

# Buitenstaanders binnenhalen

Oplossingen voor  
buitenstaanders op  
de woningmarkt

Josefien Meerevoort  
Shaun Lednor

# Buitenstaanders binnenhalen

Oplossingen voor  
buitenstaanders op  
de woningmarkt

## Buitenstaanders binnenhalen

Oplossingen voor buitenstaanders  
op de woningmarkt

### Auteurs

Josefien Meerevoort  
Shaun Lednor

### Ontwerp

Monique Willemse  
Leonie Lous

### In opdracht van

Denktank Toekomst van de woningmarkt



### Drukwerk

Wilco Printing & Binding



### De Argumentenfabriek



© 2026

www.argumentenfabriek.nl

## Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	7
Hoofdstuk 1 Feiten en mythen	11
Hoofdstuk 2 Waarden en definities	17
Hoofdstuk 3 Overheidssturing op woningaanbod	27
Hoofdstuk 4 Fiscaal beleid	37
Hoofdstuk 5 Woonwensen van binnenstaanders	47
Hoofdstuk 6 Tot slot	59

## Voorwoord

**De woningmarkt verkeert in crisis. Toch wonen de meeste Nederlanders prettig en betaalbaar. De woonlasten als percentage van het inkomen zijn in de afgelopen jaren gemiddeld zelfs gedaald. Ook ikzelf, sinds 2005 in het gelukkige bezit van een koophuis, heb lage woonlasten. Als we spreken over een crisis op de woningmarkt, moeten we dus preciezer zijn. Voor wie dan?**

De crisis op de woningmarkt geldt voor mensen die geen prettige en betaalbare woning kunnen krijgen: de buitenstaanders. Dé buitenstaander bestaat niet, het is een brede groep mensen die om meerdere redenen geen toegang heeft tot de woningmarkt. Zij zien hun kansen op een eigen woning dalen, de huurprijzen stijgen en hun woonzekerheid afnemen. We kennen allemaal voorbeelden van mensen met een te hoge huur of een te kleine woning. De buitenstaanders op de woningmarkt verdienen aandacht.

Ruim vijf jaar geleden startten we met de Denktank Toekomst van de woningmarkt, een groep mensen vanuit publieke en private partijen, onder begeleiding van De Argumentenfabriek. Met de denktank willen we een fundamenteel gesprek voeren over de woningmarkt en loskomen van eigenbelang en politieke voorkeuren. In 2025 stelden we de buitenstaanders tot de woningmarkt in ons denkwerk centraal.

Voor een fundamenteel gesprek begonnen we ons denken met waarden. Wat is waardevol wonen minimaal? Wie heeft hier geen toegang toe? We werkten eerst langs waarden een nieuwe definitie van binnen- en buitenstaanders uit. Het benoemen van de 'waarden van wonen' hierbij maakt de afruil duidelijk, zoals tussen leefbaarheid en betaalbaarheid. Daarna onderzochten we knelpunten voor buitenstaanders. Het was schokkend om te merken dat veel woonbeleid gericht is op binnenstaanders.

Sterker nog, weinig beleid is er expliciet op gericht om van buitenstaanders binnenstaanders te maken. Weliswaar biedt woningbouw kansen, maar die duurt jaren en is niet specifiek gericht op buitenstaanders. Daarom stellen we hier andere oplossingen voor om kansen van buitenstaanders op de woningmarkt te vergroten.

Dit boek bevat een systeemreflectie, gebaseerd op de inzichten van een jaar samen nadenken met veel experts over de tegenstelling tussen binnenstaanders en buitenstaanders. Het heeft ons geïnspireerd en aangezet tot meer scherpte in ons eigen werk. We hopen dat het boek ook politici, beleidsmakers, corporaties en marktpartijen inspireert, want zij zijn aan zet.

Onze aanpak vanuit waarden laat zien dat er meer nodig én mogelijk is om buitenstaanders aan een passende woning te helpen. Als denktankleden presenteren we in dit werkboek creatieve oplossingsrichtingen. De oplossingsrichtingen zijn geen volledig uitgewerkte consensusstukken. Hopelijk kan deze brede set het gesprek inspireren tot resultaat.

Wij vonden het denken prikkelend, soms moeilijk, maar vooral interessant. We wensen u als lezer plezier met deze publicatie.

Marja Appelman  
*Bestuurder Platform31 en mede-oprichter  
Denktank Toekomst van de woningmarkt*

## Inleiding

**De meeste mensen in Nederland wonen heel fijn, maar niet iedereen. Op de huidige woningmarkt kan niet iedereen een passende woonruimte vinden. Naast de miljoenen mensen die er warmpjes bij zitten, zijn er honderdduizenden die een woning zoeken.**

Het insider-outsiderprobleem is een concept dat we kennen uit de arbeidsmarkteconomie. Daar gaat het dan over het onderscheid tussen vaste werknemers (binnenstaanders) en mensen zonder werk, met tijdelijke contracten of zzp'ers (buitenstaanders). Het arbeidsmarktbeleid bevoordeelt doorgaans de binnenstaanders. Denk aan ontslagbescherming, loondoorbetaling bij ziekte of scholingsbudgetten. Voor de buitenstaanders bestaan deze maatregelen niet.

Een soortgelijk patroon zien we op de woningmarkt. Eenmaal binnen, met een eigen koopwoning of een betaalbare huurwoning, wonen de meeste mensen fijn. Met de zekerheid van een woning hebben ze ruimte om hun leven in te richten zoals dat bij hen past. Kopers profiteren van mogelijke waarde-stijgingen en hebben de tijd en mogelijkheden om te zoeken naar de volgende stap in hun 'wooncarrière'. Bovendien hebben ze vaak voordeel bij het huidige woonbeleid. Binnenstaanders met een koopwoning profiteren bijvoorbeeld van de hypotheekrenteaftrek en binnenstaanders met een huurwoning van huurbescherming en huurtoeslag. De kosten van wonen zijn voor binnenstaanders daardoor lager dan voor buitenstaanders, en de zekerheid van wonen is groter. Dit terwijl de buitenstaanders vele jaren naar een huurwoning moeten zoeken en door strenge hypotheeknormen moeilijk aan een koophuis kunnen komen.

De binnenstaanders zijn met veel meer, vaak goed georganiseerd, en weten hun belangen goed over het voetlicht te krijgen. Buitenstaanders trekken mede hierdoor veelal aan het kortste eind en zijn nauwelijks georganiseerd. Ook bij oplossingen voor de vastzittende Nederlandse woningmarkt prevaleren vaak het perspectief en de belangen van de grote groep binnenstaanders.

Zo niet in dit denkwerk. Met de Denktank Toekomst van de woningmarkt werken we in deze publicatie volledig vanuit het veelkleurig perspectief van de buitenstaander op de woningmarkt. Doel van dit denkwerk is ideeën te genereren voor een woningmarkt waarop meer mensen een woning weten te vinden, waardoor het percentage buitenstaanders daalt.

Hoe hebben we dit aangepakt? We beginnen in hoofdstuk 1 met een kort feitenrelaas over de huidige situatie op de Nederlandse woningmarkt. Vervolgens komen we in hoofdstuk 2 met een nieuwe definitie van binnen- en buitenstaanders, op basis van het eerdere denkwerk over de waarden van wonen, dat we als denktank deden.<sup>1</sup>

Hierna belichten we in drie hoofdstukken vanuit drie deelonderwerpen de tegenstelling tussen binnen- en buitenstaanders. In hoofdstuk 3 gaan we in op de overheidssturing op het woningaanbod. In hoofdstuk 4 zoomen we in op het fiscaal woonbeleid en in hoofdstuk 5 staan we stil bij de woonwensen van binnenstaanders.

Met experts brachten we voor elk onderwerp steeds de knelpunten voor buitenstaanders in kaart. Met de denktank formuleerden we vervolgens in creatieve gedachtenexperimenten per onderwerp oplossingen.

Uit een lange lijst interessante deelonderwerpen, kozen we met de denktank deze drie. Deze onderwerpen zijn niet wederzijds uitsluitend of gezamenlijk uitputtend. Wel komt hierbinnen de tegenstelling tussen binnen- en buitenstaanders duidelijk tot uiting en beslaan ze samen een substantieel deel van de huidige problemen op de Nederlandse woningmarkt. Ook zijn het onderwerpen waarvoor concrete maatregelen mogelijk zijn.

Presenteren we klinkklare en doorgerekende beleidsvoorstellen? Nee, we ambiëren met dit boek het gesprek over de toekomst van de woningmarkt te inspireren met denkrichtingen, ditmaal vanuit het perspectief van de buitenstaander.

We danken onze denktankleden en alle experts voor hun noeste denkwerk en wensen jou als lezer veel leesplezier toe.

Josefien Meerevoort, *senior denkbegeleider duurzaamheid en leefomgeving*  
Shaun Lednor, *chef Trainingen, De Argumentenfabriek*

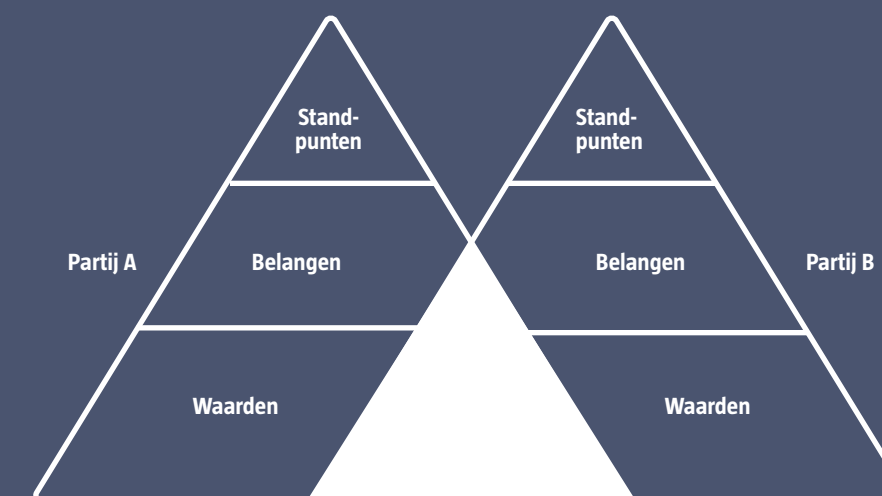
## Wat is de Denktank Toekomst van de woningmarkt?

Publieke en private partners denken onder leiding van De Argumentenfabriek samen na in de Denktank Toekomst van de woningmarkt, opgericht in 2019. Met deze denktank willen we:

- een fundamenteel gesprek voeren over de woningmarkt, op een manier die recht doet aan de achterliggende waarden én de complexiteit van de woningmarkt
- loskomen van eigen belangen en politieke denkbeelden
- focus verleggen naar waarden van wonen voor mensen, als tegenhanger voor het gesprek over productie en aantallen
- ideeën genereren voor hoe een waardevolle woningmarkt eruit kan zien, met minder tegenstellingen tussen binnen- en buitenstaanders

De denktank beoogt niet om een ideaalbeeld van een woningmarktsysteem uit te tekenen. Wat we samen hebben gedaan en willen blijven doen, is oefenen in het denken en spreken over wat we belangrijk vinden voor de woningmarkt en waarom, en een begin maken met denken over hoe het beter kan. De denktank levert ideeën die inspireren tot anders denken, zonder deze gelijk af te schieten omdat ze niet uitvoerbaar zijn of geen draagvlak hebben. Met deze ideeën als fundament kunnen we samen bouwen aan een waardevolle woningmarkt.

## Hoe helpen waarden bij een ander gesprek over de woningmarkt?



Afbeelding 0.1  
Het gedeelde waardenmodel.

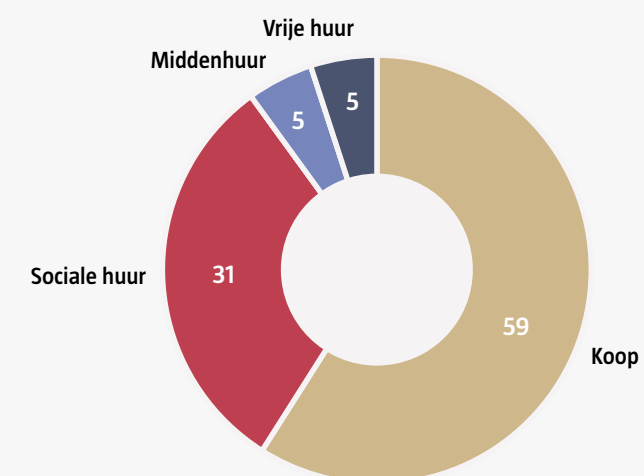
## Hoofdstuk 1 Feiten en mythen

**De meeste mensen wonen fijn, schreven we in de inleiding. Toch was wonen bij de afgelopen verkiezingen een van de belangrijkste onderwerpen. 'Vindt mijn kind of ik straks nog een woning?', was voor 87 procent van de Nederlanders de belangrijkste vraag. De nieuwsmedia stonden bol van 'de wooncrisis'. Hoe is het gesteld met de Nederlandse woningmarkt?**

### **Acht miljoen woningen**

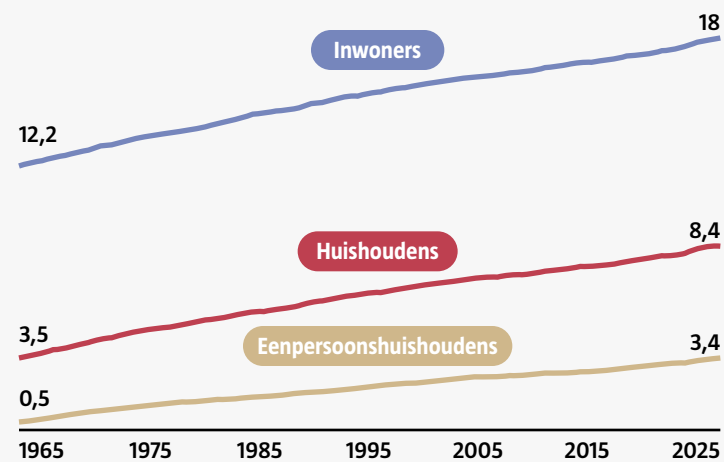
Laten we eerst kijken naar het aanbod, de woonvoorraad zelf. Nederland telt ruim acht miljoen woningen, waarvan de meeste (42 procent) rijtjeshuizen zijn.<sup>2</sup> Van de mensen met een dak boven hun hoofd, woont 59 procent in een koopwoning en 41 procent in een huurwoning.<sup>3</sup> Van het totale aantal woningen wordt 26 procent verhuurd door woningcorporaties en 15 procent door private verhuurders.

### **Hoe zijn woningen in Nederland verdeeld over segmenten?**



Afbeelding 1.1  
Verdeling van woningen naar segment in procenten.  
Bron: IBO Huursector (2025), *Thuisgeven*.

## Hoeveel inwoners en huishoudens telt Nederland?



Afbeelding 1.2  
Bevolking en huishoudens in miljoenen.  
Bron: CBS (2024), *Huishoudens nu*.

### 8,4 miljoen huishoudens

Dan naar de vraagkant. Volkshuisvesting betekent dat 8,4 miljoen huishoudens een dak boven hun hoofd moeten hebben.<sup>4</sup> Het aantal huishoudens is de afgelopen jaren gestaag gegroeid, vooral doordat het aantal mensen per huishouden is gedaald. Telde een huishouden in 1965 gemiddeld 3,5 mensen, begin 2025 waren dat er nog 2,1. 'Huishoudensverdunning' heet dat en voor de huizenmarkt betekent het een toename van de vraag. Ook de vergrijzing, met meer ouderen die relatief vaak alleen wonen, en bevolkingsgroei mede door arbeidsmigratie spelen mee.<sup>5</sup>

### 400 duizend woningen tekort

Het woningtekort bedraagt in 2025 ongeveer 400 duizend woningen.<sup>6</sup> Dat is een kleine 5 procent van het totaal aantal woningen. Dit percentage is de afgelopen jaren licht gestegen. Historisch gezien

is het niet hoog, Nederland heeft door de eeuwen heen veel hogere percentages gekend (zie ook de Mythenkaart op pagina 15). Het woningtekort neemt de afgelopen jaren dus wel toe, zoals te zien in afbeelding 1.3.

### Wachttijden lopen op

Er is jarenlang te weinig gebouwd om de groeiende vraag naar woningen bij te kunnen benen.<sup>7</sup> Voor de sociale huur zien we stijgende wachttijden. De gemiddelde wachttijd is gestegen van 8 tot 9 jaar in 2015, naar 9 tot 13 jaar in 2025, met uitschieters omhoog en omlaag in verschillende regio's.<sup>8</sup>

### Doorstroming stagneert

Met de doorstroming op de woningmarkt gaat het niet goed. Ouderen en gezinnen zijn in 2024 minder verhuisd dan in de jaren ervoor, omdat zij geen betaalbare woning konden vinden, passend

bij hun levensfase. Hierdoor kwamen er vanzelfsprekend ook minder eengezinswoningen vrij voor starters.<sup>9</sup> Jongeren tussen 25 en 28 jaar wonen ook vaker thuis dan voorheen.<sup>10</sup> Van de thuiswonende jongeren wil 65 procent de deur uit naar een eigen plek, die ze moeilijk kunnen vinden. Ook huren steeds meer 35-minners, omdat kopen lastiger is geworden (*generation rent*).<sup>11</sup>

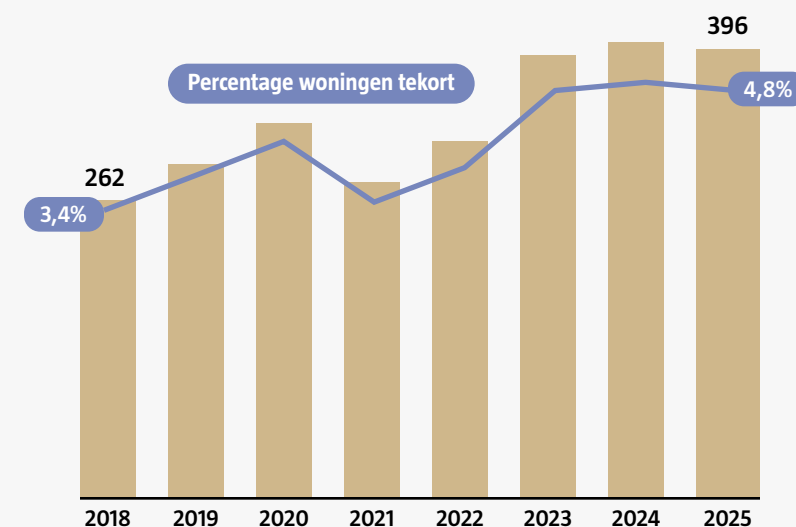
### Wonen is duurder voor buitenstaanders

De huizenprijzen en de huren stijgen. Koopwoningen zijn de afgelopen jaren flink in prijs gestegen en waren ook in 2025 weer 9 procent duurder dan het jaar ervoor.<sup>12</sup> Starters op de woningmarkt krijgen hierdoor te maken met hogere hypotheek. Dat betekent niet dat wonen voor iedereen duurder is geworden. De reden: inkomens zijn ook gestegen. De 'mediane woonquote', de totale woonlasten als percentage van het huishoudensinkomen, kwam in 2023 lager uit dan in 2018 voor zowel

woningeigenaren als voor huurders.<sup>13</sup> Macrocijfers als deze verhullen echter de situatie van specifieke groepen, met name groepen die we in dit boek centraal stellen: buitenstaanders op de woningmarkt. Zo besteden huurders onder 35 jaar nu 34,4 procent van hun inkomen aan huur, ten opzichte van 28,9 procent in 2018.<sup>14</sup>

Voor buitenstaanders wier inkomen niet of nauwelijks gestegen is, zijn stijgende prijzen en huren een probleem. Voor hen is wonen wel degelijk steeds duurder geworden. Woningeigenaren hebben in Nederland in relatie tot hun inkomen de laagste woonlasten (woonquote), huurders in het midden- en vrije segment de hoogste.<sup>15</sup>

## Hoe ontwikkelt het woningtekort zich in Nederland sinds 2018?



Afbeelding 1.3  
Aantal woningen tekort in duizenden.  
Bron: ABF research (2025), *Primos-prognose 2025*.

## Mythen ontkracht

De feiten over de situatie op de woningmarkt stromen niet altijd met de beeldvorming. Dat is begrijpelijk. De schrijnende verhalen van sommige buitenstaanders maken nu eenmaal meer indruk dan de macrocijfers.

Voor helder denkwerk is het nodig om de feiten helder voor ogen te hebben. Daarom hebben we met de denktank ook nagedacht over de belangrijkste mythen die op dit moment het woondebat domineren. Mythen zijn feitelijk onjuiste maar breed gedragen opvattingen over de woningmarkt. We hebben enkele mythen in kaart gebracht en ontkracht voor een hygiënisch gesprek over de woningmarkt, dat wil zeggen: een feitelijk gesprek zonder onware of hinderende beelden.

## Mythenkaart binnen- en buitenstaanders



### Bronnen

- Van de Woestijne, W.J. (1933) *De toestand der woningmarkt in De Gids*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2025) *Tijdljn woningvoorraad*.
- ABF Research (2025), *Primos-prognose 2025*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), *33 duizend mensen dakloos begin 2024*.
- Nederlandse Grondwet, art. 22.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2024), *Toen en nu: hoe Nederland in 50 jaar veranderde.*, van der Lans, J., Pflug, M., & Beekers, W. (2016), *Canon volkshuisvesting*.
- Dienst toeslagen (2025), *Aantallen en bedragen.*, Frijters, S. (2025) *11 miljard euro naar hypotheek rente aftrek in 2025*.
- Keijzer, M. (2025), *Kamerbrief over financieel instrumentarium woningbouw*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), *Het aandeel van het inkomen dat aan huisvesting werd besteed, daalde tussen 2018 en 2023*.
- Ipsos (2025), *Ipsos housing monitor 2025*.

### Afbeelding 1.4

Mythen over binnen- en buitenstaanders in het woondebat en bijbehorende feiten.

## Hoofdstuk 2 Waarden en definities

**We willen in deze publicatie focussen op de woningmarkt vanuit het perspectief van de buitenstaanders. Probleem hierbij is dat dé buitenstaander niet bestaat. Mensen hebben om meerdere redenen geen toegang tot een passende woning.**

Er bestaat nog geen formele definitie van binnen- en buitenstaanders op de woningmarkt. Volgens sommige economen<sup>16</sup> en rekenkamers<sup>17</sup> zijn binnenstaanders mensen die een koopwoning bezitten en mensen die in een huurwoning wonen. Of nog globaler: binnenstaanders zijn mensen mét een woning, buitenstaanders hebben geen woning.<sup>18</sup>

Deze definitie van binnen- en buitenstaanders is eenvoudig en goed afgebakend. Maar zij is ook grofmazig, waardoor de woonproblemen van veel mensen onderbelicht blijven. Ook mensen binnen deze definitie van binnenstaanders kunnen namelijk geen toegang hebben tot een passende woning. Denk bijvoorbeeld aan gescheiden mensen die ieder voor zich geen eigen koop- of huurwoning kunnen betalen. Of denk aan mensen met een te hoge huur in het vrije segment, ouderen in een appartement zonder lift en aan mensen die sociaal huren, maar vanwege hardnekkige schimmel ziek worden van hun huis. Of denk aan volwassen mensen die nu weliswaar woonruimte hebben, maar bij hun ouders in huis, omdat ze niet aan een eigen woning kunnen komen. Laat staan arbeidsmigranten die soms geen eigen slaapkamer of privacy hebben.

Tegelijkertijd zijn er mensen, tussen sociale huur en koop in, die de huren in het midden- of vrije huursegment prima kunnen betalen en dankbaar gebruikmaken van de flexibiliteit in dit segment. En er zijn woningzoekenden die voldoende financieringsmogelijkheden hebben, zoals via een familiehypothek, en daarmee goede toegang hebben tot een voor hen betaalbare woning. Dit zijn

buitenstaanders in de klassieke zin, maar volgens de definitie van de denktank zijn ze dat niet.

Kortom: de scheidslijn tussen binnenstaanders en buitenstaanders op de woningmarkt is genuanceerder dan de segmentatie op basis van de huidige definities. Daarbij komt dat de scheidslijn ook meer fluïde is. Vele factoren kunnen de woonbehoeften van mensen veranderen gedurende hun levensloop. We hebben het hier niet over de verhuishwensen die iedere huizenbewoner weleens heeft ('ik zou wel een grotere woonkamer willen, of een tuin') maar over fundamentele behoeften aan wonen. Waar hebben we het dan over? Wat is 'goed' of 'waardevol' wonen dan minimaal?



In 2020 kwam het eerste boek van de denktank uit: *De toekomst van de woningmarkt – De waarden van wonen*. In dit boek lees je alle zogenoemde Waardenkaarten. Hierin staan naast de waarden uit afbeelding 2.1 ook de opvattingen die mensen bij deze waarden hebben. Daarnaast staan er in het boek een aantal, deels extreme, gedachte-experimenten, bedoeld om los te komen van eigenbelangen en kortetermijndenken.

Het boek is digitaal kosteloos beschikbaar via De Argumentenfabriek, te vinden op [argumentenfabriek.nl/denktank-toekomst-van-de-woningmarkt](http://argumentenfabriek.nl/denktank-toekomst-van-de-woningmarkt) of via onderstaande QR-code.



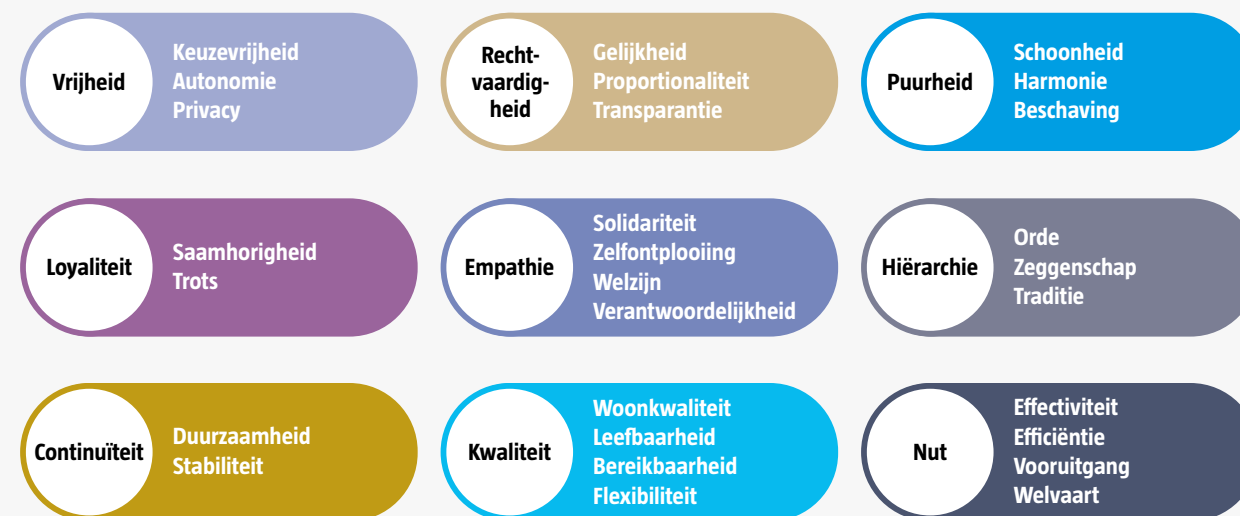
## Waarden van wonen

Voor het antwoord op de vraag wat waardevol wonen minimaal is, kunnen we voortbouwen op het denkwerk dat we deden in 2020 over de waarden van wonen.<sup>19</sup> Waarden zijn woorden voor wat mensen wensen. Met waarden proberen we te verwoorden wat we wensen voor een ideale wereld (eindwaarden) of hoe partijen zich in een ideale wereld zouden gedragen (gedragswaarden). Deze waarden bepalen onze standpunten over wonen en geven richting aan de keuzes die we maken. Door deze waarden in kaart te brengen, krijgen we inzicht in deze doorgaans onbewuste voorkeuren. Nadenken over waarden vormt een goed fundament voor definities, toekomstbeelden en oplossingen. Welke waarden hebben mensen als het gaat om wonen en de woningmarkt? We hebben ze op een rij gezet in deze Waardenkaart (zie afbeelding 2.1).

Op de Waardenkaart staan alle waarden die van belang zijn bij het denken over wonen. Het is niet zo dat ieder mens alle waarden even belangrijk vindt. Sommige waarden zijn belangrijker dan anderen. Iedereen heeft een eigen waardenprofiel en daarbij horende opvattingen. Deze negen waardenclusters zijn uitputtend, maar de opvattingen die erbij horen zijn dat niet. Die hangen mede af van actuele ontwikkelingen, zoals de mate waarin een land met woningnood kampt. Een paar voorbeelden van opvattingen bij waarden:

- Bij gelijkheid: *'Mensen krijgen een gelijke fiscale behandeling, ongeacht of zij huren of kopen'*
- Bij schoonheid: *'Gebouwen om in te wonen zijn mooi'*
- Bij keuzevrijheid: *'Mensen kiezen waar zij willen wonen en kunnen verhuizen als hun wensen veranderen'*
- Bij solidariteit: *'Kwetsbare mensen, mensen die niet zelfstandig kunnen wonen of weinig geld hebben, krijgen hulp.'*
- Bij trots: *'Een wijk vormt een gemeenschap waar mensen zich veilig voelen'*

## Wat zijn de waarden van wonen?

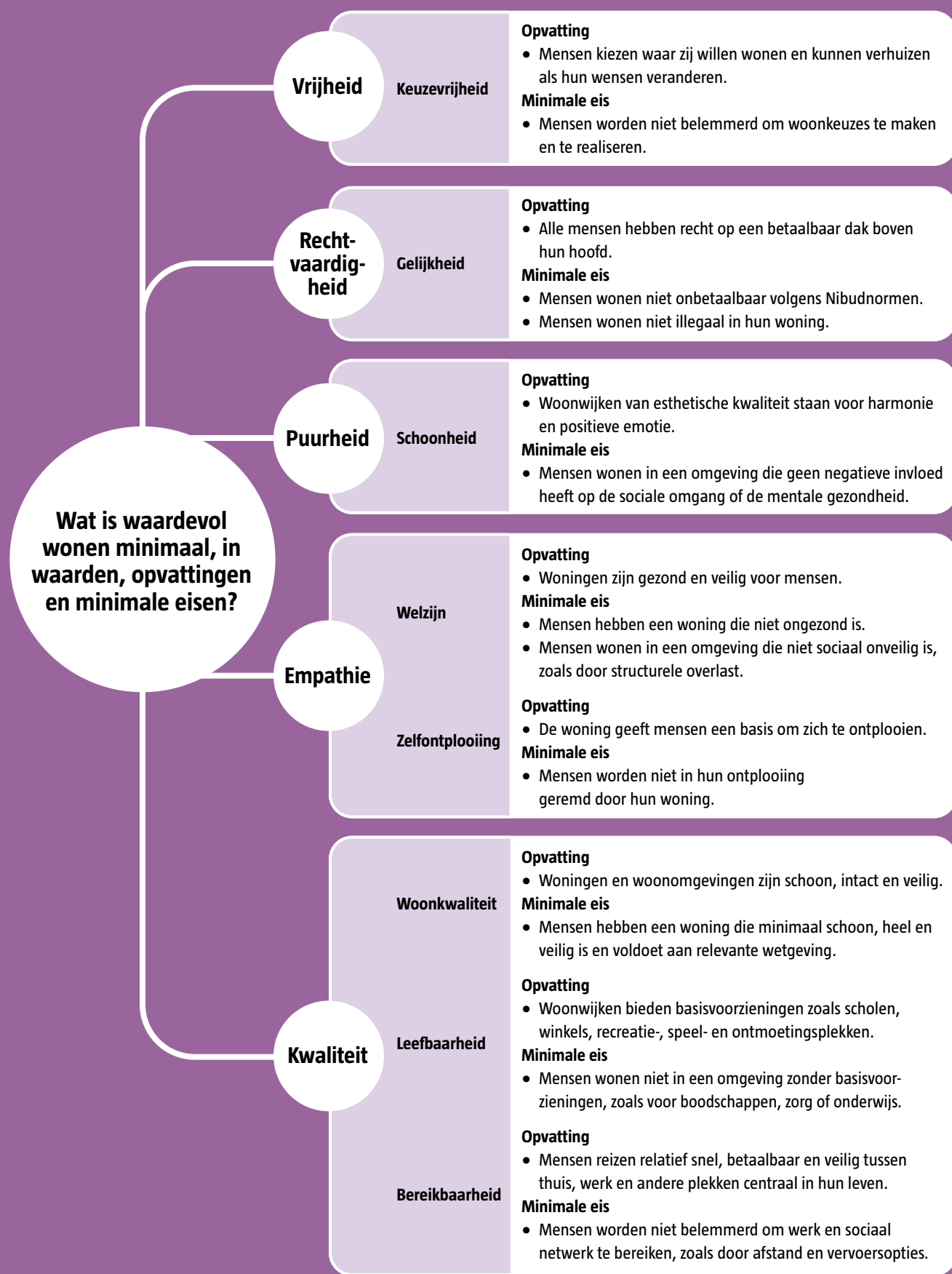


Afbeelding 2.1  
De waarden van wonen.

## Minimale waarden van wonen

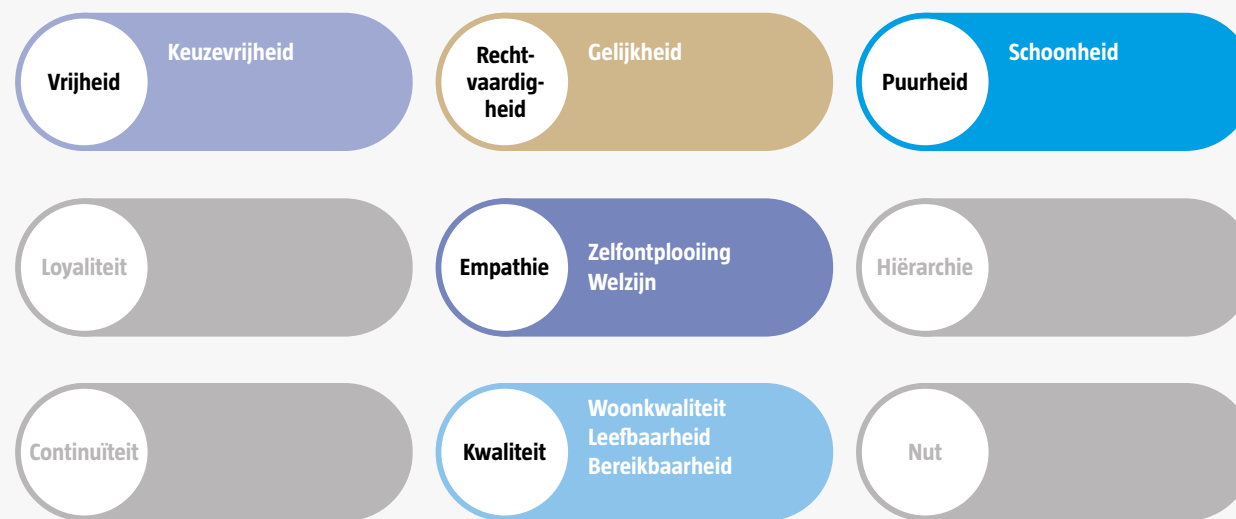
Vragen naar waarden is vragen naar een kleurrijk palet aan wensen. Mensen willen een passend huis, in elke levensfase. Om te kunnen nadenken vanuit buitenstaanders op de woningmarkt, dachten we na over de *ondergrens*. Wat is waardevol wonen dan minimaal, uitgedrukt in waarden? De denktank selecteerde de belangrijkste *minimale* waarden van wonen en een bijbehorende opvatting. Deze opvatting vertaalde de denktank naar een minimale eis. Anders geformuleerd: op basis van deze set waarden en eisen vinden we dat iedereen op z'n minst recht heeft op wonen. De set uitverkoren waarden beschrijven we op afbeelding 2.2.

## Minimale waarden van wonen



Afbeelding 2.2  
De minimale waarden van wonen, met bijbehorende opvattingen en eisen.

## Wat zijn de minimale waarden van wonen?



Afbeelding 2.3  
De minimale waarden van wonen.

### Definitie voor buitenstaanders

Op basis van deze kaart met de minimale waarden van wonen komen we tot een nieuwe, ruimere definitie van de buitenstaander op de woningmarkt. Deze definitie luidt: buitenstaanders zijn mensen die geen woning kunnen vinden die voldoet aan de minimale waarden van wonen. Deze definitie leggen we verder uit in afbeelding 2.5.

### Definitie voor binnenstaanders

Binnenstaanders definiëren we als volgt: Binnenstaanders zijn mensen die eigenaar of huurder zijn van een woning die voldoet aan de minimale waarden van wonen. Het kan wel zo zijn dat binnenstaanders op zoek zijn naar verbetering van hun woonsituatie, en zo ook woningzoekende zijn. Een paar voorbeelden:

- Woning: mensen willen een woning die beter past bij hun wensen, zoals over grootte, indeling, duurzaamheid, faciliteiten of uitstraling.
- Omgeving: mensen willen een omgeving die beter past bij hun wensen, zoals qua locatie, groen, kindvriendelijkheid, voorzieningen, sfeer of mobiliteit.
- Prijs: mensen willen woonlasten die beter passen bij hun wensen en financiële mogelijkheden, of een betere prijs-kwaliteitverhouding ten opzichte van hun huidige situatie.

Maar let op: iemand die een woning zoekt, maar bewoner is van een woning die voldoet aan de minimale waarden van wonen, is en blijft in onze definitie een binnenstaander. In hoofdstuk 5 gaan we in op woonwensen van binnenstaanders en het belang van nadenken hierover, zoals voor de doorstroming op de woningmarkt.

Waar de klassieke definitie van binnenstaanders het hebben van een woning centraal stelt, zijn in deze nieuwe definitie van de denktank meerdere factoren van belang voor het zijn van een binnen- of buitenstaander op de woningmarkt. Naast woonkwaliteit en bereikbaarheid van de woning, zijn ook welzijn, gelijkheid, keuzevrijheid en zelfontplooiing voor de bewoners en schoonheid en leefbaarheid van de woonomgeving van belang. Deze definitie staat toe dat de status van een binnen- of buitenstaander geen vast gegeven is: mensen kunnen van de ene naar de andere categorie stromen door veranderingen in hun leven, en weer terug. Een lijst voorbeelden van mensen die in deze definitie buitenstaander op de woningmarkt zijn, lees je in het tekstkader op pagina 24.

Buitenstaanders zijn dus ook mensen die onbetaalbaar wonen. Wat betaalbaar wonen is, wordt geadviseerd in normen door het Nibud:

- Een koopwoning is betaalbaar wanneer iemand zich deze kan veroorloven binnen de huidige leennormen met als vuistregel: ongeveer maximaal 4,5 keer het bruto jaarinkomen.
- Een huurwoning is betaalbaar als deze maximaal 30 procent van het besteedbaar (netto) inkomen beslaat, huurtoeslag meegenomen.

Deze normen beogen het doel mensen te beschermen tegen financiële problemen. Ze worden jaarlijks aangepast aan economische omstandigheden zoals rente en koopkracht.

De denktank stelt hiernaast dat mensen niet dakloos mogen worden doordat zij hun woning niet kunnen betalen. Te veel betalen voor wonen daarentegen, is onwenselijk maar niet de ondergrens. Sommige mensen genieten vanuit de waarde 'keuzevrijheid' voor de kwaliteit die zij voor een hogere prijs ervaren.

## Wie zijn volgens de denktank buitenstaander op de woningmarkt?



Afbeelding 2.4  
De definitie van buitenstaanders.

## Wat zijn binnen- en buitenstaanders op de woningmarkt?

### Buitenstaanders

**Buitenstaanders zijn mensen die geen woning kunnen vinden die voldoet aan de minimale waarden van wonen**

- **Keuzevrijheid** Mensen worden niet belemmerd om woonkeuzes te maken en te realiseren.
- **Gelijkheid** Mensen wonen niet onbetaalbaar volgens Nibudnormen. Mensen wonen niet illegaal in hun woning.
- **Schoonheid** Mensen wonen in een omgeving die geen negatieve invloed heeft op de sociale omgang of de mentale gezondheid.
- **Welzijn** Mensen hebben een woning die niet ongezond is. Mensen wonen in een omgeving die niet sociaal onveilig is, zoals door structurele overlast.
- **Zelfontplooiing** Mensen worden niet in hun ontplooiing geremd door hun woning.
- **Woonkwaliteit** Mensen hebben een woning die minimaal schoon, heel en veilig is en voldoet aan relevante wetgeving.
- **Leefbaarheid** Mensen wonen niet in een omgeving zonder basisvoorzieningen, zoals voor boodschappen, zorg of onderwijs.
- **Bereikbaarheid** Mensen worden niet belemmerd om werk en sociaal netwerk te bereiken, zoals door afstand en vervoersopties.

### Binnenstaanders

**Binnenstaanders zijn mensen die eigenaar of huurder zijn van een woning die voldoet aan de minimale waarden van wonen**

Afbeelding 2.5  
Definitiekaart binnen- en buitenstaanders op de woningmarkt.

## Wat zijn voorbeelden van buitenstaanders op de woningmarkt binnen de definitie van de denktank?

1. Een alleenstaande ouder die met twee kinderen in een studio woont.
2. Een arbeidsmigrant die noodgedwongen in een overbewoonde slaapwoning verblijft.
3. Een oudere die voor een zorggeschikte woning het nabije sociale netwerk moest achterlaten.
4. Een student die permanent op een camping woont bij gebrek aan alternatieven.
5. Een starter met vast arbeidscontract die zelfstandig geen hypotheek kan krijgen en te veel voor een sociale huurwoning verdient, dus tussen tijdelijke (onder)huurwoningen hopt.
6. Een stel dat antikraak woont zonder zekerheid of minimale woonkwaliteit.
7. Een zorgmedewerker die ver van werk en netwerk moet wonen voor een betaalbare woning.
8. Een jongvolwassene die noodgedwongen bij diens ouders woont zonder perspectief op zelfstandigheid.
9. Een statushouder die een gedeelde woning toegewezen heeft gekregen en nu diens partner en kinderen niet kan laten overkomen.
10. Een huurder in een corporatiewoning met ernstige schimmel en hierdoor gezondheidsklachten.
11. Een statushouder met een woning in een sociaal onveilige, structureel overbelaste omgeving.
12. Een werkende dakloze die in wisselende tijdelijke opvang of diens auto slaapt.
13. Een zzp'er die geen hypotheek kan krijgen en alleen illegale onderhuur kan betalen.
14. Een gezin dat in een woning woont zonder voldoende ruimte voor kinderen om te leren of spelen.
15. Een oudere in een woonomgeving zonder te voet bereikbare supermarkt of (mantel)zorg.
16. Een jong stel dat alleen woningen kan vinden met onhoudbare woonlasten en hun kindwens uit- of afstelt.
17. Een alleenstaande ouder in de vrije huur die elke maand eindjes aan elkaar knoopt om huur, boodschappen en de energierekening te betalen, wat veel stress oplevert.

Volgens de definitie langs de minimale waarden van wonen zijn alle bovengenoemde voorbeelden buitenstaanders op de woningmarkt. Volgens de klassieke definitie zijn alleen de lichtgedrukte voorbeelden buitenstaander (en de rest blijft dus veelal buiten beeld).

## Buitenstaanders in beeld

Onze nieuwe definitie van buitenstaanders is een kwalitatieve benadering. We hebben niet doorge-rekend hoeveel mensen onder deze definitie in de categorie buitenstaander vallen. Van de meeste voor-beelden zijn weinig landelijke, officiële statistieken te vinden, waardoor de omvang en ernst moeilijk zijn in te schatten. Deze definitie leidt tot een andere groep buitenstaanders dan de klassieke definitie. Of de groep ook groter is, weten we niet, maar er is reden om te denken van wel. Sommige groepen die in de klassieke definitie binnenstaander zijn, vallen met de waardengedreven definitie in de groep buitenstaanders, zoals te lezen is op pagina 24.

Van een aantal voorbeelden bestaan wel indicatoren die het CBS of het Woononderzoek meet, indica-toren als woonlasten, woonkwaliteit, thuiswonende jongeren, te kleine woning en daklozen. We weten bijvoorbeeld dat 7 procent van de huishoudens de woonlasten ervaart als erg zwaar,<sup>20</sup> 20 procent van de huishoudens met vocht en schimmel kampt,<sup>21</sup> ongeveer 65 procent van thuiswonende jongeren naar een zelfstandige woning zou willen verhuizen,<sup>22</sup> 4,6 procent van de bevolking te klein woont,<sup>23</sup> er zo'n 33 duizend daklozen zijn in Nederland in 2024<sup>24</sup> en er een tekort is van zo'n 80 duizend levensloopbestendige appartementen voor ouderen.<sup>25</sup> Kortom, deze cijfers zeggen veel meer dan '400 duizend woningen tekort' zoals we in hoofdstuk 1 lezen.

De diverse groep buitenstaanders is lastig landelijk en met precieze cijfers in beeld te brengen. En in de groepen achter bovengenoemde cijfers, zit ook overlap. Wat zich beter in beeld laat brengen, is de groep woningzoekenden als geheel. 1,8 miljoen huis-houdens zijn actief op zoek naar een woning, stelt de gefundeerde schatting uit het Woononderzoek van 2024. Let wel: onder deze groep woningzoekenden bevinden zich ook binnenstaanders met een verhuiswens.

## Denken over oplossingen

De groep buitenstaanders weerspiegelt de spanning op de woningmarkt, wat weer druk legt op de samenleving. Het hebben van een passende woning is een fundament voor een leven waarin iemand

zich kan ontplooiën en bij kan dragen aan de samenleving. Het toenemende verschil in mogelijkheden tussen binnenstaanders die al toegang hebben tot een passende woning en buitenstaanders die deze toegang niet hebben, verdient aandacht.

De partijen die aan zet zijn bij het oplossen van de problemen op de woningmarkt, kunnen iedere euro maar één keer uitgeven. Beslissers hebben dus rekening te houden met urgentie bij buitenstaanders op de woningmarkt. Maar de ene buitenstaander is de andere niet, weten we nu. Welke mensen geven we dan prioriteit bij oplossingen? Vragen die opkomen:

- Bij wie is de woonsituatie het *schrijnendst*, dus voor wie moeten we het *eerste* passende woningen vinden?
- Welke groep is de *grootste*, dus voor welke groep moeten we de *meeste* passende woningen vinden?
- Welke groep is het *makkelijkst te verkleinen*, dus voor welke groep kunnen we het *effectiefst* woningen vinden?
- Welke groep is het *meest competentst* en kunnen we met de *minste moeite* zelf binnenstaanders laten worden?

Nadenken vanuit de tegenstelling tussen binnen- en buitenstaanders is een behulpzaam perspectief om knelpunten op de woningmarkt mee te doordenken om tot oplossingen te komen. In de komende hoofdstukken diepen we zo drie deelonderwerpen uit. We brengen per deelonderwerp steeds eerst de knelpunten voor buitenstaanders in kaart, om er vervolgens steeds oplossingen voor te bedenken.

## Hoofdstuk 3

### Overheidssturing op woningaanbod

#### **De eerste van de drie deelonderwerpen waarbij we knelpunten inventariseren en oplossingen bedenken is de overheidssturing op het woningaanbod.**

De woningmarkt in Nederland is een gereguleerde markt. De overheid beïnvloedt de woningmarkt door maatregelen die op de vraag inspelen, zoals het stimuleren van eigen woningbezit, en door te sturen op het aanbod.

De woningmarkt is ook een 'voorraadmarkt', wat betekent dat de voorraad niet snel kan worden aangepast wanneer de vraag verandert. Op de woningmarkt loopt nieuw aanbod in de vorm van nieuwbouw of herontwikkeling meestal jaren achter op de veranderende vraag. Dit komt uiteraard door lange bouwtijden en langzame bestuurlijke processen. Woningen komen er dus niet zomaar op korte termijn bij, ook niet als de huizenprijzen stijgen. De woningmarkt is dus geen flexibele markt, en tekorten zijn moeilijk aan te vullen, merken we nu. Daarbij komt dat nieuw aanbod niet altijd betekent dat buitenstaanders hier gemakkelijk gebruik van kunnen maken. Financiën, regelgeving en persoonlijke omstandigheden zorgen ervoor dat mensen niet altijd actie kunnen ondernemen, of dat hun acties niet tot resultaat leiden.

De bouwplannen die nu worden bedacht, zijn pas over zo'n tien jaar gerealiseerd. Langetermijndenken over woningaanbod is dus essentieel. Niet alleen over de geschiktheid van de plek: is die goed ontsloten, zijn er op termijn (klimaat)risico's? Ook over de geschiktheid voor de woningzoekenden: past het aanbod straks nog bij de vraag?

Eén van de knelpunten hierbij is dat een landelijke langetermijnvisie op de woningmarkt ontbreekt. Door nu te bouwen voor de huidige vraag, zitten we over tien en twintig jaar misschien wel met de verkeerde woningen. Hierom proberen de Rijks-overheid en medeoverheden het woningaanbod te sturen met beleid. Zij vragen zich (als het goed is continu) af: is het beleid dat we nu voeren gericht op wat over 10 jaar nodig is? Wat willen we aanbieden in Nederland?

## Hoe stuurt de overheid het aanbod op de woningmarkt?

### 1. Normeren

De overheid bepaalt op welke grond en voor welke segmenten gebouwd mag worden, zoals met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, verstedelijkingsstrategieën, woondeals en bestemmingsplannen.

### 2. Stimuleren

De overheid faciliteert de bouw van nieuwe woningen, zoals door grond beschikbaar te stellen, kennis te ontwikkelen en delen en goedkope financiering voor corporaties via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

### 3. Subsidiëren en ontregelen

De overheid stimuleert medeoverheden en marktpartijen om (meer) te bouwen, door wet- en regelgeving te versoepelen, door subsidies uit te delen en vrijstellingen te verlenen.

### 4. Waarborgen

De overheid waarborgt de kwaliteit van woningen en de leefomgeving, door eisen in bestemmingsplannen, bouwbesluiten en het realiseren van nutsvoorzieningen.

### 5. Ordenen

De overheid beïnvloedt hoe huiseigenaren een woning gebruiken, zoals met regels rond leegstand, verhuur, toewijzing en woningdelen.

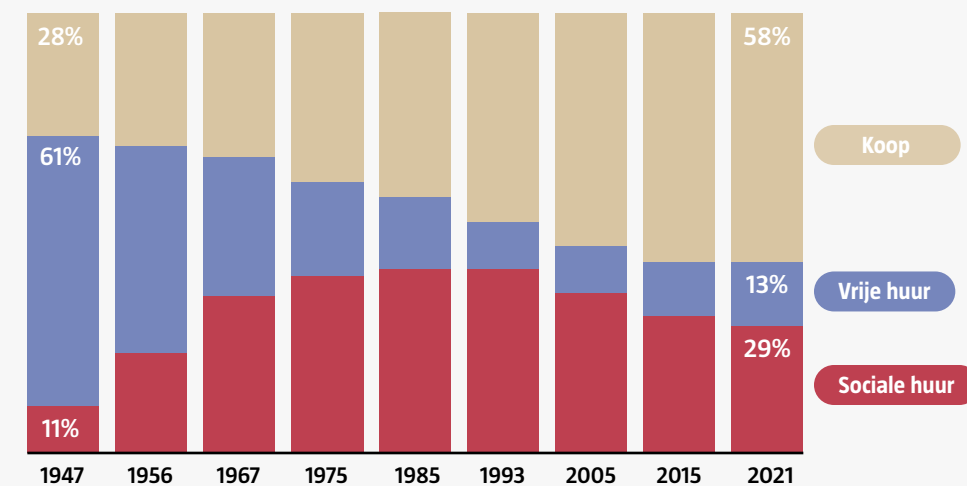
De huidige woningvoorraad in Nederland, zagen we in hoofdstuk 1, bestaat in 2025 voor 59 procent uit koopwoningen en 41 procent uit (sociale) huurwoningen. Dat is niet altijd zo geweest, zoals te zien is in afbeelding 3.1. Vlak na de Tweede Wereldoorlog was in Nederland ruim 70 procent van de huizen een huurwoning. Pas begin jaren negentig waren er meer eigen woningen dan huurwoningen.<sup>26</sup> Dit aandeel nam verder toe tot 59 procent in 2025.<sup>27</sup> Dat betekent dat de huurmarkt in deze periode relatief is gekrompen. De woningvoorraad is in deze periode in absolute aantallen gegroeid. Sinds 1986 is het absolute aantal koopwoningen ruim verdubbeld. Het absolute aantal huurwoningen is in die tijd slechts 4 procent gestegen.<sup>28</sup>

Deze uitkomsten komen vooral door overheidssturing aan de vraagkant, zoals het stimuleren van eigenwoningbezit in de afgelopen decennia, bijvoorbeeld met de hypotheekrenteaftrek. Daarnaast waren de rentes laag en leennormen ruim, wat kopen voor de kleiner wordende huishoudens aantrekkelijk maakte. Ook verkochten corporaties veel van hun bezit.

De overheid stuurt ook aan de aanbodkant. Het aanbod waarmee we nu zitten, relatief weinig huurwoningen en relatief veel dure koophuizen, past niet meer bij de vraag van nu. Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, bepaalt dat in nieuwbouwplannen twee derde van de woningen 'betaalbaar' moet zijn, waarvan een derde sociale huur. Jarenlang is hier niet op gestuurd (de woningmarkt werkte namelijk uitstekend) mede waardoor we nu met een tekort aan betaalbare woningen zitten. Het wetsvoorstel stuurt dus op betaalbaar woningaanbod.

Zwalkend aanbodbeleid maakt investeerders en beleggers echter onzeker, vertraagt de bouw en leidt juist tot minder aanbod. De woningmarkt vraagt dus om extra robuust en voor de lange termijn goed uitgedacht beleid.

## Hoe zijn de woningen in Nederland verdeeld naar segmenten?



Afbeelding 3.1  
Woningen verdeeld naar segment in procenten.  
Bron: CBS, bewerking door Marja Elsinga (2021).

## Overheidssturing op aanbod: knelpunten voor buitenstaanders

We vroegen deskundigen naar de knelpunten bij overheidssturing op woningaanbod, uiteraard vanuit het perspectief van buitenstaanders.

De hoofdbelemmering hier: binnenstaanders hebben een woning, maar voor buitenstaanders is er te weinig aanbod van (betaalbare) koophuizen en huurwoningen.

Deze hoofdbelemmering komt voort uit de knelpunten die zijn weergegeven in de Knelpuntenkaart hiernaast. Met deskundigen prioriteerden we de knelpunten: welke geven buitenstaanders de grootste belemmeringen om een woning te vinden? Deze verdeelden we onder in beleidsterreinen waarbinnen de overheid stuurt op aanbod: grondbeleid, ruimtelijkeordeningsbeleid, procedures, doelgroepenbeleid en transformatiebeleid. De kaart gaat zo met name over nieuw- en verbouwplannen.

**Wat zijn knelpunten bij overheidssturing op woningaanbod die buitenstaanders belemmeren in te stromen in de woningmarkt?**

### Grondbeleid

**Hoofdbelemmering** Er is te weinig nieuw aanbod van (betaalbare) koophuizen en huurwoningen voor buitenstaanders

**Er is voldoende plancapaciteit, maar betaalbaar bouwen kan nog niet op voldoende plekken**

- Er zijn landelijk genoeg bouwlocaties, maar die worden onvoldoende beschikbaar gemaakt.
- Overheden hebben onvoldoende sturingskracht in de aanwending van (on)beschikbare grond.
- Gebrek aan beschikbare bouwgrond werkt door in de hele keten, en maakt bouwproductie lager, trager en duurder.
- Door schaarste aan grond, inkomensstijging, fiscale regelingen en grote leenruimte, is de grondprijs voor woningbouw hoog.
- Hoge grondprijzen (tot 70 procent van de bouwkosten) maken het moeilijk betaalbaar te bouwen voor buitenstaanders.

**Passief grondbeleid geeft partijen geen prikkel om snel te bouwen**

- Private partijen kopen grond en verwachten rendementen, ze betalen veel en wachten met verkoop tot de prijs verder stijgt.

### Ruimtelijke-ordeningsbeleid

**De ruimtelijkeordeningsplannen zijn onvoldoende gericht op de lange termijn**

- Bouwafspraken zoals Woondeals kijken zelden meer dan vijf jaar vooruit en gaan uit van de huidige demografie en vraag.

**De ruimtelijkeordeningsplannen zijn onvoldoende grootschalig**

- Landelijk zijn door de overheid lang geen grootschalige bouwlocaties aangewezen.
- Gebrek aan langetermijnbeleid in regionale plannen, met name voor grootschalige ontwikkeling, houdt bouwproductie beperkt.
- Overheden investeren onvoldoende in infrastructuur en andere nutsfuncties, benodigd voor grootschalige projecten.

**De ruimtelijkeordeningsplannen zijn onvoldoende voorspelbaar**

- Vasthouden aan en spoedig uitvoeren van gemaakte afspraken, zoals in Woondeals, blijkt moeilijk met veel actoren.
- Gebrek aan milieuruimte, zoals voor stikstof, maakt het moeilijk om grootschalige locaties voor de lange termijn te ontwikkelen.
- Het ontbreken van voorspelbaar woningbouwbeleid leidt tot onzekerheid bij investeerders over langetermijninvesteringen.
- Belanghebbende investeerders zijn soms niet tijdig betrokken om grote gebiedsontwikkeling te laten slagen, zoals Tennet.
- Gemeenten stellen vaak verschillende eisen aan woningen en de omgeving hiervan via bestemmingsplannen.

### Procedures

**Vergunningsprocessen en bewonersbezwaren vertragen de groei van het aanbod**

- Plannen vertragen door botsend beleid, zoals over stikstof, milieueffectrapportages en luchtnormen.
- Binnenstaanders kunnen via 'zienswijzen' in de inzagetermijn laagdrempelig invloed uitoefenen op omgevingsplannen.
- Procedures kunnen leiden tot (deels) annuleren van bouwplannen.
- Door vertraagde planontwikkeling, passen woningen bij oplevering soms niet meer bij de vraag van buitenstaanders.

**Wetgeving, jurisprudentie en juridische kosten werken in het nadeel van buitenstaanders**

- Bezwaarprocedures beschermen direct de belangen van binnenstaanders, ten koste van de kansen voor buitenstaanders.
- Huiseigenaren hebben vaak meer financiële middelen dan huurders, waardoor ze makkelijker de stap naar de rechter zetten.
- De (lokale) politiek is terughoudend met het plannen van grote bouw- en infraprojecten, vanwege de onrust die dit oplevert.
- Jurisprudentie over de smalle cirkel belanghebbenden bij bouwplannen (met name binnenstaanders) verzwakt de positie van buitenstaanders.

### Doelgroepenbeleid

**Gemeenten bouwen vaker voor eigen en zelfgekozen groepen inwoners dan voor buitenstaanders in de regio**

- Gemeenten neigen vooral te bouwen voor de lokale buitenstaanders (kiezers), niet voor een bredere groep buitenstaanders.
- Lokale weerstand, zoals tegen sociale woningbouw of azc's, weerhoudt gemeenten ervan bepaalde woningen te bouwen.
- Gemeenten hebben eigen urgentieregelingen, waar vaak niet alle buitenstaanders onder vallen.

**Bouwen voor specifieke doelgroepen geeft onoverkomelijke uitdagingen**

- Bouwen voor specifieke doelgroepen, zoals ouderen of migranten, is lastiger dan bouwen voor binnenstaanders of starters.
- De eis van twee derde betaalbare bouw maakt bouwprojecten minder makkelijk rendabel.

### Transformatiebeleid

**Transformatiebeleid stimuleert het beter benutten van bestaande gebouwen onvoldoende**

- Wet- en regelgeving belemmert het delen van bestaande woonruimte, zoals de voordeursregeling en de kostendelersnorm.
- Gemeenten maken het moeilijk om woningen te splitsen of op te toppen.

Afbeelding 3.2  
Knelpuntenkaart overheidssturing op woningaanbod.

## Overheidssturing op woningaanbod: oplossingen voor buitenstaanders

### We hebben nu de knelpunten geïnventariseerd bij de overheidssturing op het woningaanbod. Hoe kunnen we deze oplossen voor de buitenstaanders?

Hoe kunnen we aanbod stuwen, zodat meer buitenstaanders aan een waardevolle woning komen? De oplossingen hebben we in kaart gebracht op de Oplossingenkaart overheidssturing op aanbod op pagina 34. Op de kaart staan denkrichtingen voor een betere, waardevolle woningmarkt.

De verleiding bestaat in het maatschappelijk debat om alles terug te brengen naar de oplossing 'bouwen, bouwen, bouwen'. Dat lees je terug in oplossingen ❶ 'Genormeerde (grond)prijzen' en ❷ 'Escalatieladder'. Nieuw aanbod bouwen heeft veel potentie. In ruimtelijke plannen voor de periode tot 2042 is formeel plek om ongeveer anderhalf miljoen woningen te bouwen.<sup>29</sup> Op de woningmarkt heet dat 'plancapaciteit'. Het gaat hier om locaties waar woonbestemming is opgenomen of gepland. Maar dat zegt nog weinig over de daadwerkelijke bouwrijpheid, of over in hoeverre bouwen op deze grond wel rendabel uitpakt. We hebben niets aan voldoende plancapaciteit, als de plannen niet uitgevoerd kunnen worden.

Een andere veelbelovende oplossingsrichting is om in nieuw- en verbouwplannen de positie van buitenstaanders te versterken ten opzichte van binnenstaanders. We zagen eerder al dat binnenstaanders beter georganiseerd zijn, en vaker de tijd, de kennis en het geld hebben, om hun belang te verdedigen in bouwplannen. Bezwaarprocedures door binnenstaanders zijn een belangrijke vertragende factor. Op deze tendens speelt oplossing ❸ 'Buitenstaandersombudsman' in, een oplossing die volgens de denktank véél meer aandacht verdient in het maatschappelijk debat. De positie van buitenstaanders moet bij ruimtelijke visies sterker (vertegenwoordigd) worden, want 'het recht op wonen moet groter zijn dan het recht op uitzicht'.

Grootschalig nieuw aanbod bouwen is belangrijk (en tevens moeilijk genoeg). Maar het is niet de enige oplossing. We gebruiken de bestaande voorraad immers slordig. Denk dus ook aan oplossingen als slim steden verdichten via oplossing ❹ 'Autoluwe binnensteden' en nieuw aanbod creëren in de bestaande bouw, zoals via splitsen en delen. In Nederland kunnen we ruim honderdduizend extra woningen creëren in de bestaande bouw, door transformeren, splitsen of optoppen, blijkt uit onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouw.<sup>30</sup> Ook deze oplossing vraagt zorgvuldigheid: woningen toevoegen in bestaande wijken heeft impact op de leefbaarheid.

Na deze nodige focus op aanbod (bouwen), lees je over oplossingen door fiscaal beleid in hoofdstuk 4.

## Wat zijn volgens de denktank oplossingen voor buitenstaanders bij overheidssturing op woningaanbod?

	1 Genormeerde (grond)prijzen	2 Escalatieladder	3 Buitenstaandersombudsman	4 Autoluwe binnensteden
<b>Wat is het plan?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk ontwikkelt een methode voor het vaststellen van sociale grondprijzen.</li> <li>• Gebiedsontwikkeling wordt eenvoudiger door vaste rollen en vaste prijzen, om grondspeculatie te elimineren.</li> <li>• Drie samenwerkende rollen ontwikkelen gebieden: de gebiedsontwikkelaar (gemeente), de vastgoedontwikkelaar en de afnemer.</li> <li>• Het Rijk geeft een subsidie aan gebiedsontwikkelaars die in een helder Rijksbouwprogramma voorzien.</li> <li>• De subsidie is gebiedsafhankelijk en genormerd: een vaste lage grondprijs en een vast rendement voor vastgoedontwikkelaars.</li> <li>• De gebiedsontwikkelaar geeft bij oplevering de subsidie deels aan de vastgoedontwikkelaar, het Rijk betaalt de onrendabele top.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten en regio's krijgen een termijn met mijlpalen om verstedelijking voor de lange termijn (twintig jaar) uit te voeren.</li> <li>• De escalatieladder van interbestuurlijk toezicht (uit de Omgevingswet) laat zien hoe een hogere overheid stap voor stap kan ingrijpen als een andere overheid haar wettelijke taken niet goed uitvoert.</li> <li>• De escalatieladder wordt aangescherpt voor woningbouw: gemeenten worden gedwongen mijlpalen tijdig te realiseren.</li> <li>• Provincies en het Rijk kijken mee voor een realistische planontwikkeling en kunnen besluiten forceren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een zelfstandig bestuursorgaan of stichting met wettelijke basis vertegenwoordigt de stem van buitenstaanders.</li> <li>• De organisatie fungeert als ombudsman met als motto: het recht op wonen weegt zwaarder dan het recht op uitzicht.</li> <li>• De organisatie versterkt de positie van buitenstaanders bij woonplannen, ten opzichte van binnenstaanders.</li> <li>• De organisatie bezit kennis over aantallen en typen buitenstaanders, in samenwerking met kennispartijen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten besparen binnen steden ruimte op mobiliteit, en bewaren zo publieke ruimte en opties voor verdichting.</li> <li>• Het Rijk stelt hierom beperkte mobiliteits-uitgangspunten, zoals over autoluwe binnensteden en lagere parkeernormen.</li> <li>• Gemeenten krijgen subsidies voor mobiliteitshubs om creatieve ruimtelijke oplossingen te bedenken bij de normen.</li> </ul>
<b>Wie doet wat?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk onderzoekt hoe hij een genormeerde grondprijs en bouwsubsidie wettelijk kan verankeren.</li> <li>• Het Rijk bepaalt een helder bouwprogramma, waarin staat waar wordt gebouwd, wat en voor wie, tegen welke prijzen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheden verbeteren de effectiviteit van de escalatieladder, door deze nader uit te werken voor woningbouw.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk onderzoekt met alle Woontop-partijen hoe deze oplossing kan werken.</li> <li>• Het Rijk onderzoekt de vorm en (wettelijke) basis voor de nieuwe organisatie.</li> <li>• Enkele gemeenten organiseren eerste pilots, vergelijkbaar met 'Woonzoekers' in Utrecht.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk bepaalt heldere mobiliteitsnormen, zoals voor parkeren.</li> <li>• Gemeenten bereiden hun afdelingen en bouwplannen voor op deze normen.</li> <li>• Gemeenten, Rijkswaterstaat en ontwikkelaars bedenken ruimtebesparende concepten voor parkeren en overstappen (hubs).</li> </ul>
<b>Wat zijn voordelen voor buitenstaanders</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het aanbod van woningen groeit sneller dan nu, waardoor buitenstaanders eerder een woning vinden.</li> <li>• (Decentrale) overheden kunnen sturen op de grondprijs, waardoor nieuwbouwkosten en dus woningprijzen dalen.</li> <li>• Gebieden ontwikkelen met minder rollen is minder complex, en dus sneller, met op korte(re) termijn meer aanbod.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De escalatieladder prikkelt gemeenten om vaart te houden, zoals met de Woondeals, en dwingt het maken van keuzes af.</li> <li>• Het uitwerken van de escalatieladder vergt geen volledig nieuw beleidskader, waardoor deze snel kan werken voor meer aanbod.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De buitenstaandersombudsman kan planvertraging door procedures tegengaan, door (bezwaar)procedures (van binnenstaanders) aan te vechten, dat geeft buitenstaanders sneller kans op een huis.</li> <li>• Door buitenstaanders goed te vertegenwoordigen, voelen zij zich gehoord.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door minder ruimte zoals voor parkeren en meer voor bouwen, kan aanbod sneller groeien en kunnen huizenprijzen dalen.</li> <li>• Binnenstedelijk bouwen betekent meer aanbod dat past bij de woningvraag van veel buitenstaanders.</li> <li>• Door ruimte te bewaren voor verdichting, is binnenstedelijk bouwen en wonen op de lange termijn nog betaalbaar.</li> </ul>

Afbeelding 3.3  
Oplossingenkaart overheidssturing op woningaanbod.

## Hoofdstuk 4 Fiscaal beleid

**Het tweede deelonderwerp waarvoor we knelpunten inventariseren en oplossingen bedenken om buitenstaanders aan een woning te helpen, is het fiscaal beleid. De overheid reguleert de woningmarkt ook via de fiscus, zowel voor bewoners om inkomens te nivelleren, als voor beleggers om investeringen aan te jagen of te ontmoedigen.**

Fiscaliteit betekent alles wat te maken heeft met het heffen en invorderen van belastingen door de overheid. Het toeslagenstelsel, waarin de overheid juist geld uitkeert, rekenen we hier ook onder het fiscaal beleid. Fiscaal beleid raakt direct aan inkomens van burgers en bedrijven. We hebben het over fiscale wet- en regelgeving in de breedte, voor alle actoren: woningeigenaren en huurders, particuliere verhuurders, (institutionele) beleggers en woningcorporaties.

Fiscaal beleid gaat dus twee kanten op. Enerzijds dat wat de overheid inhoudt en invordert. Denk voor burgers aan het eigenwoningforfait in belastingbox 1, en de vennootschapsbelasting voor verhuurders. Anderzijds dat wat de overheid op inkomens aanvult of van belastingen aftrekt, denk voor burgers aan de huurtoeslag en de hypotheekrenteaftrek. Denk voor bedrijven aan btw-aftrek op bouwkosten bij nieuwbouw of renovatie.

Hét voorbeeld van fiscaal woonbeleid is de hypotheekrenteaftrek. De overheid stimuleert hiermee eigenwoningbezit sinds de jaren vijftig.<sup>31</sup> De eigen woning werd gezien als de belangrijkste en veiligste vorm van vermogensopbouw. Via een hypotheek waarop je aflost, spaar je immers. En met een afbetaalde hypotheek ben je op late leeftijd minder afhankelijk van de overheid voor inkomenssteun. Ook werd de koopmarkt als efficiënter gezien dan

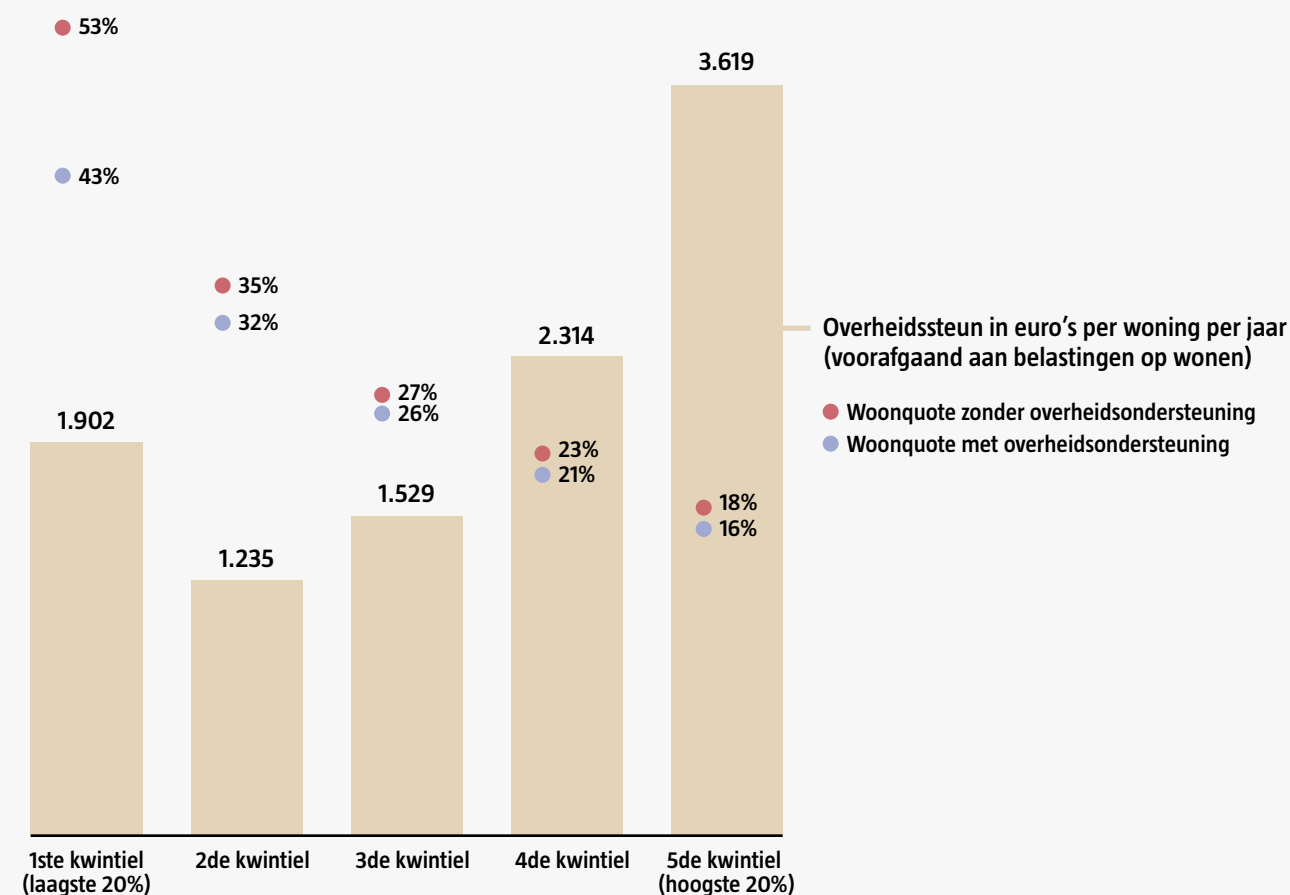
de huurmarkt. Dus ontwierp de overheid fiscale instrumenten om koop te stimuleren. Huiseigenaren profiteren van fiscale voordelen vanuit het Rijk, via belastingvoordelen als de hypotheekrenteaftrek, een laag eigenwoningforfait en een lage overdrachtsbelasting. De fiscale regelingen voor de eigen woning kostten de overheid in 2025 15,2 miljard euro, waarvan 11 miljard aan hypotheekrenteaftrek. Fiscaal beleid als dit, gedurende meerdere decennia, heeft de koopmarkt mede doen groeien (zie afbeelding 3.1).

Een ander voorbeeld van fiscaal beleid is het helpen van mensen met lagere inkomens bij het betalen van het wonen. Om te zorgen dat iedereen kan wonen, moet huren voor iedereen betaalbaar zijn. Dit organiseert de overheid onder meer via huurtoeslag voor mensen met lage inkomens. Hieraan werd in 2025 5,9 miljard euro uitgegeven.<sup>32</sup>

Hoeveel ondersteuning het Rijk in totaal per inkomensgroep bood in 2024, laat afbeelding 4.1 zien. In de afbeelding zijn inwoners opgeknipt naar vijf even grote groepen op basis van inkomen, genaamd 'kwintielen'. De 20 procent mensen met het laagste inkomen ontvangt 1.902 euro per woning per jaar aan overheidssteun. Mensen die huurtoeslag ontvangen, bevinden zich logischerwijs vooral in deze groep, maar deze groep bevat ook huiseigenaren. Dat dit effectief bestede euro's zijn, is te zien aan het dalen van de woonquote van deze groep van 53 procent naar 43 procent.

De overheidssteun voor de 20 procent hoogste inkomens verlaagt hun woonquote van 18 naar 16 procent. De binnenstaanders met de hoogste inkomens en de laagste woonquote, ontvangen in euro's per woning de meeste overheidssteun. Deze bestaat voor een groot deel uit 'directe fiscale ondersteuning' zoals de hypotheekrenteaftrek, maar ook uit 'indirecte fiscale ondersteuning' zoals

## Welke inkomensgroepen ontvangen welke overheidssteun bij het betalen van wonen en wat is het effect hiervan op hun woonquote?



Afbeelding 4.1  
Overheidssteun bij wonen in relatie tot de woonquote, cijfers over 2023.

- De **woonquote** geeft aan welk deel van het besteedbaar inkomen iemand uitgeeft aan huur of hypotheek.
- Een **kwintiel** is een van de vijf even grote groepen waarin een bevolking wordt verdeeld op basis van inkomen, waarbij elk kwintiel 20 procent van de personen of huishoudens vertegenwoordigt, gerangschikt van laag naar hoog inkomen.
- Bedragen zijn aantal euro's per woning per jaar, bestaande uit hypotheekrenteaftrek, huurtoeslag en overige fiscale ondersteuning (zoals Wet Hillen, het verlaagd tarief overdrachtsbelasting en de startersvrijstelling).
- Let op: de belasting op wonen is niet afgebeeld, voor koopwoningen is dat het eigenwoningforfait, voor huurwoningen de vennootschapsbelasting en box 3 belasting voor verhuurders.

Bron: Rijksbegroting, Woononderzoek 2024, bewerking door Aedes (2026).

de verlaagde overdrachtsbelasting en de startersvrijstelling. In dit hoogste kwintiel bevinden zich naar rato meer huiseigenaren, dus slaat een groter deel van het aantal euro's ondersteuning voor huiseigenaren per woning per jaar vooral hier neer. Kosten: gemiddeld 3.600 euro per woning per jaar. Let op, in deze afbeelding wordt de belasting op wonen niet meegenomen: het eigenwoningforfait voor huiseigenaren en de vennootschapsbelasting voor verhuurders. Per saldo komen de balken in de afbeelding dus lager uit, maar hierover zijn geen eenduidige data beschikbaar.

Naast het fiscaal beïnvloeden van wat mensen voor wonen betalen, zet de overheid ook fiscale prikkels (en subsidies) in om investeringen in wonen aan te jagen en sociale of particuliere verhuurders te stimuleren. Dergelijke prikkels hebben ook effect op het aanbod.

## Wat zijn voorbeelden van financiële knelpunten voor buitenstaanders bij het kopen of huren van een huis?

### Knelpunten voor buitenstaanders die (willen) kopen:

Buitenstaanders kunnen niet of te weinig lenen voor de aankoop van een huis

- Jonge kopers kunnen minder lenen doordat de studieschuld meetelt voor de hypotheek.
- De kosten-koper moeten door de koper zelf gefinancierd worden en vragen om 6-8 procent eigen geld.
- De leencapaciteit van mensen wordt beperkt door gehanteerde richtlijnen van Nibud.
- Sommige groepen, zoals zzp'ers en flexwerkers, komen vaak niet in aanmerking voor een lening door hypotheekregels.

### Knelpunten voor buitenstaanders die (willen) huren:

Financiële regels belemmeren (onder)verhuur en doorstroming, waardoor potentiële woonruimte onbenut blijft

- Banken stellen strenge financiële regels voor hospitaverhuur, zoals door een lagere hypotheek of hogere rente.
- Sociale huurders worden op inkomen getoetst, niet op vermogen, waardoor vermogende mensen 'scheef' sociaal kunnen wonen.
- Sociale huurders die meer gaan verdienen, worden niet gedwongen hun sociale huurwoning te verlaten, hun huur kan wel stijgen.
- De kostendelersnorm ontmoedigt mensen met een bijstandsuitkering te gaan samenwonen, gezien deze dan wordt gekort.

## Fiscaal beleid: knelpunten voor buitenstaanders

Welke knelpunten ontstaan in het fiscaal beleid voor buitenstaanders? We vroegen het deskundigen.

De knelpunten die we in kaart brachten, tellen op tot de hoofdbelemmering: binnenstaanders hebben een woning en voor buitenstaanders is wonen moeilijk betaalbaar.

Wonen is niet voor iedereen duur. Sterker nog, de gemiddelde woonquotes (woonlasten als percentage van het inkomen), zo zagen we al eerder, zijn de afgelopen jaren gedaald.<sup>33</sup> Maar dit gemiddelde verhult uitschieters, zoals we ook zien in afbeelding 4.1. Want toch ligt voor veel buitenstaanders een hypotheek nu buiten bereik en zijn de wachtrijen voor een sociale huurwoning lang. Daarbij komt dat voor verhuizers in de vrije huurmarkt de woonlasten wel degelijk groeien, door de stijgende marktprijzen.<sup>34</sup> Huurders in de vrije huurmarkt zijn tevens kwetsbaarder voor inflatie en huurverhogingen en zijn minder beschermd dan in de sociale of middenhuur. Bovendien krimpt de midden- en vrije huurmarkt, doordat verhuurders hun huurwoningen momenteel aan het verkopen zijn. Deze trends worden mede veroorzaakt door knelpunten in fiscaal beleid. Die categoriseerden we in koopwoningbeleid, investeringsbeleid, huurbeleid, corporatiebeleid en minimeerbeleid.

### Wat zijn knelpunten in het fiscaal beleid die buitenstaanders belemmeren passend te wonen?

#### Koopwoningbeleid

Hoofdknelpunt Binnenstaanders hebben een woning en voor buitenstaanders is wonen moeilijk betaalbaar

##### Fiscale voordelen voor (startende) binnenstaanders verslechteren de betaalbaarheid voor buitenstaanders

- Woningeigenaren betalen weinig belasting op woongenot (eigenwoningforfait), waardoor de vraag stijgt en dus stijgen de huizenprijzen.
- Woningeigenaren trekken hypotheekrente deels af van inkomstenbelasting, wat woonlasten vaak lager maakt dan bij huren.
- Eigen woning telt niet mee voor box 3 (vermogensrendementsheffing), dat belastingvoordeel hebben spaarders en huurders niet.
- Vermogende ouders kunnen kinderen een familiehypothec geven en de rente belastingvrij terugschenken, wat ongelijkheid onder starters vergroot.
- Hypotheekrenteaftrek en schenkingsvrijstelling stuwden huizenprijzen, omdat kopers meer kunnen lenen en dus betalen.
- Lage erfbelasting en hoge overwaarden bevoordelen buitenstaanders met vermogende families, dit werkt generaties door en vergroot ongelijkheid.

##### Fiscale voor- en nadelen prikkelen binnenstaanders in hun (soms niet meer passende) woning te blijven

- Kopers van een woning (starters uitgezonderd), betalen 2 procent overdrachtsbelasting, wat doorstromen onaantrekkelijk maakt.
- Het lage eigenwoningforfait (0,35 procent) prikkelt binnenstaanders niet om hun (te) grote woning te ruilen voor een kleinere.
- Mensen die hun hypotheek (bijna) hebben afgelost, genieten fiscaal voordeel als zij blijven zitten (Wet Hillen).
- Mensen die vinden dat overwaarde na verkoop van hun huis zwaar belast wordt, vinden doorstromen niet aantrekkelijk.

#### Investeringsbeleid

##### Onaantrekkelijker fiscaal beleid vermindert (buitenlandse) investeringen in wonen, en dus ook groei van woningaanbod

- Investeerders in vastgoed betalen 10,2 procent overdrachtsbelasting, wat hun mogelijke rendement verkleint.
- Investeerders kunnen nu minder rente aftrekken\*, wat hun belastingdruk vergroot en hun rendement verkleint.
- De regeling die buitenlandse investeerders vrijstelde van vennootschapsbelasting geldt niet meer vanaf 2025 (fbi-regel).
- De Rijksoverheid heeft investeringsbeleid de laatste jaren vaak gewijzigd, wat investeerders voor onzekerheid stelt.
- Nederland heeft onaantrekkelijker investeringsbeleid dan andere EU-landen, wat hier investeren ontmoedigt.

#### Huurbeleid

##### Mensen die in het vrije of middensegment (moeten) huren hebben zowel minder aanbod als minder spaarruimte

- Fiscaal beleid dat huizenprijzen stuwt in de koopmarkt, geeft verhuurders ruimte om huren te verhogen.
- Woningeigenaren bouwen vermogen op door fiscale voordelen, aflossing en (mogelijke) prijsstijging, huurders niet.
- Buitenstaanders hebben concurrentie van bijvoorbeeld expats die door fiscale voordelen meer huur kunnen betalen.
- Vanwege box 3, de Wet betaalbare huur en de huizenprijzen verkopen veel middensegmentverhuurders, waardoor het huuraanbod afneemt.

##### Toeslagen aanvragen is complex en regels belemmeren het benutten van woonruimte

- Toeslagen aanvragen is complex, 12 procent van de huurtoeslag blijft onbenut.
- Mensen die een kamer verhuren worden gekort op hun (huur-, zorg-, kinderdagopvang)toeslag (of op hun uitkering).

#### Corporatiebeleid

##### Belastingen raken corporaties zwaarder dan commerciële bedrijven, waardoor ze minder (kunnen) bouwen

- Corporaties lenen voor woningbouw, ATAD (renteaftrekbeperking) leidt tot hoge extra belastingdruk.
- Corporaties betalen 10,2 procent overdrachtsbelasting, waardoor ze minder geld hebben voor investeringen.
- Corporaties kunnen btw voor nieuwbouw en renovatie vaak niet aftrekken, anders dan commerciële ontwikkelaars.

Afbeelding 4.2  
Knelpuntenkaart fiscaal beleid.

\*earningsstrippingsmaatregel

## Fiscaal beleid: oplossingen voor buitenstaanders

### We hebben nu de knelpunten geïnventariseerd bij het fiscale woonbeleid. Hoe kunnen we deze knelpunten oplossen voor buitenstaanders?

Om te komen tot oplossingen, deden we een gedachte-experiment. Stel, we voeren een grote vereenvoudiging door en schrappen al het fiscale woonbeleid. Wie blijven of worden in deze nieuwe situatie buitenstaanders? Welk (fiscaal) beleid willen we (her)invoeren om hen te helpen aan een woning? Wat zijn oplossingen volgens de denktank?

In theorie kunnen we al dat fiscaal ingrijpen in de woningmarkt terugdraaien en met een wit vel opnieuw beginnen, maar in de praktijk gaat dat niet. Grote hervormingen van fiscaal beleid zijn niet alleen politiek moeilijk haalbaar, ze verstoren ook de markt. Hierom liften we in dit gedachte-experiment mee op het politieke voornemen om de komende jaren het hele belastingstelsel op de schop te nemen, maar dan gelijk met de blik op het verbeteren van de situatie voor buitenstaanders. Dit sluit ook aan bij een van de pijlers van de Denktank NL2040: De Grote Vereenvoudiging.<sup>35</sup>

Het fiscale beleid van de Knelpuntenkaart afschaffen, geeft ons een helderder startpunt om vanuit na te denken. Wat zijn de gevolgen? De denktank beseft het grote effect dat al het gestapelde fiscale beleid heeft op de woningmarkt, en de moeilijk te voorspellen doorwerking die regelingen op elkaar hebben.

De kern van dit gedachte-experiment is dat door minimaal te fiscaliseren, de woningmarkt meer in beweging komt, omdat een deel van de marktverstoring wordt weggenomen. En dat inkomenssteun niet via de woning loopt, maar dat dit bijvoorbeeld aan de inkomenskant opgelost wordt, zoals via lage belasting op arbeid, hogere lonen en uitkeringen of een vorm van een basisinkomen. Een mogelijk nadeel bij deze grote fiscale ontregeling, is het verslechteren van de overheidsfinanciën, doordat er waarschijnlijk minder geld in de schatkist zal stromen.

Ondanks de nadelen, vinden we dit gedachte-experiment belangrijk. We willen het gesprek over oplossingen niet eenzijdig laten overheersen door de nieuwbouwbelofte, waar minder draagvlak-risico's zijn dan bij ingrijpen in het fiscaal beleid. Uitdagende denkrichtingen zijn belangrijk voor het debat, ook als die op korte termijn groepen binnen- of buitenstaanders pijn doen.

Op de Oplossingenkaart fiscaal beleid hebben we met de denktank drie denkrichtingen uitgewerkt op hoofdlijnen, met verschillende mate van fiscale inmenging.

Alleen in oplossing 1 'Fiscaal vrije woningmarkt' wordt het huidige fiscale beleid geheel afgeschaft. Oplossingen 2 en 3 beschrijven mutaties in het huidige systeem. Deze maatregelen concreet en gedetailleerd beschrijven is lastig bij dit onderwerp. Direct rijzen vragen over de techniek achter een (fiscale) maatregel (hoe geven we een woonoppervlaktebelasting precies vorm?). We schrijven de oplossingen nadrukkelijk als denkrichtingen, en niet als uitgebreide voorstellen.

In oplossing 2 'Fiscaal eenvoudige woningmarkt', vereenvoudigt het Rijk het fiscaal woonbeleid. De huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek maken plaats voor een toeslag op basis van *inkomen* in plaats van op *woonvorm*. Deze woonvormneutrale toeslag drijft de huizenprijzen niet op (zoals de hypotheekrenteaftrek), maar helpt gericht mensen met lage inkomens bij het betalen van de woning (zoals de huurtoeslag). Daarnaast krijgen buitenstaanders voorrang bij huurwoningen via een centraal toewijzingssysteem, die ook private verhuurders gaan gebruiken. Tot slot blijft de Wet betaalbare huur bestaan, en bevat deze extra financiële steun voor het ontwikkelen van huurwoningen, waardoor het aanbod gaat groeien. Deze oplossing bevat dus een fiscale wijziging, en sturing op vraag en aanbod, met als beoogd effect meer buitenstaanders eenvoudiger dan nu aan een betaalbare woning te helpen, met name in de huursector.

Oplossing 3 'Dynamische woningmarkt' beschrijft een nieuw pakket aan fiscale maatregelen en prikkels, gericht op de huidige voordelen voor buitenstaanders. Het gaat zowel om het bevorderen van instroom, door woningzoekenden te helpen een huur- of koophuis te betalen met een woonvoucher, als om het aanjagen van doorstroom via de wortel-en-stokmethode. De wortel: belastingvrije overwaarde voor gepensioneerden die hun huis verkopen en gaan huren. En de stok: een nieuw geïntroduceerde erfbelasting op de eigen woning met een tarief dat hoger is dan de reguliere erfbelasting. De gedachte daarvan is dat ouderen eerder in hun leven hun huis verkopen, en de (eventuele) erfenis naar hun kinderen brengen (en dus zelf gaan huren). Deze set maatregelen is rigoureuus en volgens velen onhaalbaar. Maar het zet wel aan tot denken, wat de bedoeling was, want uitdagende denkrichtingen zijn belangrijk voor een breed debat.

Na veel aandacht te hebben besteed aan fiscaliteit, lees je meer over passend wonen en doorstroming in hoofdstuk 5, over woonwensen van binnenstaanders.

## Wat zijn volgens de denktank oplossingen voor buitenstaanders door fiscaal beleid?

	1 Fiscaal vrije woningmarkt	2 Fiscaal eenvoudige woningmarkt	3 Dynamische woningmarkt
<b>Wat is het plan?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk schaft het huidige fiscaal woonbeleid af, waardoor investeringen toenemen, het aanbod groeit en de prijzen dalen.</li> <li>• Mensen met lage inkomens krijgen een woonvormneutrale toeslag.</li> <li>• Via ruimtelijk beleid organiseert de overheid de bouw van huurwoningen en werkgelegenheid door heel Nederland.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk vereenvoudigt fiscaliteit en vervangt huurtoeslag en hypotheekrente-aftrek door een woonvormneutrale toeslag voor mensen met lage inkomens.</li> <li>• Een belasting op woonoppervlak prikkelt mensen passender te gaan wonen en woningen splitsen.</li> <li>• De Wet betaalbare huur krijgt minder regels voor de middenhuur en meer financiële steun voor de ontwikkeling hiervan.</li> <li>• Buitenstaanders op de woningmarkt krijgen voorrang bij huurwoningen, passend bij hun inkomen en huishouden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk voert fiscale maatregelen en prikkels in die instroom en doorstroom op de woningmarkt bevorderen.</li> <li>• Woningzoekenden met een vitaal beroep krijgen een woonvoucher, van bijvoorbeeld een ton, voor een koophuis of het betalen van de huur.</li> <li>• Mensen sparen via een percentage van hun betaalde huur, zoals voor een koopwoning, de overheid vult dit aan.</li> <li>• Om passend wonen te stimuleren, wordt woonoppervlak boven 40m<sup>2</sup> per bewoner belast, vanaf de derde bewoner boven 15m<sup>2</sup>.</li> <li>• Om verhuizen en verkopen te stimuleren, krijgt de woning een eigen erfbelasting die hoger is dan reguliere erfbelasting.</li> <li>• Gepensioneerden betalen geen belasting meer in box 3 over de overwaarde van hun huis bij verkoop, mits zij gaan huren.</li> </ul>
<b>Wie doet wat?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk schaft fiscaal woonbeleid af, zoals de overdrachtsbelasting, hypotheek-renteaftrek en eigenwoningforfait.</li> <li>• Het Rijk herontwerpt inkomens-zekerheidsbeleid voor mensen tot een eenvoudige vorm van inkomenssteun.</li> <li>• Het Rijk en decentrale overheden nemen regie in het ordenen van werken en huren in Nederland, zoals via de Nota Ruimte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk ontwerpt wet- en regelgeving voor de koop-huurneutrale toeslag en de nieuwe Wet betaalbare huur.</li> <li>• Het Rijk bepaalt een woonoppervlak-belasting hoger dan de vermogens-redementsheffing in box 3.</li> <li>• Actoren in de huursector ontwerpen samen een centraal toewijzingsbeleid die alle verhuurders gaan gebruiken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De politiek stelt een lijst op vitale beroepen vast, gelinkt aan de maatschappelijke opgaven, en lanceert de woonvoucher.</li> <li>• Het Rijk ontwerpt de voucher, geïnspireerd op het levenslanglerenkrediet, en kent deze gefaseerd toe aan mensen</li> <li>• Het Rijk maakt met corporaties, verhuurders en banken uitvoerbaar beleid voor 'huursparen'.</li> <li>• Het Rijk stelt woonoppervlakbelasting en een erfbelasting op de woning in.</li> </ul>
<b>Wat zijn de voordelen voor buitenstaanders?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schrappen van fiscaal beleid doet (buitenlandse) investeringen in wonen groeien, en dus ook het woningaanbod.</li> <li>• Algemene inkomenssteun in plaats van huurtoeslag maakt inkomens-zekerheidsbeleid eenvoudiger, ook voor buitenstaanders.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De koop-huurneutrale toeslag drijft huizenprijzen niet op, maar houdt ze betaalbaar voor mensen met lage inkomens.</li> <li>• Doordat binnenstaanders doorstromen of hun woningen splitsen, ontstaat er voor buitenstaanders meer aanbod.</li> <li>• De nieuwe Wet betaalbare huur jaagt bouw van middenhuurwoningen aan, waardoor het aanbod groeit.</li> <li>• Het toewijzingsbeleid wordt eenvoudiger voor heel Nederland, dat geeft buitenstaanders helderheid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buitenstaanders met een vitaal beroep krijgen stevige inkomenssteun bij het betalen van huur of een koopwoning.</li> <li>• Door huursparen bouwen huurders vermogen op dat zij kunnen inzetten voor een passende woning wanneer nodig.</li> <li>• Doordat woningeigenaren en corporatiebewoners (moeten) doorstromen, ontstaat er voor buitenstaanders meer aanbod.</li> <li>• Door kopers en huurders fiscaal gelijk te behandelen, wordt de huurmarkt aantrekkelijker om te ontwikkelen en stijgt aanbod.</li> <li>• Door een hogere erfbelasting op de woning, verkopen ouderen eerder hun huis en gaan huren, waardoor hun vaak grote huizen vrijkomen.</li> </ul>

Afbeelding 4.3  
Oplossingenkaart fiscaal beleid.

## Hoofdstuk 5 Woonwensen van binnenstaanders

**Als derde en laatste deelonderwerp kijken we niet naar overheidsbeleid, maar naar de woonwensen van mensen zelf en de impact hiervan op doorstroming. Welke knelpunten ontstaan voor buitenstaanders door de woonwensen van binnenstaanders? Doorstroming is relevant omdat de wooncrisis niet alleen een gevolg is van een tekort aan woningen, maar ook van een suboptimaal gebruik van de beschikbare woonruimte.**

Woonwensen bedoelen we hier breed: ze gaan zowel over de woning zelf, als over de locatie, financiering en verhuizing. Ook hier brengen we eerst knelpunten in kaart, om vervolgens oplossingen te bedenken. Wat wensen mensen van wonen? Met welke beweegredenen moeten we rekening houden? En daarna: hoe krijgen we binnenstaanders in beweging om zo plaats te maken voor buitenstaanders?

Voor de duidelijkheid: met 'wensen' bedoelen we niet de basale behoefte aan wonen, dat doet buitenstaanders tekort. Zij doen immers hun best om een koop- of huurwoning te vinden die qua prijs, locatie en grootte past bij hun situatie. We diepen in dit hoofdstuk de woonwensen van de andere groep uit: de vaak tevreden binnenstaanders die een plekje hebben veroverd. Zij hebben woonwensen die maken dat zij niet gauw verhuizen om plaats te maken voor die buitenstaanders. We willen hiermee geen waardeoordeel uitspreken over deze woonwensen. Het is begrijpelijk dat mensen de mogelijke nadelen van verhuizen zien, zoals een duurder huis of een nieuwe plek die langer reizen naar werk betekent. Veel binnenstaanders zitten in die zin dus ook 'vast' op hun plaats.

Op bouwen wordt politiek stevig ingezet, zoals blijkt uit het jongste coalitieakkoord (onderwerp 1). Over fiscaal beleid lezen we veel in de krant (onderwerp 2). Maar over (inspelen op) woonwensen en het doorstromen van binnenstaanders nauwelijks. Dit is een gemiste kans.

De wetenschappelijke discipline van de gedrags-economie, onder meer bekend door het werk van Daniel Kahneman, laat zien dat mensen zich niet gedragen als een rationele homo economicus. Mensen baseren hun keuzes zelden alleen op een rationele afweging van de baten en lasten. Toch lijken veel plannen voor de woningmarkt hier nog wel van uit te gaan: als we mensen de juiste rationele – vaak financiële – prikkels geven, zullen ze het gewenste gedrag vertonen.

Financiële prikkels zijn een belangrijke voorwaarde voor gedragsverandering, maar vaak niet voldoende. Mensen laten zich namelijk ook leiden door andere, minder rationele overwegingen: een mogelijke woonbestemming heeft een slechte reputatie; de afstand tot de (Rand)stad wordt overschat; verhuizen naar een kleinere woning wordt ervaren als een verlies van status; onzekerheid over een mogelijke nieuwe woonsituatie leidt tot stilstand; etc. De vraag voor de denktank is niet of deze overwegingen terecht zijn of niet. Ze zijn een *fact of life*, waar we rekening mee moeten houden bij het bedenken van oplossingen.

De beweegredenen van mensen leggen de crux van het binnen-buitenstaanderprobleem bloot. We hebben een woningmarkt met veel meer binnenstaanders dan buitenstaanders 'Outsiders' hebben een enorme behoefte aan woonruimte, maar de veel grotere groep van insiders heeft er weinig baat bij om dat te faciliteren. Die insiders vormen een belangrijke groep kiezers, en de wethouder wil wel graag herkozen worden. Dus probeert hij ze niet

te veel tegen de haren in te strijken', zegt de Delftse hoogleraar huisvestingssystemen Peter Boelhouwer hierover.<sup>36</sup> Oplossingen die ingrijpen op de belangen en de woonwensen van binnenstaanders, in het voordeel van een groep vaak anonieme buitenstaanders, hebben doorgaans weinig draagvlak bij kiezers. Buitenstaanders hebben mede daardoor geen toegang tot geschikte woningen. Ook al kent iedere binnenstaander wel iemand die tot de groep buitenstaanders behoort.

Ook wonen we in een land waar we de individuele (keuze)vrijheid hoog waarderen. Mensen hebben binnen deze vrijheid rationele en emotionele wensen bij wonen, meer dan enkel de minimale waarden van wonen van de Definitiekaart uit hoofdstuk 2 op pagina 23. Denk aan het gewenste aantal kamers in huis, de buitenruimte, de buurt waarin zij wonen, voorzieningen als winkels en groen. Woonwensen verschillen bovendien per cultuur, generatie, welvaartsniveau, levensfase, traditie, opvoeding, religie, enzovoort.

Stel, we kijken naar de woningen die Nederland al heeft, de woningvoorraad. Van de acht miljoen woningen zijn er vijf miljoen eengezinswoningen, hoewel daarin slechts 2,7 miljoen gezinnen met kinderen wonen. Huishoudens verdunnen en de (dubbele) vergrijzing neemt de komende jaren toe. Nederlanders wonen bovendien gemiddeld relatief ruim, met z'n 53 vierkante meter per persoon, wat meer is dan de gemiddelde Brit of Duitser heeft. We kunnen ons afvragen: is de huizen crisis niet een onderbenuttingscrisis? Kunnen we niet de bestaande woningen herverdelen en zo iedereen passend laten wonen? In theorie wellicht wel. Het zou een hoop oplossen, maar in dit gedachte-experiment blijven de woonwensen van mensen wel buiten beeld.

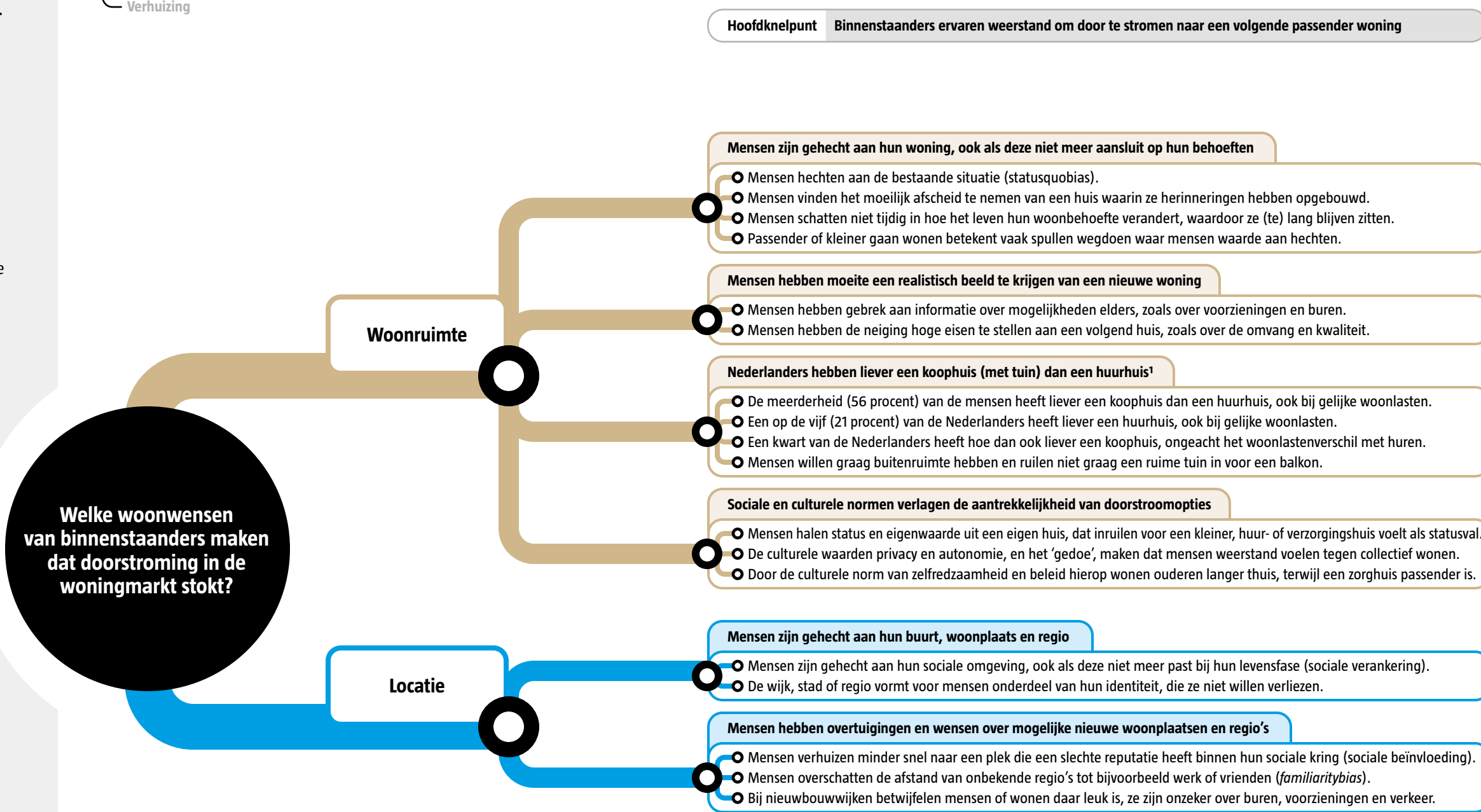
Mensen hebben ook wensen over geld ('ik wil niet minder woonruimte voor meer geld') of de verhuizing ('opruimen, gedoe!'). Welke woonwensen houden mensen nog meer op een bepaalde plek? Welke rationele of emotionele factoren spelen mee bij wonen?

## Woonwensen: knelpunten voor buitenstaanders

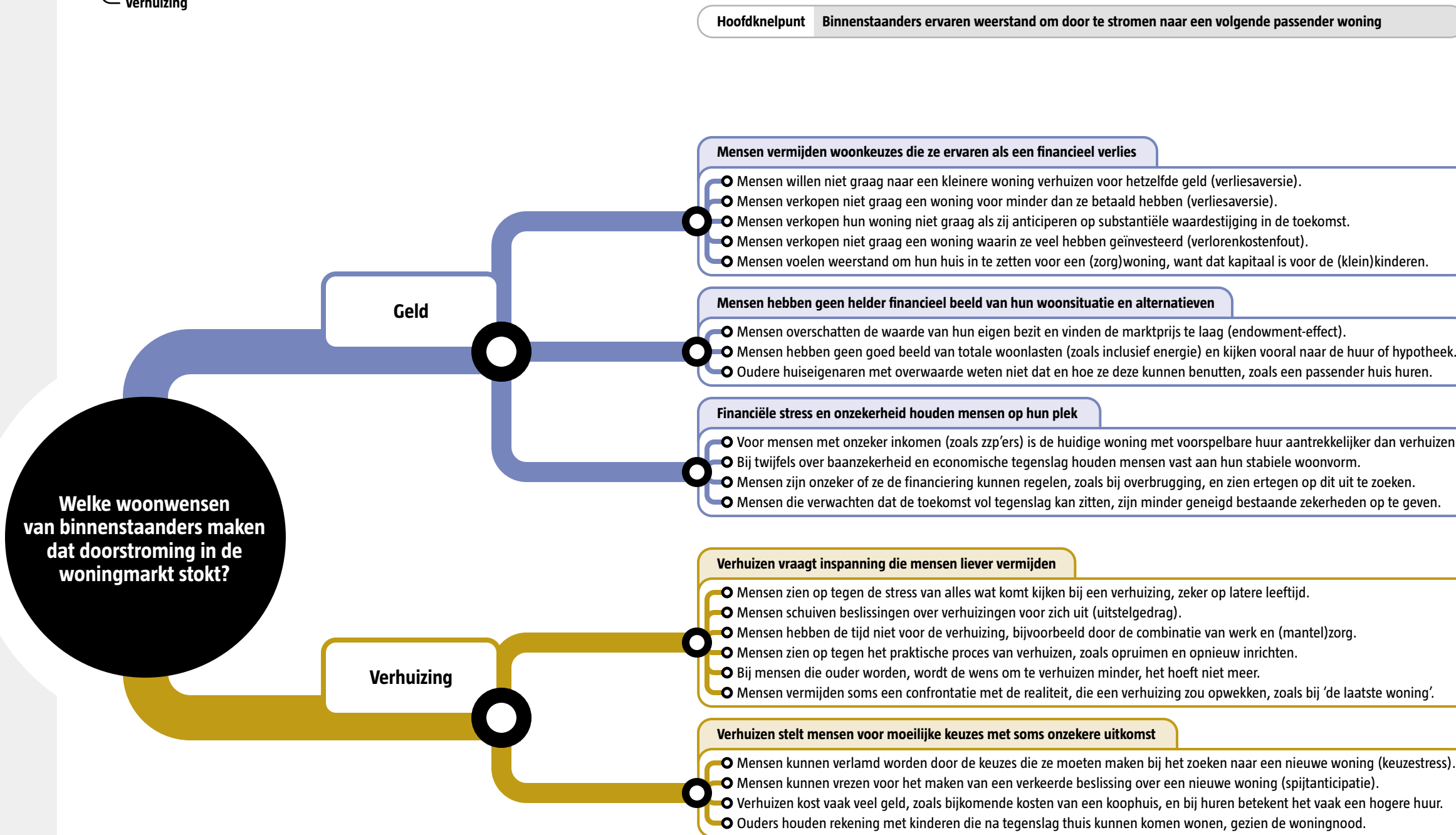
Welke knelpunten ontstaan voor buitenstaanders door de woonwensen van binnenstaanders? We vroegen deskundigen naar de woonwensen die binnenstaanders op hun plek houden.

Op de Knelpuntenkaart woonwensen van binnenstaanders, hebben we ze in kaart gebracht. De hoofdbelemmering hier: binnenstaanders hebben een woning, maar stromen niet of nauwelijks door om plaats te maken voor buitenstaanders. We brachten met experts de woonwensen in kaart, verdeeld over de categorieën woonruimte, locatie, geld en verhuizing.

Dat de som aan woonwensen optelt tot minder doorstroming maakt ze niet per se onwenselijk of onterecht, maar in sommige gevallen wellicht onnodig. En niet alle woonwensen gelden voor iedereen of in dezelfde mate. Ook hangen veel wensen met elkaar samen, denk aan keuzestress als gevolg van onzekerheid over de locatie.



Afbeelding 5.1  
Knelpuntenkaart woonwensen van binnenstaanders.  
Bron: 1. De Nederlandsche Bank (2023), *1,8 miljoen huishoudens woont liever anders*.



Afbeelding 5.1  
Knelpuntenkaart woonwensen van binnenstaanders.

## Woonwensen: oplossingen voor buitenstaanders

### We hebben nu laten zien hoe de woonwensen van binnenstaanders juist kunnen leiden tot knelpunten voor buitenstaanders. Hoe kunnen we deze knelpunten oplossen?

Bij het nadenken over oplossingen denken we dus aan het stimuleren van doorstroming. We vroegen de denktank een groep mensen in te beelden. Mensen met een (latente) verhuiscwens en in principe de middelen om te verhuizen, maar die ook belemmeringen ervaren. Denk aan ruimwonende 55-plussers, beginnende zzp'ers, middeninkomens in sociale huurwoningen ('scheefhuurders'), mensen die vanuit twee woningen willen samenwonen. Vervolgens stelden we de vraag: met welke oplossingen helpen we deze groep doorstromen?

De oplossingen gaan zowel over het wegnemen van ervaren drempels, als het stimuleren van de verhuiscwens. Economen zijn vaak geen fan van ingrijpen in voorkeuren van (woon)consumenten (of 'nudgen'), maar wij denken dat het de moeite waard is om deze invalshoek te verkennen. Verleiden is een sterke knop om mensen in beweging te brengen en Nederlanders blijken zeer prikkelgevoelig.

Wat blijkt als we kijken naar de Oplossingenkaart woonwensen van binnenstaanders op de volgende pagina's? Heel verschillende oplossingen komen op, die inspelen op meerdere woonwensen van mensen en verschillende domeinen van de woningmarkt.

Oplossing ❶ 'Belastingvrije overwaarde' bevat ideeën voor de fiscaliteit: overwaarde niet belasten en een verzilverhypothec voor ouderen. Op welke knelpunten speelt dit plan in?

- Door de overwaarde niet te belasten, ervaren binnenstaanders minder verlies bij verhuizing naar een kleinere woning.
- Lagere woonlasten passen bij de wens om vroeg(er) met pensioen te gaan en samen van vrije tijd te genieten.
- De verzilverhypothec geeft zekerheid aan mensen die onzeker zijn over wat te doen met hun overwaarde.

Oplossing ❷ 'Eigen huis voor zzp'ers' neemt financiële belemmeringen weg voor zzp'ers, en stimuleert een markt voor 'wooncoaches' die zzp'ers ontzorgen bij de financiering en aankoop van en verhuizing naar een nieuwe woning. Dit is een oplossing die naar meer doelgroepen doorgetrokken kan worden. Op welke woonwensen speelt dit plan in?

- De inzet van wooncoaches verlaagt stress en gedoe die komen kijken bij het aanvragen van een hypotheek en verhuizen.
- Versimpelde normen voor een hypotheek verlagen de stress en moeite voor zzp'ers bij een woning kopen.
- De voordelen van vermogensopbouw door een koopwoning vormen een tegenwicht tegen onzekere inkomsten van zzp'ers.

Oplossing ❸ 'Collectieve woonvormen voor ouderen' richt zich specifiek op wensen over collectief wonen: wat moeten we bouwen om verhuisketens op gang te brengen? Op basis hiervan worden drie concepten uitgedacht, die fabrieksmatig gebouwd kunnen worden. De woonvorm wordt met bewoners en baathebbers gefinancierd. Op welke woonwensen speelt dit plan in?

- Mensen in deze woonvorm zorgen voor elkaar en ontmoeten elkaar, dit verkleint de angst sociale steun te verliezen.
- Ouderen die opzien tegen de cognitieve last van verhuizen of hier onzeker over zijn, krijgen steun.
- Het vooruitzicht een gemeenschap te vormen met passende voorzieningen verlaagt de financiële verliesaversie.

Deze oplossing valt goed te combineren met oplossing ❶, door van huiseigenaren die hun huis verkopen om collectief te gaan wonen ook de overwaarde vrij te stellen van belasting. En deze oplossing kunnen we ook vertalen naar de bestaande bouw: welke transformaties in de bestaande bouw moeten we stimuleren om meerdere huishoudens (binnen wijken) te doen verhuizen?

Tot slot richt oplossing ❹ 'Proefsamenwonen' zich vooral op de huurmarkt. Laten we deze nader bekijken.

Mensen die beiden een corporatiewoning bewonen en willen samenwonen, hebben in het huidige systeem allerlei argumenten dat niet te doen. Wanneer samenwonenden zich beiden inschrijven en dus toeslagenpartners worden, vervalt vaak de huurtoeslag en eventueel de uitkering, vanwege de kostendelersnorm. Ook wordt een inkomenstoets gedaan en is de kans er dat het koppel gezamenlijk te veel verdient om in één corporatiewoning te mogen wonen. En stel, het botert niet langer, dan kan degene die de woning heeft achtergelaten deze niet opnieuw betrekken: verhuurd is verhuurd. Diegene moet dan ook opnieuw wachttijd opbouwen.

Daartegenover staat een groot argument vóór: het beter benutten van de woningvoorraad, door het vrijkomen van een corporatiewoning die toegewezen kan worden aan een buitenstaander. Om de argumenten tegen samenwonen weg te nemen, stelt de denktank voor dat mensen in deze situatie voor een jaar mogen proefsamenwonen. De achterblijvende woning wordt gedurende dat jaar onderverhuurd, zodat, bij een slechte uitkomst van de proef, de oorspronkelijke bewoner weer terug kan. Corporaties ontwikkelen hiervoor een standaardcontract, waar ook private verhuurders een voorbeeld aan kunnen nemen. Door proefsamenwonen komt er in ieder geval tijdelijk een woning beschikbaar voor een buitenstaander, en mogelijk blijvend, als het samenwonen na een jaar wordt voortgezet. Dit kan op korte termijn tot meer woningaanbod leiden. Op welke woonwensen speelt dit plan in?

- Proefsamenwonen voorkomt dat mensen hun huidige situatie definitief moeten opgeven, wat hun statusquobias vermindert.
- Mensen raken hun verworven rechten, zoals wachttijd, niet kwijt gedurende de proefperiode, wat spijnticipatie wegneemt.
- De mogelijkheid om weer terug te kunnen, maakt dat mensen minder vasthouden aan hoge eisen.
- De angst voor tegenslagen wordt minder als mensen weten dat ze weer terug kunnen naar hun veilige situatie.

## Wat zijn volgens de denktank oplossingen voor buitenstaanders bij woonwensen van binnenstaanders?

	1 Belastingvrije overwaarde	2 Eigen huis voor zzp'ers	3 Collectieve woonvormen voor ouderen	4 Proefsamenwonen
<b>Wat is het plan?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mensen betalen geen belasting meer in box 3 over de overwaarde van hun huis bij verkoop, mits zij kleiner of samen gaan wonen.</li> <li>Het Rijk betaalt deze maatregel via een (lichte) verhoging van het eigenwoningforfait.</li> <li>Iedereen kan deze vrijstelling krijgen, de marketing richt zich op 55-plussers gezien de potentie voor doorstroming.</li> <li>Een overheids campagne benadrukt de voordelen van kleiner wonen, zoals lagere woonlasten.</li> <li>Ouderen die kleiner of samen gaan wonen kunnen 'verzilverd wonen': ze kunnen hun overwaarde besteden via een speciale hypotheek.</li> <li>Het aantal kleine woningen neemt op korte termijn toe, door minder regeldruk voor splitsen, delen, optoppen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zzp'ers worden gestimuleerd een woning te kopen, met pensioenopbouw als belangrijke prikkel.</li> <li>Zzp'ers krijgen door inkomensnormen van de AFM eenvoudiger een hypotheek bij banken, sneller dan nu.</li> <li>Het Rijk stimuleert een markt voor wooncoaches die zzp'ers ontzorgen bij de financiering, aankoop en verhuizing.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeenten verplichten in nieuwbouwplannen per honderd woningen één fabrieksmatig gebouwde collectieve woonvorm.</li> <li>Door een beperkte keuze aan fabrieksmatige woonconcepten, wordt het teken- en ontwikkelproces flink ingekort.</li> <li>In deze woonvorm kunnen voorzieningen, zoals zorg en opvang, collectief worden aangeboden, dat scheelt kosten.</li> <li>Baathebbers financieren de collectieve woonvorm gezamenlijk, zoals het Rijk, gemeenten, verzekeraars en zorgpartijen.</li> <li>Mensen met interesse en van verschillende leeftijden worden aan elkaar gematched als medebewoners.</li> <li>Voor ouderen komt ondersteuning bij de verhuizing en begeleiding bij het collectief wonen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mensen die vanuit twee corporatiewoningen willen samenwonen, krijgen voorrang door hun gecombineerde wachttijd.</li> <li>Mensen kunnen één jaar proefsamenwonen en verhuren hun woning onder via of met toestemming van de corporatie.</li> <li>Mensen mogen in een van hun corporatiewoningen gaan proefsamenwonen, zonder inkomenstoets of kostendelersnorm.</li> </ul>
<b>Wie doet wat?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het Rijk schaft de heffing in box 3 op overwaarde af voor mensen die kleiner of samen gaan wonen.</li> <li>Het Rijk start een campagne gericht op 'empty-nesters' over lagere woonlasten door kleiner of samen te gaan wonen.</li> <li>Het Rijk bepaalt meetopties, zoals een lagere WOZ-waarde of een daling van 20m<sup>2</sup> per bewoner.</li> <li>Het Rijk stimuleert aanbod van kleine woningen door regels rond splitsen, delen en optoppen te schrappen.</li> <li>Banken geven een verzilverhypotheek vorm en promoten het afsluiten ervan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De AFM categoriseert zzp'ers in doelgroepen naar inkomenszekerheid, zoals voor interimers en zorgmedewerkers.</li> <li>De AFM en het Nibud adviseren een norminkomen per doelgroep op basis waarvan deze eenvoudig een hypotheek kan krijgen.</li> <li>Het hypotheekoverleg tussen banken en de AFM geeft de uitvoering van deze normen vorm.</li> <li>Het Rijk initieert de wooncoachmarkt voor zzp'ers door een tijdelijke startsubsidie.</li> <li>De startsubsidie stelt dat wooncoaches opdrachtmatig werken en zzp'ers bewust maken van de nieuwe normen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het Rijk en decentrale overheden bepalen de nieuwbouwnorm voor collectieve woonvormen en voeren deze uit.</li> <li>Architecten ontwerpen concepten passend bij behoeften, zoals speelplek voor (klein)kinderen, gedeelde logeer- en huiskamers.</li> <li>Fabrieksmatige bouwers vertalen concepten naar drie prefab modellen: luxe, basis en sober, om snel te bouwen.</li> <li>Gemeenten maken de matchingstool, het toewijzingsbeleid en het doorstroomontzorgpakket, zoals met verhuishudget en wooncoach.</li> <li>Baathebbers ontwikkelen een gezamenlijk standaard financieringskader dat maatwerk toelaat.</li> <li>Banken nemen financiële drempels weg in het hele proces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het Rijk ontwerpt samen met corporaties een voorrang- en woningbehoudregeling voor proefsamenwoners.</li> <li>Corporaties ontwikkelen een standaardcontract voor proefsamenwonen, om dit administratief vlot te regelen.</li> </ul>
<b>Wat zijn voordelen voor buitenstaanders</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zestigduizend 55-plushuishoudens willen verhuizen, met deze maatregelen komen mogelijk veel grote woningen vrij.</li> <li>Doorstroming van deze doelgroep brengt een verhuisketen op gang, wat leidt tot kansen voor een brede groep buitenstaanders.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zzp'ers leggen aan banken minder bewijslast af dan nu, normen vergemakkelijken de verantwoording van het inkomen.</li> <li>Het verschil in moeite tussen mensen in loondienst en zzp'ers bij het krijgen van hypotheek neemt af.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meer ouderen gaan meer collectief wonen dan nu, omdat aanbod groeit en verhuizen wordt ontzorgd, waardoor huizen vrijkomen.</li> <li>Doorstroming van deze doelgroep brengt een verhuisketen op gang, wat leidt tot kansen voor een brede groep buitenstaanders.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Door (proef)samenwonen komt er (tijdelijk) een woning beschikbaar voor buitenstaanders.</li> <li>Onderverhuur is nu voor corporaties administratief ingewikkeld en fraudegevoelig, een standaardwerkwijze helpt.</li> <li>Door het modelcontract wordt onderverhuur overzichtelijker dan nu, hierdoor wordt deze vorm voor beleggers bespreekbaar.</li> </ul>

Afbeelding 5.2  
Oplossingenkaart woonwensen van mensen.

## Hoofdstuk 6 Tot slot

### **We hebben vanuit een ander perspectief, dat van de buitenstaander, nagedacht over de woningmarkt en over oplossingen om buitenstaanders aan een woning te helpen. Wat hebben we nu in handen?**

Denken over buitenstaanders vanuit de minimale waarde van wonen, schept een veelzijdiger perspectief dan de klassieke economische blik. Buitenstaanders die in veel statistieken buiten beeld blijven, stellen we hier centraal. Zoals mensen in een ongezonde woning, middeninkomens met een klein huis die levenskeuzes uitstellen omdat ze geen passende woning kunnen vinden of de arbeidsmigranten die wonen zonder privacy.

Buitenstaander zijn is voor niemand fijn. Daarbij geeft een teveel aan buitenstaanders spanning op de woningmarkt en in de samenleving. Onvoldoende ingrijpen verankert bovendien ongelijkheid over generaties. Expliciet kiezen voor denken vanuit buitenstaanders voorkomt impliciete bevoordeling van binnenstaanders met meer mogelijkheden. Maar een woningmarkt die alleen buitenstaanders bedient, verliest draagvlak. De kunst is dus buitenstaanders centraal te stellen zonder binnenstaanders te negeren.

Dit boek beschrijft frisse ideeën om buitenstaanders binnen te halen op de woningmarkt. We combineren wortel- en stokmaatregelen. Onze ideeën zijn nog geen direct implementeerbare beleidsvoorstellen, daar zijn we ons van bewust. Dit boek is bedoeld als inspiratie tot verder nadenken, als startpunt. We praten graag door over de oplossingskaarten: welke oplossingen zijn het meest kansrijk? Waarop willen we sturen, en hoe? Welke samenwerkingen zijn nodig? We bedoelen dit boek als verrijking voor het maatschappelijk gesprek over woningnood, waarin we de buitenstaander, in de bredere zin van het woord, meer centraal willen stellen.

We formuleerden in dit boek oplossingen waarachter vragen schuilen. Ook deze bedoelen we als begin van een breder gesprek over een woningmarkt die werkt voor buitenstaanders. Een paar voorbeelden:

#### **1. Overheidssturing op woningaanbod**

Nationale regelgeving, zoals over parkeernormen. Wat gaat er precies mis als we geen lokaal maatwerk meer toestaan?

#### **2. Fiscaal beleid**

Inkomenssteun onafhankelijk van de woning, zoals een woonvorm-onafhankelijke toeslag op basis van het inkomen. Kunnen we het onderwerp betaalbaarheid breder trekken, zodat de huurtoeslag geen middel voor inkomenspolitiek meer is?

#### **3. Woonwensen van binnenstaanders**

Sturen op woonwensen van mensen, zoals het belasten van woonoppervlak. Bij velen van ons wekken instrumenten als ‘nudgen’ en ‘normeren’ weerstand op. Welke waarde verdedigen we hier? Waar ligt de grens van sturing die we acceptabel vinden en tegen welk resultaat?

Beste lezer, we hopen dat je dit denkwerk met net zo veel plezier hebt gelezen als wij het hebben gedaan. En we hopen je aan het denken te hebben gezet. Heb je vragen of suggesties? Schroom niet en mail ons.

Namens de Denktank Toekomst van de woningmarkt,

Josefien Meerevoort  
josefien@argumentenfabriek.nl

Shaun Lednor  
shaun@argumentenfabriek.nl

## Eindnoten

1. De Argumentenfabriek (2019), *Denktank Toekomst van de woningmarkt: De waarden van wonen*.
2. Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), *Hoeveel woningen zijn er in Nederland?*
3. Interdepartementaal Beleidsonderzoek Huursector (2025), *IBO Huursector: Thuisgeven*.
4. Centraal Bureau voor de Statistiek (2024), *Huishoudens nu*.
5. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025), *Tussen wensen en wonen: Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2024*.
6. ABF Research (2025), *Primos-prognose 2025*.
7. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025), *Staat van de Volkshuisvesting 2025*.
8. Het PON & Telos (2025), *Impact Report BNG Social Bonds for Dutch Social Housing Associations*.
9. Centraal Bureau voor de Statistiek en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025), *Tussen wensen en wonen: Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2024*.
10. Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), *Uit huis gaan*.
11. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025), *Staat van de Volkshuisvesting 2025*.
12. Centraal Bureau voor de Statistiek en Kadaster (2025), *Prijzen van bestaande koopwoningen stijgen met 9,7% in mei 2025*.
13. Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), *Aandeel woonlasten in inkomen in de periode 2018-2023 gedaald*.
14. Interdepartementaal Beleidsonderzoek Huursector (2025), *IBO Huursector: Thuisgeven*.
15. Centraal Bureau voor de Statistiek (2024), *Ongelijke kansen op de woningmarkt in Kansengelijkheid in Nederland 2024*.
16. Wiardi Beckman Stichting (2019), *Niet ingrijpen op de woningmarkt is geen optie*.
17. Rekenkamer Metropool Amsterdam (2017), *Evenwichtig woningaanbod*.
18. Sociaal-Economische Raad (2022), *Hoe wonen werkt*.
19. Sociaal-Economische Raad (2022), *Hoe wonen werkt*.
20. Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), *SDG 11.1 Sustainable cities and communities: housing*.
21. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025), *Tussen wensen en wonen: Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2024*.
22. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025), *Staat van de Volkshuisvesting 2025*.
23. Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), *SDG 11.1 Sustainable cities and communities: housing*.
24. Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), *33 duizend mensen dakloos begin 2024*.
25. ABF Research (2025), *Verkenning Wonen met Zorg*.
26. Helderman, A. C. (2007), *Continuities in homeownership and residential relocations*.
27. Interdepartementaal Beleidsonderzoek Huursector (2025), *IBO Huursector: Thuisgeven*.
28. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), *Wonen langs de meetlat: Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021*.
29. Interdepartementaal Beleidsonderzoek Woningbouw en Grond (2023), *Op grond kun je bouwen*.
30. Economisch Instituut voor de Bouw (2024), *Meer woningen door verbouw*.
31. van der Lans, J., Pflug, M., & Beekers, W. (2016), *Canon volkshuisvesting*.
32. Rijksoverheid (2025), *Beleidsinformatiekaart 2025*, Rijksoverheid (2025), *Rijksbegroting 2025 XXII Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (tabel 12 en 14)*.
33. Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), *Aandeel woonlasten in inkomen in de periode 2018-2023 gedaald*; Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025), *Tussen wensen en wonen: Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2024*.
34. Economische Statische Berichten (2025), *Hoogste inkomens hebben de laagste woonkosten*.
35. De Argumentenfabriek (2025), *Nederland 2040 Een toekomstbeeld - Keuzes voor de lange termijn*.
36. Hendriks, P. (2017), 'Veel mensen hebben de hoop op een woning opgegeven' in *Follow the money*.

## Deskundigenlijst

De partners van de Denktank Toekomst van de woningmarkt hebben verschillende perspectieven op de woningmarkt. Zij werken voor publieke, private en semipublieke organisaties. Aan de denktank nemen zij op persoonlijke titel deel. Naast bijeenkomsten met de partners heeft De Argumentenfabriek in het voorjaar van 2025 een reeks denksessies georganiseerd met een breed spectrum aan deskundigen: bouwers, corporaties, gebruikers, ontwikkelaars, financiers, investeerders, kennisinstellingen, gedragsexperts, adviesorganisaties en overheden. In totaal hebben meer dan 35 deskundigen meegedacht. Samen hebben we – de denktank en andere deskundigen – het gesprek gevoerd over de toekomst van de woningmarkt. We hebben alle ideeën en overtuigingen zo veel mogelijk een plek gegeven in dit boek. We danken alle deskundigen voor hun tijd en expertise.

### Partners die op persoonlijke titel deelnemen aan de Denktank Toekomst van de woningmarkt:

Annius Hoornstra, *The Positive Lab*

Arjen Gielen, *SVn*

Astrid Schlüter, *Vesteda*

Jelmer Alberts, *Bouwend Nederland*

Lidwin van Velden, *Nederlandse Waterschapsbank*

Lisette Nijs, *gemeente Den Haag*

Marieke Kassenberg, *provincie Gelderland*

Marja Appelman, *Plaform31*

Mohamed Acharki, *Rochdale*

Peter de Bruin, *Rabobank*

Ronald Huikeshoven, *AM*

Zeno Winkels, *Woonbond*

Deze denktank is mede mogelijk gemaakt door het *ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*

Dank aan de volgende experts – naast de leden van de denktank – voor hun denkkraacht in de denksessies, achtergrondgesprekken, het vinden van de juiste bewoordingen of het aanleveren van relevante literatuur.

André Buys, *RIGO*

Arjen Zandstra, *Wooncompagnie*

Bob Witjes, *RIGO*

Carla Steltenpool, *de Alliantie*

Eric Nagengast, *Rochdale*

Ernie van Dalen, *oud-fabrieker*

Femke Daalhuizen, *Planbureau voor de Leefomgeving*

Gerard Eijssink, *De Nederlandsche Bank*

Henri de Groot, *Vrije Universiteit*

Jarin van der Zande, *Bouwend Nederland*

Jesse Kremer, *ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

Jeff van As, *Aedes*

Josje Hoekveld, *AM*

Josse de Voogd, *zelfstandig onderzoeker*

Lara Brand, *Kadaster*

Maaïke den Draak, *Sociaal en Cultureel Planbureau*

Matthieu Zuidema, *Kadaster*

Matthijs van Gent, *Rijksdienst voor Ondernemend Nederland*

Niels van der Poel, *Aedes*

Rob Ravestein, *Aedes*

Stefan Groot, *RaboResearch*

Steven Kromhout, *Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties*

Willem Vermeulen, *Planbureau voor de Leefomgeving*

Vanuit De Argumentenfabriek begeleidden Josefien Meerevoort en Shaun Lednor het denkwerk. Dank aan onze collega Kees Kraaijeveld, die gedurende het denkraject kritisch en prettig meedacht. En dank aan onze oud-collega Katrin Weber, mede-initiatiefnemer van de Denktank Toekomst van de woningmarkt.



## Buitenstaanders binnenhalen

**De woningmarkt verkeert in crisis, maar voor wie eigenlijk?** Terwijl miljoenen Nederlanders prettig en betaalbaar wonen, staan honderdduizenden anderen aan de zijlijn. Zij zijn de 'buitenstaanders' op de woningmarkt. Denk aan de starters die noodgedwongen bij hun ouders wonen, de mensen die hoppen tussen tijdelijke huurcontracten en de ouderen die vastzitten in een huis dat niet meer past.

Deze nieuwe publicatie van de **Denktank Toekomst van de woningmarkt** draait om deze buitenstaanders. Doel is tot nieuwe oplossingen te komen die meer mensen aan een passende woning helpen.

We startten dit denkwerk bij de **waarden van wonen**. Wat is waardevol wonen minimaal? En wie heeft hier geen toegang toe? Dit geeft een nieuwe, bredere definitie van buitenstaanders. We beschrijven vervolgens de knelpunten voor buitenstaanders in de huidige systemen – van overheidssturing op woningaanbod en het fiscale beleid tot de woonwensen van binnenstaanders – en hoe deze onbedoeld buitenstaanders buitensluiten.

De denktank heeft als antwoord op deze knelpunten creatieve en soms uitdagende oplossingsrichtingen bedacht:

**Woningaanbod:** Hoe kan een 'Buitenstaandersombudsman' de positie van woningzoekenden versterken in bouwplannen, tegenover de gevestigde belangen?

**Fiscaliteit:** Wat gebeurt er als we het fiscale woonbeleid vereenvoudigen en inkomenssteun loskoppelen van de woonvorm?

**Doorstroming:** Hoe verleiden we binnenstaanders om ruimte te maken, bijvoorbeeld door 'proefsamenwonen' of door het belasten van onbenut woonoppervlak?

Met Buitenstaanders binnenhalen verbreedt de denktank het gesprek over oplossingen voor de woningnood, vanuit het perspectief van de buitenstaanders. Noodzakelijk denkwerk, want voor de buitenstaanders is zoveel meer nodig dan alleen 'bouwen, bouwen, bouwen.'