Rijksoverheid

# Thuisgeven

## IBO Huursector

# Inhoudsopgave


| | | |
|---|---|---|
| | Voorwoord | 4 |
| | Samenvatting | 6 |
| 1. | Aanleiding IBO Huursector en taakopdracht | 11 |
| 2. | Hoe ziet de huursector in Nederland eruit? | 14 |
| 2.1 | Samenstelling en werking Nederlandse huursector | 14 |
| | 2.1.1 Rolverdeling en betrokken partijen | 17 |
| | 2.1.2 Toewijzen van woningen | 21 |
| 2.2 | Woonlasten, doorstroming en woonkwaliteit in de huursector | 23 |
| | 2.2.1 Wooncarrières en woonlasten | 25 |
| | 2.2.2 Kwaliteit en leefbaarheid | 33 |
| 3. | Doelen in de huursector en historische beleidsontwikkeling | 37 |
| 3.1 | Doelen op de woningmarkt | 37 |
| 3.2 | Afruilen tussen doelen en binnen doelen | 38 |
| 3.3 | Overzicht van de beleidsontwikkelingen in de huursector | 39 |
| | 3.3.1 Historische context en ontwikkeling | 39 |
| | 3.3.2 Beleid sinds de financiële crisis | 41 |
| 4. | Effecten van beleid | 45 |
| 4.1 | Effecten van beleid op toegankelijkheid | 45 |
| 4.2 | Effecten van beleid op betaalbaarheid | 52 |
| 4.3 | Effecten van beleid op kwaliteit en leefbaarheid | 56 |
| 4.4 | Effecten van beleid op complexiteit en samenhang | 58 |
| 5. | Knelpunten en aanbevelingen | 61 |
| 5.1 | Knelpunten | 61 |
| 5.2 | Aanbevelingen | 64 |

| | | |
|---|---|---|
| Bijlagen | | 74 |
| BIJLAGE 1 | Tijdlijn van beleid | 75 |
| BIJLAGE 2 | Overzicht instrumentarium gemeenten en corporaties | 83 |
| BIJLAGE 3 | Samenstelling werkgroep | 90 |
| BIJLAGE 4 | Taakopdracht | 91 |
| BIJLAGE 5 | Geraadpleegde organisaties en personen | 95 |
| BIJLAGE 6 | Literatuurlijst | 97 |
| BIJLAGE 7 | Begrippen en definities | 100 |

BIJLAGE 8 Financiële stromen huursector 103
BIJLAGE 9 Fichebundel 105

# Voorwoord

In artikel 22, lid 2 van de grondwet staat dat ‘bevordering van voldoende woongelegenheid’ ‘voorwerp van zorg’ voor de overheid is. Dat betekent dat de overheid de taak heeft zich hiermee bezig te houden. Om beleid te maken dus. Dit interdepartementaal beleidsonderzoek ‘Huursector’ bespreekt hoe dit beleid eruitziet in de huursector – die 41% van alle Nederlandse woningen omvat. Uit het onderzoek blijkt dat het niet eenvoudig is om het beleid te duiden en al helemaal niet om grootse en meeslepende aanbevelingen te doen. Dat komt én doordat het beleid de afgelopen kabinetsperiodes zo vaak van koers is gewijzigd; én doordat met het beleid verschillende doelen tegelijkertijd werden en worden nagestreefd: toegankelijkheid, betaalbaarheid en leefbaarheid. Vorig jaar werd al het IBO Woningbouw en grond gepubliceerd, daarom is in de opdracht voor het voorliggende IBO Huursector aangegeven dat het onderzoek niet over de bouw van woningen hoeft te gaan. En alhoewel de woningmarkt een waterbed is (met bewegingen tussen de huur- en koopsector), ligt de focus echt bij de huursector. Binnen deze afgebakende scope hebben we de huursector grondig geanalyseerd en op basis van deze analyse hebben we een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd.

Om een goed beeld te krijgen van de vraagstukken in de huursector, hebben we uitgebreid gesproken met uiteenlopende belanghebbenden in het woondomein - van beleidsmakers en gemeenten tot woningcorporaties, private verhuurders en huurders. Ook hebben we geprobeerd de ‘nog-niet-huurders’ aan tafel te krijgen; aanpassingen in beleid hebben voor deze groep vaak meer consequenties dan mensen die al in het gelukkige bezit van een huurcontract zijn. De gesprekken vonden plaats tijdens expertsessies en thematafels, waarin waardevolle kennis, ervaringen en perspectieven zijn gedeeld. We zijn alle betrokkenen zeer dankbaar voor hun openheid en constructieve inbreng. Hun input is van grote waarde geweest bij het scherp formuleren van de knelpunten en het uitwerken van de mogelijke beleidsopties in dit rapport.

De IBO-werkgroep die het onderzoek heeft gedaan, bestond uit vertegenwoordigers van de ministeries van VRO, Financiën, SZW en AZ en van het CPB, het SCP en DNB. Het voorliggende rapport is gemaakt door het uitstekende secretariaat, bestaande uit Dilara Keserlioğlu, Maaike Vermeer, Rick Heeren en Ward Rougoor.

Mark A. Roscam Abbing
Onafhankelijk voorzitter

# Thuisgeven
## IBO huursector

Nederland heeft een tekort aan woningen, de beschikbare woningen worden niet optimaal benut en de doorstroming hapert. Dit zorgt voor hoge huren en lange wachtlijsten. Dit inter-departementale beleidsonderzoek beschrijft knelpunten in de huurwoningmarkt en brengt beleidsopties in kaart om deze knelpunten te adresseren.

## Drie beleidsdoelen huurbeleid

**De drie beleidsdoelen staan vaak op gespannen voet met elkaar.** Zo maakt beleid dat de huren verlaagt, wonen **betaalbaarder**. Maar dat zorgt ook voor minder investeringsruimte voor nieuwe woningen, waardoor het in de toekomst moeilijker kan worden om een huis te vinden (**toegang**) en woningen te verbeteren (**kwaliteit**).

**1 Toegankelijkheid**

**Voldoende** woningen beschikbaar voor verschillende doelgroepen.

**2 Betaalbaarheid**

De **mate** waarin huishoudens een woning kunnen vinden die **past** bij hun inkomen.

**3 Kwaliteit**

De fysieke kwaliteit van woningen en de **leefbaarheid** van buurten.

## Knelpunten

- Er zijn **te weinig betaalbare** huurwoningen en beleidsonzekerheid bemoeilijkt investeren.
- De **schaarste** op de woningmarkt vergroot de verschillen tussen gevestigde kopers en huurders (insiders) enerzijds en starters en woningzoekende middeninkomens (outsiders) anderzijds.
- De bestaande woningvoorraad wordt **onvoldoende** efficiënt benut.
- De leefbaarheid in sommige wijken staat onder druk door **stapeling** van **kwetsbaarheden**, zoals veel lagere inkomens en gezondheidsproblemen.
- Het huurbeleid is ontzettend **complex** door schommelend beleid, verschillende regels voor verschillende segmenten en uitzonderingen voor bepaalde situaties of doelgroepen.
- De koopsector wordt bovenmatig en **ondoelmatig** gestimuleerd. Dit schaadt de huurwoningmarkt.

## Beleidsaanbeveling

- **Verbeter** de **investeringscapaciteit** van woning-corporaties en overweeg maatregelen om private verhuur aantrekkelijker te maken.
- Voer beleid dat **outsiders** meer kansen biedt om een **passende woning** te vinden, ook als dit om **solidariteit** vraagt van insiders.
- **Stimuleer** gericht woningdelen, splitsen, doorstroom en hospitaverhuur.
- Maak meer gebruik van **bestaande instrumenten** om de leefbaarheid in wijken te vergroten.
- **Harmoniseer** het **huurbeleid** door regelingen gelijk te trekken, en zorg dat er meer zicht komt op de huursector met een huurregister.
- Bouw de **fiscale voordelen** van kopers af om de **ongelijkheid** tussen huurders en kopers te **verkleinen** en de huursector te vergroten.

## Randvoorwaarden voor succesvol huurbeleid

De (huur)woningmarkt vraagt om **langjarig stabiel** en voorspelbaar **beleid**.

**Heldere rollen** en **afspraken** helpen om de koers langere tijd vast te houden.

**Ambities** en **budget** dienen **realistisch** op elkaar afgestemd te zijn.

# Samenvatting

## Aanleiding en doel

**De Nederlandse woningmarkt staat onder druk, en dat is ook merkbaar in de huursector.** Nederland heeft een tekort aan woningen en de beschikbare woningen worden niet optimaal benut. De schaarste aan beschikbare huurwoningen en hoge huurprijzen in de vrije sector zorgen ervoor dat de doorstroming hapert en mensen te lang blijven wonen in een woning die niet (meer) past bij hun situatie. Dit heeft gevolgen voor de mensen die op zoek zijn naar een woning. Vooral voor jongeren en middeninkomens is het steeds lastiger om een geschikte huurwoning te vinden.

**Een goed functionerende en voldoende omvangrijke huursector is van grote meerwaarde voor de maatschappij.** Het geeft mensen de vrijheid en flexibiliteit om te verhuizen zonder hoge kosten te maken. Een goed functionerende huursector vergroot arbeidsmobiliteit en zorgt ervoor dat mensen kunnen wonen op een locatie en in een woning die bij hun voorkeur en levensfase aansluit. Een grotere huursector dempt daarnaast risico's op volatiliteit in huizenprijzen en de bijkomende stabiliteitsrisico's voor de economie als geheel. Tot slot kunnen schaalvoordelen op het gebied van bouw, renovatie en verduurzaming worden gerealiseerd bij grootschalige verhuur.

**De overheid streeft op de huursector drie hoofddoelen na: toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit.** Toegankelijkheid in de huursector betekent dat er voldoende woningen beschikbaar zijn voor verschillende doelgroepen en in verschillende prijssegmenten en regio's. Betaalbaarheid draait om de vraag of de huurprijs van een woning past bij het inkomen van huishoudens. Het kwaliteitsdoel omvat zowel de fysieke kwaliteit van woningen (energielabel, onderhoudsniveau etc.) als de leefbaarheid van buurten.

**De beleidsdoelen staan doorgaans op gespannen voet met elkaar.** Er zijn afruilen en complexe afwegingen te maken. Zo verhoogt beleid gericht op het verlagen van huren de betaalbaarheid van woningen, maar heeft ook nadelige gevolgen voor de beschikbare investeringen in woningbouw en zo negatieve consequenties voor toegankelijkheid in de toekomst. En bijvoorbeeld clustering van betaalbare woningen en toewijzing op basis van lage inkomens heeft gevolgen voor de kwaliteit van wonen en kan ertoe leiden dat veel mensen met kwetsbaarheden bij elkaar komen te wonen met gevolgen voor de leefbaarheid. De afruilen tussen beleidsdoelen vragen om expliciete en transparante politieke keuzes.

**Een belangrijk deel van de oplossing voor de problemen in de huursector ligt bij het vergroten van het aanbod. Het bouwen van woningen kost echter tijd. Het is daarom essentieel dat maatregelen worden genomen om het stelsel minder complex te maken en te zorgen voor een efficiëntere benutting van de huurwoningvoorraad.** Om hier meer inzicht in te krijgen heeft het kabinet via de taakopdracht verzocht om te komen met een overkoepelende analyse van het huurdomein. Dit IBO heeft als doel het beleid dat invloed heeft op de verschillende huursegmenten en in relatie tot de koopsector te analyseren. Vervolgens worden er concrete beleidsopties gepresenteerd die samen bijdragen aan het verminderen van onderstaande geïdentificeerde knelpunten. De beleidsopties zijn onderverdeeld in een basispakket, waarvan wordt aanbevolen om deze door te voeren, en aanvullende maatregelen die kunnen worden gekozen indien meer inzet op een bepaald knelpunt gewenst is. Het anders indelen van een bestaand systeem betekent dat sommige huurders, verhuurders of kopers erop vooruit zullen gaan, terwijl anderen erop achteruitgaan. Maatregelen zullen dan ook niet pijnloos zijn en vragen om solidariteit tussen groepen binnen de woningmarkt.

## Knelpunten en beleidsaanbevelingen

**Er is een tekort aan huurwoningen en dit wordt soms versterkt door het beleid. Om meer woningen voor toekomstige bewoners te bouwen is verbetering van de investeringsmogelijkheden nodig.** De investeringscapaciteit van woningcorporaties staat onder druk en dit wordt versterkt door beleid dat zich vaak op de zittende huurder focust. Het eerder voorgenomen wetsvoorstel voor huurbevriezing is hier een goed voorbeeld van. Woningcorporaties hadden hierdoor minder kunnen investeren in nieuwe woningen voor toekomstige huurders, onderhoud en het toekomstbestendig maken van woningen. Private investeerders kunnen ervoor kiezen om hun kapitaal ergens anders voor aan te wenden en niet meer in huurwoningen. Het inzetten van woningmarktbeleid als koopkrachtinstrument om ad hoc de betaalbaarheid voor zittende huurders te verbeteren draagt via minder investeringen bij aan blijvende krapte op de woningmarkt. Om het woningtekort te verminderen zal veel bijgebouwd moeten worden, waarvoor investeringscapaciteit nodig is. Er kan bijvoorbeeld worden ingezet op het mogelijk maken dat woningcorporaties ook geborgd kunnen lenen voor middenhuur en op het indexeren van de aftoppingsgrenzen die worden gebruikt voor passend toewijzen, zodat woningcorporaties in de toekomst meer huurinkomsten ontvangen. Aanvullend kan worden gekeken naar maatregelen om private huur aantrekkelijker te maken.

**De schaarste heeft de verschillen tussen insiders en outsiders op de woningmarkt vergroot. Door aanpassingen te maken in de toewijzing van woningen kunnen extra kansen voor outsiders worden gecreëerd.** De insiders hebben een koopwoning die snel in waarde toeneemt of een sociale huurwoning met relatief lage huur en vaak ook huurtoeslag. De outsiders staan jarenlang op een wachtlijst, wonen in een woning die niet past bij hun situatie of levensfase of zijn genoodzaakt een groot deel van hun inkomen uit te geven aan woonlasten. Onder de groep outsiders vallen woningzoekende jongeren of woningzoekenden met een middeninkomen. Om het verschil tussen insiders en outsiders te verkleinen is het van belang dat outsiders meer kans maken op een passende woning. Een manier om dit te doen is door een landelijk woonruimteverdeelsysteem te creëren, waardoor huishoudens makkelijker kunnen verhuizen naar andere delen van Nederland dan bij de huidige regionale woonruimteverdeelsystemen.

**De bestaande woningvoorraad wordt onvoldoende benut. De bestaande ruimte kan beter worden ingezet door woningdelen, splitsen en doorstroom te stimuleren.** Onder aan de streep zijn er in Nederland relatief veel mensen die groot wonen. Er zijn onvoldoende prikkels om door te stromen waardoor mensen langer dan gewenst in 'niet-passende' woningen wonen. Woningdelen en woningsplitsen wordt nog te vaak ontmoedigd of tegengehouden door gemeentelijke regels, terwijl dit kan bijdragen aan het verminderen van de woningnood. Om de beschikbare ruimte beter te benutten, kunnen de belemmeringen die spelen bij hospitaverhuur worden weggenomen. Ook kan worden ingezet op het splitsen van corporatiewoningen specifiek voor ouderen. Op deze manier kunnen ouderen doorstromen naar een geschikte woning in de buurt.

**Een stapeling aan kwetsbaarheden zorgt ervoor dat leefbaarheid in sommige wijken onder druk staat. Maak daar waar nodig meer gebruik van het bestaande instrumentarium om de leefbaarheid in wijken te vergroten.** Wanneer veel kwetsbare bewoners geclusterd wonen kan dit tot een verminderde draagkracht van de wijk als geheel leiden. Vooral in wijken met veel corporatiebezit is deze concentratie vaker te zien. Dit betekent niet dat in alle wijken waar veel kwetsbare bewoners wonen de leefbaarheid onder druk staat. De clustering brengt risico's met zich mee, en daar waar problemen zijn kan gericht worden gekeken naar oplossingen. Dit kan uiteindelijk segregatie voorkomen. Segregatie werkt kansenongelijkheid en

stigma in de hand en heeft invloed op de sociale samenhang van de samenleving als geheel. Er zijn veel instrumenten die door gemeenten en woningcorporaties kunnen worden ingezet om de leefbaarheid in wijken te vergroten.[1] Vanwege onbekendheid met de instrumenten of een beperkte capaciteit om de instrumenten in te zetten gebeurt dit nog onvoldoende. Door vanuit het Rijk gemeenten en woningcorporaties hier meer bij te ondersteunen kan er beter gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die er al zijn.

**Het huurbeleid is ontzettend complex. Om het huurbeleid minder complex te maken, kunnen regelingen gelijk worden getrokken. Ook is het nodig dat er meer zicht komt op de huursector.** Er gelden verschillende regels in de verschillende huursegmenten. Daarnaast sluiten genomen beleidsmaatregelen niet altijd goed op elkaar aan of werken ze elkaar zelfs tegen. Het kost zowel huurders als verhuurders veel capaciteit om de verschillende regels te doorgronden, waardoor zij niet altijd op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Ook hebben gemeenten niet altijd zicht op het beschikbare instrumentarium en kampen zij met onvoldoende uitvoeringskracht. Bij het maken of aanpassen van beleid is het daarom van belang dat er wordt gekeken naar wat het beleid doet met de complexiteit van het stelsel, en of het mogelijk is om dit te verminderen. Om de complexiteit te verminderen kunnen de methoden om de jaarlijkse huurverhoging vast te stellen in de verschillende huursegmenten gelijk worden getrokken. Ook is het van belang dat er meer zicht komt op de huursector. Vooral over de private huursector is nu veel onbekend. Door een huurregister in te voeren worden alle huurwoningen geregistreerd en wordt het makkelijker om beleid uit te voeren, te handhaven en te evalueren.

**De bovenmatige en ondoelmatige stimulering van de koopsector schaadt de huurwoningmarkt**. **Om het functioneren van de woningmarkt als geheel te verbeteren kan de fiscale stimulering van de koopsector worden afgebouwd.** Ongelijke behandeling van de verschillende segmenten op de woningmarkt creëert onnodige ongelijkheid tussen huurders en kopers en verkleint de huursector. De huidige fiscale behandeling van de eigen woning zorgt ervoor dat huren in de vrije sector geen volwaardig alternatief is voor kopen. Ook het bouwen en het aanbieden van huurwoningen is hierdoor minder aantrekkelijk. Door de fiscale stimulering af te bouwen ontstaat er meer gelijkheid tussen deze groep en kopers en wordt huren een meer volwaardig alternatief voor kopen. Ook kan het aantrekkelijker worden om te investeren in huurwoningen.

[1] Zie bijlage 2 voor een overzicht van het bestaande instrumentarium. Hierin is aangegeven welke instrumenten bijdragen aan leefbaarheid.

Tabel 1.1 Overzicht knelpunten, oplossingsrichtingen en maatregelen

| Knelpunt | Oplossingsrichting | Basispakket | Aanvullend |
|---|---|---|---|
| **Te weinig huuraanbod** | Investeringscapaciteit corporaties vergroten en private verhuur beter mogelijk maken | B1 Aftoppingsgrenzen indexeren<br>B2 Borging middenhuur | A1 Passend toewijzen aanpassen<br>A2 langjarige tijdelijke contracten<br>A3 Opkoopbescherming beperken |
| **Verschil tussen insiders en outsiders** | Regels rondom toewijzing aanpassen | B3 Landelijk woonruimteverdeelsysteem | A4 Zoekpunten<br>A5 Private huur huisvestingsvergunning |
| **Bestaande woningen onvoldoende benut** | Stimuleer woningdelen, doorstroom en splitsen | B4 Hospitaverhuur<br>B5 Splitsen voor ouderen | A6 Gemeente: Splitsen + kamerverhuur<br>A7 Corporaties: Kamerverhuur<br>A8 Doorstroom + doelgroepencontract |
| **Leefbaarheid in sommige wijken onder druk** | Bestaand instrumentarium beter benutten | B6 Bestaand instrumentarium | A9 Vrije toewijzingsruimte corporaties |
| **Complexiteit in het huurbeleid** | Beleid harmoniseren en huursector inzichtelijker maken | B7 Jaarlijkse huurverhoging<br>B8 Huurregister | A10 Voorrangsregels gemeenten |
| **Onevenwichtige koop en huur** | Verminder de fiscale stimulering van de koopsector en reduceer niet-gebruik huurtoeslag | B9 Minder fiscale subsidies koop<br>B10 Niet-gebruik huurtoeslag | |

De in het basispakket en aanvullend pakket genoemde fiches zijn in meer detail uitgewerkt in Bijlage 9.

## Tot slot enkele randvoorwaarden voor succesvol huurbeleid

**De (huur)woningmarkt is een voorraadmarkt en reageert traag. Deze markt vraagt daarom om langjarig stabiel en voorspelbaar beleid.** Het kost tijd voordat de effecten van beleid volledig doorgewerkt en zichtbaar zijn. Het hebben van een heldere langjarige visie op de huursector en daaraan vasthouden helpt om doelen te kunnen behalen. Kortetermijnoplossingen op de (huur)woningmarkt kunnen in eerste instantie gunstig uitpakken, maar zijn op de lange termijn vaak schadelijk. De beste oplossing is vaak niet de oplossing die het snelst werkt, maar die structureel verbetering brengt en daarbij het hele woonsysteem in acht neemt. Dit betekent dat er op korte termijn soms iets ingeleverd moet worden om langjarig stabiel beleid te voeren.

**Stabiel beleid met heldere rollen en afspraken kunnen helpen de langetermijndoelen vast te houden.** De overheid is kader scheppend en moet helder maken wat zij verwacht van de verschillende partijen gegeven de langetermijndoelen van betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Woningcorporaties zijn primair verantwoordelijk voor het huisvesten van lage inkomens in betaalbare woningen. Een te sterke focus op betaalbaarheid kan echter ten koste gaan van investeringscapaciteit voor toegankelijkheid. Private verhuurders verhuren alleen wanneer dat rendeert en kunnen er ook voor kiezen om hun woningen te verkopen. Van hen mag worden verwacht dat zij nette huurwoningen aanbieden, maar zij zijn niet verplicht actief te zijn op de huurwoningmarkt. Er is een bepaalde mate van politieke vrijheid in de formulering van deze rollen, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag wie het middensegment bedient en hoe het Rijk en gemeenten onderling taken verdelen. Om helderheid te scheppen voor verschillende partijen en hun verantwoordelijkheden goed op elkaar aan te laten sluiten is het van belang dat de rollen op systeemniveau (en niet op maatregelniveau) worden bepaald en dat hier vervolgens voor een langere periode (kabinetsperiode overstijgend) aan vast wordt gehouden.

**Ambities en budget dienen realistisch op elkaar afgestemd te zijn.** Volkshuisvesting kost geld en betere volkshuisvesting kost vaak meer geld. Het is daarbij relevant om ook de aanzienlijke impliciete subsidies mee te wegen. Hoewel geld zeker niet altijd de oplossing is kan het helpen om de afruilen tussen de verschillende doelen te verlichten. Indien de politieke ambitie huren betaalbaarder te maken is, hoort daar ook een bijpassend budget bij, dat uiteraard ten koste gaat van de financiële ruimte voor andere beleidsdoelen. Bovendien is het belangrijk om helder te zijn over wat beleidsdoelen daadwerkelijk kosten.

# 1. Aanleiding IBO Huursector en taakopdracht

**Samenvatting**

- Het tekort aan (huur)woningen leidt tot lange wachtlijsten, hoge huren een onevenwichtige verdeling van woonruimte en een gebrekkige doorstroming
- Het versnellen van woningbouw is een oplossing, maar in de tussentijd dienen ook oplossingen voor een betere benutting en doorstroom te worden gevonden in de bestaande (huur)voorraad.
- De drie beleidsdoelen betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit staan soms op gespannen voet met elkaar. Er zijn afruilen en complexe afwegingen te maken.
- Dit IBO beschrijft de knelpunten in de huursector en draagt beleidsopties aan met als doel mensen betaalbaar en passend te laten wonen in leefbare wijken.

**Wonen is een basisbehoefte. Helaas is een prettig thuis niet voor iedereen vanzelfsprekend.** Er zijn te weinig woningen, de beschikbare woningen zijn niet optimaal verdeeld en de doorstroming stokt. Er is een grote groep mensen die prettig en passend woont, desalniettemin lukt het sommige mensen niet om een woning te vinden. Jongeren blijven langer thuis wonen, bij een scheiding blijven mensen soms langer bij hun ex-partner wonen en het aantal dakloze mensen is na een eerdere afname sinds 2023 weer aan het toenemen. Als het wel lukt om een woning te vinden, betekent het lang niet altijd dat deze woning betaalbaar is of past bij de gezins- of levenssituatie.

**Een structurele oplossing voor veel van deze problemen is het versnellen en vergroten van de woningbouw.** In 2023 heeft het toenmalige kabinet een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) laten uitvoeren naar woningbouw en grondbeleid, waarin onderzocht werd wat effectieve instrumenten zijn om het woningaanbod te stimuleren op de korte en lange termijn. Het huidige demissionaire kabinet zet stappen om het woningaanbod te stimuleren en het woningtekort terug te dringen en heeft daarbij een aantal voorgestelde oplossingen uit dat IBO omarmd.

**Het bouwen van woningen kost echter tijd. Totdat de schaarste substantieel is verminderd, zal de krapte tot problemen leiden die niet kunnen worden genegeerd.** In de huursector leidt de schaarste ertoe dat mensen jarenlang op een wachtlijst staan voor sociale huurwoningen. In de midden- en vrije huursector kunnen mensen vaak sneller een woning vinden, maar heeft de krapte ervoor gezorgd dat de aanvangshuurprijzen de afgelopen jaren aanzienlijk zijn gestegen. Het tekort aan woningen drijft prijzen op en vergroot zo ongelijkheid tussen de mensen die al een woning hebben (*insiders*) en de mensen die een woning zoeken (*outsiders*). Beleid kan verschillen tussen insiders en outsiders vergroten. Mensen die al langer een (huur)woning hebben betalen vaak een betaalbare huur, terwijl de woningzoekenden die niet terecht kunnen in de sociale huur geconfronteerd worden met gestegen huurprijzen in het vrije huursegment. Het zijn met name de jongeren en lagere (midden)inkomens die vaker een hoge huur hebben ten opzichte van het inkomen.

**De krapte zorgt niet alleen voor betaalbaarheidsproblemen. Ook de doorstroming is mede door het gebrek aan alternatieven relatief beperkt.** Mensen blijven regelmatig in een woning die niet meer past bij hun levenssituatie, gezinssamenstelling of financiële situatie. Dit

betekent dat de bestaande voorraad niet optimaal benut wordt. In het streven om meer te bouwen en het efficiënt benutten van de bestaande voorraad moet aandacht zijn voor leefbaarheid. Anders bestaat het gevaar dat er meer wijken ontstaan met leefbaarheidsproblemen. Dit geeft niet alleen risico's en ongemak voor inwoners van de desbetreffende wijk, maar heeft breder ook gevolgen voor de kwaliteit van de samenleving en de sociale cohesie in de maatschappij.

**De afgelopen jaren zijn er in toenemende mate beleidsmaatregelen genomen om de problemen in de huursector te verminderen. Dit gaat gepaard met afruilen en neveneffecten.** Met het huurbeleid worden verschillende doelstellingen beoogd. Huurbeleid kan grofweg worden gericht op het waarborgen van 1) de betaalbaarheid, 2) de toegankelijkheid en 3) de kwaliteit van woningen en de leefomgeving. Vaak bijten de verschillende doelen elkaar. Zo leidt beleid gericht op betaalbaarheid bij zowel woningcorporaties als beleggers tot minder investeringscapaciteit voor nieuwbouw of verduurzaming, met risico's voor de toegankelijkheid en leefbaarheid. De spanningen tussen de verschillende doelen vragen dus om fundamentele keuzes in het huurbeleid.

**De afgelopen jaren hebben de verschillende verantwoordelijke ministers de nadruk gelegd op verschillende doelen**. Hierdoor heeft het huurbeleid de afgelopen jaren flink geschommeld. Daarnaast wordt de woningmarkt in het beleid doorgaans niet als één markt gezien, terwijl het dat wel is. Maatregelen worden vaak toegespitst op een specifiek segment, bijvoorbeeld het koop-, sociale- of vrije huursegment. Er wordt vervolgens niet altijd rekening gehouden met de invloed daarvan op de woningmarkt als geheel. De schommelingen en segmentering leiden tot een erg complex stelsel. Ook wordt vaak gekeken naar oplossingen voor korte termijn, bijvoorbeeld ten aanzien van betaalbaarheid. Deze hebben niet zelden negatieve effecten op de investeringen op langere termijn.

**Hoewel een deel van de oplossing bij het vergroten van het aanbod ligt, kunnen er binnen de huursector maatregelen worden genomen om het stelsel te verbeteren en te zorgen voor een efficiëntere benutting van de bestaande huurvoorraad.** Dat is geen gemakkelijke opgave. Het anders indelen van een bestaand systeem betekent dat sommige huurders, verhuurders of kopers erop vooruit zullen gaan, terwijl anderen erop achteruitgaan. Dit soort voorstellen zal dan ook niet pijnloos zijn en vraagt om solidariteit tussen groepen binnen de woningmarkt. Om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden en gevolgen heeft het kabinet via de taakopdracht verzocht om te komen met een overkoepelende analyse van het huurdomein. Dit IBO heeft als doel het beleid met invloed op de verschillende huursegmenten en in relatie tot de koopsector te analyseren en concrete beleidsopties uit te werken die in samenhang bijdragen aan het verminderen van geïdentificeerde knelpunten. De focus ligt op de mogelijkheden die er zijn binnen de bestaande voorraad. Het vergroten en versnellen van de woningbouw wordt niet meegenomen in het IBO. Hiervoor is reeds het IBO Woningbouw en Grondbeleid opgesteld. Ook zullen er in dit IBO geen aanbevelingen over de Wet betaalbare huur worden gedaan. De wet is sinds juli 2024 van kracht, waardoor er meer tijd nodig is om de (structurele) effecten van de wet op de huursector vast te stellen.

**De hoofd- en deelvragen van het IBO:**
De hoofdvraag van het IBO luidt: hoe kan het beleid dat invloed heeft op de huursector beter faciliteren dat mensen betaalbaar en passend bij hun situatie en levensfase kunnen wonen en doorstromen én de leefbaarheid van wijken wordt versterkt?
Om deze hoofdvraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen behandeld:

1. Hoe heeft de rol van corporaties en private verhuurders zich de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de rol nu ten opzichte van het huisvesten van verschillende (inkomens)groepen, doorstroming en leefbaarheid?
2. Welk beleid met welke doelen is er gevoerd en welke invloed heeft dat (gehad) op hoe verschillende inkomensgroepen wonen?
3. Hoe kunnen de rollen van het Rijk, de gemeenten, woningcorporaties en de private sector worden vormgegeven om passend wonen, doorstroom en leefbaarheid te bevorderen?
4. Hoe kunnen huurwoningen het beste benut worden, door welke (inkomens)groepen en wat is daarvan het effect op aanbod van huurwoningen?

## Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een feitelijke weergave van de werking en samenstelling van de huursector. Allereerst laat dit hoofdstuk zien hoe de mechanismes in de woningmarkt en specifiek de huursector werken en welke type verhuurders er zijn. Vervolgens geeft dit hoofdstuk aan de hand van feiten en cijfers inzicht hoe de huurwoningmarkt eruitziet. Hoofdstuk 3 gaat nader in op welke doelen na worden gestreefd in het huurbeleid en welke afruilen er tussen deze doelen zijn. Ook wordt toegelicht hoe de huursector en de rol van verschillende partijen zich historisch heeft ontwikkeld. In hoofdstuk 4 worden de effecten van het gevoerde beleid in beeld gebracht. Op basis van de informatie uit hoofdstuk 2, 3 en 4 worden in hoofdstuk 5 de belangrijkste knelpunten in de huursector uitgediept. Hier worden vervolgens oplossingsrichtingen voor geschetst. Hierbij worden expliciet ook inzichten uit eerdere IBO's en ander relevant beleidsonderzoek betrokken. Bijlage 9 bevat de als onderdeel van dit IBO uitgewerkte beleidsfiches.

# 2. Hoe ziet de huursector in Nederland eruit?

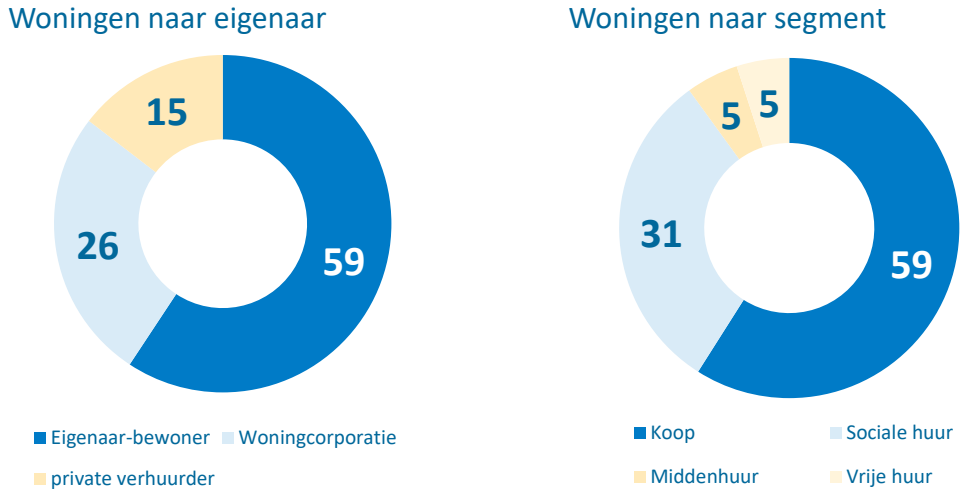
**Samenvatting**

- In Nederland is 41% van alle woningen een huurwoning. Binnen de huursector is ongeveer twee derde sociale huur. Daarmee heeft Nederland internationaal gezien een grote sociale huursector.
- De Nederlandse huursector kenmerkt zich door een complexe dynamiek tussen vraag en aanbod, die wordt gereguleerd door zowel nationale wetgeving als lokale beleidsmaatregelen.
- Wonen in de huursector kan een keuze zijn van mensen, maar het kan ook de uitkomst zijn van hoe onze woningmarkt is ingericht.
- Woningcorporaties huisvesten een andere groep dan private verhuurders en ook tussen private verhuurders onderling zitten verschillen.
- De huurquotes verschillen sterk tussen typen verhuurders. Daarnaast zijn er verschillen zichtbaar in de kwaliteit van woningen en de kwaliteit van de leefomgeving.

## 2.1 Samenstelling en werking Nederlandse huursector

**De Nederlandse woningvoorraad bestaat voor 41% uit huurwoningen. Dit aandeel is de afgelopen tien jaar stabiel gebleven**. Van alle huurwoningen is twee derde het eigendom van woningcorporaties, de rest is in bezit van private verhuurders.[2]

Figuur 2.1 Woningen onderverdeeld naar eigenaar en segment (2024)
*Bron: WoonOnderzoek 2024*




Private verhuurders zijn de groep die het minste aantal woningen in bezit heeft. Wel wonnen private verhuurders de afgelopen tien jaar nadrukkelijk terrein. In 2012 was circa 9% van de

[2] Private verhuurders zijn institutionele of bedrijfsmatige beleggers en particuliere verhuurders.

Nederlandse woningen in eigendom van een private verhuurder. In 2024 was dit gegroeid tot circa 15%. Het aandeel van woningcorporaties nam af (van 31 naar 26%).[3]

**Van de verschillende huursegmenten is het sociale huursegment het grootste.[4] Dit segment wordt grotendeels bediend door woningcorporaties**, maar ook bijna de helft van de woningen in de private huursector valt onder de sociale huurgrens. Kijkend naar het aantal nieuw verhuurde private huurwoningen wordt ongeveer een kwart van de woningen onder de sociale huurgrens verhuurd (Tabel 2.1). De samenstelling van de private huurvoorraad schuift over tijd steeds verder op richting de hogere segmenten. Met de Wet betaalbare huur is per 1 juli 2024 het middensegment officieel gedefinieerd en gereguleerd.[5] Zowel private verhuurders als (in mindere mate) woningcorporaties bieden middenhuur aan. In het vrije huursegment zijn voornamelijk private verhuurders actief.[6]

Tabel 2.1 Verdeling van de woningvoorraad van private verhuurders over de verschillende huursegmenten (2024)
*Bron: WoonOnderzoek 2024 en Huurenquête (CBS, 2024)*

| | TOTALE VOORRAAD | NIEUW VERHUURD NEDERLAND | NIEUW VERHUURD G4 | NIEUW VERHUURD REST VAN NEDERLAND |
|---|---|---|---|---|
| Huur onder sociale huurgrens | 43% | 27% | 13% | 34% |
| Middenhuursegment | 27% | 38% | 32% | 41% |
| Vrije sectorhuur | 30% | 35% | 55% | 25% |

**Internationaal gezien wijkt de verdeling tussen koop en huur in Nederland niet sterk af van het gemiddelde. Nederland is wel uitzonderlijk in de grote omvang van de sociale huursector en de juist kleine vrije huursector.** De OECD heeft een internationale vergelijking gemaakt van het aandeel sociale huur in de woningvoorraad voor het jaar 2022.[7] Nederland staat hier met 34% bovenaan de lijst, gevolgd door Oostenrijk en Denemarken met 24 en 22%. Het gemiddelde van de EU ligt op 8% en het gemiddelde van de OECD-landen op 7%. Naast de relatief grote sociale huursector heeft Nederland juist een van de kleinste private huursectoren. De omvang van de Nederlandse koopsector is met 59% iets kleiner dan het gemiddelde van de EU (75%) of OECD (71%).[8]

**De woningmarkt is een dynamisch systeem. Een woning is niet inherent een huur- of koopwoning en ook mensen zijn niet in te delen in vastomlijnde groepen huurders en kopers.** Huurwoningen kunnen koopwoningen worden en andersom. Private verhuurders besluiten onder meer op basis van rendement of ze een woning verhuren of eventueel te koop aanbieden.[9] Huishoudens zoeken een huur- of een koopwoning afhankelijk van hun voorkeuren, levensfase, de

[3] WoonOnderzoeken 2012 en 2024
[4] Woningen met een huurprijs onder de sociale huurgrens (€ 900,07 in 2025). Dit werd in het verleden ook wel het gereguleerde segment genoemd, omdat deze woningen huurprijsregulering kennen en de huurders meer huurbescherming krijgen dan in het vrije huursegment. Doordat nu ook het middensegment gereguleerd is, is de term 'gereguleerd segment' niet meer passend voor enkel de sociale huursector.
[5] Woningen met een huurprijs van de sociale huurgrens tot de middenhuurgrens (€ 900,07 tot 1.184,82 in 2025). Deze woningen zijn door de Wet betaalbare huur onderdeel van het gereguleerde segment geworden. Dit met als doel om ervoor te zorgen dat er voor middeninkomens betaalbare huurwoningen beschikbaar zijn.
[6] Dit zijn Woningen met een huurprijs boven de middenhuurgrens.
[7] OECD (2022) Affordable Housing Database, PH4.2 Social rental dwelling sector
[8] OECD (2022) Affordable Housing Database HM1.3 Housing tenures
[9] Voor corporaties geldt dat in mindere mate aangezien zij vanuit hun volkshuisvestelijke taak andere doelen nastreven. Toch kan ook het corporatiebestand groeien of krimpen over tijd.

kosten van die woning en hun financiële mogelijkheden (zoals hun leencapaciteit). Met nieuwbouw kan worden gestuurd op wat voor soort woningen (bijvoorbeeld appartementen of eengezinswoningen) er bijkomen. Echter is de dynamiek binnen de bestaande voorraad die wordt gedreven door de keuzes van huishoudens, investeerders en overheden op de lange termijn bepalender voor de verdeling van de voorraad over segmenten (koop en huur). Dit kan ook sterk veranderen over tijd. Een eeuw geleden huurde meer dan 80% van de huishoudens.[10] Omdat huishoudens slechts eens in de zoveel jaar verhuizen, vinden verschuivingen tussen de segmenten niet direct plaats. Deze geleidelijkheid is een belangrijk kenmerk van de woningmarkt. Daardoor zijn de bedoelde en onbedoelde gevolgen van beleidswijzigingen vaak pas veel later zichtbaar.

**Beleid dat huren betaalbaarder maakt vergroot de vraag naar huurwoningen, maar beleid gericht op het verlagen van huren verkleint het aanbod.** Huurprijsregulering en de huurtoeslag verhogen de vraag naar huurwoningen doordat het huren betaalbaarder maakt. Het effect van beide maatregelen op het aanbod van huurwoningen verschilt echter. In theorie verhoogt de huurtoeslag in de private sector het nettorendement voor verhuurders, doordat zij hogere huren kunnen vragen wanneer huurders meer te besteden hebben. Dit kan leiden tot meer aanbod van huurwoningen. In de praktijk wordt dit effect beperkt doordat de aanvangshuurprijs en de jaarlijkse maximale huurprijsstijging in het sociale segment gereguleerd zijn. Deze huurprijsregulering maakt het minder aantrekkelijk om woningen te verhuren doordat het minder rendement oplevert.

**Ook de fiscaliteit en macro-economische factoren hebben invloed op vraag en aanbod naar huur (en koop).** Zo zorgt een gunstigere fiscale behandeling van woningeigenaren ten opzichte van verhuurders ervoor dat de betalingsbereidheid van kopers hoger is. Er zullen dan meer woningen aan woningeigenaren verkocht worden, waardoor het huuraanbod afneemt. Andersom geldt dat een gunstigere fiscale behandeling van verhuurders leidt tot meer aankopen van huurwoningen. Ten slotte spelen macro-economische factoren een rol. Als de rente bijvoorbeeld lager is, is het aantrekkelijker voor beleggers om te investeren in huurwoningen.

**De woningmarkt is een zogenoemde voorraadmarkt. Dat wil zeggen dat de woningvoorraad in belangrijke mate wordt bepaald door de hoeveelheid ervan die in het (verre) verleden is geproduceerd.[11] Daarom is het belangrijk om met beleid te sturen op hoe deze voorraad wordt beheerd en verdeeld.** Het aanbod zelf is op de korte termijn beperkt bij te sturen. Ook wanneer Nederland erin slaagt de gewenste 100.000 woningen per jaar te bouwen wordt daarmee de woningvoorraad in een jaar tijd met maar iets meer dan 1% vergroot. Kenmerkend voor voorraadmarkten is dat de prijs en toegankelijkheid van producten (in dit geval woningen) sterk beïnvloed wordt door de verhouding tussen vraag en aanbod. Als de vraag groter is dan het aanbod, kunnen de prijzen snel stijgen. Er is immers geen mogelijkheid op korte termijn te voldoen aan de vraag. Voorraadmarkten zijn daardoor gevoelig voor schaarste en beschikbaarheidsproblemen. In Nederland is het statistisch woningtekort, zoals ABF dat heeft berekend, opgelopen van 262.000 in 2018 naar 401.000 woningen in 2024.[12] Dit betekent niet dat al deze mensen op straat staan. In Nederland zijn 33.000 mensen tussen de 18 en 65 jaar geregistreerd dakloos.[13] Andere mensen delen een woning of wonen in een gebouw zonder woonfunctie. Alle huishoudens die dat doen en ouder zijn dan 25 jaar tellen mee in het

[10] SEO (2019) Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling. Augustus 2019
[11] De Nederlandse huurwoningvoorraad heeft een (WOZ)waarde van om en nabij de € 1.000 miljard.
[12] ABF (2024). Woningmarktverkenning 2024-2039. In dit statistisch woningtekort van het ABF wordt geen onderscheid gemaakt tussen hoeveel huurwoningen en hoeveel koopwoningen Nederland tekortkomt. Wel maakt ABF een prognose van hoeveel woningen in verschillende segmenten nodig zijn. Bij het midden scenario van wat er de komende vijftien jaar gebouwd moet worden gaat het om 29% sociale huurwoningen, 8% middenhuur en 2% vrije sectorhuur.
[13] CBS Statline (2024). Dakloze mensen van 18-65 jaar.

woningtekort, hoewel zij hier bewust voor kunnen hebben gekozen. In dit IBO kijken we naar het efficiënt benutten van de bestaande voorraad en de oplossing die woningdelen kan bieden, wat in de praktijk extra woningruimte voor huishoudens oplevert maar het statistisch woningtekort niet altijd vermindert.

**Ten slotte is een belangrijk kenmerk van huisvesting dat het een fundamentele basisbehoefte betreft.** Omdat dit een basisbehoefte is, zullen huishoudens altijd vraag hebben naar woonruimte, ook wanneer ze deze eigenlijk niet kunnen betalen. Betaalbare woonruimte komt niet automatisch tot stand in de vrije markt. De Grondwet stelt dat bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg der overheid is, wat de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid geeft in het zorgen voor voldoende en betaalbare huisvesting, met name voor mensen met een lager inkomen.[14] In Nederland wonen mensen met lage inkomens voornamelijk in de huursector. Daarom gebruikt de overheid huurtoeslag en huurregulering om huurwoningen betaalbaar te houden.[15] Het is niet mogelijk om objectief vast te stellen wanneer en voor wie een woning betaalbaar is, aan welke kwaliteitseisen deze woning dient te voldoen en welke groepen hier recht op moeten hebben. Dit is afhankelijk van normen en waarden en daarmee een politieke keuze en ontwikkelt zich bovendien door de tijd heen. 50 jaar geleden werden andere eisen gesteld aan woningen dan nu.

### 2.1.1 Rolverdeling en betrokken partijen

**In de huursector zijn veel verschillende partijen actief. Deze partijen hebben elk een eigen rol, werkwijze en financieringsstructuur.** In de onderstaande alinea's wordt een overzicht geschetst van partijen die actief zijn in de huursector en de rol die zij spelen. Figuur 2.3 aan het einde van deze paragraaf geeft een schematische weergave van de financiële stromen tussen de voornaamste partijen die op de huurwoningmarkt actief zijn.

**De Rijksoverheid stuurt via landelijke wetgeving, maar laat op verschillende onderdelen ruimte voor lokale invulling.** Via wet- en regelgeving stuurt de Rijksoverheid op gewenste uitkomsten in het huurbeleid. Tegelijkertijd laat de Rijksoverheid veel ruimte aan gemeenten voor de lokale invulling van beleid. Zo hebben gemeenten wettelijk de mogelijkheid om lokaal beleid te voeren ten aanzien van de woonruimteverdeling en het beheer van de woningvoorraad.

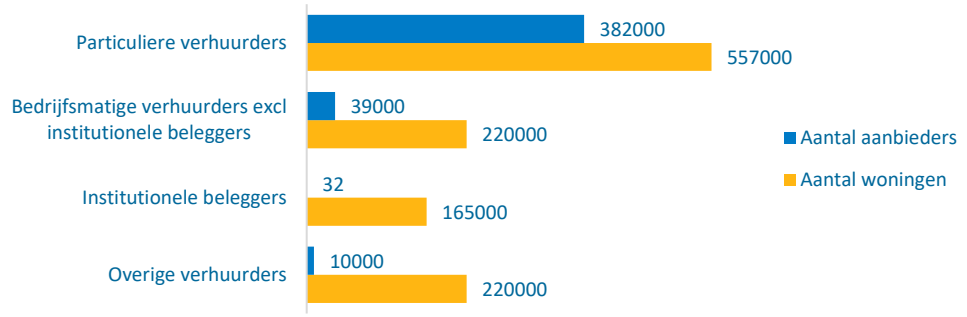
**Woningcorporaties zijn private organisaties met een publieke taak: het zorgen voor betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens.** Zij maken met gemeenten en huurdersorganisaties jaarlijks afspraken over investeringen in nieuwbouw, verduurzaming en leefbaarheid. De Autoriteit Woningcorporaties houdt toezicht op de woningcorporaties. De woningcorporaties kunnen geborgd lenen via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor hun maatschappelijke (DAEB) taken. Deze moeten corporaties strikt scheiden van eventuele commerciële activiteiten. Dit levert een rentevoordeel van naar schatting € 600 miljoen per jaar op. Corporaties betalen daardoor minder rente dan andere verhuurders.

**De groep private verhuurders is heel divers.** Zoals in figuur 2.3 te zien, zijn er in totaal circa 1,2 miljoen private huurwoningen. Deze woningen zijn in bezit van ongeveer 432.000 private verhuurders.[16] De grootste groep verhuurders zijn particuliere verhuurders. Dit zijn natuurlijke personen die een of meerdere woningen verhuren.[17] De meeste particuliere verhuurders hebben

[14] Dit is opgenomen in de Grondwet in artikel 22 lid 2.
[15] Al stimuleert de overheid ook het eigenwoningbezit met bijvoorbeeld de eigenwoningregeling.
[16] CBS (2024). *Private huursector groeide afgelopen jaren vooral door nieuwe woningen.* 29 april 2024
[17] Hierbij wordt de definitie gebruikt die het CBS hanteert. Soms worden kleine bedrijfsmatige verhuurders ook tot de groep particuliere verhuurders gerekend.

een relatief kleine portefeuille. Het grootste gedeelte van de particuliere verhuurders (ruim 98%) bezit minder dan 10 huurwoningen en zo'n 80% van de particuliere verhuurders bezit slechts één huurwoning. Naast particuliere verhuurders zijn er bedrijfsmatige verhuurders actief. Dit zijn verhuurders die via een BV of NV verhuren. Deze groep varieert van kleine bedrijfsmatige verhuurders tot grote professionele verhuurders. In de CBS-data vallen ook institutionele beleggers onder de categorie bedrijfsmatige verhuurders. Omdat deze groep zich op veel vlakken onderscheidt van andere particuliere verhuurders, worden zij vaak in analyses en ook in dit IBO als aparte categorie beschouwd. Als laatste onderscheidt de CBS-data de groep overige verhuurders: overige niet-natuurlijke personen, zoals stichtingen en verenigingen. Dit zijn nadrukkelijk geen woningcorporaties; zij worden niet als private verhuurders beschouwd.

Figuur 2.2 Uitsplitsing private huur naar type verhuurder en aantal woningen
*Bron: CBS, IVBN webpagina leden en IVBN Jaaroverzicht 2023, eigen bewerking*




**De verschillende typen verhuurders verschillen in hun financieringsstructuren en in de fiscale regimes waar zij onder vallen.** Institutionele verhuurders in Nederland financieren zichzelf primair met investeringen vanuit pensioenfondsen en verzekeraars (pensioen- en verzekeringspremies) in hun vastgoedfondsen. Deze institutionele verhuurders investeren dit kapitaal vervolgens direct in vastgoed, zonder aanvullende noemenswaardige schuldfinanciering zoals hypotheken of uitgifte van obligaties. Bij overige bedrijfsmatige en particuliere verhuurders is doorgaans wél sprake van een combinatie van eigen vermogen en vreemd vermogen, bijvoorbeeld in de vorm van hypotheken of leningen. Bedrijfsmatige en institutionele verhuurders betalen – net als woningcorporaties – onroerendezaakbelasting (OZB) aan gemeenten en vennootschapsbelasting (vpb) aan de Rijksoverheid. Particuliere verhuurders betalen ook OZB aan gemeenten en daarnaast vermogensrendementsbelasting via Box 3 in plaats van de vpb.

**Particuliere beleggers richten zich voornamelijk op investeringen in de bestaande woningvoorraad. Zij zijn vooral actief in de vier grote steden, studentensteden en toeristische gemeenten.**[18] De meeste particuliere verhuurders hebben als doel om een hoog en stabiel direct rendement te genereren.[19] Particuliere verhuurders verhuren in alle huursegmenten (sociaal, midden en vrij). Het bezit van particuliere verhuurders heeft gemiddeld een lagere WOZ-waarde dan het bezit van institutionele verhuurders.[20] Ook is het energielabel van dit bezit gemiddeld slechter dan dat van institutionele verhuurders. Het gemiddelde inkomen van huurders in de particuliere huursector ligt lager dan bij huurders van institutionele verhuurders.[21] Bovendien huisvesten particuliere verhuurders meer jongeren en mensen die acuut een woning nodig hebben (zoals migranten en gescheiden mensen) dan institutionele verhuurders. Wel richten particuliere verhuurders zich in toenemende mate op het duurdere segment met hoogopgeleide

[18] Kadaster (2023), Waar wonen kleine particuliere verhuurders en waar staan hun verhuurde woningen?
[19] PBL (2019), Particuliere beleggers op de Nederlandse woningmarkt
[20] IPE (2024), Wet betaalbare huur raakt jongeren en lagere inkomens
[21] Ibid

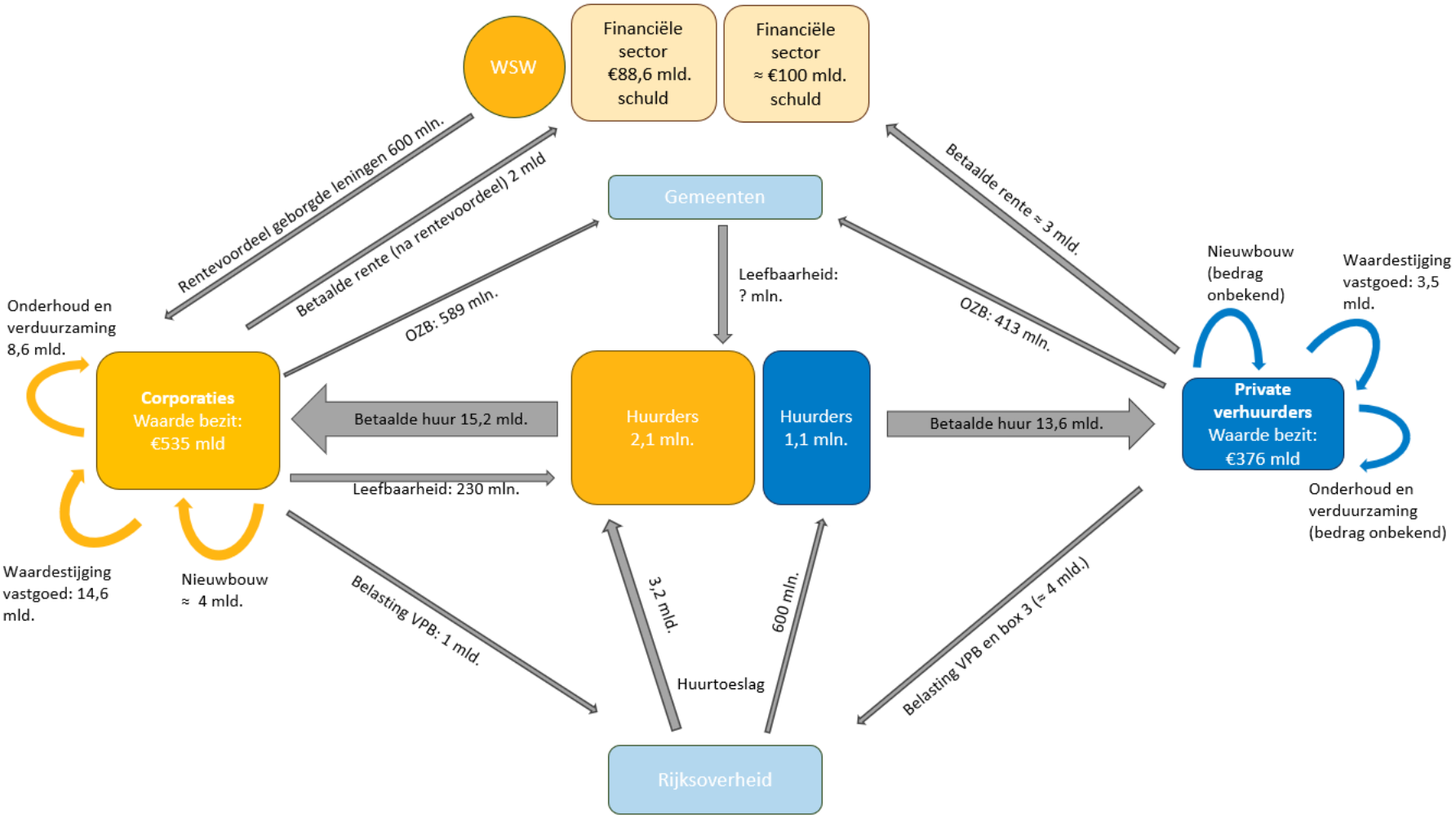
jongvolwassenen en expats als doelgroep.[22] Met name woningen die nieuw worden verhuurd en op een aantrekkelijke locatie in één van de grotere steden liggen, worden doorgaans in het dure segment verhuurd. Particuliere beleggers maken hogere huurrendementen dan institutionele beleggers. Het is een breed gedocumenteerd fenomeen dat in een vrije marktsituatie woningen van lage kwaliteit die aan de laagste inkomens verhuurd worden de hoogste bruto huurrendementen hebben.[23] Dit valt mogelijk te verklaren doordat verhuur aan lagere inkomensgroepen gepaard gaat met hogere risico's en beheerskosten.

**Institutionele beleggers investeren vooral in nieuwbouwwoningen in het middensegment en het segment hier net boven.**[24] Het rendement van deze woningen is relatief stabiel. De woningen hebben relatief weinig onderhoudskosten en zijn doorgaans al vergaand verduurzaamd. Voor de partijen achter institutionele beleggers – zoals pensioenfondsen – speelt ook mee dat zij hun geld graag op een maatschappelijk verantwoorde manier investeren. Met de bouw van nieuwe huurwoningen wordt bijgedragen aan het terugdringen van het woningtekort. Een groot deel van de achterban van pensioenfondsen heeft baat bij het vergroten van het middensegment. Dit maakt dat er pensioenfondsen zijn die actief sturen op het vergroten van dit huursegment.[25] De nieuwbouwwoningen waarin institutionele beleggers investeren, liggen overwegend in stedelijke omgevingen. Vanwege de benodigde ruimte voor grootschalige ontwikkeling bevinden deze woningen zich met name aan de stadsranden en in groeikernen. Daarin verschillen institutionele beleggers van particuliere beleggers die wel voornamelijk bezit hebben in de binnensteden. De bewoners van huurwoningen van institutionele verhuurders hebben gemiddeld een hoger inkomen en zijn ook gemiddeld ouder dan huurders van particuliere huurwoningen.[26]

**Huurders betalen maandelijks huur aan de verhuurder. De Rijksoverheid beschermt huurders middels huurprijsbescherming en huurrecht.** In het sociale en middenhuursegment, wordt deze huur gereguleerd middels het woningwaarderingsstelsel (WWS). Het WWS berekent de hoogte van de huurprijs op basis van verschillende kenmerken van de woning zoals oppervlakte, aantal kamers, WOZ-waarde, energielabel en voorzieningen als tuin en sanitair. Ook wordt de jaarlijkse huurverhoging in deze sectoren door de overheid gemaximeerd. Woningcorporaties voeren bovendien vaak hun eigen betaalbaarheidsbeleid, waardoor huren in corporatiewoningen gemiddeld op zo'n 70% van het WWS-niveau liggen.[27] In het vrije huursegment wordt enkel de jaarlijkse huurverhoging gereguleerd. Hier bestaat geen regulering van de aanvangshuren. Als de huurder en verhuurder het niet eens zijn over zaken als de huurprijs, servicekosten of onderhoud kan de Huurcommissie uitsluitsel geven. De Huurcommissie kan als onafhankelijke geschilbeslechter een bindende uitspraak doen over de voorliggende zaak. Huurders met een contract voor onbepaalde tijd zijn goed beschermd door het huurrecht. Opzegging door de verhuurder is slechts mogelijk op basis van wettelijk bepaalde gronden, wat zorgt voor woonzekerheid. De Rijkoverheid verstrekt daarnaast huurtoeslag aan huurders met lagere inkomens binnen het sociale huursegment.[28] Deze huren voornamelijk, maar niet uitsluitend bij woningcorporaties. De ontvangen huurtoeslag neemt af naarmate het inkomen hoger is.

[22] PBL (2019), Particuliere beleggers op de Nederlandse woningmarkt
[23] Desmond en Wilmers (2019) tonen aan dat verhuurders in arme wijken hogere winsten worden gemaakt dan in welvarende wijken door risico's door te berekenen in hogere huren, terwijl de vastgoedwaarden lager liggen. Eichholtz et al. (2021) vonden dat het rendement op huurwoningen vooral uit huurinkomsten komt, met reële rendementen van 4,0-4,8% in Parijs en Amsterdam.
[24] IVBN – Jaaroverzicht 2023. Ruim 80% van het bezit van institutionele beleggers valt in het midden- of vrije segment.
[25] Zie bijvoorbeeld: *Pensioenfonds ABP gaat 1500 huurwoningen bouwen in de Randstad*
[26] IPE (2024). Wet betaalbare huur raakt jongeren en lagere inkomens
[27] Aedes (2025). *Hoe komen huurprijzen tot stand?*
[28] Vanaf 2026 krijgen ook huurders met lager inkomens in het midden- en vrije huursegment recht op huurtoeslag.

Figuur 2.3 Financiële stromen huursector.
*Voor verantwoording zie bijlage 8*



### 2.1.2 Toewijzen van woningen

**Huurwoningen worden aangeboden door woningcorporaties en door private verhuurders. Beiden hanteren een andere werkwijze voor het toewijzen van woningen.**
Woningcorporaties zijn stichtingen zonder winstoogmerk en hebben als belangrijkste taak om te zorgen voor betaalbare woningen voor huishoudens met lage inkomens. Om te zorgen dat de woningen die corporaties aanbieden ook daadwerkelijk naar lagere inkomens gaan, moeten zij bij verhuring het inkomen toetsen en woningen toewijzen aan huurders met een inkomen onder de inkomensgrenzen.[29] Ook moeten woningcorporaties passend toewijzen, dit houdt in dat zij woningen aan huishoudens met lagere inkomens verhuren voor lagere huurprijzen. Dit doen de woningcorporaties om de betaalbaarheid van woning te waarborgen. Private verhuurders mogen doorgaans zelf weten aan wie ze hun woning verhuren, ook als de woningen een huur onder de sociale huurgrens hebben. Een uitzondering hierop is wanneer een gemeente hier expliciet regels over heeft gesteld in haar huisvestingsverordening. Dit wordt verderop nader toegelicht.

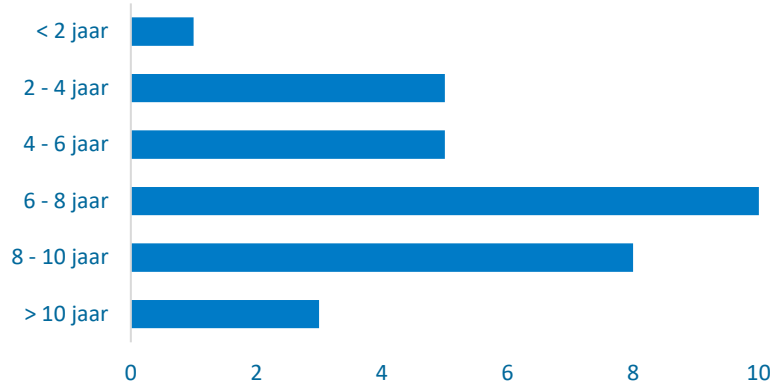
**De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om in een huisvestingsverordening regels vast te leggen over het toewijzen van sociale- en middenhuurwoningen, waaronder urgentie- en voorrangsregels.[30]** Woningcorporaties moeten deze regels vervolgens toepassen bij het verdelen van de sociale huurwoningen. In gemeenten waar geen huisvestingsverordening is, bepalen woningcorporaties de regels vaak zelf. Eind 2023 hadden 178 van de 342 gemeenten een huisvestingsverordening. Veel van de gemeenten met een huisvestingsverordening hebben een urgentieregeling (159 gemeenten) en sturen op woonruimteverdeling (141 gemeenten).[31] Met het wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting wordt het voor gemeenten verplicht om een urgentieregeling te hebben met een aantal landelijk bepaalde urgentiecategorieën. Urgentiecategorieën zijn bijvoorbeeld mensen die uitstromen uit een instelling voor beschermd wonen of jongeren die uitstromen uit de jeugdzorg. Deze mensen hebben direct hulp nodig, waardoor het systeem van lange wachtlijsten in hun situatie niet werkbaar is. Gemeenten kunnen daarnaast zelf extra urgentiecategorieën aanwijzen. Landelijk wordt 16% van de woningen toegewezen aan urgenten. Het aantal bemiddelingen ligt echter hoger met 28%.[32] Het kan voorkomen dat gemeenten groepen bemiddelen maar niet onder de categorie urgent scharen, die in een andere gemeente weer wel als urgent worden gezien. Urgenten worden relatief vaak in grote gemeenten gehuisvest.

**Corporatiewoningen worden doorgaans (als er geen sprake is van urgentie) verdeeld middels een woonruimteverdeelsysteem.** Sommige verdeelsystemen beslaan één gemeente of één woningcorporatie en sommige zijn regionaal van aard. In 2025 zijn er 42 regionale woonruimteverdeelsystemen waarbij circa 93% van de corporaties zijn aangesloten.[33] De overige corporaties, vaak kleinere corporaties, organiseren de toewijzing van woningen zelf en bieden deze rechtstreeks via hun eigen website aan. Woningzoekenden schrijven zich in bij één of meerdere woonruimteverdeelsystemen. De kosten voor een inschrijving kunnen verschillen per systeem.[34]

[29] €47.699 voor eenpersoonshuishoudens en €52.671 voor meerpersoonshuishoudens (prijspeil 2025). Corporaties mogen maximaal 7,5%, of in geval er afspraken over zijn gemaakt in de prestatieafspraken tot 15%, van de woningen toewijzen aan hogere inkomens.
[30] Het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting verplicht gemeenten een urgentieregeling opstellen, waardoor het instellen van een huisvestingsverordening verplicht wordt.
[31] RIGO (2025). Stand van de woonruimteverdeling.
[32] Bij directe bemiddeling gaat de woningcorporatie voor de woningzoekende op zoek naar een passende woning.
[33] RIGO (2025) Stand van de woonruimteverdeling.
[34] De meeste systemen vragen zowel eenmalige inschrijfkosten als jaarlijkse verleningskosten. Uit het onderzoek van RIGO voor dit IBO blijkt dat in een derde van de woningverdeelsystemen inschrijven gratis is. Bij de rest van de systemen zitten de inschrijfkosten voornamelijk tussen de € 1 en € 25 met enkele uitschieters naar € 50 . Bij de helft van de woningverdeelsystemen zijn er geen verleningskosten en bij de andere helft varieert dit tussen de € 1 en € 20.

**Doorgaans worden woningen verdeeld op basis van wachttijd. Bij twee derde van de systemen die wachttijd hanteren duurt het gemiddeld meer dan zes jaar voordat huishoudens een woning krijgen toegewezen.** De wachttijd is in de afgelopen jaren ook toegenomen in de meeste systemen. Doordat de wachttijd hoog is, schrijven mensen zich zo vroeg mogelijk in, wat weer een versterkend effect op de wachttijd heeft. Wachttijd is voor veel mensen het belangrijkste kapitaal waarmee ze een corporatiewoning kunnen bemachtigen. Dit betekent niet dat huishoudens ook meer dan zes jaar zoeken naar een woning. Het grootste deel van de woningzoekenden zoekt tussen de een en drie jaar. Ook het aantal woningzoekenden en de zoektijd is de afgelopen jaren toegenomen. De hogere wachttijden en langere zoektijden resulteren in een afgenomen slaagkans (het aantal toewijzingen op het totaal aantal actief zoekenden). Dit is in bijna heel Nederland het geval. Helemaal in kleinere gemeenten is de slaagkans laag, doordat daar vaak een beperkt aanbod aan sociale huurwoningen is. Sommige gemeenten of corporaties gebruiken loting in plaats van wachttijd of voegen elementen toe aan de wachttijd, zoals voorrangscategorieën of het belonen van actief zoeken.

Figuur 2.4 Gemiddelde wachttijd (inschrijftijd) in 32 woonruimteverdeelsystemen
*Bron: RIGO (2025) Stand van de woonruimteverdeling*



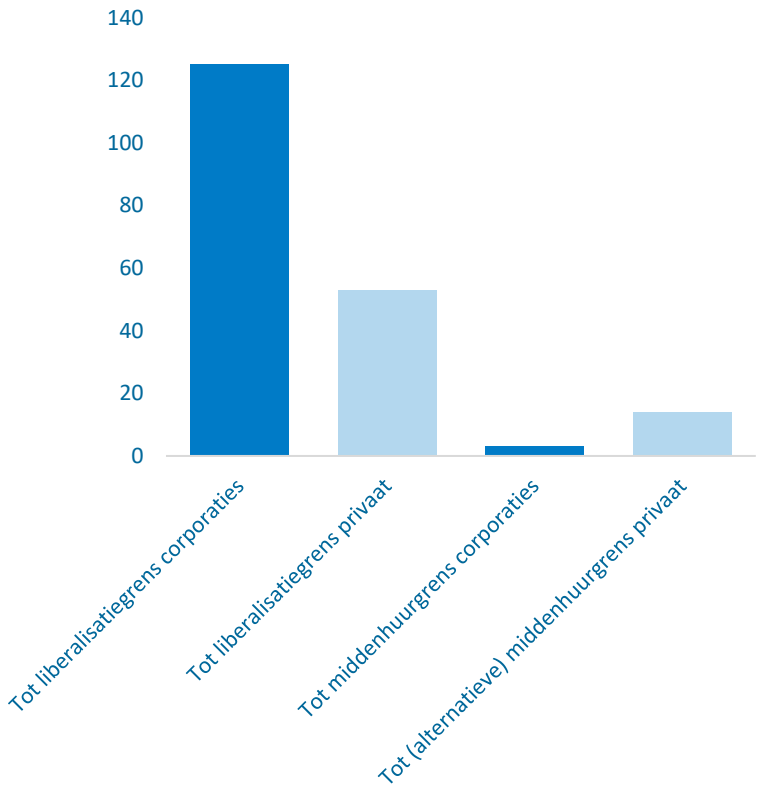

**Private verhuurders bieden hun woningen doorgaans niet aan via een woonruimteverdeelsysteem.** Zij hoeven geen rekening te houden met opgebouwde wachttijd. In de private huursector is de gemiddelde zoektijd negen maanden.[35] Private verhuurders selecteren zelf hun huurder. Zij kijken hierbij doorgaans naar het inkomen. Private verhuurders vragen vaak een bruto-inkomen van minimaal 3 tot 4,5 keer de huurprijs met het idee dat de woonlasten maximaal een derde van het inkomen mogen beslaan. Dit geeft de verhuurder meer zekerheid dat de huur kan worden betaald. Sommige institutionele beleggers nemen ook het vermogen mee in de toewijzing door een percentage van het vermogen, bijvoorbeeld 10%, op te tellen bij het inkomen. Het staat de verhuurder vrij om te kiezen voor huurders met een relatief hoog en bestendig inkomen.

**Wel kunnen gemeenten via de huisvestingsverordening ook in de private huursector sturen op wie er in de woning komt te wonen.** De gemeente kan in de huisvestingverordening vastleggen dat een huurder over een huisvestingsvergunning moet beschikken, die onder bepaalde voorwaarden wordt verstrekt. Een voorwaarde kan zijn dat een huurder in de sociale huur en middenhuur respectievelijk een lager of middeninkomen moet hebben. Onder meer de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht vereisen een huisvestingsvergunning voor sociale- en middenhuur. De verhuurder kan op deze manier nog steeds zelf een huurder kiezen, zolang de

35 WoonOnderzoek 2024.

huurder in aanmerking komt voor een huisvestingsvergunning. In figuur 2.5 is te zien dat gemeenten vooral sturen op sociale huurwoningen in de corporatiesector en veel minder op private huurwoningen. Veel gemeenten geven aan dat het sturen op de private voorraad middels de huisvestingsverordening veel capaciteit en handhaving vraagt. Gemeenten die wel sturen op de private voorraad kiezen er daarom vaak voor om alleen te sturen op nieuwbouw, omdat ze daar zicht op hebben. Andere gemeenten maken vanwege de uitvoerbaarheid uitzonderingen voor kleinere particuliere verhuurders (bijvoorbeeld onder de tien woningen).

Figuur 2.5 Aantal gemeenten met regels voor woonruimteverdeling in de verschillende segmenten
*Bron: RIGO (2025), Stand van de woonruimteverdeling*

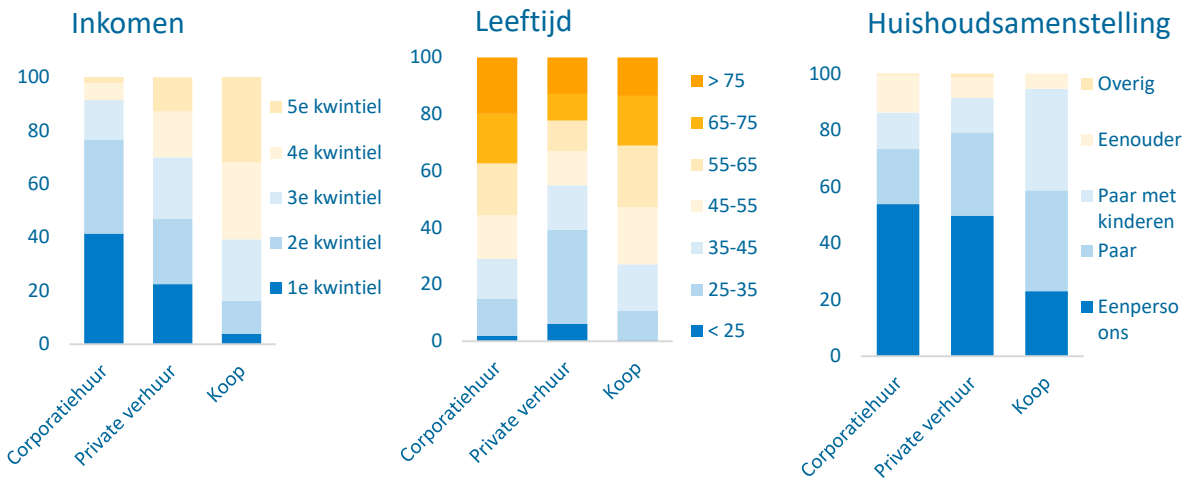



## 2.2 Woonlasten, doorstroming en woonkwaliteit in de huursector

**In de huursector zijn verschillen zichtbaar tussen de kenmerken van bewoners van corporatiewoningen en private huurwoningen.** Het systeem van toewijzen bij sociale huurwoningen in de corporatiesector is gericht op de lagere inkomens, waardoor in de corporatiesector voornamelijk deze groepen (de laagste twee inkomenskwintielen) wonen. In de private verhuur wordt meer in het middenhuursegment en vrije huursegment verhuurd. Overeenkomstig daarmee zijn er ook meer huishoudens met een midden of hoog inkomen, hoewel de meeste huishoudens met een hoger inkomen niet huren. In de corporatiesector worden woningen vaak toegewezen op basis van wachttijd. Dit betekent dat jongeren (met een beperkte wachttijd) er lastig tussenkomen en daardoor vaker in de private huursector huren. Jongeren tot 35 jaar zijn ook ondervertegenwoordigd in de koopmarkt. Dit is terug te zien in de cijfers: in de corporatie- en de koopsector is meer dan de helft van de huishoudens 55 plus terwijl in de private huur juist relatief veel mensen onder de 35 jaar wonen. Zowel in de corporatiesector als in de private huursector wonen veel alleenstaanden. In de koopsector wonen meer paren. De trends van vergrijzing, migratie en de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens zullen de

bevolkingssamenstelling in de toekomst doen veranderen, met gevolgen voor de toekomstige vraag naar woningtypen en woonvoorkeuren.[36]

Figuur 2.6 Inkomens, leeftijden en huishoudsamenstelling in de huursector (peildatum: 1 januari 2023)
*Bron: CBS/Woonbase bewerkt Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening*




**Een goed functionerende huursector heeft verschillende voordelen voor Nederlandse huishoudens en de samenleving als geheel.** Wanneer mensen een voorkeur hebben voor huren is dit bijvoorbeeld omdat het mensen meer flexibiliteit geeft om te verhuizen. Private huurders zijn daarbij mobieler dan huurders in sociale huurwoningen.[37] Een andere reden om te huren is dat huurders geen (onverwachte) grote kosten naast de huur hebben (voor onderhoud of verduurzaming) en dat huurders geen risico lopen op waardedaling van het huis (door bijvoorbeeld economische crisis, overstroming, funderingsschade). Huurders met een laag inkomen hebben daarnaast recht op huurtoeslag. Voor de maatschappij is een voldoende grote huursector van belang**.** Een grotere koopsector betekent een hogere nationale hypotheekschuld. Een hoge nationale hypotheekschuld gaat gepaard met volatiliteit in huizenprijzen en stabiliteitsrisico's voor de economie als geheel. Dit kan worden gedempt door een grotere huursector.[38] Ook biedt een grotere huursector kansen voor de arbeidsmobiliteit, omdat de transactiekosten bij verhuizing lager zijn. Tot slot kunnen potentieel schaalvoordelen op het gebied van bouw, renovatie en verduurzaming worden gerealiseerd bij grootschalige verhuur.

**Wonen in de huursector sluit alleen niet voor alle huishoudens aan bij hun voorkeur.** Ondanks de bovengenoemde voordelen blijkt uit onderzoek van De Nederlandsche Bank (DNB)[39] dat veel huurders liever kopen, met name huurders die in de vrije sector huren. Huurders hebben niet het voordeel dat zij vermogen opbouwen, zoals kopers dat wel hebben door aflossing van de hypotheek en waardestijging van het huis. Ook profiteren huurders niet van de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning. Dit maakt huren in de vrije sector relatief duur. Uit het onderzoek van DNB blijkt dat driekwart van de Nederlanders een koopwoning financieel aantrekkelijker vindt dan een huurwoning. Als het financiële verschil tussen beide opties zou verdwijnen, geeft 56% aan een intrinsieke voorkeur te hebben voor kopen. Met name jongeren hebben relatief vaak een voorkeur voor kopen. Een deel van deze groep zal op termijn kunnen kopen, omdat hun inkomen zal stijgen naarmate ze meer werkervaring hebben en/of ze hebben kunnen sparen voor een koopwoning. Kopen kan echter lastig zijn voor huishoudens met een lager

[36] Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde groei.
[37] Biesenbeek (2025)
[38] DNB (2020). *Woningmarkt en samenleving gebaat bij betere balans tussen koop en huur.*
[39] DNB (2023). *1,8 miljoen huishoudens woont liever anders*.

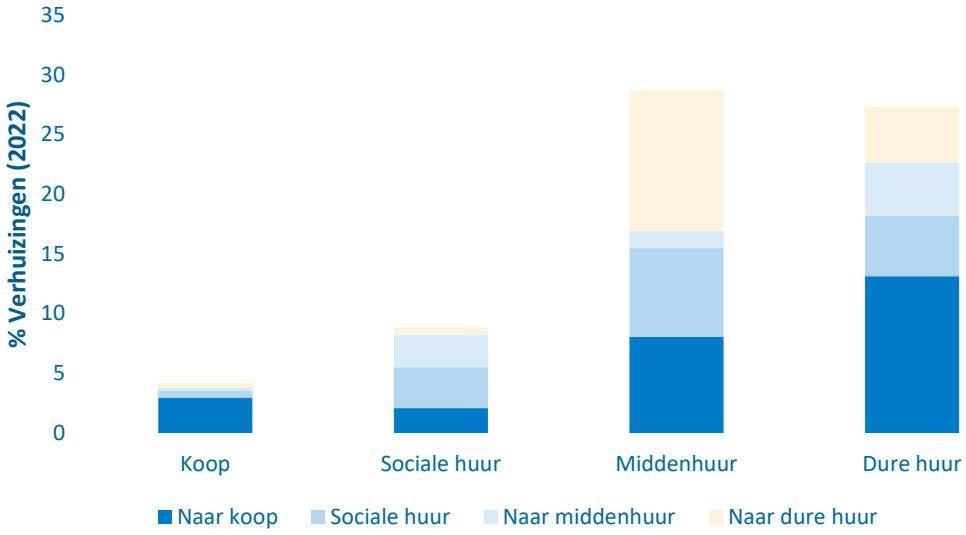
inkomen, een hoge (studie)schuld en/of geen (vast) arbeidscontract. Een deel van de huurders is daarom aangewezen op de huursector, hoewel hun voorkeur uitgaat naar de koopsector.

### 2.2.1 Wooncarrières en woonlasten

**De doorstroom op de huurwoningmarkt speelt een cruciale rol in het functioneren van de bredere woningmarkt.** Doorstroom zorgt ervoor dat huurwoningen beschikbaar blijven voor verschillende doelgroepen, van starters tot senioren. Doorstroming kan een verhuisketen op gang brengen en ervoor zorgen dat meer huishoudens een woning vinden die past bij hun huishouden, inkomen en woonvoorkeur. Het maakt het ook mogelijk dat mensen zich kunnen aanpassen aan veranderende woonbehoeften, bijvoorbeeld doordat ze ouder worden, het inkomen verandert of de gezinssamenstelling wijzigt (zoals door gezinsuitbreiding of uitvliegende kinderen).

**In de koop- en sociale huursector ligt de mutatiegraad het laagst en blijven mensen langer in dezelfde woning wonen. In de midden- en dure huursector is de doorstroom het grootst.** Figuur 2.7 laat zien dat in 2022 4,2% van de huishoudens in de koopsector verhuisden, meestal naar een nieuwe koopwoning. Van de sociale huurders verhuisde 8,9%, overwegend naar een nieuwe sociale huurwoning of een middenhuurwoning. De huurders in de middenhuur en dure huur verhuisden in 2022 in meer dan een kwart van de gevallen. Hier speelt waarschijnlijk mee dat in dit segment vaker werd gewerkt met een tijdelijk huurcontract.[40]

Figuur 2.7 Doorstroom vanuit koop, sociale huur, middenhuur en dure huur, naar segment
*Bron: DNB (2025) op basis van CBS Microdata*

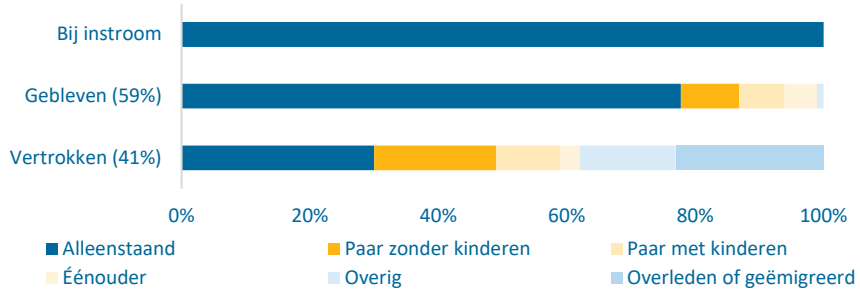



**Vanuit middenhuur verhuist ruim 25% van de verhuizers naar een sociale huurwoning, vanuit dure huur is dat iets minder dan 20%.**[41] Deze groep komt dus op basis van het huidige inkomen in aanmerking voor een sociale huurwoning maar woonde eerst (noodgedwongen) in een middenhuur of dure huurwoning. Huurders in de middenhuur verhuizen het vaakst naar dure huur en huurders vanuit dure huur kochten relatief het vaakst een woning.

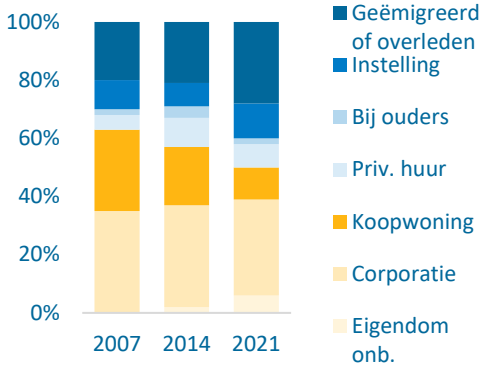
[40] Sinds 1 juli 2024 is de Wet vaste huurcontracten van kracht.
[41] Middenhuur: 28,7% verhuist, waarvan 7,4 procentpunt naar sociale huur. Dure huur: 27,3 procent verhuist, waarvan 5,1 procentpunt naar sociale huur.

**Verhuizingen binnen de corporatiesector komen vaak door een veranderende inkomens- of gezinssamenstelling.** Rigo heeft nader gekeken naar de verhuizingen van huishoudens in de corporatiesector.[42] Bij de huishoudens die verhuizen is vaker een inkomensgroei te zien dan bij huishoudens die blijven. Ook is de uitstroom bij kleine woningen groter dan bij grotere woningen. Mensen bij wie een partner intrekt of bij wie kinderen worden geboren vertrekken vaker naar een andere woning (figuur 2.8). Daarnaast houdt een substantieel deel van de uitstroom verband met overlijden of emigratie. Van het grootste deel van de corporatiebewoners die doorstromen is ook de nieuwe woning een corporatiewoning. De doorstroom naar koop is in vijftien jaar tijd een stuk afgenomen. In 2007 stroomde nog ongeveer een kwart uit naar een koopwoning. In het laatst beschikbare jaar (2021) was dat nog maar 10% (figuur 2.9). Dit weerspiegelt de afnemende toegankelijkheid van de koopmarkt.

Figuur 2.8 Ontwikkeling huishouden alleenstaanden na vijf jaar (ingestroomd in 2017), ommeland
*Bron: RIGO (2022) Komen, gaan en blijven in corporatiewoningen.*




Figuur 2.9 Woonsituatie van de hoofdbewoner na uitstroom uit corporatiewoning, ommeland
*Bron: RIGO (2022) Komen, gaan en blijven in corporatiewoningen.*

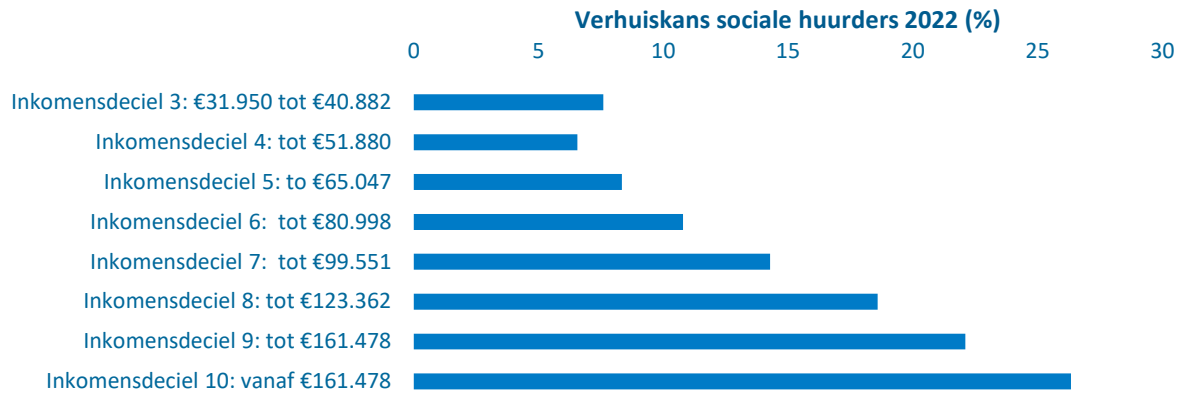



**Van de huurders in een sociale huurwoning had 25,3% had in hetzelfde jaar een inkomen boven de lage grens van de inkomensafhankelijke huurverhoging.[43]** Voor de sociale corporatiewoningen ligt dit percentage op 23,5%. Zij zijn ondanks inkomensgroei níet doorgestroomd. Van alle in 2023 waargenomen scheefhuurders had zo'n 62% ook in alle jaren van

[42] RIGO (2022) Komen, gaan en blijven in corporatiewoningen.
[43] DNB (2025) Doorstroming op de Nederlandse huurmarkt. Hierbij gaat het om huishoudens met een inkomen boven de lage grens voor een inkomensafhankelijke huurverhoging in 2022. Deze grenzen waren in 2022 47.984 (eenpersoonshuishoudens) en 55.486 (meerpersoonshuishoudens). Het aantal 'scheefhuurders' in het onderzoek van DNB wijkt af van WoOn2024, onder andere doordat WoOn24 gebaseerd is op een steekproef in plaats van populatiebestanden en een recenter onderzoeksjaar met voorlopige data gebruikt. Ook gaat WoOn2024 uit van het inkomen in t-2, terwijl DNB het inkomen in hetzelfde jaar hanteert. Zie de appendix in DNB (2025) voor verdere toelichting.

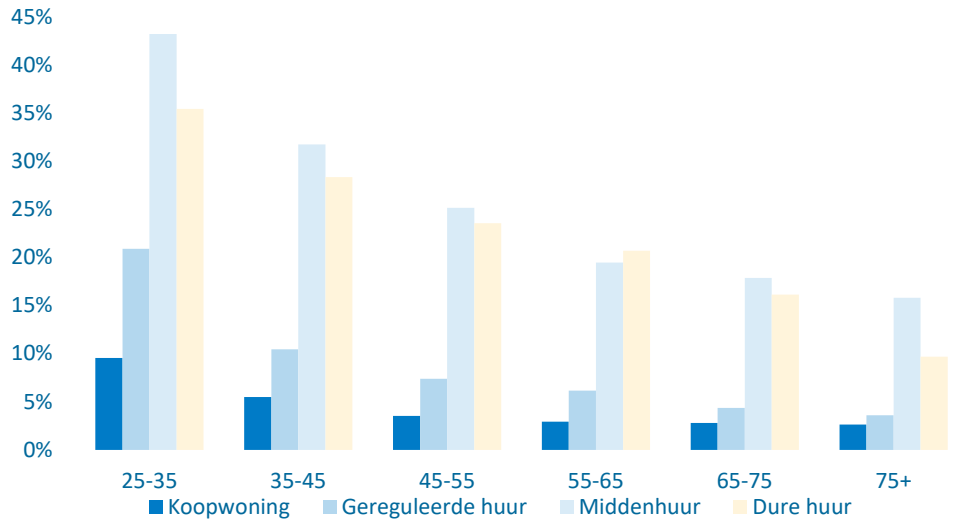
2018 tot en met 2023 een inkomen hoger dan de lage grens voor de inkomensafhankelijke huurverhoging. Deze groep heeft dus al langer een hoger inkomen. Desalniettemin hangt de verhuiskans van (scheef)huurders wel nadrukkelijk samen met het inkomen. Met name vanaf een huishoudinkomen van € 65.000 neemt de verhuiskans snel toe, zie figuur 2.10 hieronder.

Figuur 2.10 Verhuiskans in 2022 naar inkomensdecielen[44]
*Bron: DNB (2025) op basis van CBS Microdata*




**Naar mate mensen ouder worden neemt de kans dat zij verhuizen af.** Tot op zekere hoogte is dat logisch. Tussen 25 en 45 zoeken mensen naar een geschikte plek om te wonen, is er vaak inkomensgroei en komen er kinderen. Dat vraagt om regelmatig verhuizen zodat de woning blijft passen bij de woonwensen en gezinssamenstelling. Op latere leeftijd verandert voor veel mensen de gezinssamenstelling opnieuw wanneer kinderen uit huis gaan. In die levensfase is echter veel minder verhuisactiviteit zichtbaar. In nog sterkere mate geldt dat voor de groep 75-plussers. In vergelijking met andere leeftijdsgroepen verhuizen zij het minst. Zie figuur 2.11.

Figuur 2.11 Verhuiskans naar leeftijd (2022)
*Bron: DNB (2025) op basis van CBS Microdata.*

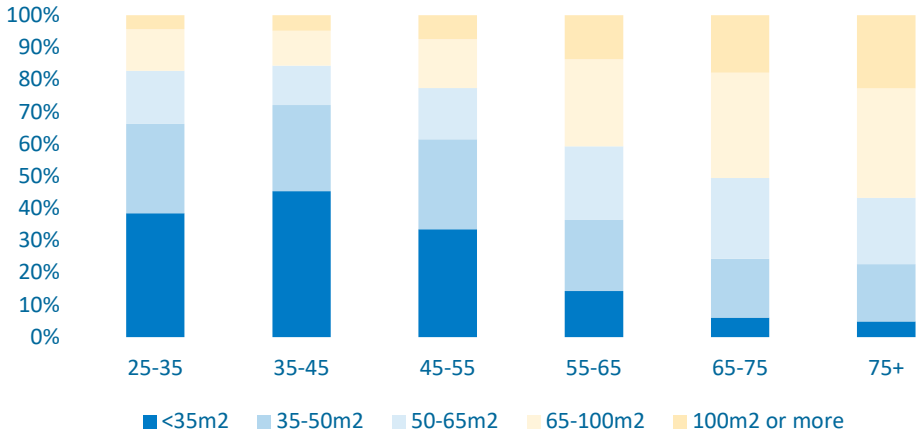



**Mede door de lage verhuisgeneigdheid van ouderen wonen zij relatief het ruimst.** De eventuele kinderen zijn het huis uit en in sommige gevallen is een van beide partners komen te

[44] De inkomensdecielen zijn die van alle Nederlandse huishoudens in totaal, niet die van sociale huurders. Anders gesteld, het is niet zo dat 10% van de sociale huurders meer dan € 161.478 huishoudinkomen heeft.

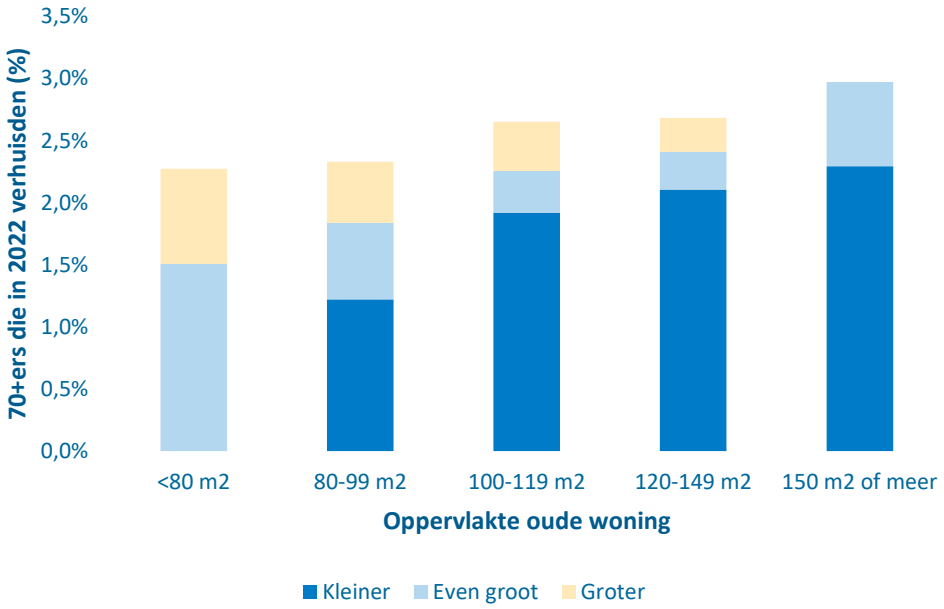
overlijden. Meer dan de helft van de 75+-ers heeft daardoor 65 $m^2$ of meer woonruimte per persoon ter beschikking. Voor ruim 20% is dit 100 $m^2$ of meer, zie figuur 2.12.

Figuur 2.12 Woonruimte per persoon, naar leeftijd
*Bron: DNB (2025) op basis van CBS Microdata*




**Wanneer 70+-ers wél verhuizen doen zij dat overwegend naar een kleinere woning.** Dat geldt in het bijzonder in de gevallen waarin de oude woning 100 $m^2$ of meer was. Zie

Figuur 2.13 70+-ers die verhuizen naar een grotere of kleiner woning, naar oppervlakte oude woning
*Bron: DNB (2025) op basis van CBS Microdata.*




## Woonlasten

**Woningeigenaren hebben de laagste woonlasten, afgezet tegen hun inkomen. Huurders in de private sector betalen relatief het meest aan woonlasten**. Met een huurquote wordt in beeld gebracht welk percentage van het inkomen een huishouden kwijt is aan de huur (of bij de koopquote aan hypotheek). De netto quotes zijn het hoogste voor de lagere inkomens en nemen af

naarmate het inkomen toeneemt.[45] Dit geldt voor alle woningmarktsegmenten. De gemiddelde netto huurquote van huurders van woningcorporaties liggen in de lagere inkomenscategorieën net iets hoger dan de netto koopquote van woningeigenaren in dezelfde inkomenscategorie. In de private huursector zijn de huurquotes veruit het hoogst. In Nederland zijn de woonlasten in verhouding tot het inkomen met gemiddeld 22,9% hoger dan het gemiddelde in de Europese Unie (19,7%).[46] In deze cijfers wordt geen onderscheid gemaakt tussen koop en huur en de verschillende huursectoren.

Tabel 2.2 Gemiddelde huurquotes naar type eigendom en inkomensklasse (peildatum: 1 januari 2023). De oranje balken geven de verdeling van de bewoners binnen de sectoren weer
*Bron: CBS/Woonbase bewerkt Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening*

| | Huurders Private sector | | | Huurders woningcorporatie | | | Eigenaren | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Netto besteedbaar inkomen | Netto Huurquote | Bruto huurquote | Ver-deling | Netto Huurquote | Bruto huurquote | Ver-deling | Netto koopquote | Bruto koopquote | Ver-deling |
| Minder dan 20.000 euro | 41,4 | 54,1 | | 23,3 | 42,6 | | 25,9 | 26,3 | |
| 20.000 en 30.000 euro | 31,7 | 36,7 | | 20,4 | 29 | | 17,6 | 18,5 | |
| 30.000 en 40.000 euro | 28,6 | 29,4 | | 19,1 | 21,6 | | 15,1 | 16,7 | |
| 40.000 en 50.000 euro | 25,5 | 25,8 | | 16,5 | 17,6 | | 13,7 | 15,4 | |
| 50.000 en 60.000 euro | 21,6 | 21,7 | | 14,1 | 14,7 | | 12,9 | 14,8 | |
| 60.000 en 70.000 euro | 19 | 19 | | 12,5 | 12,8 | | 12,7 | 14,8 | |
| 70.000 en 80.000 euro | 17,7 | 17,7 | | 11,2 | 11,4 | | 12,4 | 14,5 | |
| 80.000 en 90.000 euro | 16,5 | 16,5 | | 10 | 10 | | 11,9 | 14,1 | |
| 90.000 en 100.000 euro | 15,4 | 15,4 | | 9 | 9 | | 11,4 | 13,4 | |
| Meer dan 100.000 euro | 12,3 | 12,4 | | 7,4 | 7,4 | | 9,8 | 11,5 | |

**Een verklaring voor de hogere huurquotes in de private sector is dat huurders daar vaker buiten het sociale segment huren, waar huurders met een lager inkomen nu geen recht hebben op huurtoeslag.** In de private huursector wordt de prijs in het vrije segment bepaald door vraag en aanbod. Met name voor lagere- en middeninkomens kan dit tot een hoge huurquote leiden. Door een wetswijziging komen per 2026 de huurders met een lager inkomen en een huur boven de sociale huurgrens ook in aanmerking voor huurtoeslag. Daarnaast zit er in de groep lagere inkomens in het private segment ook een klein deel met meer vermogen dan de vermogensgrens in de huurtoeslag. Zij hebben straks ook nog steeds geen recht op huurtoeslag. Een andere verklaring voor het verschil tussen de aanbieders is dat woningcorporaties doorgaans een lagere huur vragen dan is toegestaan volgens het WWS. Dit wordt mede gedreven door het beleid omtrent passend toewijzen. Voor private verhuurders gelden deze regels niet.

**Niet alleen zijn woningeigenaren gemiddeld een kleiner deel van hun inkomen kwijt aan woonlasten, ook krijgen zij hier gemiddeld genomen meer voor terug in termen van oppervlakte, locatie en/of kwaliteit.** Koopwoningen hebben gemiddeld genomen een hogere WOZ-waarde dan huurwoningen; namelijk € 453.000 tegenover € 325.000 voor private huurwoningen en € 256.000 voor huurwoningen van woningcorporaties.[47] Een hogere WOZ-waarde

[45] De kooplasten omvatten rente, aflossingen, belastingen en onderhoud. Het verschil tussen de bruto en netto quote is de subsidie die in de vorm van huurtoeslag of hypotheekrenteaftrek wordt verstrekt.
[46] Eurostat (2023) Share of housing costs in disposable household income.
[47] CBS Statline (2024). Gemiddelde WOZ-waarde van woningen op 1 januari; eigendom, regio. Voorlopig cijfer 2024.

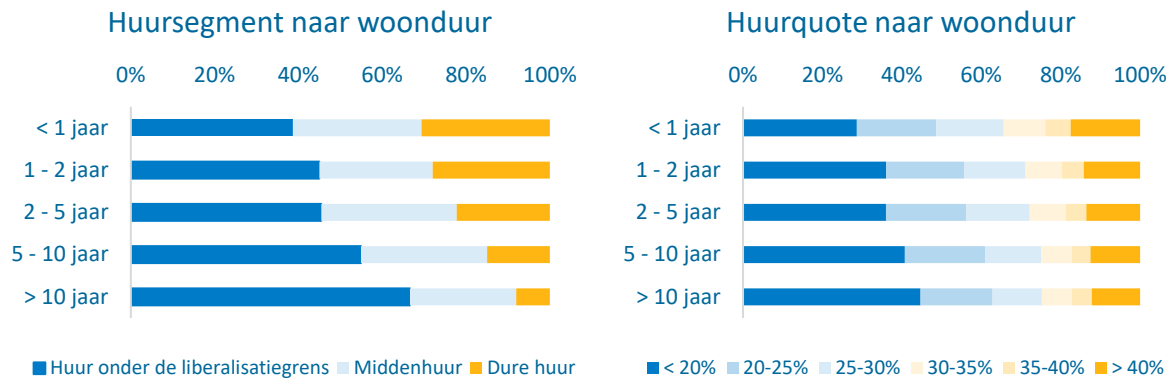
weerspiegelt de onderliggende kenmerken zoals een gunstige locatie, een groter gebruiksoppervlak en/of kwaliteit van de woning.[48]

Tabel 2.3 Gemiddelde netto huur en koopquotes naar type eigendom en huurprijscategorie
*Bron: CBS/Woonbase bewerkt Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening*

| | HUURDERS PRIVATE SECTOR | | | HUURDERS WONINGCORPORATIE | | | WONINGEIGENAREN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Jaar | Sociale huur | Middenhuur | Vrije huur | Sociale huur | Middenhuur | Vrije huur | Koop |
| **2018** | 24,2 | 31,7 | 40,3 | 22,2 | 26,9 | 35,1 | 16,2 |
| **2023** | 21,4 | 28,7 | 38,7 | 19,2 | 24,8 | 34,2 | 13,4 |

**De gemiddelde huurquote is sinds 2018 in alle segmenten gedaald, terwijl het woningtekort is toegenomen. De dalende huurquote geldt voor bijna alle categorieën huishoudens. Alleen huishoudens onder de 35 jaar vormen hier een uitzondering op.[49]**
De gemiddelde huurquote van alleenstaande huishoudens onder de 35 jaar is tussen 2018 en 2024 gestegen van 28,9% naar 34,4%. Bij paren onder de 35 jaar is de huurquote in dezelfde periode gestegen van 22% naar 24,8%. Huishoudens onder de 35 jaar zijn vaker recent verhuisd en huren vaker in de private sector. In deze sector worden de woningen na een bewonerswisseling steeds minder vaak in het sociale segment aangeboden. Bij nieuwe verhuringen in het private huursegment wordt vaak een hogere huur gevraagd. De huurquotes van nieuwe verhuringen in het private huursegment liggen daardoor gemiddeld hoger dan de huurquotes van huishoudens die al langer een contract in de private huursector hebben (figuur 2.15). Deze groep mensen accepteert (noodgedwongen) tijdelijk een hoge huur terwijl gezocht wordt naar een meer betaalbare optie. Meestal is een te hoge huur tijdelijk. Uit onderzoek blijkt dat slechts 6% van de mensen die in 2012 een huur had die volgens Nibud te hoog was voor hun inkomen, na acht jaar nog steeds te duur huurt. Het gros van de mensen is na acht jaar verhuisd naar een betaalbare huur- of koopwoning.[50]

Figuur 2.14 Links: de huursegmenten waarin huishoudens in de private huur wonen naar woonduur. Rechts: de huurquotes in de private huur naar woonduur (Peildatum: 1 januari 2023)
*Bron: CBS/Woonbase bewerkt Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening*

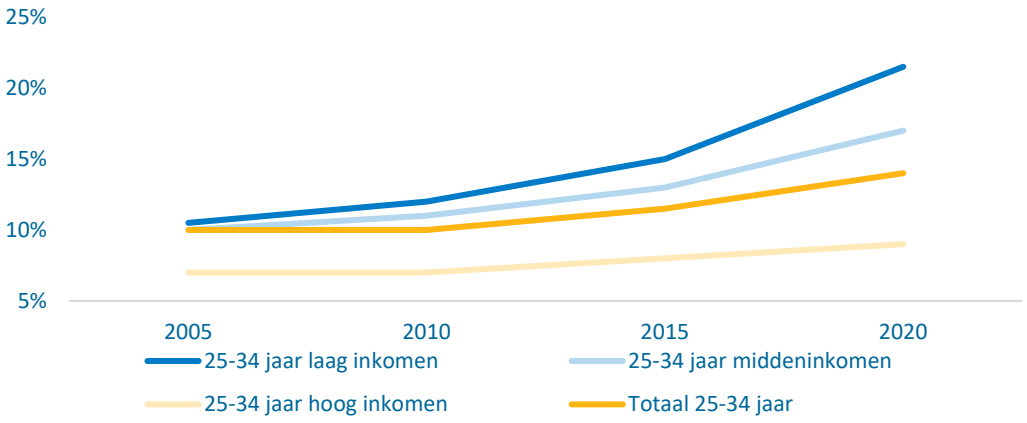



**Wanneer jongeren geconfronteerd worden met hogere huren, blijft een deel van hen langer in het ouderlijk huis wonen.** Hierbij is een sterk verschil te zien tussen het

[48] Zie webpagina 'Modelmatige waardebepaling woningen' van de Waarderingskamer voor de objectkenmerken die de WOZ-waarde bepalen. *Modelmatige waardebepaling woningen*
[49] Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en CBS (2025). WoonOnderzoek 2024
[50] DNB (2023) Kwetsbaarheid en veerkracht van Nederlandse huishoudens.

inkomensniveau van jongeren. Jongeren met een laag inkomen en in mindere mate met een middeninkomen wonen met name sinds 2015 veel vaker nog bij hun ouders dan jongeren met een hoog inkomen, die vaak wel in de vrije huursector kunnen huren.[51]

Figuur 2.15 Percentage thuiswonenden in de leeftijdsgroep 25-34 jaar uitgesplitst naar inkomen
*Bron: Hochstenbach & Howard & Arundel (2024)*




[51] Hochstenbach & Howard & Arundel (2024) Increasing Social and Spatial Inequalities in Parental Co-Residence.

**De overheid stimuleert de koopsector meer dan de huursector**

De overheid stimuleert de vraag naar woningen op verschillende manieren, en dit verschilt bovendien tussen huur en koopwoningen. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen i) prijsingrepen zoals het WWS en maximale huurprijsstijgingen, ii) inkomensondersteuning zoals de huurtoeslag en eigenwoningregeling en de iii) subsidiëring van de bouw van woningen via woningbouwsubsidies en de WSW-garantstelling op leningen van corporaties. Een deel van de stimulering is expliciet, bijvoorbeeld de maandelijkse huurtoeslag. Andere stimulering is impliciet. Bijvoorbeeld de geringe belastingheffing op de eigen woning. Huur- en koopquotes zijn lager door zowel expliciete als impliciete stimulering.

**Koop**

In de koopsector vormt het lage eigenwoningforfait (ewf) een impliciete subsidie. Voor de meeste woningen is het ewf 0,35% van de WOZ-waarde. Dit wordt belast tegen de box 1 tarieven van 35,82% of 49,5%. De effectieve lastendruk voor de eigen woning is 0,1% tot 0,17% van de WOZ-waarde. In 2025 brengt het ewf € 3 miljard op. De effectieve lastendruk op vermogen in box 3 is 12 tot 20 keer hoger. Box 3 gaat voor verhuurde woningen uit van een forfaitair rendement van 5,88% tegen een tarief van 36%. De effectieve lastendruk is dan ongeveer 2% van de WOZ-waarde. Als het ewf dezelfde effectieve lastendruk zou kennen als box 3, zou dit de staat ongeveer € 40 miljard opleveren. Eigenaar-bewoners mogen de hypotheekrente fiscaal aftrekken. Dit zorgt voor een belastingderving van € 11 miljard in box 1.

**Huur**

De huurtoeslag is de belangrijkste expliciete inkomensondersteuning voor huurders. De hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van het inkomen en het huurniveau. De huurtoeslag kost in 2025 ongeveer € 6,1 miljard per jaar. Dat is ook het bedrag dat huurders ontvangen.

Daarnaast ontvangen corporatieshuurders een impliciete subsidie in de vorm van lager dan marktconforme huren. Corporaties hebben geen winstoogmerk en kunnen dankzij WSW-garantstelling goedkoper lenen (600 miljoen per jaar). Corporaties zetten indirect ook de waardestijging van het vastgoed in om huren betaalbaar te houden. Zij vragen daardoor gemiddeld slechts 70% van de huur die volgens het WWS zou mogen. Corporatieshuurders betaalden in 2023 bijna € 17 miljard huur. Zonder deze impliciete subsidie was dit zo'n € 24 miljard geweest, € 7 miljard meer. Dit is een onderschatting, de WWS huur is lager dan de eigenlijke markthuur. Bovendien leidt de regulering van sociale en middenhuur, in zowel privaat als corporatiebezit, ook tot een impliciete subsidie voor huurders. Volgens recent onderzoek ligt de markthuur van particuliere huurwoningen gemiddeld ongeveer 20% boven de WWS-huur.[52]

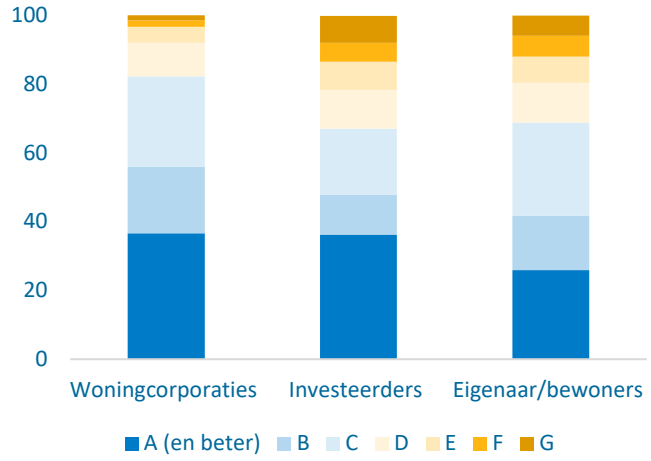
Huurders in de midden- en vrije huursector hebben meestal geen recht op huurtoeslag en profiteren niet van de impliciete subsidie in het ewf. De midden- en vrijehuursector is daardoor financieel gezien geen volwaardig alternatief voor de koopsector.

[52] IPE (2025). Het WWS en de private huursector.

### 2.2.2 Kwaliteit en leefbaarheid

**Het percentage EFG-energielabels in de corporatiesector ligt met 8% een stuk lager dan bij private investeerders[53] (22%) en bij huiseigenaren (20%).[54]** Dit verschil kan mede worden verklaard doordat corporaties al langer bezig zijn met grootschalige verduurzaming. Daarnaast hebben het ministerie van BZK en de koepel van corporaties (Aedes) bij de verlaging van de verhuurderheffing per 1 januari 2022 afgesproken dat corporaties uiterlijk 2028 alle E, F en G-labels hebben verduurzaamd.[55] Van particuliere verhuurders zijn de precieze getallen niet bekend, maar in het algemeen is te zien dat zij achterblijven met de verduurzaming.[56]

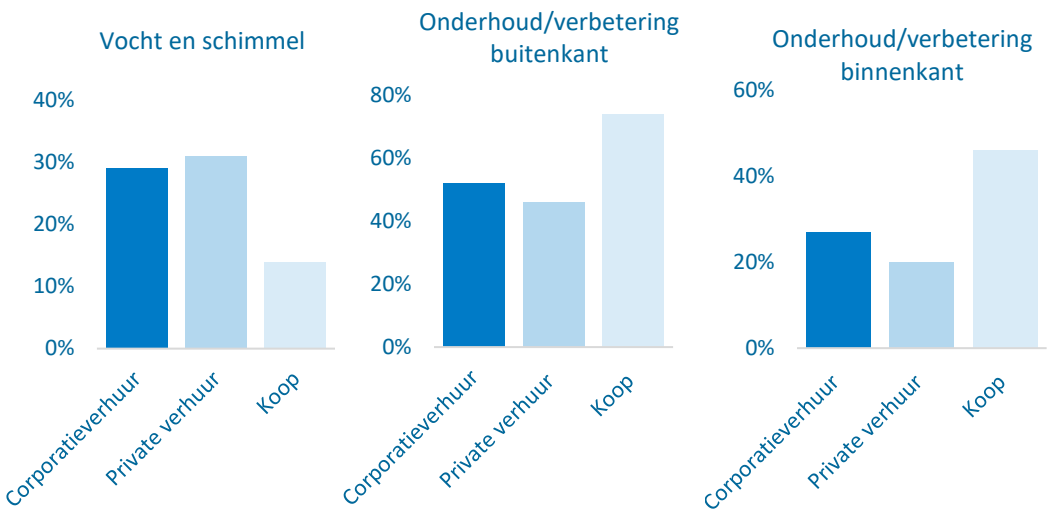
Figuur 2.16 Energielabel in 2024 per type verhuurder (indicatieve extrapolatie)[57]
*Bron: Kadaster o.b.v. EP-online*




**In de huursector heeft circa 30% van de huishoudens last van vocht en/of schimmel in de woning. Procentueel is dit twee keer zo hoog als in de koopsector.** Ook wordt er in de koopsector vaker grootschalig onderhoud gepleegd of woningverbeteringen aangebracht dan in de huursector. In de huursector is ook onderscheid te zien tussen de corporatiesector en de private huursector, waarbij de corporatiesector vaker grootschalig onderhoud pleegt of woningverbeteringen aanbrengt.

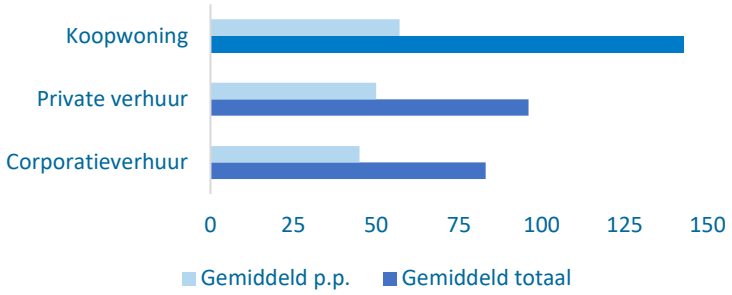
[53] De private investeerders betreffen zowel institutionele investeerders als particuliere beleggers. Het bezit van beide typen verhuurders verschilt sterk, waardoor er ook een verschil zit in de energielabels van beiden. Institutionele investeerders bezitten voornamelijk nieuwbouwwoningen en daarmee betere energielabels. Uit het jaaroverzicht 2023 van IVBN komt naar voeren dat 57% van de woningen van IVBN-leden een energielabel A of hoger heeft. Particuliere verhuurders bezitten vaker binnenstedelijke woningen met slechtere energielabels.
[54] Niet alle huiseigenaren vragen direct na het verduurzamen van hun woning een nieuw energielabel aan. Hierdoor zou het percentage EFG-labels bij eigenaar/bewoners in werkelijkheid iets lager kunnen liggen.
[55] Nationale Prestatieafspraken 2022. Er geldt een uitzondering van gemeentelijke, provinciale en Rijksmonumenten en voor sloop aangemerkte woningen. Daarnaast is deze afspraak onder voorbehoud van instemming van 70% van de huurders en instemming van de eventuele VvE.
[56] Voortgangsrapportage Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO) 2024
[57] Ongeveer 61% van alle woningen heeft een energielabel. Op basis daarvan zijn gegevens geëxtrapoleerd naar alle woningen.

Figuur 2.17 Woningkwaliteit: 1) percentage woningen met vocht en schimmel in 2024 en het percentage woningen waar de aflopen vijf jaar groot onderhoud/woningverbetering heeft plaatsgevonden
*Bron: WoonOnderzoek 2024*




**Een klein percentage van de huishoudens in Nederland woont in een te vol huis (4%) en een groot percentage woont in een onderbezet huis (60%), volgens de definitie van Eurostat.**[58] Met 2,1 kamers per persoon scoort Nederland boven het gemiddelde van 1,6 kamers in de EU. Alleen in Luxemburg en Malta hebben huishoudens gemiddeld meer kamers per persoon.[59] Dat Nederlanders gemiddeld ruim wonen blijkt ook uit cijfers over het gemiddeld oppervlakte van Nederlandse woningen. Er is een groot verschil te zien tussen de gemiddelde oppervlakte van koopwoningen en huurwoningen, maar wanneer naar oppervlakte per persoon wordt gekeken valt het verschil geheel weg tussen koop en private verhuur en is er nog een klein verschil met corporatiewoningen. De gemiddelde oppervlakte verschilt minder per sector. In de corporatiesector is het gemiddeld oppervlakte met 45 $m^2$ per persoon het kleinst. In de koopsector hebben mensen het meeste vierkante meter per persoon, namelijk 57 $m^2$.

Figuur 2.18 Oppervlakte per woning en per persoon (peiljaar: 2022)
*Bron: CBS Statline*




[58] Een huis is volgens Eurostat te vol (onderbezet) als er meer kamers beschikbaar zijn dan het minimumaantal kamers dat als toereikend wordt beschouwd: een kamer per huishouden, per paar, voor elke volwassen alleenstaande persoon, per paar kinderen van hetzelfde geslacht tussen de 12 en 17, per paar kinderen onder de 12.
[59] Eurostat (2024) Housing in Europe – 2024 Edition.

## Kwaliteit van de woonomgeving: leefbaarheid

**De kwaliteit van de woonomgeving heeft vaak directe invloed op het woongenot van huurders.** Leefbaarheid is de mate waarin de omgeving aansluit bij de eisen en wensen die er door de mens aan worden gesteld.[60] De leefbarometer meet leefbaarheid in vijf hoofddimensies:

1. Woningvoorraad: kwaliteit, type en variatie in woningen
2. Fysieke omgeving: openbare ruimte, groen, water en vervuiling
3. Voorzieningen: nabijheid van winkels, scholen, zorg en cultuur
4. Sociale samenhang: bevolkingssamenstelling, verhuisdynamiek en binding
5. Overlast en onveiligheid: criminaliteit, overlast en verloedering

De Leefbarometer weegt deze dimensies en biedt zo een integraal beeld van leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten.

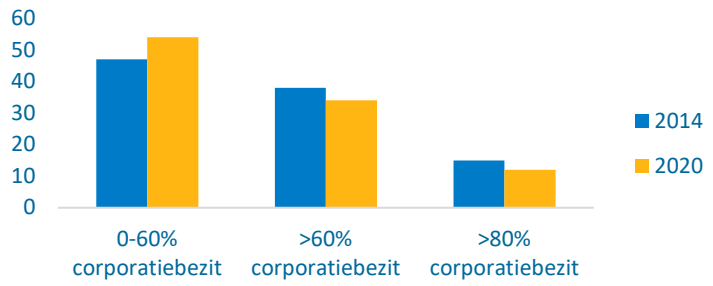
**Het gaat in Nederland goed met de leefbaarheid in wijken.** De leefbarometer laat zien dat Nederland gemiddeld 'ruim voldoende' scoort op leefbaarheid en op de grens zit met 'goed'.[61] De leefbaarheid is in de afgelopen twintig jaar over het algemeen verbeterd in Nederlands buurten. Met name nieuwbouwwijken scoren vaak goed op leefbaarheid, zowel in uitbreidings- als verdichtingsgebieden.

**Echter zijn er ook gebieden die al twintig jaar zwak of onvoldoende scoren op leefbaarheid en waar weinig tot geen verbetering is geweest.** Doordat deze buurten er niet op vooruit zijn gegaan terwijl de rest van Nederland gemiddeld wel verbeterde, is het verschil groter geworden. De Leefbarometer laat zien dat de leefbaarheid structureel onder druk staat in 488 buurten verspreid over 46 gemeenten waar in totaal 528.000 huishoudens (circa 6,5% van het totaalaantal huishoudens) wonen. Deze probleemgebieden zijn in bijna heel Nederland te vinden, maar concentreren zich voornamelijk in de grotere steden: 45% van deze buurten ligt in de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en nog eens 41% in de G40 (middelgrote steden). Opvallend is dat de gebieden met structurele leefbaarheidsproblemen vaak samenvallen met wijken waar een hoge concentratie sociale huurwoningen aanwezig is (gebieden met meer dan 80% corporatiewoningen).[62] Naast de gebieden waar leefbaarheid structureel onder druk staat, wonen in 2022 in totaal 920.000 huishoudens in een gebied waarbij de leefbaarheid onvoldoende of zwak scoort.

**Er is gemiddeld gezien, mede door nieuwbouw en sloop, meer differentiatie aangebracht in buurten**.[63] Het aantal gebieden met meer dan 80% corporatiewoningen is van 15% in 2014 afgenomen naar 12% in 2020. Deze ontwikkeling is deels het gevolg van de krimp van de corporatiesector, maar wordt ook bewust nagestreefd door corporaties en gemeenten om meer gemengde wijken te creëren.

[60] Van Kamp et al. (2003)
[61] Leidelmeijer, Middeldorp & Mandemakers (2024). Leefbaarheid onder de loep. Analyse en verdieping Leefbaarometer meting 2022. In.Fact.Research/Circusvis.
[62] Leidelmeijer & Frissen (2023). Veerkracht in het corporatiebezit. Update 2020/'21. In.Fact.Research/Circusvis.
[63] Dat wil zeggen een mix van sociale huur, midden huur, vrije huur en koop.

Figuur 2.19 Verdeling van corporatiebezit naar aandeel corporatiebezit in het gebied
*Bron:* Leidelmeijer & Frissen (2023).




## Specifieke vraagstukken leefbaarheid met betrekking tot de huursector

**Uit onderzoek van RIGO[64] blijkt dat er een samenhang is tussen een slechtere leefbaarheidsscore en meer verkamering in een buurt.[65]** De verminderde leefbaarheid is vooral te zien in de vorm van een verminderde sociale samenhang en meer overlast in de buurt. In buurten met een slechtere score op leefbaarheid neemt het aantal kamerbewoningen sneller toe. Hier staat tegenover dat er steeds meer alleenstaande huishoudens in de huursector zijn (50% in de private huur en 54% in de sociale huur). Veel alleenstaanden in een wijk kan betekenen dat er minder mensen gebruik maken van voorzieningen en daar ook minder geld aan kunnen besteden, wat uiteindelijk kan leiden tot het verdwijnen van voorzieningen en daarmee een afname van leefbaarheid.

**Hoewel slechts 1% van het totaal aantal panden in Nederland langdurig leeg staat, kan dit wel leiden tot verloedering, onveiligheid, vandalisme en aantasting van het straatbeeld.[66]** In 2024 stonden 90.000 panden leeg in Nederland die een jaar eerder ook leeg stonden.[67] Het langdurig leeg laten staan van woningen heeft negatieve gevolgen voor de leefbaarheid in de directe omgeving.

**Misstanden in een klein gedeelte van de particuliere huursector kunnen voor leefbaarheidsproblemen zorgen.** Zo concludeerde de commissie Roemer dat de huisvesting van arbeidsmigranten vaak niet op orde is en niet alleen leidt tot veiligheids- en gezondheidsproblemen, maar ook tot overlast in de buurt.[68] Appartementen worden bijvoorbeeld verkamerd of er worden tien arbeidsmigranten gehuisvest in een eengezinswoning. Een ander probleem is slechte kwaliteit van woningen door achterstallig onderhoud. De gemeente Den Haag ziet dat problemen met achterstallig onderhoud, veiligheidsrisico's en gezondheidsrisico's ten aanzien van het binnenklimaat en het gebrek aan verduurzaming voornamelijk spelen in wijken met relatief goedkoop particulier woningbezit.[69]

[64] RIGO (2021) Leefbaarheid en kamerbewoning. Verdiepend onderzoek in Den Haag.
[65] Dit geldt niet voor hospitaverhuur.
[66] VNG (2025) *Raadgever Leegstand*.
[67] CBS (2025). Landelijke monitor leegstand.
[68] Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020) Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.
[69] Gemeente Den Haag. *Segregatiemonitor.*

# 3. Doelen in de huursector en historische beleidsontwikkeling

**Samenvatting**

- De beleidsdoelen voor de woningmarkt - toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit - staan op gespannen voet met elkaar. Er zijn zowel afruilen tussen de doelen als binnen de doelen. Welk knelpunt maatschappelijk het zwaarste weegt, kan veranderen over tijd.
- In het gevoerde beleid is te zien dat verschillende kabinetten andere keuzes maken in welk doel prioriteit krijgt binnen de huursector. Ook fluctueert in welke mate er wordt gekozen voor een actieve rol van de overheid.
- Het huurbeleid kent daardoor veel koerswijzigingen, terwijl het beleid voor de koopsector (fiscale behandeling) relatief stabiel is gebleven. In de huursector heeft in de laatste tien jaar een verschuiving plaatsgevonden van focus op toegankelijkheid en veel ruimte voor de markt naar een focus op betaalbaarheid en meer regie voor de overheid. Recent lijkt weer meer nadruk op toegankelijkheid gelegd te worden.

## 3.1 Doelen op de woningmarkt

**De overheid streeft op de woningmarkt drie hoofddoelen na: toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit.** Deze doelen gelden voor zowel de koop- als huursector, maar kennen in elk segment hun eigen uitdagingen en dynamiek. Toegankelijkheid in de huursector betekent dat er voldoende woningen beschikbaar zijn voor verschillende doelgroepen. Dit gaat verder dan alleen het aantal woningen – het gaat ook om de verdeling van die woningen over verschillende prijssegmenten en regio's. Een belangrijk aspect is dat betaalbare woningen ook daadwerkelijk toegankelijk zijn voor de doelgroepen die daarop zijn aangewezen. Betaalbaarheid draait om de vraag of huishoudens een woning kunnen vinden die past bij hun inkomen, zonder dat woonlasten een onevenredig deel van het besteedbaar inkomen uitmaken. Beleid gericht op betaalbaarheid is op twee manieren relevant. In *absolute zin* gaat het erom te waarborgen dat de huren geen onevenredig grote hap nemen uit het totale inkomen met armoede of betalingsproblemen tot gevolg. Daarnaast is het in *relatieve zin* van belang om te bezien of verschillende groepen niet heel verschillend geraakt worden door het beleid. Dat kan leiden tot scheve uitkomsten tussen bijvoorbeeld zittende huurders en nieuwkomers, of tussen huurders en kopers. Het kwaliteitsdoel omvat zowel de fysieke kwaliteit van woningen (energielabel, onderhoudsniveau etc.) als de leefbaarheid van buurten.

**Deze doelen staan vaak op gespannen voet met elkaar. Er is in het huurbeleid sprake van een afruil tussen de doelen**. Het betaalbaar houden van huren kost geld, en dat geld kan niet gebruikt worden voor het vergroten van het aantal woningen of het verbeteren van de kwaliteit van deze woningen. Het beschikbaar stellen van woningen onder de marktprijs (sociale of gereguleerde huur), betekent ook dat er sprake zal zijn van wachtlijsten, en dus dat niet iedereen direct toegang heeft tot een dergelijke woning. Bij een focus op een van de andere twee doelen vindt dezelfde spanning plaats. In de volgende paragraaf gaat hier verder op in.

## 3.2 Afruilen tussen doelen en binnen doelen

### Afruilen tussen doelen

#### Toegankelijkheid en betaalbaarheid

**Lage huren dragen bij aan de betaalbaarheid voor hun doelgroep (insiders), maar heeft negatieve gevolgen voor toegankelijkheid voor woningzoekenden (outsiders).** Door prijsregulering hebben woningcorporaties minder huurinkomsten, waardoor minder investeringscapaciteit voor nieuwbouw beschikbaar is en woningcorporaties minder woningen voor de toekomst kunnen bouwen. Betaalbaarheid voor de huidige huurders al te zeer centraal stellen heeft dus een afruil met toegankelijkheid voor woningzoekenden. Middels een verhoging van de huurtoeslag, huurmatiging of huurbescherming zijn huurders weliswaar relatief eenvoudig te bereiken, maar dit komt niet terecht bij mensen die nu nog geen huurwoning hebben, geen huurtoeslag hebben aangevraagd, noodgedwongen nog bij hun ouders wonen of een andere niet-duurzame woonsituatie hebben. Die groepen zijn beleidsmatig moeilijker te bereiken. Een vergelijkbare spanning doet zich voor bij de regulering van de middenhuur. Prijsregulering beschermt huurders tegen te hoge huurprijzen, maar maakt het voor investeerders minder aantrekkelijk om nieuwe huurwoningen te realiseren met negatieve gevolgen voor het aanbod voor woningzoekenden.

#### Betaalbaarheid en kwaliteit

**Lage huren zorgen er ook voor dat er minder geld is om te investeren in kwaliteit zoals onderhoud en verduurzaming van de woning en de leefbaarheid van de omgeving.** Hier geldt een vergelijkbare dynamiek als bij de afruil tussen toegankelijkheid en betaalbaarheid. Alleen heeft een verminderde investering in kwaliteit ook direct invloed op de zittende huurder en niet alleen op de woningzoekenden. Aan de andere kant kan inzet op kwaliteit soms wel samengaan met meer betaalbaarheid. Als woningen worden verduurzaamd, kan dit leiden tot een lagere energierekening en daardoor een betere betaalbaarheid voor huurders.

#### Kwaliteit en toegankelijkheid

**Het huisvesten van meer kwetsbare doelgroepen in een wijk kan de leefbaarheid onder druk zetten.** Door veel huishoudens met kwetsbaarheden, zoals een laag inkomen en slechte gezondheid, geclusterd te huisvesten, kunnen er risico's op leefbaarheidsproblemen ontstaan. Door meer verschillende groepen in een wijk te huisvesten, bijvoorbeeld middeninkomens in een wijk met veel corporatiebezit, kunnen deze risico's worden beperkt. Dit gaat wel ten koste van de beschikbaarheid en daarmee toegankelijkheid van betaalbare woningen voor de laagste inkomens en kwetsbare groepen, die relatief de minste alternatieven hebben. Voor deze groepen zou dan dus in andere wijken weer ruimte moeten worden gevonden. Hier bestaan dus nadrukkelijk afruilen.

### Afruilen binnen doelen

#### Betaalbaarheid voor huurders en kopers

**Beleidsmaatregelen en (impliciete) subsidies gericht op betaalbaarheid in de koopsector staan niet op zichzelf, maar werken door in de huursector.** Het subsidiëren van koopwoningen heeft een prijsopdrijvend effect waardoor het aantrekkelijker wordt om een huis te verkopen dan te verhuren, dit leidt bijvoorbeeld tot uitponden van huurwoningen (het verkopen van leegstaande huurwoningen). Ook werkt het prijsopdrijvende effect van koopwoningen via de grondmarkt door in de kosten van nieuwbouw van huurwoningen. Op deze manier beïnvloedt de eigenwoningregeling de betaalbaarheid en beschikbaarheid van nieuwe huurwoningen. Ook zorgt

het hebben van een lagere overdrachtsbelasting voor eigenaar-bewoners dan voor verhuurders voor een verschuiving van huur naar koop. Woningmarktbeleid is daarmee ook een verdelingsvraagstuk tussen kopers enerzijds en huurders anderzijds.

### Nationaal of regionaal

**Gemeenten hebben veel ruimte voor lokaal maatwerk, maar hier bestaat ook het risico van moeilijk uitlegbare onderlinge verschillen en een minder eenduidige woonruimteverdeling**. Gemeenten voeren bijvoorbeeld beleid ten aanzien van toewijzingsregels, urgentiecriteria en voorraadbeheer. Dit heeft meerwaarde omdat de gemeente dan specifieker kan inzetten op leefbaarheid of op een goede verdeling van woningen. Gemeenten hebben immers verschillende bevolkingssamenstellingen, een andere woningvoorraad en andere aandachtspunten omtrent leefbaarheid. Tegelijkertijd maken de verschillende regels het voor woningzoekenden lastig om gegeven de verschillende regionale woningverdeelsystemen hun kansen in te schatten, prijs, kwaliteit en locatie af te wegen en hun zoekgebied te bepalen. Voor landelijk opererende investeerders en beleggers zorgen de per gemeente verschillende regels voor extra administratieve lasten.

### Maatwerk en complexiteit

**Flankerend beleid in de vorm van uitzonderingen voor bepaalde situaties of doelgroepen haalt de scherpe randjes van regelgeving, maar verhoogt ook de complexiteit.** Deze complexiteit werkt niet-gebruik van regelingen door burgers en niet-gebruik van het sturingsinstrumentarium door gemeenten in de hand. Ook maakt de complexiteit huurders en verhuurders onzeker over hun rechten en plichten en frustreert het investeringsbeslissingen van investeerders en corporaties.

### Huurbescherming en effectieve benutting

**Het huurrecht biedt huurders zekerheid en stabiliteit, maar heeft een negatieve impact op doorstroom en effectieve benutting van woonruimte.** Het huurrecht biedt sterke bescherming. Zo kan de verhuurder de huur niet zomaar opzeggen en is de huurprijs(stijging) aan regels gebonden. Dit past bij de basisbehoefte die wonen is. Tegelijkertijd zijn huurders met een aantrekkelijke huur minder geneigd door te stromen, ook als de woning inmiddels niet meer passend is. De beleidsruimte om huurders toch te bewegen tot doorstromen, is mede door de huurbescherming beperkt. Dit geldt overigens ook voor kopers, voor wie kleiner gaan wonen nadat de kinderen zijn uitgevlogen in de regel ook niet voldoende aantrekkelijk is.

## 3.3 Overzicht van de beleidsontwikkelingen in de huursector

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de focus op verschillende doelen over de tijd is veranderd binnen het huurbeleid en hoe de huursector zich heeft ontwikkeld. De effecten die het beleid hebben gehad volgen in hoofdstuk 4.

### 3.3.1 Historische context en ontwikkeling

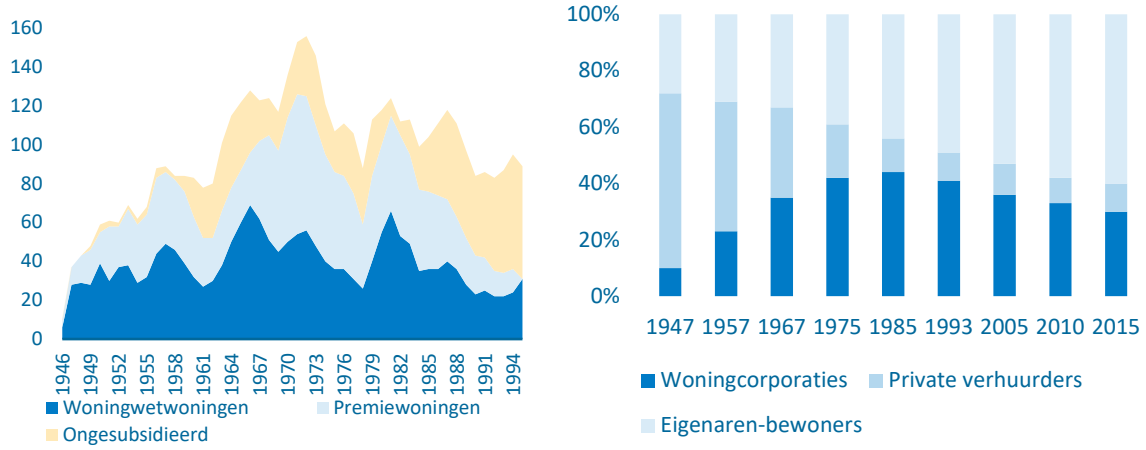
**De Nederlandse huursector kent een lange traditie van overheidsbetrokkenheid.**[70] Eind 19e eeuw is die betrokkenheid er nog niet. Er zijn voornamelijk private huurwoningen waar onder meer de arbeidersklasse woont. Deze woningen zijn vaak klein, slecht onderhouden en onhygiënisch met desondanks hoge huurprijzen. Om betaalbare en goede woonruimte te realiseren, gaat de overheid via de Woningwet uit 1901 een actievere rol spelen. Het Rijk stelt

[70] Voor deze sub-paragraaf is de Canon Volkshuisvesting als bron geraadpleegd.

leningen beschikbaar aan goedgekeurde woningbouwverenigingen (toegelaten instellingen). Ook gemeenten doen dit via gemeentelijke woningbouwbedrijven. Dit leidt tot de zogeheten woningwetwoningen. De woningbouwbedrijven en gemeenten bouwen vooral na de Eerste Wereldoorlog. In de loop van de eerste helft van de 20e eeuw bouwt het Rijk de steunmaatregelen snel af en krijgt de private bouw de overhand. De eerste vormen van huurbescherming stammen uit 1917. De overheid bevriest tijdens de Eerste Wereldoorlog de huren en stelt gemeentelijke huurcommissies in om geschillen te beslechten. De afbouw van deze tijdelijke maatregelen in de jaren 20 en 30 leidt tot hoge huren, waarna grootschalige huurstakingen in 1933 volgen onder het motto "eerst het eten, dan de huur".

**Vanwege het prangende woningtekort na de Tweede Wereldoorlog zet de overheid weer in op stimulering, ook bij koopwoningen (premiewoningen).** Door deze premiewoningen, de steeds gunstigere hypotheekvoorwaarden en de invoering van de Nationale Hypotheek Garantie worden koopwoningen aantrekkelijker. De koopsector groeit dan ook sterk in de tweede helft van de 20e eeuw. De onderstaande grafieken laten de bouw van de verschillende typen woningen over de tijd zien en mede als gevolg daarvan de verschuiving van bezit van private verhuurders eerst richting woningcorporaties en later steeds meer richting eigenaar-bewoners.

Figuur 3.1 Links: Nieuwbouw naar type financiering over de tijd (x 1.000 woningen) Rechts: Verschuiving tussen de sectoren over tijd.
*Bron: CBS (links) en Vlak, van Middelkoop, Schilder & Eskinasi (2017) (rechts)*




**De basis voor de moderne huurbescherming wordt gelegd tijdens de Duitse bezetting met het Huurprijzenbesluit (1940) en het Huurbeschermingsbesluit (1941).** Na de oorlog volgt in 1950 de Huurwet, die vaste huurcontracten de norm maakt en een sterke rechtspositie voor huurders creëert. Dit markeert het begin van Nederland als land met een sterke huurbescherming. De naoorlogse huurprijsregulering blijft langdurig bestaan, de overheid voert tot de jaren 70 huurrondes in, waarbij zij voorschriften geeft voor gemaximeerde huurverhogingen. Deze regulering leidt echter tot aanzienlijke verschillen tussen kostprijshuren van nieuwbouw en bestaande bouw, omdat nieuwe woningen worden gebouwd tegen steeds hogere kosten, terwijl de huren van oudere woningen kunstmatig laag worden gehouden. In de jaren 70 wordt daarom het woningwaarderingsstelsel geïntroduceerd, waarbij kwaliteit in plaats van kosten de basis worden voor huurprijsbepaling.

**In de jaren '80 en '90 wordt ingezet op decentralisatie en verzelfstandiging**. De "Operatie-Heerma" vormt een belangrijke mijlpaal in de verzelfstandiging van woningcorporaties. Het Besluit

Beheer Sociale Huursector (BBSH) van 1992 betekent dat corporaties geen voorafgaande toestemming meer hoeven te vragen voor hun activiteiten en ze meer ruimte hebben om zelfstandig te investeren en risico's te nemen. Hoewel er nog wel verantwoording moet worden afgelegd, neemt de directe sturingsmogelijkheid van het Rijk sterk af. In deze periode wordt ook het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) opgericht, waarmee corporaties tegen lagere rentes kunnen lenen door gezamenlijke garantstelling en met de overheid als achtervang. Tijdens de verzelfstandiging verkopen corporaties ook delen van hun bezit, zowel om kapitaal te vergaren voor investeringen als om meer differentiatie van het woningaanbod te realiseren. Anders dan in veel andere landen vindt in Nederland echter geen grootschalige privatisering plaats. De sociale huursector blijft relatief groot. Voor de positie van huurders was de oprichting van de Woonbond in 1990 een belangrijk moment, die leidde tot de Overlegwet die huurders een structurele plek gaf in het overleg met verhuurders.

**Vanaf de jaren 2000 raken verschillende woningcorporaties verwikkeld in financiële schandalen**. Het Vestia-debacle in 2012, waarbij de corporatie zich had verslikt in risicovolle derivatencontracten, vormt hiervan het meest in het oog springende voorbeeld. Deze problemen zijn direct te herleiden tot de ruimte die corporaties onder het BBSH hebben gekregen om zich op de financiële markten te begeven, zonder dat daar adequaat toezicht tegenover staat. Ook oordeelt de Europese Commissie dat woningcorporaties met staatssteun oneerlijk concurreren met commerciële verhuurders. Dit leidt in 2009 tot de introductie van inkomensgrenzen voor sociale huurwoningen en een scheiding tussen sociale (DAEB) en commerciële (niet-DAEB) activiteiten.

In de onderstaande sub-paragrafen wordt een uiteenzetting gegeven van de laatste vier kabinetten. Hierbij worden een aantal van de genomen beleidsmaatregelen uitgelicht. Het is geen uitputtende lijst van alle beleidsmaatregelen die zijn ingevoerd. In bijlage 1 is een uitgebreider overzicht opgenomen van de beleidsmaatregelen die sinds 2013 zijn genomen.

### 3.3.2 Beleid sinds de financiële crisis

#### 2013-2018: woningcorporaties terug naar hun kerntaak (minister Blok, VVD).

**In deze periode moeten woningcorporaties terug naar hun kerntaak.** Na de financiële schandalen voelt het kabinet de noodzaak om de corporatiesector te hervormen. Dit betekent dat corporaties alleen lage inkomens moeten huisvesten, dat er strenger toezicht komt door middel van de Autoriteit woningcorporaties en dat de verhuurderheffing wordt ingevoerd. Het doel van de laatste maatregel is het generen van inkomsten voor de staatskas en het afromen van wat werd gezien als 'overschotten' bij corporaties.

**Ook zet minister Blok in op meer marktinvesteringen.** Begin 2013 staat de woningmarkt er namelijk slecht voor. De financiële crisis heeft tot dalende woningprijzen en een sterk teruglopende bouwproductie geleid. Het kabinet introduceert de WOZ-waarde in het woningwaarderingsstelsel, de liberalisatiegrens werd tussen 2015 en 2018 bevroren, en de mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten werden verruimd via de Wet doorstroming huursector. Het doel is om de markt aantrekkelijker te maken voor (buitenlandse) investeerders. Daarnaast begint in deze periode het particuliere huursegment te groeien (buy-to-let), mede door de dalende rente en relatief gunstige fiscale behandeling van vastgoed in box 3, gesteund door het beleid van minister Blok.

**De focus in deze periode ligt op toegankelijkheid, waarbij de markt de ruimte moet krijgen voor investeringen.** Dit betekent ook dat de overheid een kleine rol speelt en de

woningcorporaties er alleen zijn voor de lagere inkomens. De private huur groeit ten opzichte van de corporatiehuur, terwijl de koopsector ongeveer even groot blijft.

### 2018-2021: meer bouwen, ruimte voor de markt en excessen aanpakken (minister Ollongren, D66)

**Vanaf 2018 verschuift de focus van het beleid geleidelijk van marktwerking naar meer regulering.** Deze omslag wordt gedreven door de toenemende betaalbaarheidsproblemen en schaarste op de woningmarkt. De vraag naar woningen blijft sterk toenemen door demografische ontwikkelingen als bevolkingsgroei, vergrijzing en de trend van meer kleine huishoudens.[71] In de steden leidt dit tot stijgende huurprijzen, vooral bij nieuwe verhuringen.[72]

**De coronacrisis in 2020 versterkt de zorgen over betaalbaarheid en versnelt de beweging naar meer overheidsingrijpen.** Op verzoek van het parlement worden in 2021 de huren in de sociale sector bevroren. Daarnaast vindt er een eenmalige huurverlaging plaats voor huishoudens met lage inkomens die relatief duur wonen. Voor de vrije sector wordt de jaarlijkse huurverhoging gemaximeerd. Ten aanzien van de huurtoeslag komt in 2020 de harde inkomensgrens in de afbouw te vervallen. Tegelijkertijd wordt geprobeerd de woningbouw te stimuleren via de Woningbouwimpuls en een vermindering van de verhuurdersheffing.

**In deze periode worden daarnaast belangrijke (fiscale) wijzigingen doorgevoerd die de aantrekkelijkheid van beleggen in huurwoningen verminderen**. In 2020 wordt de mogelijkheid om schulden af te trekken in box 3 beperkt, waardoor particuliere verhuurders meer belasting gaan betalen. De overdrachtsbelasting wordt in 2021 gedifferentieerd, waarbij het tarief voor verhuurders stijgt van 2% naar uiteindelijk 10,4%. Doorstromende eigenaar-bewoners blijven 2% betalen en starters worden tijdelijk vrijgesteld (0%). Bovendien wordt de opkoopbescherming geïntroduceerd, die gemeenten vanaf 2022 de mogelijkheid geeft om de aankoop van woningen voor verhuur te beperken. Ook wordt de Wet goed verhuurderschap uitgewerkt om malafide verhuurpraktijken tegen te gaan. Deze wet stelt gemeenten in staat om actiever toezicht te houden op verhuurders en bij misstanden handhavend op te treden.

**Deze periode markeert een verschuiving in het denken over de ruimte voor marktwerking in de huursector.** Waar eerder werd gedacht dat het vrijlaten van de markt zou leiden tot meer aanbod en daarmee een verbeterde toegankelijkheid, wordt het perspectief steeds meer dat marktwerking de betaalbaarheid onder druk zet en de koopstarter verdringt op de woningmarkt.[73] Dit leidt tot een andere invulling van het beleid, waarbij de overheid via regulering en ondersteuning probeert te zorgen dat het aanbod aansluit bij de behoeften van woningzoekenden.

### 2022-2024: meer regulering, focus op lage- en middeninkomens (minister De Jonge, CDA)

**Vanwege stijgende huurprijzen door de aanhoudende krapte wordt er in deze kabinetsperiode ingezet op verdere regulering van de huursector.** De maatregelen zijn zowel op de lagere inkomens als middeninkomens gericht. Zo worden in 2023 met een gerichte huurverlaging de huren voor 600.000 huurders met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum hun huur verlaagd naar € 575,03.[74] Ook is de eigen bijdrage in de huurtoeslag in dat jaar verlaagd ter verbetering van de betaalbaarheid. Daarnaast werd er een fundamentele

71 CBS *Huishoudensprognose 2021-2070.*
72 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) Staat van de volkshuisvesting 2020.
73 SEO (2022). Beleidsdoorlichting artikel 3 woningmarkt 2015-2021.
74 Kamerbrief inkomensafhankelijke huurverlaging 2023. 21 december 2022.

stelselwijziging doorgevoerd met de Wet betaalbare huur, waardoor het WWS per 1 juli 2024 dwingend is geworden en ook is gaan gelden voor middenhuurwoningen. De Wet vaste huurcontracten, een initiatiefwet van Kamerleden Nijboer en Grinwis, schafte per 1 juli 2024 de tijdelijke huurcontracten grotendeels weer af.

**Parallel wordt door het kabinet ingezet op meer regie bij het bouwen van woningen.** Het oplopende woningtekort geeft aanleiding tot ambitieuze bouwdoelstellingen van 100.000 nieuwe woningen per jaar door het kabinet. Om deze doelstelling te halen wordt ingezet op meer landelijke regie op hoeveel, waar en voor wie wordt gebouwd via uitwerking van het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting. Dit wetsvoorstel beoogt een nieuwe balans tussen nationale kaders en lokale uitvoering. Enerzijds worden landelijke doelen dwingender, zoals de regel dat gemeenten met minder sociale huur dan het landelijk gemiddeld 30% sociale huur moeten programmeren, terwijl gemeenten daarboven zich moeten richten op 40% middensegment. Anderzijds krijgen provincies een stevigere rol en behouden gemeenten veel vrijheid in de concrete invulling via lokale volkshuisvestingsprogramma's. Ook verplicht het wetsvoorstel gemeenten een urgentieregeling op te stellen, waardoor het instellen van een huisvestingsverordening verplicht wordt. Verder worden in deze periode de verhuurderheffing en de markttoets voor niet-DAEB afgeschaft.

**Deze periode kenmerkt zich door opnieuw een verschuiving in het woonbeleid, waarbij de overheid een grotere rol neemt in zowel het financieel stimuleren van nieuwbouw als het reguleren van de bestaande voorraad.** De nadruk kwam sterker te liggen op het borgen van betaalbaarheid, vanuit de overtuiging dat dit niet aan de markt alleen kon worden overgelaten. Dit betekende een verdere beweging weg van het marktgerichte beleid uit eerdere periodes.

### 2024-2025: Stimuleren van investeringen, minder regels, en balanceren tussen betaalbaarheid en toegankelijkheid (minister Keijzer, BBB)

**In deze periode staat het kabinet-Schoof voor de uitdaging om de bouwdoelstellingen te behalen en wil het kabinet daarnaast een gezond investeringsklimaat creëren.** Om de woningbouwdoelen waar te maken is 5 miljard beschikbaar gesteld. Daarnaast zet het kabinet in op het vereenvoudigen van regels via het programma STOER. Ook neemt het kabinet verschillende fiscale maatregelen met het doel de investeringsbereidheid van marktpartijen en particuliere verhuurders te verbeteren, waaronder de verlaging van de overdrachtsbelasting naar 8% en het verruimen van de generieke renteaftrekbeperking van 20 naar 24,5%.

**Voor de betaalbaarheid van huren voor de lagere inkomens wordt ook huurtoeslag aangepast.** Per 2025 is de regeling vereenvoudigd en is de afbouw minder steil. In 2026 wordt de eigen bijdrage verlaagd en worden enkele vereenvoudigingen en verbeteringen doorgevoerd, zoals het afschaffen van de maximumhuurgrens, het afschaffen van subsidiabele servicekosten, het verlagen van de leeftijdsgrens naar 21 jaar en het invoeren van een lineaire afbouw.[75]

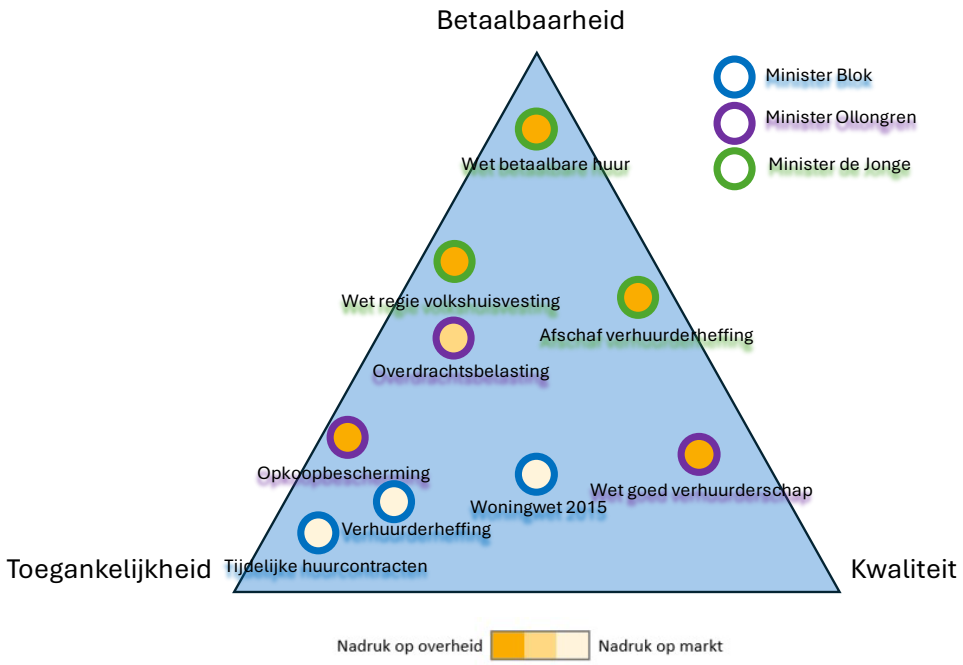
**Het kabinet valt voordat de voorjaarsnota door de Tweede Kamer wordt behandeld, waardoor het daarin aangekondigde beleid deels geen doorgang zal vinden.** In de voorjaarsnota is een huurbevriezing voor twee jaar aangekondigd, maar deze wordt uiteindelijk niet als wetsvoorstel ingediend door minister Keijzer.[76] Ook zijn aanpassingen aan de Wet betaalbare huur aangekondigd, bedoeld om de investeringsbereidheid van particuliere verhuurders te stimuleren en uitponding van huurwoningen tegen te gaan. In hoeverre deze aanpassingen

[75] De wijziging van de Wet op de huurtoeslag is in 2023 ingediend onder minister de Jonge en is eind 2024 onder minister Keijzer aangenomen.
[76] Kamerbrief: Het besluit om het wetsvoorstel huurbevriezing niet in te dienen. 3 juni 2025.

doorgang vinden onder het demissionaire kabinet is onzeker.

De beleidsverschuivingen tussen de opeenvolgende ministers[77] worden gevisualiseerd in figuur 3.2. De positionering in de driehoek toont hoe elke minister andere accenten heeft gelegd binnen het spanningsveld van toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Deze accentverschuivingen hebben geleid tot een steeds complexer stelsel, waarbij maatregelen soms op gespannen voet staan met eerder beleid.

Figuur 3.2 Positionering van beleid op woningmarktdoelen per minister (2013-2024)




[77] Mona Keijzer is niet opgenomen in verband met de relatief korte duur sinds haar aantreden.

# 4. Effecten van beleid

**Samenvatting**

- De toegankelijkheid wordt belemmerd doordat de woningvoorraad niet optimaal wordt benut. Daarnaast hebben een aantal huurmaatregelen een tegengesteld effect gehad op het vergroten van het woningaanbod.
- Er is de afgelopen jaren veel politieke aandacht geweest voor betaalbaarheid en er zijn veel maatregelen genomen die hebben geleid tot gemiddeld dalende huurquotes, met name bij zittende sociale huurders.
- Het aantal kwetsbare huishoudens in de corporatiesector is over de tijd toegenomen doordat woningcorporaties moeten focussen op het huisvesten van de laagste inkomens en door extramuralisering van de zorg. Gemeenten en corporaties hebben wel instrumentarium om te sturen op de leefbaarheid. Deze instrumenten zijn alleen niet altijd goed in beeld.
- De opeenvolgende beleidswijzigingen van de afgelopen jaren hebben geleid tot een steeds complexer stelsel.

## 4.1 Effecten van beleid op toegankelijkheid

**Het woningmarktbeleid heeft onvoldoende geanticipeerd op de voorspelbare toename van de woningbehoefte, concludeert SEO in de beleidsdoorlichting.**[78] Hierdoor is het aanbod onvoldoende meegegroeid en de toegankelijkheid van de woningmarkt afgenomen, met name voor lage inkomens. Afspraken met corporaties en gemeenten over nieuwbouw waren te vrijblijvend en bovendien niet gekoppeld aan financiële middelen.

**Naast het woningtekort wordt de toegankelijkheid ook beperkt doordat een optimale benutting van de woningvoorraad onvoldoende wordt gestimuleerd.** Gemeenten kunnen zelf de regels bepalen omtrent woningdelen en splitsen. Vaak is de norm in omgevingsplannen dat er in één huis één huishouden woont. Maar 5% van alle gemeenten met een huisvestingsverordening schrijven expliciet regels voor die woningdelen en/of hospitaverhuur faciliteren.[79] Daarnaast zijn er gemeenten die woningdelen of splitsen bewust niet stimuleren, soms uit leefbaarheidsoverwegingen en soms zonder dat deze bezwaren spelen. Bij de laatste groep valt nog wat te winnen. Tevens kan het Nederlands huurrecht soms een belemmering vormen voor optimale benutting. Bij hospitaverhuur is het bijvoorbeeld een belemmering voor (potentiële) verhuurders om een contract voor onbepaalde tijd te verstrekken. Het ministerie van VRO werkt wel aan een wijziging voor hospitaverhuur waarbij het contract beëindigd kan worden bij verkoop of overdracht. Ook wordt een huurcontract voor bepaalde tijd bij hospitaverhuur onderzocht.[80]

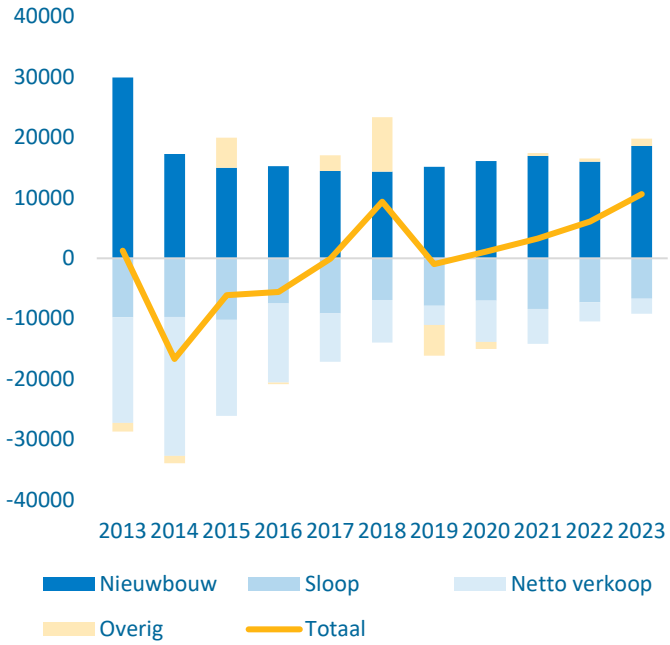
### Woningcorporaties

**De verhuurderheffing en de juridisch verplichte strikte scheiding tussen DAEB en niet-DAEB zorgden ervoor dat corporaties zich op hun kerntaken richtten, maar leidde ook tot**

[78] SEO heeft in 2023 een beleidsdoorlichting uitgevoerd van het woningmarktbeleid, zowel gericht op huur als koop (SEO (2023). De evaluatie beslaat de periode 2015-2021. Voor de jaren erna is nog geen evaluatie beschikbaar en worden andere gegevens gebruikt om effecten van beleid te duiden.
[79] RIGO (2025) Stand van de woonruimteverdeling.
[80] Kamerbrief: Voortgangsbrief hospitaverhuur. 14 juni 2024.

**een sterke afname van de nieuwbouwproductie**. De gedachte was dat de corporaties de verhuurderheffing zouden opvangen middels hogere huren, lagere onderhoudslasten of meer lenen. In praktijk gebeurde dit echter beperkt. Corporaties hechtten meer aan hun betaalbaarheidsdoelstellingen en prudente financiële positie. Hierdoor hadden woningcorporaties een stuk minder investeringscapaciteit.[81] Bij invoering van de verhuurderheffing nam de nieuwbouwproductie direct af van ongeveer 30.000 woningen in 2013 naar ongeveer 15.000 in de jaren daarna. Door netto verkoop van woningen kromp het corporatiebestand in de periode tot 2020 en ook daarna was de groei onvoldoende om te voorkomen dat het marktaandeel van corporaties kromp van 31% naar 26%. De corporatiedoelgroep nam juist toe van 3 miljoen (40% van het totaalaantal huishoudens) naar 3,4 miljoen (41% van het totaalaantal huishoudens).[82] Dit betekent dat minder mensen uit de corporatiedoelgroep ook daadwerkelijk terecht kunnen in een sociale huurwoning van een woningcorporatie.

Figuur 4.1 Ontwikkeling woningvoorraad corporaties
*Bron: Staat van de corporatiesector 2025 op basis van dVi*

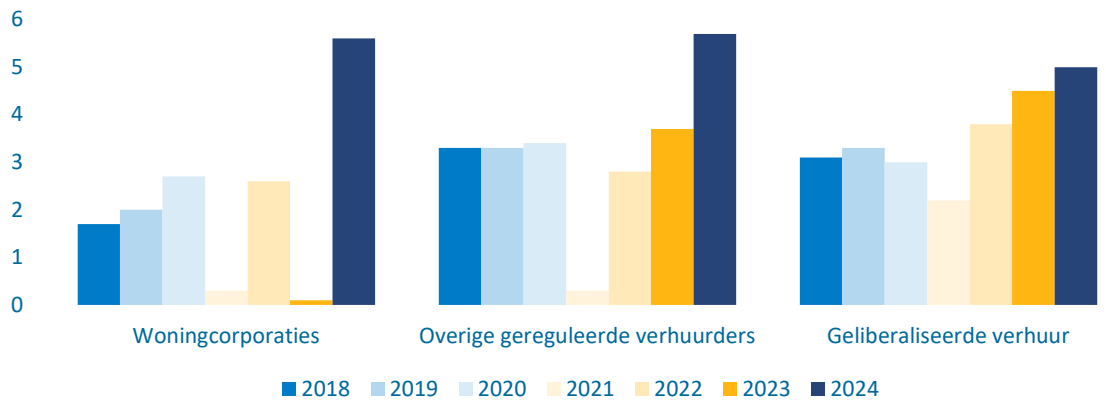



**Huurbevriezingen en huurverlagingen zorgen er blijvend voor dat de businesscase van woningcorporaties verslechtert, waardoor zij minder kunnen investeren in nieuwe woningen.** Corporaties hebben huurinkomsten nodig om de rentelasten op nieuwe leningen te kunnen dragen. Verminderde huuropbrengsten werken daardoor met een hefboom blijvend door op de leencapaciteit.[83] In de Nationale Prestatieafspraken (NPA) van december 2024 is afgesproken dat corporaties tot 2035 voor een bedrag van € 110 miljard investeren in voornamelijk nieuwe sociale huurwoningen en verduurzaming van bestaande woningen. Het eerder voorgenomen wetsvoorstel voor huurbevriezing illustreerde dit dilemma: zonder structurele compensatie zou dit hebben geleid tot een substantieel tekort in de investeringscapaciteit van corporaties, met

[81] Companen en Thésor (2020). De impact van de verhuurderheffing op de investeringsmogelijkheden van woningcorporaties
[82] Inkomens onder de DAEB-inkomensgrens.
[83] De zogenoemde interest coverage ratio is een van de ratio's op basis waarvan toezichthouders de financiële gezondheid van corporaties toetsen.

negatieve gevolgen voor woningbouw en verduurzaming. De corporatiehuren werden in 2021 en 2023 ook al bevroren of verlaagd. Zie figuur 4.2.

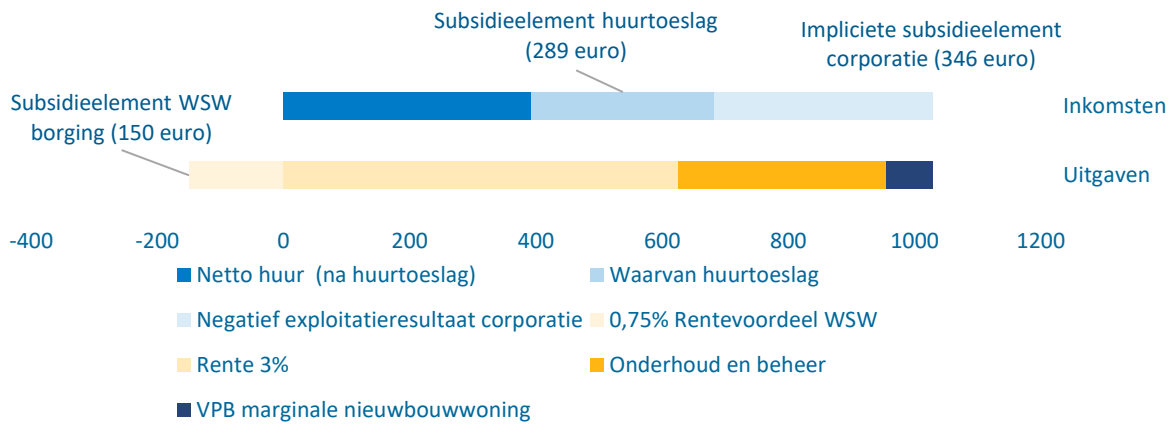
Figuur 4.2 Gemiddelde huurstijging verschillende typen huurwoningen
*Bron: CBS Statline*




**De kosten van een nieuwbouwwoning voor een woningcorporatie zijn veel hoger dan de kasstroom van huurinkomsten. Er zijn drie soorten subsidies om dit verschil op te vangen.** Een nieuwbouwwoning van € 250.000 die tegen 3% rente[84] wordt gefinancierd heeft een kostendekkende huur van € 1.028, waarvan de rentekosten € 625 bedragen (zie figuur 4.3). Hierbij is rekening gehouden met de rentekorting van WSW-borging van in dit geval ongeveer € 150 (0,75%). Dit is de eerste subsidie. Het is realistisch om ervanuit te gaan dat deze woning tegen de lage aftoppingsgrens van € 682 wordt verhuurd. Een huurder met een inkomen dat hoort bij deze passend toewijzen grens (inkomen van € 28.000) ontvangt in dit voorbeeld € 289 huurtoeslag.[85] Dit is de tweede subsidie. Ondanks de WSW-borging heeft de corporatie in dit voorbeeld nog steeds een negatief exploitatieresultaat van € 346. Dit is de impliciete subsidie die de corporatie de huurder geeft. Op de lange termijn staan hier stijgingen van de waarde van de corporatiewoningen tegenover, maar dit zijn geen kasstromen en deze waarde kan alleen te gelde worden gemaakt door de verkoop van corporatiewoningen.

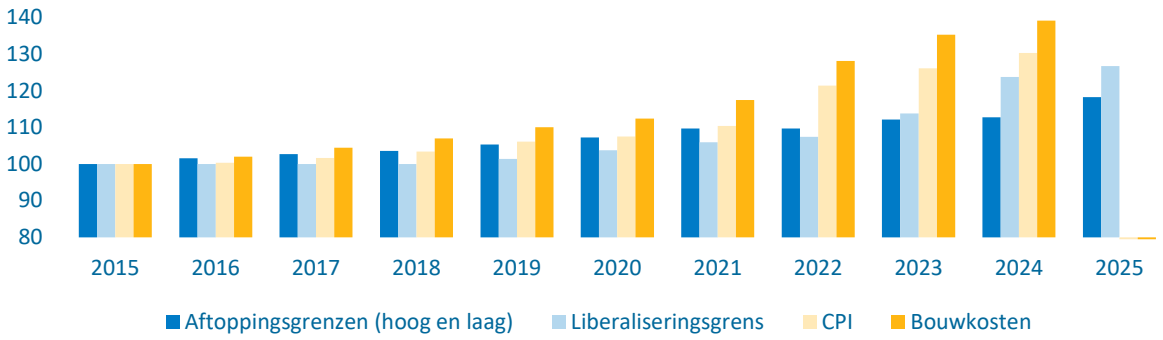
[84] WSW Portefeuillerapportage 2023. In 2023 was de gemiddelde rente die woningcorporaties op hun WSW geborgde leningen betaalden 3,15%. Dit is na aftrek van de WSW rentekorting van naar schatting 0,75%.
[85] Conform proefberekening alleenstaande huurder met inkomen van € 28.000 en € 682 huur.

Figuur 4.3 Rekenvoorbeeld: Nieuwbouwwoning met stichtingskosten van € 250.000 en een rente van 3%, verhuurd tegen de lage aftoppingsgrens van € 682.
*Bron: Aedes en eigen berekeningen*




**Het verschil tussen kosten en huurinkomsten is de afgelopen jaren nog groter geworden doordat de inflatie hoger was dan de indexatie van de aftoppingsgrenzen.** De aftoppingsgrenzen zijn in tien jaar tijd met 12% gestegen, terwijl de inflatie 30% was en de bouwkosten stegen met 39%.[86] De aftoppingsgrenzen worden geïndexeerd met de gemiddelde huurverhoging. Met name voor nieuwbouw geldt daardoor dat corporaties een steeds grotere onrendabele top hebben op het overgrote merendeel van de woningen die via passend toewijzen worden verhuurd. Zie figuur 4.4.

Figuur 4.4 Indexatie van aftoppingsgrenzen in relatie tot liberalisatiegrens, CPI en bouwkosten
*Bron: CBS Statline en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening*




**Overigens zorgt niet alleen het overheidsbeleid gericht op betaalbaarheid voor een verminderde investeringscapaciteit. Corporaties kiezen er soms ook zelf voor om de ruimte die ze hebben niet te benutten vanuit betaalbaarheidsoverwegingen**. Zo verhogen corporaties niet altijd de huur tot hetgeen wettelijk is toegestaan. Tegelijkertijd hebben corporaties wel grote opgaven. In de Nationale Prestatieafspraken is afgesproken om de woningbouw te verdubbelen naar 30.000 woningen, 450.000 woningen gasvrij te maken, EFG-labels uit te faseren en een impuls te geven op leefbaarheid, onderhoud en vocht- en schimmelproblemen.[87]

[86] De prijs van bestaande koopwoningen steeg met 98%.
[87] Nationale prestatieafspraken 2025-2035.

## Private verhuur

**Het investeren in huurwoningen is minder aantrekkelijk geworden voor beleggers.** Tot 2020 kochten investeerders juist meer woningen dan zij verkochten (buy-to-let).[88] Sinds 2021 is de buy-to-let trend omgeslagen en verkopen particuliere verhuurders meer woningen dan dat er door deze groep wordt aangekocht. Het verschil tussen aankopen en verkopen is sindsdien steeds verder toegenomen.[89] Er is wel nog steeds sprake van toevoegingen van private huurwoningen. Dit gebeurt via nieuwbouw, splitsing en transformatie. Vooral bij institutionele beleggers is er een groei van het aantal huurwoningen te zien.[90] Tot 2024 was hierdoor nog steeds sprake van een stijging van het aantal private huurwoningen. De totale voorraad aan private huurwoningen is in 2024 zeer licht gedaald ten opzichte van 2023 (-413 woningen).[91]

**Aan deze omslag liggen enerzijds externe factoren ten grondslag, zoals de stijgende rente en anderzijds overheidsbeleid**. Voor institutionele beleggers heeft de gestegen rente het grootste effect op de rendementen van nieuwbouw huurprojecten.[92] Daarnaast zijn er meerdere beleidsmaatregelen ingevoerd en zijn er ook in de fiscaliteit veranderingen geweest die invloed hebben op de woningmarkt. Voor investeerders is voorspelbaarheid en stabiliteit van groot belang. De veranderingen hebben hier niet altijd aan bijgedragen.

**Een belangrijke wet die recent is ingevoerd en impact heeft op de rendementen van middenhuur is de Wet betaalbare huur.** Middenhuur (tot en met 186 punten) wordt hiermee ook gereguleerd volgens het WWS. Deze wet is een reactie op de sterk stijgende huurprijzen, waardoor private woningen bij aankoop of bij een bewonerswisseling steeds vaker in het dure huursegment terecht komen. De regulering moet ervoor zorgen dat woningen die op basis van kwaliteitskenmerken in het middensegment thuishoren ook voor een middenhuurprijs worden verhuurd. Dit is een fundamentele wijziging in de huursector met aanzienlijke gevolgen. Bij een deel van de woningen ontstaan er grote verschillen tussen markthuren en de huren die volgens het WWS zijn toegestaan.[93] Dit geldt vooral voor kwalitatief minder goede woningen (oudere kleinere appartementen) en woningen op populaire locaties. Deze woningen zijn vooral in het bezit van particuliere verhuurders. Voor hen wordt het minder aantrekkelijk om in deze woningen te investeren, waardoor ze vaker op de koopmarkt terechtkomen. Voor institutionele beleggers is het effect minder groot. Zij investeren vooral in nieuwbouwwoningen. Doordat deze woningen een goed energielabel hebben (dit levert punten op in het WWS) en de Wet betaalbare huur een nieuwbouwopslag kent, kunnen zij voor nieuwbouwwoningen vaak meer huur vragen. De Wet betaalbare huur houdt er rekening mee dat er woningen door particuliere verhuurders zullen worden verkocht (uitgepond).[94] In 2027 staat een officiële evaluatie op de planning. In de Voorjaarsnota is echter aangekondigd de Wet betaalbare huur op een aantal onderdelen te wijzingen, zoals in hoofdstuk 3 reeds is toegelicht.

**Ten slotte zijn er nog een aantal andere beleidsmaatregelen doorgevoerd die effect hebben op de private verhuur.** Zo zorgt de opkoopbescherming ervoor dat beleggers op plekken waar deze van kracht is geen huizen kunnen aankopen voor de verhuur. Het minder aantrekkelijk maken van buy-to-let was ook de bedoeling van het beleid. Deze maatregel raakt vooral particuliere beleggers, institutionele beleggers worden hier niet of nauwelijks door geraakt. De Wet vaste huurcontracten vermindert de flexibiliteit die verhuurders hebben. Particuliere verhuurders

[88] Francke et al (2024). Beleggers verkopen nu meer huizen aan eigenaar-bewoners dan ze opkopen. ESB.
[89] Kadaster (2024) *Investeerders 4e kwartaal 2024: Stijging aantal verkopen zet door*, 27 februari 2025.
[90] Ibid.
[91] Kamerbrief: Weging ontwikkelingen huursector. 10 april 2025.
[92] Rijksoverheid (2024). Op grond kun je bouwen. IBO woningbouw en grond.
[93] IPE (2025). Het WWS en de private huursector.
[94] Kamerbrief: Nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer Wet betaalbare huur. 28 maart 2024 (vanaf pagina 133).

willen vaak op termijn weer kunnen beschikken over hun woning, bijvoorbeeld omdat er familie in gaat of omdat ze het willen verkopen zonder huurder. Ook hier is het effect op institutionele beleggers kleiner, zij werken in praktijk vaak met huurcontracten voor onbepaalde tijd. Ten slotte zorgt de Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurcontracten ervoor dat verhuurders in de vrije huursector een beperkte jaarlijkse huurverhoging kunnen vragen.

**Er zijn ook fiscale regelingen die invloed hebben op de woningmarkt.** De overdrachtsbelasting (OVB) is de afgelopen jaren meerdere keren verhoogd tot uiteindelijk 10,4% in 2023, wat het minder aantrekkelijk maakt om te investeren in huurwoningen. In 2026 wordt deze weer verlaagd naar 8% om het investeringsklimaat te weer te verbeteren. De OVB beïnvloedt zowel particuliere als institutionele beleggers die investeren in nieuwe woningen. De hogere OVB voor beleggers is ingevoerd om kopers van eigen woningen te helpen ten opzichte van beleggers. Voor particuliere investeerders hebben ook aanpassingen in de vermogensrendementsheffing op box 3 ertoe geleid dat zij een hogere belastingdruk hebben. Deze aanpassing in box 3 heeft geleid tot een meer gelijke behandeling van vastgoed ten opzichte van ander vermogen.

**De verschillende fiscale regelingen leiden ertoe dat eigenaar-bewoners vaak een voordeel hebben ten opzichte van particuliere beleggers. Dit verkleint de particuliere huursector.** Zoals benoemd in hoofdstuk 2, is de verdeling van het woningaanbod tussen huur en koopwoningen afhankelijk van de rendementen van beleggers en eigenaar-bewoners. Eigenaar-bewoners betalen een laag eigenwoningforfait ten opzichte van de belasting op ander vermogen in box 3, ze ontvangen hypotheekrenteaftrek en betalen een lagere OVB.

### Toegankelijkheid koopsector

**De Nederlandse woningmarkt kenmerkt zich door schaarste in alle segmenten. Dat is voor de koopsector niet anders.** Door de hoge huizenprijzen is een woning kopen in de meeste regio's in Nederland onbereikbaar voor lagere- en middeninkomens. Calcasa liet eind 2022 zien dat de gemiddelde starter met een inkomen van € 45.000 en een maximale hypotheek van € 200.000 maar 3,4% van alle koopwoningen kan financieren.[95] Daarbij zijn er wel grote verschillen tussen regio's: in Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant kunnen er minder woningen worden gefinancierd en in Friesland, Groningen, Zeeland en Limburg meer. Een maximale hypotheek van € 200.000 is vaak al niet realistisch voor de huishoudens die onder de corporatiedoelgroep vallen, waardoor zij nog minder of helemaal geen koopwoning kunnen financieren.

**In de afgelopen vijftien jaar is het aantal huishoudens dat vanuit de sociale huursector doorstroomt naar de koopsector flink afgenomen.** Mede als gevolg van passend toewijzen wonen er relatief meer lage inkomens in corporatiewoningen dan voorheen. Hoewel de koopsector momenteel niet toegankelijk is voor huishoudens in de corporatiedoelgroep, betekent dit niet dat er geen huishoudens met een lager inkomen in een koopwoning wonen. Van de huishoudens die in 2021 onder de corporatiedoelgroep vallen woont 34% in een koopwoning.[96] Deze huishoudens hebben de koopwoning vaak eerder aan kunnen schaffen met een hoger inkomen en/of lagere huizenprijzen.

[95] Calcasa (2023) *Starter heeft slechts kans op 3 procent van de koopwoningen in Nederland.*
[96] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en CBS (2022). WoonOnderzoek 2021.

**De kosten voor eigenaar-bewoners stijgen maar beperkt wanneer het woningtekort toeneemt.** Eigenaar-bewoners hebben namelijk in het verleden een hypotheek vastgelegd, waarvan de kosten in tegenstelling tot huurwoningen niet toenemen wanneer de lonen of economie groeien. De kosten van het stijgende woningtekort komen dus voornamelijk terecht bij woningzoekenden en verhuizende huurders.

**Bovendien profiteren zittende eigenaar-bewoners van de waardestijging van hun woning.** In de koopsector is de gemiddelde overwaarde momenteel € 220.000.[97] Deze waardestijging wordt niet belast, anders dan indirect via een hogere WOZ-waarde. Huishoudens die al een koopwoning hebben kunnen deze overwaarde gebruiken bij een verhuizing, maar starters hebben dit voordeel niet. Starters die daartoe toegang hebben zetten eigen vermogen of het vermogen van hun ouders in. Anderen zijn meestal aangewezen op de midden- of vrijehuursector.

[97] Calcasa (2024) *Nederlandse koopwoning heeft gemiddeld 220.000 euro aan overwaarde*.

## 4.2 Effecten van beleid op betaalbaarheid

**Er is de afgelopen jaren veel politieke aandacht voor betaalbaarheid geweest en er zijn veel maatregelen genomen die hebben geleid tot gemiddeld dalende huurquotes, met name bij zittende sociale huurders.** Ook breder is een verbeterde betaalbaarheid terug te zien in de armoedecijfers. In 2023 viel 3,1% van de bevolking onder de armoedegrens, waar dat in 2018 nog 7,1% was.[98]

Tabel 4.1 Maatregelen op het gebied van betaalbaarheid

| JAAR | MAATREGEL |
|---|---|
| **2020** | ○ De maximuminkomensgrenzen in de huurtoeslag vervallen waardoor recht op huurtoeslag meer geleidelijk wordt afgebouwd. |
| **2021** | ○ Huren bevroren voor sociale huurwoningen.<br>○ 260.000 huishoudens met een inkomensdaling kregen huurverlaging naar € 633,25 of € 678,66 (afhankelijk van huishoudsamenstelling). |
| **2022** | ○ Bijdrage van de WOZ-waarde aan het WWS gemaximeerd om te voorkomen dat woningen door hun locatie zouden worden geliberaliseerd.<br>○ Vrije toewijzingsruimte ingeperkt van 10% tot 7,5%, waarbij wel ruimte is om lokaal in prestatieafspraken de ruimte te verruimen naar 15%. |
| **2023** | ○ 600.000 huurders met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum kregen een eenmalige huurverlaging naar € 575,03.<br>○ Verhoging huurtoeslag met € 16,94 per maand via verlaging van de eigen bijdrage. |
| **2024** | ○ Verhoging huurtoeslag met € 34 per maand via verlaging van de eigen bijdrage.<br>○ Regulering van middenhuur en WWS dwingend via de Wet betaalbare huur. |
| **2025** | ○ Versimpeling van de huurtoeslag. Huishoudens van twee of meer personen krijgen meer huurtoeslag en de huurtoeslag wordt minder snel afgebouwd bij een hoger inkomen. |
| **2026** | ○ Huurders met een huur boven de liberalisatiegrens ook huurtoeslag.<br>○ Verhoging huurtoeslag, per saldo € 7,58 per maand.<br>○ Jongeren eerder (volledig) recht op huurtoeslag.<br>○ Lineaire afbouw in de huurtoeslag. |

**Wat een betaalbare huur is en wat geen betaalbare huur is, is sterk situatieafhankelijk**. Zeker voor lagere inkomens maakt het uit of de energiekosten € 100 of 200 in de maand zijn, of er kinderen zijn, of er wel of geen auto voor de deur staat en of er een studieschuld of consumptief krediet afgelost moet worden. Daarbij is ook een combinatie van huur en inkomen denkbaar die bijvoorbeeld voor de duur van enkele maanden of jaren wel betaalbaar is, maar die op de langere termijn weinig mogelijkheden biedt om bijvoorbeeld te sparen, kinderen te krijgen of een aanvullende opleiding te volgen.[99] Ondanks bovenstaande nuance wordt 30% vaak gezien als een (nog net) acceptabele huurquote.[100] Er zijn bijna 1,3 miljoen huurders met een bruto huurquote boven de 30% (de eerste balk in figuur 4.5).

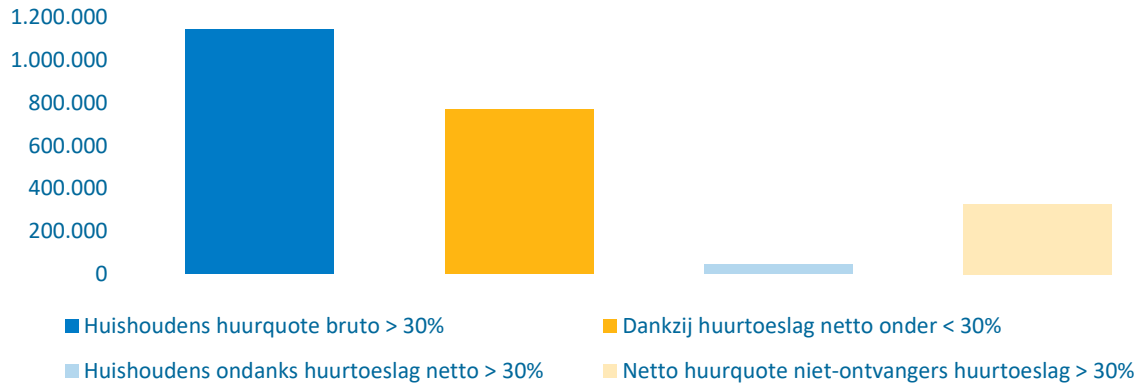
### Huurtoeslag

**De huurtoeslag is een bijzonder effectief middel om de betaalbaarheid te verbeteren.** Voor de groep huurtoeslagontvangers geldt dat 90% ná correctie voor de huurtoeslag een netto huurquote onder de 30% heeft. De tweede balk laat de ruim 800.000 huishoudens zien die dankzij de huurtoeslag een huurquote onder de 30% hebben.

[98] CBS (2024). Nieuwe armoedemeting: 540.000 mensen arm in 2023. In de armoedecijfers worden de werkelijke uitgaven aan huisvesting, energie en minimaal andere benodigde uitgaven meegenomen.
[99] Dit is mogelijk een van de verklaringen waarom de woonduur in de vrijehuur sector gemiddeld maar vier jaar is, zie ook H2.
[100] Zie bijvoorbeeld *Nibud.*

**Zo'n 45.000 huishoudens (derde balk in figuur 4.5) hebben ondanks de huurtoeslag een huurquote van hoger dan 30%. Dit zijn vooral huishoudens met zeer lage inkomens.** Van deze huishoudens woont 69% bij woningcorporaties en 31% bij private verhuurders en zo'n 73% van deze groep heeft een (geregistreerd) besteedbaar inkomen onder de € 20.000. Voor deze groep is de huurtoeslag niet afdoende. Gegeven de zeer lage besteedbare inkomens voor een gedeelte van deze groep speelt er mogelijk ook een inkomensprobleem. De oplossing kan daarom ook buiten het huurdomein worden gezocht.[101]

Figuur 4.5 Aantal huishoudens met hoge huurquote (>30%), voor en na huurtoeslag (peildatum: 1 januari 2023)
*Bron: Woonbase*



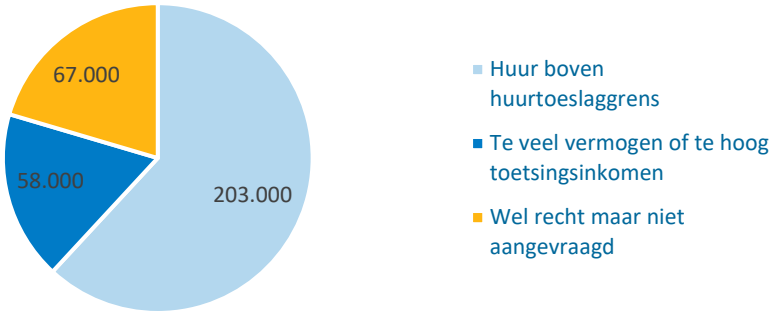

**Er is ook een groep die een huurquote van boven de 30% heeft die geen huurtoeslag ontvangt.** In totaal gaat het om 328.000 huishoudens (figuur 4.5, vierde balk) met een huurquote boven de 30%. Van ongeveer 60 van deze groep ligt de huur boven de huurtoeslaggrens (figuur 4.6).[102] Hierdoor hebben zij geen recht op huurtoeslag, ongeacht hun inkomen.[103] Zij huren vooral bij private verhuurders. Het deel van deze groep met een laag inkomen komt per 2026 wél in aanmerking voor huurtoeslag als gevolg van nieuwe huurtoeslagwetten.[104] Hierdoor is de verwachting dat de huurquotes voor deze groep zullen dalen, maar niet altijd noodzakelijkerwijs naar onder de 30%. Voor de groep met een middeninkomen en een hoge huurquote verandert er echter niets per 2026. Iets minder dan een vijfde heeft te veel vermogen of een te hoog toetsingsinkomen voor huurtoeslag. In het geval van een te hoog vermogen is een hogere huurquote minder of geen probleem omdat de huur gedeeltelijk vanuit het vermogen kan worden bekostigd. In een geval van een te hoog toetsingsinkomen kan het zo zijn dat mensen onvrijwillig een hoge huurquote hebben door de schaarste aan betaalbare huurwoningen.

**67.000 huishoudens hebben een hoge huurquote omdat zij geen huurtoeslag hebben aangevraagd terwijl ze daar wel recht op hebben.** Niet-gebruik komt onder ongeveer 196.000 huurders voor.[105] 67.000 huurders uit die groep hebben een huurquote boven de 30%. Omdat de huurtoeslag omlaag gaat met de hoogte van het inkomen, geldt voor een deel van deze groep mogelijk dat zij enkele tientallen euro's mislopen per maand. Voor anderen kan dit

[101] Zie ook de adviezen van de Commissie Sociaal Minimum uit 2023.
[102] De huurtoeslaggrens is € 900,07 in 2025.
[103] Voor een deel van deze groep geldt dat zij naast een te hoge huur ook een te hoog inkomen hebben voor huurtoeslag. Een ander deel zou op basis van het inkomen wel in aanmerking komen.
[104] De Eerste Kamer heeft hier op 17 december mee ingestemd. De huurtoeslaggrens vervalt waardoor naar schatting 170.000 extra huishoudens met een huur boven de € 900,27 per 2026 recht hebben op gemiddeld € 175 huurtoeslag per maand.
[105] CPB (2025) Onbenut Recht. Maart 2025.

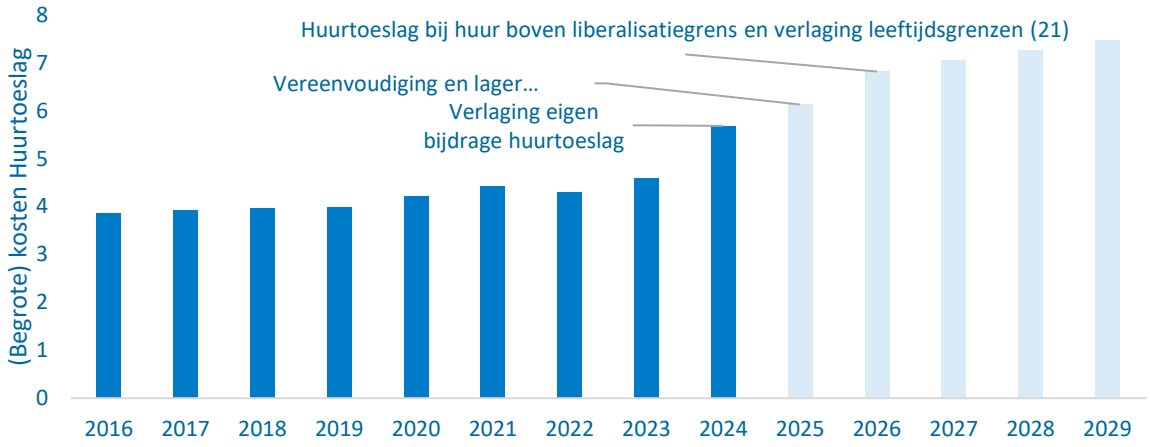
honderden euro's zijn.[106] Huishoudens die een lager bedrag aan huurtoeslag ontvangen doen minder vaak een beroep op de huurtoeslag. Andere redenen voor het niet aanvragen van huurtoeslag zijn het niet afhankelijk willen zijn van de overheid, onbekendheid met de regeling of de zorg dat een toeslag op een later moment terugbetaald moet worden. Voor deze huishoudens sluit het systeem van toeslagen niet goed aan.

Figuur 4.6 328.000 huishoudens zonder huurtoeslag met een netto huurquote > 30% (peildatum 1 januari 2023)
*Bron: Woonbase*




**De uitgaven aan de huurtoeslag stijgt de komende jaren, omdat vereenvoudigingen worden doorgevoerd waardoor meer mensen recht op huurtoeslag krijgen, maar ook doordat het regelmatig als koopkrachtinstrument wordt ingezet.** Tussen 2023 en 2026 stijgen uitgaven aan de huurtoeslag van ruim € 4 miljard tot naar verwachting bijna € 7 miljard per jaar. Voor de mensen die de huurtoeslag bereikt is het een doeltreffend en gericht instrument. Tegelijkertijd concludeert SEO in de beleidsdoorlichting dat de huurtoeslag beperkt doelmatig is vanwege neveneffecten, zoals terugvorderingen en nabetalingen, verstoring van prijs-kwaliteitafweging en marginale druk.

Figuur 4.7 Beleidsmatige verhoging van de Huurtoeslag tussen 2023 en 2026
*Bron: Rijksbegroting*

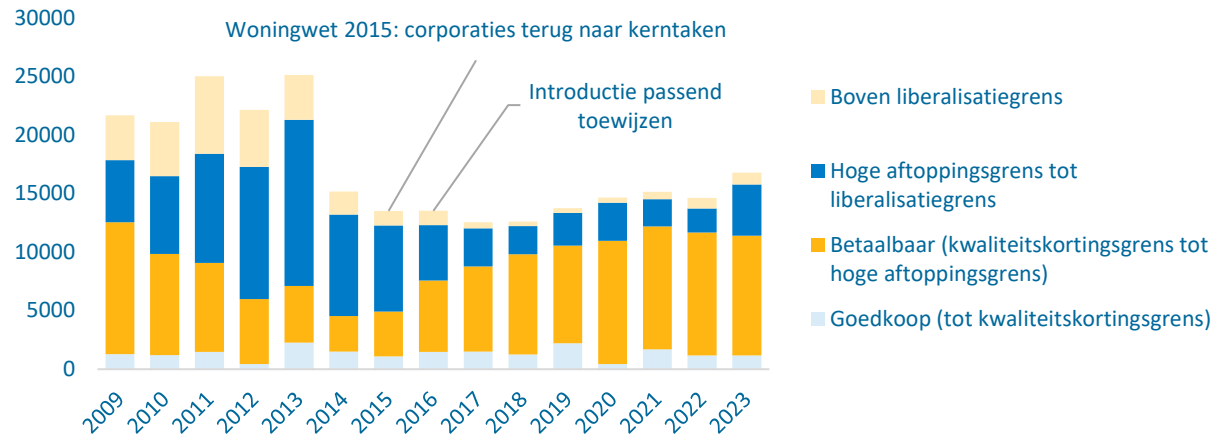



[106] Het CPB becijfert dat het doorsnee bedrag dat men misloopt € 77 is. De ene helft van de 196.000 loopt meer mis dan dit bedrag, de andere helft minder.

## Prijsregulering

**De invoering van passend toewijzen[107] heeft grote gevolgen voor het type woningen dat corporaties bouwen, of althans de aanvangshuur van nieuwbouwwoningen (figuur 4.8).** In het IBO sociale huur uit 2016 werd geconstateerd dat corporaties steeds duurder gingen bouwen, mogelijk als gevolg van een prijsopdrijvende werking van de huurtoeslag. Dit beeld is na 2016 echter gekanteld. Na de herziening van de Woningwet 2015 waarbij corporaties terug moesten naar hun kerntaak en de introductie van passend toewijzen in 2016 heeft ruim 80% van de corporaties het huur- en toewijzingsbeleid aangepast. Dit is terug te zien in de aanvangshuren. Waar corporaties in 2015 nog bij 60% van de nieuwbouw een aanvangshuur tegen- of boven de liberalisatiegrens vroegen voor nieuwgebouwde woningen was dit in 2023 nog maar 30%. Van de nieuwbouw krijgt 60% nu een huur tussen de kwaliteitskortingsgrens en hoge aftoppingsgrens. Door de werking van passend toewijzen lijkt er dan ook niet langer sprake te zijn van de in het IBO sociale huur genoemde prijsopdrijvende werking van de huurtoeslag.[108]

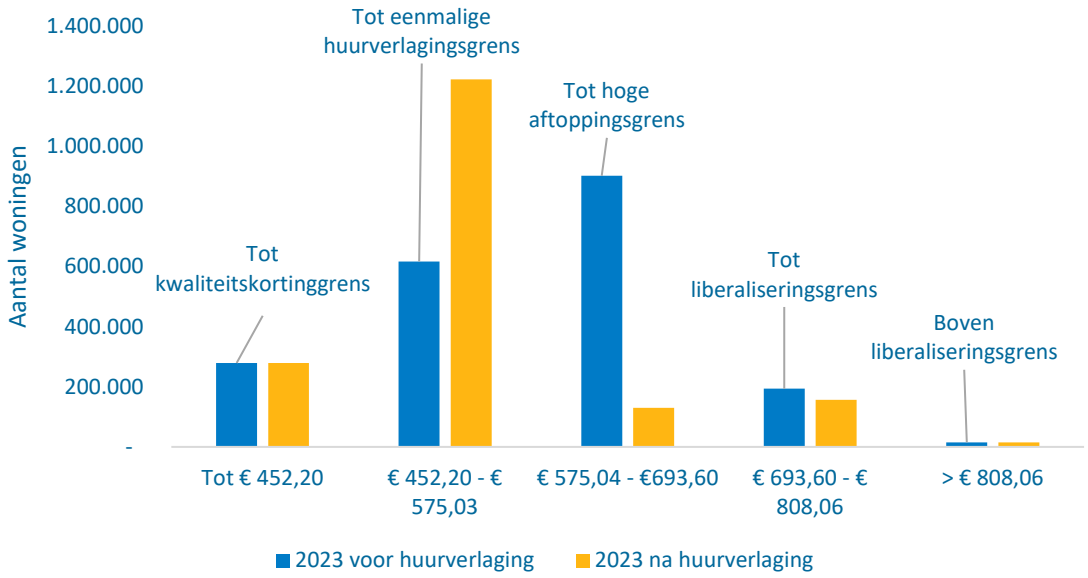
Figuur 4.8 Nieuwbouw door corporaties, naar aanvangshuur
*Bron: dVi*




**Passend toewijzen in combinatie met huurmatiging, huurbevriezing en verlaging van 2021 en 2023 hebben ertoe geleid dat de huurder minder prikkels heeft om te verhuizen.** Het overgrote deel van het corporatieaanbod heeft nu een huur tussen de € 450 en € 575. Een huur onder € 450 of tussen de € 700 en € 900 komt weinig meer voor. De corporatiehuren zijn daarmee sterk geconcentreerd en minder heterogeen dan voorheen. Dit beperkt de prikkel om te verhuizen naar een kleinere of kwalitatief mindere woning. Ook zorgt de prijsregulering ervoor dat het verschil tussen sociale huurprijzen en middenhuurprijzen groter wordt, waardoor de stap te groot is voor veel huishoudens. De doorstroom binnen de sociale huur en ook naar andere segmenten wordt hiermee beperkt.

[107] Passend toewijzen verplicht corporaties om aan tenminste 95% van de te huisvesten huurders, met een inkomen tot de inkomensgrens van passend toewijzen, een woning toe te wijzen met een huurprijs die niet hoger is dan de voor dat huishouden geldende aftoppingsgrens.
[108] Voor private sociale huurwoningen waarbij geen passend toewijzen geldt, is dit mogelijk anders.

Figuur 4.9 Het overgrote deel van het corporatieaanbod heeft een huur tussen de € 450 en 575.
*Bron: AW (2024) Staat van de corporatiesector 2024*




**Aan de andere kant van het spectrum is in 2013 de inkomensafhankelijke huurverhoging ingevoerd met als doel hogere inkomens te laten doorstromen. In de praktijk zorgt het in ieder geval voor extra inkomsten voor corporaties.** De maatregel is in 2015 geëvalueerd, waarbij de verhoging van inflatie plus 4 procentpunt geen significant effect had op verhuisgedrag. Waarschijnlijk omdat de huurverhoging te beperkt was om een effect te sorteren en er weinig huizen zijn om naar door te stromen. In 2021 zijn de mogelijkheden voor inkomensafhankelijke huurverhoging verruimd naar € 50 voor hoge middeninkomens en € 100 voor hoge inkomens. Uit de evaluatie door Rigo (2024) volgt dat de inkomensafhankelijke huurverhoging in deze nieuwe vormgeving vaker wordt toegepast.[109] Het effect op de doorstroming kon niet worden vastgesteld, maar de verhuisgeneigdheid blijkt wel hoger te liggen naarmate de huur dichter bij de maximale WWS-huur ligt. Bovenal levert het corporaties extra huurinkomsten op, in 2023 ging het om € 30 miljoen.

## 4.3 Effecten van beleid op kwaliteit en leefbaarheid

**Het aandeel woningen met een E, F en G-label is in de corporatiesector sinds 2018 ongeveer gehalveerd. In de private sector is deze verandering minder duidelijk zichtbaar.**[110] In de Nationale Prestatieafspraken van 2022 is afgesproken om in uiterlijk in 2028 geen E, F en G-labels meer in de corporatiesector te hebben. Deze afspraak is gemaakt in samenhang met het besluit van het kabinet om de verhuurderheffing per 2022 te verlagen. In lijn met deze afspraak is het percentage corporatiewoningen met een E, F en G-label afgenomen. Het beleid richt zich er daarnaast op dat private huurders worden gestimuleerd om het energielabel van woningen te verbeteren. Zo is het energielabel zwaarder gaan wegen in het WWS en is sinds 2022 de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH) in werking getreden. Deze regeling is bedoeld om private verhuurders te ondersteunen bij het verduurzamen van hun bestaande woningen. In de private huursector neemt het aandeel woningen met een A label sinds 2018 toe. Wel komt deze verandering niet zo zeer doordat het aandeel E, F en G-labels

[109] Evaluatie inkomensafhankelijke huurverhoging. 11 april 2024.
[110] WoonOnderzoek 2024.

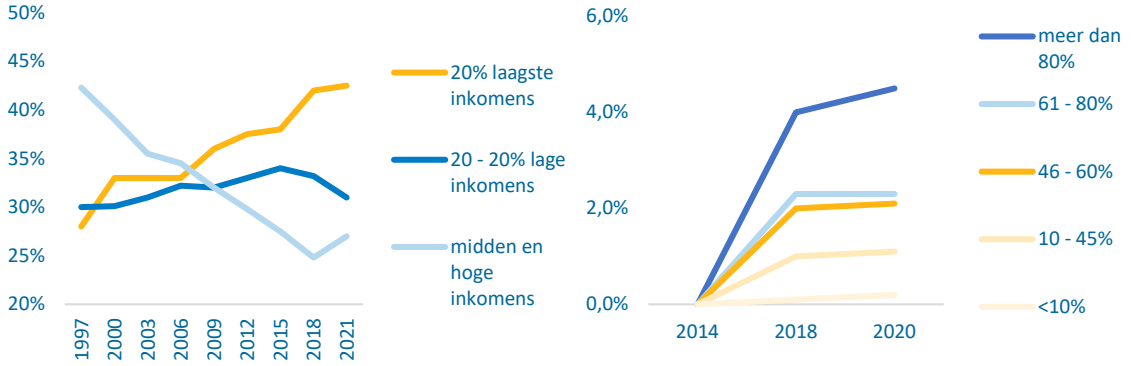
afneemt, maar door nieuwbouw en doordat het aantal woningen zonder energielabel afneemt. Het kabinet heeft aangekondigd per 2029 minimum energieprestatie-eisen voor huurwoningen te introduceren in het Bouwbesluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit houdt in dat alle verhuurders, dus ook private verhuurders, op 1 januari 2029 hun woningen minimaal verbeterd moeten hebben tot label D. Doen zij dit niet, dan kan de gemeente vanaf 1 januari 2029 handhaven om ervoor te zorgen dat verhuurders de huurwoning verbeteren naar tenminste label D.[111]

**Zowel in de huur als in de koopsector is het aandeel woningen met vocht of schimmel sinds 2021 weer toegenomen.**[112] De Wet goed verhuurderschap geeft gemeenten meer mogelijkheden om op te treden tegen slecht verhuurgedrag, waar ook gebrekkig onderhoud onder valt. Daarnaast kunnen huurders in de gereguleerde sector naar de Huurcommissie stappen voor onderhoudsgebreken. Hieronder vallen ook vocht- en schimmelproblemen. De Huurcommissie kan vervolgens de huurprijs van de woning tot 60% verlagen totdat het gebrek is opgelost. Ondanks deze maatregelen, en de hierboven genoemde verduurzamingsslag, is het aandeel huurwoningen met vocht- en schimmelproblemen toegenomen. In de corporatiesector is dit aandeel tussen 2021 en 2024 gestegen van 24% naar 29% en in de private huur van 23% naar 31%. Ook in de koopsector is het percentage toegenomen. Een voor de hand liggende verklaring dat in de periode tussen 2021 en 2024 de gasprijs sterk is gestegen, waardoor mensen minder zijn gaan stoken. Te weinig stoken kan leiden tot vocht- en schimmelproblemen.

**Het aantal kwetsbare huishoudens in de corporatiesector is over tijd toegenomen doordat woningcorporaties moeten focussen op het huisvesten van de laagste inkomens en door extramuralisering van de zorg.** Met name sinds de Woningwet van 2015, waarbij woningcorporaties zich nadrukkelijker moeten richten op het huisvesten van lage inkomensgroepen, bestaat de instroom voor het overgrote deel uit de laagste inkomens. Er worden meer huishoudens met lagere inkomens en minder midden- en hoge inkomens in de corporatiesector gehuisvest. Nieuwe bewoners hebben niet alleen overwegend een laag inkomen, zij zijn ook vaker laagopgeleid en hebben vaker te maken met psychische problemen, fysieke gezondheidsproblemen of met een licht verstandelijke beperking. Dit komt mede door de extramuralisering van de zorg, in het bijzonder die van de GGZ.[113] Bij de zelfstandige huisvesting van kwetsbare groepen ontbreken vaak cruciale voorwaarden zoals voldoende op- en afschaalbare zorg, acuut beschikbare bedden in geval van crisis, en goede maatschappelijke voorzieningen.

[111] Kamerbrief: Verduurzaming gebouwde omgeving. 7 maart 2025. Om geen onhaalbare en onnodige eisen te stellen, worden er nog een aantal uitzonderingen bepaald.
[112] WoonOnderzoek 2024.
[113] Leidelmeijer, K., J. van Iersel en J. Frissen (2018), Veerkracht in het corporatiebezit: kwetsbare bewoners en leefbaarheid, RIGO en Circusvis i.o.v. Aedes.

Figuur 4.10 Aandeel huishoudens per inkomensgroep in het corporatiebezit sociale huur (links) en ontwikkeling kwetsbare bewoners naar aandeel corporatiebezit (rechts).
*Bron: Veerkracht in corporatiebezit update 2020/'21*




**Het instrumentarium om te sturen op leefbaarheid is versnipperd, waardoor gemeenten, corporaties en marktpartijen zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden die zij hebben.** Zo biedt de Huisvestingswet mogelijkheden om toewijzing te reguleren op basis van schaarste, maar niet op basis van leefbaarheidsoverwegingen. Evenwel is in de meeste aandachtswijken de laatste jaren sprake van schaarste. Daarnaast kan ook gestuurd worden middels woonruimtevoorraadbeheer (verkamering e.d.), de leegstandswet en de Wet goed verhuurderschap. De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek biedt aanknopingspunten om te sturen op leefbaarheid, maar dit is een relatief zwaar middel waarvoor toestemming van de minister nodig is. In bijlage 3 staat een uitgebreider overzicht van het instrumentarium van gemeenten en corporaties, niet alleen voor het sturen op leefbaarheid maar ook voor het sturen op de andere doelen. Daarnaast is er ook beleid in het sociaal domein, op het gebied van zorg of inkomen dat invloed heeft op leefbaarheid. Door de veelheid aan instrumenten en doordat ze ook niet altijd primair voor leefbaarheid zijn ontworpen, zijn ze niet altijd goed in beeld. Het is de uitdaging om met de juiste combinatie van instrumenten sturing aan te brengen op gemengde wijken en leefbaarheid.

## 4.4 Effecten van beleid op complexiteit en samenhang

**De opeenvolgende beleidswijzigingen van de afgelopen jaren hebben geleid tot een steeds complexer stelsel.** Met name vanaf 2020 werden veel maatregelen genomen.[114] Dit betreft zowel maatregelen op landelijk niveau voor de corporatiesector als bredere regulering van de huursector. Naast dat er veel nieuw beleid is gemaakt, hebben de parlementaire compromisvorming en de wisselende politieke koers ertoe geleid dat het beleid complex en niet altijd samenhangend is. Het steeds verder versplinterde politieke landschap maakt dat er meer compromissen moeten worden gesloten om voorstellen door de Eerste en Tweede Kamer te krijgen. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld naar het maken van uitzonderingen voor bepaalde groepen die belangrijk zijn voor een van de partijen of het maken van ander flankerend beleid. Daarnaast is de Tweede Kamer zelf actief in het wetgevingsproces, onder meer door het indienen van amendementen of initiatiefwetsvoorstellen. Amendementen en initiatiefvoorstellen zijn belangrijke middelen om wetgeving bij te sturen. Wel moet hier aandacht zijn voor de samenhang tussen beleid, omdat de voorstellen soms de complexiteit van het stelsel verhogen. Hieronder wordt beleid beschreven waarin deze complexiteit en gebrek aan samenhang is terug te zien.

[114] Zie toelichting bij tijdslijn beleidsmaatregelen (bijlage 1).

### De verschillen in de maximale jaarlijkse huurprijsstijging per huursegment

De maximale jaarlijkse huurprijsstijging kent per huursegment een andere methodiek. Voorheen werd de inflatie gebruikt als uniforme maatstaf. Echter, toen de inflatie vanaf halverwege 2021 sterk toenam, werden verschillende aanpassingen doorgevoerd. In het sociale segment werd aangesloten bij de CAO-loonontwikkeling, in het middensegment bij de CAO-loonontwikkeling plus 1 procentpunt, terwijl in het vrije huursegment sinds 2023 de laagste van de CAO-loonontwikkeling en inflatie plus 1 procentpunt geldt. Dit maakt dat de maximale huurprijsstijging in het vrije huursegment in 2025 lager uitvalt dan in het sociale- en middensegment.[115] Dit is voor huurders lastig te begrijpen. Vanaf 2026 geldt voor het sociale segment het driejaarsgemiddelde van de inflatie.[116]

### Regionale woonruimteverdeelsystemen met afwijkende regels per gemeente

Er bestaat geen Funda voor huurwoningen. Woningzoekenden moeten zich bij meerdere regionaal opererende woonruimteverdeelsystemen aanmelden, en betalen daar vaak jaarlijks terugkerende kosten voor. Ook binnen één regionaal woonruimteverdeelsysteem kunnen er verschillende regels gelden. Per gemeente of soms zelf op corporatieniveau worden toewijzingsregels, zoals verschillende urgentiecriteria of voorrangsregels, opgesteld. Gemeenten willen enerzijds lokaal maatwerk kunnen bieden, maar dit staat op gespannen voet met het doel om tot meer eenduidige regels voor woonruimteverdeling te komen. Dit maakt het voor woningzoekenden lastig om hun kansen in te schatten, prijs, kwaliteit en locatie af te wegen en hun zoekgebied te bepalen. Voor landelijk opererende investeerders en beleggers zorgen de per gemeente verschillende regels voor hoge administratieve lasten.

### De uitgebreide lijst aan uitzonderingen bij de Wet vaste huurcontracten

De oorspronkelijke wet is middels parlementaire compromisvorming uitgebreid met verschillende uitzonderingsgronden, waaronder voor studenten, urgent woningzoekenden, gescheiden ouders en wezen. Hoewel deze uitzonderingen begrijpelijk zijn vanuit een politieke wens, maken ze het voor zowel huurders als verhuurders moeilijker om te bepalen welke regels in hun situatie van toepassing zijn. Potentiële verhuurders kunnen hierdoor afzien van verhuur omdat ze niet het risico willen nemen de wet te overtreden, huurders hebben moeite te bepalen wanneer ze wel of geen recht hebben op een vast huurcontract.

### Samenhang tussen de opkoopbescherming, de Wet betaalbare huur en de OVB

Ook tussen verschillende beleidsmaatregelen ontstaan soms onbedoelde spanningen door een gebrek aan samenhang. Zo staat de opkoopbescherming, die moet voorkomen dat beleggers koopwoningen opkopen voor verhuur op gespannen voet met het doel om tot meer middenhuurwoningen te komen.[117] De vraag is daarnaast of de opkoopbescherming nog proportioneel is, nu de Wet betaalbare huur van kracht is en verhuurders voor veel woningen enkel een gereguleerde huur mogen vragen.[118] Ook heeft de differentiatie van de OVB ervoor gezorgd dat het voor verhuurders minder aantrekkelijk is om woningen aan te kopen voor de verhuur. Dit roept de vraag of op hier niet onnodig dubbel wordt gestuurd op hetzelfde doel.

[115] Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024) *Maximale huurverhoging vanaf 1 januari 2025 4,1 procent voor vrije sector en 7,7 procent voor middenhuur.* 17 december 2024.
[116] Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024). *Huurverhoging in de gereguleerde en vrije sector*.
[117] Een ander mogelijk beleidsdoel van de opkoopbescherming is het creëren van gemengde wijken ten behoeve van leefbaarheid. Dat doel staat niet op gespannen voet met de Wet betaalbare huur.
[118] In de G4 blijft daarbij wel gelden dat opgekochte woningen vaak meer dan 186 punten hebben en dus in het vrije segment verhuurd mogen worden.

### Samenhang tussen huurbeleid en fiscaal beleid

Of het voor beleggers of particulieren aantrekkelijk is om een woning te verhuren hangt af van tal van factoren. SEO deed in 2023 een onderzoek naar stapeling van maatregelen in de huursector en dit rapport is een mooie illustratie van complexiteit en (soms gebrek aan) samenhang.[119] Er bestaan vier verschillende fiscale regimes voor woningbezitters. Voor eigenaar-bewoners is er box 1 en voor verhuurders box 2, box 3 en de vpb. Hierdoor ontstaan verschillen in belastingdruk.[120] Daarnaast worden verhuurders afhankelijk van hun activiteiten, portefeuille, doelgroep en locatie anders geraakt door huurregelgeving op het vlak van huurprijsstijgingen, de Wet betaalbare huur, de wet vaste huurcontracten, het WWS, toewijzingsregels, de WOZ-cap, de overdrachtsbelasting en tot 2023 de verhuurderheffing. Tot op zekere hoogte is dit onoverkomelijk en de fiscaliteit heeft een bredere toepassing dan enkel de woningmarkt waar rekening mee gehouden dient te worden. Dit type complexiteit legt echter wel beperkingen op aan de transparantie, voorspelbaarheid en maakbaarheid van de (huur)woningmarkt.

### Handhaving wet goed verhuurderschap en Wet betaalbare huur

Ten slotte zijn er wetten ingevoerd die van gemeenten vragen om te handhaven. Dit blijkt in de praktijk een complex en arbeidsintensief proces. Veel gemeenten geven aan dat ze meer gegevens nodig hebben om goed te kunnen handhaven. Vooral de particuliere huursector is vaak ondoorzichtig. Gemeenten kunnen zelf een risicoanalyse maken om te bepalen welke woningen zij moeten controleren of zijn afhankelijk van signalen die binnenkomen over overtredingen. Dit is tijdrovend en niet alle overtredingen komen hiermee in beeld. Gemeenten hebben daarnaast een beperkte capaciteit en moeten die over veel verschillende onderwerpen verdelen. Dit maakt de handhaving lastig en kan ervoor zorgen dat de wetten in de praktijk niet het beoogde effect hebben.

[119] SEO (2023) Stapeling maatregelen in de huursector. Maart 2023.
[120] Daarbij heeft ook de eigenwoningregeling in box 1 grote impact op de vastgoedmarkt in Nederland.

# 5. Knelpunten en aanbevelingen

**Samenvatting**

- In dit IBO worden zes belangrijkste knelpunten geïdentificeerd: 1) er is een tekort aan huurwoningen; 2) het verschil tussen insiders en outsiders is vergroot; 3) de woningvoorraad wordt onvoldoende benut; 4) de leefbaarheid in sommige wijken staat onder druk; 5) het huurbeleid is complex; en 6) de stimulering van de koopsector schaadt de huursector.
- Voor deze zes knelpunten worden oplossingsrichtingen in de vorm van een basispakket en aanvullende beleidsopties geboden. De maatregelen zien toe op 1) het vergroten van de investeringscapaciteit; 2) het aanpassen van toewijzen; 3) het stimuleren van woningdelen, doorstroom en splitsen; 4) het bestaande instrumentarium beter benutten; 5) het beleid harmoniseren; en 6) de fiscale stimulering koopsector afbouwen en het reduceren van niet-gebruik huurtoeslag. Met het basispakket kunnen stappen worden gezet op alle knelpunten. Indien de wens is om meer te doen op een bepaald knelpunt kan voor de aanvullende beleidsopties worden gekozen. Hierbij spelen verschillende afruilen die in overweging moeten worden genomen.

## 5.1 Knelpunten

Uit de voorgaande hoofdstukken identificeert dit IBO een zestal hoofdknelpunten.

### 1. Er is een tekort aan huurwoningen en dit wordt soms versterkt door het beleid

**De investeringscapaciteit van woningcorporaties en de aantrekkelijkheid van private verhuur staan onder druk. Dit wordt verder versterkt door beleid dat zich vaak op de zittende huurder focust.** Zo leidt huurbevriezing, huurverlaging of ander huurbeleid dat de prijzen reguleert ertoe dat de betaalbaarheid voor zittende huurders toeneemt, terwijl het de investeringscapaciteit van woningcorporaties of de rendementen van private verhuurders vermindert. Woningcorporaties kunnen hierdoor minder investeren in nieuwe woningen voor toekomstige huurders, onderhoud en het toekomstbestendig maken van woningen. Private verhuurders kunnen ervoor kiezen om hun woning te verkopen aan eigenaar-bewoners en kapitaal ergens anders voor aan te wenden (zie ook knelpunt 6). Het inzetten van woningmarktbeleid als koopkrachtinstrument om ad hoc de betaalbaarheid voor zittende huurders te verbeteren, draagt via minder investeringen bij aan blijvende krapte op de woningmarkt.

### 2. De schaarste heeft de verschillen tussen zittende huurders (insiders) en woningzoekenden (outsiders) op de woningmarkt vergroot. Vooral jongeren en middeninkomens ondervinden problemen

**In de sociale huursector staan mensen erg lang op een wachtlijst. Vooral jongeren met weinig wachttijd komen nauwelijks aan een sociale huurwoning.** De meeste woningen worden verdeeld via wachttijd, waardoor dat het belangrijkste kapitaal is voor mensen in de sociale huursector. Mensen die al in een sociale huurwoning wonen, schrijven zich vaak opnieuw in om op termijn bijvoorbeeld aanspraak te maken op een grotere woning (bij gezinsuitbreiding) of op een levensloopbestendige gelijkvloerse woning (op hogere leeftijd). Sociale huurders wiens

inkomen is toegenomen stromen niet- of pas na verloop van tijd- door naar een andere woning (zie alinea 2.2.1). Hierdoor komen minder sociale woningen beschikbaar voor de doelgroep. De wachttijd die er in vrijwel alle regio's is, betekent dat met name jongeren, die geen lange wachttijd hebben kunnen opbouwen, niet of nauwelijks terechtkunnen in de sociale huursector.
Mede daardoor is de sociale huursector sterk vergrijsd. Daarnaast geldt de inschrijfduur alleen voor de specifieke regio waar de woningzoekende zich (vaak jaren geleden) heeft ingeschreven. Dit maakt uitwijken naar een andere regio, bijvoorbeeld omdat daar meer aanbod is, in de praktijk onmogelijk. Dit zorgt er ook voor dat mensen minder flexibel zijn op de arbeidsmarkt.

**Daarnaast vallen middeninkomens vaak tussen wal en schip.** De stijgende koopprijzen zorgen ervoor dat middeninkomens vaker zijn aangewezen op de huursector. Hierdoor hebben zij geen toegang tot de fiscale subsidies op de eigen woning (zie knelpunt 6). Op basis van hun inkomen komen ze ook niet in aanmerking voor een sociale huurwoning en huurtoeslag. Een middenhuurwoning zou passend zijn voor deze groep. De behoefte aan middenhuurwoningen neemt steeds verder toe terwijl deze huurwoningen erg schaars zijn. Niet iedereen kan daardoor in de middenhuur terecht. In de vrije huursector leidt het woningtekort vaak tot hoge huurprijzen. Ook kunnen private verhuurders ervoor kiezen om vooral aan hogere inkomens toe te wijzen, omdat dit de kans op wanbetaling verkleint. Dit heeft een negatieve invloed op de kansen van middeninkomens, waaronder jongvolwassenen en alleenstaanden. De middeninkomens die wel een woning weten te bemachtigen op de vrije huursector worden geconfronteerd met hogere huren dan huishoudens in vergelijkbare gereguleerde huurwoningen of koopwoningen. Waar deze situaties tijdelijk zijn, is het betaalbaarheidsprobleem relatief beperkt. Waar deze situaties langer duren, wordt het problematisch.

## 3. De bestaande woningvoorraad wordt onvoldoende benut

**Zoals in hoofdstuk 2 geconcludeerd, wonen huishoudens in Nederland relatief ruim, mede doordat het aantal alleenstaande huishoudens is toegenomen.** Huishoudens in een ruime woning stromen nu vaak niet door. Dit geldt ook zeker voor ouderen. Het grootste gedeelte van de huurders in Nederland heeft een vast contract. De overheid en verhuurders hebben hierdoor beperkte mogelijkheden om te sturen op doorstroom. Het gebrek aan doorstroom geldt overigens minstens net zo goed voor de koopmarkt. Daarnaast stimuleert maar een heel klein gedeelte van de gemeente woningdelen en -splitsen. Veel vaker staat gemeentelijke regelgeving in de weg van het huisvesten van meer huishoudens in de bestaande voorraad. Soms bewust vanwege leefbaarheidsoverwegingen, maar soms ook niet. Ook zijn er belemmeringen die bewoners weerhouden van het delen van hun woning, zoals financiële overwegingen en flexibiliteit.

**Betaalbaarheidsbeleid waarbij het huurniveau meer afhankelijk wordt gemaakt van het inkomen en minder van de kwaliteit van de woning schaadt de doorstroom en efficiënte benutting.** De huurder verliest een groot deel van de prikkel om af te wegen of een kleinere woning van mindere kwaliteit wellicht passender is als daar geen lagere huur tegenover staat. Of juist andersom dat een hogere huur wellicht verdedigbaar is, als daar meer kwaliteit, meer ruimte of een betere locatie tegenover staat. Huurders blijven hierdoor langer in een niet meer passende woning wonen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de mogelijkheden om door te stromen ook beperkt zijn door de schaarste op de woningmarkt.

## 4. Een stapeling aan kwetsbaarheden zorgt ervoor dat de leefbaarheid in wijken onder druk staat

**Een van de belangrijkste knelpunten op het vlak van leefbaarheid is de concentratie van kwetsbare bewoners in bepaalde wijken.** Vooral in woningen met veel corporatiebezit is deze concentratie te zien. Wanneer veel bewoners met lage inkomens, gezondheidsproblemen en sociale problematiek geclusterd wonen in wijken kan dit tot een verminderde draagkracht van de wijk als geheel leiden. Ook betekent het dat mensen met weinig hulpbronnen gescheiden leven van mensen met veel hulpbronnen (welvaart, sociaal en cultureel kapitaal). Dit werkt kansenongelijkheid en stigma in de hand. Naast gevolgen voor het individu en de wijk heeft segregatie ook invloed op de sociale samenhang in de samenleving. Er bestaat meer onrust in gescheiden buurten, mensen ervaren minder binding met de samenleving en hebben minder vertrouwen in anderen.[121] Dit betekent overigens niet dat in alle wijken waar veel kwetsbare mensen wonen leefbaarheidsproblemen zijn. De clustering brengt risico's met zich mee, en daar waar problemen zijn kan gericht worden gekeken naar oplossingen.

**Het instrumentarium om te sturen op leefbaarheid en gemengdere wijken wordt onvoldoende benut.** Dit komt doordat het instrumentarium versnipperd is en gemeenten en woningcorporaties niet altijd op de hoogte zijn van alle instrumenten. Ook als de instrumenten wel bekend zijn, worden ze niet altijd benut. Zo kunnen woningcorporaties gebruik maken van de vrije toewijzingsruimte om woningen toe te wijzen aan mensen met een midden of hoger inkomen.[122] In de praktijk wordt gemiddeld slechts 3% van de woningen boven de inkomensgrens toegewezen terwijl dat tot 15% mogelijk is. De kerntaak van woningcorporaties is het huisvesten van lage inkomens in betaalbare woningen. Het is daarom verklaarbaar dat woningcorporaties de vrije toewijzingsruimte weinig gebruiken, maar het draagt wel bij aan de clustering van de laagste inkomens in wijken met veel corporatiebezit.

## 5. Het huurbeleid is ontzettend complex

**De huursector is complex vanwege de verschillende doelen, afruilen en belangen die er bestaan. Dit zorgt ervoor dat beleid ook snel complex wordt.** Er worden vaak uitzonderingen of flankerend beleid gemaakt om de uitwerkingen van beleid te verzachten voor huishoudens of andere betrokken partijen. Hoewel hier goede argumenten voor kunnen zijn, zorgt het ervoor dat het gehele stelsel ingewikkelder wordt. Daarnaast is, zoals in hoofdstuk 3 toegelicht, de koers op het huurbeleid de afgelopen kabinetsperiodes veel heen en weer gegaan, bijvoorbeeld van meer ruimte voor de markt, naar meer regie vanuit de overheid en andersom. De wisselende focus op verschillende prioriteiten zorgt ervoor dat beleidsmaatregelen niet altijd goed op elkaar aansluiten of elkaar zelfs tegen werken. Dit maakt het stelsel minder begrijpelijk.

**Complexiteit heeft nadelige effecten op de verschillende partijen in de huursector.** Het wisselende beleid zorgt voor onzekerheid in de markt, waardoor beleggers huiveriger worden om te investeren in de Nederlandse huursector. Het kost verhuurders veel capaciteit om aan alle verschillende regels te voldoen, zeker als deze regels per gemeente weer verschillen. Gemeenten hebben niet altijd zicht op het beschikbare instrumentarium en hebben soms onvoldoende uitvoeringskracht voor alle regel- en wetgeving. Huurders zijn door de toenemende complexiteit niet altijd goed op de hoogte van hun rechten. Tegelijkertijd zijn er ook redenen om maatwerk te willen toepassen en kan complexiteit niet geheel voorkomen worden.

[121] SCP (2024). De leefwerelden van arm en rijk.
[122] In 2025 ligt de grens voor eenpersoonshuishoudens op € 49.669 en meerpersoonshuishoudens op € 54.847. Met de vrije toewijzingsruimte kunnen corporaties aan huishoudens die een inkomen boven deze grens hebben toewijzen.

### 6. De koop- en huursector worden onevenwichtig gestimuleerd

**Ongelijke behandeling van de verschillende segmenten op de woningmarkt creëert onnodige ongelijkheid tussen huurders en kopers en schaadt de ontwikkeling van een gezonde huursector**. De midden- en vrijehuursector is financieel gezien geen volwaardig alternatief voor de koopsector. De meeste huurders in de vrije sector streven naar het kopen van een woning, terwijl hun intrinsieke woonvoorkeur niet altijd bij een koopwoning ligt. Andersom zijn er ook eigenaar-bewoners (bijvoorbeeld ouderen) die liever willen huren, maar dit om fiscale of financiële redenen niet doen. Hun woonkeuze wordt dus verstoord. Ook het aanbod van particuliere huurwoningen is kleiner door de fiscale behandeling van de koopwoning. Het is in veel gevallen aantrekkelijker om een woning te verkopen aan eigenaar-bewoners dan om te verhuren. De fiscale stimulans van koopwoningen drijft bovendien de prijzen van woningen en bouwgrond op en heeft zo ook een negatief effect op het bouwen en aanbieden van huurwoningen. Door deze schaarste zijn huren in de particuliere huursector hoger.

**In de huursector is er huurtoeslag om bewoners te ondersteunen, maar niet alle huishoudens worden hiermee bereikt.** Zoals hoofdstuk 4 laat zien, zijn er mensen die wel recht hebben op de huurtoeslag, maar deze om uiteenlopende redenen niet aanvragen. Zij worden niet bereikt met het toeslagenstelsel. Dit leidt ertoe dat huishoudens een groot deel van hun inkomen kwijt zijn aan de huur. Huurders met een te hoog inkomen voor de huurtoeslag, die vaak in de middenhuur of vrije sectorhuur wonen, ontvangen geen ondersteuning. Zij hebben immers geen recht op huurtoeslag en kunnen ook niet profiteren van de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning.

## 5.2 Aanbevelingen

**Dit IBO beveelt een zestal oplossingsrichtingen aan om de belangrijkste knelpunten aan te pakken.** Bij elk knelpunt worden één, twee of drie oplossingen gepresenteerd die tezamen het basispakket vormen. De fiches in het basispakket zijn maatregelen die worden aanbevolen en kunnen onderling gecombineerd worden. In het basispakket zitten een aantal fiches die al gestarte initiatieven ondersteunen, omdat het belang van deze maatregelen wordt onderschreven.[123] Door het basispakket in zijn geheel te implementeren kunnen op alle knelpunten stappen worden gezet en kan het functioneren van de huursector in zijn geheel worden verbeterd. Het invoeren van het hele basispakket brengt kosten met zich mee voor de Rijksoverheid. Deze kosten zitten vooral in een hogere huurtoeslag door het indexeren van de aftoppingsgrenzen en in mindere mate in het opzetten van regelingen of systemen, zoals het landelijk woonruimteverdeelsysteem en het huurregister. Dit wordt nader toegelicht in de betreffende fiches.

**Naast de maatregelen uit het basispakket kunnen aanvullende maatregelen worden genomen, indien de wens bestaat om meer te doen op een bepaald knelpunt.** Sommige maatregelen (basispakket en aanvullend) kennen afruilen met de andere doelen. Er kunnen goede redenen zijn om meer in te zetten op een bepaald doel ten koste van een ander doel, maar dit moet wel bewust gewogen worden. Onder de tabel worden de zes oplossingsrichtingen met bijpassende maatregelen inhoudelijk toegelicht. Bij elk van de maatregelen wordt beschreven welke afruilen er zijn met andere doelen en wat de maatregel betekent voor de rolverdeling tussen verschillende betrokken partijen.

[123] Dit geldt voor borging van de middenhuur (B2), stimuleren hospitaverhuur (B5), huurregister (B9) en niet-gebruik huurtoeslag (B11).

**Ten slotte zijn in de fichebundel nog meer maatregelen uitgewerkt.** Deze fiches zijn vanwege verschillende redenen niet in de onderstaande tabel opgenomen. Sommige fiches sluiten naar verwachting minder goed aan bij de oplossingsrichting dan de fiches die hieronder wel worden gepresenteerd, andere fiches hebben relatief hoge kosten of nadelige neveneffecten en tot slot zijn er fiches die niet goed uitvoerbaar lijken. Er kunnen echter wel redenen zijn om voor deze maatregelen te kiezen, nadat de voor- en nadelen goed zijn afgewogen. Per maatregel zijn de effecten terug te vinden in de fichebundel. Voor maatregelen primair gericht op het versnellen van woningbouw kan het IBO Woningbouw en grond (2024) worden geraadpleegd.

Tabel 5.1 Overzicht knelpunten, oplossingsrichtingen en maatregelen

| Knelpunt | Oplossingsrichting | Basispakket | Aanvullend |
|---|---|---|---|
| Te weinig huuraanbod | Investeringscapaciteit corporaties vergroten en private verhuur beter mogelijk maken | B1 Aftoppingsgrenzen indexeren<br>B2 Borging middenhuur | A1 Passend toewijzen aanpassen<br>A2 langjarige tijdelijke contracten<br>A3 Opkoopbescherming beperken |
| Verschil tussen insiders en outsiders | Regels rondom toewijzing aanpassen | B3 Landelijk woonruimteverdeelsysteem | A4 Zoekpunten<br>A5 Private huur huisvestingsvergunning |
| Bestaande woningen onvoldoende benut | Stimuleer woningdelen, doorstroom en splitsen | B4 Hospitaverhuur<br>B5 Splitsen voor ouderen | A6 Gemeente: Splitsen + kamerverhuur<br>A7 Corporaties: Kamerverhuur<br>A8 Doorstroom + doelgroepencontract |
| Leefbaarheid in sommige wijken onder druk | Bestaand instrumentarium beter benutten | B6 Bestaand instrumentarium | A9 Vrije toewijzingsruimte corporaties |
| Complexiteit in het huurbeleid | Beleid harmoniseren en huursector inzichtelijker maken | B7 Jaarlijkse huurverhoging<br>B8 Huurregister | A10 Voorrangsregels gemeenten |
| Onevenwichtige koop en huur | Verminder de fiscale stimulering van de koopsector en reduceer niet-gebruik huurtoeslag | B9 Minder fiscale subsidies koop<br>B10 Niet-gebruik huurtoeslag | |

## 1. Vergroot de investeringscapaciteit van woningcorporaties en maak private verhuur aantrekkelijker

### Basispakket

**Pas de indexatie van de aftoppingsgrenzen aan, zodat huurbevriezingen of huurverlagingen niet indirect via passend toewijzen de investeringscapaciteit van corporaties verder verlagen (fiche B1).** Om het woningtekort te verminderen zal veel bijgebouwd moeten worden, waarvoor voldoende investeringscapaciteit nodig is. De huurinkomsten van woningcorporaties zorgen voor de benodigde kasstroom waarmee geld kan worden geleend om te bouwen. Kortom, het inperken van huurinkomsten schaadt de bouw van woningen. Om ervoor te zorgen dat woningcorporaties genoeg kunnen blijven bouwen de komende jaren, zullen er maatregelen genomen moeten worden. Een manier om de investeringscapaciteit van woningcorporaties op peil te houden, is het indexeren van de aftoppingsgrenzen met inflatie in plaats van gerealiseerde huurontwikkeling, zoals nu gebeurt (fiche B1). Woningcorporaties wijzen het grootste gedeelte van hun woningen toe via passend toewijzen en verhuren deze woningen tegen de aftoppingsgrenzen. De aftoppingsgrenzen zijn de afgelopen tien jaar achtergebleven bij de inflatie en bouwkosten en worden momenteel geïndexeerd op basis van gerealiseerde huurontwikkeling. Dit betekent dat huurbevriezingen of huurverlagingen ook invloed hebben op de huur die bij het passend toewijzen voor een woning mag worden gevraagd. Door de

aftoppingsgrenzen met inflatie te indexeren, worden de effecten van huurprijsregulering op de investeringscapaciteit van corporaties niet verder vergroot via het passend toewijzen.

**Om de investeringscapaciteit voor woningcorporaties in het middensegment te vergroten, helpt de borging van middenhuur (fiche B2).** Woningcorporaties kunnen momenteel alleen geborgd lenen voor hun DAEB-activiteiten, waar middenhuur niet onder valt. Woningcorporaties hebben nu weinig middenhuurwoningen, terwijl daar wel veel vraag naar is. Middeninkomens hebben immers een te hoog inkomen voor sociale huur en een te laag inkomen voor koop. Zij vallen nu vaak tussen wal en schip. Om aan de grote vraag te kunnen voldoen is het nodig dat woningcorporaties naast private investeerders meer middenhuurwoningen realiseren. Het borgen van middenhuur kan corporaties helpen om hun activiteiten in het middensegment te vergroten.

### Aanvullende maatregelen

**Er kan verder worden ingezet op het vergroten van de financiële ruimte van corporaties door de grens van passend toewijzen te verhogen (fiche A1). Dit heeft effect op de betaalbaarheid van huurwoningen.** De huurprijs van sociale huurwoningen wordt voor een groot deel bepaald door passend toewijzen. Door de grens van passend toewijzen te verhogen kunnen corporaties op termijn extra huurinkomsten genereren om nieuwe woningen te bouwen of bestaand bezit te verbeteren. Dit zorgt er wel voor dat de huren bij nieuwe verhuring hoger worden. Dit verslechtert de betaalbaarheid voor lagere inkomens. Een deel van de hogere huren zal via de huurtoeslag gecompenseerd worden. De kosten hiervoor komen bij de Rijksoverheid terecht. Daarnaast vraagt dit om een herdefiniëring van de rol van woningcorporaties, waarbij hun focus minder komt te liggen op betaalbaarheid en meer op nieuwbouw en verbetering. Dit moet borgen dat woningcorporaties de vrijgekomen financiële ruimte ook daadwerkelijk voor die doelen gaan gebruiken. In het fiche staat ook de optie om passend toewijzen in zijn geheel af te schaffen. Dit zou betekenen dat de Rijksoverheid dit instrument om te sturen op betaalbaarheid verliest. Het afschaffen van passend toewijzen raden we daarom niet aan.

**Maak het weer mogelijk om langjarige tijdelijke huurcontracten (fiche A2) te verstrekken, zodat verhuren aantrekkelijker wordt.** Door de invoering van de wet vaste huurcontracten hebben verhuurders minder flexibiliteit en vinden vooral particuliere verhuurders het minder aantrekkelijk om te verhuren. Een vast huurcontract biedt extra zekerheid voor zittende huurders, maar leidt door vermindering van het aanbod tot minder mogelijkheden voor outsiders. Door langere tijdelijke contracten in te voeren kan de aantrekkelijkheid voor verhuurders worden verhoogd. Dit gaat wel ten koste van de huurbescherming. Huurders verliezen zekerheid ten opzichte van vaste contracten, maar krijgen wel meer zekerheid (met een huurcontract van vijf tot zeven jaar) dan voorheen met tijdelijke contracten het geval was (met een huurcontract van twee jaar).

**Beperk de opkoopbescherming om zo het aanbod aan huurwoningen te vergroten (fiche A3).** De opkoopbescherming is ingevoerd zodat er meer woningen beschikbaar blijven in het koopsegment, maar dit gaat wel ten koste van woningzoekenden in de huursector. Door de opkoopbescherming alleen te laten gelden vanwege leefbaarheidsgronden en niet meer vanwege schaarste kunnen er weer particuliere huurwoningen beschikbaar komen, terwijl gemeenten het instrument wel behouden om op leefbaarheid te kunnen sturen. Hier bestaat nadrukkelijk een uitruil met de belangen van woningzoekenden in de koopsector en met name koopstarters.

**De wet betaalbare huur is ook van invloed op de rendementen van private verhuurders**. Deze wet is pas sinds juli 2024 van kracht en om de structurele effecten van de huurregelgeving op de huursector vast te stellen, is meer tijd nodig. In 2027 volgt de volledige evaluatie. Dit IBO doet om die reden geen aanbevelingen ten aanzien van de Wet betaalbare huur.

**Aanpalende onderzoeken:**

- *IBO woningbouw en grond* (2024) bevat een fiche voor een objectsubsidie voor de bouw van sociale huurwoningen. Er is tevens een fiche dat een verduurzamingsaftrek in de vpb verkent om corporaties te ondersteunen.
- Ook bevat het *IBO woningbouw en grond (2024)* een fiche gericht op hogere inkomsten voor corporaties, bijvoorbeeld via extra (inkomensafhankelijke) huurverhoging of aangepaste grenzen voor passend toewijzen. Er is ook een fiche dat een verlaging van de OVB voorstelt om nieuwbouw van huurwoningen te stimuleren.
- *Het IBO Sociale huur (2016)* verkent een mogelijkheid om huren van woningcorporaties marktconform te maken (5,5% WOZ).

## 2. Maak aanpassingen in het toewijzen van woningen

### Basispakket

**Het invoeren van één landelijk woonruimteverdeelsysteem creëert extra kansen voor outsiders (fiche B3).** Er bestaat geen Funda voor huurwoningen. Woningzoekenden moeten zich bij verschillende regionale systemen inschrijven of moeten zich weer opnieuw inschrijven als ze besluiten toch in een andere regio te willen wonen. Onder meer voor jongeren, die nog niet weten waar ze in de toekomst willen wonen of zullen werken, werkt dit systeem beperkend. Om deze beperkingen op te heffen helpt het om een landelijk woonruimteverdeelsysteem te creëren. Dit verbetert niet alleen de kansen voor outsiders maar bevordert ook de doorstroming, omdat mensen hun opgebouwde wachttijd behouden bij verhuizing naar andere regio's en eenvoudiger kunnen verhuizen voor werk of andere redenen. Dit betekent wel dat alle huidige regionale systemen moeten worden omgezet. Gemeenten en corporaties behouden de mogelijkheid om regionaal regels te stellen, bijvoorbeeld met betrekking tot voorrang, urgentie en bindingseisen met de regio. Er is eerder geprobeerd om een landelijk woonruimteverdeelsysteem te creëren, maar dit is niet gelukt door alle verschillende belangen van de lokale stakeholders. Als voor een landelijk systeem gekozen wordt, zal het Rijk daar regie op moeten nemen.

### Aanvullende maatregelen

**Met aanvullende aanpassingen aan het toewijzingsbeleid kunnen extra kansen voor outsiders op de huursector worden gecreëerd. Actief zoeken belonen (fiche A4) kan meer kansen voor starters bieden.** Bij het verdelen van sociale huurwoningen kan gewerkt worden met een puntensysteem dat actief zoeken beloont (fiche A4) in plaats van alleen met inschrijfduur of met loting. Huishoudens die nog niet lang ingeschreven staan, maar wel snel een woning nodig hebben en actief zoeken zullen dan een betere kans maken op een woning. Dit kan jongeren helpen, die nu lastig aan een sociale huurwoning komen. Voor huishoudens met veel opgebouwde wachttijd wordt deze wachttijd iets minder waard.

**Daarnaast kan worden ingezet op het toewijzen van gereguleerde huurwoningen van private verhuurders aan de bijpassende inkomensgroepen (fiche A5), zodat er meer kansen voor lage- en middeninkomens komen.** Momenteel vallen private verhuurders niet in

elke gemeente onder de huisvestingsvergunningsplicht. Daar waar gemeenten wel regels stellen is dit vaak alleen voor nieuwbouw of voor grote private verhuurders.[124] De meeste private verhuurders kunnen zelf bepalen aan wie zij hun woning toewijzen, waardoor sociale- en middenhuurwoningen niet altijd terechtkomen bij lage- en middeninkomens. Door gemeenten die sturen op voorrang via de huisvestingsverordening te verplichten om ook een huisvestingsvergunning voor de private verhuur in te stellen (fiche A5) kan hierop worden gestuurd. Meer sturing op de toewijzing van woningen door het Rijk betekent minder vrijheid voor gemeenten om hierin lokale keuzes te maken. Meer regie vanuit het Rijk betekent daarmee een andere verhouding dan er nu bestaat tussen het Rijk en gemeenten ten opzichte van de toewijzing van woonruimte. Op dit moment is er vaak onvoldoende capaciteit bij gemeenten om een huisvestingsvergunning bij private verhuurders te handhaven. Dit moet worden opgelost alvorens de maatregel kan worden ingevoerd. Een huurregister (fiche B8) kan hierbij helpen door meer zicht te geven op private verhuurders.

## 3. Stimuleer woningdelen, splitsen en doorstroom

### Basispakket

**Zorg ervoor dat de ruimte in de bestaande voorraad beter wordt benut door woningdelen, splitsen en doorstroom te stimuleren waar mogelijk. Specifiek voor hospitaverhuur (fiche B4) en het splitsen van ouderenwoningen (fiche B5) zijn de afruilen beperkt.** In Nederland wonen veel huishoudens relatief ruim. Ook komen er steeds meer eenpersoonshuishoudens en vergrijst de bevolking, terwijl de woningvoorraad voor een groot gedeelte bestaat uit relatief grote eengezinswoningen.[125] Om deze ruimte beter te benutten kan worden ingezet op het stimuleren van hospitaverhuur (fiche B4). Er zijn huishoudens die geïnteresseerd zijn om een kamer te verhuren, maar dat nu niet doen vanwege de nadelen die kleven aan een huurder die in theorie voor onbepaalde tijd mag blijven. Door hier aanpassingen in te maken heeft de huurder minder zekerheid, maar komen er wel meer kamers beschikbaar die de woningnood helpen te verminderen. Daarnaast kan worden ingezet op het splitsen van woningen door woningcorporaties specifiek voor ouderen (fiche B5). Ouderen willen graag in hun vertrouwde omgeving blijven wonen, maar er is niet altijd geschikte woonruimte in de buurt. Woningcorporaties kunnen grotere woningen splitsen en geschikt maken voor ouderen, zodat zij meer opties krijgen om in de buurt door te stromen.

### Aanvullende maatregelen

**Vanuit het Rijk kan worden afgedwongen dat gemeenten splitsen en kamerverhuur vaker toestaan (fiche A6) en dat corporaties kamergewijze verhuur ook vaker gaan toepassen (fiche A7). Dit kan echter negatief uitpakken voor de leefbaarheid. Tot slot is het sturen op doorstroming (fiche A8) een optie.** Gemeenten stimuleren woningdelen en splitsen nog maar weinig. Om hier een impuls aan te geven, kan er vanuit het Rijk meer regie worden genomen zodat splitsen en kamergewijze verhuur (fiche A6) vaker worden toegestaan. Een landelijke eis hiervoor sluit echter niet altijd goed aan op de lokale context en in sommige gemeenten wordt ook specifiek ingezet op het tegengaan van splitsen en kamerverhuur vanwege leefbaarheidsoverwegingen. Ook betekent een landelijke eis dat de rolverdeling tussen Rijk en gemeenten op het gebied van woningvoorraadbeheer wordt geherdefinieerd. In fiche A6 wordt naast meer regie ook een aantal alternatieven beschreven waarbij gemeenten meer beleidsruimte behouden. Deze meer stimulerende maatregelen zijn sowieso goed om te nemen, maar zullen niet hetzelfde effect op de benutting opleveren als een landelijke eis. Indien kamerverhuur meer wordt

[124] Rigo (2025) Stand van de woonruimteverdeling.
[125] WoON2024 - Kernpublicatie.

toegestaan kan er ook worden ingezet op het maken van afspraken met corporaties (fiche A7), zodat de soepelere regels bij de gemeenten ook daadwerkelijk worden benut. Ook hier kan een afruil met leefbaarheid ontstaan. Corporaties zullen de vrijheid houden om zelf te bepalen waar ze meer kamers zullen verhuren, maar zullen wel aan een bepaald percentage of aantal moeten voldoen. Ten slotte kan om de ruimte in de woningvoorraad beter te benutten ook worden ingezet op het stimuleren van doorstroom. Dit kan door doorstromers voorrang te geven bij woningverdeling en door huishoudens met bepaalde kenmerken (grote huishoudens of huishoudens met een persoon met een handicap) een doelgroepencontract te geven (fiche A8). Ook hier betekent meer sturing vanuit het Rijk dat gemeenten minder lokale vrijheid hebben om lokaal te kiezen welke groepen voorrang zouden moeten krijgen.

**Aanpalende onderzoeken:**

- *IBO ouderenzorg (2022)* bevat fiches voor onder andere geclusterde of collectieve woonvormen voor ouderen, een regiovisie waarin wonen, welzijn en zorg wordt gecombineerd, ondersteuning bij doorstroom voor ouderen.
- *IBO vereenvoudiging sociale zekerheid (2022)* bevat fiches voor het afschaffen van de kostendelersnorm en een geïndividualiseerde AOW.

## 4. Benut het bestaande instrumentarium voor leefbaarheid beter

### Basispakket

**Maak meer gebruik van het bestaande instrumentarium (fiche B7) om de leefbaarheid in wijken te vergroten.** Er zijn veel instrumenten die kunnen worden ingezet om de leefbaarheid in wijken te vergroten.[126] Vanwege onbekendheid met de instrumenten of een beperkte capaciteit om de instrumenten in te zetten gebeurt dit nog onvoldoende. Door vanuit het Rijk gemeenten en woningcorporaties hier meer bij te ondersteunen kan er beter gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die er al zijn. Hierbij behouden gemeenten en corporaties wel de vrijheid om te kiezen welke instrumenten zij inzetten, zodat deze goed aansluiten bij de lokale context. Dit IBO richt zich op de instrumenten binnen het woondomein, maar er zijn ook instrumenten binnen het sociale domein, de zorg en het onderwijs, die een grote impact op leefbaarheid kunnen hebben.

### Aanvullende maatregelen

**Corporaties kunnen gestimuleerd worden om de vrije toewijzingsruimte (fiche A9) vaker te gebruiken, zodat er gemengdere wijken ontstaan. Dit betekent wel dat er minder woningen naar lagere inkomens gaan.** Een van de bestaande instrumenten die weinig wordt benut is de vrije toewijzingsruimte. Indien de wens is om meer te doen dan het ondersteunen van gemeenten en corporaties kan meer dwingender worden ingezet op het gebruik van de vrije toewijzingsruimte. Met dit instrument kunnen corporaties ervoor zorgen dat er meer draagkrachtige bewoners in een wijk met leefbaarheidsproblemen en veel kwetsbare bewoners komen te wonen. Woningcorporaties doen dit vaak niet, omdat zij het belangrijker vinden om de lagere inkomens te huisvesten. Daarnaast leidt het toewijzen van woningen aan meer draagkrachtige bewoners in een bestaande wijk niet altijd tot verbetering van de leefbaarheid. Het kan ook juist de sociale cohesie verstoren. Er moet daarom gericht worden gekeken wanneer dit instrument het beste kan worden ingezet.

[126] Zie bijlage 2 voor een overzicht van het bestaande instrumentarium. Hierin is aangegeven welke instrumenten bijdragen aan leefbaarheid.

**Aanpalende onderzoeken:**

- *Commissie Sociaal minimum (2023)* pleit voor een brede benadering van bestaanszekerheid waar naast voldoende inkomen ook een goede gezondheid, betaalbare en duurzame huisvesting, werk dat loont, een adequate opleiding, gezonde sociale relaties en een zinvol leven bij horen.
- *SCP Solidariteit op het gebied van wonen* (2024) constateert dat het woonsysteem abstract, complex en onpersoonlijk is en dat dit de solidariteit schaadt. De kloof tussen burgers en het systeem moet worden verkleind met een helder verhaal en meer duidelijkheid over de rol van burgers. Ook moet er ruimte zijn voor initiatieven van burgers, bijvoorbeeld via wooncoöperaties.

## 5. Harmoniseer beleid en zorg voor meer inzicht in de huursector

### Basispakket

**Om het huurbeleid minder complex te maken helpt het om de systematiek van de jaarlijkse huurverhoging gelijk te trekken (fiche B8). Ook is het nodig dat er meer zicht komt op de huursector middels een huurregister (fiche B2).** Er gelden verschillende regels voor huurverhogingen in de verschillende huursegmenten. Met fiche B8 kunnen de verschillende methoden om de jaarlijkse huurverhoging vast te stellen in de sociale huur, middenhuur en vrije sector gelijk worden getrokken. Ook is het van belang dat er meer zicht komt op de huursector. Vooral over de private huursector is nu veel onbekend. Hierdoor hebben gemeenten moeite met het handhaven van bestaande regelgeving (bijvoorbeeld de Wet betaalbare huur en de Wet goed verhuurderschap) en is het sturen op de private voorraad beperkt mogelijk. Met een huurregister (fiche B2) worden alle huurwoningen geregistreerd waardoor het makkelijker wordt om beleid uit te voeren, te handhaven en te evalueren. Invoeren van een huurregister betekent wel dat verhuurders gegevens zullen moeten aanleveren, wat een verhoging van de administratieve lasten met zich meebrengt.

### Aanvullende maatregelen

**Er kan ook worden gekozen om verder te gaan met het harmoniseren van beleid en regels (fiche A10). In gemeenten gelden allerlei verschillende voorrangsregels. Dit beperken betekent wel minder beleidsvrijheid voor gemeenten.** Door voorrangsregels te harmoniseren is het voor huurders en verhuurders duidelijker waar ze aan toe zijn. Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting zet al stappen in deze richting door bijvoorbeeld landelijk bepaalde urgentiecategorieën in te voeren. Voor verhuurders scheelt dit ook in de administratieve lasten, doordat ze niet in elke gemeente waarin ze verhuren met andere regels te maken krijgen. Tegelijkertijd verschillen de woningvoorraad, behoeftes en problemen ook per gemeente. Hierdoor is het complex om op landelijk niveau vast te stellen wat de meest passende regels zijn. Het harmoniseren van de voorrangsregels betekent een flinke inperking in de beleidsvrijheid van gemeenten en is daarmee een herdefiniëring van de verhouding tussen het Rijk en gemeenten.

**Aanpalende onderzoeken:**

- *SEO Complexiteit van vereenvoudiging (2025)* laat zien dat het lastig is om complexiteit te reduceren. Om vereenvoudiging mogelijk te maken helpt een duidelijke beleidstheorie en is het nodig om beleid te monitoren en evalueren.

## 6. Verminder de fiscale stimulering van de koopsector en reduceer niet-gebruik in de huurtoeslag

### Basispakket

**Om het functioneren van de woningmarkt in zijn geheel te verbeteren kan de fiscale stimulering van de koopsector worden afgebouwd (fiche B10).** De stimulering in de koopsector leidt ertoe dat markthuren hoger liggen en dat, zonder de hulp van de overheid, meer huurders in de knel komen. Huurders met een middeninkomen krijgen bovendien geen huurtoeslag en ook geen ondersteuning van de eigen woning. Door de fiscale stimulering af te bouwen ontstaat er meer gelijkheid tussen deze groep en kopers. Ook kan het aantrekkelijker worden om te investeren in huurwoningen. Deze maatregel nemen in de koopsector heeft dus een positieve uitwerking voor de huursector. Het verminderen van de fiscale stimulering van de koopsector heeft tevens de voorkeur boven het verlagen van de belastingdruk op verhuurd vastgoed ten opzichte van ander vermogen. Belastingheffing op vastgoed en grond is minder verstorend dan op arbeid of ander (mobiel) vermogen.[127] Het ligt daarom niet voor de hand verhuurd vastgoed lager te belasten dan ander vermogen.

**Daarnaast moet worden blijven ingezet op het reduceren van niet-gebruik van de huurtoeslag (fiche B11).** Betaalbaarheidsproblemen worden bij een gedeelte van de huurders veroorzaakt doordat ze geen huurtoeslag aanvragen, terwijl ze daar wel recht op hebben. Het is daarom van belang dit zoveel mogelijk te reduceren. Tegelijkertijd wordt hier al langere tijd op ingezet en blijkt het in de praktijk lastig om sommige groepen te bereiken. Voor hen zal uiteindelijk vooral een stelselwijziging effect hebben. Het toeslagenstelsel is in dit IBO niet meegenomen, omdat daar andere trajecten op lopen.

**Aanpalende onderzoeken:**

- *Bouwstenen (2024), BMH (2020) en IBO Vermogen (2022):* De eigenwoningregeling is als beperkt doelmatig en doeltreffend geëvalueerd. Afbouwen van subsidies op het eigenwoningbezit zorgt voor een gelijker speelveld tussen huur en koop en speelt veel geld vrij voor (bijvoorbeeld) volkshuisvestelijke taken.
- Toekomst toeslagen (2024) bevat fiches om het toeslagensysteem te veranderen als fiches om de huurtoeslag te vereenvoudigen.

### Randvoorwaarden voor succesvol huurbeleid

**Om bovenstaande oplossingsrichtingen succesvol door te voeren zijn een aantal randvoorwaarden van belang. Ten eerste helpt het hebben van een heldere langjarige visie op de huursector.** De overheid schept kaders en moet duidelijk maken waar zij op lange termijn heen wil, gegeven de doelen van betaalbaarheid, leefbaarheid en kwaliteit. Het beleid in de

[127] Mirrlees (2011) Tax by design. Cnossen & Jacobs (2019) Ontwerp voor een Beter Belastingstelsel.

huursector is de afgelopen jaren veel gericht geweest op het oplossen van problemen in het hier en nu, en er is minder aandacht geweest voor de effecten op de langere termijn. Hierdoor kan het behalen van een bepaald doel op korte termijn, bijvoorbeeld meer betaalbaarheid voor de zittende huurder, ten koste gaan van het realiseren van meer huurwoningen en de kwaliteit van huurwoningen op langere termijn. Ook kan het veelvuldig schuiven van politieke ambities de huursector schade toebrengen. De (huur)woningmarkt is een voorraadmarkt. Dit betekent dat aanpassingen in beleid of regelgeving pas na verloop van tijd merkbare effecten hebben. Hierdoor is het verstandig om na fundamentele keuzes de koers langere tijd vast te houden (ook als de samenstelling van het kabinet wijzigt) en niet te snel in te grijpen zonder dat de effecten van het huidige beleid duidelijk zijn.

**Het helder (her)definiëren van de rollen van Rijk, gemeenten, corporaties en private partijen biedt richting en stabiliteit voor de lange termijn.** Om vast te kunnen houden aan de langjarige visie is het van belang dat er bestuurlijke helderheid bestaat over wie waarvoor aan de lat staat – en wie niet. Alleen dan ontstaat een stabiel speelveld waarin partijen durven investeren en samenwerken aan de opgaven voor de lange termijn. In de bovenstaande aanbevelingen is bij maatregelen aangegeven wat dit betekent voor de rollen van de verschillende betrokken partijen. Het is belangrijk dat dit wordt geïntegreerd in een bredere en bewuste definiëring van de rollen.

**Concreet betekent dit ten eerste dat helder moet worden gemaakt wat de verhouding en de rolverdeling is tussen het Rijk en gemeenten.** Het Rijk en de gemeenten beïnvloeden via regels, randvoorwaarden en afspraken het handelen van marktpartijen, corporaties en huurders. Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid voor het sturen op huisvesting in belangrijke mate bij gemeenten, terwijl het Rijk vooral een faciliterende en kader stellende rol vervult. Dit vooral vanuit de gedachte dat gemeenten zelf het beste zicht hebben op de lokale situatie en de problematiek van wijk tot wijk kan verschillen. De verhouding tussen het Rijk en gemeente is een belangrijke afweging in het definiëren van rollen. Meer centrale sturing vanuit het Rijk kan bevorderlijk zijn voor de eenvoud en eenduidigheid, maar gaat onherroepelijk ten koste van de mogelijkheden voor maatwerk op gemeentelijk niveau.

**Bij woningcorporaties moet duidelijk worden vastgelegd wat hun rol is ten aanzien van betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit.** De woningcorporaties handelen zonder winstoogmerk en zetten zich ten volle in voor de (betaalbare) volkshuisvesting. Dit maakt het aantrekkelijk om corporaties extra rollen en taken te geven, waardoor zij overvraagd worden op de drie doelen. Bij corporaties gelden echter ook de fundamentele economische afruilen. Geld dat besteed wordt aan het een kan niet ook aan het ander besteed worden. Huurprijsregulering gericht op korte termijn betaalbaarheid heeft vaak negatieve gevolgen voor lange termijn investeringscapaciteit. En meer inzet van corporaties op leefbaarheid, gaat zonder extra geld ten koste van betaalbaarheid of de investeringscapaciteit. Duidelijkheid over de focus van corporaties is noodzakelijk. Daarbij moet ook een keuze worden gemaakt over de mate van beleidsvrijheid die individuele corporaties houden om eigen keuzes te maken.

**Private verhuurders verhuren alleen wanneer dat rendeert, hier dient bij het maken van beleid rekening mee te worden gehouden.** Private verhuurders vervullen een essentiële rol in een goed functionerende huursector. Hun kapitaal is noodzakelijk voor het creëren van voldoende aanbod aan huurwoningen. Van hen mag worden verwacht dat zij nette huurwoningen aanbieden en huurdersrechten respecteren. Anders dan woningcorporaties zijn zij echter niet verplicht actief te zijn op de huurwoningmarkt. Zij kunnen er dus ook voor kiezen om hun woningen te verkopen

en in plaats daarvan te investeren in commercieel- of buitenlands vastgoed of helemaal buiten de vastgoedsector.

**Tot slot moeten ambitie en middelen realistisch op elkaar afgestemd zijn.** Investeren in volkshuisvesting vraagt om serieuze financiële inzet, zeker wanneer betaalbaarheid centraal staat. Hoewel geld niet alle knelpunten oplost, kan het wel helpen om keuzes minder scherp te maken. Wie de huren wil verlagen of de toegang tot betaalbare woningen wil vergroten, zal ook bereid moeten zijn daar financiële ruimte voor vrij te maken – met gevolgen voor wat er op andere beleidsterreinen nog mogelijk is. Bovendien is het belangrijk om helder te zijn over wat beleidsdoelen daadwerkelijk kosten. Een geloofwaardig volkshuisvestingsbeleid vraagt dan ook niet alleen om inhoudelijke richting, maar ook om een bijpassende financiële onderbouwing.

# Bijlagen

BIJLAGE 1

# Tijdlijn van beleid

| JAAR | MAATREGEL | TOELICHTING |
|---|---|---|
| 2013 | Wijzigingswet Leegstandwet | Deze wet wijzigt de Leegstandwet en beoogt de tijdelijke verhuur van gebouwen en woningen in het kader van die wet te vergemakkelijken en de mogelijkheden om te komen tot tijdelijke verhuur te verruimen. Hierdoor kan tijdelijke verhuur vaker een oplossing vormen in situaties waarin eigen bewoning, reguliere verhuur dan wel verkoop op afzienbare termijn niet tot de mogelijkheden behoort. |
| 2013 | Huurverhoging op grond van inkomen ter bevordering van doorstroming | Deze wet strekt ertoe een extra huurverhoging mogelijk te maken voor huurders van een gereguleerde huurwoning met een inkomen tussen € 33.614 en € 43.001 per jaar met een bedrag ter hoogte van maximaal het inflatiepercentage plus 2% . Voor huurders van een gereguleerde woning met een huishoudinkomen van meer dan € 43 000 wordt een maximale huurprijsstijging van inflatie plus maximaal 5 procentpunt toegestaan. |
| 2013 | Invoering verhuurderheffing | De verhuurdersheffing is ingevoerd om woningcorporaties te dwingen zich te richten op kerntaken. De heffing geldt voor verhuurders die meer dan 50 woningen verhuren in de sociale sector. De heffing wordt berekend over de waarde van sociale huurwoningen. |
| 2014 | Huisvestingswet | Met de Huisvestingswet kunnen gemeenten sturen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad. Gemeenten kunnen een huisvestingsverordening opstellen waar regels over toewijzing en de samenstelling van de woonvoorraad in kunnen worden geregeld. Dit maakt woonruimteverdeling een meer lokale aangelegenheid. |
| 2014 | Modernisering en vereenvoudiging werkwijze huurcommissie | De maatregelen in deze wet betreffen de vereenvoudiging van:<br>- de legesregeling bij de huurcommissie<br>- de huurprijsregeling indien een zogenaamde all-in prijs is overeengekomen;<br>- de beoordeling van de servicekosten door de huurcommissie;<br>- de beoordeling van onderhoudsgebreken door de huurcommissie;<br>- de zogenaamde rappelprocedure inzake de huurverhoging. |

| | | |
|---|---|---|
| 2014 | Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek | Deze wet is een wijziging van de Wbmgp en bevat aanvullend instrumentarium dat onder meer voorziet in (extra) mogelijkheden om ongewenste woningvorming tegen te gaan, om malafide pandeigenaren aan te pakken en om de gebiedsaanwijzing maximaal viermaal te verlengen met telkens een periode van vier jaar. |
| 2015 | Herziening Woningwet 2015 | De kerngedachte van de Woningwet 2015 is dat woningcorporaties zich moeten bezighouden met de kerntaak inhoudende sociale huisvesting. Wanneer de woningcorporatie zich bezig wil houden met andere taken dan de kerntaak (niet-DAEB-taken) dit alleen mag onder strikte voorwaarden. Ook wordt de Autoriteit Woningcorporaties (AW) opgericht om toezicht te houden op de sector. Daarnaast gaan woningcorporaties, gemeenten en huurders samen prestatieafspraken maken over het beleid van de komende jaren (bijvoorbeeld ten aanzien van de bouw van nieuwe sociale huurwoningen). |
| 2015 | WOZ-waarde in het WWS | In 2015 zijn de zogeheten "schaarstepunten" en enkele andere variabelen in het WWS vervangen door de WOZ-waarde, met het idee dat de WOZ-waarde de consumentenvoorkeur voor locatie beter weerspiegelt. Het idee was dat de WOZ-waarde bij introductie gemiddeld niet meer dan 25% van het totaalaantal WWS-punten zou bedragen. |
| 2016 | Passend toewijzen | Passend toewijzen houdt in dat woningcorporaties aan ten minste 95% van de huishoudens met recht op huurtoeslag een woning moeten toewijzen onder aftoppingsgrens (circa € 600, met differentiatie naar een- en meerpersoonshuishoudens). |
| 2016 | Bevriezing liberalisatiegrens | De liberaliseringsgrens was tussen 2015 en 2018 bevroren. Deze bevriezing was een maatregel van de overheid met als doel om de ruimte voor de vrije huursector te vergroten en tegelijkertijd de betaalbaarheid van de sociale huursector te verbeteren. Vanaf 2018 wordt de liberalisatiegrens weer jaarlijks geïndexeerd. |
| 2016 | Wet doorstroming huursector 2015/ invoering tijdelijke huurcontracten | Met deze wet wordt onder meer beoogd de flexibiliteit op de huursector te bevorderen, waardoor er een impuls wordt gegeven aan een betere doorstroming op de huurwoningmarkt. Een belangrijke maatregel van deze wet is het introduceren van de mogelijkheid om een woning tijdelijk te verhuren. |
| 2017 | Middenhuur in het bestemmingsplan | Gemeenten krijgen de mogelijkheid om in bestemmingsplannen naast de categorieën sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap ook geliberaliseerde woningen voor middenhuur als een aparte categorie aan te wijzen. Op deze manier kan een |

| | | |
|---|---|---|
| | | gemeente eisen dat van de te bouwen woningen een bepaalt percentage middenhuur is. |
| 2018 | Nationale Woonagenda | Het Rijk heeft in 2018 met gemeenten, provincies, marktpartijen en corporaties de Nationale Woonagenda ondertekend. De afspraken moeten ertoe leiden dat er jaarlijks gemiddeld 75.000 woningen worden gebouwd. In het plan is aandacht voor drie punten: het versnellen van de woningbouw, het beter benutten van de bestaande woningvoorraad en de betaalbaarheid van het wonen. |
| 2018 | Sociaal Huurakkoord | Aedes en de Woonbond sloten het Sociaal Huurakkoord welke een gematigde huurontwikkeling voor sociale huurwoningen beoogt. Een van de afspraken hieruit is dat de huur van sociale huurwoningen van woningcorporaties de komende jaren gemiddeld met niet meer wordt verhoogd dan het inflatiepercentage. |
| 2019 | Woondeals | In 2019 zijn het Rijk, provincies en gemeenten gestart met het tekenen van woondeals. Deze woondeals bevatten afspraken over waar, hoeveel en voor wie gebouwd gaat worden en moet bijdragen aan een evenwichtige verdeling tussen en binnen gemeenten van het type woningen. Het aantal regio's waarin woondeals zijn gesloten is in 2022 en 2023 verder uitgebreid. In die jaren zijn er in totaal 35 woondeals gesloten. |
| 2019 | Woningbouwimpuls | De regering stelt in 2019 € 1 miljard beschikbaar middels de Wbi voor de bouw van ten minste 65.000 betaalbare woningen in regio's waar de schaarste het grootst is. |
| 2019 | Verdere modernisering van de Huurcommissie en introductie van een verhuurderbijdrage | Deze wet heeft als doel om de positie van de Huurcommissie verder te verstevigen door de taken van de Huurcommissie uit te breiden. Geschillen die voortvloeien uit klachten van huurders over de door de verhuurders geleverde producten en verrichte diensten worden aan de onderwerpen die aan de Huurcommissie kunnen worden voorgelegd, toegevoegd. Naast uitbreiding van taken bevat het voorstel ook voorstellen voor herziening van de financieringsstructuur waarmee de bijdrage van verhuurders wordt vergroot. |
| 2020 | Wijziging Wet op de huurtoeslag | In deze wet komen de maximale inkomensgrenzen te vervallen waardoor de huurtoeslag bij een stijging van het inkomen geleidelijk en over een langer inkomenstraject wordt afgebouwd. De wet zorgt ervoor dat iemand niet langer, door een kleine stijging van het inkomen, direct het recht op huurtoeslag verliest. |
| 2020 | Heffingsvermindering nieuwbouw | Er wordt vanaf 2020 jaarlijks € 100 miljoen (tien jaar lang) beschikbaar gesteld voor een vermindering van de verhuurderheffing voor de bouw van woningen met een huur onder de laagste aftoppingsgrens van de huurtoeslag in regio's waar de druk op de woningmarkt |

| | | |
|---|---|---|
| | | het grootst is en een tijdelijke vrijstelling voor tijdelijke woningen die gerealiseerd worden in de periode 2020–2024. |
| 2020 | Wet maatregelen middenhuur | De Wet maatregelen middenhuur is heeft als doel om het aanbod aan middenhuur te vergroten. Met deze Wet wordt verduidelijkt dat gemeenten in huisvestingsordening ook middenhuurwoningen kunnen toewijzen. Daarnaast wordt de markttoets voor woningcorporaties vereenvoudigd, waardoor zij makkelijker woningen in het middensegment kunnen bouwen. |
| 2021 | Opschorting markttoets | De markttoets wordt voor drie jaar opgeschort, om de inzet van niet-DAEB-middelen van woningcorporaties te stimuleren. |
| 2021 | Huurbevriezing sociale sector | De jaarlijkse maximale huurverhoging in het sociale segment wordt voor het jaar 2021 vastgesteld op 0%. Dit betekent dat de huren in de sociale sector in 2021 niet kunnen worden verhoogd. |
| 2021 | Eenmalige huurverlaging | Huishoudens in een sociale huurwoning hebben recht op een eenmalige huurverlaging, als ze relatief te duur wonen. Het gaat hierbij om huishoudens met een inkomen onder de inkomensgrenzen voor passend toewijzen én een huurprijs boven de voor hen geldende aftoppingsgrens. Zij krijgen eenmalig recht op huurverlaging naar die aftoppingsgrens. |
| 2021 | Verhoging OVB beleggers | Het algemene tarief van de OVB (deze geldt voor niet-eigenbewoning en niet-woningen) gaat omhoog naar 8%. Doorstromers blijven 2% betalen. Voor starters (onder een bepaald leeftijdsgrens en tot een bepaalde koopprijs) wordt het tarief verlaagd naar 0%. |
| 2021 | Wet toeristische verhuur | Gemeenten krijgen de mogelijkheid om maatregelen te nemen om toeristische verhuur te beperken in geval van schaarste of leefbaarheidsproblematiek. Bijvoorbeeld door een maximum in te stellen op het aantal nachten dat mag worden verhuurd. |
| 2021 | Maximering jaarlijkse huurprijsstijging vrije huursector | De jaarlijkse huurverhoging in het vrije huursegment gemaximeerd op CPI+1%-punt. Deze maximering geldt tot mei 2024. |
| 2022 | Differentiatie DAEB-inkomensgrenzen | Sinds 1 januari 2022 is het mogelijk om de DAEB-inkomensgrens voor toewijzing van DAEB-woningen van woningcorporaties te differentiëren voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens. |
| 2022 | Inkomensafhankelijke huurverhoging | Verhuurders kunnen huurders met een hoog (midden)inkomen in een sociale huurwoning een hogere huurverhoging van maximaal € 50 of € 100 geven. Daarmee kunnen ze aan huishoudens met een hoger (midden)inkomen sneller een huur vragen die beter past bij de kwaliteit van de woning. Het WWS-maximum mag nooit worden overschreden. |

| | | |
|---|---|---|
| 2022 | Wijziging Woningwet | Corporaties, huurdersorganisatie en gemeenten krijgen meer ruimte om aan de slag met het toewijzen en verduurzamen van (gereguleerde) huurwoningen en de leefbaarheid. Zo vervalt het maximum investeringsbedrag voor leefbaarheid, mogen corporaties bij het verduurzamen van hun bezit de direct betrokken particuliere eigenaren ontzorgen en wordt de gemeentelijke woonvisie verplicht. Ook zijn er aanpassingen in het passend toewijzen, de tijdelijke huurcontracten voor flexwoningen en de vrije toewijzingsruimte voor vrijkomende huurwoningen. |
| 2022 | Nationale prestatieafspraken | Afgesproken is dat de maximale huurverhoging voor elke individuele huurder gelijk is aan de cao-loonontwikkeling en daarmee ook aan de stijging van uitkering in de jaren 2023-2025. De in 2022 sterk oplopende inflatie maakte het noodzakelijk om te komen tot de nieuwe systematiek. Voor corporaties geldt een huurquote van cao-loonontwikkeling minus 0,5 procentpunt. In deze afspraken is ook opgenomen dat corporaties in 2028 hun bezit hebben verduurzaamd tot minimaal label D. |
| 2022 | Wet opkoopbescherming | Gemeenten krijgen de mogelijkheid om tegen te gaan dat goedkope en middeldure koopwoningen worden opgekocht voor de verhuur, in het geval van schaarste of leefbaarheidsproblematiek. In feite komt de opkoopbescherming erop neer dat de door de gemeente aangewezen woningen enkel mogen worden gekocht voor eigen bewoning. |
| 2022 | WOZ-cap in het WWS | Met name in Amsterdam en Utrecht bedroeg de WOZ-waarde veel meer dan 25%, waardoor woningen in die steden veelal geliberaliseerd konden worden enkel door de hoge WOZ-waarde. Door de cap mag de WOZ-waarde van woningen met meer dan 142 punten (het vrije huursegment) maximaal 33% meetellen voor de puntenwaardering. |
| 2023 | Overbruggingsregeling box 3 | Voor de vermogenscategorieën sparen en beleggen (waaronder beleggen in vastgoed) geldt een eigen forfait, om zo goed mogelijk aan te sluiten bij het werkelijk behaalde rendement. Dit geldt als overbrugging totdat er belasting kan worden geheven op werkelijk rendement. |
| 2023 | Verhoging OVB beleggers | Het algemene tarief van de OVB (deze geldt voor niet-eigenbewoning en niet-woningen) gaat omhoog naar 10,4%. |
| 2023 | Afschaffen verhuurderheffing | De in 2013 ingevoerde verhuurderheffing is afgeschaft. |
| 2023 | Gerichte huurverlaging | Huurders met een gezamenlijk huishoudensinkomen van maximaal 120% van het sociaal minimum komen in aanmerking voor een huurverlaging voor een sociale |

| | | |
|---|---|---|
| | | huurwoning van een woningcorporatie op het moment dat zij een huurprijs van meer dan € 575,03 betalen. |
| 2023 | Aanpassing Maximering huurverhoging vrije sector | In 2023 is de toegestane jaarlijkse huurverhoging in de vrije sector vastgesteld op maximaal 4,1%. Voorheen was de inflatie (+1%) nog leidend, maar in de nieuwe situatie is ook de gemiddelde loonstijging een bepalende factor. De wijziging betekent dat vanaf 1 januari de maximale huurstijging in de vrije sector gekoppeld is aan de CAO-loonontwikkeling, indien deze lager is dan de inflatie (CPI). |
| 2023 | Wet goed verhuurderschap | De wet geeft duidelijkheid aan verhuurders en verhuurbemiddelaars en biedt huurders bescherming: wat mag en wat mag niet? Gemeenten kunnen een verhuurvergunning instellen en een vergunning voor een verhuurder intrekken op het moment dat deze zich herhaaldelijk niet aan de regels houdt. |
| 2023 | Recht op huurtoeslag voor Oekraïense ontheemden | Deze wet wijzigt de Wet op de huurtoeslag waarmee voor Oekraïense ontheemden voor de duur van hun tijdelijke bescherming in Nederland het recht op huurtoeslag wordt gecreëerd. |
| 2024 | Wet Huurbescherming weeskinderen | Met deze wet krijgen jongvolwassenen die hun ouders verloren zijn en wonen in een corporatiewoning het recht om in de ouderlijke woning te blijven wonen tot en met hun 27e levensjaar. |
| 2024 | Wijziging Huisvestingswet 2014 | De nieuwe Huisvestingswet 2014 geeft gemeenten ruimere bevoegdheden om bepaalde woningen in de gemeente toe te wijzen aan specifieke woningzoekenden. Zo geeft deze wet gemeenten de mogelijkheid bij de helft van de beschikbare huurwoningen en nieuwbouw koopwoningen tot de betaalbaarheidsgrens (in 2024: € 390.000) voorrang geven aan mensen met een economische, maatschappelijke of lokale binding met de gemeente. Daarnaast kunnen zij bepaalde beroepen, zoals leraren, verpleegkundigen en politieagenten, aanmerken als cruciaal, waardoor die beter geholpen worden bij het vinden van een woning. |
| 2024 | Afschaffing markttoets | De markttoets voor woningcorporaties wordt afgeschaft. |
| 2024 | Verlenging maximering jaarlijkse huurprijsstijging vrije huursector | Door deze verlenging is de jaarlijkse huurverhoging in het vrije huursegment gemaximeerd op de laagste van CAO+1%-punt en CPI+1%-punt. Deze verlenging geldt tot en met 2029. |
| 2024 | Wet betaalbare huur | Met de wet betaalbare huur worden twee wijzigingen doorgevoerd:<br><br>1. De liberalisatiegrens wordt verhoogd naar 187 punten. Dit betekent dat voor woningen tot en met 186 punten (€ 1.157,95) de maximale huurprijs wordt bepaald door het WWS. Wel |

| | | |
|---|---|---|
| | | wordt ook het WWS gemoderniseerd, zodat deze beter aansluit bij de kwaliteit van middenhuurwoningen (o.a. het energielabel, de WOZ-waarde en de buitenruimte wegen zwaarder mee).<br>2. Het WWS wordt dwingend in plaats van afdwingbaar. Gemeenten kunnen handhaven op het vragen van een te hoge huurprijs. |
| 2024 | Wet vaste huurcontracten | Deze wet maakt vaste huurcontracten weer de norm. Enkel in bepaalde uitzonderingsgevallen kan een verhuurder gebruik maken van een tijdelijk contract. |
| **Geplande wijzigingen** | | |
| 2025 | Wet versterking regie op de volkshuisvesting | Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting zorgt ervoor dat overheden weer kunnen sturen op hoeveel, waar en voor wie zij gaan bouwen. Het Rijk, provincies en gemeenten kunnen zo de regie hernemen op de volkshuisvesting en de woningbouwopgave in het bijzonder. Met deze wet krijgen gemeenten onder meer de verplichting om een huisvestingsverordening vast te stellen met ten minste een urgentieregeling, met als doel gelijke kansen voor de bij wet aan te wijzen urgent woningzoekenden. |
| 2025 | Wijziging huurtoeslag ter verbetering van de koopkracht en vereenvoudiging van de regeling | De koopkracht van huurtoeslagontvangers wordt verbeterd door een verlaging van de eigen bijdrage. Verder wordt het systeem vereenvoudigd door uit te gaan van nog maar twee in plaats van vier huishoudtypen; daardoor gaan in het bijzonder meerpersoonshuishoudens erop vooruit. Ten slotte wordt de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag (hoe hoger het inkomen hoe lager de toeslag) gelijkmatiger om te voorkomen dat een stijging van het bruto-inkomen per saldo leidt tot een daling van het besteedbaar inkomen. |
| 2025 | Wet modernisering servicekosten | Het doel van de herziening van de wet is om ervoor te zorgen dat de huurder beter wordt beschermd tegen verhuurders die ten onrechte servicekosten in rekening brengen of servicekosten rekenen die geen relatie hebben met de daadwerkelijk gemaakte kosten. Verder is het doel om meer duidelijkheid te verschaffen over wat als servicekosten kan worden gerekend. |
| 2026 | Wetsvoorstel vereenvoudiging huurtoeslag | De huurtoeslag wordt, in aanvulling op de bovenstaande wijziging, verder vereenvoudigd, zodat mensen beter begrijpen waar ze aan toe zijn, minder gegevens hoeven aan te leveren en de uitvoering simpeler wordt.<br>De volgende veranderingen worden aangekondigd:<br>- Afschaffen van de maximumhuurgrenzen als voorwaarde voor het ontvangen van huurtoeslag. Hiermee wordt het bereik van de huurtoeslag verbreed en worden meer huurders |

| | | |
|---|---|---|
| | | met een laag inkomen maar te hoge huur geholpen bij de betaalbaarheid van hun woonlasten.<br>- Het afschaffen van subsidiëring van servicekosten. De kale huurprijs wordt bepalend.<br>- Verlagen van de leeftijdsgrens om voor volledige huurtoeslag in aanmerking te komen van 23 jaar naar 21 jaar. |
| 2026 | Wijziging Wet hospitaverhuur | Er is een wetswijziging in voorbereiding om hospitaverhuur aantrekkelijker te maken. |
| 2026 | Verlaging OVB beleggers | Het algemene tarief van de OVB (deze geldt voor niet-eigenbewoning en niet-woningen) gaat omlaag naar 8%. |
| 2028 | Box 3 werkelijk rendement | Naar verwachtging kan de belastingdienst in 2028 het vermogen in box 3 belasten op basis van werkelijk rendement. |
| 2029 | Minimum energieprestatie-eisen huurwoningen | Het kabinet heeft aangekondigd per 2029 minimum energieprestatie-eisen voor huurwoningen te introduceren in het Bouwbesluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit houdt in dat alle verhuurders, dus ook private verhuurders, op 1 januari 2029 hun woningen minimaal verbeterd moeten hebben tot label D. Doen zij dit niet, dan kan de gemeente vanaf 1 januari 2029 handhaven om ervoor te zorgen dat verhuurders de huurwoning verbeteren naar tenminste label D. |
| ? | Aanpassing Leegstandwet | Naar aanleiding van de evaluatie is in een Kamerbrief van 20 december 2024 aangekondigd dat de leegstandwet gewijzigd zal worden op basis van de aanbevelingen uit de evaluatie. |
| ? | Wet toekomstbestendige Huurcommissie | Een wetsvoorstel dat wijzigingen voorstelt om de werking van de Huurcommissie te verbeteren waarmee huurders en verhuurders beter kunnen worden geholpen om conflicten op te lossen zonder dat een dure en tijdrovende gang naar de rechter nodig is. |

BIJLAGE 2

# Overzicht instrumentarium gemeenten en corporaties

| INSTRUMENT /WET | ONDERDELEN | WAT HOUDT HET IN? | WAARVOOR KAN DE MAATREGEL WORDEN INGEZET? |
|---|---|---|---|
| **Instrumentarium gemeenten** | | | |
| Huisvestingswet 2014 | Woonruimte-verdeling (huisvestings-verordening) | Via de Huisvestingsverordening kan de gemeente sturen op het verdeelmodel en de volgorde waarin woningzoekenden vergunningplichtige woonruimte krijgen toegewezen. Daarnaast kan zij regels stellen over hoe vergunningplichtige woonruimte wordt bekendgemaakt en beschikbaar gesteld, en over het inschrijfsysteem voor woningzoekenden.<br><br>Een gemeente kan alleen woningen vergunningplichtig maken wanneer zij kan aantonen dat er sprake is van schaarste aan woonruimte die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. Gemeenten moeten vervolgens in de verordening aangeven tot welke prijsgrens woningen vergunningplichting zijn. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld ervoor kiezen om alleen sociale huurwoningen aan te wijzen, of zowel sociale- als middenhuurwoningen. Ook kan er onderscheid gemaakt worden tussen woningen van corporaties en private verhuur.<br><br>Als onderdeel van het verdeelmodel kan de gemeente regionale of lokale bindingseisen te hanteren, waarmee voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden met economische of maatschappelijke binding. Ook mogen gemeenten vitale beroepen zoals leraren, verpleegkundigen en hulpverleners aanmerken als cruciaal, zodat deze woningzoekenden ook voorrang kunnen krijgen bij het vinden van een woning. | Toewijzing |
| | Urgentieregeling (huisvestings-verordening) | De Huisvestingswet 2014 biedt de mogelijkheid een urgentieregeling op te stellen, waarin zij regelt dat voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die dringend woonruimte nodig hebben.[128] | Toewijzing |

[128] Het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting zorgt ervoor dat alle gemeenten gaan bijdragen aan de huisvesting van urgent woningzoekenden. Dit wetsvoorstel verplicht namelijk alle gemeenten om een huisvestingsverordening vast te stellen waarin in ieder geval een urgentieregeling is opgenomen.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Woonruimte-voorraadbeheer (huisvestings-verordening) | Een gemeente kan via de Huisvestingsverordening ook sturen op wijzigingen van de woonruimtevoorraad. Het gaat dan om het stellen van regels ten aanzien van onttrekking, samenvoeging, omzetting van zelfstandig naar onzelfstandig, woningvorming en splitsing. Dit kan bijvoorbeeld via het vergunningplicht maken van deze activiteiten. Deze regels kunnen niet alleen in geval van schaarste, maar ook ter behoud van de leefbaarheid worden ingezet. | Efficiënter benutten bestaande voorraad + Leefbaarheid |
| | Toeristische verhuur | Gemeenten hebben de bevoegdheid om door middel van de Huisvestingsverordening (schaarste) en/of verordening toeristische verhuur (leefbaarheid) een registratie-, meld- en vergunningplicht in te stellen om toeristische verhuur van woonruimte te reguleren en te controleren. Zij kunnen bijvoorbeeld een limiet stellen op het aantal nachten per jaar dat een woning voor toeristische verhuur beschikbaar mag worden gesteld. | Leefbaarheid |
| | Opkoopbescherm-ing | Om woningzoekenden, waaronder starters en middeninkomens, op de woningmarkt meer kans te geven op een betaalbare koopwoning, kan een gemeente ervoor kiezen een opkoopbescherming in te voeren. Nieuw aangekochte woningen mogen dan niet zomaar worden verhuurd. Dit kan in buurten waar schaarste is aan goedkope en middeldure koopwoningen of wanneer de leefbaarheid van een buurt onder druk staat door het opkopen van woningen voor de verhuur. De gemeente moet vooraf bepalen welke woningen in het goedkope en middeldure segment vallen. | Toegankelijk-heid + Leefbaarheid |
| Wet goed verhuurder-schap | Algemene regels | In de wet staan landelijke regels over financiële zaken, over het schriftelijk vastleggen en verstrekken van informatie en hoe een verhuurder en verhuurbemiddelaar zich moeten gedragen. Gemeenten kunnen handhaven op deze regels. | Leefbaarheid/ kwaliteit |
| | Gemeentelijk meldpunt | Gemeenten kunnen een meldpunt opzetten zodat huurders en andere betrokkenen kunnen zich melden als zij vermoeden dat hun verhuurder/verhuurbemiddelaar zich niet aan de landelijke regels van goed verhuurderschap houdt. | Leefbaarheid/ kwaliteit |
| | Verhuurvergun-ning algemeen | Gemeenten kunnen een algemene verhuurvergunning instellen. Dit is een verbod op het 'zonder verhuurvergunning verhuren van bepaalde categorieën woonruimte'. Deze vergunning is gebiedsgebonden en kan alleen ingevoerd worden in gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat. | Leefbaarheid/ kwaliteit |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Verhuurvergunning arbeidsmigranten | Gemeenten kunnen een verhuurvergunning voor arbeidsmigranten invoeren. Dit is een verbod op het 'zonder verhuurvergunning verhuren van verblijfsruimten aan arbeidsmigranten'. Deze vergunning is niet gebiedsgebonden. | Leefbaarheid/ kwaliteit |
| Wet betaalbare huur | Dwingend maken WWS(O) | Sinds de Wet betaalbare huur op 1 juli 2024 is ingegaan is het WWS zelfstandig en het WWS onzelfstandig dwingend. Het dwingend maken van het WWS betekent dat verhuurders verplicht zijn zich te houden aan de maximale huurprijzen die past bij de kwaliteit van de woning of kamer. Deze verplichting geldt doordat de huren in het middensegment met dezelfde wet zijn gereguleerd zowel in het sociale- als het middensegment. Gemeenten hebben de bevoegdheid om op de naleving van de maximale huurprijs toezicht te houden. Ook hebben zij de bevoegdheid om tot handhaving over te gaan. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe zij handhaven en mogen daarbij gebruikmaken van waarschuwingen en boetes. | Betaalbaarheid |
| Leegstandwet | Vergunning voor tijdelijke verhuur | Gemeenten geven een vergunning af voor verhuurders die leegstaande panden tijdelijk willen verhuren als aan de voorwaarden is voldaan. In dat geval moeten verhuurders een vergunning aanvragen bij de gemeente. Dit stelt gemeenten in staat om de bestaande voorraad tijdelijk beter te benutten. | Leefbaarheid + Efficiënter benutten bestaande voorraad |
| | Melden van leegstand (leegstandsverordening) | Onder de Leegstandwet kunnen gemeenten regels opstellen in een leegstandsverordening over het melden van leegstaande woningen en/of andere panden en een verplicht gesprek daarover af te dwingen. Gemeenten kunnen daarbij eisen stellen aan eigenaren van leegstaande panden om deze geschikt te maken voor gebruik. Daarnaast kunnen gemeenten handhavend optreden, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom of het instellen van een (tijdelijke) huurverplichting, om leegstand tegen te gaan en de leefbaarheid in wijken te bevorderen. | Leefbaarheid + Efficiënter benutten bestaande voorraad |
| Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) | Voorrangcategorieën | Als alle andere mogelijkheden onvoldoende uitkomst bieden op de leefbaarheidsproblematiek, kan naar de toepassing van Wbmgp gekeken worden als ultimum remedium. Met hoofdstuk 3 van deze wet kan wanneer er leefbaarheids- en of veiligheidsproblematiek speelt in een gebied ingezet worden op de woonruimteverdeling met aanvullende voorrangsgronden- en/of weigeringsgronden. Zo kunnen woningen alleen | Leefbaarheid + Efficiënter benutten bestaande voorraad |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | worden toegewezen enkel aan woningzoekenden met een inkomen uit arbeid (art. 8), kan voorrang worden verleend op basis van sociaaleconomische kenmerken (art. 9) of kunnen woningzoekenden met een overlastgevend of crimineel verleden worden geweerd. Voor deze wet geldt dat na ministeriële goedkeuring de gemeente kan sturen op de bewonerssamenstelling met leefbaarheid en veiligheid als wettelijke grondslag. | |
| **Instrumentarium corporaties** | | | |
| Burgerlijk wetboek | Toepassen huur-gewenning | Corporaties en andere verhuurders kunnen bij het toewijzen aan nieuwe huurders, bijvoorbeeld bij doorstroming, gebruikmaken huurgewenning. Huurgewenning kan worden toegepast om nieuwe huurders geleidelijk aan een hogere huurprijs te laten wennen, zodat zij niet direct geconfronteerd worden met een hogere maandlast. Uiteraard kan een corporatie of verhuurder er ook voor kiezen om verder te gaan dan huurgewenning en de huurprijs van de oude woning voor de huurder te behouden voor de nieuwe woning. | Betaalbaar-heid + Doorstroming |
| | Tijdelijke huurkorting | Corporaties en andere verhuurders hebben de mogelijkheid om de huurprijs van zelfstandige woningen tijdelijk te verlagen of te bevriezen op schriftelijk verzoek van de huurder. Dit verzoek kan bijvoorbeeld gedaan worden bij inkomensverlies door omstandigheden zoals ontslag, scheiding of verhuizing naar een duurdere woning. De tijdelijke huurkorting kan variëren van minimaal één maand tot maximaal drie jaar. Na afloop van de huurkorting mag de verhuurder de huurprijs verhogen tot het oorspronkelijke niveau, vermeerderd met eventuele toegestane jaarlijkse huurverhogingen die tijdens de huurkortingsperiode buiten toepassing zijn gebleven. | Betaalbaar-heid |
| | Jaarlijkse huurverhoging | Corporaties en andere verhuurders hebben jaarlijks de mogelijkheid om de huurprijzen aan te passen. In het sociale segment zijn deze huurverhogingen gebonden aan een maximum dat jaarlijks door de minister wordt vastgesteld. Voor het midden- en vrije segment staan de maximaal toegestane jaarlijkse huurverhogingen in de wet, en zijn gebaseerd op CAO-loonstijging en/of inflatie. Daarnaast geldt specifiek voor woningcorporaties een maximale huursomstijging voor de totale sociale huurvoorraad zelfstandige woningen van een corporatie. De gemiddelde huurverhoging van een corporatie mag niet hoger liggen dan deze maximale huursomstijging. Dit percentage ligt lager | Betaalbaar-heid + Toegankelijk-heid |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | dan het maximum voor een individuele sociale huurwoning.<br><br>Door lagere verhogingen te vragen kan een corporatie (of andere verhuurder) sturen op betaalbaarheid. Andersom kan een corporatie (of andere verhuurder) haar investeringscapaciteit vergroten door verhogingen te vragen die dicht bij het maximum liggen. | |
| | Inkomensafhankelijke huurverhoging | Naast de algemene huurverhoging is er voor zelfstandige woningen in het sociale segment van woningcorporaties en andere verhuurders de mogelijkheid tot inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen. Huurders met een hoger (midden)inkomen in een sociale huurwoning (ongeacht de verhuurder) kunnen een hogere huurverhoging krijgen. | Doorstroming + Toegankelijkheid |
| | Toepassen doelgroepencontract | Een doelgroepencontract is een opzeggingsgrond[129] die kan worden gehanteerd op het moment dat de huurder niet meer tot de in het contract opgenomen doelgroep behoort. De doelgroepen waarvoor een doelgroepencontract kan worden toegepast zijn: gehandicapten, ouderen, jongeren, studenten, promovendi en grote gezinnen. In dit fiche wordt specifieke gekeken naar het stimuleren van het gebruik van doelgroepencontracten bij gehandicapten en grote gezinnen. Op het moment dat de bewoners niet meer onder de doelgroep vallen (bijvoorbeeld omdat de gehandicapte persoon is overleden en de partner niet gehandicapt is of de kinderen in het grote gezin op zichzelf gaan wonen) kan de verhuurder de huur beëindigen. De woning komt weer beschikbaar voor een bewoner/bewoners die wel aan de vereisten voldoet/voldoen. | Efficiënter benutten bestaande voorraad + Toegankelijkheid |
| Eigen huurbeleid | Het labelen van woningen | Corporaties kunnen woningen labelen voor een bepaalde doelgroep, bijvoorbeeld jongeren of ouderen. | Efficiënter benutten bestaande voorraad + Toegankelijkheid |
| | Meer menging op basis van inkomen | Corporaties hebben via hun huurbeleid de mogelijkheid om ook in wijken met veel corporatiebezit meer te mengen door woningen toe te wijzen aan huishoudens hoger inkomen. Woningcorporaties met de wens naar meer gemengde wijken kunnen kiezen voor een huurbeleid waarbij zij meer huurwoningen verhuren | Leefbaarheid |

[129] Deze opzeggingsgronden zijn verankerd in artikel 274a – 274f van BW 7.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | voor huurprijzen boven de tweede aftoppingsgrens (binnen WWS). Om te voorkomen dat er minder aanbod is voor de laagste inkomens, zouden corporaties woningen met een hogere aftoppingsgrens in 'betere' wijken of complexen voor de laagste aftoppingsgrens kunnen aanbieden. Gevolg is dat corporaties dan dat corporaties niet meer sturen op prijs-kwaliteit, bij het bepalen van de huurprijs maar op (inkomen van de) doelgroep. | |
| Woningwet | Benutten vrije toewijzingsruimte | De vrije toewijzingsruimte[130] biedt ruimte om huishoudens met een inkomen boven inkomensgrenzen toe te wijzen in sociale huur. Dit betreft dus geen middenhuur, want deze huishoudens huren dan de woning voor een sociale huurprijs. De woningcorporaties hebben mogelijkheden om te sturen op bewoners met het invullen van hun vrije toewijzingsruimte. Standaard mag dat op 7,5% van de jaarlijkse mutaties worden toegepast en via de prestatieafspraken (met gemeente) zelfs op 15%. Landelijk is het gemiddelde 4,6% en daarmee worden mogelijkheden niet benut, ook niet in NPLV-gebieden. | Leefbaarheid |
| | Maatschappelijk vastgoed | Naast sociale huurwoningen kunnen corporaties ook investeren in maatschappelijk vastgoed. Maatschappelijk vastgoed draagt bij aan het versterken van de sociale cohesie en participatie in de wijk, of levert een belangrijke voorziening voor bewoners die daar gezien hun gezondheidssituatie behoefte aan hebben. Toegestaan maatschappelijk vastgoed is bijvoorbeeld een gemeenschapscentrum, een jongerencentrum zonder horeca of een dorps- of wijkbibliotheek. Ook basisscholen en centra voor jeugd en gezin behoren tot het toegestaan maatschappelijk vastgoed. Hiervoor geldt een rendementseis bij de bouw en exploitatie (anders dan het overig toegestaan maatschappelijk vastgoed). | Leefbaarheid |
| Stimulerings-regeling ontmoetings-ruimten in ouderenhuis-vesting | Ontmoetingsruim-te voor ouderen | Subsidie om ontmoetingsruimten te bouwen waar het voor 55-plussers makkelijk is anderen te ontmoeten en elkaar te ondersteunen. | Toegankelijk-heid + Leefbaarheid/ kwaliteit |

[130] Corporaties kunnen ook maximaal 5% van hun toewijzingsruimte niet passend toewijzen, dit betekent dat corporaties huishoudens met een lager inkomen toewijzen aan de duurdere huurwoningen (boven aftoppingsgrenzen). Dit is in de essentie niet wenselijk, een huishouden huurt dan een woning die te duur is. Deze ruimte is bedoeld voor uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld als er op korte termijn een inkomensverandering plaats zal vinden of bij woningruil.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Stimulerings-regeling Zorggeschik-te Woningen | Toegankelijkheid voor ouderenwoningen | Deze regeling helpt om sociale huurwoningen voor ouderen te bouwen en te transformeren. Hierdoor kunnen mensen met een kleine beurs langer zelfstandig wonen. | Toegankelijk-heid |

BIJLAGE 3

# Samenstelling werkgroep

| NAAM | FUNCTIE | ORGANISATIE |
|---|---|---|
| **Mark Roscam Abbing** | Voorzitter | Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur |
| **Jeske de Lint** | Werkgroeplid | Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening |
| **Gijs Zeestraten** | Werkgroeplid | Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening |
| **Dorien Blommers/ Tim Legierse** | Werkgroeplid | Ministerie van Financiën |
| **Joost Baeten** | Werkgroeplid | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| **Matthijs van der Mijn** | Werkgroeplid | Ministerie van Algemene Zaken |
| **Sophie Steins Bisschop** | Werkgroeplid | De Nederlandsche Bank |
| **Emile Cammeraat** | Werkgroeplid | Centraal Planbureau |
| **Maroesjka Versantvoort/ Maaike den Draak** | Werkgroeplid | Sociaal en Cultureel Planbureau |
| **Dilara Keserlioğlu** | Secretaris | Ministerie van Financiën |
| **Ward Rougoor** | Secretaris | Ministerie van Financiën |
| **Rick Heeren** | Secretaris | Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening |
| **Maaike Vermeer** | Secretaris | Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening |

BIJLAGE 4

# Taakopdracht

**Aanleiding**

De afgelopen jaren is er veel (politieke) aandacht voor het huurbeleid en het functioneren van de huursector in Nederland. Het aanbod van huurwoningen blijft achter bij de vraag. Dit resulteert in lange wachtlijsten voor sociale huur en stijgende huurprijzen en excessen in de vrije huursector. Door het tekort aan woningen is het verschil op de woningmarkt tussen mensen die een (koop)woning hebben (insiders) en mensen die een woning zoeken (outsiders) groot. Mensen die zich vanwege hun inkomen en/of behoeften geen koopwoning kunnen veroorloven, zijn hierdoor aangewezen op de huursector. Daarbij geldt bovendien dat middeninkomens zijn aangewezen op het beperkte middensegment en vrije segment, omdat de sociale huursector enkel beschikbaar is voor mensen met een laag inkomen. Hoewel Nederland internationaal gezien een grote sociale huursector heeft, zijn er in verschillende regio's aanzienlijke wachtlijsten voor sociale huur. De bevolkingssamenstelling in de sociale huursector is de afgelopen jaren in toenemende mate gaan bestaan uit huishoudens met de laagste inkomens, en de instroom bevordert dit ook. Groepen die om wat voor reden dan ook niet terecht kunnen in de sociale huur zijn aangewezen op de vrije sector. Ook is de doorstroming in de sociale huursector relatief beperkt en blijven mensen regelmatig wonen in een woning die eigenlijk niet meer past bij hun gezinssamenstelling. Dit betekent dat de bestaande voorraad dus ook niet optimaal benut wordt.

De Nederlandse huursector is het afgelopen decennium onderworpen aan verschillende beleidstheorieën ten aanzien van het gewenste huurbeleid. In 2023 heeft SEO begrotingsartikel 3 Woningmarkt geëvalueerd over de periode 2015-2021. SEO concludeert dat het woningmarktbeleid, zo ook voor de huursector, in deze periode is bewogen van vraaggerichtheid met een grotere rol voor marktwerking naar betaalbaarheid en toegankelijkheid met een grotere rol voor overheidsingrijpen.[131]

Er worden veel verschillende doelstellingen beoogd met het huurbeleid en dit maakt de dynamiek op de woningmarkt complex. Met de recent in werking getreden Wet betaalbare huur kan de huursector worden opgedeeld in drie segmenten: gereguleerde (sociale) huur, gereguleerde middenhuur en vrije sector (of geliberaliseerde) huur. Huurregulering is gericht op het waarborgen van de betaalbaarheid, vraaggerichtheid en toegankelijkheid van woningen, maar gaat ook over de rechtsbescherming van huurders en verhuurders, het waarborgen van huurwoningen van voldoende kwaliteit, de zorg voor evenwichtige woonruimteverdeling en -toewijzing, en leefbaarheid.[132] Deze doelen kunnen elkaar echter ook bijten. Zo leidt in het geval van woningcorporaties beleid gericht op betaalbaarheid (bijvoorbeeld passend toewijzen) tot minder investeringscapaciteit voor nieuwbouw of verduurzaming, met risico's voor de toegankelijkheid en leefbaarheid.[133] Ook bij institutionele en particuliere beleggers kan de prijsregulering ervoor zorgen dat er minder wordt aangeboden of gebouwd, maar leidt het loslaten daarvan tot excessen in huurprijzen en kwaliteit en weinig aandacht voor de leefbaarheid en de juiste woonruimteverdeling. Er zijn weinig prikkels maar ook weinig mogelijkheden om binnen de huursector door te stromen, terwijl de stap naar de koopmarkt voor veel huurders te groot is.

[131] SEO beveelt onder andere aan om het woningwaarderingsstelsel (WWS) en de huurtoeslag te hervormen, de sturing op het woningaanbod van corporaties te vergroten, en daarbij te zorgen voor voldoende middelen. Ook constateert SEO een gebrek aan samenhang van het (huur)beleid gericht op middeninkomens.
[132] Dit zijn de drie deeldoelstellingen van het woningmarktbeleid zoals benoemd onder begrotingsartikel 3 Woningmarkt.
[133] In het IBO woningbouw en Grond zijn fiches over de investeringscapaciteit uitgewerkt. Hier kan uit worden geput in dit IBO.

Gezien deze complexiteit is het de vraag of het gekozen beleid altijd het meest passend is voor het doel wat wordt beoogd en wat het effect is op andere doelstellingen. Incidentele en structurele maatregelen om huurprijzen te drukken, zoals huurbevriezing of verhoging van de huurtoeslag zijn gericht op het versterken van de betaalbaarheid voor huurders, maar zijn de facto ook een vorm van inkomensondersteuning, die ook anders georganiseerd zou kunnen worden. Passend toewijzen is een manier om te waarborgen dat lage inkomens betaalbaar wonen en de huurtoeslag beheersbaar blijft, maar hierdoor is er beperkt ruimte om factoren als kwaliteit en locatie mee te wegen. Daarnaast worden op dit moment wachtlijsten per regio (of per corporatie) gehanteerd voor sociale huurwoningen en bepalen gemeenten (gedeeltelijk) zelf welke aandachtsgroepen voorrang krijgen en op basis van welke criteria een woning wordt toebedeeld. Mogelijk beperkt dit de doorstroming op de woningmarkt tussen regio's. Tegelijkertijd kunnen veel mensen door een gebrek aan wachttijd en geen indicatie voor voorrang niet terecht in een sociale huurwoning waar ze qua inkomen wel zouden passen. Zij moeten levenskeuzes hierdoor noodgedwongen uitstellen, of belanden in de vrije sector met gevolgen voor de betaalbaarheid, kwaliteit en leefbaarheid.

**Doel van het IBO en opdracht aan de werkgroep**

Bovenstaande uitdagingen op de huursector vergen een overkoepelende analyse van het huurdomein. Dit IBO heeft als doel het beleid met invloed op de verschillende huursegmenten in samenhang (en in relatie tot de koopsector) te analyseren en concrete beleidsopties uit te werken.

Hoofdvraag: Hoe kan het beleid dat invloed heeft op de huursector beter faciliteren dat mensen betaalbaar en passend bij hun situatie en levensfase kunnen wonen en doorstromen (aanpassend aan hun situatie en levensfase) én de leefbaarheid van wijken wordt versterkt?

Deelvraag I (feitenbasis): Hoe heeft de rol van corporaties en private verhuurders zich de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de rol nu ten opzichte van het huisvesten van verschillende (inkomens)groepen, doorstroming en leefbaarheid?[134]

- Hoe komt het dat de sociale huursector in vergelijking met andere landen relatief groot is? Welke voor- of nadelen zijn hieraan verbonden?
- In welke mate stromen mensen door, zowel van sociale huur naar middenhuur en koop als van middenhuur en dure huur naar koop?

Deelvraag II (feitenbasis): Welk beleid met welke doelen is er gevoerd en welke invloed heeft dat (gehad) op hoe verschillende inkomensgroepen wonen?

- Welk beleid heeft effect gehad op doorstroming (positief en negatief)?
- Welk beleid heeft effect gehad op betaalbaarheid (ook vergeleken met de koopsector) (positief en negatief)?
- Welk beleid heeft effect gehad op de leefbaarheid (positief en negatief)?
- Welk beleid heeft effect gehad op vraaggerichtheid[135] (positief en negatief)?
- Welk beleid heeft effect gehad op de investeringen in woningkwaliteit (positief en negatief)?
- Welk beleid heeft effect gehad op de verdeling van het woningaanbod tussen de verschillende segmenten?

[134] De Beleidsdoorlichting van artikel 3 van BZK bevat hiervoor al veel waardevolle informatie. In het voorjaar van 2025 komen tevens de resultaten van CBS WoON2024 met veel inzichten ten aanzien van de samenstelling van huishoudens, de huisvestingssituatie, de woonwensen, de woonlasten en het verhuisgedrag.

[135] Een van de aanbevelingen uit de Beleidsdoorlichting van artikel 3 was tevens om te bezien of een meer concrete doelstelling aan vraaggerichtheid kon worden gegeven.

Deelvraag III: Hoe kunnen de rollen van de woningcorporaties en de private sector worden vormgegeven om passend wonen, doorstroom en leefbaarheid te bevorderen?

- In hoeverre moet huurbeleid landelijk versus lokaal worden vormgegeven?
- Behalve voor het vergroten voor het aanbod, is er een andere reden waarom corporaties een rol moeten hebben in de huisvesting van middeninkomens? Kan dat ook elders worden belegd?
- Hoe gaan we om met behoefte aan tijdelijke en/acute woonruimte versus en de impact daarvan op de structurele vraag?
    - Wat kan realistisch gezien van corporaties worden verwacht t.a.v. urgenten en kwetsbaren en welke rol hebben private verhuurders? Wat is daar beleidsmatig voor nodig?
- Wat is een rol voor private verhuurders in de huisvesting van lage inkomens?
- Hoe sturen we beter op leefbaarheid van wijken en wat kunnen private verhuurders daarin betekenen?
    - Is daar verschil in tussen grotere institutionele beleggers en kleinere particuliere verhuurders?
- In hoeverre is de complexiteit van huurbeleid toegenomen (voor (ver)huurders en uitvoeringsorganisaties) en hoe beïnvloedt dit de doeltreffendheid en doelmatigheid van huurbeleid? Waar is versimpeling van beleid mogelijk?

Deelvraag IV: Hoe kunnen huurwoningen het beste benut worden, door welke (inkomens)groepen en wat is daarvan het effect op aanbod van huurwoningen?

- Wat zijn de effecten van schaarste op het huurbeleid en hoe gaan we daar mee om?
- Hoe kan de bestaande sociale huurvoorraad optimaal worden benut?
- Hoe kan de doorstroom worden bevorderd tussen sociale huur en andere sectoren (inclusief koop)?
- Waar zitten de belemmeringen bij doorstroming van middenhuur en dure huur naar koop en hoe kan dat worden bevorderd?
- Wat zijn de gevolgen van passend toewijzen, prijsregulering en inkomensondersteuning via de huurtoeslag voor het aanbod en de verdeling van sociale huurwoningen?[136]
- Zijn de inkomensgrenzen die worden gehanteerd voor de verschillende inkomensgroepen doelmatig?

**Grondslag**

Binnen de huursector is budgettair gezien de huurtoeslag (€ 5,6 miljard[137]) de verreweg grootste post. Daarnaast staan er middelen voor de wet betaalbare huur, de huurcommissie en de wet vereenvoudiging huurtoeslag op de begroting. Ook zijn er verschillende belastingen en fiscale regelingen die de huursector beïnvloeden. Een besparingsvariant van 20% focust zich vanwege de budgettaire omvang op de huurtoeslag. Voor een besparingsvariant kan worden geput uit eerdere onderzoeken.[138] De vereenvoudiging van de huurtoeslag is echter niet de focus van dit IBO,[139] wel is aandacht voor de woningmarkteffecten ervan.

**Organisatie**

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van AZ, FIN, BZK, EZ en SZW. Ook worden DNB, CPB en SCP verzocht deel te nemen in de werkgroep. Stakeholders en externe experts worden op

[136] Hierbij is de herijking van de NPA in de tweede helft 2024 een belangrijke bron.
[137] Begroting 2025.
[138] De beleidsdoorlichting van SEO van artikel 3 (2021) en het IBO Sociale huur (2016) bevatten meerdere hervormingen van de huurtoeslag.
[139] Zie Eindrapport toekomst toeslagenstelsel.

een passende manier betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van FIN en BZK. De werkgroep start in september 2024 en rondt haar eindrapport uiterlijk in mei 2025 af. Het eindrapport is maximaal vijftig pagina’s lang en bevat een samenvatting van maximaal vijf pagina’s.

BIJLAGE 5

# Geraadpleegde organisaties en personen

| GERAADPLEEGDE ORGANISATIES EN PERSONEN |
|---|
| **Gemeenten** |
| Gemeente Amsterdam |
| Gemeente Apeldoorn |
| Gemeente Den Bosch |
| Gemeente Den Haag |
| Gemeente Enschede |
| Gemeente Gouda |
| Gemeente Groningen |
| Gemeente Leeuwarden |
| Gemeente Rotterdam |
| Gemeente Schiedam |
| Gemeente Utrecht |
| Vereniging Nederlandse Gemeenten |
| |
| **Woningcorporaties (en verwante organisaties)** |
| Aedes |
| Alliantie |
| Autoriteit Woningcorporaties |
| Cazas |
| Eigen Haard |
| Talis |
| Vidomes |
| Waarborgfonds Sociale Woningbouw |
| Woonbron |
| |
| **Huurders** |
| Eemsdelta huurdersorganisatie |
| Federatie Huurders Commerciële Sector |
| FNV Jong & United |
| Huurdersoverleg Zaanstreek |
| Huurdersplatform Westerkwartier |
| Huurdersvereniging Eigen Haard |
| Huurdersvereniging Staedion |
| Samenwerkende Huurdersorganisaties Ymere |
| Woonbond |
| Woonstad Rotterdam huurdersvereniging |

| **Particuliere beleggers** |
| --- |
| Diverse individuele particuliere beleggers |
| Vastgoed Belang |

| **Institutionele beleggers** |
| --- |
| Achmea Real Estate |
| Altera |
| BPD |
| IVBN |
| Vesteda |

| **Wetenschappers/onderzoekers** |
| --- |
| Dirk Brounen |
| Gijs Custers |
| Hans Koster |
| Jasper van Dijk |
| Johan Conijn |
| Jos van Ommeren |
| Peter Boelhouwer |

BIJLAGE 6

# Literatuurlijst


| GERAADPLEEGDE LITERATUUR |
| --- |
| Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020). Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. |
| ABF (2024). Woningmarktverkenning 2024-2039. Scenario's met Primos Woningmarkt (Socrates) 2024. |
| Aedes (2024). Aedes-benchmarkt 2024 |
| Aedes (2025). *Hoe komen huurprijzen tot stand?* |
| Autoriteit woningcorporaties (2023). Staat van de corporatiesector 2023 |
| Autoriteit woningcorporaties (2024). Staat van de corporatiesector 2024 |
| Autoriteit woningcorporaties (2025). Staat van de corporatiesector 2025 |
| Biesenbeek (2025). The effect of unemployment, housing tenure and commuting distance on interregional migration in the Netherlands. Regional Studies, Volume 59-1 |
| Calcasa (2023). *Starter heeft slechts kans op 3 procent van de koopwoningen in Nederland.* |
| Calcasa (2024). *Nederlandse koopwoning heeft gemiddeld 220.000 euro aan overwaarde* |
| CBS (2024). *Private huursector groeide afgelopen jaren vooral door nieuwe woningen.* 29 april 2024 |
| CBS (2025). Landelijke monitor leegstand. |
| CBS (2025). Woonbase. |
| CBS Statline (2024). Gemiddelde WOZ-waarde van woningen op 1 januari; eigendom, regio |
| CBS Statline (2024a). Dakloze mensen van 18-65 jaar. |
| Commissie Sociaal Minimum (2023) Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II. |
| Companen (2021). Evaluatie Wet doorstroming huursector 2015. 27 mei 2021 |
| Companen en Enserve (2020). De impact van meer samenwerking in woonruimteverdeling op verhuisbewegingen. 30 oktober 2020. |
| Companen en Thésor (2020). De impact van de verhuurderheffing op de investeringsmogelijkheden van woningcorporaties |
| CPB (2023). De impact van leennormen op huurders, huizenbezitters en investeerders. September 2023. |
| CPB (2023). De verdeling van schaarse woningen in de corporatiesector. December 2023 |
| CPB (2025). Onbenut Recht. Maart 2025 |
| Desmond en Wilmers (2019). *Do the Poor Pay More for Housing? Exploitation, Profit, and Risk in Rental Markets.* American Journal of Sociology, Volume 124-4. |
| DNB (2020). *Woningmarkt en samenleving gebaat bij betere balans tussen koop en huur* |
| DNB (2023). *1,8 miljoen huishoudens woont liever anders* |
| DNB (2025). Doorstroming op de Nederlandse huurmarkt. 4 juli 2025 |
| Eichholtz et al (2021). *The Total Return and Risk to Residential Real Estate.* The Review of Financial Studies, Volume 34-8, P3608–3646 |
| Eurostat (2023). Share of housing costs in disposable household income. |
| Eurostat (2024). Housing in Europe - 2024 edition. |

Francke et al (2024). Beleggers verkopen nu meer huizen aan eigenaar-bewoners dan ze opkopen. ESB.

Hochstenbach & Howard & Arundel (2024). Increasing Social and Spatial Inequalities in Parental Co-Residence. Tijdschrift voor economische en sociale geografie. Volume 116-2

IPE (2024). Wet betaalbare huur raakt jongeren en lagere inkomens.

IPE (2025). Het WWS en de private huursector.

Kadaster (2023). Waar wonen kleine particuliere verhuurders en waar staan hun verhuurde woningen?

Kadaster (2024). *Investeerders 4e kwartaal 2024: Stijging aantal verkopen zet door*. 27 februari 2025.

Kamerbrief: Inkomensafhankelijke huurverlaging 2023. 21 december 2022

Kamerbrief: Nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer Wet betaalbare huur. 28 maart 2024.

Kamerbrief: Verduurzaming gebouwde omgeving. 7 maart 2025

Kamerbrief: Voortgangsbrief hospitaverhuur. 14 juni 2024.

Kamerbrief: Weging ontwikkelingen huursector. 10 april 2025

Kamerbrief: Het besluit om de wetsvoorstel huurbevriezing niet in te dienen. 3 juni 2025.

Leidelmeijer & Frissen (2023). Veerkracht in het corporatiebezit. Update 2020/'21. In.Fact.Research/Circusvis.

Leidelmeijer, Middeldorp & Mandemakers (2024). Leefbaarheid onder de loep. Analyse en verdieping Leefbaarometer meting 2022. In.Fact.Research/Circusvis.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). Beleidsdoorlichting artikel 1 Woningmarkt. 16 november 2015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). Evaluatie Herziene woningwet. 16 november 2015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022b). Voortgangsrapportage Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en CBS (2022a). WoonOnderzoek 2021

Ministerie van Financien (2025). Kansen voor lagere tarieven en beter beleid. Aanpak Fiscale Regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024). Nationale prestatieafspraken 2025-2035.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024). *Maximale huurverhoging vanaf 1 januari 2025 4,1 procent voor vrije sector en 7,7 procent voor middenhuur.* 17 december 2024.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en CBS (2025). WoonOnderzoek 2024

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Staat van de volkshuisvesting. Diverse jaargangen.

OECD (2022). Affordable Housing Database.

PBL (2019). Particuliere beleggers op de Nederlandse woningmarkt.

PBL (2019). Particuliere beleggers op de Nederlandse woningmarkt.

Platform 31 (2017). Kiezen of verdelen? Mei 2017.

Rigo (2019). Wachtlijsten sociale huursector. 31 december 2019

Rigo (2020). Evaluatie huisvestingswet 2014. Instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid. 12 mei 2020.

RIGO (2021). Leefbaarheid en kamerbewoning. Verdiepend onderzoek in Den Haag.

RIGO (2022). Komen, gaan en blijven in corporatiewoningen.
Rigo (2024). Evaluatie inkomensafhankelijke huurverhoging. 11 april 2024
RIGO (2025). Stand van de woonruimteverdeling.
Rijksoverheid (2016). De prijs voor betaalbaarheid woningbouw. IBO sociale huur. Oktober 2016.
Rijksoverheid (2020). Brede maatschappelijke heroverwegingen. Ruimte voor wonen. 20 april 2020.
Rijksoverheid (2022). Niets doen is geen optie. IBO Ouderenzorg. Juli 2023.
Rijksoverheid (2022). Licht uit, spot aan. IBO Vermogen. Juli 2022.
Rijksoverheid (2023). Moeilijk makkelijker maken. IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. Maart 2023.
Rijksoverheid (2024). Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel.
Rijksoverheid (2024). Op grond kun je bouwen. IBO woningbouw en grond.
SCP (2024). Op elkaar bouwen? Solidariteit in Nederland op het gebied van wonen. 18 december 2024
SCP (2024). De leefwerelden van arm en rijk. 5 april 2024.
SEO (2019). Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling.
SEO (2020). Europese vergelijking staatssteun en inkomensgrenzen sociale huisvesting. Augustus 2020
SEO (2022). Beleidsdoorlichting artikel 3 woningmarkt 2015 – 2021.
SEO (2023). Stapeling maatregelen in de huursector. Maart 2023.
SEO (2025). De complexiteit van vereenvoudiging. Maart 2025.
Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde groei.
Van der Lans en Pflug (2016). Canon Volkshuisvesting.
Van Kamp et al. (2003). Urban environmental quality and human well-being: Towards a conceptual framework and demarcation of concepts; a literature study. Landscape and Urban Planning. Volume 65, Issues 1–2
Vlak, van Middelkoop, Schilder & Eskinasi (2017) Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt. Beleidsstudie.
VNG (2025) *Raadgever Leegstand*.
Waarderingskamer (2025). *Modelmatige waardebepaling woningen*

BIJLAGE 7

# Begrippen en definities

**Corporatiedoelgroep**
De corporatiedoelgroep bestaat uit huishoudens met een belastbaar jaarinkomen onder bepaalde inkomensgrenzen. Dit is in 2025 vastgesteld op € 49.669 voor eenpersoonshuishouden en € 54.847 voor meerpersoonshuishouden.

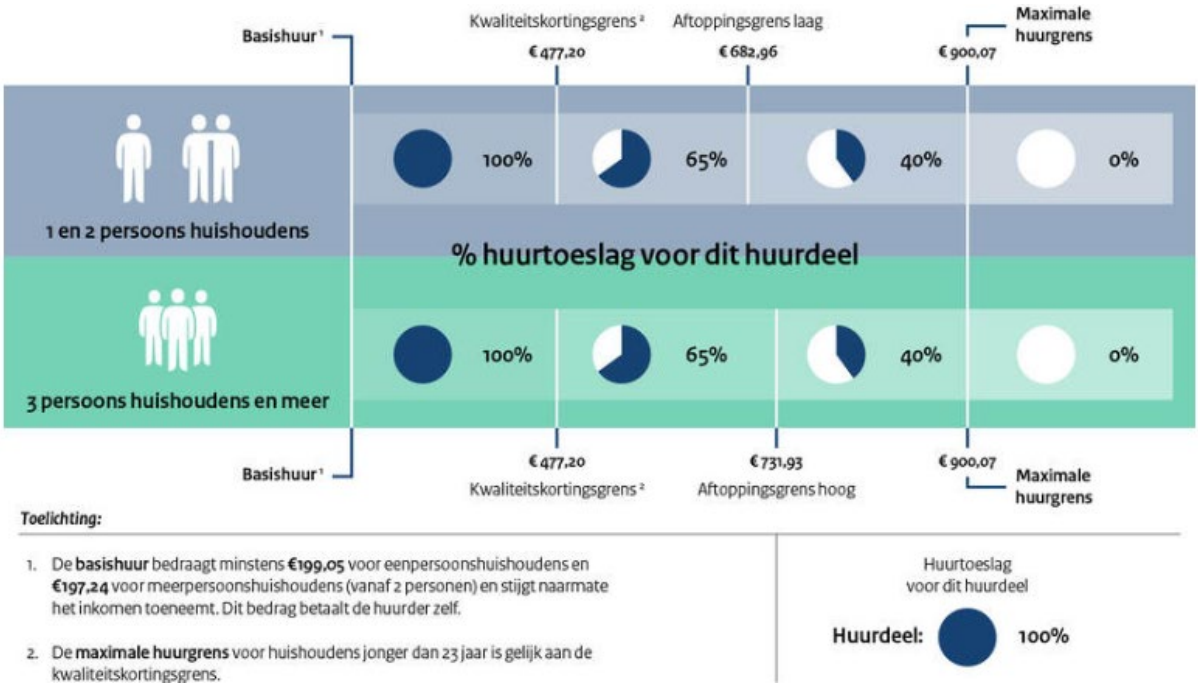
**DAEB-activiteiten**
Dit zijn diensten van algemeen economisch belang, zoals het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed en het investeren in leefbaarheid. In het geval van woningcorporaties is dit bijvoorbeeld het bouwen en verhuren van sociale huurwoningen. Bij niet-DAEB-activiteiten kan gedacht worden aan het ontwikkelen van huurwoningen in de vrije sector, koopwoningen en bedrijfsmatig vastgoed.

**Eigenwoningforfait (EWF)**
De fiscale bijtelling op het inkomen gebaseerd op een percentage van de WOZ-waarde van de eigen woning.

**Eigenwoningregeling**
De eigenwoningregeling arrangeert de fiscale behandeling van inkomsten die toerekenbaar zijn aan een eigen woning. Daarnaast zorgt deze regeling dat iemand met een eigen woning de hypotheekrente en andere kosten die voor een woning worden betaald, mag aftrekken van zijn inkomsten in box 1.

**Extramuralisering**
Extramuralisering is het streven om buiten de muren van een intramurale instelling (waar iemand opgenomen wordt) gelijkwaardige zorg te bieden, bijvoorbeeld in de eigen woning.

**Huurgrenzen in de huurtoeslag**
De huurtoeslag compenseert een deel van de huur voor de huurder. Huurders betalen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De hoogte hiervan hangt af van het inkomen, huishoudsamenstelling en de hoogte van de huur. De huurtoeslag vergoedt 100% van het huurdeel tussen de **basishuur** en de **kwaliteitskortingsgrens.** Vanaf de kwaliteitskortingsgrens tot de **aftoppingsgrens** vergoedt de huurtoeslag nog 65%. De huurprijs boven de aftoppingsgrens en onder de **maximale huurgrens** wordt voor 40% vergoed. Zie onderstaande figuur.




**Huurquote (netto)**
De huurquote is de netto huur (huur minus huurtoeslag) uitgedrukt als een percentage van het netto besteedbaar huishoudinkomen.

**Institutionele verhuurder**
Een verhuurder die door zijn activiteiten de beschikking heeft over gelden die belegd worden in woningen om deze vervolgens te verhuren.

**Koopquote (netto)**
De netto hypotheekuitgaven van eigenaren-bewoners uitgedrukt als percentage van het netto huishoudinkomen. Het fiscaal voordeel en het eigenwoningforfait zijn verwerkt. Met in de woning geïnvesteerd eigen vermogen middels aflossing wordt geen rekening gehouden.

**Liberalisatiegrens**
De liberalisatiegrens is de grens tussen de gereguleerde en de vrije huursector, en is sinds de invoer van de Wet Betaalbare Huur op 1 juli 2024 gelijk aan het bedrag van de middenhuurgrens. (€ 1.184,82 per maand in 2025).

**Middenhuur**
Hieronder vallen woningen met een huurprijs vanaf de sociale huurgrens tot de middenhuurgrens (€ 900,07 tot € 1.184,82 in 2025).

**Opkoopbescherming**
De opkoopbescherming zorgt ervoor dat in gewilde gebieden huizen niet zomaar kunnen worden opgekocht voor de verhuur. Dit heeft als doel dat koopwoningen beschikbaar blijven voor mensen die er zelf in gaan wonen. De gemeente bepaalt in welke wijken opkoopbescherming van toepassing is.

**Overdrachtsbelasting**
Dit is de belasting die betaald wordt bij het kopen van een woning. Gedifferentieerde overdrachtsbelasting betekent dat er verschillende belastingpercentage gelden voor verschillende doelgroepen, zoals starters, eigenaar-bewoners en verhuurders.

**Particuliere verhuur**
Verhuur waarbij de eigenaar van de woning een natuurlijk persoon is. De inkomsten uit particuliere verhuur worden belast in box 3.

**Passend toewijzen**
Corporaties moeten 95% van de huishoudens met een laag inkomen (inkomen tot de inkomensgrens voor passend toewijzen) die een woning willen betrekken waarvoor huurtoeslag mogelijk is, een woning toewijzen met een huur tot de voor dat huishouden geldende aftoppingsgrens.

**Private verhuurder**
Institutionele beleggers (pensioenfondsen, verzekerings- en beleggingsmaatschappijen), rechtspersonen of particuliere personen die woningen op commerciële basis verhuren of laten verhuren.

**Sociale huur**
Hieronder vallen woningen met een huurprijs onder de sociale huurgrens (€ 900,07 in 2025). Sociale huurwoningen worden voornamelijk aangeboden door woningcorporaties maar kunnen ook aangeboden worden door private verhuurders.

**Vrije sector huur**
Hieronder vallen woningen met een huurprijs boven de middenhuurgrens (€ 1.184,82 in 2025). Deze woningen worden in de meeste gevallen verhuurd door private verhuurders.

**Woningcorporatie**
Dit is een sociale woningbouworganisatie die zich voornamelijk richt op het bouwen en verhuren van woningen met een betaalbare huur voor huishoudens met een lager inkomen.

**Woningwaarderingsstelsel (WWS)**
Het woningwaarderingsstelsel is een systeem waarbij aan de woonruimte kwaliteitspunten worden toegekend. Bij dit puntenaantal hoort een maximale redelijke huurprijs.

**Woonruimteverdeelsysteem**
In de meeste delen van Nederland verhuren woningcorporaties hun woningen via een woonruimteverdeelsysteem. Dit is een systeem van regels aan de hand waarvan wordt bepaald in welke volgorde woningzoekenden voor een huurwoning in aanmerking komen.

**WOZ-waarde**
De WOZ (Wet Waardering Onroerende Zaken)-waarde is de getaxeerde waarde van een woning die bijvoorbeeld wordt gebruikt voor de gemeentelijke OZB-aanslag.

BIJLAGE 8

# Financiële stromen huursector

Verantwoording bij Figuur 2.3

| CORPORATIEHUUR | WAARDE | BRON | OPMERKING |
|---|---|---|---|
| **Aantal huishoudens** | 2.091.700 | WoON24 | Dit zijn enkel de sociale huurwoningen in corporatiebezit. |
| **Gemiddelde bruto huur (maand)** | 607 | WoON24 | |
| **Totale huur (mld.)** | 15,2 | Berekend | |
| **Huurtoeslag (maand)** | 128,0 | WoON24 | |
| **Totale huurtoeslag** | 3,2 | Berekend | Berekend vanuit WoonOnderzoek Totale huurtoeslag uitgaven zijn hoger. Zie figuur 4.7. |
| **Uitgaven aan onderhoud (per woning)** | 2683 | Staat van de corporatiesector 2025 | |
| **Totale uitgaven onderhoud** | 5,6 | Berekend | |
| **Uitgaven aan verduurzaming (per woning)** | 1434 | Staat van de corporatiesector 2025 | |
| **Totale uitgaven verduurzaming (mld.)** | 3,0 | Berekend | |
| **Geborgde schuld (mld.)** | 88,6 | Jaarverslag WSW 2024 | |
| **Betaalde rente (mld.)** | 2,06 | Staat van de corporatiesector 2024 | |
| **Aflossingen (mld.)** | 5,6 | Jaarverslag WSW 2024 | |
| **Nieuwe leningen (mld.)** | 7,5 | Jaarverslag WSW 2024 | |
| **Rentevoordeel WSW (mld.)** | 0,6 | VNG | |
| **WOZ-waarde gemiddelde corporatiewoning 2023** | 249.000 | CBS | |
| **WOZ-waarde gemiddelde corporatiewoning 2024** | 256.000 | CBS | |
| **Waarde sociaal bezit corporaties (mld.)** | 535 | Berekend | |
| **Waardestijging vastgoed 2023 (mld.)** | 14,6 | Berekend | Verschilt per jaar. Waardestijging 2022 op 2023 was aanzienlijk groter. |
| **0,11% OZB (mln.)** | 589 | Berekend | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Investeringen in leefbaarheid (mln.)** | 230 | Staat van de corporatiesector 2024 | |
| **Betaalde vpb (mld.)** | 1 | Ministerie van Financien | Loopt naar verwachting op naar 1,4 miljard. |

| **PRIVATE HUUR** | WAARDE | BRON | OPMERKING |
|---|---|---|---|
| **Aantal huishoudens** | 1.155.500 | WoON24 | |
| **Gemiddelde (bruto)huur** | 982 | WoON24 | |
| **Totale huur (mld.)** | 13,6 | Berekend | |
| **Huurtoeslag (maand)** | 43,0 | WoON24 | |
| **Totale huurtoeslag (mln.)** | 600 | Berekend | Berekend vanuit WoonOnderzoek Totale huurtoeslag uitgaven zijn hoger. Zie figuur 4.7. |
| **Totale uitgaven onderhoud** | n.b. | Geen dekkende bron gevonden | |
| **Totale uitgaven verduurzaming** | n.b. | Geen dekkende bron gevonden | |
| **WOZ-waarde gemiddelde private huur 2023** | 322.000 | CBS | |
| **WOZ-waarde gemiddelde private huur 2024** | 325.000 | CBS | |
| **Waardestijging vastgoed 2023 (mld.)** | 3,5 | Berekend | Verschilt per jaar. Waardestijging 2022 op 2023 was aanzienlijk groter. |
| **Waarde bezit private huur (mld.)** | 376 | Berekend | |
| **0,11% OZB (mln.)** | 413 | Berekend | |
| **Geschat aandeel vreemd vermogen** | 30% | Jaarverslagen Altera en Vesteda. | Institutionele beleggers naar schatting 20%. Particuliere box 3 beleggers naar schatting 50%. |
| **Geschatte uitstaande schuld (mld.)** | 113 | Berekend | In de figuur afgerond naar 100 miljard. |
| **Geschatte rentebetalingen tegen 3% (mld.)** | 3 | Berekend | |
| **Betaalde vpb en box 3 (mld.)** | 4 | Ministerie van Financien | Op basis van diverse aannames ten aanzien van rendement, de mate van schuldfinanciering en gebruikmakend van de huidige (forfaitaire) tarieven. Belasting op vastgoed in box 3 en vpb worden niet separaat geregisteerd. Box 2 belasting niet meegenomen. |

BIJLAGE 9

# Fichebundel

Zie separate bijlage.

Uitgave juni 2025