

Vergaderjaar 2021–2022

35 914

Voorstel van wet van het lid Kops tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met het uitzonderen van het verlenen van voorrang aan vergunninghouders bij huisvesting op grond van het feit dat zij vergunninghouder zijn (Wet uitzonderen voorrang vergunninghouders)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 2 december 2021 no. W04.21.0289/I en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 15 december 2021, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 september 2021 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Kops tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met het uitzonderen van het verlenen van voorrang aan vergunninghouders bij huisvesting op grond van het feit dat zij vergunninghouder zijn (Wet uitzonderen voorrang vergunninghouders), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een verbod in de Huisvestingswet 2014 om aan asielzoekers met een verblijfsvergunning (hierna: vergunninghouders) voorrang te verlenen bij huisvesting op grond van het feit dat zij vergunninghouder zijn.

Initiatiefnemer dankt de Afdeling voor het uitbrengen van haar advies.

De Afdeling advisering van de Raad van State zet in dit advies uiteen dat het wetsvoorstel haaks staat op het doel en de uitgangspunten van de Huisvestingswet 2014. Op grond van die wet staat het gemeenten vrij om te bepalen op welke wijze zij hun huisvestingsbeleid vormgeven. Het wetsvoorstel doorkruist de gemeentelijke vrijheid om het huisvestingsbeleid vorm te geven en zelf urgentiecategorieën aan te wijzen.

Daarnaast brengt het wetsvoorstel gemeenten in een spagaat omdat zij nog steeds verplicht zijn om vergunninghouders te huisvesten. Gezien de krapte op de woningmarkt valt niet goed in te zien hoe gemeenten aan deze verplichting kunnen voldoen als zij niet de mogelijkheid hebben vergunninghouders als urgentiecategorie aan te wijzen. Het voorstel gaat

daarbij niet in op de implicaties voor de asielketen en geeft geen rechtvaardiging voor het indirecte onderscheid naar nationaliteit dat wordt gemaakt.

In verband met deze opmerkingen kan over het initiatiefvoorstel niet positief worden geadviseerd.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

In het verleden waren gemeenten verplicht om, indien zij bij het verlenen van huisvestingsvergunningen werken met een systeem van urgentieverklaringen, vergunninghouders aan te wijzen als urgentiecategorie.¹ Per 1 juli 2017 is de Huisvestingswet 2014 op dit punt aangepast.² Gemeenten zijn niet langer verplicht vergunninghouders aan te wijzen als urgentiecategorie. Zij behielden echter de bevoegdheid dit wel te doen.

Uit de toelichting bij het onderhavige initiatiefwetsvoorstel blijkt ook dat in de overgrote meerderheid van gemeenten met een urgentieregeling, vergunninghouders nog steeds zijn aangemerkt als urgentiecategorie.³ In de Huisvestingswet 2014 bleef de taakstelling voor huisvesting van vergunninghouders gelden. De rijksoverheid bepaalt elk half jaar het totaal aantal vergunninghouders dat de gemeente moet huisvesten.⁴

De initiatiefnemer concludeert dat het schrappen van de wettelijk verplichte urgentiecategorie een miniem effect heeft gehad en dat daarmee «nauwelijks uitvoering is gegeven aan de bedoeling van bovengenoemde wetswijziging, namelijk «het voorkomen van verdringing van reguliere woningzoekenden»».⁵ De initiatiefnemer stelt daarom een verbod voor op het met voorrang huisvesten van vergunninghouders op grond van het feit dat zij vergunninghouder zijn.

In 2015 adviseerde de Afdeling over een andersoortig wetsvoorstel dat eveneens betrekking had op het met urgentie huisvesten van vergunninghouders.⁶ Dat wetsvoorstel is, na het advies van de Afdeling, niet verder in procedure gebracht.

2. Implicaties van het wetsvoorstel

a. Huisvestingswet 2014

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten instrumenten om hun huisvestingsbeleid vorm te geven. In een huisvestingsverordening kunnen zij regels vastleggen voor de woonruimteverdeling en het beheer van de woonruimtevoorraad. Het doel van de wet is de bestrijding van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte en bevordering van de leefbaarheid.⁷ De Huisvestingswet 2014 ziet vooral op het goedkoopste deel van de woningmarkt en is

¹ Artikel 12, derde lid, Huisvestingswet 2014 (zoals dit gold tot 1 juli 2017).

² Wet van 14 december 2016 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders (Stb. 2016, 534).

³ Toelichting, paragraaf 3.1. Zie ook RIGO, 2018, «Vergunninghouders als urgentiecategorie».

⁴ Artikel 28 en verder van de Huisvestingswet 2014.

⁵ Toelichting, paragraaf 3.1.

⁶ Advies van de Afdeling advisering van 16 november 2015 betreffende 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 (W04.15.0344/I). Dit advies is niet openbaar, aangezien de initiatiefnemer het voorstel niet verder in procedure heeft gebracht.

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3.

bedoeld om bij de woonruimteverdeling «kwetsbare groepen» te beschermen, doorgaans mensen met minder financiële mogelijkheden.

Eén van de belangrijkste wijzigingen van de Huisvestingswet 2014 ten opzichte van het daarvoor geldende stelsel, is dat gemeenten meer beleidsruimte en bevoegdheden hebben gekregen. Zo zijn gemeenten vrij om zelf te bepalen welk deel van de lokale woonruimtevoorraad qua prijsniveau en kenmerken onder de werking van een huisvestingsverordening zal vallen.⁸

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die dringend woonruimte behoeven. De gemeenteraad stelt de criteria vast op basis waarvan woningzoekenden worden ingedeeld in urgentiecategorieën. Een randvoorwaarde hierbij is dat mantelzorgers en personen uit blijf-van-mijn-lijfhuizen in ieder geval tot de urgente woningzoekenden behoren.⁹

Zoals hiervoor vermeld waren oorspronkelijk ook vergunninghouders opgenomen als wettelijke urgentiecategorie. De regering heeft deze urgentiecategorie in 2017 geschrapt. De praktische implicaties daarvan zijn beperkt gebleken. Veruit de meeste gemeenten hebben ook na 2017 vergunninghouders als urgentiecategorie opgenomen in hun huisvestingsverordening.¹⁰ Het schrappen van deze urgentiecategorie impliceert echter niet dat verplichte uitsluiting van een bepaalde urgentiecategorie is toegestaan.

Het initiatiefwetsvoorstel bevat een wettelijk verbod op het kwalificeren van één specifieke groep als urgentiecategorie. Daarmee gaat het in tegen het doel van de wet om kwetsbare groepen bescherming te bieden op de woningmarkt. Het wetsvoorstel gaat eveneens in tegen de systematiek van de Huisvestingswet 2014. Sinds de decentralisatie staat het gemeenten vrij om – binnen bepaalde procesvoorwaarden¹¹ – te bepalen hoe zij hun beleid inrichten en of zij besluiten dit vast te leggen in een huisvestingsverordening. Het wetsvoorstel staat daarmee haaks op de gemeentelijke vrijheid om het huisvestingsbeleid vorm te geven en zelf urgentiecategorieën aan te wijzen.

Zoals uit de woorden van de Afdeling blijkt, is «de gemeentelijke vrijheid om het huisvestingsbeleid vorm te geven en zelf urgentiecategorieën aan te wijzen» geenszins absoluut, maar aan voorwaarden verbonden. Wanneer een gemeente een huisvestingsverordening met urgentieregeling instelt, is zij volgens de Huisvestingswet 2014 *verplicht* om in ieder geval als urgentiecategorieën aan te wijzen: mantelzorgers en -ontvangers; personen die in een blijf-van-mijn-lijfhuis verblijven. Het wetsvoorstel staat niet haaks op de genoemde gemeentelijke vrijheid en gaat niet in tegen de systematiek van de Huisvestingswet 2014, maar sluit juist aan op de voorwaardelijkheid die de wetgever hier reeds aan heeft verbonden.

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3.

⁹ Artikel 12, derde lid, Huisvestingswet 2014. Deze twee groepen kunnen dus niet van indeling in een urgentiecategorie worden uitgesloten.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 3.1. Zie ook RIGO, 2018, «Vergunninghouders als urgentiecategorie».

¹¹ Zie bijvoorbeeld artikel 5 en 6 Huisvestingswet 2014.

b. Huisvesting door gemeenten

Daar komt nog bij dat het voorgestelde verbod op voorrang voor vergunninghouders gemeenten niet ontslaat van de plicht om op basis van halfjaarlijkse taakstellingen vergunninghouders te huisvesten.¹² Daarmee komen gemeenten in een spagaat. Enerzijds mogen ze, op grond van het in dit wetsvoorstel opgenomen verbod, geen voorrang meer verlenen aan vergunninghouders als specifieke groep; anderzijds zijn zij gehouden bepaalde aantallen vergunninghouders te huisvesten.

De toelichting gaat niet in op de vraag op welke andere wijze gemeenten aan hun taakstelling kunnen voldoen, ook met het oog op het tekort aan sociale huurwoningen en de gebrekkige doorstroming op de woningmarkt in den brede. Daarmee roept het wetsvoorstel fundamentele vragen op over de uitvoerbaarheid voor gemeenten.¹³ Daarbij moet bedacht worden dat een belemmering in de huisvesting van vergunninghouders tevens een belemmering betekent voor hun integratie in de Nederlandse samenleving en van hun mogelijkheden hier een nieuw leven op te bouwen. Nederland is in dit verband ook gebonden aan verplichtingen die voortvloeien uit het Europese en internationale recht.¹⁴

De Afdeling bevestigt hiermee dat het verlenen van voorrang aan vergunninghouders niet op inhoudelijke, persoonlijke gronden is gebaseerd zoals dat normaliter bij urgentie¹⁵ gebeurt, maar slechts een *middel* is voor het behalen van de halfjaarlijkse taakstellingen – wat de geest van de urgentieregeling te buiten gaat. Immers, voor de gemeenten zijn deze taakstellingen de voornaamste reden om de voorrangpositie van vergunninghouders in stand te houden.

De Afdeling gaat voorbij aan het onderwerp en het doel van het wetsvoorstel. Het voorstel gaat niet over de taakstellingen of integratie in de Nederlandse samenleving, maar over een veel fundamentele kwestie die hieraan vooraf gaat: het maakt namelijk een einde aan de discriminatoire bevoordeling van vergunninghouders als groep – louter vanwege het feit dat zij vergunninghouder zijn – ten nadele van reguliere woningzoekenden.

Initiatiefnemer geeft daarbij mee: indien de taakstellingen de uitvoerbaarheid voor gemeenten in de weg staan, kunnen deze te allen tijde door de Staatssecretaris van Justitie & Veiligheid worden gewijzigd.

¹² Artikel 28 Huisvestingswet 2014: «burgemeester en wethouders dragen zorg voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling». Deze verplichting is nader uitgewerkt in de artikelen 29 tot en met 30.

¹³ Uit de in de toelichting aangehaalde evaluatie blijkt dat gemeenten in hun huisvestingsverordening aan vergunninghouders een voorrangstatus verlenen juist om aan de genoemde taakstelling te voldoen. Zie: RIGO, 2018, «Vergunninghouders als urgentiecategorie», p. 10.

¹⁴ In het bijzonder artikel 32 van de Kwalificatierichtlijn en artikel 21 van het Vluchtelingenverdrag. Op een deel van de vergunninghouders is zowel het Vluchtelingenverdrag van toepassing als de Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor 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 (L337/9)). Op een deel van de vergunninghouders is alleen de Kwalificatierichtlijn van toepassing.

¹⁵ Bijvoorbeeld: medische redenen; dakloosheid na brand, echtscheiding of overlijden; etc. Zie 3.1 van de memorie van toelichting.

c. Doorstroming asielketen

Daarnaast moet gewezen worden op de implicaties voor de «asielketen», in het bijzonder de opvang door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Deze opvang is bedoeld voor asielzoekers die in afwachting zijn van een beslissing op hun asielaanvraag. Indien vergunninghouders geen voorrang meer mogen krijgen bij de verdeling van woonruimte, kan dit ingrijpende gevolgen hebben voor de doorstroming in de asielketen. Op dit moment verblijven bijna 11.000 vergunninghouders nog in een opvang van het COA in afwachting van een woning. Zij vormen ongeveer een derde van het totaal aantal personen dat gebruikmaakt van een opvang van het COA.¹⁶ De nu al moeizame uitstroom zorgt voor capaciteitsproblemen bij het COA, zeker in geval van vergrote instroom van nieuwe asielzoekers.

Initiatiefnemer is van mening dat «implicaties voor de asielketen» geen rechtvaardiging zijn voor het ongewijzigd laten van de discriminatoire bevoordeling van vergunninghouders. Bovendien dienen «implicaties voor de asielketen» aan de voorkant, aldus in de asielketen zélf opgelost te worden en niet aan de achterkant, zoals op de woningmarkt. De woningmarkt en reguliere woningzoekenden mogen niet de dupe zijn van de gevolgen van beleidskeuzes op het gebied van asiel.

De discussie die de Afdeling hier opwerpt, doet niets af aan het fundamentele standpunt van initiatiefnemer dat de achtergestelde positie van reguliere woningzoekenden moet worden beëindigd.

d. Conclusie

De Afdeling concludeert dat het voorstel ingaat tegen het doel en de systematiek van de Huisvestingswet 2014. Die wet heeft onder meer als doel kwetsbare groepen bescherming te bieden op de woningmarkt. Daarbij geeft de wet gemeenten veel ruimte om het huisvestingsbeleid vorm te geven. In dit verband is het aan de gemeenteraad om urgentiecategories vast te stellen, met inachtneming van wat in een specifieke gemeente opportuun is.

Daarnaast belemmert het wetsvoorstel gemeenten om te voldoen aan de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders. Daarmee komt tevens de inburgering en integratie van vergunninghouders in het gedrang. Indien het voor gemeenten nog moeilijker wordt vergunninghouders te huisvesten, compliceert dit bovendien de toch al moeizame doorstroming in de asielketen en zorgt het voor extra druk op de opvangcapaciteit. De toelichting gaat niet in op deze implicaties (en complicaties) van het wetsvoorstel en geeft zo geen blijk van een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen.

Om deze redenen adviseert de Afdeling af te zien van het wetsvoorstel.

3. Indirect onderscheid naar nationaliteit

a. Bevoordeling van statushouders

Als gemeenten vergunninghouders aanwijzen als urgentiecategorie, dan is er volgens de initiatiefnemer sprake van discriminatie van «reguliere Nederlandse woningzoekenden».¹⁷ Hij acht dit onwenselijk.

¹⁶ Bron: COA – Capaciteit en bezetting | www.coa.nl, peildatum 1 september 2021.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 1.

Op zichzelf is het juist dat met het aanwijzen van vergunninghouders als urgentie categorie onderscheid wordt gemaakt tussen vergunninghouders en «reguliere Nederlandse woningzoekenden». De stelling dat dit een verboden onderscheid is, is echter onjuist. De Afdeling wijst erop dat het maken van onderscheid alleen verboden is als daarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat.¹⁸

Een objectieve en redelijke rechtvaardiging is er als het onderscheid een legitiem doel dient en proportioneel is, in de zin dat er een redelijke verhouding is tussen doel en middelen.¹⁹ Met het aanwijzen van vergunninghouders als urgentie categorie wordt de integratie in de samenleving alsmede de doorstroom in de asielketen bevorderd. Dit zijn legitieme doelen, waartoe het aanwijzen van vergunninghouders als urgentie categorie in redelijke verhouding staat.

De Afdeling bevestigt hiermee dat er met het aanwijzen van vergunninghouders als urgentie categorie onderscheid wordt gemaakt tussen vergunninghouders en reguliere woningzoekenden. Initiatiefnemer vindt het opmerkelijk dat de Afdeling dit onderscheid «objectief en redelijk gerechtvaardigd» acht, hoewel de wetgever dit onderscheid in 2017 reeds uit de wet heeft geschrapt. Dat de praktische implicaties van deze wetswijziging beperkt zijn gebleven, benadrukt de noodzaak van voorliggend wetsvoorstel.

Bovendien gaat de Afdeling opnieuw voorbij aan het onderwerp en het doel van het wetsvoorstel: dat is niet de integratie in de samenleving of de doorstroom in de asielketen, maar het beëindigen van de discriminatoire bevoordeling van vergunninghouders en daarmee de achtergestelde positie van reguliere woningzoekenden. De door de Afdeling genoemde argumenten om de voorrangpositie van vergunninghouders te handhaven onderstrepen de argumenten van initiatiefnemer om hier juist een eind aan te maken.

b. Indirect onderscheid naar nationaliteit

Dit wetsvoorstel ontnemt de mogelijkheid tot expliciete begunstiging van vergunninghouders ten opzichte van andere woningzoekenden. Die maatregel is, formeel beschouwd, niet in strijd met het verbod op ongelijke behandeling.²⁰ Gemeenten kunnen vergunninghouders immers, zoals de initiatiefnemer ook onderkent, nog steeds een urgentieverklaring geven onder dezelfde voorwaarden die gelden voor woningzoekenden met de Nederlandse nationaliteit en legaal in Nederland verblijvende woningzoekenden met een andere nationaliteit.

Deze strikt formele redenering gaat evenwel voorbij aan de complexe werkelijkheid. Gezien de schaarste aan sociale huurwoningen en de jarenlange wachttijden voor woningzoekenden betekent dit wetsvoorstel dat grote groepen vergunninghouders geen uitzicht zullen hebben op het verkrijgen van passende huisvesting binnen afzienbare tijd. Zij verschillen van «reguliere» woningzoekenden doordat zij geen wachttijd hebben kunnen opbouwen. Daarnaast hebben vergunninghouders veelal geen of een beperkt sociaal netwerk in Nederland en zijn zij dikwijls de taal niet of

¹⁸ Artikel 14 EVRM.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 17 februari 2011, *Andrle t. Tsjechië*, no. 6268/08, punt 47 en 48.

²⁰ Zie ook het arrest van het EHRM van 27 september 2011, *Bah t. VK*, no. 56328/07, punt 49 en 50. Hierin overwoog het EHRM dat verdragsstaten onder omstandigheden de toegang tot sociale huisvesting voor bepaalde categorieën vreemdelingen mogen beperken, met het oog op de rechtvaardige verdeling daarvan. Hierbij moet worden aangetekend dat Bah geen asielstatus had, waardoor het verschil in behandeling anders werd beoordeeld.

minder machtig. Bovendien beschikken zij, buiten de per definitie tijdelijke COA-opvang, niet over huisvesting van waaruit zij een woning kunnen zoeken.

De «complexe werkelijkheid» die de Afdeling beschrijft ten aanzien van de huisvesting van vergunninghouders is bij de huisvesting van reguliere woningzoekenden niet wezenlijk anders: zaken als opgebouwde wachttijd en een sociaal netwerk zijn niet alleen voor vergunninghouders, maar óók voor reguliere woningzoekenden geenszins vanzelfsprekend. Hier wordt een tegenstelling opgeworpen die er niet is.

Het «niet binnen afzienbare tijd verkrijgen van passende huisvesting» – wat voor de Afdeling een argument is om de voorrangpositie voor vergunninghouders te handhaven – is voor reguliere woningzoekenden staande praktijk. Voor initiatiefnemer des te meer reden om dit, middels voorliggend wetsvoorstel, gelijk te trekken: de realiteit dat reguliere woningzoekenden in geval van woningschaarste op de wachtlijst moeten staan, dient voor vergunninghouders niet anders te zijn. Initiatiefnemer betreurt het dat de Afdeling geen voorstander is van gelijke behandeling in dezen.

Onder dergelijke omstandigheden zal het (volledig) voorbijgaan aan deze verschillen tussen vergunninghouders en andere «reguliere» woningzoekenden leiden tot (indirect) onderscheid op grond van nationaliteit, waarvoor geen voldoende objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Onder omstandigheden vloeit uit het EVRM en het Unierecht een verplichting voort om positieve maatregelen te treffen om er voor te zorgen dat personen gelijk worden behandeld. De hiervoor genoemde verschillen zouden daartoe moeten worden betrokken bij de formulering van urgentiecriteria voor de toewijzing van woningen. Het voorstel biedt daarvoor ten onrechte geen ruimte.

Ook om die reden adviseert de Afdeling af te zien van het wetsvoorstel.

Zoals gezegd werpt de Afdeling een tegenstelling op die er niet is. «(Indirect) onderscheid op grond van nationaliteit» is niet aan de orde, aangezien het uitzonderen van het verlenen van voorrang aan vergunninghouders geenszins op nationaliteit is gebaseerd. Ook als het gaat om de huisvesting van reguliere woningzoekenden is er geen sprake van welke nationaliteit dan ook. Het wetsvoorstel voorkomt juist dat er bij huisvesting onderscheid wordt gemaakt (op grond van het feit of woningzoekenden wel of geen vergunninghouder zijn).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen.

Initiatiefnemer persisteert in de behandeling van het wetsvoorstel en ziet die met groot vertrouwen tegemoet.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemer,
Kops