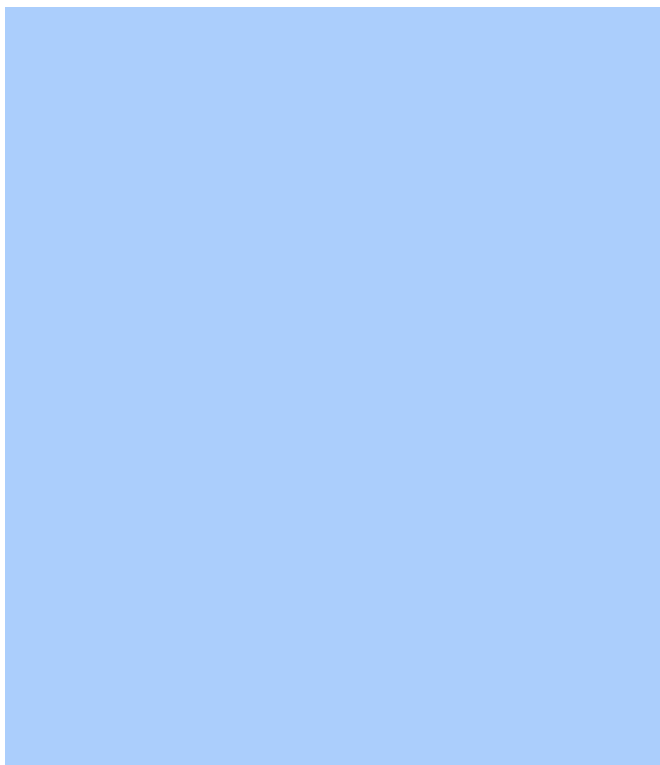


Wonen Eerst zonder woningen?



Wonen Eerst zonder woningen?

Cody Hochstenbach en Dolly Loomans

Colofon

Auteurs

Cody Hochstenbach en Dolly Loomans zijn verbonden aan de onderzoeksgroep Urban Geographies van de afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Coverbeeld

Dieke van Ewijk

Passende huisvesting

Dit rapport is onderdeel van het onderzoeksproject [Passende Huisvesting](#) van NWA. Op de hoogte blijven? Mail passendehuisvesting@hu.nl.



Het project Passende Huisvesting wordt gefinancierd door de Nationale Wetenschapsagenda (NWA 1645.22.001) en richt zich op de doorontwikkeling van 'Wonen Eerst'. Met ingang van het Nationaal Actieplan Dakloosheid 2023-2030 is dit de leidende aanpak van dakloosheid in Nederland.

Inhoud

Samenvatting	1
Inleiding	2
Wonen in het Nationaal Actieplan Dakloosheid.....	3
Betaalbaar woonbeleid als randvoorwaarde.....	3
Implementatie van het dakloosheidbeleid	5
Betaalbaar wonen: trends en beleid.....	6
Structurele krimp van de sociale huursector.....	6
Toenemende ruimtelijke mismatch in de sociale huursector	10
Beperkingen in de toewijzing van sociale huurwoningen	14
Verbeterde betaalbaarheid en minder huisuitzettingen.....	15
Conclusie.....	18
Referenties.....	19

Samenvatting

- Het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD, 2022) wil **dakloosheid** oplossen middels een **woongerichte aanpak** (Wonen Eerst).
- Het NAD ziet **ondersteunend woonbeleid als een noodzakelijke voorwaarde** voor de effectieve implementatie van Wonen Eerst. Dit beleid moet zorgen voor:
 - (i) een voldoende aanbod van betaalbare woningen,
 - (ii) ruimere voorrangsregelingen voor mensen die dakloos zijn,
 - (iii) preventieve maatregelen om dakloosheid te voorkomen.
- De meeste **woningmarkttrends maken de aanpak van dakloosheid lastiger**:
 - (i) het aanbod van sociale huurwoningen blijft structureel achter,
 - (ii) de sociale huursector kromp het meest in de gemeenten met relatief veel dakloosheid,
 - (iii) de toegang tot sociale huisvesting blijft beperkt voor dakloze mensen.
- Het **huidige woonbeleid is onvoldoende** om deze trends te keren (in het geval van het aanbod en voorrangsregelingen) of verergeren deze zelfs (in het geval van ruimtelijke verschillen).
- Hiertegenover staat dat de betaalbaarheid van sociale huurwoningen is verbeterd, en het aantal huisuitzettingen aanzienlijk verminderd. Deze **preventieve maatregelen verminderen het risico op dakloosheid**. Dit helpt echter alleen mensen die al in een sociale huurwoning wonen.
- Er is een **beperkte aansluiting tussen Wonen Eerst en bestaand woonbeleid**. Dit belemmert de mogelijkheid om Wonen Eerst succesvol te implementeren.

Inleiding

Het aantal dakloze mensen in Nederland is sinds 2010 sterk toegenomen. In 2022 heeft de nationale overheid de ambitie gesteld om dakloosheid structureel terug te dringen en in 2030 te beëindigen. Om dit te bereiken zet Nederland in op een Wonen Eerst-aanpak. Wonen Eerst is een systeemaanpak gebaseerd op de principes van de modelaanpak Housing First¹. De aanpak probeert dakloosheid te bestrijden door huisvesting centraal te stellen. Mensen die dakloos zijn moeten zo snel mogelijk gehuisvest worden, en dakloosheid waar mogelijk voorkomen. Veel landen omarmen gelijkaardige benaderingen gebaseerd op Housing First als oplossing voor het toenemende aantal dakloze mensen. De aanpak geniet momenteel veel steun en populariteit, niet in de laatste plaats omdat het kan leunen op succesvoorbeelden zoals Finland, dat erin is geslaagd het aantal dakloze mensen effectief terug te dringen door de Housing First-principes systematisch te implementeren.

Voorbeelden uit het buitenland zijn natuurlijk geen garantie voor succes.² Hetzelfde beleid kan in verschillende nationale contexten andere uitkomsten opleveren. Daarnaast is de succesvolle implementatie van specifiek beleid afhankelijk van flankerend beleid en instituties. In het geval van Wonen Eerst valt te denken aan sociaal beleid, woonbeleid en de algemene structuur van de verzorgingsstaat. In deze studie richten wij ons specifiek op de vraag hoe Wonen Eerst (de Nederlandse implementatie van de principes van Housing First) wordt ondersteund, of juist gefrustreerd, door recent en huidig woonbeleid. Het startpunt van onze analyse is het in november 2022 gepubliceerde Nationale Actieplan Dakloosheid (NAD). Het NAD schetst hoe een woongerichte aanpak van dakloosheid vorm zou moeten krijgen.

In sectie 2 analyseren we het actieplan, waarbij we ons specifiek richten op de vraag welke rol breder woonbeleid (dat wil zeggen: woonbeleid dat zich niet specifiek richt op dakloosheid) speelt in de aanpak van dakloosheid. Deze analyse laat, kortgezegd, zien dat het NAD ondersteunend woonbeleid als een noodzakelijke voorwaarde ziet voor de effectieve implementatie van Wonen Eerst. Het gaat dan over de noodzaak van (i) een voldoende aanbod van betaalbare woningen, (ii) ruimere voorrangsregelingen voor mensen die dakloos zijn, en (iii) preventieve woonmaatregelen om dakloosheid te voorkomen. In sectie 3 analyseren we vervolgens recente woningmarkttrends en woonbeleid die zich richten op deze drie criteria. Deze analyses laten zien dat (a) recente trends overwegend de 'andere' kant op wijzen dan door het NAD noodzakelijk wordt geacht, en (b) dat het huidige woonbeleid onvoldoende is om deze trends te keren. Over het geheel genomen staat het overkoepelende woonbeleid haaks op de geformuleerde voorwaarden in het NAD. Het frustreert daarmee een succesvolle implementatie van de principes van Wonen Eerst.

¹ Ministerie van BZK, Ministerie van SZW & Ministerie van VWS (2022) en Akkermans, e.a (2025).

² Kudla en Clarke (2025).

Wonen in het Nationaal Actieplan Dakloosheid

Betaalbaar woonbeleid als randvoorwaarde

Het NAD is een overkoepelend beleidsplan dat meerdere ministeries (VWS, SZW, BZK, JV) en domeinen (medisch, fysiek, veiligheid en sociaal) bij elkaar brengt om dakloosheid in Nederland in 2030 op te lossen, zoals op het niveau van de Europese Unie overeengekomen is in de Lissabonverklaring.

Huisvesting staat centraal in het actieplan, dit blijkt al uit de titel: "Eerst een thuis." In het voorwoord roept Maarten van Ooijen, de toenmalig Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport, op tot een "paradigmashift" van opvang naar wonen als de belangrijkste manier om dakloosheid aan te pakken. Dakloze mensen zouden volgens hem niet langer "cliënten maatschappelijke opvang" zijn, maar "mensen die een eigen woonplek nodig hebben" (p.4).

Het NAD stelt bovendien expliciet dat dakloosheid geen individueel probleem is, maar een systemisch probleem dat betaalbare huisvesting, bestaanszekerheid, preventie en een toegankelijke overheid vereist. Het erkent dat huisvesting een mensenrecht is (p. 7). Het stelt verder dat het zoveel mogelijk om "reguliere" woonovereenkomsten moet gaan, zonder aanvullende voorwaarden in het huurcontract en gescheiden van zorgverplichtingen, en sluit daarmee aan op het Wonen Eerst beleid.

Concreet stelt het NAD verschillende beleidsstrategieën en acties voor die niet specifiek gericht zijn op dakloosheid, maar op het bredere woonsysteem. Wij onderscheiden hierin drie typen maatregelen, gericht op (i) het uitbreiden van het aanbod van betaalbare woningen, (ii) het verruimen van voorrangregelingen voor urgentie, en (iii) preventieve woonmaatregelen.

(i) Voldoende betaalbare woningen

Wat de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen betreft, stelt het NAD herhaaldelijk dat dit een cruciale voorwaarde is voor de voorgestelde paradigmashift naar Wonen Eerst. Zo wordt gesteld:

"Zonder eerst meer beschikbare en betaalbare woningen te realiseren, kan er niet aan Wonen Eerst gewerkt worden. Vanuit het Actieplan Dakloosheid wordt met betrekking tot wonen samen opgetrokken met het ministerie van BZK en alle andere partijen die betrokken zijn bij de plannen rondom bouwen en wonen" (p.32).

Om dit te realiseren worden verschillende concretere acties voorgesteld. Ten eerste sluit het actieplan aan bij het nationaal programma Woningbouw dat tot 2030 als doel heeft 900.000 nieuwe woningen te realiseren, waarvan 250.000 sociale huurwoningen, tot 2030. Ten tweede

streeft het actieplan naar een meer gebalanceerde woningvoorraad waarin het aandeel sociale huurwoningen in elke gemeente 30% bedraagt. Ten derde richt het zich op het snel realiseren van meer tijdelijke huisvesting door flexwonen, gedeelde huisvesting en onderverhuur te bevorderen. Hiervoor zou soepelere regelgeving nodig zijn.

Een van de kernprincipes van Wonen Eerst is dat deze aanpak gestoeld moet zijn op het aanbieden van reguliere, zelfstandige en permanente huisvesting. Waar de eerste twee voorgestelde acties hierop aansluiten, is de derde hiermee in strijd. Tijdelijke huisvesting staat haaks op het principe van permanente huisvesting.

(ii) Ruimere voorrangsregelingen bij urgentie

Naast het bouwen van meer betaalbare woningen, stelt het NAD ook voor om voorrangsregelingen te verruimen. Zo zouden mensen die dakloos zijn en mensen die uitstromen vanuit de opvang voorrang moeten krijgen op sociale huurwoningen (in het bezit van woningcorporaties). Met een urgentie-indicatie kunnen woningzoekenden voorrang krijgen op sociale huurwoningen. De vereisten voor urgentie verschillen per regio, waarbij verschillende vormen van dakloosheid in veel regio's niet worden erkend. Door de definitie van urgentie te verbreden, wil het NAD de snelle toegang tot sociale huurwoningen voor groepen die dakloos zijn of die risico lopen op dakloosheid vergroten. Daarnaast stelt het actieplan dat *alle* gemeenten afspraken moeten maken over het toewijzen van voldoende woningen aan mensen die dringend een woning zoeken. Als lokale gemeenten "zich blijven onttrekken aan hun eerlijke deel" (p. 32), zal het ministerie een percentage opleggen.

Met ruimere voorrangsregelingen probeert het NAD bij de dragen aan de paradigmashift naar Wonen Eerst. Het moet namelijk de directe toegang tot reguliere en permanente huisvesting faciliteren. Hoewel het NAD de precieze criteria voor voorrang niet specificeert, ligt het ten grondslag aan de *Wet versterking regie volkshuisvesting* uit 2025 waarin dit wel aan bod komt (zie sectie 3).

(iii) Preventieve woonmaatregelen

De derde reeks voorstellen richt zich op algemene woonmaatregelen die (onder meer) het risico op dakloosheid moeten verlagen. Het gaat dan om gerichte huurverlagingen voor huishoudens met een zeer laag inkomen (tot 120% van het minimumloon) en het verhogen van de huurtoeslag voor alle sociale huurders. Deze maatregelen moeten de betaalbaarheid verbeteren, en ervoor zorgen dat betaalproblemen minder vaak een aanleiding vormen voor dakloosheid.

Ook wil het NAD het aantal huisuitzettingen verminderen: "Vanuit het Actieplan Dakloosheid spannen we ons er samen met BZK en verhuurderspartijen voor in dat het aantal huisuitzettingen daalt" (p.26). Hiermee zou een oorzaak van dakloosheid worden weggenomen. Het NAD merkt daarbij al op dat sinds 2015 het aantal uitzettingen aanzienlijk is gedaald, als gevolg van gemeentelijke afspraken met woningcorporaties en het vroegtijdig

signaleren van huurachterstanden. Het NAD richt zich vervolgens op algemene maatregelen als maatwerkconstructies, betalingsregelingen, gemeentelijke ondersteuning en alternatieve huisvesting om een verdere afname te verwezenlijken. Hiermee wil het NAD aansluiten op de Lissabonverklaring om huisuitzettingen zo veel mogelijk te voorkomen, zeker wanneer geen sprake is van adequate alternatieve huisvesting.

Implementatie van het dakloosheidbeleid

Het NAD is geen op zichzelf staand plan, maar bouwt voort op andere strategische plannen van de overheid, in het bijzonder de Nationale Woon- en Bouwagenda (Ministerie van BZK, 2022), en het programma “Een thuis voor iedereen” (Ministerie van BZK, 2022). De meeste hierboven besproken acties zijn niet nieuw, maar afkomstig uit deze programma’s. Financieel is het NAD daarom sterk afhankelijk van bestaande budgetten. Er wordt jaarlijks €65 miljoen extra beschikbaar gesteld voor het NAD, waarvan €55 miljoen wordt besteed via gemeentelijke budgetten. De overige €10 miljoen is bestemd voor nationale subsidies, monitoring en specifiek beleid voor dakloze EU-migranten.

Het NAD stelt expliciet dat voorgestelde strategieën en acties opzettelijk breed en open zijn geformuleerd: “Er is zoveel mogelijk gefocust op het ‘wat’ en minder op het ‘hoe’ – het is aan de lokale en regionale samenwerkingspartners om de actielijnen vorm te geven op basis van de lokale context” (p.13). Dit geeft gemeenten (al dan niet in regionale samenwerkingsverbanden) veel speelruimte bij de uitvoering van het NAD en het gebruik van het beschikbare budget. Gemeenten zijn bovendien uiteindelijk verantwoordelijk voor de bouw van nieuwe woningen en veel ander woonbeleid.

Belangenorganisatie Dakloosheid Voorbij (2024) heeft vervolgens alle gemeentelijke en regionale beleidsplannen die voortvloeien uit het NAD geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat veel gemeenten de Wonen Eerst terminologie uit het NAD hebben overgenomen, maar dat de meeste gemeenten nog geen concrete plannen hebben die aansluiten bij de Wonen Eerst-principes. Sommige plannen zijn zelfs in strijd met deze principes, bijvoorbeeld door “goed gedrag” of een stabiel inkomen te eisen bij toewijzing van permanente huisvesting. Bovendien blijven gezondheidsdiensten doorgaans leidend in de aanpak van dakloosheid, en niet de gemeentelijke woondiensten. Dit is een indicatie dat dakloosheid nog steeds primair als een gezondheidsprobleem wordt behandeld, in plaats van als een woonprobleem.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in een monitor om de implementatie van het NAD bij te houden geen indicatoren opgenomen over de beschikbaarheid van betaalbare woningen (VNG 2026). Ook deze afwezigheid suggereert dat het huidige dakloosheidbeleid zich niet structureel verhoudt tot breder woonbeleid.

Betaalbaar wonen: trends en beleid

De voorgaande sectie liet zien dat het NAD algemene randvoorwaarden in wonen schetst voor implementatie van Wonen Eerst. In deze sectie bespreken we daaraan gerelateerde woontrends op de middellange termijn, en recent woonbeleid dat hierop ingaat. We richten ons hierbij vooral op trends en beleid die gaan over betaalbare huurwoningen. Dakloze mensen zullen namelijk vooral op dit segment aangewezen zijn.

De meeste betaalbare huurwoningen in Nederland zijn in eigendom van woningcorporaties. Omwille van de eenvoud refereren we daarom met de term sociale huursector aan huurwoningen in het bezit van woningcorporaties. Hierbij dient opgemerkt te worden dat woningcorporaties ook een klein deel van hun woningbestand verhuren in het middensegment of het marktsegment (ongeveer 5% in 2023). Daarentegen verhuren ook particuliere verhuurders woningen in het sociale segment.

Wij schetsen drie belangrijke trends in de sociale huursector die een effectieve implementatie van Wonen Eerst in de weg staan. Deze trends worden bovendien niet, of onvoldoende, aangepakt in het huidige woonbeleid. Specifiek gaat het over (i) een structurele krimp van de sociale huursector, (ii) een toenemende ruimtelijke mismatch in het aanbod van sociale huur, en (iii) aanhoudende beperkingen in de toewijzing van sociale huurwoningen. Positiever is dat (iv) recent beleid erin is geslaagd de betaalbaarheid van sociale huurwoningen te verbeteren en het aantal huisuitzettingen te verminderen.

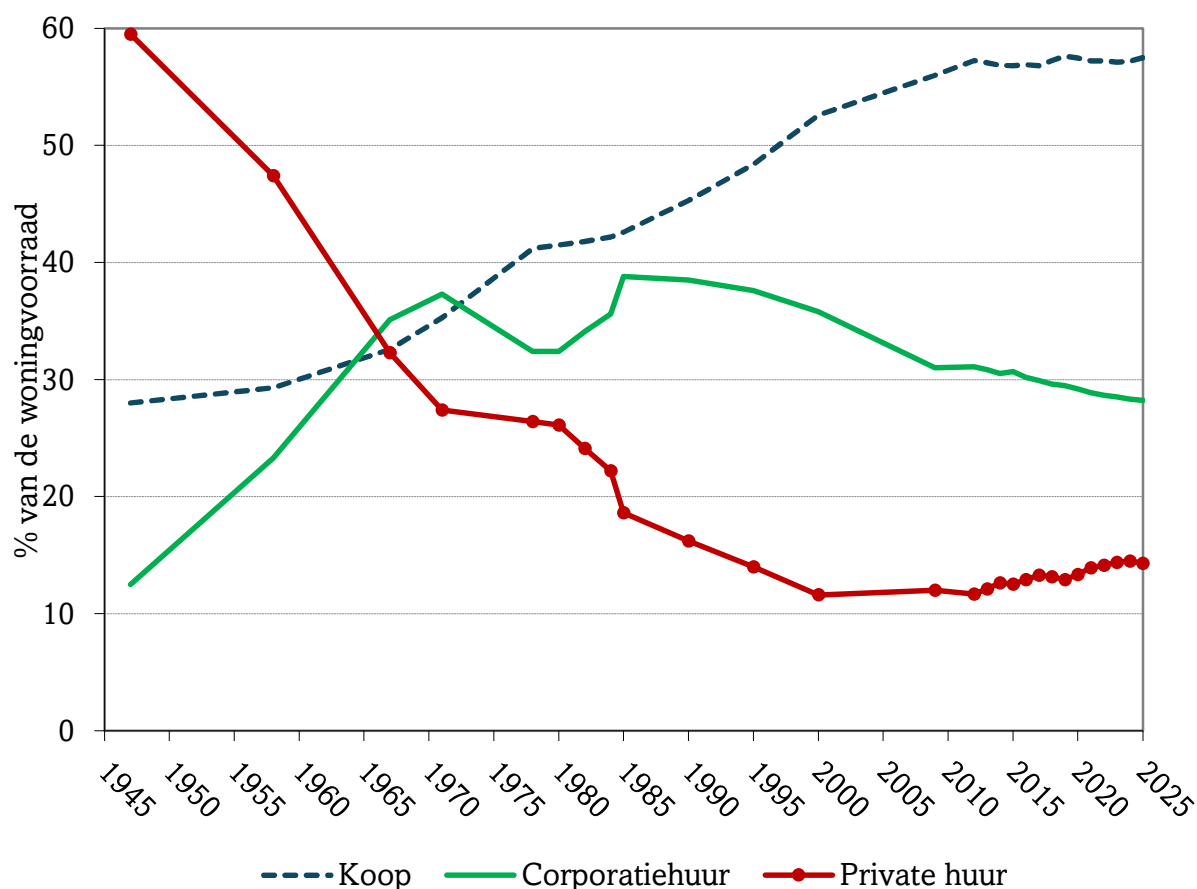
Structurele krimp van de sociale huursector

Hoewel Nederland in vergelijking met andere landen nog steeds een relatief hoog aandeel sociale huur kent, is de sector de afgelopen decennia onderhevig aan structurele krimp. Eind jaren tachtig was nog bijna 40% van alle woningen sociale huur, in 2025 is dat aandeel afgenomen tot 28% (Figuur 1). In plaats daarvan is vooral eigenwoningbezit toegenomen en uitgegroeid tot de meest voorkomende woonvorm (58% in 2025), terwijl ook de particuliere huursector sinds de financiële crisis van 2008 is gegroeid (14% in 2025) na langdurige krimp gedurende de twintigste eeuw.

Deze trends zijn mogelijk gemaakt door langdurig woonbeleid gericht op het stimuleren van eigenwoningbezit en het beperken van de sociale huursector.³ Het gaat dan over het beperken van de sociale huursector in de omvang, de doelgroep en de kwaliteit.

³ Van Gent en Hochstenbach (2020).

Figuur 1. Eigendomsverhoudingen van de Nederlandse woningvoorraad, 1945-2025.
Bron: eigen bewerking van Musterd (2014) en CBS (2026).

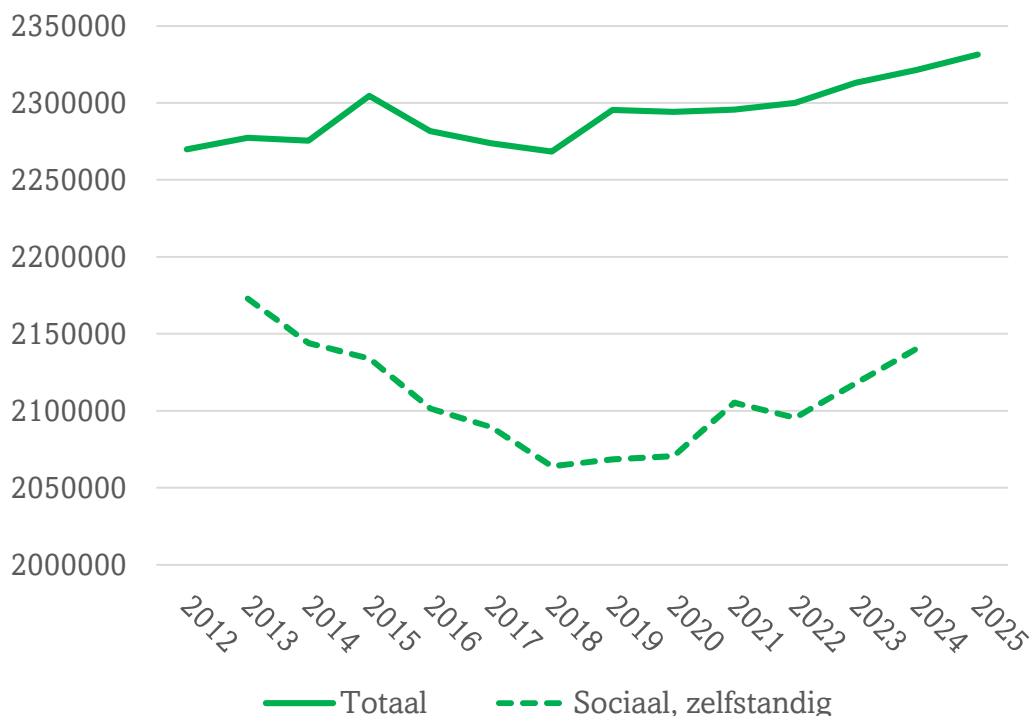


Zoomen we in op de meest recente periode (2015-2025), dan zien we dat er in die tijd per saldo 487.000 koopwoningen zijn bijgekomen, 241.000 private huurwoningen en slechts 27.000 corporatiewoningen. De groei van het aantal betaalbare huurwoningen blijft daarmee ver achter bij de totale groei, en eveneens bij de toegenomen vraag naar woningen.

Bovendien is het aantal corporatiewoningen dat een sociale huur heeft (d.w.z., DAEB-gereguleerd) en zelfstandig (d.w.z., niet gedeeld) is over die periode zelfs afgenomen. Juist dit zijn de sociale huurwoningen die aansluiten op het Wonen Eerst-beleid. In 2013 bezaten woningcorporaties gezamenlijk nog 2,17 miljoen van dergelijke woningen, maar in 2018 was dit aantal gedaald tot 2,08 miljoen. Sindsdien is dit aantal weer opgelopen tot 2,14 miljoen, maar ligt daarmee nog steeds lager dan het aantal in 2013 (Figuur 2).

Deze krimp van de sociale huursector hangt samen met de achterblijvende bouw van nieuwe sociale huurwoningen, en de aanhoudende verkoop en sloop daarvan. Figuur 3 laat zien dat de bouw van nieuwe sociale woningen flink afnam na 2013: van ongeveer 25.000-30.000 per jaar naar ongeveer 15.000 per jaar. Tussen 2014 en 2019 werden er meer sociale huurwoningen gesloopt of verkocht, dan dat er bijgebouwd werden.

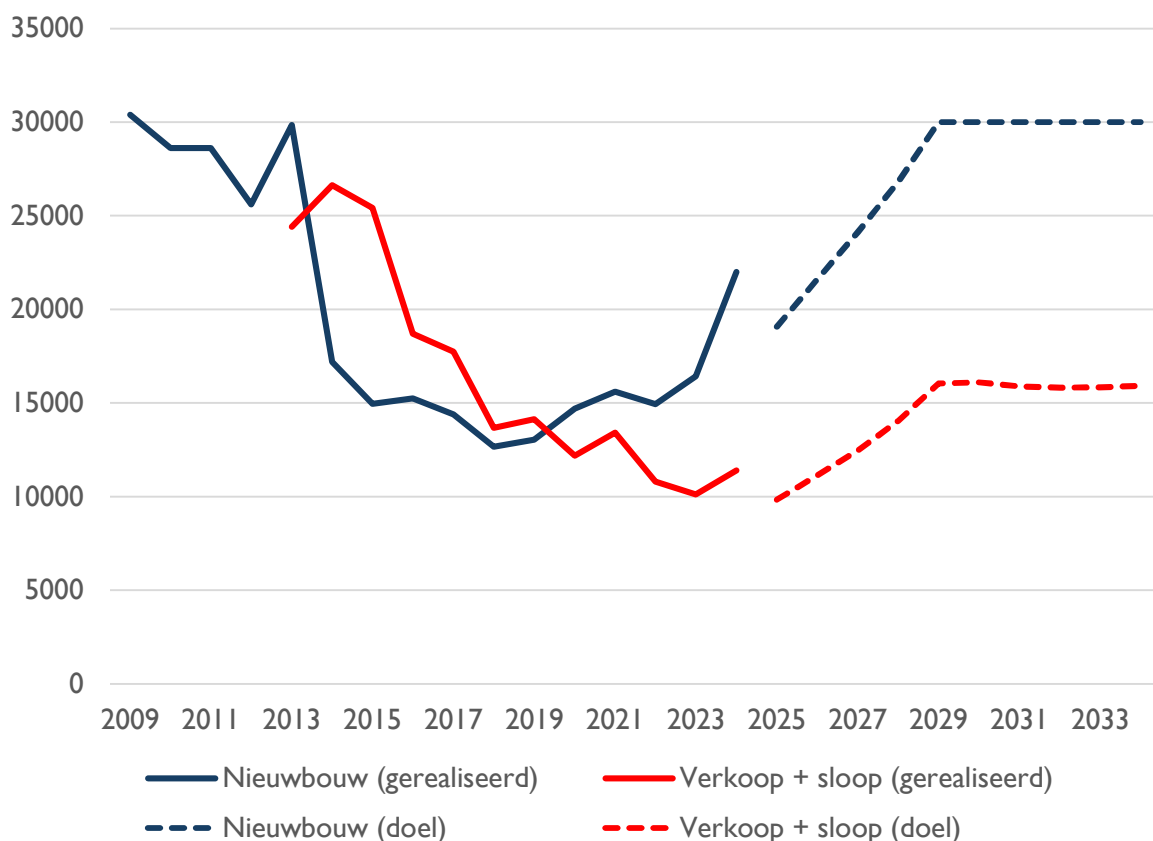
Figuur 2. Ontwikkeling van het absolute aantal corporatiewoningen, en het aantal zelfstandige corporatiewoningen met een DAEB-gereguleerde huur (sociaal). Bron: CBS (2026) en Aedes (2025a). Noot: y-as begint bij 2.000.000.



Nu de “wooncrisis” op steeds meer aandacht kan rekenen in het maatschappelijke en politieke debat, hebben opeenvolgende kabinetten zich gecommitteerd aan het “versterken” van de volkshuisvesting. De algemene ambitie van dit beleid is om voor 30% sociale huur bij nieuwbouw te realiseren. Op een nieuwbouwambitie van 100.000 woningen per jaar, betekent dit jaarlijks 30.000 nieuwe sociale huurwoningen. Vooral gemeenten met een laag percentage sociale huur moeten hun inzet opschroeven. In landelijke prestatieafspraken tussen de overheid en woningcorporaties zijn deze bouwambities vastgelegd (Ministerie van VRO 2024).

Deze ambities zijn ongetwijfeld ambitieuzer dan recente ontwikkelingen: ze schrijven een sterke toename van de nieuwbouw voor. Toch zullen ze de aanhoudende krimp van het percentage sociale huur niet kunnen keren. De prestatieafspraken voorzien namelijk ook in een toename van de sloop en verkoop van sociale huurwoningen. Naast de ambitie tussen 2025 en 2035 272.000 nieuwe sociale huurwoningen te bouwen, zijn er afspraken gemaakt over de sloop of verkoop van 140.000 woningen. De netto groei over deze periode zou dan slechts 132.000 woningen bedragen. Dit is onvoldoende om gelijke tred te houden met de ontwikkeling van de totale woningvoorraad.

Figuur 3. Bouw, verkoop en sloop van woningen door woningcorporaties. Opmerking: verkoop betreft alleen verkopen aan eigenaar-bewoners, niet aan investeerders, vanwege de beschikbaarheid van consistente data over de tijd. Bronnen: Hoekstra (2017), Aedes (2025a), Ministerie van VRO (2024).



Als gevolg zal het aandeel sociale huurwoningen de komende jaren dalen tot ongeveer 25% van de woningvoorraad (ten opzichte van 28% vandaag de dag).⁴ Hoewel het recente woonbeleid de *absolute* krimp van de sociale huurwoningvoorraad heeft beëindigd, zijn de plannen onvoldoende om de *relatieve* krimp te keren. In de context van een groeiende bevolking, en vooral een groeiend aantal huishoudens, zal dit leiden tot verdere druk op de bestaande sociale huurvoorraad. Bovendien worden er steeds minder particuliere huurwoningen in het sociale segment aangeboden. De particuliere huursector fungeert daarmee steeds minder als een alternatief voor lage inkomens die snel op zoek zijn naar een betaalbare woning.

Deze trends, de afnemende beschikbaarheid van sociale huurwoningen en de afnemende betaalbaarheid van particuliere huurwoningen, staan haaks op de constatering van het NAD dat Wonen Eerst alleen kan werken als er voldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn. Deze randvoorwaarde komt steeds verder onder druk te staan.

⁴ Bobbe (2025).

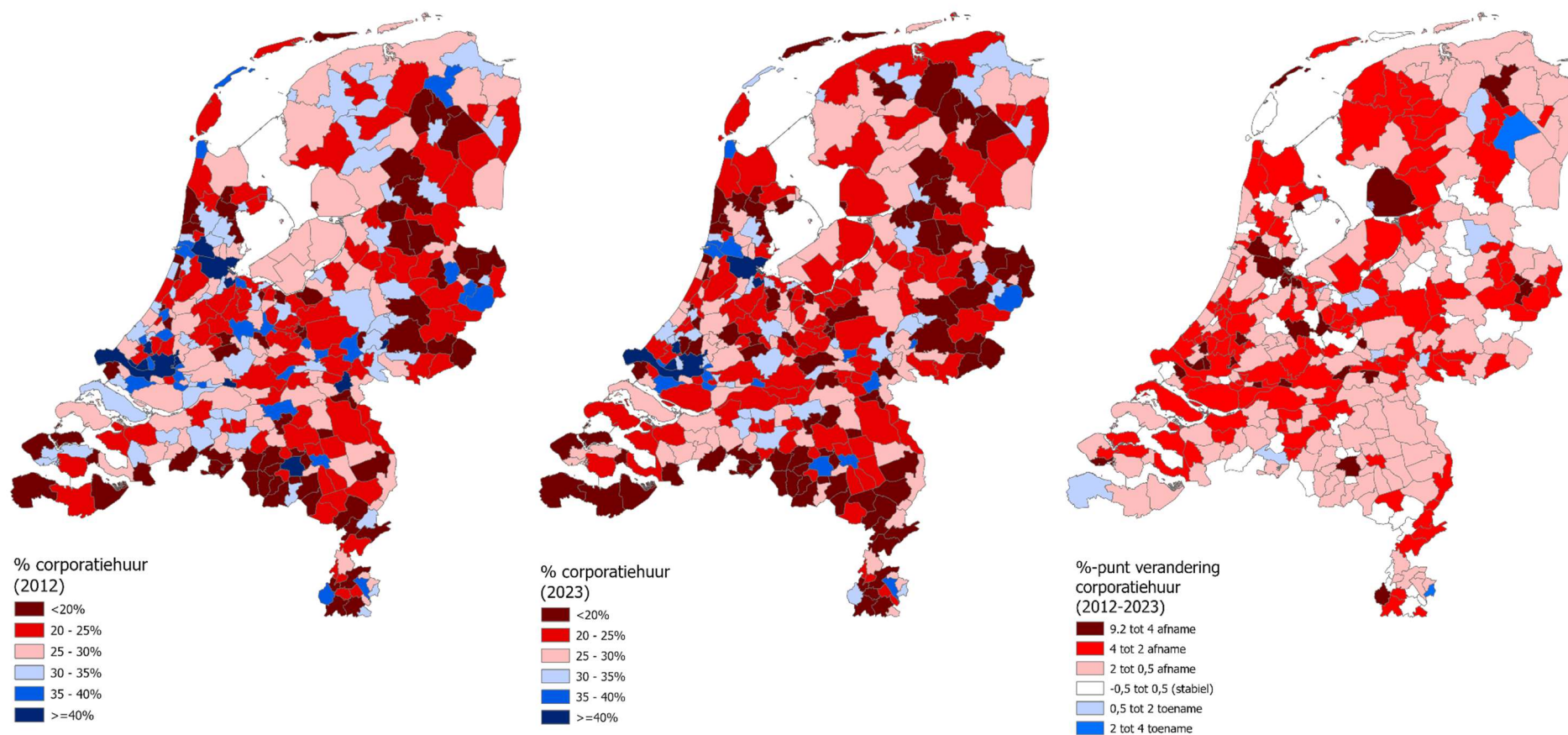
Toenemende ruimtelijke mismatch in de sociale huursector

De algehele krimp van het aandeel sociale huurwoningen kent daarnaast een belangrijke ruimtelijke component. De krimp is op sommige plekken sterker dan op andere plekken. Juist in de gemeenten waar behoefte is aan meer sociale huurwoningen, vanuit het perspectief van de aanpak van dakloosheid, was de afname het sterkst.

Gemeenten hebben veel vrijheid bij het opstellen van hun eigen woningbouwplannen. Dit heeft er echter toe geleid dat veel gemeenten structureel te weinig sociale huur opnemen bij hun nieuwbouwplannen. De landelijke overheid probeert dit tegen te gaan met de *Wet versterking regie volkshuisvesting* (Ministerie van VRO, 2025). De aanvankelijke ambitie om iedere gemeente op te leggen minimaal 30% sociale huur bij nieuwbouw te verzorgen, zoals ook aangehaald in het NAD, is uiteindelijk afgezwakt tot regionale doelstellingen zonder strikte gemeentelijke verplichtingen.

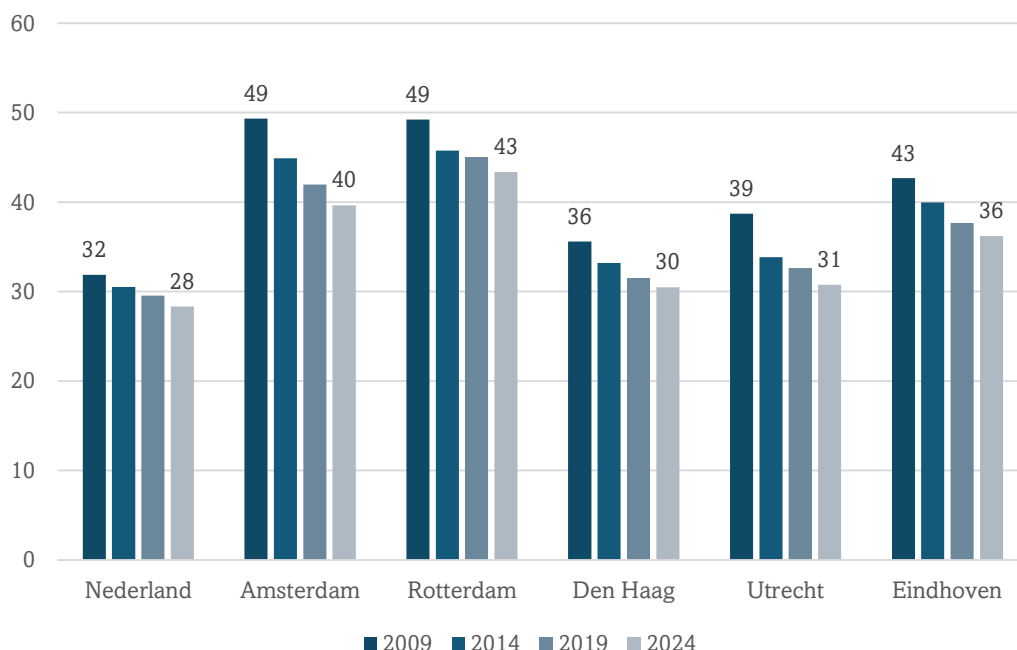
Tegelijkertijd zakten steeds meer gemeenten onder de grens van 30% sociale huur (Figuur 4). In 2012 voldeed 30% van alle gemeenten (N=103) aan deze grens, in 2023 was dat aandeel gezakt tot 18% (N=61). In slechts 9% van alle gemeenten (N=31) nam het aandeel sociale huurwoningen tussen 2012 en 2023 toe, en in bijna alle gevallen ging het om zeer geringe toenames. Omgekeerd daalde het aandeel in 43% van alle gemeenten (N=149) met meer dan 2 procentpunten. Hoewel het NAD het belang van minimaal 30% sociale huur onderstreept, laten deze cijfers zien dat steeds minder gemeenten hieraan voldoen.

Figuur 4. Aandeel sociale huurwoningen per gemeente in 2012 (links), 2023 (midden) en procentuele verandering (rechts). Bron: SSB microdata, eigen berekeningen. Opmerking: er is gebruikgemaakt van een consistente gemeentelijke indeling over de tijd.



Ondanks de algemene trend van een afnemend aandeel sociale huurwoningen, zijn er opmerkelijke verschillen in het tempo waarin dit gebeurt. Dit blijkt ook uit de kaarten in Figuur 4. Vooral in de vijf grote steden is de afname aanzienlijk. Zo nam het aandeel sociale huurwoningen in Amsterdam af van 49% in 2009 tot 40% in 2024 (Figuur 5). Relatief sterke afnames zijn ook te vinden in Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven.

Figuur 5. Percentage sociale huurwoningen: landelijk en in de vijf grootste steden.
Bron: CBS (2014; 2025).

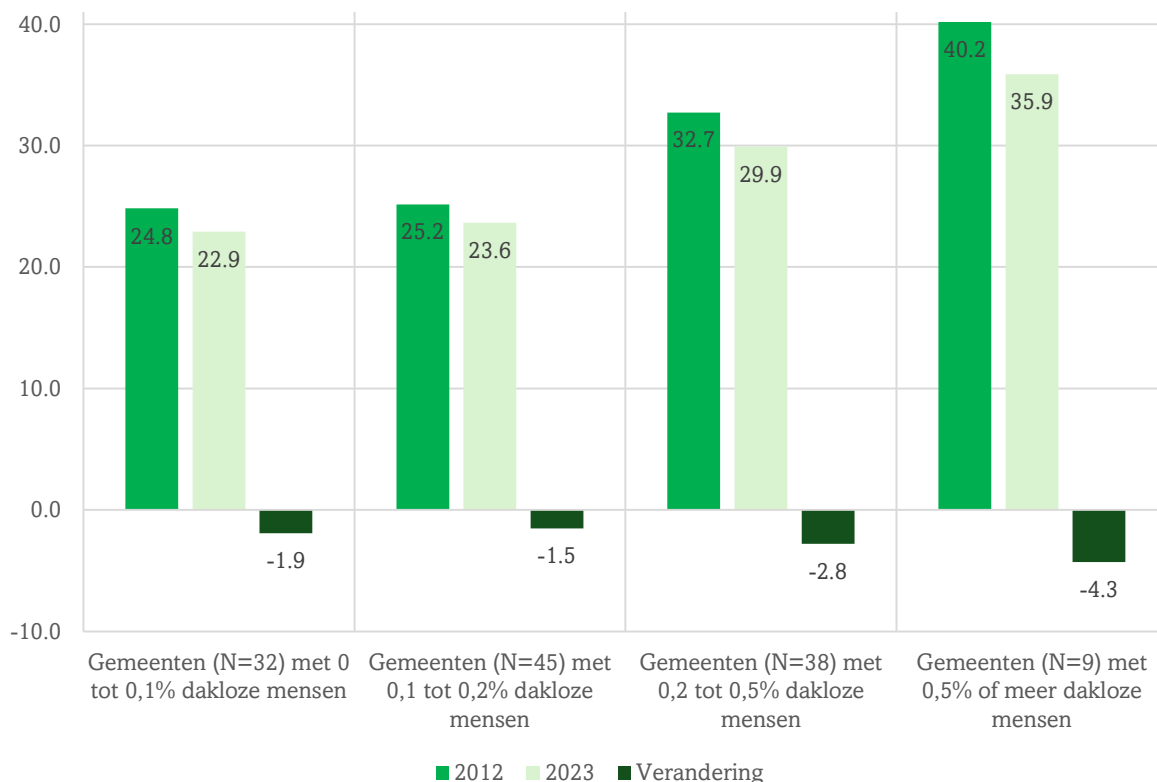


Deze ruimtelijke trends zijn vanuit het perspectief van dakloosheidbeleid problematisch. De grootste gemeenten zijn namelijk ook de plekken waar zich relatief veel dakloze mensen bevinden. Dit punt is breder van toepassing. Juist in gemeenten met een relatief hoog aandeel dakloze mensen (volgens de ETHOS-tellingen van Kansfonds en de Hogeschool Utrecht) was de krimp van de sociale huursector relatief sterk (Figuur 6).⁵ In gemeenten met een laag percentage dakloze mensen (minder dan 0,1% van het inwoneraantal) kromp de sociale huursector met 1,9 %-punt, terwijl in gemeenten met relatief veel dakloze mensen (0,5% of meer) de sociale huursector juist met 4,3 %-punt kromp. In deze laatste categorie bevinden zich veel grotere steden. Hoewel deze cijfers niet noodzakelijkerwijs op een direct oorzakelijk verband wijzen, laten ze wel zien dat er een discrepantie bestaat tussen de

⁵Het gaat hier om tellingen op gemeentelijk niveau van het aantal volwassenen en kinderen dat dakloos is volgens de Ethos-light criteria (Hogeschool Utrecht & Kansfonds 2023, 2024, 2025). Deze tellingen zijn nu beschikbaar voor 124 gemeenten (van de in totaal 345 Nederlandse gemeenten). De correlatie tussen het percentage dakloze mensen in deze gemeenten en de procentpunt-verandering in het aandeel sociale huurwoningen tussen 2012 en 2023 bedraagt -0,2282 ($p=0,011$). Dit geeft aan dat gemeenten met meer dakloze mensen in de regel een sterkere afname van het aandeel sociale huurwoningen zagen.

veranderende beschikbaarheid van sociale huurwoningen en de aanwezigheid van dakloze mensen.

Figuur 6. Het percentage sociale huurwoningen (2012, 2023) en verandering daarin naar gemeenten. Gemeenten zijn gegroepeerd naar het percentage dakloze mensen. Percentages zijn op basis van de ETHOS-tellingen in 2023, 2024 en 2025. Alleen gemeenten waar tot en met 2025 tellingen hebben plaatsgevonden zijn meegenomen (N=124). Bron: SSB microdata, en Hogeschool Utrecht en Kansfonds 2023, 2024, 2025.



De Wet versterking regie volkshuisvesting kan deze ruimtelijke discrepantie uiteindelijk verergeren. Deze wet stelt namelijk niet alleen voor dat gemeenten moeten werken aan 30% sociale huur, maar geeft ook aan dat gemeenten met een hoger percentage prioriteit zouden moeten geven aan het bouwen van middensegmentwoningen. Hoewel de wet deze gemeenten niet strikt verbiedt om extra sociale huurwoningen te bouwen, wordt wel de vraag gesteld of dit noodzakelijk en wenselijk is (Ministerie van VRO 2025).

Deze trends wijzen er kortom op dat de beschikbaarheid van sociale huurwoningen vooral is verslechterd in gemeenten waar relatief veel dakloosheid is. Het huidige woonbeleid zal deze ruimtelijke trends waarschijnlijk versterken. Deze geografische component bemoeilijkt een effectieve implementatie van Wonen Eerst, zoals aangegeven in het NAD.

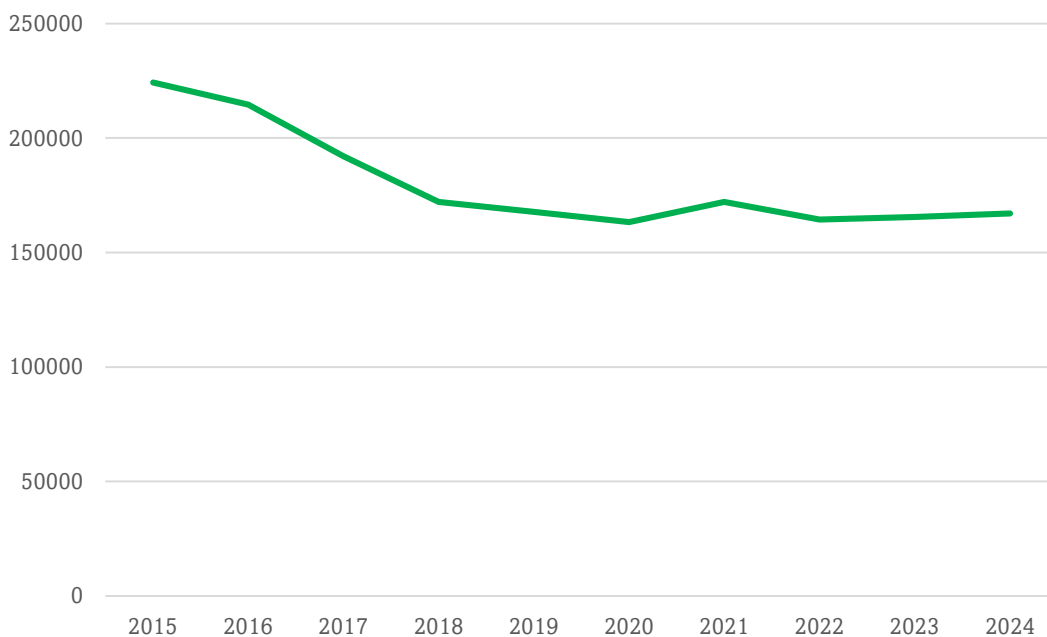
Beperkingen in de toewijzing van sociale huurwoningen

Naast een voldoende aanbod van sociale huurwoningen hangt de implementatie van Wonen Eerst ook af van de vraag of deze woningen aan dakloze mensen toegewezen (kunnen) worden. Hierbij zien we twee knelpunten: (i) een algehele afname van het aantal toewijzingen, en (ii) beperkte voorrang voor mensen die dakloos zijn.

Ten eerste is het totale aantal nieuwe toewijzingen van sociale huurwoningen tussen 2015 en 2024 met 26% gedaald, van 215.000 naar 167.000 (Figuur 7). Deze afname is veel scherper dan die van de totale sociale huurvoorraad.

De gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning verschilt per gemeente, maar bedraagt doorgaans meerdere jaren. Dit bevoordeelt degenen die een aanzienlijke wachttijd hebben kunnen opbouwen, in het bijzonder *insiders* in het systeem. Het werpt daarentegen een barrière op voor nieuwe toetreders, oftewel *outsiders*. Tot deze laatste groep behoren ook veel mensen die dakloos zijn of het risico lopen dakloos te worden. De scherpe afname in het aantal nieuwe toewijzingen verkleint vooral de kansen voor deze groep outsiders.

Figuur 7. Totaal aantal toewijzingen van sociale huurwoningen door woningcorporaties, 2015-2024. Bron: Aedes (2025a).



Ten tweede verhuren woningcorporaties, naast de reguliere toewijzing via de wachtlijst, ook een deel van hun woningen met voorrang aan mensen met een urgentiestatus. In grotere steden vertegenwoordigen dergelijke toewijzingen met een urgentiestatus ongeveer een kwart van alle toewijzingen.⁶ Hoewel gemeenten enige vrijheid hebben om de precieze criteria voor een urgentiestatus te definiëren, gaat het hierbij onder andere om mensen met

⁶ NOS (2023).

een medische indicatie, statushouders, slachtoffers van huiselijk geweld of mensen die gedwongen zijn te verhuizen vanwege stadsvernieuwing.

Het NAD stelt dat alle gemeenten de urgentiestatus moeten uitbreiden naar dakloze mensen. Hier doen zich echter drie belangrijke knelpunten voor. Ten eerste hanteert slechts ongeveer de helft van alle gemeenten dakloosheid als criterium voor urgentie.⁷ Ten tweede betreft het hierbij doorgaans enkel dakloze mensen die als niet -zelfredzaam zijn geclassificeerd en gebruik maken van de opvang. Zij vormen een beperkte groep, terwijl andere vormen van dakloosheid blijven uitgesloten. Ten derde kunnen dakloze mensen met ernstige problemen (bijvoorbeeld qua gezondheid) ook worden uitgesloten van urgentie, omdat woningcorporaties hun situatie regelmatig te complex achten.

De Wet versterking regie volkshuisvesting pakt een aantal van deze knelpunten aan door nationale criteria voor urgentie op te stellen waar gemeenten aan moeten voldoen. De wet regelt daarbij dat dakloosheid geldt als basis voor urgentieverlening, maar beperkte zich aanvankelijk tot niet-zelfredzame mensen die afhankelijk zijn van de opvang (het tweede kritiekpunt hierboven). Deze subgroep betreft slechts 20% van alle individuen die volgens de ETHOS-light criteria dakloos zijn.⁸ Een meerderheid van de Tweede Kamerleden stemde vervolgens voor een uitbreiding van de urgentieregeling naar dakloze gezinnen met minderjarige kinderen.⁹ Hoewel deze beslissing de groep die in aanmerking komt voor urgentie verbreedt, blijft een meerderheid van de dakloze mensen uitgesloten.

Tegelijkertijd beoogt de wet het zijn van een statushouder weg te nemen als criterium voor urgentie. Dit heeft tot veel kritiek geleid. Naast het discriminatoire karakter hiervan hebben de Raad van State en verschillende belangenorganisaties gewaarschuwd dat het risico op dakloosheid voor deze groep toeneemt.¹⁰

De toegang tot de sociale huursector is de afgelopen jaren kortom verslechterd. Het aantal nieuwe toewijzingen is met meer dan een kwart afgenomen. Veel dakloze mensen maken daarbij geen aanspraak op een urgentiestatus voor voorrang. Recente beleidshervormingen zorgen er weliswaar dat sommige dakloze mensen voorrang zullen kunnen krijgen maar sluiten nog steeds een groot deel van alle dakloze mensen uit. Ze voldoen daarmee niet aan Wonen Eerst (ondanks een lichte verbetering).

Verbeterde betaalbaarheid en minder huisuitzettingen

De drie voorgaande trends belemmeren een succesvolle implementatie van Wonen Eerst. Deze laatste subsectie beschrijft trends, als gevolg van recent beleid, die als "preventieve maatregelen" kunnen worden beschouwd, ook al werden ze in eerste instantie om andere

⁷ Companen (2022).

⁸ College voor de Rechten van de Mens (2025).

⁹ Tweede Kamer (2025).

¹⁰ Raad van State (2025).

redenen genomen. Hoewel het hier om meerdere beleidsmaatregelen gaat, hebben ze allemaal betrekking op (i) de betaalbaarheid of (ii) de woonstabiliteit van huurwoningen.

Ten eerste is de betaalbaarheid van sociale huurwoningen in Nederland de afgelopen jaren verbeterd (na een verslechtering in de jaren na de financiële crisis). Soortgelijke trends zijn waarneembaar in de koop- en particuliere huursector. De mediane woonlasten in de sociale huursector daalden van 32% van het besteedbaar inkomen in 2015 naar 25% in 2024 (Figuur 8). Hoewel er zeker nog huurders zijn met te hoge woonlasten, wijst dit op een verbeterde betaalbaarheid. Dit is deels het resultaat van doelbewust overheidsbeleid.

Zo stelt de overheid maximale jaarlijkse huurverhogingen vast voor zittende huurders. In 2021 en 2023 heeft zij een bijna volledige huurbevriezing in de sociale huursector afgekondigd (respectievelijk als reactie op de coronacrisis en de hoge energieprijzen), terwijl de huurverhogingen in andere jaren veelal onder het inflatieniveau zijn gebleven. Daarnaast is in 2016 het beleid van “passend toewijzen” ingevoerd wat ervoor zorgt dat de laagste inkomens de goedkoopste huurwoningen toegewezen krijgen. Hiermee wordt het risico op buitensporig hoge woonquotes verlaagd. De verbeterde betaalbaarheid vermindert het risico op betaalachterstanden en daaropvolgende dakloosheid.

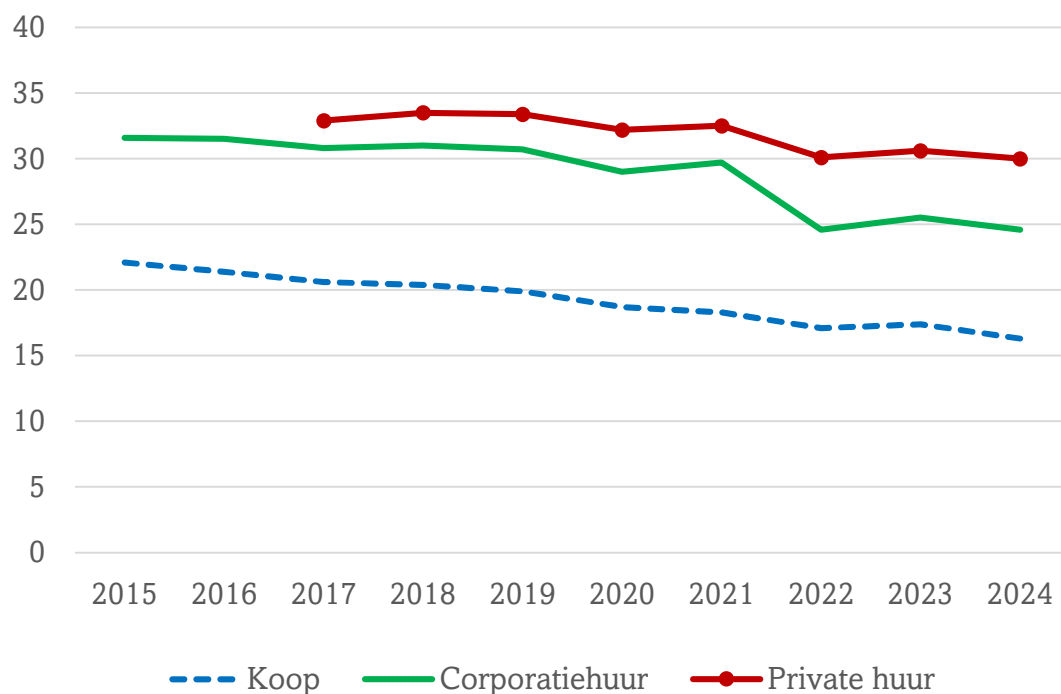
Verbeterde betaalbaarheid heeft ook een keerzijde. Het vermindert de huurinkomsten van woningcorporaties, wat hun investeringscapaciteit beperkt. Een verbetering van de betaalbaarheid (van bestaande woningen) staat daarmee op gespannen voet met het verruimen van de beschikbaarheid (middels nieuwbouw).

Ten tweede hebben de nationale overheid en woningcorporaties beleid ontwikkeld om uitzettingen uit sociale huurwoningen zo veel mogelijk te voorkomen. In geval van huurachterstand kan dit bijvoorbeeld betekenen dat er betalingsregelingen worden getroffen in plaats van gedwongen uitzettingen. Het aantal huisuitzettingen door woningcorporaties is daarmee gedaald van 5.500 in 2015 naar 1.200 in 2022 (Figuur 9), en ook het aantal vonnissen vertoont een soortgelijke daling (van 22.000 tot 4400). Het aantal vonnissen ligt een stuk hoger dan het aantal effectieve uitzettingen omdat woningcorporaties niet altijd tot uitzetting overgaan, bijvoorbeeld omdat zij alsnog een regeling proberen te treffen of omdat huurders zelf vertrekken. Een belangrijke reden voor dit beleid was om hiermee het risico op dakloosheid te verlagen. Sinds de publicatie van het NAD is het aantal huisuitzettingen echter niet verder afgenomen, maar juist licht gestegen naar 1.300 in 2024 (Figuur 9).

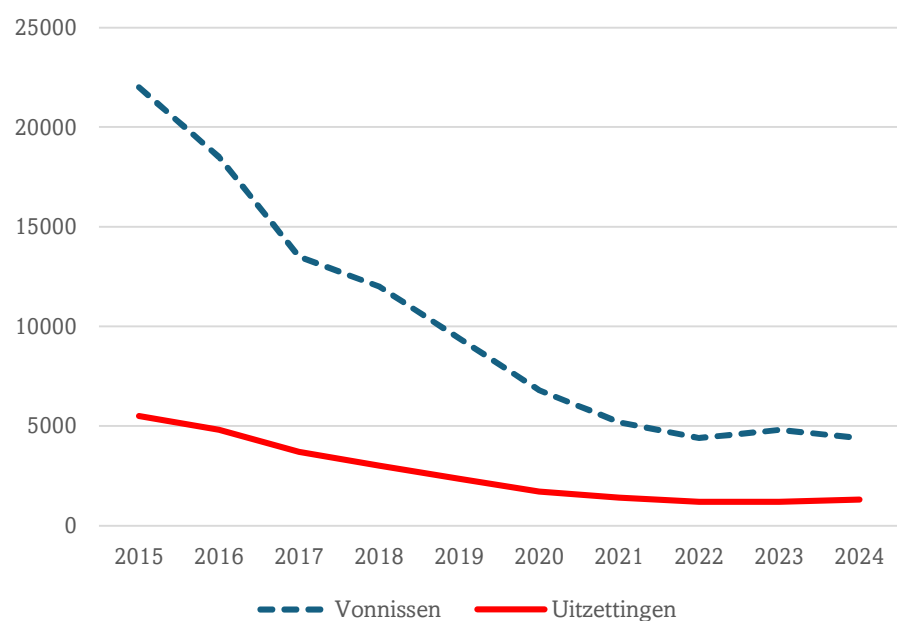
Deze maatregelen sluiten aan bij de Wonen Eerst-principes, en kunnen gezien worden als preventieve maatregelen. Ze verkleinen het risico op dakloosheid echter alleen bij mensen die al in een sociale huurwoning wonen.

Deze maatregelen bestonden al voor de lancering van het NAD, maar zijn het resultaat van vergelijkbare beleidsambities.

Figuur 8. Mediane woonquote naar eigendom 2015-2024. Woonquote betreft het percentage van het besteedbare huishoudinkomen dat wordt besteed aan de totale woonlasten. Bron: CBS (2026).



Figuur 9. Het totaal aantal vonnissen en huisuitzettingen door woningcorporaties. Bron: Aedes (2025b).



Conclusie

Het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD) stelt de ambitie om dakloosheid in Nederland in 2030 op te lossen door in te zetten op Wonen Eerst. In dit rapport onderzoeken wij de mate waarin Wonen Eerst ondersteund wordt door algemeen woonbeleid. Het laat zien dat het NAD de noodzaak van ondersteunend woonbeleid benadrukt. In het bijzonder richt het NAD zich op beleid gericht op (i) een voldoende aanbod van betaalbare woningen, (ii) ruimere voorrangsregelingen voor mensen die dakloos zijn, en (iii) preventieve maatregelen om dakloosheid te voorkomen.

Het NAD bespreekt echter niet *hoe* deze randvoorwaarden gewaarborgd kunnen worden. Eveneens reflecteert het NAD niet op de gevolgen als deze randvoorwaarden *niet* gerealiseerd worden. Ondersteunend woonbeleid lijkt simpelweg als een vanzelfsprekendheid te worden beschouwd.

Dit rapport confronteert daarom de in het NAD beschreven randvoorwaarden met daadwerkelijke woontrends en recent woonbeleid. Deze trends zijn overwegend niet in lijn met het NAD, aangezien (i) het aanbod structureel achterblijft, (ii) het verlies van sociale huurwoningen het grootst is in gemeenten met relatief veel dakloosheid, en (iii) de toegang tot sociale huisvesting beperkt blijft voor dakloze mensen. De huidige beleidsambities zijn onvoldoende om deze trends te keren (in het geval van het aanbod en voorrangsregelingen) of verergeren deze zelfs (in het geval van ruimtelijke verschillen). Overkoepelend roepen deze trends de vraag op in welke mate Wonen Eerst dakloosheid in Nederland kan oplossen.

De bredere uitkomst van dit rapport is dat Wonen Eerst nog te veel als een losstaand beleidsplan fungeert. De aansluiting met bestaand algemeen woonbeleid is beperkt. Zo vertalen Wonen Eerst ambities zich (vooralsnog) niet tot ambitieuzere plannen voor de sociale huursector. Dit belemmert de succesvolle implementatie van Wonen Eerst. Daarmee is de ambitie om dakloosheid in Nederland structureel te verminderen nog ver weg. Wonen Eerst kan uiteindelijk niet zonder woningen.

Een betere aansluiting tussen het Nationale Actieplan Dakloosheid en het dominante woonbeleid lijkt noodzakelijk. Het NAD vergt daarbij een stevigere inzet op betaalbare huurwoningen.

Referenties

- Aedes (2025a). *Aedes datacentrum*. Den Haag: Aedes. Vereniging van woningcorporaties.
- Aedes (2025b). *Corporatiemonitor. Huurschulden en Huisuitzettingen 2025*. Den Haag: Aedes. Vereniging van Woningcorporaties.
- Akkermans, C., de Vries, J., Wewerinke, D. & Meeus, B. (2025) *Het Wonen Eerst-kader. Rapport in de context van het onderzoeksproject Passende Huisvesting*.
- CBS (2014). *Woningvoorraad naar eigendom; regio, 2006-2012*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2025). *Woningvoorraad; kenmerken woning en bewoning op 31 december, regio*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2026). *Woonlasten huishoudens; kenmerken huishouden, woning*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- College voor de Rechten van de Mens (2025). *Inbreng t.b.v. debat over het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens (20 May 2025).
- Companen (2022). *Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen 2021*. Arnhem: Companen.
- Hoekstra, J. (2017). Reregulation and residualization in Dutch social housing: A critical evaluation of new policies. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 31-39.
- Hogeschool Utrecht & Kansfonds (2023). *Iedereen telt mee! Resultaten eerste ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in Noordoost-Brabant*. Utrecht/Hilversum: Hogeschool Utrecht & Kansfonds.
- Hogeschool Utrecht & Kansfonds (2024). *Iedereen telt mee! Resultaten tweede ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in 55 gemeenten*. Utrecht/Hilversum: Hogeschool Utrecht & Kansfonds.
- Hogeschool Utrecht & Kansfonds (2025). *Iedereen telt mee! Resultaten derde ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in 57 gemeenten*. Utrecht/Hilversum: Hogeschool Utrecht & Kansfonds.
- Kudla, D., & Clarke, A. (2025). Housing First as a global fast policy, economic tool, and disciplinary tactic: can Housing First's progressive promise be salvaged?. *International Journal of Housing Policy*, 25(5), 930-949.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022). *Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis*. Den Haag: Rijksoverheid.

Ministerie van VRO (2024). *Nationale Prestatieafspraken 2025-2035*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Ministerie van VRO (2025). *Wet versterking regie volkshuisvesting. Voldoende betaalbare woningen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Musterd, S. (2014). Public housing for whom? Experiences in an era of mature neo-liberalism: The Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies*, 29(4), 467-484.

NOS (2023). *Enquête grote gemeenten: ruim kwart van sociale huurhuizen naar 'urgenten'*. Hilversum: NOS (13 November 2023).

Raad van State (2025). *Wetsvoorstel voor het schrappen van voorrang voor statushouders in de sociale huur*. Den Haag: Raad van State (W04.25.00152/I, 22 September 2025).

Tweede Kamer (2025). *Amendement van het lid Grinwis c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 9*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal (36512).

Van Gent, W., & Hochstenbach, C. (2020). The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies. *International Journal of Housing Policy*, 20(1), 156-172.

