eenheid van het gezin en verwijst daarbij naar de relevantie van de artikelen 26, 27, 30, 32 en 34 van de Kwalificatierichtlijn. De *NOvA* merkt op dat onder omstandigheden een verplichting voortvloeit uit het EVRM en het Unierecht om positieve maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat personen gelijk worden behandeld. Het wetsvoorstel zou vergunninghouders juist in een ongelijke positie brengen en daarom strijdig zijn met artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn, artikel 34 van de Kwalificatieverordening en artikel 21 van het Vluchtelingenverdrag. Ook *UAF* verwijst naar artikel 27 van de Kwalificatierichtlijn. Een *gemeente*, een *lokale politieke partij* en verschillende *burgers* voeren aan dat de huidige situatie, waarin vergunninghouders voorrang krijgen op «reguliere» woningzoekenden juist een vorm van ongelijke behandeling is. Zij menen dat Nederlandse burgers in de huidige situatie bij het vinden van woonruimte worden achtergesteld en dat dit wetsvoorstel eraan bijdraagt dat aan deze situatie een einde komt. Enkele *burgers* benoemen daarbij ook dat de huidige situatie van ongelijke behandeling een aanzuigende werking zou hebben. Enkele *burgers* geven ook aan dat het wetsvoorstel niet ver genoeg zou gaan, en stellen dat toegang voor vergunninghouders tot sociale huurwoningen zou moeten worden beperkt, of dat kinderen met de Nederlandse nationaliteit voorrang zouden moeten krijgen op een sociale huurwoning.

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

De rechtvaardiging van dit verbod is volgens de indieners gelegen in het doel van het beëindigen van momenteel voorkomende situaties van positieve discriminatie. Met dit verbod wordt het huidige onderscheid tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden beëindigd. In de huidige situatie komt het voor dat vergunninghouders sneller een woning

⁹³ Artikel 12, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014.

wordt toegewezen dan andere woningzoekenden die reeds langer ingeschreven staan. De indieners blijven bij het standpunt dat deze situatie onwenselijk en niet te rechtvaardigen is, omdat het enkel zijn van vergunninghouder onvoldoende grond is om voorrang te krijgen op overige woningzoekenden. Daarom vinden de indieners een verbod om voorrang te verlenen op grond van het feit dat men vergunninghouder is, gerechtvaardigd. De opmerkingen met betrekking tot gelijke behandeling hebben niet geleid tot wijziging van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting.

Kinderrechten

Het CvRM, de Adviesraad Migratie, de NOvA, de UNHCR, verschillende gemeenten, Stichting Nidos, Vluchtelingenwerk Nederland, Werkgroep Kind in AZC, de RRAG en UAF hebben in hun reactie gewezen op de gevolgen van het wetsvoorstel voor kinderen en de verhouding tot het IVRK. Volgens Stichting Nidos moet de overheid op grond van artikel 24 van het IVRK ervoor zorgen dat alle kinderen gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de samenleving. De genoemde organisaties vinden dat het langer verblijven in een opvang of in de geschetste alternatieven grote gevolgen heeft voor kinderen. Zo wordt gesteld dat langer verblijf in opvangfaciliteiten en frequente verplaatsingen een nadelige impact hebben op de geestelijke gezondheid van vluchtelingen en negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkeling en het welzijn van deze kinderen.⁹⁴ Ook verschillende gemeenten hebben hierop gewezen, mede omdat hierover geen afspraken gemaakt mogen worden in de prestatieafspraken met woningcorporaties. Eveneens wordt gesteld dat kinderen in deze grootschalige (nood)opvanglocaties «ernstig risico op blijvende en mogelijk onherstelbare schade» lopen.⁹⁵ De Adviesraad Migratie, de NOvA, Vluchtelingenwerk Nederland en de RRAG verwijzen in hun reactie naar de zorgplicht voor de Staat op grond van artikel 27 van het IVRK. Zo wordt gesteld dat dit wetsvoorstel in strijd is met de in artikel 27, derde lid, van het IVRK vervatte verplichting om passende maatregelen te nemen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen hun rechten met name op het gebied van voeding, kleding en huisvesting te verwezenlijken. Ook wordt opgemerkt dat de zorgplicht voor ouders op grond van het IVRK niet absoluut is, maar geldt naar vermogen en binnen de grenzen van financiële mogelijkheden. Stichting Nidos benadrukt dat het wetsvoorstel ervoor kan zorgen dat er minder vervolghuisvesting voor jongvolwassen vergunninghouders beschikbaar komt, en deze groep hierdoor noodgedwongen opvangplekken van het Nidos bezet zal houden, waardoor minderjarige asielzoekers langer in grootschalige (nood)opvanglocaties moeten verblijven. Het CvRM en de Werkgroep Kind in AZC merken op dat, op grond van artikel 3 van het IVRK, bij gezinnen met kinderen het belang van het kind een eerste overweging dient te zijn en dat de Staat er alles aan dient te doen om ervoor te zorgen dat zij toegang hebben tot adequate huisvesting.

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

⁹⁴ Reports Inspection Justice and Security (<https://www.inspectie-jenv.nl/toezichtgebieden/migratie>) and Inspection Health and Youth (<https://www.igj.nl/>), Factsheet uitkomsten toezicht asielopvang 2024.

⁹⁵ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Zorg aan asielzoekers is verbeterd, omstandigheden voor kinderen en kwetsbare groepen nog steeds vol risico's*, 26 februari 2025, www.igj.nl.

Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om dit mee te laten wegen bij het bepalen van de voorwaarden voor het verlenen van urgentieverklaringen. Als gemeenten hiervoor kiezen, moeten zij een urgentiecategorie aanwijzen in hun urgentieregeling op basis waarvan zij gezinnen met minderjarige kinderen, ongeacht of het om gezinnen met vergunninghouders gaat of om gezinnen met personen met de Nederlandse nationaliteit, urgentie mogen verlenen. Daarbij wordt een gelijk speelveld behouden tussen verschillende gezinnen met kinderen. Daarnaast kan een gemeente in de huisvestingsverordening bepalen dat voorrang wordt gegeven op basis van passendheid.⁹⁶ Hiermee kunnen gezinnen met minderjarige kinderen mogelijk sneller gehuisvest worden. De indieners verwachten dat hiermee wordt voorzien in de huisvestingsbehoefte van deze groep woningzoekenden.

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

De indieners onderschrijven het belang van een stabiele opvangsituatie voor kinderen, waarbij wordt voorkomen dat kinderen regelmatig worden verplaatst en worden opgevangen in noodopvanglocaties. In de Kamerbrief van 15 januari 2025⁹⁷ heeft de Minister van Asiel en Migratie een aantal maatregelen aangekondigd om de situatie in de COA-opvang te verbeteren. Deze maatregelen zullen ook een verbetering inhouden voor minderjarige kinderen.

In een aantal reacties wordt benoemd dat de overheid een zorgplicht heeft ten aanzien van minderjarige kinderen die in de COA-opvang verblijven. De indieners gaan uit van de primaire verantwoordelijkheid van ouders om naar vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden zorg te dragen voor de huisvesting van hun minderjarige kinderen⁹⁸ en dat de overheid in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen moet nemen om ouders hierbij te ondersteunen.⁹⁹ Dit volgt uit artikel 22 van het IVRK.

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

⁹⁶ Artikel 11 van de Huisvestingswet 2014.

⁹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3342.

⁹⁸ Artikel 27, tweede lid, van het IVRK.

⁹⁹ Artikel 27, derde lid, van het IVRK.

minder alleenstaande minderjarige vergunninghouders huisvesting zullen zoeken op het moment dat zij meerderjarig worden.

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

Indien vergunninghouders die een groot gezin vormen, huisvesting zoeken, dan kan het voorkomen dat zij, net als andere grote gezinnen, op basis van de grootte van de woonruimte in verhouding tot de omvang van het gezin, voorrang kunnen krijgen.¹⁰⁰

9.3.3 Interbestuurlijke verhoudingen

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

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

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

9.3.4 Overige reacties

Consultatieperiode

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

¹⁰⁰ Artikel 11 Huisvestingswet 2014.

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

Overgangsrecht

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

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

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

Urgentie en het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

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

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

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

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

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

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking per koninklijk besluit. De indieners zijn voornemens dit voorstel zo snel als mogelijk in werking te laten treden, met inachtneming van de vaste verandermomenten.

Voor het wetsvoorstel geldt dat niet in overgangsrecht is voorzien. Bepalingen uit bestaande huisvestingsverordening waarin bij wet wordt voorzien komen op grond van artikel 122 van de Gemeentewet van rechtswege te vervallen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

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

A

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

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

In het nieuwe vijfde lid wordt geregeld dat, in afwijking van het voorgestelde vierde lid, de gemeenteraad kan besluiten voorrang te verlenen aan vergunninghouders voor onzelfstandige woonruimte. Het betreft een tijdelijke uitzondering, zoals nader zal worden toegelicht onder onderdeel

«B». Deze tijdelijke uitzondering op het verbod op voorrang dient om de uitstroom uit de asielzoekerscentra te faciliteren en als instrument voor gemeenten om aan de taakstelling te voldoen, zolang deze nog geldt.

B

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

Artikel II

Dit artikel voorziet in een samenloopbepaling met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. In het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting wordt vastgesteld dat iedere gemeente een urgentieregeling moet vaststellen. In dat wetsvoorstel worden een aantal categorieën van urgente woningzoekenden toegevoegd aan de nu reeds verplichte urgentiecategorieën. De gemeenteraad behoudt op basis van dat wetsvoorstel echter de mogelijkheid om zelf aan een aanvullende categorieën van woningzoekenden urgentie te verlenen. In die urgentieregeling moeten ten minste de op basis van dat wetsvoorstel verplichte urgentiecategorieën worden opgenomen. Tot de verplichte urgentiecategorieën behoren niet de vergunninghouders op basis van dat wetsvoorstel.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting heeft de Tweede Kamer een amendement aangenomen waarin is voorgesteld artikel 12 van de Huisvestingswet 2014 te wijzigen.¹⁰¹ De Eerste Kamer is op 9 september 2025 per brief geïnformeerd over het feit dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening begonnen is met de voorbereiding van een wetsvoorstel (novelle) waarmee dit amendement verwijderd wordt uit het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting.¹⁰² De samenloopbepaling bepaling opgenomen in artikel II gaat uit van de situatie waarin dit amendement is verwijderd.

Artikel III

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

Artikel IV

De inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden met in acht name van de systematiek van de vaste verandermomenten¹⁰³ en daarbij zal ook rekening gehouden worden met de termijn die gemeenten nodig hebben om hun verordeningen hierop te kunnen aanpassen.

Keijzer

¹⁰¹ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 512, nr. 30.

¹⁰² *Kamerstukken I 2024/25*, 36 512, E, p. 2.

¹⁰³ Aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Claassen
Clemminck