

No. W04.25.00335/I

's-Gravenhage, 3 december 2025

Bij Kabinetsmissive van 17 november 2025, no.2025002624, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting), met memorie van toelichting.

Achtergrond van de novelle

Het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting is op 3 juli 2025 aangenomen door de Tweede Kamer, inclusief een aantal door de minister ontraden amendementen. Op diezelfde datum heeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat zij in ieder geval voor drie aanvaarde amendementen de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid zal onderzoeken.¹ Het gaat om amendementen die zien op:

1. een verbod op urgentie als woningzoekende voor vreemdelingen²,
2. verplichte voorrang bij woningtoewijzing voor dakloze gezinnen met minderjarige kinderen³ en
3. een regeling voor fatale termijnen bij vergunningverlening voor een technische bouwactiviteit⁴. Bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van deze amendementen zullen de medeoverheden worden betrokken, aldus de minister.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36512, nr. 103.

² Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 30.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 93.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 98.

AAN DE KONING

Vanuit de Eerste Kamer zijn vervolgens vragen gesteld aan de minister over de juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid van deze drie ontraden maar niettemin aangenomen amendementen.⁵ Daarbij is geopperd hierover advies te vragen aan de Afdeling advisering. De minister heeft op 26 augustus 2025 in een brief aan de Eerste Kamer uiteengezet dat zij vanuit haar eigen verantwoordelijkheid een analyse van deze amendementen heeft gemaakt.⁶ Zij heeft in deze brief een beoordeling gegeven van de drie genoemde onderdelen van het wetsvoorstel. Daarnaast ging de minister in deze brief in op een vierde, eveneens bij ontraden maar wel aangenomen amendement ingevoegd, onderdeel van het wetsvoorstel dat volgens de minister herstel vereist.⁷ In de brief zijn nadere voorstellen aangekondigd voor reparatie. In een vervolgbrief aan de Eerste Kamer van 9 september 2025 heeft de minister aangekondigd dat ter reparatie een novelle in procedure zou worden gebracht.⁸ Het adviesverzoek van de minister ziet op deze novelle.

Zorgvuldigheid van het wetgevingsproces

De grondgedachte van de (deels in de Grondwet vastgelegde) wetgevingsprocedure is dat wetgeving op een zorgvuldige manier tot stand komt.⁹ Voor de rechtmatigheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid van wetgeving is het van belang dat de gevolgen van wetgeving voor de samenleving, (individuele of groepen) burgers en uitvoeringsorganisaties zoveel mogelijk in beeld worden gebracht en de implicaties van wetsvoorstellen voldoende worden doordacht. Dit geldt ook voor amendementen. Regering en parlement dragen een gedeelde verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de wetgevingskwaliteit van amendementen.¹⁰ Dat betekent onder andere dat de regering en de Tweede Kamer voorafgaand aan de stemming voldoende tijd moeten nemen om de relevante aspecten van een wijzigingsvoorstel in kaart te brengen en deze zorgvuldig te wegen.¹¹

⁵ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, nr. D.

⁶ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, nr. D. De minister verwachtte dat een advies van de Afdeling advisering op dat moment geen verdere inzichten zou toevoegen.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 97.

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, nr. E.

⁹ Zie artikel 81 e.v. en 73, eerste lid, van de Grondwet. Dit wordt verder uitgewerkt in onder meer de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Beleidskompas. Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering over amendement bij Asielnoodmaatregelenwet over reikwijdte van strafbaarstelling illegaliteit van 27 augustus 2025 (W03.25.00207/II), vindplaats: website Raad van State en advies van de Afdeling advisering over de novelle strafbaarstelling illegaal verblijf van 29 oktober 2025 (W03.25.00303/II), vindplaats: Kamerstukken II 2025/26, 36855, nr. 4.

¹⁰ Zie ook de Brief van de vice-president van de Raad van State van 24 april 2025 aan de voorzitter van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal met het onderwerp Briefadvies amendementen en wetgevingskwaliteit.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het wetgevingsproces voorafgaand aan de stemming over de amendementen op het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting onzorgvuldig is verlopen. Tijdens het debat in de Tweede Kamer zijn in korte tijd ruim honderd amendementen ingediend over uiteenlopende onderwerpen. Mede als gevolg van de tijdsdruk waaronder de behandeling van al deze amendementen plaatsvond, is geen gelegenheid meer genomen om voorafgaand aan de stemming belangrijke vragen die samenhangen met de kwaliteit van wetgeving zorgvuldig af te wegen. Die vragen zijn daardoor onderbelicht gebleven.

Uiteraard kan de Tweede Kamer besluiten om amendementen die door de minister om uiteenlopende redenen zijn ontraden op grond van een eigen afweging te aanvaarden. In dit geval moet echter worden vastgesteld dat bij de beoordeling van ingrijpende amendementen te weinig ruimte is genomen voor een appreciatie van de verenigbaarheid met hoger recht, de uitvoerbaarheid en de maatschappelijke gevolgen. Pas na stemming is geconstateerd dat verschillende amendementen in strijd zijn met hoger recht of onuitvoerbaar zijn. Vanuit dat perspectief heeft de Afdeling begrip voor de inzet van het bijzondere instrument van de novelle om geamendeerde onderdelen van het wetsvoorstel die juridisch onhoudbaar of praktisch onuitvoerbaar zijn te repareren.

De Afdeling merkt daarnaast op dat de nu voorliggende novelle wel zorgvuldig is voorbereid. De gevolgen van twee amendementen voor de uitvoering zijn alsnog in kaart gebracht middels een Uitvoeringstoets Decentrale Overheden¹² en relevante adviesorganen zijn om advies gevraagd.¹³ Ook heeft er consultatie plaatsgevonden, waarbij verschillende burgers, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden steun hebben uitgesproken voor de novelle en de minister nog enkele aandachtspunten hebben meegegeven. Deze zijn op gedegen wijze verwerkt in de novelle en de toelichting daarop.

Inhoud en beoordeling van de novelle

De novelle maakt de gevolgen ongedaan van twee onderdelen van het wetsvoorstel die bij ontraden amendement zijn ingevoegd. Het absolute verbod op urgentie voor alle vreemdelingen wordt geschrapt wegens strijd met artikel 1

¹¹ Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering over amendement bij Asielnoodmaatregelenwet over reikwijdte van strafbaarstelling illegaliteit van 27 augustus 2025 (W03.25.00207/II), vindplaats: website Raad van State en advies van de Afdeling advisering over de novelle strafbaarstelling illegaal verblijf van 29 oktober 2025 (W03.25.00303/II), vindplaats: Kamerstukken II 2025/26, 36855, nr. 4.

¹² Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) over twee aangenomen amendementen die onderdelen wijzigen van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting, bijlage bij Kamerstukken I 2024/25, 36 512, nr. G, p. 3.

¹³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3. Adviezen en internetconsultatie.

van de Grondwet en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹⁴ De regeling voor het overhevelen naar de minister van de bevoegdheid tot vergunningverlening voor een technische bouwactiviteit na het verstrijken van een fatale termijn wordt geschrapt wegens gebrek aan doeltreffendheid en de onuitvoerbaarheid ervan.¹⁵

Daarnaast past de novelle de regeling aan voor voorkeursrechten op onroerende zaken die als gevolg van een amendement onderdeel is geworden van het wetsvoorstel.¹⁶ Dit onderdeel van het wetsvoorstel zorgt ervoor dat een voorkeursrecht eindeloos kan worden verlengd en opnieuw kan worden gevestigd, zonder dat daaraan verplichtingen voor overheden verbonden zijn met betrekking tot de voortgang van de ruimtelijke planontwikkeling. Deze wijziging heeft de minister uit eigen beweging en dus niet op verzoek van de Eerste Kamer opgenomen in de novelle. Hier is volgens de toelichting voor gekozen omdat dit onderdeel in de huidige vorm kan leiden tot strijd met het eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.¹⁷ Op die strijdigheid en op de noodzaak om die weg te nemen heeft de minister ook al gewezen in haar brief aan de Eerste Kamer en in haar vervolgbrief.¹⁸

De Eerste Kamer heeft de minister ook gevraagd naar de uitvoerbaarheid van de als gevolg van een aangenomen amendement opgenomen verplichting voor gemeenten om gezinnen zonder vaste verblijfplaats met minderjarige kinderen toe te voegen aan de categorieën van urgent woningzoekenden.¹⁹ De minister is volgens de toelichting van mening dat nadere afbakening van deze groep binnen de gegeven wettelijke bepaling nodig is met het oog op het verbeteren van de uitvoerbaarheid van dit amendement. Het voornemen is om deze nadere afbakening, net als de afbakening van andere urgentiecategorieën, op te nemen in de Regeling versterking regie volkshuisvesting. De novelle voorziet daarom op dit punt niet in een wijziging van het wetsvoorstel.²⁰

¹⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1. Ongedaan making absoluut verbod op urgentie voor alle vreemdelingen (onderdeel A, Huisvestingswet 2014).

¹⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2. Ongedaan making regeling voor overgang van bevoegdheid tot vergunningverlening voor de technische bouwactiviteit na fatale termijn (onderdeel B, onderdeel 1, Omgevingswet).

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 97.

¹⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, par. 2.3. Aanpassing regeling voorkeursrecht (onderdeel B, onderdelen 2 en 3, Omgevingswet).

¹⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, nr. D, p. 8-9; Kamerstukken I 2024/25, 36 512, nr. E, p. 1.

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 512, nr. 93.

²⁰ Memorie van toelichting, algemeen deel, par. 3.2. Internetconsultatie en bestuurlijke consultatie.

De Afdeling onderschrijft de beoordeling van de minister dat er reden is om het bijzondere instrument van de novelle in te zetten om de aangepaste onderdelen van het wetsvoorstel te wijzigen en acht de toelichting daarop toereikend. In het licht van het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding tot het maken van opmerkingen over de inhoud van de novelle.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen. De vice-president van de Raad van State,