|  |  |
| --- | --- |
| No. W04.25.00152/I | 's-Gravenhage, 17 september 2025 |

Bij Kabinetsmissive van 23 juni 2025, no.2025001419, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel introduceert een – gefaseerd in te voeren – verbod om aan zogenoemde vergunninghouders voorrang te verlenen voor sociale huurwoningen. Vergunninghouders, die ook wel worden aangeduid als statushouders, zijn asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen en dus in Nederland mogen blijven.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de regering bij de verdeling van schaarse betaalbare huurwoningen voor dilemma’s wordt gesteld. Daarbij moet worden bepaald wie onder welke omstandigheden toegang krijgt tot sociale huurwoningen. Er moeten criteria worden geformuleerd om tot een zo eerlijk mogelijke verdeling te komen. Daarbij is onder meer van belang dat de verlening van een verblijfsvergunning gepaard gaat met een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor adequate huisvesting van vergunninghouders.

**Ongelijke behandeling**

De Afdeling constateert dat vergunninghouders een ongunstige uitgangspositie hebben op de woningmarkt. Dit wetsvoorstel ontneemt gemeenten de mogelijkheid om deze achterstand met een voorrangsregeling te compenseren. Als een instrument voor ongelijkheidscompensatie voor één bepaalde groep wordt ingetrokken, terwijl die groep zich niet in een gelijke uitgangssituatie bevindt, leidt dit tot ongelijke behandeling.

De regering kondigt maatregelen aan om de positie van vergunninghouders op de woningmarkt te verbeteren en hen in een gelijke startpositie te brengen als andere woningzoekenden. De Afdeling acht het echter onrealistisch om te verwachten dat deze maatregelen tijdig het benodigde effect zullen hebben. Vergunninghouders blijven daardoor op achterstand staan. Hierdoor komt het wetsvoorstel in strijd met het door de Grondwet gewaarborgde recht op gelijke behandeling.

**Ontnemen mogelijkheden gemeenten**

Onder de Huisvestingswet 2014 hebben gemeenten beleidsvrijheid als het gaat om het bepalen van urgentiecategorieën. Het gevolg van de nu voorgestelde regeling is dat gemeenten helemaal niet meer kunnen beslissen om vergunninghouders als groep voor voorrang in aanmerking te brengen, terwijl zij daar bij uitstek toe in staat zijn. Het voorstel maakt het voor gemeenten bovendien zeer moeilijk om te voldoen aan de wettelijke taakstelling om vergunninghouders te huisvesten.

**Conclusie**

De Afdeling concludeert dat het wetsvoorstel leidt tot ongelijke behandeling in strijd met de Grondwet, nu niet aannemelijk is dat de maatregelen die de regering aankondigt om de vereiste gelijke startpositie te bewerkstelligen, tijdig het benodigde effect hebben. Gecombineerd met het feit dat gemeenten in een zeer moeilijke positie worden gebracht, kan over het voorstel niet positief worden geadviseerd.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

a.  *Inhoud van het wetsvoorstel*

Op grond van de Huisvestingswet 2014 kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen.[[1]](#footnote-2) In die huisvestingsverordening kan de gemeenteraad urgentiecategorieën aanwijzen. Mensen die in zo’n urgentiecategorie vallen komen met voorrang in aanmerking

voor een (doorgaans sociale) huurwoning. De Huisvestingswet 2014 schrijft voor dat, als de gemeenteraad een dergelijke verordening vaststelt, de raad in ieder geval mantelzorgverleners en -ontvangers en personen die in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijven aanwijst als urgentiecategorie. Daarnaast kan de gemeenteraad nog andere categorieën aanwijzen.

Het wetsvoorstel verbiedt gemeenten om vergunninghouders aan te wijzen als urgentiecategorie.[[2]](#footnote-3) Dit verbod staat er niet aan in de weg dat een vergunninghouder op andere gronden in een urgentiecategorie kan vallen.

De regering is voornemens de uitvoering van dit wetsvoorstel in drie fases te laten verlopen.[[3]](#footnote-4) In deze drie fasen zal worden voorzien in een samenhangend pakket van maatregelen voor de huisvesting, participatie en integratie van vergunninghouders.[[4]](#footnote-5)

De *voorbereidingsfase* bestrijkt de periode tot aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, die vooralsnog is voorzien op 1 juli 2026.[[5]](#footnote-6) In deze fase moeten de betrokken overheden zorgen dat een aantal noodzakelijke randvoorwaarden is vervuld. Zo moeten de achterstanden in de zogeheten taakstelling worden weggewerkt, moet de (tijdelijke) woningvoorraad worden uitgebreid en moeten gemeenten voorzien in snellere huisvesting van vergunninghouders.

Na inwerkingtreding begint de *implementatiefase*. In die periode van één jaar blijft het mogelijk vergunninghouders met voorrang in aanmerking te laten komen voor onzelfstandige woonruimte.[[6]](#footnote-7) Ook in deze periode moet de woningvoorraad worden uitgebreid.

Zoals nu is voorzien, eindigt de implementatiefase op 1 juli 2027. Dan moet gelijke uitgangspositie voor vergunninghouders zijn gerealiseerd en moeten de verschillende randvoorwaarden daarvoor dus zijn vervuld. Op dat moment kan de *normalisatiefase* beginnen, die inhoudt dat vergunninghouders voor geen enkele vorm van huisvesting meer voor urgentie in aanmerking komt op de enkele grond van het zijn van vergunninghouder.

b. *Achtergrond en voorgeschiedenis van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB en het Regeerprogramma van het Kabinet-Schoof.[[7]](#footnote-8) In een brief aan de Tweede Kamer ging de Minister-President nader in op deze maatregel, die onderdeel uitmaakt van een “breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen”.[[8]](#footnote-9)

Op 11 juli 2025 hebben de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, tevens minister voor Asiel en Migratie, en de Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet wat dit pakket inhoudt voor wat betreft huisvesting. Daarbij is ook ingegaan op dit wetsvoorstel en de samenhang met andere maatregelen.[[9]](#footnote-10)

De laatste jaren zijn de regels omtrent het al dan niet met voorrang huisvesten van vergunninghouders vaker onderwerp van (voorstellen tot) wetgeving geweest.[[10]](#footnote-11) In grote lijnen is hierin de volgende ontwikkeling te zien. Tot medio 2017 waren gemeenten wettelijk verplicht om, indien zij bij het verlenen van huisvestingsvergunningen werkten met een systeem van urgentieverklaringen, vergunninghouders aan te wijzen als urgentiecategorie.[[11]](#footnote-12) Per 1 juli 2017 is deze verplichting vervallen, maar behielden gemeenten de vrijheid om deze groep als urgentiecategorie aan te wijzen.[[12]](#footnote-13)

Het onderwerp is ook aan de orde gekomen in twee initiatiefvoorstellen van Tweede Kamerlid Kops. Het eerste initiatiefwetsvoorstel bepaalde dat het aanwenden van de bevoegdheden op grond van de Huisvestingswet 2014 niet zou resulteren in het met voorrang huisvesten van vergunninghouders op grond van het feit dat zij vergunninghouder zijn (dit komt overeen met het voorliggende voorstel).[[13]](#footnote-14) De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel verworpen.

Het tweede wetsvoorstel bepaalde onder meer dat vergunninghouders in geen geval voorrang kunnen krijgen, dus ook niet als zij tot een andere urgentiecategorie behoren. Ook voorzag het wetsvoorstel in het schrappen van de verplichting voor gemeenten om een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten; deze verplichting wordt hierna aangeduid als de taakstelling.[[14]](#footnote-15) De initiatiefnemer heeft het advies van de Afdeling over dit wetsvoorstel nog niet voorzien van een reactie.

Op dit moment is bij de Eerste Kamer het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting in behandeling.[[15]](#footnote-16) Kort gezegd wijzigt dit wetsvoorstel, voor zover hier relevant, de huidige situatie op twee punten. Ten eerste wordt het vaststellen van een huisvestingsverordening door de gemeenteraad verplicht, evenals het opnemen van urgentiecategorieën. Ten tweede wordt het aantal verplichte urgentiecategorieën uitgebreid. Gemeenten behouden wel ruimte om zelf nog urgentiecategorieën toe te voegen. Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een samenloopbepaling, die bewerkstelligt dat ook na de inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting vergunninghouders als zodanig niet als urgentiecategorie kunnen worden aangewezen.[[16]](#footnote-17)

Bij de behandeling van het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting aanvaardde de Tweede Kamer onder meer het amendement-Mooiman.[[17]](#footnote-18) Dat amendement beoogt in de Huisvestingswet 2014 vast te leggen dat bij de verlening van huisvestingsvergunningen geen voorrang kan worden toegekend aan vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 is verleend. Als gevolg hiervan regelen het aldus gewijzigde voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting en het onderhavige wetsvoorstel dezelfde materie, zij het dat de door het amendement-Mooiman bewerkstelligde wijziging verderstrekkend is. De samenloopbepaling in het onderhavige wetsvoorstel is hierop nog niet aangepast.

Bij brieven van 26 augustus 2025 en 9 september 2025 is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ingegaan op de onderlinge verhouding tussen het gewijzigde voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting en het onderhavige wetsvoorstel.[[18]](#footnote-19) In de brief van 26 augustus stelt de minister dat het bij het amendement-Mooiman ingevoegde onderdeel van het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting in strijd is met artikel 1 van de Grondwet en in de praktijk tot onwerkbare situaties leidt. Zij concludeert dat “duidelijk is dat dit ingevoegde wetsartikel in deze vorm niet overeind kan blijven”. In de brief van 9 september kondigt de minister aan dat zij een wetsvoorstel (novelle) voorbereidt om het amendement-Mooiman te verwijderen uit het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting.

De Afdeling wijst erop dat het onderhavige wetsvoorstel strijd oplevert met het recht op gelijke behandeling en de gemeenten in een zeer moeilijke positie plaatst. De Afdeling gaat hierop in het vervolg van dit advies nader in. Het wetsvoorstel kan daarom niet dienen als alternatief voor de met het amendement-Mooiman beoogde wijziging van de Huisvestingswet 2014.

2. Constitutioneel kader

a. *Inleiding*

Het tekort aan voldoende betaalbare woningen heeft grote maatschappelijke en individuele consequenties. De wachttijden voor een sociale huurwoning zijn sterk opgelopen en lang niet iedereen die een betaalbare huurwoning nodig heeft, kan die vinden. Voor de overheid levert deze situatie complexe dilemma’s op. De toewijzing van een sociale huurwoning aan de één betekent immers onvermijdelijk dat iemand anders die woning niet krijgt. Om te kunnen bepalen wie onder welke omstandigheden toegang heeft tot de schaars beschikbare sociale huurwoningen, moet worden gezocht naar redelijke criteria om tot een zo eerlijk mogelijke verdeling te komen. Daarbij moet de overheid aandacht hebben voor specifieke omstandigheden en kwetsbaarheden waar bepaalde groepen mee te maken hebben.

De Afdeling schetst hierna onder b en c de grondrechten die een rol spelen bij het verdelen van de schaarse beschikbare woonruimte. In punt 3 gaat zij verder in op de vraag of het voorstel om vergunninghouders als zodanig geen voorrang meer te geven verenigbaar is met deze grondrechten.

Een ander dilemma is op welk overheidsniveau beslissingen over toegang tot de woningmarkt het beste kunnen worden genomen: kan dit het beste gebeuren op decentraal niveau, of op het niveau van de rijksoverheid? Mede in het licht van hoofdstuk 7 van de Grondwet moet daarbij zorgvuldig worden omgegaan met de interbestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en de gemeenten. Dit vraagstuk bespreekt de Afdeling in punt 4. In punt 5 formuleert de Afdeling een conclusie.

b. *Recht op huisvesting*

Het recht op huisvesting is verankerd in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet en in diverse verdragsbepalingen.[[19]](#footnote-20) Gezien het bovengenoemde tekort aan beschikbare woonruimte staat dit sociale grondrecht prominent op de politieke en maatschappelijke agenda.

Het recht op huisvesting kent verschillende elementen, waaronder het bevorderen van toegang tot adequate (gezonde, veilige) huisvesting en het tegengaan van dak- en thuisloosheid. Ook vereist dit recht van de overheid dat zij bevordert dat er voldoende betaalbare woongelegenheid is. De overheid moet daarbij beleid ontwikkelen op basis waarvan schaarse goedkope woonruimte eerlijk kan worden verdeeld, zodat iedereen op gelijke voet toegang heeft tot huisvesting.

Dit recht op gelijke toegang tot huisvesting geldt ook voor vergunninghouders (of ‘statushouders’), die immers een verblijfsvergunning hebben gekregen en in Nederland mogen blijven. Met het toekennen van deze verblijfsvergunning gaat een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid gepaard om zorg te dragen voor adequate huisvesting van deze groep mensen.

De Huisvestingswet 2014 vormt bij de invulling van het huisvestingsbeleid een belangrijk instrument, dat in het bijzonder ziet op de bescherming van kwetsbare groepen op de woningmarkt.[[20]](#footnote-21) Weliswaar heeft de regering een grote mate van vrijheid bij het vormgeven van huisvestingsbeleid, maar zij is hierbij gebonden aan constitutionele en juridische normen en beginselen. Deze omvatten niet alleen het recht op huisvesting zelf, maar ook het recht op gelijke behandeling.[[21]](#footnote-22)

c. *Recht op gelijke behandeling*

Bij het verwezenlijken van het sociale grondrecht op huisvesting moet de overheid het in de Grondwet en verdragen erkende recht op gelijke behandeling respecteren.[[22]](#footnote-23) Zoals hierboven vermeld betekent dit dat alle woningzoekenden – inclusief vergunninghouders – op gelijke voet toegang moeten hebben tot een woning.

Om die toegang op gelijke voet te verzekeren kan er niet mee worden volstaan alle woningzoekenden op precies dezelfde manier te behandelen. Relevante verschillen bij de toegang tot de woningmarkt moeten worden onderkend. Het bestaan van een systeem van sociale huurwoningen speelt daar al op in: dat systeem maakt het voor mensen met een laag inkomen mogelijk om een voor hen betaalbare woning te vinden. Ook kan het zijn dat mensen een bijzondere woonbehoefte hebben (bijvoorbeeld omdat ze een fysieke beperking hebben) of dat zij met spoed een woning nodig hebben (bijvoorbeeld omdat zij het slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld). Dit is de situatie waarop urgentie- of voorrangsregelingen aangrijpen.

Die regelingen zorgen ervoor dat feitelijke verschillen tussen woningzoekenden worden gecorrigeerd of gecompenseerd. Dat maakt het mogelijk om ongelijke gevallen naar de mate van hun ongelijkheid verschillend te behandelen. Het beoogde resultaat daarvan is dat alle woningzoekenden, ongeacht hun bijzondere situatie, uiteindelijk in een situatie terechtkomen waarin zij met gelijke kansen aan de woningmarkt kunnen deelnemen.

Ook bij het wijzigen of intrekken van een compensatie-instrument zoals een voorrangsregeling moet het recht op gelijke behandeling in acht worden genomen. Zou een instrument voor ongelijkheidscompensatie voor één bepaalde groep worden ingetrokken (in dit geval vergunninghouders), terwijl die groep zich niet in een gelijke uitgangssituatie bevindt, dan zou dit alsnog leiden tot bijzondere benadeling van deze groep. Het feitelijke resultaat is dan dat het voor vergunninghouders, vanwege hun nog steeds bestaande ongunstige uitgangspositie, moeilijker wordt om een woning te vinden dan voor andere woningzoekenden. Als voor een dergelijke benadeling geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat, zal dit strijd opleveren met het recht op gelijke behandeling.

1. Beoordeling van het wetsvoorstel op grond van het constitutioneel kader

a. *Inleiding*

Bij de beoordeling van het wetsvoorstel aan de in punt 2 geschetste constitutionele uitgangspunten gaat de Afdeling eerst in op het recht op huisvesting (onderdeel b). Vervolgens besteedt zij aandacht aan de ongelijke positie van vergunninghouders in vergelijking met andere woningzoekenden en op de maatregelen die worden voorzien om deze ongelijke uitgangspositie te compenseren (onderdelen c en d). In onderdeel e komt het vraagstuk van de objectieve en redelijke rechtvaardiging aan de orde.

b. *Recht op huisvesting van vergunninghouders onder druk*

De Afdeling wijst er allereerst op dat het wetsvoorstel het recht op adequate huisvesting van vergunninghouders onder druk zet.[[23]](#footnote-24) In verscheidene consultatiereacties is gewezen op het risico dat vergunninghouders in ondermaatse woningen moeten worden gehuisvest of zelfs dakloos raken.[[24]](#footnote-25)

Een dergelijke situatie is niet alleen op individueel niveau, maar ook maatschappelijk ongewenst en raakt het grondrecht op huisvesting. Bovendien past dit niet goed bij de verantwoordelijkheid die de overheid heeft jegens erkende vluchtelingen en mensen met een subsidiaire beschermingsstatus.

c. *Randvoorwaarden voor ‘normalisatie’ positie vergunninghouders*

Met dit wetsvoorstel wordt gemeenten de mogelijkheid ontnomen om met een voorrangsregeling de ongunstige uitgangspositie van vergunninghouders in hun gemeenten te compenseren. Dit is alleen verenigbaar met het recht op gelijke behandeling als de feitelijke startpositie van vergunninghouders vergelijkbaar is aan die van andere woningzoekenden. De toelichting spreekt in dit verband van een ‘genormaliseerde’ situatie. Is die situatie eenmaal bereikt, dan kunnen vergunninghouders nog steeds een urgentieverklaring krijgen, maar dan onder dezelfde voorwaarden die gelden voor andere woningzoekenden.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat er tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden grote verschillen bestaan.[[25]](#footnote-26) Vergunninghouders staan op achterstand als het gaat om het opbouwen van wachttijd, het beschikken over een sociaal netwerk, het machtig zijn van de taal en het beschikken over huisvesting van waaruit zij een woning kunnen zoeken (anders dan de per definitie tijdelijke COA-opvang, die bovendien plaatsgebrek heeft).

Uit de toelichting blijkt dat de regering zich bewust is van de feitelijke achterstand die vergunninghouders als groep op de woningmarkt hebben. Het streven van de regering is dan ook om een situatie te creëren waarin de positie van vergunninghouders vergelijkbaar is met die van andere reguliere woningzoekenden. In die situatie is het niet meer nodig om deze groep op basis van hun status met voorrang in aanmerking te brengen voor een sociale huurwoning.[[26]](#footnote-27) Daartoe voorziet de regering in de in punt 1a uiteengezette gefaseerde aanpak.

d. *Beoordeling* *maatregelen om tot een gelijke uitgangspositie te komen*

In de plannen van de regering zijn de in punt 1a beschreven voorbereidingsfase en de implementatiefase een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel afgerond, naar verwachting per 1 juli 2027. In de toelichting en in de brief van 11 juli zet de

regering uiteen met welke gerichte maatregelen zij gedurende die fases de grote verschillen tussen vergunninghouders en andere groepen woningzoekenden wil wegnemen. De maatregelen zien op het wegwerken van achterstanden in de taakstelling, het creëren van extra huisvestingsmogelijkheden (met name onzelfstandige woonruimte) voor vergunninghouders en het vergroten van toegang tot de ‘reguliere’ woningmarkt. Meer in het algemeen spreekt de regering de verwachting uit dat ten gevolge de instroombeperkende maatregelen de hoeveelheid asielaanvragen zal dalen, waardoor een kleinere groep vergunninghouders beslag zal leggen op de woonruimte in Nederland.[[27]](#footnote-28)

De Afdeling merkt op dat het niet realistisch is om te verwachten dat deze maatregelen tijdig (dus vóór 1 juli 2027) de positie van vergunninghouders op de woningmarkt zullen ‘normaliseren’, in die zin dat een gelijke uitgangspositie voor vergunninghouders wordt bereikt. Zo blijkt uit de meest recente prognoses dat in ieder geval tot 2028 rekening moet worden gehouden met een stijgende asielinstroom.[[28]](#footnote-29) Dat betekent dat de druk op de asielopvang vooralsnog hoog blijft. Op dit moment benutten vergunninghouders een kwart van het aantal plaatsen in de asielopvang en er zijn achterstanden in het elders huisvesten van deze mensen.[[29]](#footnote-30) Het is niet realistisch te verwachten dat vóór 1 juli 2027 deze achterstanden, bij een stijgende instroom, kunnen worden weggewerkt.

Ook ten aanzien van de maatregelen ter verbetering van de toegang tot de reguliere woningmarkt en het creëren van extra huisvestingsmogelijkheden is het niet realistisch te verwachten dat zij tijdig (dus vóór 1 juli 2027) de positie van vergunninghouders op de woningmarkt zullen ‘normaliseren’. De bijzondere, meervoudige achterstandspositie van vergunninghouders maakt voor hen effectieve toegang tot de reguliere woningmarkt op korte termijn vrijwel onmogelijk. Naast de omstandigheden die in punt 3c zijn genoemd, wijst de Afdeling erop dat het grootste deel van vergunninghouders bij vestiging in een gemeente bijstandsafhankelijk is.[[30]](#footnote-31) De inburgeringsplicht maakt het moeilijk voltijds te werken. Dit maakt toegang tot de particuliere markt, die de regering nadrukkelijk als mogelijkheid noemt, voor veel vergunninghouders nagenoeg illusoir.[[31]](#footnote-32)

De regering noemt verder verschillende instrumenten om extra onzelfstandige woonruimte, waaronder doorstroomlocaties, te creëren.[[32]](#footnote-33) Zij maakt echter niet inzichtelijk of en hoe deze doelstelling bijtijds kan worden bereikt.

e. *Geen objectieve en redelijke rechtvaardiging*

Op grond van het voorgaande concludeert de Afdeling dat het niet realistisch is om te verwachten dat binnen de geformuleerde termijn sprake is van een situatie waarin de positie van vergunninghouders enerzijds en die van andere woningzoekenden anderzijds als ‘vergelijkbaar’ kan worden beschouwd. Vergunninghouders blijven op achterstand staan. Tegen die achtergrond is het opleggen van een verbod om hen voorrang toe te kennen bij de woningtoewijzing, zonder dat wordt voorzien in andere instrumenten om nog steeds bestaande verschillen te adresseren, in strijd met het recht op gelijke behandeling.

Dit kan anders zijn als een objectieve en redelijke rechtvaardiging wordt gegeven voor deze (feitelijke) benadeling bij de toegang tot de woningmarkt. Volgens de regering is de rechtvaardiging gelegen ’in het doel van het beëindigen van momenteel voorkomende situaties van positieve discriminatie’.[[33]](#footnote-34) De regering acht bovendien de bestaande situatie ‘onwenselijk en niet te rechtvaardigen, omdat het enkel zijn van vergunninghouder onvoldoende grond is om voorrang te krijgen op overige woningzoekenden’.[[34]](#footnote-35) Daarmee is de gegeven rechtvaardiging primair gelegen in de wens om gelijke gevallen gelijk te behandelen. Zoals hiervoor beschreven gaat de regering daarmee echter voorbij aan de feitelijke ongelijkheid tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden.

Zolang de situatie van een voldoende gelijke startpositie van vergunninghouders en andere woningzoekenden op de woningmarkt niet is gerealiseerd, levert het wegnemen van een instrument om die ongelijke startpositie te compenseren daarom strijd op met het door onder meer artikel 1 van de Grondwet gegarandeerde recht op gelijke behandeling.

4. Positie gemeenten

a. *Stelselwijziging en betrokkenheid gemeenten*

Dit wetsvoorstel bewerkstelligt bevat ook een stelselwijziging in de verhouding tussen het rijk en gemeenten. De Huisvestingswet 2014 voorziet in een grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten.[[35]](#footnote-36) Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting (zoals dit momenteel bij de Eerste Kamer aanhangig is) gaat uit van een gecoördineerde sturing vanuit het Rijk. Dit leidt bijvoorbeeld tot het uitbreiden van het aantal verplichte urgentiecategorieën. Ook dat wetsvoorstel biedt echter de mogelijkheid dat gemeenteraden, met het oog op de specifieke situatie in hun gemeenten, zelf urgentiecategorieën kunnen aanwijzen.

De Afdeling merkt op dat dit een terechte keuze is, aangezien de gemeenten geëquipeerd zijn om de woonbehoeftes en -mogelijkheden in de eigen gemeenten te beoordelen. Op basis hiervan kunnen zij kiezen voor het aanwijzen van vergunninghouders als urgentiecategorie, of juist daarvan afzien. Bovendien correspondeert deze mogelijkheid met de door de Grondwet en organieke wetten gecreëerde verhoudingen tussen het rijk en gemeenten.[[36]](#footnote-37)

Het gevolg van de nu voorgestelde regeling is dat gemeenten niet meer mogen beslissen om vergunninghouders als groep voor voorrang in aanmerking te brengen. Voor een dergelijke ingreep in de gemeentelijke beleidsvrijheid dient een gegronde reden te bestaan.[[37]](#footnote-38) De toelichting geeft als rechtvaardiging ‘een eerlijke verdeling van schaarse woonruimte’.[[38]](#footnote-39) Het blijft onduidelijk waarom gemeenten niet zelf die keuzes mogen maken. De Afdeling ziet dan ook niet in waarom de gemeenten deze bevoegdheid wordt ontnomen.

Aan een dergelijke ingreep in de gemeentelijke beleidsvrijheid zou bovendien een zorgvuldig proces vooraf moeten gaan, waarbij alle relevante instanties worden betrokken. De Afdeling merkt in dit verband op dat diverse noodzakelijke processtappen niet zijn gevolgd. Zo zijn de verschillende koepels niet formeel geconsulteerd.[[39]](#footnote-40) Ook blijkt niet uit de toelichting dat een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden is verricht. Dit geeft geen blijk van een zorgvuldig wetgevingsproces.

b. *Taakstelling*

Het ontnemen van de gemeentelijke bevoegdheid om vergunninghouders als zodanig als urgentiecategorie aan te wijzen klemt temeer nu de zogeheten ‘taakstelling’ vooralsnog niet wordt afgeschaft. De taakstelling houdt in dat gemeenten verplicht zijn een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten.[[40]](#footnote-41) Hoewel de regering eerder aankondigde dat gelijktijdig met dit wetsvoorstel de taakstelling zou worden afgeschaft,[[41]](#footnote-42) is dit voornemen losgelaten. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat de taakstelling in nauw verband staat met taken van de gemeenten op het gebied van inburgering.[[42]](#footnote-43) Voor keuzes rond de herziening van het inburgeringsstelsel zijn de resultaten van evaluaties van de Wet inburgering 2021 van belang, aldus de minister. Deze evaluatiemomenten zijn voorzien in het najaar van 2025 en in 2027.[[43]](#footnote-44) Hieruit leidt de Afdeling af dat de taakstelling naar verwachting blijft gelden tot na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (voorzien medio 2026) en het vervallen van de uitzondering voor onzelfstandige woonruimte (voorzien 1 jaar na inwerkingtreding).

Nu de taakstelling, zoals de regering heeft benadrukt, het fundament vormt van de Wet inburgering 2021, begrijpt de Afdeling dat de regering afschaffing hiervan niet mogelijk acht zonder dat een alternatieve regeling is ontwikkeld. Ook is begrijpelijk dat dit tijd kost en samenwerking vergt tussen alle organisaties die bij de inburgering zijn betrokken. Inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel voordat de taakstelling is afgeschaft, brengt gemeenten in een spagaat.[[44]](#footnote-45) Als gemeenten vergunninghouders niet meer als urgentiecategorie mogen aanwijzen, verliezen zij een belangrijk instrument dat zij kunnen inzetten om te kunnen voldoen aan de taakstelling.

Volgens de regering hebben de gemeenten alternatieven om te voldoen aan de taakstelling, ook zonder dat zij voorrang toekennen aan vergunninghouders op grond van hun status. Zij kiest als vertrekpunt dat binnen een jaar na inwerkingtreding de randvoorwaarden voor ‘normalisering’ van de positie van vergunninghouders zullen zijn vervuld. De Afdeling wijst hierbij op hetgeen zij in onderdeel 2 en 3 heeft opgemerkt, in het bijzonder op het feit dat het niet realistisch is dat de maatregelen die de regering wil nemen om de startpositie van vergunninghouders op de woningmarkt te ‘normaliseren’, voor 1 juli 2027 het benodigde effect zullen hebben. Gelet op de wettelijke taakstelling worden gemeenten hierdoor in een zeer moeilijke positie gebracht. De Afdeling acht dat niet aanvaardbaar.

5. Conclusie

De mogelijkheid voor gemeenten om vergunninghouders als urgentiecategorie aan te merken is een instrument om de verschillen tussen vergunninghouders en andere woningzoekenden te compenseren. Het wegnemen van dit instrument zonder dat voorzien is in een gelijke startpositie voor vergunninghouders op de woningmarkt levert strijd op met het in de Grondwet verankerde recht op gelijke behandeling, zonder dat daarvoor een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. Het is onrealistisch te verwachten dat de maatregelen die de regering aankondigt om de vereiste gelijke startpositie te bewerkstelligen, tijdig (dat wil zeggen: vóór 1 juli 2027) het benodigde effect sorteren. Daarbij komt dat het voorstel in samenhang met de wettelijke taakstelling om een bepaald aantal vergunninghouders te huisvesten, gemeenten in een zeer moeilijke positie brengt. Op grond van deze aspecten tezamen kan de Afdeling over het voorstel niet positief adviseren en adviseert zij het wetsvoorstel niet in te dienen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De vice-president van de Raad van State,

1. Paragraaf 3 van de Huisvestingswet 2014. [↑](#footnote-ref-2)
2. Deze groep wordt ook wel aangeduid als ‘statushouders’. Het gaat om asielzoekers die een vergunning hebben gekregen als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, b, c, of d, van de Vreemdelingenwet 2000. [↑](#footnote-ref-3)
3. De minister is nader ingegaan op de gefaseerde implementatie in de brief van 11 juli 2025, Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3457, onder ‘Gefaseerde implementatie’. [↑](#footnote-ref-4)
4. Zie de reactie van de regering op consultatiereacties inzake de ‘haalbaarheid van huisvesting vergunninghouders’,. Memorie van toelichting, paragraaf 9.3.1 ‘Hoofdlijnen van het voorstel’. [↑](#footnote-ref-5)
5. Aldus de brief van 11 juli 2025, Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3457. [↑](#footnote-ref-6)
6. Artikel I onderdeel A, tweede lid en onderdeel B. [↑](#footnote-ref-7)
7. Pagina 4 van het Hoofdlijnenakkoord, p. 22, 30, 36 en 132 van het Regeerprogramma. [↑](#footnote-ref-8)
8. Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304, p. 2. [↑](#footnote-ref-9)
9. Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3457. [↑](#footnote-ref-10)
10. Zie voor een overzicht hiervan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 februari 2023 over het initiatiefvoorstel-Kops Wet voorrang voor Nederlanders, nr. W04.23.00029/I (website Raad van State). [↑](#footnote-ref-11)
11. Artikel 12, derde lid, van de Huisvestingswet (tot 1 juli 2017). [↑](#footnote-ref-12)
12. Wet van 14 december 2016 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders (Stb. 2016, 534). [↑](#footnote-ref-13)
13. Kamerstukken II 2021/22, 35914, nr. 2. [↑](#footnote-ref-14)
14. Kamerstukken II 2022/23, 36299, nr. 2. De Afdeling komt op deze taakstelling terug in onderdeel 4 van dit advies. [↑](#footnote-ref-15)
15. Kamerstukken I 2024/25, 36512, C. [↑](#footnote-ref-16)
16. Artikel II, onderdeel F van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting. [↑](#footnote-ref-17)
17. Kamerstukken II 2024/25, 36512, nr. 30. [↑](#footnote-ref-18)
18. Kamerstukken I 2024/25, 36512, D, respectievelijk Kamerstukken I 2024/25, 36512, E. [↑](#footnote-ref-19)
19. In het algemeen: artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest (ESH). In dit verband is ook artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn relevant. [↑](#footnote-ref-20)
20. Kamerstukken II 2009/10, 32271, nr. 3, paragraaf 2. [↑](#footnote-ref-21)
21. Daarnaast zijn uiteraard ook andere bepalingen van belang, waaronder artikel 8 EVRM met het oog op mogelijkheden voor gezinshereniging. [↑](#footnote-ref-22)
22. Onder andere verankerd in artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het EVRM. [↑](#footnote-ref-23)
23. De Afdeling wijst hier nogmaals op artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn, artikel 11 van het IVESCR, artikel 31 van het ESH en artikel 27 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Indien de regering zou overgaan tot een verbod op het verlenen van voorrang, dan zouden de effecten hiervan op de toegang tot adequate huisvesting in ieder geval moeten worden gemonitord. Zie onder andere de beslissing van het Europees Comité inzake Sociale Rechten inzake European Federation of National Organisations Working with the Homeless v. France, Complaint No. 39/2006, decision on the merits of 5 December 2007, para. 54. [↑](#footnote-ref-24)
24. Zie onder andere de reactie van de VNG (14 maart 2025) en de Adviesraad Migratie (maart 2025). [↑](#footnote-ref-25)
25. Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 2 december 2021 over het initiatiefwetsvoorstel-Kops inzake uitzonderen voorrang vergunninghouders, Kamerstukken II 2021/22, 35914, nr. 4, punt 3b. [↑](#footnote-ref-26)
26. Memorie van toelichting, paragraaf 1 ‘Inleiding’. [↑](#footnote-ref-27)
27. Memorie van toelichting, paragraaf 9.3.2 ‘Verhouding tot hoger recht’. Zie ook paragraaf 2.1 ‘Samenhang andere maatregelen ten aanzien van asielmigratie en huisvesting vergunninghouders’ en paragraaf 7 ‘Financiële gevolgen’. [↑](#footnote-ref-28)
28. Kamerstukken II 2024/25, nr. 3310 (bijlage). [↑](#footnote-ref-29)
29. Zie <http://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting> (peildatum 15 september 2025). De prognose van de regering is dat in 2026 50% van de plaatsen in asielzoekerscentra benut worden door vergunninghouders. Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3310 (bijlage); Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3320, p. 3. [↑](#footnote-ref-30)
30. CBS, [Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders Asiel en Integratie 2025](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjcsvGHiK2PAxWE9QIHHdiLO2UQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.cbs.nl%2F-%2Fmedia%2F_pdf%2F2025%2F16%2Fasiel-en-integratie-2025.pdf&usg=AOvVaw1P1RxbjZSSC--RDblD0ggU&opi=89978449), paragraaf 3.10 ‘Sociaal-economische positie.’ [↑](#footnote-ref-31)
31. Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.1 ‘Mogelijkheden huisvesting voor vergunninghouder’. Ook andere omstandigheden, zoals discriminatie op de huurmarkt, maken deze toegang lastiger. Zie ook de [monitor discriminatie bij woningverhuur 2023](https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/discriminatie-op-de-woningmarkt/documenten/publicaties/2023/09/06/rapport-derde-landelijke-monitor-discriminatie-bij-woningverhuur), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 1079. [↑](#footnote-ref-32)
32. Tot de instrumenten behoren een realisatiestimulans en een vernieuwing van de regeling op grond waarvan gemeenten een uitkering ontvangen voor het bieden van tijdelijke huisvesting in bijvoorbeeld een hotel (ook wel bekend als de Hotel- en Accommodatieregeling). [↑](#footnote-ref-33)
33. Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 ‘Gelijke behandeling’. [↑](#footnote-ref-34)
34. Idem. [↑](#footnote-ref-35)
35. Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 2 december 2021 over het initiatiefwetsvoorstel-Kops inzake uitzonderen voorrang vergunninghouders, Kamerstukken II 2021/22, 35914, nr. 4, punt 2a. [↑](#footnote-ref-36)
36. Zie hierover onder meer de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 december 2022 over de interbestuurlijke verhoudingen, W04.22.0132/IO/Vo, punt 4b. [↑](#footnote-ref-37)
37. Hierbij is ook van belang het in artikel 116 van de Gemeentewet verwoorde streven naar beleidsvrijheid voor gemeenten. Zie daarover nader de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 februari 2025 inzake bestuur en bestuurlijke inrichting, Kamerstukken II 2024/25, 33047, nr. 29. [↑](#footnote-ref-38)
38. Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2 ‘Het verbod op voorrang’. [↑](#footnote-ref-39)
39. Zij hebben gebruik gemaakt van de internetconsultatie. Dit strookt niet met wat hierover geregeld is in artikel 4 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. [↑](#footnote-ref-40)
40. Op grond van artikel 29, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014. Het aantal te huisvesten vergunninghouders wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Zie meest recent: Stcrt. 2025, 11181. [↑](#footnote-ref-41)
41. Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304, p. 2. [↑](#footnote-ref-42)
42. Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 1241. [↑](#footnote-ref-43)
43. Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3457. [↑](#footnote-ref-44)
44. Zie het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 2 december 2021 over het initiatiefvoorstel wet uitzonderen vergunninghouders, Kamerstukken II 2021/22, 35914, nr. 4, punt 2b. [↑](#footnote-ref-45)