
Vergaderjaar 2024-2025

36 600 XX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Asiel en Migratie (XX) voor het jaar 2025

P

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ASIEL EN MIGRATIE, DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING EN DE STAATSSECRETARIS PARTICIPATIE EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2025

Middels deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over het samenhangend pakket, zoals aangekondigd in de brief van de Minister-President van 25 oktober 2024 met nadere afspraken ten aanzien van de uitwerking van hoofdstuk 2 van het hoofdlijnenakkoord met betrekking tot huisvesting. Hiermee wordt ook opvolging gegeven aan het verzoek van de Landelijke Regietafel Asiel en Migratie van 19 maart 2025 inzake een samenhangend pakket maatregelen. In deze brief zet het kabinet de kaders voor het pakket nader uiteen.

In de LRT¹ van 3 juli 2025 is met VNG, CDK's, IPO, Aedes en COA gesproken over de contouren van het pakket. Daarbij hebben de partijen aangegeven zich niet te kunnen scharen achter de maatregelen voor een verbod op voorrang bij de huisvesting van statushouders, de intrekking van de Spreidingswet en het afschaffen van de huisvestingstaakstelling. Ook vrezen gemeenten voor problemen bij de uitvoering van de Wet Inburgering. Dit heeft ermee te maken dat de taakstelling vervalt en dat is pas uitvoerbaar wanneer er een werkbaar alternatief is. Wel willen partijen in gesprek blijven. Ook is besproken dat het nu zaak is direct na de zomer de uitwerking van het pakket ter hand te nemen en hier ook de tijd voor te nemen. Dit vraagt wat hen betreft om samenhang tussen de maatregelen, oog voor realisme, uitvoerbaarheid en haalbaarheid, ruimte voor fasering en timing en regie op het proces.

Inleiding

In de brief van 25 oktober 2024 werd geconstateerd dat het asielstelsel in de huidige vorm vastgelopen is. Daarom zijn verschillende maatregelen aangekondigd om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten. Dit gebeurt in de eerste plaats door de instroom van mensen die asiel aanvragen te verminderen. Daarnaast is een belangrijk knelpunt dat een aanzienlijk deel van de asielopvangcapaciteit in gebruik is door statushouders die niet tijdig worden gehuisvest in een gemeente, vanwege de schaarste op de woningmarkt. Hierdoor functioneert het huidige stelsel niet. Het is noodzakelijk om de huisvesting van statushouders te normaliseren en hen sneller te huisvesten. Daarbij moet naar het oordeel van het kabinet wel een gelijk speelveld worden gecreëerd voor alle woningzoekenden. Nederland kampt immers met een groot woningtekort; ruim 400.000 huishoudens zijn op zoek naar een woning en dat aantal neemt toe. In deze krappe markt moeten groepen woningzoekenden lang wachten op een woning en is verdringing tussen groepen woningzoekenden, waaronder statushouders, een probleem.

¹ In de LRT overlegt het kabinet met vertegenwoordigers van de medeoverheden (de koepels VNG, IPO en een vertegenwoordiger namens de 12 commissarissen van de Koning), het COA en AEDS, de vereniging van woningcorporaties.

Inzet en aangekondigde wetswijzingen van het demissionaire kabinet

De door het (thans demissionaire) kabinet aangeboden voorstellen voor de asielnoodmaatregelenwet en de wet invoering twee statusstelsel zijn op 3 juli jl. door de Tweede Kamer aangenomen. Deze zijn onderdeel van een breder pakket aan structurele maatregelen en wetsvoorstellen, met als doel om de asiel- en nareisinstroom te beperken en zo de druk op de gehele asielketen te verlichten. Ook gebruiken we de door gemeenten aangedragen plannen om voldoende opvangplekken via de Spreidingswet te realiseren. Dit draagt tevens bij aan het borgen van voldoende opvangcapaciteit. Het demissionaire kabinet zet verder in op terugkeer naar Oekraïne en Syrië wanneer dit veilig is. Hierbij trekt het demissionaire kabinet gezamenlijk op met andere EU-landen. Deze inzet draagt er uiteindelijk aan bij dat er naar verwachting minder opvang en huisvesting nodig zal zijn.

Vanuit het Hoofdlijnenakkoord heeft de minister van VRO de opdracht meegekregen om de situatie van statushouders ten opzichte van andere woningzoekenden te normaliseren. Zij introduceert daarom een verbod voor gemeenten op het geven van voorrang aan statushouders op de grond van het feit dat zij statushouder zijn. Daarbij is het doel om het voordeel dat statushouders nu krijgen op de woningmarkt te schrappen. Hiervoor heeft de minister op 20 juni 2025 haar wetsvoorstel 'Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders' ter advisering aan de Raad van State aangeboden. In dit wetsvoorstel voorziet de minister erin dat stapsgewijs toe wordt gewerkt naar een situatie waarin het normaal wordt dat statushouders huisvesting vinden zonder dat zij daarbij voorrang krijgen op grond van hun verblijfsvergunning.

Verder werkt het kabinet op dit moment aan de intrekking van de Spreidingswet en geeft op die manier uitvoering aan de motie van het lid Eerdmans van 7 november jl. Tot de Spreidingswet is ingetrokken, blijft deze van kracht. Verplichtingen die zijn aangegaan worden nagekomen. Na de zomer zal het kabinet een brief naar de Tweede Kamer sturen die ingaat op het proces ten aanzien van de Spreidingswet. Tenslotte heeft het kabinet het voornemen uitgesproken de huisvestingstaakstelling af te willen schaffen.

De uitvoering van deze voornemens brengt uitdagingen met zich mee voor de asielketen. Hoewel de zaken met elkaar samenhangen, is het kabinet voornemens om deze onderwerpen stap voor stap te adresseren. Deze brief geeft een doorkijk naar een nieuw stelsel voor het huisvesten van statushouders.

Er zijn aanvullende maatregelen nodig om, tezamen met de voorgenomen wettelijke aanpassingen, het stelsel te laten functioneren zoals het bedoeld is. Daar moet in stappen naartoe gewerkt worden, rekening houdend met het tempo van de ontwikkelingen en het effect van de wettelijke maatregelen. Daarom werkt het kabinet, naast de eerdergenoemde maatregelen gericht op de asielinstroom, een samenhangend pakket uit dat erop is gericht dat de huisvesting van statushouders normaliseert en alle woningzoekenden meer huisvestingsmogelijkheden krijgen binnen een gelijk speelveld. Daarnaast moet het pakket eraan bijdragen dat statushouders die hier mogen blijven sneller kunnen participeren, werken en op eigen kracht bijdragen aan de Nederlandse samenleving, en dat er een voldoende en stabiel aanbod is van betaalbare asielopvang. Hierbij wil het kabinet op termijn dat statushouders daadwerkelijk tijdig uitstromen uit de asielopvang naar huisvesting, zodat het COA zich weer kan richten op haar kerntaak, het opvangen en begeleiden van asielzoekers.

Amendement Mooiman

Op 3 juli 2025 is door de Tweede Kamer het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting aangenomen. Dit wetsvoorstel bevat op basis van een amendement van het lid Mooiman een voorgestelde toevoeging aan de Huisvestingswet 2014 waarmee het voor gemeenten verboden wordt om vreemdelingen - waaronder statushouders - urgentie te geven op welke grond dan ook. Dit amendement gaat als zodanig dan ook aanzienlijk verder dan het wetsvoorstel dat de minister van VRO recent heeft aangeboden aan de Raad van State voor advies.² Zoals aangegeven in de brief

² Het amendement zorgt ervoor dat aan alle vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning is verleend, en daarmee dus een grotere groep personen dan alleen statushouders, nooit urgentie mag worden verleend bij de toewijzing van een woonruimte op basis van de Huisvestingswet 2014. Ook niet wanneer bijvoorbeeld de medische situatie van een statushouder hierop wel recht zou geven op dezelfde manier als dat voor andere woningzoekenden geldt en ook niet wanneer een vreemdeling bijvoorbeeld al tien jaar in Nederland woont en

van 3 juli jl. onderzoekt de minister van VRO voor de behandeling van de wet versterken regie op de volkshuisvesting in uw Kamer de uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid van het amendement Mooiman. Ook gaat de minister van VRO uitzoeken hoe het amendement en haar wetsvoorstel met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Gegeven de vragen die er zijn over de houdbaarheid van dit amendement en het debat dat hierover met uw Kamer gevoerd moet worden, gaat de minister van VRO ook verder met de voorbereiding van haar eigen wetsvoorstel voor het verbod op voorrang, dat uitgaat van een stapsgewijze normalisering van de positie van statushouders ten opzichte van andere woningzoekenden. In de rest van deze brief wordt nader ingegaan op hoe die stapsgewijze normalisering eruitziet.

Het samenhangend pakket

Het pakket is gestoeld op drie pijlers:

- *Huisvesting*

Een deel van de opvangcapaciteit bij het COA wordt ongewenst lang ingenomen door statushouders die al hadden moeten uitstromen naar huisvesting. Om dit te bevorderen wordt ingezet op uitbreiding van (tijdelijke en gedeelde) huisvestingsoplossingen waar ook statushouders gebruik van kunnen maken. Daarbij bewaakt het kabinet een gelijk speelveld op de woningmarkt tussen alle woningzoekenden.

- *Voldoende stabiele en betaalbare opvang*

Het kabinet zet onverminderd in op de beperking van de asielinstroom. De huidige aantallen zijn niet houdbaar. Tegelijkertijd moeten er voldoende opvangplekken beschikbaar komen voor de kerntaak van het COA. Ten eerste gebruiken we de door gemeenten aangedragen plannen om voldoende plekken te realiseren. COA verwacht 75.000 plekken te kunnen realiseren, waarvan voor ca. 70.000 meerjarige (financiële) afspraken kunnen worden gemaakt met gemeenten. Bij Voorjaarsnota 2025 zijn de beschikbare middelen voor de opvang van asielzoekers voor 2025 en 2026 bijgesteld op basis van de MPP. Voor latere jaren zijn thans beperkt middelen beschikbaar voor het COA. Om binnen de huidige budgettaire kaders meerjarig 70.000 plekken vast te leggen en dure noodopvang te kunnen afschalen, conform de motie Boomsma, vindt dit plaats onder de voorwaarde dat deze plekken contractueel opzegbaar zijn. Hierdoor blijft het financieel risico beperkt. Als de instroom daalt, kunnen de contracten immers worden opgezegd. Daarnaast worden de mogelijkheden verkend om deze plekken om te zetten naar huisvesting (omklapbaar; zie ook de passage over de doelgroepflexibele regeling). Wanneer deze plekken niet meer benodigd zijn voor de opvang van asielzoekers kunnen deze worden opgezegd of ingezet voor de huisvesting van andere doelgroepen, zoals spoedzoekers en statushouders. De afgelopen weken is een aantal dringende business cases van gemeenten langs deze lijn reeds goedgekeurd. Daarnaast bekijken we ook hoe op termijn asielopvangcapaciteit kan worden omgezet naar huisvesting, wanneer dit verantwoord is met het oog op de bezettingsgraad en behoud van een duurzame opvangvoorraad. Lagere instroom is voorwaardelijk om dit goed te kunnen laten functioneren. De eerder aangekondigde maatregelen van het kabinet moeten daaraan bijdragen. Zoals gebruikelijk besluit het kabinet tijdens de reguliere budgettaire besluitvormingsmomenten, mede op basis van de MPP-prognoses, over eventuele budgettaire bijstellingen voor de begroting van Asiel en Migratie.

- *Taal, inburgering en werk*

Het kabinet zet in op snellere taalverwerving, vroeger aan het werk gaan en participatie van statushouders, zodat men ook sneller kan integreren. Het verbod op voorrang zal leiden tot een trage start voor inburgeringsplichtige asielstatushouders. Het afschaffen van de huisvestingstaakstelling heeft ook aanzienlijke gevolgen voor de werking van het huidige inburgeringssysteem. Het fundament van de Wet Inburgering 2021 is namelijk gebaseerd op de huisvestingstaakstelling. Hierop is a) de spreiding door het land, b) de regierol van de gemeenten en c) de financiering van gemeenten gebaseerd. Zonder een door het Rijk opgelegde huisvestingstaakstelling is het aan de statushouder zelf om huisvesting te zoeken wat onder meer betekent dat niet bekend is waar de statushouder terecht gaat komen. Naast de effecten voor de systematiek heeft dit bovendien tot gevolg dat het langer duurt voor de statushouder de

urgentie behoeft vanwege stadsvernieuwing. Dat betekent dat de positie van statushouders door het amendement Mooiman wordt achtergesteld ten opzichte van andere woningzoekenden op de woningmarkt.

Nederlandse taal leert en kennis maakt met de Nederlandse normen en waarden. Daarom onderzoekt het kabinet hoe en op welke termijn deze gevolgen kunnen worden ondervangen, zodat de inburgering goed kan blijven functioneren. Om de regierol van gemeenten in het inburgeringsstelsel te behouden, wordt in ieder geval een wijziging van de Wet inburgering 2021 voorbereid, waardoor de BRP-inschrijving van een statushouder na huisvesting, bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is voor het aanbieden van het inburgeringstraject. Een aanpassing van de Wet inburgering 2021 langs deze lijn brengt echter dilemma's mee voor de uitvoerbaarheid van het stelsel. Daarom wordt ondertussen gezocht naar uitvoerbare alternatieven, in samenwerking met medeoverheden. De Tweede Kamer zal hier voor het einde van het jaar nader over worden geïnformeerd voordat besloten wordt tot verdere stappen ten aanzien van de huisvestingstaakstelling. Gezien de verbinding tussen taakstelling en inburgering, zullen de aanpassing van de Wet inburgering 2021 en de aanpassing van de taakstelling samen plaatsvinden. Om de wachttijd in het azc doelgericht te benutten, worden de mogelijkheden onderzocht om het taalonderwijs flexibeler vorm te geven — waaronder online aanbod — en de deelname aan voorinburgeringstrajecten te vergroten.

Een versnelde taalverwerving en actieve participatie zijn alleen mogelijk als de randvoorwaarden daarvoor op orde zijn. Denk hierbij aan voldoende studieruimtes en toegang tot passende leermiddelen binnen de opvanglocaties. Het is dan ook van belang dat deze faciliteiten tijdig beschikbaar worden gesteld, zodat statushouders vanaf het begin optimaal kunnen investeren in hun integratie.

Opgave

In mei 2025 bedroeg de achterstand op het realiseren van de taakstelling 12.500, oftewel: 12.500 plekken in de asielopvang werden bezet door mensen die eigenlijk al hadden moeten worden gehuisvest. De overige statushouders in de asielopvang waren mensen die nog binnen de 14-wekentermijn zaten waarbinnen zij zouden moeten uitstromen naar huisvesting. De afgelopen jaren werden gemiddeld jaarlijks 28.000 statushouders door gemeenten gehuisvest. Het aantal te huisvesten statushouders lag over het geheel genomen hoger, waardoor de achterstand toenam. In het najaar wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de nieuwe meerjarenproductieprognose (MPP), die meer inzicht zal geven in het toekomstige aantal te huisvesten statushouders.

Gefaseerde implementatie

De doelen om te komen tot een asielketen die zich weer kan richten op de kerntaak en verruiming van opties op de woningmarkt moeten in fasen worden bereikt. Een zorgvuldige fasering is ook met name van belang bij de stappen die worden gezet om de positie van statushouders te normaliseren via een verbod op voorrang in de sociale huur. De fasen worden hierna toegelicht.

Voorbereidingsfase (t/m 1 juli 2026)

De eerste fase staat in het teken van het aanpakken van de achterstand op de taakstelling, het uitbreiden van de (tijdelijke) woningvoorraad en sneller huisvesten van statushouders door gemeenten, en voorbereiding op een meer gelijk speelveld door het verbod op voorrang, zoals dit in het wetsvoorstel van de minister van VRO wordt uitgewerkt.

Op dit moment is voor de uitbreiding van de woningvoorraad een verscheidenheid aan reguliere financiële instrumenten beschikbaar, waarvan de realisatiestimulans de grootste wordt. Deze wordt nog uitgewerkt, hiermee wordt een bijdrage gedaan aan de realisatie van elke betaalbare woning, zowel reguliere als flexwoningen. Daarnaast is de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen (SFT) beschikbaar; deze regeling loopt nog tot en met 2027. Via de SFT wordt ingezet op het snel realiseren van meer woonruimte, waarbij de regeling voorschrijft dat ten minste 30% van de nieuwe gerealiseerde woningen wordt gereserveerd voor statushouders. Daarnaast zijn incidentele middelen beschikbaar gesteld voor het realiseren van doorstroomlocaties; dit zijn opstartwoningen die huisvesting bieden aan statushouders, zodat zij ook kunnen beginnen met inburgeren en werken. Tevens komt er ter stimulering van uitstroom van statushouders uit de COA-opvang ondersteuning voor gemeenten die dit jaar statushouders huisvesten in onzelfstandige woonruimte, dan wel plaatsen in tijdelijk onderdak. Dit telt ook mee voor de huisvestingstaakstelling. Bij het voorgaande geldt dat statushouders huur gaan betalen voor (onzelfstandige) huisvesting. Hiervoor gelden de gebruikelijke kaders van het Woningwaarderingstelsel.

Voor de langere termijn verkent het kabinet een doelgroep-flexibele regeling. De eventuele nieuwe regeling wordt binnen de beschikbare middelen ingepast. Indien hiervoor aanvullende middelen nodig blijken te zijn na nadere uitwerking wordt het reguliere budgettaire besluitvormingsproces gevolgd. Het doel van deze regeling is het creëren van plekken waarnaar statushouders kunnen uitstromen met inachtneming van het verbod op voorrang in de sociale huursector. Deze regeling zou in de plaats moeten komen van verschillende huidige regelingen. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre uiteenlopende financiële regelingen voor varianten van gemeentelijke opvang en kortlopende huisvesting kunnen worden geüniformeerd.

Een belangrijk nieuw instrument dat wordt onderzocht betreft de mogelijkheden om opvangcapaciteit inzetbaar te houden voor een eventuele inzet of omzetting ten behoeve van andere doelgroepen. In dit kader worden de mogelijkheden in kaart gebracht om huidige opvangcapaciteit voor Oekraïense ontheemden duurzamer in te zetten en op (langere) termijn om te zetten naar huisvesting. Omdat deze plekken gefinancierd zijn vanuit het Rijk en we ernaar streven deze duurzaam inzetbaar te houden, onderzoeken we hoe we deze plekken kunnen blijven behouden na een eventueel vertrek van de Oekraïense ontheemden voor andere doelgroepen (zoals statushouders of spoedzoekers). In de voorzienbare toekomst zullen deze locaties nog nodig zijn voor Oekraïense ontheemden. Het kabinet werkt aan langetermijnbeleid voor Oekraïense ontheemden, waarbij hun situatie genormaliseerd wordt. Ook zij gaan huur betalen, waar dat mogelijk is. Het kabinet onderzoekt of het nodig is om tijdelijke huurcontracten mogelijk te maken op doelgroep-flexibele locaties.

Ten slotte worden voorstellen uitgewerkt om reguliere opvangcapaciteit in de toekomst om te zetten naar huisvesting. Om het stelsel van tijdige uitplaatsing van statushouders naar gemeentelijke huisvesting werkend te krijgen, wordt onderzocht hoe opvangplekken die worden bezet door statushouders stapsgewijs onder verantwoordelijkheid kunnen worden gebracht van de huisvestingsverantwoordelijke partij, en op termijn volledig kunnen worden omgezet naar huisvesting. Het voornemen van het kabinet is via een programmatische aanpak vanuit AenM, VRO, medeoverheden en COA tot een inventarisatie van mogelijkheden te komen en eind 2025 een voorstel voor aanpak en tijdspad gereed te hebben. Aangezien omgezette plekken permanent uit het opvangbestand verdwijnen en deze maatregel eenmalig tot een resultaat leidt, wordt gewogen of omzetting verantwoord is als wordt gekeken naar de COA-bezetting en het streven naar een duurzame opvangvoorraad.

In deze periode wordt er door het kabinet op ingezet dat statushouders al zoveel mogelijk worden gehuisvest in lijn met de situatie waarbij er een verbod op voorrang geldt. Alleenstaande statushouders worden daarbij onder andere onzelfstandig gehuisvest. Het kabinet wil met gemeenten en corporaties samenwerken om in deze fase meer onzelfstandige woningen te realiseren, vooralsnog met financiële ondersteuning vanuit bovengenoemde regelingen. In het bijzonder wordt met gemeenten gekeken naar het sneller laten uitstromen van alleengaande statushouders (die wachten op nareizigers) zodat de asielopvang wordt ontlast en men eerder aan de slag kan met inburgering en werk. Hierbij wordt ook gewezen op het wetsvoorstel tweestatusstelsel, dat regelt dat vanaf het moment van inwerkingtreding nareis van gezinsleden van subsidiaire statushouders alleen mogelijk is onder voorwaarden. Uit de laatste stand van de uitvoering, onlangs uitgebracht door de IND, wordt duidelijk dat nog 65.000 nareizigers in het buitenland in afwachting zijn van de mogelijkheid om in te reizen.

Ook wordt gezamenlijk onderzocht hoe de goede voorbeelden van woningdelen voor alleenstaande en alleengaande statushouders, kunnen worden opgeschaald. Onzelfstandige huisvesting als norm vergroot de kans op huisvesting en vermindert de concurrentie op de sociale huurvoorraad door statushouders. Het sneller laten uitstromen van alleengaande statushouders is bovendien belangrijk om de achterstand op de taakstelling in te lopen. Een asielzoeker die een status krijgt, wordt gelijk geïnformeerd over het voorgenomen beleid.

Gelijktijdig wordt in deze fase ingezet op meer stabiele en goedkopere opvang. In deze fase wordt daarom de opbrengst van de Spreidingswet gerealiseerd om te zorgen voor voldoende, en betaalbare opvangcapaciteit. Ook wordt het voor gemeenten mogelijk om een grotere rol te spelen in de opvang, onder verantwoordelijkheid van het COA. Dure opvangplekken, zoals cruiseschepen

en hotels, zullen zo snel mogelijk worden uitgefaseerd zodra er voldoende opvang beschikbaar is. De gerealiseerde plekken zullen er rechtstreeks aan bijdragen dat asielzoekers die nu in dure noodopvang verblijven elders kunnen worden opgevangen.

Gedurende deze fase versterken we ook de kabinetsinzet om statushouders de gelegenheid te bieden om sneller mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving. Er is een brede consensus over het belang van vroegtijdig investeren in de Nederlandse taalbeheersing en (arbeids-)participatie van statushouders. Daarom kunnen statushouder die nog in een COA-opvanglocatie verblijven, deelnemen aan het programma Voorinburgering. In dit programma worden statushouders gedurende 14 weken voorbereid op de inburgering en het leven in Nederland. Ook kunnen gemeenten in de huidige situatie al in het azc starten met het reguliere inburgeringstraject. De vroege start door gemeenten is een ambitie in de Wet inburgering 2021 (Wi2021). Om de tijd in het azc zo goed mogelijk te benutten wordt verkend of het taalonderwijs geflexibiliseerd kan worden, waaronder via online onderwijs, en deelname aan voorinburgering kan worden vergroot. Hiermee wordt de zelfredzaamheid van de statushouders aangesproken.

Een vroege start op de arbeidsmarkt begint in de asielopvang. Het kabinet wil daarom zoveel mogelijk belemmeringen wegnemen voor asielzoekers om aan het werk te gaan. Ook gaat de staatssecretaris van SZW onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om ondersteuning te bieden bij de begeleiding naar werk van asielzoekers en statushouders die in de asielopvang verblijven. Naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State³ zijn eerder al de mogelijkheden voor asielzoekers versoepeld om te kunnen werken. Hierdoor mogen asielzoekers meer dan 24 weken per jaar werken als hun asielaanvraag minstens zes maanden in behandeling is.

De focus op taal én werk moet blijven als nieuwkomers een verblijfsvergunning hebben verkregen. Te veel statushouders zijn afhankelijk van de bijstand. Zo ontving van de statushouders die in 2014 een status hebben gekregen en die nog in Nederland woonden, na 2 jaar 91% een uitkering. Na 5 jaar is het aandeel statushouders in de bijstand 46% (cijfers op basis cohortstudie statushouders CBS).

Het leren van de taal als onderdeel van de inburgering is belangrijk voor het vergroten van de kans op werk. Dit kost echter ook tijd. Tijd die niet altijd gebruikt kan worden om te werken. Sowieso wordt na vestiging in een gemeente veel gevraagd van statushouders. Zo moeten naast inburgering ook een groot aantal praktische zaken op orde worden gebracht. Tegelijkertijd kan worden verwacht dat men zijn of haar toekomst voortvarend ter hand neemt, maar in de praktijk pakt dat nu niet altijd zo uit.

Het blijkt daardoor soms moeilijk om werk, inburgering en “landen” in de woongemeente te combineren. Zo heeft 18 maanden na statusverlening slechts 13% van de statushouders betaald werk. Daarom wordt in aanvulling op de bestaande pilots en binnen de bestaande regelgeving, gewerkt aan manieren om betaald werk en inburgering beter te combineren. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan pilots gericht op het beter benutten van de mogelijkheden in het wetsvoorstel Participatiewet In Balans om langer bijverdienen naast een uitkering mogelijk te maken. Ook wordt gedacht aan variëren met de verhouding van taallessen en werk, taallessen op de werkvloer en überhaupt meer brede afspraken met vooral mkb-werkgevers. Waar relevant, zullen de inzichten uit deze pilots worden meegenomen in de evaluatie van de Wet inburgering.

Implementatiefase (1 juli 2026 t/m 1 juli 2027)

Het voornemen op basis van het wetsvoorstel van de minister van VRO is om het verbod op voorrang op 1 juli 2026 van kracht te laten worden. Op dat moment start de implementatiefase. Statushouders worden vanaf dit moment op hun eigen verantwoordelijkheid aangesproken voor het vinden van huisvesting. Zij worden zo vroeg mogelijk actief geïnformeerd over de mogelijkheden om zich in te schrijven voor een sociale huurwoning en de verschillende andere huisvestingsopties die zij hebben. Zo kunnen zij allereerst een beroep doen op hun netwerk en vrienden of familie, kunnen ze zelf mogelijk huren (onzelfstandig, bij een hospita, regulier) of in bepaalde gevallen kopen. Mogelijk kan een beroep worden gedaan op de werkgever als zij werk hebben.

³ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4341.

De inzet die in de voorbereidingsfase is gepleegd om meer onzelfstandige woonruimte te realiseren bij corporaties wordt voortgezet. Om efficiënte benutting van deze onzelfstandige woonruimte te stimuleren en om woningdelen de norm te maken voor alleenstaande en alleengaande statushouders, kunnen gemeenten alleenstaanden en alleengaanden gedurende deze periode nog tijdelijk met voorrang blijven huisvesten. De uitzondering hiertoe in het wetsvoorstel verbod op voorrang geldt voor 1 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Daarbij is de huisvesting van gezinnen een opgave die specifieke aandacht vraagt. Gezinnen vormen (na gezinshereniging) in aantallen personen de grootste groep in de huisvestingsopgave van statushouders. De huisvestingsopties die de komende jaren extra worden gerealiseerd zullen echter in veel gevallen niet passend zijn voor gezinnen met kinderen. Gezinnen met kinderen moeten daarom vooral in de reguliere woningvoorraad huisvesting vinden. Op dit moment kunnen gemeenten statushoudergezinnen met kinderen nog huisvesten door gebruik te maken van de ruimte in de huisvestingsverordening om statushoudergezinnen met kinderen urgentie toe te kennen op basis van andere criteria als die gelden voor andere gezinnen met kinderen. Dit is ook van belang om de toegang tot onderwijs goed te kunnen organiseren.

In deze implementatiefase dienen gemeenten hun huisvestingsverordening aangepast hebben aan het verbod op voorrang, en zullen daarbij ook hun afzonderlijke afweging gemaakt moeten hebben over hoe ze om willen gaan met statushoudergezinnen met minderjarige kinderen die aan de gemeenten gekoppeld worden. Gezinnen zijn extra gebaat bij het snel vinden van een stabiele thuisomgeving. Dit is ook van belang om de toegang tot onderwijs goed te kunnen organiseren. Tegelijkertijd moet dit belang goed gewogen worden tegenover andere (niet-statushouders)gezinnen in vergelijkbare omstandigheden die ook een woning nodig hebben. Voorrang op basis van het feit dat deze personen statushouders zijn, is niet langer mogelijk, dus als een gemeente voor deze gezinnen voorrang mogelijk wil maken, zullen zij dit moeten doen voor statushoudergezinnen en ook andere gezinnen in een soortgelijke situatie op basis van hun huidige instrumentarium uit de Huisvestingswet 2014. Daarbij wil de minister van VRO, samen met corporaties, uitwerken of het mogelijk is een landelijk woonruimteverdeelsysteem op te zetten waar vrijgekomen woningen voor grote gezinnen in opgenomen worden. Bij grote gezinnen kan gedacht worden aan een gezin van zes of meer personen, zoals ook in de regeling Huisvesting Grote Gezinnen Vergunninghouders wordt gehanteerd.

Zolang de taakstelling nog actief is, kunnen gemeenten hier via bovenstaande routes aan voldoen. De combinatie van inzet op woningdelen, het toevoegen van nieuwe woningen en het al dan niet huisvesten van gezinnen met een generieke vorm van voorrang, zal moeten leiden tot voldoende uitstroom uit de asielopvang.

De inzet op snellere taalverwerving, inburgering en arbeidsparticipatie wordt in de implementatiefase voortgezet. In deze fase wordt ook verkend welke structurele maatregelen nodig zijn om het inburgeringsstelsel werkend te houden voor het moment dat de huisvestingstaakstelling wordt afgeschaft. Het afschaffen van de taakstelling raakt namelijk de werking van het inburgeringsstelsel. Dit komt doordat de huidige Wet Inburgering is geënt op de verdeling uit de huisvestingstaakstelling en die verdeling bepalend is voor de vraag welke gemeente verantwoordelijk is voor het voorzien in inburgering van een vergunninghouder. Zonder koppelingsmechanisme is het niet meer duidelijk welke gemeente inburgering moet aanbieden aan vergunninghouders, wat zowel voor de vergunninghouders zelf als voor gemeenten niet wenselijk is.

Normalisatiefase (vanaf juli 2027)

Vanaf juli 2027 zou op basis van het wetsvoorstel van de minister van VRO de tijdelijke uitzondering vervallen om alleenstaande en alleengaande statushouders voorrang te geven op onzelfstandige woonruimte.

Vanaf dat moment is het streven dat er voldoende onzelfstandige woningen zijn zodat alleenstaande en alleengaande statushouders die moeten uitstromen uit de asielopvang zelf mogelijkheden hebben een onzelfstandige woning te vinden, naast andere doelgroepen. De huisvestingsopties voor statushouders moeten significant uitgebreid zijn, zowel door opstartwoningen waar zij en andere doelgroepen gebruik van kunnen maken, maar ook doordat statushouders zelf beter in staat zijn op eigen kracht een woning te vinden. In deze fase wordt ervan uitgegaan dat de instroom, mede als gevolg van de wettelijke maatregelen, is gedaald met als

gevolg dat de benodigde asielopvangcapaciteit lager ligt. Statushouders worden meer zelf verantwoordelijk voor huisvesting.

Op het moment dat de voorgenomen afschaffing van de taakstelling wordt gerealiseerd moet hiervoor in gezamenlijkheid tussen rijk, gemeenten en COA een alternatieve systematiek zijn ontwikkeld die ziet op spreiding en koppeling van statushouders aan gemeenten, en die verantwoord is vanuit het oogpunt van een snelle en effectieve inburgering door de gemeente, (arbeids)participatie, uitstroom naar huisvesting en spreiding van statushouders over het land.

Om de regierol van gemeenten te behouden in het inburgeringsstelsel wordt een wijziging van de Wet inburgering 2021 voorbereid, waardoor de BRP-inschrijving van een statushouder na huisvesting bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is voor het aanbieden van het inburgeringstraject. Een aanpassing van de Wet inburgering 2021 langs deze lijn brengt echter dilemma's mee voor de uitvoerbaarheid van het stelsel. Om dilemma's en mitigerende maatregelen in beeld te brengen zijn DUO en VNG reeds gevraagd een uitvoeringsscan te doen, vooruitlopend op een uitvoeringstoets voor het hele pakket. Tegelijkertijd worden de financiële consequenties van het afschaffen van de taakstelling voor gemeenten in kaart gebracht. Voor het maken van keuzes voor een toekomstbestendig inburgeringsbeleid zijn de uitkomsten van de Tussenevaluatie Wi2021 (najaar 2025) en de Wetsevaluatie 2027 van belang.

Randvoorwaarden onderwijs, zorg en welzijn

Bij de uitvoering van het samenhangend pakket is tenslotte van belang dat de toegang tot voorzieningen, in het bijzonder zorg en onderwijs, geborgd is. Het samenhangend pakket biedt, door duurzame huisvesting, voldoende stabiele en betaalbare opvang, meer duidelijkheid en voorspelbaarheid, een kans om de gezondheid en het welzijn van de doelgroep te stabiliseren en te verbeteren. Dit komt participatie en zelfredzaamheid ten goede en laat de behoefte aan zorg afnemen. De toegang tot zorg vraagt in de eerste plaats voldoende inkomen om een zorgverzekering te kunnen betalen en hangt daarom samen met de toegang tot sociale zekerheid. Ten tweede is het voor het organiseren van het zorgaanbod ter plaatse van belang dat de lokale partijen (zoals gemeenten, huisartsenorganisaties en zorgverzekeraars), belast met de organisatie van toegang tot eerstelijns- en maatschappelijke zorg, tijdig betrokken worden.

Het onderwijs aan nieuwkomers dient toegankelijk te zijn en uitvoerbaar voor scholen. Er is reeds sprake van druk op het onderwijs aan nieuwkomers en ook in het reguliere primair en voortgezet onderwijs zijn personele tekorten. De voorgenomen wettelijke maatregelen en het feit dat er belemmeringen zijn voor de uitstroom van statushouders naar duurzame huisvesting, kunnen leiden tot meer verhuizingen, wat belemmerend is voor de continuïteit van het onderwijs en de veiligheid en ontwikkeling van leer- en kwalificatieplichtige kinderen. Daarbij dient gezegd te worden dat langdurig verblijf binnen opvanglocaties ook niet bevorderlijk is voor kinderen. Met deze factoren dient bij de verdere implementatie van wetgeving en de uitwerking van het samenhangend pakket rekening te worden gehouden.

Tot slot

Het kabinet beoogt een situatie waarin we uitgaan van de kracht en het vermogen van statushouders om een succes te maken van hun leven in Nederland, de asielopvang structureel wordt ontlast en er een gelijke kans op huisvesting voor statushouders en andere woningzoekenden is. Het in deze brief uiteengezette samenhangende pakket, dat wij in samenwerking met gemeenten, corporaties en betrokken uitvoeringsorganisaties verder vorm willen geven, moet daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

De Minister voor Asiel en Migratie,

M.C.G. Keijzer

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

M.C.G. Keijzer

De Staatssecretaris Participatie en Integratie,

J.N.J. Nobel