

ADVIES OVER WIJZIGING VAN DE HUISVESTINGSWET 2014 INZAKE

HET VERBOD OP VOORRANG VOOR VERGUNNINGHOUDERS (WET

NIEUWE REGELS INZAKE HUISVESTING VERGUNNINGHOUDERS)

Wetsadvies

Dit advies heeft betrekking op het voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders).¹

1. Advies

De Adviesraad Migratie adviseert dit wetsvoorstel niet in deze vorm in te dienen bij de Tweede Kamer. De regering zou eerst met gemeenten in gesprek moeten gaan over een werkbaar alternatief om vervolgens met een samenhangend wetgevingspakket te komen, dat goed is doordacht en gemotiveerd.

2. Het voorstel

Het voorstel introduceert een verbod voor gemeenten om vergunninghouders als urgentiecategorie aan te merken en hen enkel vanwege het feit dat zij vergunninghouder zijn, met voorrang te huisvesten.

Vergunninghouders zijn migranten die in Nederland asiel hebben aangevraagd en die als gevolg daarvan een verblijfvergunning asiel of regulier voor (on)bepaalde tijd hebben gekregen. Gemeenten zijn nu (nog) wettelijk verplicht om vergunninghouders te huisvesten.² Als een gemeente een huisvestingsverordening met regels over de verdeling van woonruimte heeft vastgesteld, moet de gemeente daarin vastleggen hoe zij aan die wettelijke taakstelling voldoet.³ Eén van de instrumenten die de (huidige) Huisvestingswet daarvoor biedt, is het verlenen van voorrang.⁴ In 2021 had ongeveer de helft van de gemeenten een huisvestingsverordening. Van die gemeenten had ongeveer drie kwart vergunninghouders opgenomen als urgentiecategorie.⁵ Met het in voorbereiding zijnde *wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting*⁶ worden gemeenten verplicht een urgentieregeling vast te stellen en wordt het aantal verplichte urgentiecategorieën uitgebreid. Vergunninghouders vallen daar niet onder. Daarnaast staat het gemeenten vrij om zelf lokale urgentiecategorieën vast te stellen. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt gemeenten verboden vergunninghouders als lokale urgentiecategorie aan te wijzen.

De regering is van mening dat het in tijden van grote woningschaarste niet langer uit te leggen is dat vergunninghouders met voorrang in sociale huurwoningen worden gehuisvest. De regering wijst op de lange wachttijden voor reguliere woningzoekenden en constateert dat de voorrang die vergunninghouders nu

¹ [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders.](#)

² [Artikel 28 Huisvestingswet 2014.](#) Zie ook: [Huisvesting statushouder | Asielbeleid | Rijksoverheid.nl.](#)

³ Artikel 12, lid 4 Huisvestingswet 2014.

⁴ Artikel 12, lid 1 Huisvestingswet 2014.

⁵ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, p. 2.

⁶ *Kamerstukken II 2023/24, 36 512.*

krijgen, bijdraagt aan de druk op de wachtlijsten. De regering acht het instellen van een verbod op voorrang voor vergunninghouders noodzakelijk om de schaarse woningen eerlijk te verdelen en gelijke kansen op de woningmarkt te creëren voor alle woningzoekenden. Het uitgangspunt van de regering daarbij is dat vergunninghouders voortaan net als andere woningzoekenden zelfstandig huisvesting regelen. Voor degenen die dat niet lukt, worden buiten de bestaande woningvoorraad en in overleg met gemeenten 'flexibele opstartwoningen' ingericht. De regering is van plan de bestaande wettelijke taakstelling voor gemeenten om vergunninghouders te huisvesten, met een separaat wetsvoorstel af te schaffen.⁷

3. Beoordeling van het voorstel

Vergunninghouders verkeren in een bijzondere situatie en zullen daarom blijvend moeten worden gehuisvest

De situatie van vergunninghouders is wezenlijk anders dan die van andere groepen woningzoekenden, vanwege het (enkele) feit dat zij vergunninghouder zijn. Vergunninghouders hebben anders dan reguliere woningzoekenden geen wachttijd kunnen opbouwen, hebben vaak een beperkt sociaal netwerk, beheersen de Nederlandse taal minder goed en beschikken niet over vaste huisvesting van waaruit zij een woning kunnen zoeken.⁸ Ze verblijven immers in de asielopvang. De bijzondere situatie waarin vergunninghouders verkeren, was juist de reden waarom gemeenten tot 1 juli 2017 wettelijk verplicht waren om deze groep als urgentiecategorie aan te merken. Het doel daarvan was om uitstroom van vergunninghouders uit de asielopvang mogelijk te maken en door huisvesting in gemeenten hun integratie in de samenleving te bevorderen. Bij de afschaffing van deze wettelijke verplichting beloofde de regering met maatregelen te komen om voor hen in andere vormen van huisvesting te voorzien.⁹ Die toezegging bleek jarenlang een lege huls. De afschaffing van de verplichte urgentieregeling hielp gemeenten al niet bij het voldoen aan hun huisvestingstaakstelling¹⁰ en het nu voorgestelde voorrangverbod maakt dit alleen maar erger.

Het verlenen van urgentie aan vergunninghouders bij het toewijzen van huisvesting is een vorm van voorkeursbeleid. Op grond van artikel 2, tweede lid, van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie kunnen staten bijzondere en concrete maatregelen nemen om te waarborgen dat mensenrechten en fundamentele vrijheden gelijk worden verdeeld met als doel om een (indirect) onderscheid naar etniciteit te voorkomen. Voorkeursbeleid bij toewijzing van sociale huisvesting is een maatregel om de ongelijke (start)positie van vergunninghouders op de woningmarkt te verminderen. Door de Huisvestingswet is de bevoegdheid tot het verdelen van schaarste op het gebied van sociale huisvesting gedelegeerd naar de gemeenten.

⁷ *Kamerstukken II 2024/25*, 19 637, nr. [3304](#).

⁸ [Adviesrapport Een huis voor statushouders | Publicatie | Adviesraad Migratie](#), pp. 19, 20.

⁹ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 454, [nr. 3](#), p. 2.

¹⁰ [Adviesrapport Een huis voor statushouders | Publicatie | Adviesraad Migratie](#), pp. 19, 20.

Het huidige voorstel zorgt ervoor dat de gemeentelijke autonomie zodanig wordt aangetast dat er geen maatregelen meer kunnen worden genomen zoals voorzien in artikel 2, tweede lid van het bovengenoemde verdrag. De adviesraad acht dit onwenselijk.

Omdat de woonruimte in Nederland schaars is en de maatschappelijke opgave evenredig verdeeld moet worden, is sturing vanuit het Rijk nodig. Bij die sturing hoort een heldere normstelling die het mogelijk maakt aan de (vooralsnog bestaande) wettelijke taakstelling te voldoen. In een tijd waarin langdurig niet of nauwelijks is geïnvesteerd in de sociale woningvoorraad noch in tijdelijke woonvoorzieningen, is een urgentieregeling feitelijk de enige manier om aan die taakstelling te voldoen. Dat het kabinet voornemens is die taakstelling af te schaffen, verandert niets aan de realiteit, namelijk dat (alle) vergunninghouders in gemeenten moeten worden gehuisvest.

Negatieve gevolgen voor asielopvang, vergunninghouders en samenleving

Dat het kabinet vanwege de langdurige stagnatie van de uitstroom van vergunninghouders uit de asielopvang en de schaarse reguliere woningvoorraad het al langer bestaande idee van 'tussenvoorzieningen' nieuw leven wil inblazen, ligt op zichzelf voor de hand. Wat de adviesraad problematisch vindt, is dat dit verbod op voorrang wordt ingevoerd, vooruitlopend op de aangekondigde afschaffing van de huisvestingstaakstelling, zonder dat het rijk gemeenten een werkbaar alternatief biedt. Hier dringt zich een vergelijking op met de asielopvang die (ook) al langer onder druk staat en het voornemen om de Spreidingswet in te trekken. In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat de ministers van Asiel en Migratie en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in overleg met de medeoverheden tot een 'samenhangend pakket' zullen komen voor het inrichten van de genoemde 'flexibele opstartwoningen'. Maar tot dat is geregeld, moeten vergunninghouders, net als andere woningzoekenden, zelfstandig huisvesting zien te regelen. Het is evident dat het gros van hen daar niet in zal slagen. Niet voor niets wordt het merendeel van de gehuisveste vergunninghouders al jaren met een vorm van voorrang of directe bemiddeling gehuisvest.¹¹ Het schrappen van deze mogelijkheden, betekent dat zij alleen maar langer in de asielopvang zullen verblijven, waardoor deze nog verder onder druk komt te staan en de kosten voor de opvang nog verder zullen oplopen.¹² Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk op welke wijze het kabinet van plan is ervoor te zorgen dat gemeenten op vrijwillige basis voor voldoende geschikte doorstroomlocaties kunnen zorgen. Gemeenten zelf vrezen dat als die uiteindelijk gevonden en gerealiseerd zijn, dit uitzichtloze 'dicht-slib-locaties' zullen worden, omdat zij dan geen instrumenten meer in

¹¹ Memorie van toelichting, p. 6.

¹² In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het 750.000 tot 1.500.000 euro kost om 10.000 vergunninghouders één dag langer in de COA-opvang te laten verblijven. Als 10.000 vergunninghouders een jaar langer in de asielopvang zouden verblijven, komt dat neer op een bedrag van 273.750.000 respectievelijk 547.500.000 euro. Memorie van toelichting, p. 11. Zie ook [COA - COA waarschuwt voor gevolgen wetsvoorstel schrappen urgentiemogelijkheid voor statushouders | www.coa.nl](https://www.coa.nl/adviesraad/advies/2025/03/01/COA-waarschuwt-voor-gevolgen-wetsvoorstel-schrappen-urgentiemogelijkheid-voor-statushouders).

handen hebben om vergunninghouders in reguliere woningen te huisvesten.¹³ Dit brengt volgens de adviesraad het risico met zich mee dat vergunninghouders terecht komen in slechte, illegale huisvestingsituaties, onderhuur, dak- en thuisloosheid. Dat levert hen grote problemen op en zal hun integratie belemmeren. Het gaat ook ten koste van de leefbaarheid en veiligheid in gemeenten, dus ook de samenleving als geheel zal daar negatieve gevolgen van ondervinden.

Niet aannemelijk gemaakt dat voordelen opwegen tegen de nadelen

Tussen de 6 en 10% van het aantal sociale huurwoningen wordt toegewezen aan vergunninghouders.¹⁴ Gelet op dit bescheiden aandeel, zal het voorgenomen voorrangverbod een geringe bijdrage leveren aan het verminderen van de wachttijd van andere woningzoekenden. Nieuwe regelgeving is noodzakelijk als het een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving. De voorgestelde regeling moet werkelijk leiden tot het oplossen of verminderen van het probleem, het moet duidelijk zijn dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn, en de kosten en lasten ervan moeten gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem.¹⁵

De regering heeft niet aannemelijk gemaakt dat de opbrengst van dit voorstel opweegt tegen de kosten en lasten die het met zich meebrengt, voor vergunninghouders en de samenleving als geheel. De regering noemt zelf stijgende kosten van de asielopvang, een mogelijk toenemend beroep op maatschappelijke opvang en extra risico op uitbuiting.¹⁶ De regering rekent voor dat het (minimaal) 750.000 euro kost om 10.000 vergunninghouders één dag extra in de opvang te laten verblijven.¹⁷ Dat komt neer op (minimaal) bijna 274 mln. euro per jaar. Elders wordt gesteld dat deze kosten zich 'mogelijk' gaan voordoen.¹⁸ De memorie van toelichting is op dit punt ambivalent. De regering heeft niet gemotiveerd waarom die hoge financiële kosten en maatschappelijke lasten opwegen tegen de bescheiden verlichting op de reguliere woningvoorraad die dit voorstel met zich meebrengt. De regering volstaat op dit punt met de opmerking dat het aantal vergunninghouders door de instroombeperkende maatregelen die zij wil nemen, naar verwachting zal afnemen.¹⁹ Die motivering schiet tekort, te meer daar de regering de noodzaak en effectiviteit van de

¹³ [Met verstoren van asielketen creëert kabinet chaos | VNG.](#)

[Gemeenten verbijsterd over verbod voorrang statushouders op huis.](#)

¹⁴ [Wist u dat...? Feiten en cijfers over Migratie en Gemeenten \(deel 1\) | Nieuwsbericht | Adviesraad Migratie](#), Memorie van toelichting, p. 6.

¹⁵ [Aanwijzing 2.2](#) van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Memorie van toelichting, pp. 11, 3, 10.

¹⁷ In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het 750.000 tot 1.500.000 euro kost om 10.000 vergunninghouders één dag langer in de COA-opvang te laten verblijven. Als 10.000 vergunninghouders een jaar langer in de asielopvang zouden verblijven, komt dat neer op een bedrag van 273.750.000 respectievelijk 547.500.000 euro. Memorie van toelichting, p. 11.

¹⁸ Memorie van toelichting pp. 10, 11, Beleidskompasformulier voor internetconsultatie, p. 4.

¹⁹ Memorie van toelichting, p. 11.

maatregelen die zij tot nu toe in wetsvoorstellen heeft neergelegd, onvoldoende heeft gemotiveerd.²⁰

Samenhang met andere voorstellen niet duidelijk

De adviesraad constateert dat de regering verschillende maatregelen treft en aankondigt die betrekking hebben op het huisvesten van statushouders. Naast de al genoemde aankondiging van de afschaffing van de wettelijke huisvestingstaakstelling voor gemeenten en het voorliggende voorrangsveto kondigde de minister van Asiel en Migratie onlangs aan gemeenten 'in opmaat naar een structurele huisvestingsoplossing' een eenmalig bedrag van 30.000-38.000 euro te verstrekken als zij een vergunninghouder overnemen van het COA.²¹ De regering maakt niet duidelijk hoe die maatregel zich tot (het uitgangspunt) van dit wetsvoorstel verhoudt. Daarnaast is het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel aanhangig.²² Dat voorstel introduceert een onderscheid tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus en legt aan vergunninghouders die een subsidiaire beschermingsstatus hebben gekregen onder meer een huisvestingsvereiste op voordat ze een aanvraag voor nareis van hun gezinsleden kunnen indienen. De regering heeft evenmin inzichtelijk gemaakt hoe het wetsvoorstel tot invoering van het tweestatusstelsel zich tot het voorliggende wetsvoorstel verhoudt en welke gevolgen het nieuw in te voeren huisvestingsvereiste voor vergunninghouders met een subsidiaire beschermingsstatus zal hebben na invoering van het verbod om vergunninghouders met voorrang te huisvesten.

De adviesraad benadrukte in zijn reacties op de Asielnoodmaatregelenwet²³ en het wetsvoorstel tot invoering van het tweestatusstelsel²⁴ dat een zorgvuldige afstemming van lopende en aanstaande wetsvoorstellen van belang is om de consistentie in de wetgeving te bewaken. De adviesraad constateert dat ook hier onvoldoende inzichtelijk is gemaakt dat die afstemming heeft plaatsgevonden en hoe de regering tot samenhangende regelgeving wil komen.²⁵ Gemeenten hebben consistent beleid nodig om effectief en efficiënt te kunnen werken aan maatschappelijke opgaven.²⁶

²⁰ [Advies over Asielnoodmaatregelenwet | Advies | Adviesraad Migratie. Advies over tweestatusstelsel en aanscherpingen vereisten bij nareis | Advies | Adviesraad Migratie.](#)

²¹ [Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3383.](#)

²² [Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis \(Wet invoering tweestatusstelsel\) - | Tweede Kamer der Staten-Generaal.](#)

²³ [Advies over Asielnoodmaatregelenwet | Advies | Adviesraad Migratie.](#)

²⁴ [Advies over tweestatusstelsel en aanscherpingen vereisten bij nareis | Advies | Adviesraad Migratie.](#)

²⁵ Zie ook [COA - COA waarschuwt voor gevolgen wetsvoorstel schrappen urgentiemogelijkheid voor statushouders | www.coa.nl.](#)

²⁶ Zie [Wetsvoorstel huisvesting statushouders onuitvoerbaar | VNG.](#)

Niet uitzonderen van gezinnen met minderjarige kinderen onvoldoende gemotiveerd

Op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) is de Staat verplicht passende maatregelen te nemen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen hun rechten op het gebied van huisvesting te verwezenlijken.²⁷ Volgens de regering is dit wetsvoorstel hiermee niet in strijd, omdat het NIDOS begeleiding en opvang biedt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. En ten aanzien van meerderjarige vergunninghouders met minderjarige kinderen wijst de regering erop dat de ouder(s) van het kind ook volgens het IVRK de primaire verantwoordelijkheid hebben voor het waarborgen van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind.²⁸ De regering stelt daarom geen bijzondere bepaling of afwijking van het verbod op voorrang voor gezinnen met minderjarige kinderen voor.²⁹

De adviesraad onderschrijft dat vergunninghouders met minderjarige kinderen net als andere ingezetenen een zorgplicht voor hun kinderen hebben. Anders dan de regering lijkt te veronderstellen, is deze niet absoluut. De zorgplicht geldt 'naar vermogen en binnen de grenzen van (...) financiële mogelijkheden'.³⁰ De bijzondere situatie waarin de meeste vergunninghouders verkeren (geen wachttijd, netwerk, financiën, verblijf in de asielopvang), stelt praktische beperkingen aan de uitoefening van de zorgplicht. Het zijn die beperkingen die maken dat de wettelijke verplichting van de overheid 'passende maatregelen' te treffen om ouders te helpen de levensomstandigheden te verwezenlijken die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind,³¹ juist voor deze aandachtsgroep zwaarder weegt. Dit wetsvoorstel gaat hier geheel aan voorbij. Het zal tot gevolg hebben dat gezinnen met minderjarige kinderen langdurig in de (nood)opvang moeten verblijven. In ons advies over het wetsvoorstel tot invoering van een tweestatusstelsel oordeelden we dat de regering niet had toegelicht of bij de invoering van het tweestatusstelsel en het toepassen van de aanvullende voorwaarden voor nareis van familieleden van subsidiair beschermden rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie (vluchtachtergrond en kwetsbare positie) waarin zij zich bevinden.³² Het verbod op voorrang voor het huisvesten van vergunninghouders in combinatie met het invoeren van een huisvestingsvereiste voor subsidiair beschermden die zich met hun gezinsleden willen herenigen, maakt het hen feitelijk voor onbepaalde tijd onmogelijk om te voldoen aan de nareisvoorwaarden. Dat zal er in de toekomst toe leiden dat subsidiair beschermden onevenredig lang van hun gezinsleden gescheiden blijven. Dat is strijdig met het recht op gezinshereniging zoals neergelegd in de Gezinsherenigingsrichtlijn. Daarnaast geldt voor alle vergunninghouders met

²⁷ Artikel 27, lid 3 IVRK.

²⁸ Artikel 27, lid 2 IVRK.

²⁹ Memorie van toelichting, pp. 8, 9.

³⁰ Artikel 27, lid 2 IVRK.

³¹ Artikel 27, lid 3 IVRK.

³² [Advies over tweestatusstelsel en aanscherpingen vereisten bij nareis | Advies | Adviesraad Migratie](#).

minderjarige kinderen dat een feitelijk verblijf van onbepaalde duur in de (nood)opvang of een doorstroomlocatie zonder perspectief op uitstroom naar reguliere huisvesting de ontwikkeling van kinderen ernstig kan schaden, waarmee strijd met het IVRK kan ontstaan. Beide constatering en leiden tot het oordeel dat de regering nader moet motiveren waarom voor gezinnen met minderjarige kinderen geen bijzondere bepaling of afwijking van het verbod op voorrang wordt opgenomen.

4. Conclusie: voorstel niet in deze vorm indienen bij Tweede Kamer

Dit wetsvoorstel doet onvoldoende recht aan de bijzondere positie van vergunninghouders. Het zal de asielopvang nog verder onder druk zetten, tot nog hogere kosten leiden, de integratie van vergunninghouders belemmeren en ten koste gaan van leefbaarheid en veiligheid in gemeenten. De regering heeft niet aannemelijk gemaakt dat de opbrengst van dit voorstel opweegt tegen de kosten en lasten die het met zich meebrengt, voor vergunninghouders en de samenleving als geheel. Ook heeft zij onvoldoende gemotiveerd waarom voor gezinnen met minderjarige kinderen geen uitzondering zou moeten worden gemaakt. Het is, ten slotte, niet duidelijk hoe het voorstel zich verhoudt tot andere voorstellen die betrekking hebben op het huisvesten van vergunninghouders. Versnipperde, ondoordachte en onvoldoende gemotiveerde wetsvoorstellen creëren onduidelijkheid voor uitvoeringsorganisaties en gemeenten en stellen hen voor onmogelijke opgaven.

Gelet op het vorenstaande, beveelt de adviesraad aan dit wetsvoorstel niet in deze vorm in te dienen bij de Tweede Kamer. De regering zou eerst met gemeenten in gesprek moeten gaan over een werkbaar alternatief om vervolgens met een samenhangend wetgevingspakket te komen, dat goed is doordacht en gemotiveerd.

Adviesraad Migratie

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan, ingesteld bij wet. De Raad adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Missie en Visie

Als Adviesraad Migratie dragen we bij aan een realistisch en robuust migratiebeleid. Een migratiebeleid dat samenhangt met ontwikkelingen op andere beleidsterreinen (arbeidsmarkt, zorg etc.) zowel in Nederland als daarbuiten. Om de kwaliteit van het migratiebeleid verder te verbeteren geven wij gevraagd en op eigen initiatief advies aan het kabinet en parlement. Vanuit onze onafhankelijkheid combineren wij wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen uit Nederland en Europa. We kijken daarbij naar zowel kansen en risico's van migratie en hebben oog voor langetermijnontwikkelingen. Op deze manier dragen we bij aan de verdieping van het maatschappelijk debat over migratie.

Colofon

'Advies over wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake het verbod op voorrang voor vergunninghouders (Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders)'

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag maart 2025
Uitgebracht aan de ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Asiel en Migratie

Adviesraad Migratie
Koningskade 4
2596 AA Den Haag
www.adviesraadmigratie.nl
06 - 46 84 09 07