

Vergaderjaar 2015–2016

34 454

Wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 maart 2016 en het nader rapport d.d. 14 april 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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).²

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 februari 2016, nr. 2016000191, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Artikel 1, eerste lid, onderdeel g, Huisvestingswet 2014.

wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 maart 2016, nr. W04.16.0014/l, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van opmerkingen over de motivering van het verschil in behandeling tussen vreemdelingen die in Nederland een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd hebben aangevraagd en als gevolg daarvan een verblijfsvergunning hebben ontvangen (hierna: vergunninghouders) en reguliere woningzoekenden en adviseert 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.³ Ook bepaalt de Huisvestingswet 2014 dat een bij huisvestingsverordening geregelde voorrang voor woningzoekenden met een economische of maatschappelijke binding niet geldt jegens vergunninghouders.⁴

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.⁵ Dit klemt temeer omdat deze taakstelling, als gevolg van het groeiende aantal vergunninghouders dat voor het eerst naar woonruimte zoekt, hoger is dan voorheen.⁶

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.

³ Artikel 12, derde lid, Huisvestingswet 2014.

⁴ Artikel 16, onderdeel a, Huisvestingswet 2014.

⁵ 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.

⁶ Prognose aantal te huisvesten vergunninghouders, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Staatscourant nr. 32914, 30 september 2015.

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.»⁷ 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.»⁸

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,⁹ 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.¹⁰ 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

⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

⁸ Zie in dit kader Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2083 en de Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders (Stcrt. 2015, nr. 45925).

⁹ Artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM, artikel 21 EU-Handvest, artikel 26 IVBPR.

¹⁰ EHRM 30 september 2003, nr. 40892/98 (Koua Poirrez/ Frankrijk).

om vanuit de alternatieve huisvesting door te stromen naar reguliere huisvesting zodra die woonruimte beschikbaar is.¹¹

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

2. Gelijke behandeling

Met het onderhavige wetsvoorstel worden geen maatregelen getroffen die tot gevolg hebben dat onderscheid wordt gemaakt tussen vergunninghouders en reguliere woningzoekenden. Het wetsvoorstel schaft juist een wettelijk verplicht onderscheid tussen beide groepen woningzoekenden af.

De huidige wettelijk verplichte urgentiestatus van vergunninghouders verplicht gemeenten die een huisvestingsverordening hebben vastgesteld deze personen bij de verlening van huisvestingsvergunningen voorrang te geven boven andere woningzoekenden. Dit voorstel heeft als gevolg dat gemeenten zelf kunnen bepalen welke positie vergunninghouders ten opzichte van andere woningzoekenden innemen. Gemeenten kunnen er na invoering van deze wetwijziging voor kiezen om vergunninghouders als urgente groep te blijven aanwijzen in de gemeentelijke verordening.

Het kabinet acht het afschaffen van dit wettelijk verplichte onderscheid, gelet op de grote toename van het aantal vergunninghouders, gerechtvaardigd. Met het oog op de maatschappelijke acceptatie van de grote groep vergunninghouders is het van groot belang om te voorkomen dat reguliere woningzoekenden niet of slechts na zeer lange tijd een sociale huurwoning kunnen betrekken. Het schrappen van de wettelijk verplichte urgentiestatus van vergunninghouders geeft gemeenten de mogelijkheid om daar waar schaarste op de woningmarkt heerst, lokaal maatwerk toe te passen bij het toewijzen van de beschikbare huurwoningen. Samen met de maatregelen die in het bestuursakkoord tussen Rijk en de gemeenten zijn aangekondigd¹², geeft dit gemeenten de mogelijkheid om te voorzien in voldoende woonruimte voor woningzoekenden zodat reguliere woningzoekenden zo min mogelijk effect ondervindt van de grote toename van het aantal vergunninghouders.

Een van die maatregelen is het creëren van huisvestingsvoorzieningen die aan de woningvoorraad worden toegevoegd. Anders dan de Afdeling lijkt te veronderstellen, is bij het toewijzen van deze, naar haar aard sobere huisvesting, geen sprake van een direct onderscheid tussen vergunninghouders en reguliere woningzoekenden. Deze nieuwe huisvestingsvoorzieningen kunnen immers zowel worden gebruikt voor het huisvesten van vergunninghouders als voor het huisvesten van reguliere woningzoekenden. Voor alle bewoners van een huisvestingsvoorziening geldt een

¹¹ 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.

¹² Kamerstukken II, nr. 2015D46189, bijlage bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inzake de aanbieding van het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015, Kamerstukken II, 19 637, nr. 2107.

gelijke uitgangspositie indien de wens bestaat om door te stromen naar een andere woning. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Daarnaast is het wetsvoorstel mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld. De Afdeling merkt op dat het schrappen van vergunninghouders als wettelijke urgentiecategorie het voor gemeenten moeilijker kan maken om te voldoen aan de taakstelling die zij overeenkomstig artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 krijgen opgelegd. Met het oog daarop wordt aan artikel 12 van de Huisvestingswet 2014 een nieuw lid toegevoegd.

Dit nieuwe lid heeft als strekking dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening bepaalt op welke wijze invulling wordt gegeven aan de taakstelling. Dit geldt alleen voor gemeenten, alwaar de gemeenteraad een huisvestingsverordening als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, van het Huisvestingswet 2014 heeft vastgesteld en daarin een voorrangsregeling als bedoeld in artikel 12, eerste lid van diezelfde wet heeft opgenomen. Artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 legt de verplichting om de taakstelling te realiseren op aan burgemeester en wethouders. Voor zover zij reeds andere maatregelen nemen om hiervoor zorg te dragen, geldt de verplichting voor de gemeenteraad niet.

Met deze wijziging wordt het belang van het realiseren van de taakstelling benadrukt. Juist in gemeenten waar een huisvestingsverordening met voorrangsregeling geldt staat de woningmarkt veelal onder druk. Voor die gemeenten is het realiseren van de taakstelling des te complexer. Met deze wijziging wordt geborgd dat in die gemeenten ofwel burgemeester en wethouders passende maatregelen nemen ter uitvoering van de taakstelling, ofwel dat de gemeenteraad dit in de huisvestingsverordening vastlegt. Hiermee wordt tevens maximale ruimte geboden voor lokaal maatwerk, hetgeen een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel is.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting de reactie van het Interprovinciaal Overleg op het voorstel te verwerken. De reactie werd ontvangen nadat het advies van de Afdeling was vastgesteld.

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 vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok