

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke
Ordering
Aan de Minister van Volkshuisvesting en
Ruimtelijke Ordering
Mevrouw M. Keijzer
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp

Internetconsultatie
wetsvoorstel 'nieuwe regels
inzake huisvesting
vergunninghouders'

Datum

16 maart 2025

Ons kenmerk

2025/017/VZ/EN

Geachte minister Keijzer,

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel 'nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders'. Dit wetsvoorstel is op 17 februari 2025 in consultatie gegaan. Het College voor de Rechten van de Mens maakt graag van de gelegenheid gebruik om advies uit te brengen op dit voorstel.

Het wetsvoorstel houdt in dat gemeenten niet langer via het toewijzen van sociale huurwoningen middels directe bemiddeling (al dan niet met urgentieverklaring) in de huisvestingsbehoefte van mensen met een asielstatus kunnen voorzien (verbod op voorrang). Gemeenten hebben nu de wettelijke taak om mensen met een asielstatus te huisvesten. Deze wettelijke taak is in 1995 opgenomen in de Huisvestingswet. In de memorie van toelichting bij deze wet staat dat mensen met een asielstatus 'onderdeel uitmaken van de Nederlandse samenleving' en onder de zorg van de overheid vallen.¹ De wetgever wilde 'soepele doorstroming binnen de asielketen' waarborgen en zorgen voor eerlijke spreading van de verantwoordelijkheden tussen gemeenten.² Het voorliggende wetsvoorstel maakt het gemeenten onmogelijk om zich aan hun wettelijke taak te houden. Bovendien zal het wetsvoorstel onvermijdelijk leiden tot verdere schending van de rechten

¹ [Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 930, nr. 3.](#)

² Ibid.

van mensen die aangewezen zijn op asielopvang. Een kernbeginsel van de democratische rechtsstaat is dat de overheid zich aan het recht houdt en de rechten van mensen garandeert.

Omdat het wetsvoorstel de mensenrechten en de democratische rechtsstaat ernstig ondermijnt adviseert het College het voorstel in de huidige vorm niet door te zetten.

Samenvatting:

- Het wetsvoorstel is in strijd met het recht op huisvesting omdat het leidt tot structurele achterstelling en afzondering van mensen met een asielstatus, wat in de weg staat aan volwaardige deelname in de samenleving. Daarnaast heeft de maatregel verdere schending van de rechten van mensen die aangewezen zijn op de asielopvang tot gevolg.
- Het wetsvoorstel maakt indirect ongerechtvaardigd onderscheid op grond van ras en nationaliteit. Op basis van de in de memorie van toelichting gegeven onderbouwing is het specifiek uitsluiten van voorrang geen geschikt, noodzakelijk en proportioneel middel om eerlijke woonruimteverdeling op basis van gelijke kansen te realiseren.
- De stigmatiserende effecten die van het voorgestelde beleid uitgaan vormen een voedingsbodem voor verdeeldheid, uitsluiting en discriminatie. Dit heeft niet alleen menselijk leed tot gevolg, maar ondermijnt potentieel ook de democratische rechtsstaat.
- Het wetsvoorstel heeft hoogstwaarschijnlijk tot gevolg dat een groot gedeelte van de mensen met een subsidiaire beschermingsstatus niet aan de vereisten voor gezinshereniging zal kunnen voldoen of dat er feitelijk geen huisvesting beschikbaar is waar gezinsleden kunnen wonen. Dit betekent dat gezinsleden, waaronder kinderen, gedurende zeer lange tijd gescheiden van elkaar moeten leven. Dit is in strijd met artikel 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en het Kinderrechtenverdrag.

Toelichting:

1. Het recht op huisvesting

Betekenis van het recht op huisvesting

Het recht op behoorlijke huisvesting is een fundamenteel mensenrecht. In de Nederlandse Grondwet (art. 22) staat dat de overheid zorg draagt voor de bevordering van voldoende woongelegenheid. De belangrijkste bepalingen in regionale en internationale verdragen zijn te vinden in het Europees Sociaal Handvest (herzien) (art.31), het EU Handvest van de grondrechten (art. 34 lid 3)

en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (art. 11 lid 1). Het recht op huisvesting houdt in dat er voldoende woningen beschikbaar zijn die passend, toegankelijk en van voldoende kwaliteit zijn.³ Het recht op huisvesting is daarnaast een basisvoorwaarde voor de realisatie van andere mensenrechten, zoals het recht op arbeid, onderwijs, water, participatie, gezondheid en de eenheid van het gezin. Huisvesting moet daarom voldoende toegang bieden tot - onder andere - gezondheidszorg, arbeidsmogelijkheden, onderwijsvoorzieningen en, in het geval van mensen met een asielvergunning, integratievoorzieningen.⁴ Om het recht op huisvesting voor iedereen volwaardig te realiseren moet binnen het gevoerde beleid speciale aandacht zijn voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen, waar ook mensen met een asielstatus onder vallen.⁵ Voor mensen met een asielstatus geldt immers dat zij zich in een afhankelijke positie bevinden ten opzichte van de overheid en te maken hebben met specifieke barrières die de toegang tot de woningmarkt bemoeilijken. Zij staan aan de start van hun leven in Nederland. Dit betekent; de taal leren, werk vinden, hun weg in de samenleving vinden, sociale contacten opbouwen en voldoen aan de inburgeringsplicht. Daarnaast heeft deze groep geen wachttijd voor een sociale huurwoning op kunnen bouwen. Het wetsvoorstel gaat eraan voorbij dat deze kwetsbare positie om extra inspanningen van de overheid vraagt, zodat ook mensen met een asielstatus hun recht op huisvesting kunnen verwezenlijken.

Achterstelling in strijd met recht op huisvesting

Uit het wetsvoorstel blijkt dat de minister voornemens is flexibele opstartwoningen te realiseren om te voorkomen dat mensen met een asielstatus aangewezen blijven op asielopvang. In andere contexten wordt met name gesproken over 'doorstroomlocaties'.⁶ Voorheen mocht verblijf in een doorstroomlocatie niet langer dan één jaar duren.⁷ Om dit te waarborgen werd een toets op vervolghuisvesting verricht.⁸ Recent is deze toets komen te vervallen.⁹ Het beleid lijkt erop gericht te zijn om mensen met een asielstatus (langdurig) apart te huisvesten in locaties die structureel van lagere kwaliteit zijn dan reguliere woningen, zonder zicht op duurzame reguliere huisvesting.¹⁰ Dit leidt tot structurele achterstelling en

³ [VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten, General Comment nr.4: Het recht op adequate huisvesting.](#)

⁴ Zie ook art. 26, 27, 30, 32 34 Kwalificatierichtlijn.

⁵ [OHCHR, Fact Sheet nr. 21, The Right to Adequate Housing.](#)

⁶ [Brief over nadere afspraken uitvoering hoofdstuk 2 Hoofdpijnenakkoord \(Grip op asiel en migratie\) van 25 oktober 2024.](#)

⁷ De 'Handreiking doorstroomlocaties' van 27 maart 2024, waarin de maximale verblijfsduur van 12 maanden is opgenomen is niet langer vindbaar op de website van de overheid.

⁸ Voorheen waren gemeenten verplicht een vervolghuisvestingsplan op te stellen.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 19 637, nr. 3383.

¹⁰ [Brief over nadere afspraken uitvoering hoofdstuk 2 Hoofdpijnenakkoord \(Grip op asiel en migratie\) van 25 oktober 2024.](#)

afzondering in plaats van gelijkwaardige toegang tot huisvesting en essentiële voorzieningen. Deze afzondering staat in de weg aan een goede start in de samenleving die gericht is op volwaardig meedoen. Verscheidene gemeenten en woningcorporaties hebben onder meer om deze reden aangegeven niet mee te willen werken aan de realisatie van aparte huisvestingsvoorzieningen voor mensen met een asielstatus.¹¹ Dit beleid van achterstelling en belemmering van volwaardige deelname aan de samenleving is strijdig met het fundamentele recht op huisvesting en de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Het recht op menswaardige opvang en de belangen van de samenleving als geheel

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat mensen langer zijn aangewezen op asielopvangvoorzieningen. Dit brengt aanvullende en onacceptabele risico's voor de mensenrechten met zich mee. Op dit moment heeft 26 procent van de mensen die in de asielopvang verblijven een asielstatus.¹² Wanneer minder mensen de asielopvang kunnen verlaten omdat de gemeente geen middelen heeft om in de huisvesting van deze mensen te voorzien, heeft dit enorme gevolgen voor de beschikbaarheid en kwaliteit van asielopvangplekken. Dit klemmt temeer omdat de Wet invoering tweestatusstelsel, de Asielnoodmaatregelenwet en het Asiel- en Migratiepact naar verwachting ook tot meer druk op de opvangvoorzieningen zullen leiden.¹³

Door een structureel tekort aan opvangplekken voldoet de asielopvang al jaren niet aan mensenrechtelijke normen en de standaarden van de Opvangrichtlijn. Mensen verblijven als gevolg van lange procedures langdurig in locaties die onvoldoende privacy, veiligheid en hygiëne bieden.¹⁴ De tijdelijkheid van de locaties zet de toegang en continuïteit van zorg- en onderwijsvoorzieningen onder druk omdat mensen vaak moeten verhuizen. Langdurig verblijf in ondermaatse opvangvoorzieningen heeft zeer schadelijke gevolgen voor het welzijn, de

¹¹ Zie consultatiereactie [Gemeente Nijmegen](#) en [Samenwerkende Woningcorporaties Rivierenland](#).

¹² [Zie COA.nl, Capaciteit en bezetting](#).

¹³ De wetgeving voert maatregelen in die – ten opzichte van de huidige situatie - meer werk creëren voor de Immigratie en naturalisatiedienst en de rechtspraak. Zo moeten veel beslissingen uitgebreider worden gemotiveerd en moet er vaker een individuele belangenafweging worden gemaakt. Om tot zorgvuldige besluitvorming te komen en vanwege de grote belangen die op het spel staan zullen mensen die asiel zoeken vaker een beroep op de rechter doen. De verwachting is dat verblijfsprocedures langere tijd in beslag gaan nemen, waardoor mensen ook langer een beroep moeten doen op de asielopvang; zie ook de adviezen Asielnoodmaatregelenwet en Wet invoering tweestatusstelsel van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 februari 2025.

¹⁴ [Brief van de inspecties van 19 april 2023, 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'](#). [Pharos, 'uitzichtloos in de opvang', December 2024](#); Brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 16 december 2024, ['Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel](#).

veiligheid en de gezondheid van mensen die asiel zoeken of een status hebben. Kwetsbare groepen, zoals kinderen, zwangere vrouwen, en mensen met psychische problematiek, worden hier in het bijzonder door geraakt. De Inspectie gezondheidszorg en jeugd concludeerde bijvoorbeeld dat kinderen in de asielopvang een ernstig risico op blijvende en mogelijk onherstelbare (ontwikkelings)schade lopen.¹⁵

Het schrijnende tekort aan opvangplaatsen kan ertoe leiden dat het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) mensen moet uitsluiten van opvangvoorzieningen. Dat kan tot gevolg hebben dat mensen geheel zonder onderdak zijn en op straat belanden. Het voorkomen van dakloosheid is een kernverplichting op basis van artikel 11 IVESCR. Dakloosheid is op zichzelf al een ernstig probleem, en brengt een risico mee op, onder meer, gezondheidsproblemen.

Invloed van andere maatregelen

Deze schadelijke gevolgen worden versterkt door andere maatregelen die de regering wil doorvoeren. De Asielnoodmaatregelenwet zorgt ervoor dat mensen met een asielstatus vaker een tijdelijke verblijfsvergunning hebben waardoor zij ook niet kunnen naturaliseren.¹⁶ Als gevolg van de Wet invoering tweestatusstelsel kunnen mensen met subsidiaire bescherming pas met hun gezin herenigen als zij over voldoende inkomen en huisvesting beschikken, en twee jaar hebben gewacht. Het langdurig ontbreken van een stabiel verblijfsrecht, stabiel gezinsleven en een stabiele woning zal negatief op elkaar inwerken en zeer grote schadelijke effecten hebben op het welzijn van mensen met een asielstatus. Terwijl zij vanwege gebeurtenissen in het land van herkomst, tijdens de vlucht en in de asielopvang, en de uitdagingen die voor hen liggen, vaak extra behoefte hebben aan stabiliteit. De voorgenomen maatregelen belemmeren hun mogelijkheden om een leven in Nederland op te bouwen, hetgeen ook de belangen van de samenleving als geheel schaadt.¹⁷

De rechten van het kind en de bescherming van de eenheid van het gezin

De minister erkent in de memorie van toelichting dat de staat verplicht is om de eenheid van het gezin te beschermen en maatregelen te treffen om ouders te helpen om hun recht op huisvesting te verwezenlijken (artikel 27 lid 3 Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind). Ter rechtvaardiging van het

¹⁵ [Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, februari 2025, 'Uitkomsten toezicht asielopvang 2024 - Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers'.](#)

¹⁶ [VluchtelingenWerk Nederland, 30 januari 2025, Notitie commentaar VluchtelingenWerk Nederland t.b.v. Wetsvoorstel asielnoodmaatregelen en wetsvoorstel tweestatusstelsel, p.3.](#)

¹⁷ [Zie voor meer informatie over kosten voor de samenleving, 'COA waarschuwt voor gevolgen wetsvoorstel schrappen urgentiemogelijkheid voor statushouders' van 14 maart 2025.](#)

voorgestelde verbod op voorrang verwijst de minister desondanks naar de zorgplicht van ouders. Deze onderbouwing is onvoldoende omdat de minister hiermee voorbijgaat aan de bijzondere positie van ouders en kinderen die gevlucht zijn en alles achter zich hebben moeten laten. Van ouders die gevlucht zijn en hun leven in Nederland nog niet goed hebben kunnen opbouwen, kan de overheid niet verlangen dat zij op eigen kracht voor huisvesting voor zichzelf en hun kinderen zorgen. Bij gezinnen met kinderen dient het belang van het kind een eerste overweging te zijn (art. 3 IVRK) en dient de staat er alles aan te doen om ervoor te zorgen dat zij toegang hebben tot adequate huisvesting.

2. Het verbod op discriminatie

Het wetsvoorstel maakt toewijzing van sociale huurwoningen via een urgentieverklaring en directe bemiddeling voor één specifieke groep onmogelijk. Daarom heeft het College het wetsvoorstel getoetst aan het discriminatieverbod, zoals met name verwoord in artikel 1 van de Grondwet, artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM en artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Deze toets is te vinden in Bijlage I van dit wetgevingsadvies.

Het College concludeert dat het wetsvoorstel indirect ongerechtvaardigd onderscheid op grond van ras en nationaliteit maakt. In het voorstel ontbreekt een voldoende logisch-samenhangend idee van wat een 'eerlijke' woonruimteverdeling en 'gelijke kansen' zijn. Op basis van de in de memorie van toelichting gegeven onderbouwing is het specifiek uitsluiten van voorrang geen geschikt, noodzakelijk en proportioneel middel om eerlijke woonruimteverdeling op basis van gelijke kansen te realiseren. Daarmee is sprake van discriminatie in de zin van artikel 1 van de Grondwet, artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM en artikel 26 IVBPR.

3. De mensenrechtelijke plicht om stigmatisering tegen te gaan

Dit wetsvoorstel maakt deel uit van een pakket maatregelen dat 'het strengste asielbeleid ooit' beoogt. Het kabinet doet het voorkomen alsof problemen op de woningmarkt, maar ook op andere terreinen, grotendeels aan asielzoekers te wijten zijn en dat het voorgestelde beleid de problemen zal oplossen. De stigmatiserende effecten die van het voorgestelde beleid uitgaan vormen een voedingsbodem voor verdeeldheid, uitsluiting en discriminatie. Dit heeft niet alleen menselijk leed tot gevolg, maar ondermijnt potentieel ook de democratische rechtsstaat. Gelijke behandeling en het voorkomen van stigmatisering is een algemene mensenrechtelijke verplichting voor iedereen die publieke verantwoordelijkheid draagt.

In het regeerprogramma staat dat de regering alleen kan zorgen voor volkshuisvesting, gezondheidszorg en onderwijs als minder mensen naar Nederland migreren. Om dit te bereiken richt de regering zich met name op asielmigratie. Er lopen diverse wetgevingstrajecten die gerelateerd zijn aan asielmigratie. Daarnaast is nog een aantal ingrijpende wetsvoorstellen in voorbereiding. Vaak gebruikt de regering in deze context woorden als 'spoed', 'nood' en 'crisis'. Keuzes die vanuit het perspectief van mensenrechten en rechtsstatelijkheid problematisch zijn, rechtvaardigt de regering met verwijzingen naar 'de urgentie van de asielproblematiek'.¹⁸ De regering neemt niet de tijd om tot goed doordachte wetsvoorstellen te komen.¹⁹ De suggestie dat complexe problematiek met vele oorzaken alleen opgelost kan worden door met spoed minder mensen bescherming te bieden is onjuist en stigmatiserend en leidt tot schendingen van fundamentele rechten.

Het voorliggende wetsvoorstel zet deze lijn van de regering onverminderd voort. Zo is niet de tijd genomen om op zorgvuldige wijze inzicht te krijgen in de effecten van de wet en gaat de wet niet in op samenhang met andere wetten, zoals de Wet inburgering.²⁰ Het wetsvoorstel suggereert dat het uitsluiten van mensen met een asielstatus van reële toegang tot sociale huurwoningen, wachtlijsten significant gaat verkorten en impliceert hiermee dat mensen met een asielstatus deze wachtlijsten veroorzaken. De oorzaken van de wachtlijsten zijn gelegen in een complex samenspel van factoren waarbij de huidige obstakels om meer sociale huurwoningen te realiseren een belangrijke rol spelen.²¹ De wooncrisis in Nederlands is ernstig en vraagt om een integrale visie en concrete maatregelen gericht op het wegnemen van deze obstakels.²² Dat de overheid onvoldoende zorg heeft gedragen voor de realisatie van het recht op huisvesting voor iedereen mag zij niet afwentelen op een kwetsbare groep. Daarnaast gaan hoogstwaarschijnlijk de gewekte verwachtingen niet vervuld worden, hetgeen het vertrouwen in de overheid zal doen afnemen en de democratische rechtsstaat zal ondermijnen.

¹⁸ Zo voorzien de wetten niet in overgangsrecht en wil de regering de wetten niet gelijktijdig invoeren met het Asiel- en migratiepact dat in juni volgend jaar van toepassing wordt. Zie ook: [Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport](#).

¹⁹ [Beslisnota, consultatie Asielnoodmaatregelenwet](#).

²⁰ [Reactie Divosa internetconsultatie wetsvoorstel nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders, 13 maart 2025](#); [Reactie Vereniging Nederlandse Gemeenten internetconsultatie wetsvoorstel nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders](#).

²¹ [Autoriteit woningcorporaties 20 februari 2025, Staat van de corporatiesector 2025](#).

²² [Autoriteit woningcorporaties 20 februari 2025, Staat van de corporatiesector 2025](#).

4. Het recht op respect voor gezinsleven

Het voorliggende wetsvoorstel heeft waarschijnlijk grote gevolgen voor mensen met een subsidiaire beschermingsstatus en de mogelijkheid om gezinsleven in Nederland uit te oefenen. Het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel, dat op 7 maart jl. naar de Tweede Kamer is gestuurd, maakt gezinshereniging voor deze groep afhankelijk van een inkomenseis, een huisvestingseis en een wachttijd. Beide wetsvoorstellen gaan niet in op de samenhang tussen het verbod op voorrang en de huisvestingseis, en de manier waarop de wetten het recht op respect voor gezinsleven (artikel 8 EVRM; art.9 IVRK) waarborgen .

In de memorie van toelichting van de Wet invoering tweestatusstelsel staat wel dat de Immigratie- en naturalisatiedienst bij iedere afwijzende beslissing ook een individuele artikel 8 EVRM toets zal verrichten. De toets aan 8 EVRM behelst echter meer dan individuele beoordelingen. Ook algemene vereisten kunnen strijd op leveren met EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat een inkomenseis en een wachttijd van twee jaar op zichzelf genomen toegestaan kunnen zijn, afhankelijk van de context en de precieze invulling van de vereisten.²³ Over een huisvestingseis heeft het Hof zich nog niet uitgelaten. Ook over de combinatie van vereisten heeft het Hof zich nog niet uitgelaten. Omdat de vereisten niet gesteld worden aan vluchtelingen die een vergunning hebben op basis van het VN-Vluchtelingenverdrag kunnen de eisen, op zichzelf genomen of in combinatie, ook strijd op leveren met artikel 8 EVRM in combinatie met artikel 14 EVRM.²⁴

Uit de verschillende uitspraken kunnen een aantal belangrijke beginselen worden gedestilleerd. In de context van dit wetsvoorstel is met name van belang dat gezinsherenigingseisen niet het onmogelijke mogen verlangen, dat voldoende rekening wordt gehouden met objectieve belemmeringen die het onmogelijk maken om het gezinsleven ergens anders uit te oefenen en dat de belangen van kinderen een eerste overweging vormen.²⁵

Het voorliggende wetsvoorstel heeft hoogstwaarschijnlijk tot gevolg dat een groot gedeelte van de mensen met een subsidiaire beschermingsstatus niet aan het huisvestingsvereiste zal kunnen voldoen of dat er feitelijk geen huisvesting beschikbaar is waar gezinsleden kunnen wonen. Daarnaast bemoeilijkt het

²³ EHRM 9 juli 2021, *M.A. tegen Denemarken*, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718; EHRM 4 juli 2023, *B.F. en anderen tegen Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818.

²⁴ EHRM 20 oktober 2022, *M.T. en anderen tegen Zweden*, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518.

²⁵ *M.A. t. Denemarken; B.F. en anderen t. Zwitserland*; EHRM 3 oktober 2014, *Jeunesse tegen Nederland*, ECLI:CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, en het arrest van 8 november 2016, *El Ghatet tegen Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD005697110.

ontbreken van een stabiele thuisbasis het leren van de taal en het verkrijgen van werk waardoor het ook lastiger wordt om te voldoen aan de inkomenseis. Dit betekent dat gezinsleden, waaronder kinderen, gedurende zeer lange tijd gescheiden van elkaar moeten leven.

Het College constateert dat de voorliggende wet onvoldoende rekening houdt met de genoemde beginselen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM.

Tot slot

Het College verwijst nogmaals naar Bijlage I, waarin het College - aan de hand van de toets aan het discriminatieverbod - aantoont dat het wetsvoorstel indirect ongerechtvaardigd onderscheid op grond van ras en nationaliteit maakt, hetgeen op basis van artikel 1 van de Grondwet, artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM en artikel 26 IVBPR verboden is.

Het College is graag bereid dit advies nader toe te lichten. U kunt hiervoor contact opnemen met Ellen Nissen, beleidsadviseur, via e.nissen@mensenrechten.nl of (030) 888 38 88.

Met vriendelijke groet,



Nico Schrijver
Interim voorzitter

BIJLAGE I: Het verbod op discriminatie

De toets aan het discriminatieverbod houdt in dat moet worden beoordeeld in hoeverre het wetsvoorstel personen direct of indirect verschillend behandelt op basis van een verdachte grond, in dit geval nationaliteit en ras of etnische achtergrond. Onderscheid op grond van ras of nationaliteit is verboden tenzij dit objectief gerechtvaardigd kan worden door een (1) legitiem doel, en het middel tot dat doel (2) geschikt is om dat doel te bereiken, en inzet van dat middel bovendien (3) noodzakelijk en proportioneel is.

Is er sprake van onderscheid?

De wet behandelt mensen van wie de behoefte in de voorziening van woonruimte dringend noodzakelijk is *omdat zij houder zijn van een asielstatus*, en mensen van wie de behoefte in de voorziening van woonruimte dringend noodzakelijk is *om andere redenen*, verschillend.

De minister onderkent dat het voorgestelde verbod op voorrang indirect onderscheid maakt naar nationaliteit. Het College stelt vast dat het indirecte onderscheid eveneens ziet op de verboden grond ras. De maatregel raakt mensen met een asielstatus die in de regel een niet-Nederlandse herkomst hebben. Overige woningzoekenden hebben die in meerderheid wel. Daarom is er sprake van indirect onderscheid op grond van etniciteit ofwel ras.

Uit jurisprudentie is op te maken dat een indirect onderscheid op grond van ras en nationaliteit (zeer) dringende redenen ter rechtvaardiging vereist.²⁶ Daarbij moet bedacht worden dat de benadeelde groep vrijwel geheel uit mensen zonder Nederlandse etnische achtergrond bestaat.

Is het nagestreefde doel legitiem?

Van een legitiem doel is sprake als het doel aan een werkelijke behoefte tegemoetkomt, en het doel niet op zichzelf inherent discriminerend of anderszins wettelijk verboden is. De minister beoogt met de invoering van de maatregel te bereiken dat schaarse woningen eerlijk worden verdeeld en dat alle woningzoekenden gelijke kansen hebben. Dit zou in zijn algemeenheid een legitiem doel kunnen zijn. Het College constateert echter dat het voorstel zeer onduidelijk is over wat het in de context van sociale woningvoorraad precies verstaat onder 'eerlijk' en 'gelijke kansen'. Dit maakt het moeilijk om de legitimiteit van het aangevoerde doel te beoordelen. Artikel 12 van de Huisvestingswet geeft gemeenten de bevoegdheid om bijzondere categorieën aan te wijzen voor wie de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is (dit wil zeggen: dringender kan zijn dan die van andere woningzoekenden). Uit de aard van het voorstel volgt dat de minister voorrang voor bepaalde (doel)groepen niet op zichzelf oneerlijk of in

²⁶ EHRM 24 mei 2016, *Biao.t. Denemarken*, nr. 38590/10.

strijd met gelijke kansen acht. In dat geval zou immers de mogelijkheid tot voorrang voor alle denkbare categorieën moeten worden voorgesteld. Het voorstel is echter om een specifieke categorie uit te zonderen.

Om te kunnen beoordelen of sprake is van legitiem doel is daarom een preciezer uitleg nodig van wat moet worden verstaan onder 'eerlijk' en 'gelijke kansen' in relatie tot de invulling van artikel 12 Huisvestingswet. Het College verwacht voor de stelling dat de huidige situatie onvoldoende 'eerlijk' is ook een cijfermatige onderbouwing waaruit duidelijk wordt hoeveel woningen naar mensen met een asielstatus gaan, hoelang deze mensen wachten op een woonruimte en hoe dit bij andere urgente en niet-urgente groepen zit.

Is het middel geschikt?

Van geschiktheid (ook wel de passendheidstoets genoemd) is sprake als het middel – in dit geval het verbod op voorrang – bijdraagt aan het legitieme doel van het gemaakte onderscheid. De hiervoor aangegeven onduidelijkheid over wat 'eerlijke' en 'gelijke kansen' in de context van artikel 12 Huisvestingswet inhouden, maakt dat ook de onderbouwing van de geschiktheid van het onderhavige voorrangsverbod onvoldoende is.

Vooruitlopend op een aanvullende onderbouwing van het doel, geeft het College wel aan dat een geschikt middel om eerlijke gelijke kansen te realiseren in ieder geval aan zal moeten aansluiten bij de uitgangspunten van artikel 12 Huisvestingswet, te weten dat voorrang in situaties voor nader te bepalen aandachtsgroepen soms nodig kan zijn. Om een algeheel verbod op voorrang voor mensen met een asielstatus te rechtvaardigen, zal het voorstel daarom moeten onderbouwen waarom deze categorie niet voldoet – én in geen enkele gemeente op enig moment zal voldoen – aan het wettelijke inhoudelijke criterium dat hun woonbehoefte dringend noodzakelijk is.²⁷ Een dergelijke onderbouwing ontbreekt in het voorstel.

²⁷ De in de Wet versterking regie volkshuisvesting genoemde aandachtsgroepen hebben om verschillende redenen minder kansen op de woningmarkt; 'door hun behoefte aan een specifiek soort woning of woonvorm, door wat zij kunnen betalen voor de huisvesting, door wat extra nodig is aan begeleiding en zorg en door het benodigde draagvlak in de buurt'.³ Het gaat ook om mensen die dak- of thuisloos zijn of mensen die te lang in 'kostbare (nood)opvang, een voorziening voor beschermd wonen of een ggz-instelling' verblijven omdat zij geen betaalbare woning kunnen vinden.⁴ Volgens de regering is het voor deze mensen en de samenleving als geheel onwenselijk als deze groepen niet beschermd worden. Zij verkeren in een kwetsbare positie en komen op andere levensgebieden in de knel als zij geen toegang hebben tot passende woonvoorzieningen waardoor zij langer een beroep moeten doen op overheidsvoorzieningen. Het wetsvoorstel beoogt daarnaast te zorgen voor een evenwichtige regionale verdeling van woningzoekenden met een

Volgens de minister is het verbieden van het met voorrang huisvesten van mensen met een asielstatus het ‘afschaffen van een vorm van positieve discriminatie’. In het licht van artikel 12 van de Huisvestingswet vormt dit echter geen overtuigend of valide argument. De regering ziet immers de mogelijkheid van voorrang op grond van urgentie op zichzelf genomen niet als oneerlijk of in strijd met gelijke kansen. De Wet versterking regie volkshuisvesting van deze regering heeft zelfs *‘tot doel om meer kansengelijkheid te creëren in de huisvesting van mensen uit aandachtsgroepen van wie de huisvestingsvraag als dringend kan worden gezien en voor welke groepen het niet-huisvesten grote maatschappelijke impact heeft.’*²⁸ Die wet bevat juist een verplichting om een aantal door de wet bepaalde urgentiecategorieën op te nemen, omdat hun woonbehoefte om verschillende redenen dringend noodzakelijk is, of kan zijn.

Voor het overige wijst het College erop dat de regering in wetgeving en beleid juist lijkt te bevestigen dat mensen met een asielstatus een categorie vormt die vaak een dringend noodzakelijke behoefte aan woonruimte hebben. Zo vormen mensen met een asielstatus een aandachtsgroep in zowel de Wet versterking regie volkshuisvesting en het programma ‘Een thuis voor iedereen’.²⁹ Ook behoudt het wetsvoorstel (vooralsnog) de wettelijke taakstelling voor gemeenten.

Het voorliggende wetsvoorstel onderbouwt kortom onvoldoende waarom het verbod op voorrang een geschikt middel is om de schaarse woningen eerlijk te verdelen en gelijke kansen te creëren. De minister maakt niet duidelijk waarom de behoefte aan huisvesting van mensen met een asielstatus niet dringend noodzakelijk is, of zou kunnen zijn.

Is het middel noodzakelijk en proportioneel?

Om te beoordelen of het middel noodzakelijk is, moet worden gezien of er geen minder vergaande middelen voorhanden waren (subsidiariteitseis), en of er in brede zin sprake is van proportionaliteit.

Minder vergaande middelen (subsidiariteit)

Het wetsvoorstel houdt een absoluut verbod op urgentiestatus voor mensen met een asielstatus in. Uit niets blijkt dat minder vergaande maatregelen zijn overwogen om het doel van eerlijke, gelijke kansen te realiseren. Sociale huisvesting is echter per definitie het verdelen van schaarste. Als de regering op

urgentieverklaring. Het Wetsvoorstel nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders gaat niet in op de vraag hoe deze opvattingen ten aanzien van dringend noodzakelijke woonbehoeften zich verhouden tot de positie van mensen met een asielstatus.

²⁸ Memorie van Toelichting, p.30.

²⁹ Memorie van Toelichting, Wet versterking regie volkshuisvesting, p.30;
<https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/programma-een-thuis-voor-iedereen/nieuws/2024/06/06/monitor-huisvesting-aandachtsgroepen-nu-beschikbaar>.

grond van een inhoudelijke en cijfermatige onderbouwing van oordeel is dat de huidige verdeling oneerlijk is omdat een te groot aandeel van de beschikbare woningen naar de aandachtsgroep 'vergunningshouders' zou gaan, of dat deze categorie in de praktijk door gemeenten te lichtvaardig als urgent zou worden aangemerkt, dan zijn er tal van voor de hand liggende alternatieve sturingsmaatregelen richting gemeenten denkbaar (verlaging taakstelling, toezicht op aanwijzingsgronden). Het niet overwegen van deze opties maakt dat het voorstel niet voldoet aan de subsidiariteitseis.

Proportionaliteit

Aan de proportionaliteitseis is voldaan als het te bereiken doel in redelijke verhouding staat tot de nadelige gevolgen van het gemaakte indirecte onderscheid voor de benadeelde groepen. Daarbij kan meespelen of nadelen van het gemaakte onderscheid door flankerend beleid kunnen worden opgevangen. Ook dient rekening gehouden te worden met de specifieke situatie en kwetsbaarheden van de benadeelde groep.

Om te beginnen erkent het wetsvoorstel de kwetsbare positie van mensen met een asielstatus : *'vergelijkbaar met arbeidsmigranten zullen vergunninghouders vatbaar zijn voor uitbuiting. Dit kan mogelijk tot misstanden leiden, waarbij mogelijk concentratie van deze misstanden zal plaatsvinden in de bestaande kwetsbare wijken.'*³⁰ Dit is een contra-indicatie voor de proportionaliteit van het geheel afschaffen van de mogelijkheid tot voorrang.

Volgens het voorstel kunnen mensen met een asielstatus zelfstandig in hun woonruimte voorzien en kunnen gemeenten op alternatieve wijze invulling geven aan de wettelijke taakstelling zolang deze nog geldt, met name via de realisatie van flexibele opstartwoningen. Het College constateert dat voor de realisatie van flexibele opstartwoningen locaties, plannen en beschikbare middelen ontbreken. Het vormt daarmee geen perspectief op fatsoenlijke huisvesting en kan daarom niet bijdragen aan het verzachten van de nadelige gevolgen.

De verwijzingen naar het eigen netwerk van mensen met een asielstatus, en de daklozenopvang, lijken in feite dak- en thuisloosheid tot beleid te verheffen. Deze mogelijkheden kunnen niet doorgaan als volwaardige huisvesting of duurzame huisvestingsoplossing voor de betrokkenen. Daar komt nog bij dat de mogelijkheid om via eigen netwerk woonruimte vinden voor elke potentiële categorie urgenten bestaat. Het rechtvaardigt daarom het onderscheid tussen categorieën dat dit wetsvoorstel wil maken niet. Bovendien zal deze route slechts voor een beperkt

³⁰ Memorie van toelichting, p.10.

gedeelte van de mensen met een asielstatus kunnen werken, waardoor een algeheel verbod op voorrang disproportioneel blijft.

Bij het beoordelen van de proportionaliteit moet meegenomen worden dat de huisvestingssituatie van mensen met een asielstatus nijpend is. Dit voorstel leidt tot extra druk op de asielopvang en daarmee tot verslechtering van de huisvestingssituatie.

Conclusie

Het wetsvoorstel maakt indirect ongerechtvaardigd onderscheid op grond van ras en nationaliteit. In het voorstel ontbreekt een voldoende logisch-samenhangend idee van wat een 'eerlijke' woonruimteverdeling en 'gelijke kansen' zijn. Op basis van de in de memorie van toelichting gegeven onderbouwing is het specifiek uitsluiten van voorrang geen geschikt, noodzakelijk en proportioneel middel om eerlijke woonruimteverdeling op basis van gelijke kansen te realiseren. Daarmee is sprake van discriminatie in de zin van artikel 1 van de Grondwet, artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM en artikel 26 IVBPR.