No.W04.15.0344/I 's-Gravenhage, 16 november 2015

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

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 1 oktober 2015 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Klaveren tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met het laten vervallen van de gemeentelijke plicht om zorg te dragen voor opvang van asielzoekers, met memorie van toelichting.

Het voorstel beëindigt de voorziening in de Huisvestingswet 2014 die bepaalt dat bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben verkregen (hierna: vergunninghouders). Daarnaast wordt de door de Minister van Veiligheid en Justitie halfjaarlijks opgelegde gemeentelijke taakstelling met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders afgeschaft.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt vast dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de implicaties van het voorstel voor de huisvesting van vergunninghouders, de opvangmogelijkheden voor asielzoekers en vergunninghouders en de rol van gemeenten bij de opvang, begeleiding en integratie van vergunninghouders. Dit, terwijl op enigerlei wijze zal moeten zijn voorzien in huisvesting van vergunninghouders en de rol van gemeenten bij de opvang, begeleiding en integratie door het voorstel kan worden belemmerd. Hierdoor geeft de toelichting geen blijk van een zorgvuldige afweging van alle bij het voorstel betrokken belangen. De Afdeling adviseert het voorstel alsnog overtuigend te motiveren en indien dit niet mogelijk is, van het voorstel af te zien.

1. De implicaties van het voorstel

Wanneer asielzoekers een verblijfsvergunning krijgen is het de bedoeling dat zij het asielzoekerscentrum verlaten en reguliere huisvesting vinden. Dit maakt ruimte voor asielzoekers die nog in procedure zijn en bevordert de integratie van vergunninghouders in de Nederlandse samenleving.[[1]](#footnote-1) Om ervoor te zorgen dat vergunninghouders op korte termijn nieuwe huisvesting vinden, is in de Huisvestingswet 2014 een voorrangspositie van vergunninghouders opgenomen bij de verlening van huisvestingsvergunningen in de zin dat als de gemeenteraad in de huisvestingsverordening bepaalt dat voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden waarvoor voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is, behoren vergunninghouders in ieder geval tot deze woningzoekenden.[[2]](#footnote-2) Daarnaast zijn de gemeenten verplicht om op basis van halfjaarlijkse taakstellingen vergunninghouders te huisvesten.[[3]](#footnote-3) Het voorstel schrapt deze bepalingen.

Het voorstel hangt samen met de grote toename van het aantal personen dat in Nederland asiel aanvraagt en een verblijfstatus verkrijgt. Als gevolg hiervan neemt de behoefte aan opvang door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) sterk toe. De bezetting van het COA is gestegen van 24.800 personen in januari 2015 tot 37.000 personen in oktober 2015. De opvang bij het COA is echter onvoldoende om de hoge instroom en de achterblijvende uitstroom van vergunninghouders op te vangen. Begin oktober 2015 verbleven bijna 2.000 personen in noodopvanglocaties. Voor heel 2015 wordt rekening gehouden met een totale asielinstroom van tussen de 50.000 en 60.000 en een bezetting in de opvang van bijna 50.000 aan het einde van het jaar.

Voor die asielzoekers die een verblijfsvergunning wordt verleend, zal huisvesting in gemeenten moeten worden gevonden. Voor 2015 gaat het om een groep van 20.200 vergunninghouders. In 2016 zal het naar verwachting een groep van 43.000 vergunninghouders betreffen.[[4]](#footnote-4) Nu gaat ongeveer 6 procent van alle vrijkomende sociale huurwoningen naar vergunninghouders. Dit percentage loopt mogelijk op tot ongeveer 10 procent.[[5]](#footnote-5)

Uit de toelichting spreekt de zorg dat de toename van vergunninghouders leidt tot verdringing op de markt van sociale huurwoningen. Hoewel de toelichting geen nadere onderbouwing biedt voor een aantal veronderstelde effecten van deze toename,[[6]](#footnote-6) onderkent de Afdeling dat als gevolg van de noodzaak tot huisvesting van een toenemend aantal vergunninghouders, de wachtlijsten voor sociale huurwoningen langer kunnen worden. Zij wijst er echter op dat de toelichting voorbij gaat aan de vraag wat de gevolgen zijn van het voorstel voor de huisvestings- en integratiemogelijkheden van vergunninghouders en voor de gemeentelijke verantwoordelijkheid inzake opvang en integratie.

1. *Implicaties van het voorstel voor de huisvesting van vergunninghouders*

De toelichting gaat niet in op de gevolgen van het voorstel voor de mogelijkheden voor vergunninghouders om huisvesting te vinden. Op dit moment wijst het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) met inachtneming van de gemeentelijke taakstelling een vergunninghouder aan een gemeente toe, waarna de gemeente in samenwerking met een woningcorporatie de huisvesting organiseert.[[7]](#footnote-7) Vergunninghouders zijn grotendeels aangewezen op sociale huurwoningen. Het voorstel heeft tot gevolg dat vergunninghouders geen voorrang krijgen bij de toekenning van deze woningen en de gemeentelijke taakstelling om vergunninghouders te huisvesten komt te vervallen. De gemiddelde zoektijd voor een sociale huurwoning bedraagt momenteel tussen de één en vier jaar.[[8]](#footnote-8) De toelichting vermeldt niet hoe vergunninghouders op korte termijn woonruimte kunnen vinden, als zij geen voorrang krijgen bij het verkrijgen van een sociale huurwoning en de gemeentelijke taakstelling komt te vervallen.[[9]](#footnote-9)

De toelichting gaat vervolgens niet in op de mogelijke gevolgen van het voorstel voor de opvangcapaciteit van het COA. Het COA heeft primair tot taak de opvang van asielzoekers te verzorgen. Het COA heeft echter ook tot taak de opvang te verzorgen van vergunninghouders die in afwachting zijn van het betrekken van woonruimte in een gemeente.[[10]](#footnote-10) Voor de vergunninghouder eindigt momenteel het recht op opvang op de dag waarop naar het oordeel van het COA passende huisvesting buiten de opvangvoorziening kan worden gerealiseerd.[[11]](#footnote-11) Indien vergunninghouders geen passende woonruimte vinden, zullen zij in het asielzoekerscentrum moeten blijven. Hierboven is aangegeven in welke mate de behoefte aan opvang door het COA toeneemt en hoeveel vergunninghouders overeenkomstig het vigerende beleid moeten uitstromen naar reguliere huisvesting in gemeenten. Als gevolg van het voorstel zullen op korte termijn aanzienlijk minder vergunninghouders uitstromen naar reguliere huisvesting. Er komen daarmee in het COA veel minder plaatsen vrij voor asielzoekers die een aanvraag voor een verblijfsvergunning hebben gedaan en in afwachting zijn van een beslissing. Nederland is ingevolge de Opvangrichtlijn verplicht aan deze asielzoekers opvang te bieden.[[12]](#footnote-12) Het voorstel gaat niet in op de vraag op welke wijze die opvang geboden kan worden.[[13]](#footnote-13)

Mogelijk moet het voorstel op die manier worden begrepen dat voor vergunninghouders ook het recht op opvang bij het COA komt te vervallen als geen passende huisvesting beschikbaar is. In dat geval zullen de opvangplaatsen van het COA vrij komen voor asielzoekers. Dit zal evenwel ook tot consequentie kunnen hebben dat een groot aantal vergunninghouders op straat komt te staan. Zoals hierboven is aangegeven vermeldt de toelichting niet hoe vergunninghouders op korte termijn woonruimte kunnen vinden. Daarnaast is niet duidelijk in welke mate deze vergunninghouders, mede gelet op hun aantal, (tijdelijk) gebruik zullen kunnen maken van de ingevolge de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) door gemeenten georganiseerde maatschappelijke opvang. Als vergunninghouders geen huisvesting vinden of opvang kunnen krijgen, kunnen situaties ontstaan die uit humanitair oogpunt onwenselijk zijn. Het niet voorzien in huisvesting kan onder bijzondere omstandigheden een schending vormen van internationale verdragsverplichtingen.[[14]](#footnote-14)

Het vorenstaande betekent dat als wordt besloten tot schrapping van de voorrangspositie van vergunninghouders en de gemeentelijke taakstelling om vergunninghouders te huisvesten, dit gepaard zal moeten gaan met het op andere wijze voorzien in de huisvesting of opvang van vergunninghouders. De toelichting maakt niet duidelijk op welke wijze hierin wordt voorzien.

1. *Implicaties voor de rol van gemeenten bij de opvang, begeleiding en integratie*

De toelichting gaat niet in op de gevolgen van het voorstel voor de rol van gemeenten bij de opvang, begeleiding en integratie van de vergunninghouders. Als gevolg van de huidige gemeentelijke taakstelling vindt een evenredige verdeling plaats van vergunninghouders over de gemeenten.[[15]](#footnote-15) Door de koppeling van een vergunninghouder aan een bepaalde gemeente is die gemeente verantwoordelijk niet alleen voor de opvang maar ook voor de verdere maatschappelijke begeleiding van de vergunninghouder. Taken die in dit verband door de gemeente worden uitgevoerd zijn de registratie en intake van vergunninghouders door de gemeente, de begeleiding door de gemeente bij het vinden van huisvesting, het maken van afspraken over inkomenszaken en overige financiële zaken alsmede het maken van afspraken over werk en scholing.[[16]](#footnote-16) Indien vergunninghouders zelf naar woonruimte moeten zoeken en niet langer gekoppeld zijn aan een bepaalde gemeente, is onzeker hoe de rol van gemeenten bij de begeleiding en integratie vorm krijgt. De kans voor vergunninghouders om op korte termijn huisvesting te vinden kan mogelijk verder afnemen omdat er geen duidelijkheid bestaat over hun inkomenspositie. Een ander mogelijk gevolg is dat een beperkt aantal (vooral grote) gemeenten te maken krijgt met een relatief groot aantal vergunninghouders dat in de betreffende gemeenten op zoek gaat naar woonruimte en daar moet inburgeren. Dit komt de Afdeling onwenselijk voor. Door een concentratie van de opvang van vergunninghouders in een beperkt aantal gemeenten en het wegvallen van de maatschappelijke begeleiding door gemeenten bestaat het risico dat de integratie van vergunninghouders moeilijker verloopt. Dit vergroot de kans op maatschappelijke spanningen in de betreffende gemeenten. De taakstelling voor gemeenten is juist in het leven geroepen om tot een betere spreiding van de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van vergunninghouders te komen.[[17]](#footnote-17)

1. *Conclusie*

De Afdeling stelt vast dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de implicaties van het voorstel met betrekking tot de mogelijkheden tot het vinden van huisvesting voor vergunninghouders, de opvangmogelijkheden voor asielzoekers en vergunninghouders en de rol van gemeenten bij de opvang, begeleiding en integratie van vergunninghouders. Dit, terwijl op enigerlei wijze zal moeten zijn voorzien in huisvesting van vergunninghouders en de rol van gemeenten bij de opvang, begeleiding en integratie door het voorstel kan worden belemmerd. Hierdoor geeft de toelichting geen blijk van een zorgvuldige afweging van alle bij het voorstel betrokken belangen. De Afdeling adviseert het voorstel alsnog overtuigend te motiveren en indien dit niet mogelijk is, van het voorstel af te zien.

2. Indirect onderscheid naar nationaliteit

De Huisvestingswet 2014 erkent thans drie categorieën personen als woningzoekenden die voorrang moeten hebben als de gemeenteraad in de huisvestingsverordening bepaalt dat voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden waarvoor voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is. 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 als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet maatschappelijke ondersteuning verlenen of ontvangen. Het voorstel schrapt vergunninghouders als wettelijke urgentiecategorie. Eigen aan deze categorie is dat zij uitsluitend vreemdelingen betreft. In de toelichting ontbreekt de motivering dat het voorstel geen ongerechtvaardigd onderscheid maakt naar nationaliteit wanneer thans één categorie, de vergunninghouders, wel wordt geschrapt en de anderen niet.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

3. Onderscheid tussen vergunninghouders en asielzoekers

De titel van het voorstel alsmede de toelichting maken onvoldoende onderscheid tussen asielzoekers enerzijds (waar het voorstel niet op ziet) en vreemdelingen die een verblijfsvergunning asiel hebben gekregen anderzijds (waar het voorstel wel betrekking op heeft). Dit onderscheid dient in de titel en de toelichting helderder dan thans geschiedt tot uitdrukking te komen.

De Afdeling adviseert in de titel van het voorstel de term ‘vergunninghouders’ te hanteren en de toelichting aan te passen.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.15.0344/I

* De considerans bij het voorstel aanvullen.
1. Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3, blz. 6-7. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 12, derde lid, Huisvestingwet 2014. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikelen 28 tot en met 30 Huisvestingswet 2014. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2067. [↑](#footnote-ref-4)
5. Deze cijfers zijn van Aedes. <http://www.aedes.nl/content/artikelen/klant-en-wonen/bijzondere-doelgroepen/statushouders/standpunt-aedes.xml> geraadpleegd op 5 november 2015. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zoals opgesomd in de inleiding op blz. 4 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-6)
7. Opnieuw thuis, Huisvesting vergunninghouders, uitgebreide handreiking juli 2015. [↑](#footnote-ref-7)
8. Kamerstukken II 2015/16, 34 300 XVIII, nr. 5, blz. 6. De wachtlijst is overigens een stuk langer, maar niet iedereen die op de wachtlijst staat is ook actief op zoek naar een nieuwe woning. [↑](#footnote-ref-8)
9. Uit een brief van de Minister van Wonen en Rijksdienst van 2 oktober 2015 blijkt dat momenteel wordt gezocht wordt naar alternatieve methoden om vergunninghouders te huisvesten. Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2053. Zie ook voetnoot 9. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 3, eerste lid en derde lid, onderdeel c, Rva 2005. [↑](#footnote-ref-10)
11. Artikel 7, eerste lid, onderdeel a, Rva 2005. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikelen 17 en 18 van de Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, PbEU L 180/96). [↑](#footnote-ref-12)
13. Krachtens het op 15 oktober 2015 in werking getreden Besluit uitbreiding bevoegdheid COA (uitsluiten bepaalde categorieën vreemdelingen van verstrekkingen Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, Stcrt. 2015, nr. 35582) is het COA tijdelijk bevoegd om vergunninghouders uit te sluiten van opvang indien een gemeente voor 15 april 2016 naar het oordeel van het COA passende huisvesting beschikbaar heeft gesteld, niet zijnde huisvesting overeenkomstig de taakstelling van gemeenten op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014. Het is daarom mogelijk dat huisvesting van vergunninghouders niet in het asielzoekerscentrum plaatsvindt, maar in door gemeenten ter beschikking gestelde alternatieve huisvesting. Ook in het kader van dit besluit (artikel 4) wordt er echter van uitgegaan dat vergunninghouders uiteindelijk uitstromen naar door gemeenten overeenkomstig de taakstelling van de Huisvestingswet 2014 aangeboden passende huisvesting. [↑](#footnote-ref-13)
14. Gedacht kan worden aan artikel 3 (verbod van foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen) en artikel 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven) EVRM, artikel 34, derde lid, (sociale bijstand en bijstand ten behoeve van huisvesting) EU Handvest, artikel 31, tweede lid, (voorkomen dakloosheid) ESH en artikel 27 (het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de ontwikkeling van het kind) van het IVRK. [↑](#footnote-ref-14)
15. Artikel 28 Huisvestingswet 2014. [↑](#footnote-ref-15)
16. Opnieuw thuis, Huisvesting vergunninghouders, uitgebreide handreiking juli 2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. Kamerstukken II 1994/95, 23930, nr. 3, blz. 2. [↑](#footnote-ref-17)