No.W04.16.0014/I 's-Gravenhage, 3 maart 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 3 februari 2016, no.2016000191, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beëindigt de voorziening in de Huisvestingswet 2014 die bepaalt dat bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan vreemdelingen die in Nederland een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd hebben aangevraagd en als gevolg daarvan een verblijfsvergunning hebben ontvangen (hierna: vergunninghouders).[[1]](#footnote-1)

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft opmerkingen over de motivering van het verschil in behandeling tussen vergunninghouders en reguliere woningzoekenden en verzoekt onder meer aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor vergunninghouders om vanuit de alternatieve huisvesting door te stromen naar reguliere huisvesting.

1. Inleiding

Ingevolge de Huisvestingswet 2014, zoals deze thans luidt, kan de gemeenteraad bepalen dat voor één of meer daarbij aangewezen categorieën woonruimte bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is. De wet erkent drie categorieën personen als woningzoekenden die voorrang moeten hebben als de gemeenteraad in de huisvestingsverordening van deze mogelijkheid gebruik maakt. Naast vergunninghouders gaat het om woningzoekenden die verblijven in een voorziening voor tijdelijke opvang van personen die in verband met problemen van relationele aard of geweld hun woonruimte hebben verlaten en woningzoekenden die mantelzorg verlenen of ontvangen.[[2]](#footnote-2) Ook bepaalt de Huisvestingswet 2014 dat een bij huisvestingsverordening geregelde voorrang voor woningzoekenden met een economische of maatschappelijke binding niet geldt jegens vergunninghouders.[[3]](#footnote-3)

Het voorstel schrapt vergunninghouders als wettelijke urgentiecategorie om verdringing van reguliere woningzoekers door de verhoogde instroom van vergunninghouders op de sociale huurwoningmarkt te voorkomen. Dit kan het voor gemeenten moeilijker maken om te voldoen aan de taakstelling die zij overeenkomstig de Huisvestingswet 2014 krijgen opgelegd.[[4]](#footnote-4) Dit klemt temeer omdat deze taakstelling, als gevolg van het groeiende aantal vergunninghouders dat voor het eerst naar woonruimte zoekt, hoger is dan voorheen.[[5]](#footnote-5)

Er zijn in principe twee manieren waarop gemeenten hiermee om kunnen gaan. Allereerst kunnen gemeenten op basis van de Huisvestingswet 2014 alsnog in de huisvestingsverordening voorrang verlenen aan vergunninghouders. Als gemeenten dat op grote schaal doen, brengt het voorstel in feite nauwelijks een verandering teweeg. Dan is slechts de verantwoordelijkheid voor de beslissing om voorrang te verlenen verlegd van centraal naar decentraal niveau en heeft dit voorstel geen gevolgen voor de wijze van huisvesting van vergunninghouders en de wachtlijsten voor reguliere woningzoekenden.

Een andere manier voor gemeenten om aan hun taakstelling te voldoen is het verschaffen van alternatieve huisvesting. De toelichting stelt: “Het wetsvoorstel beoogt vooral om andere vormen van huisvesting voor deze groep in beeld te brengen om zodoende reguliere woningzoekenden op de markt van de sociale huisvesting zoveel mogelijk te ontzien.”[[6]](#footnote-6) De huisvestingsvoorziening die aan (een deel van de) vergunninghouders ter beschikking kan worden gesteld, heeft een sober karakter om de kosten voor de samenleving die voortkomen uit de hoge instroom van vergunninghouders te beteugelen. De huisvestingsvoorziening dient zodanig te worden toegepast dat de kostendelersnorm kan worden toegepast (ten minste vier meerderjarige vergunninghouders in één huisvestingsvoorziening). Ook dient er in de huisvestingsvoorziening geen recht op huurtoeslag te ontstaan.[[7]](#footnote-7)

2. Gelijke behandeling

Als gevolg van het wetsvoorstel hebben vergunninghouders ingevolge de wet geen voorrang meer op reguliere woningzoekenden. In plaats daarvan kunnen gemeenten hen alternatieve, sobere huisvesting aanbieden. Wel heeft dit tot gevolg dat een onderscheid lijkt te worden gemaakt tussen vergunninghouders en reguliere woningzoekenden wat betreft de aard van de huisvesting die ter beschikking wordt gesteld. Dit onderscheid is direct gebaseerd op de verblijfstitel van de betrokken persoon en indirect op de nationaliteit van de vergunninghouder. Eigen aan de categorie van vergunninghouders is immers dat zij uitsluitend vreemdelingen betreft. Daarbij is wel van belang dat vergunninghouders op zoek zijn naar huisvesting vanuit een andere uitgangspositie dan reguliere woningzoekenden. Vergunninghouders zitten nog in de opvang die bedoeld is om asielzoekers te huisvesten. Zij dienen deze opvang te verlaten om plaats te maken voor anderen en zo spoedig mogelijk in de Nederlandse samenleving te integreren.

Het voorstel motiveert, gelet op het recht op gelijke behandeling zoals dat is vastgelegd in de Grondwet en verdragen,[[8]](#footnote-8) onvoldoende dat de met het voorstel samenhangende vormen van onderscheid objectief gerechtvaardigd zijn door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn, in die zin dat er een redelijke verhouding is tussen doel en middelen.[[9]](#footnote-9) Daarbij merkt de Afdeling op dat een toename van het aantal vergunninghouders op zichzelf onvoldoende reden vormt voor een ongelijke behandeling tussen vergunninghouders en anderen wat betreft de soort huisvesting die hen ter beschikking wordt gesteld. Aandacht moet worden besteed aan de omvang van de toename van asielzoekers en vergunninghouders, de (on)mogelijkheden om vergunninghouders reguliere huisvesting te verschaffen, de mogelijke gevolgen voor de opvang in asielzoekerscentra alsmede voor de reguliere woningzoekenden, en de dringendheid van de situatie. Voorts zou de motivering in ieder geval blijk moet geven van het tijdelijk karakter van de alternatieve huisvesting en de mogelijkheden voor vergunninghouders om vanuit de alternatieve huisvesting door te stromen naar reguliere huisvesting zodra die woonruimte beschikbaar is.[[10]](#footnote-10)

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande nader te motiveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,

1. Artikel 1, eerste lid, onderdeel g, Huisvestingswet 2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 12, derde lid, Huisvestingswet 2014. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 16, onderdeel a, Huisvestingswet 2014. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel 28 Huisvestingswet 2014 bepaalt: Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. [↑](#footnote-ref-4)
5. Prognose aantal te huisvesten vergunninghouders, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Staatscourant nr. 32914, 30 september 2015. [↑](#footnote-ref-5)
6. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie in dit kader Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2083 en de Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders (Stcrt. 2015, nr. 45925). [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM, artikel 21 EU-Handvest, artikel 26 IVBPR. [↑](#footnote-ref-8)
9. EHRM 30 september 2003, nr. 40892/98 (Koua Poirrez/ Frankrijk). [↑](#footnote-ref-9)
10. De Afdeling wijst op artikel 21 van het VN-Vluchtelingenverdrag en artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2011/95/EU **van het Europees Parlement en de Raad van 13 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 (PB 2011, L 337)** op grond waarvan Nederland er voor moet zorgen 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. [↑](#footnote-ref-10)