Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Van stoelendans naar woonkans

Hoe het huisvestingstekort voor statushouders, andere aandachtsgroepen en iedereen die een betaalbare woning zoekt, structureel te verkleinen

Van stoelendans naar woonkans

Hoe het huisvestingstekort voor statushouders, andere aandachtsgroepen en iedereen die een betaalbare woning zoekt, structureel te verkleinen

Adriaan Visser

Ger Peeters

Martijn Balster

In opdracht van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Aedes, Vereniging van Nederlandse woningcorporaties
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Justitie en Veiligheid

vereniging van woningcorporaties
aedes

VNG

Voorwoord

Het is niet voor het eerst dat wordt nagedacht over hoe de huisvesting van statushouders op orde te krijgen. En als het thema zo gepolitiseerd blijft, is het wellicht ook niet voor het laatst. En toch: 5.000 huizen vinden voor ca. 9.000 mensen die nu in de opvang verblijven, zou in een land met een volkshuisvestelijke traditie en met 342 gemeenten toch ook niet heel ingewikkeld moeten zijn, zou je zeggen. Dat zijn slechts 15 huizen per gemeente!

Veel ingewikkelder is het dat het aandeel sociale huurwoningen op het totaal aantal woningen al jaren afneemt en de concurrentie tussen groepen daarmee steeds verder toeneemt. Het beroep op de woningvoorraad in het algemeen en door zogenoemde aandachtsgroepen in het bijzonder, neemt steeds verder toe. Iedereen voelt dat. Zolang oplossingen zich steeds weer richten op het opnieuw verdelen van een steeds kleinere huurvoorraad, zal de verdringing verder toenemen en zullen rapporten elkaar blijven opvolgen.

Wij denken dat het anders kan. Door woonkansen te vergroten in plaats van schaarste te blijven verdelen. Door verder vooruit te kijken en de huisvesting van statushouders als onderdeel te zien van de schaarste aan woonruimte in het algemeen. En dáár te starten.

In de afgelopen maanden zagen wij – als Kwartiermakers Versnelling Huisvesting Statushouders in opdracht van de ministers van VRO en Asiel en Migratie – in diverse gemeenten schitterende initiatieven. Gemeenten met de houding: “als er geld en ruimte is voor betaalbare woningbouw en voor het huisvesten van statushouders, dan bouwen wij woningen voor alle groepen tegelijk”. Zo kunnen de lokale spoedzoeker, de statushouder en de jongere die in het dorp wil blijven, allemaal een plek krijgen. En dat werkt. Hoopgevende initiatieven, voorbeeldprojecten: ze zijn aanwezig en deze verdienen navolging.

Van stoelendans naar woonkans

Toen wij als Kwartiermakers in mei 2026 startten met onze opdracht, was er net een nieuw kabinet. Intussen ligt er een ambitie van VRO, VNG en Aedes om met aanvullende woonvormen, alle mogelijke opties in de bestaande woningvoorraad of tijdelijkheid te benutten voor het huisvesten van statushouders. Een betekenisvolle stap.

Aanvullende woonvormen zullen vooral waarde hebben als ze onderdeel zijn van een permanente voorraadgroei. Wat we niet willen is dat oplossingen opnieuw overwegend tijdelijk zijn (voor bewoners, in levensduur en financiering), niet daadwerkelijk tot meer woningvoorraad leiden voor iedereen c.q. andere groepen verdringen, slechts in kwetsbare wijken zullen landen, (opnieuw) niet sneller realiseerbaar blijken dan volwaardige nieuwe sociale huurwoningen waarmee de krapte voor iedereen zou worden geledigd. Het risico dat de noodzaak om op korte termijn tot oplossingen te komen ons wederom het zicht op structurele, lange termijnoplossingen verhindert, is substantieel. We vergeten dan opnieuw extra woningen te bouwen, omdat we te druk met de acute nood en acute discussies bezig zijn. We moeten van incidentele oplossingen naar structurele oplossingen.

Dit is de reden dat ons advies zich naast ‘aanvullende woonvormen’, vooral op extra, permanente, volwaardige sociale huurwoningen richt op de middellange (1-3 jaar) en lange termijn (3+) en we een beroep doen op alle betrokken partijen om hier heel serieus werk van te maken. Doorbraken voor extra betaalbare woningvoorraad in het hier en nu, en gericht op doorbraken later. Daadwerkelijke uitbreiding van de sociale huurvoorraad, zodat de woning voor de één niet langer ten koste van de ander gaat, maar juist de mogelijkheid vormt om de schaarste voor álle groepen te verkleinen is daarbij de rode draad. Een veel doeltreffender én doelmatiger besteding van middelen dan de extreem hoge uitgaven aan noodoplossingen in de asielketen, de afgelopen jaren.

Wanneer we de focus weten te verleggen van de opvangcrisis, of asielcrisis, naar een ambitieuze aanpak van de betaalbare woningopgave voor alle groepen, kunnen we onze nieuwe inwoners een start geven zonder eindeloos te hoeven wachten, elke keer te moeten verhuizen, je niet kunnen of mogen binden. En kan het sneller huisvesten van statushouders hand in hand gaan met het huisvesten van andere groepen, zodat zij zich niet verdrongen weten, sterker nog: dat ook hún woonkansen toenemen. Van stoelendans naar woonkans dus.

Wij zagen bij onze gesprekspartners over het algemeen een enorme wil en innovatiekracht om tot goede oplossingen te komen. Oplossingen die vaak het nodige bestuurlijk lef, lokaal ondernemerschap en samenwerking vereisen. Want de omstandigheden zijn moeilijk: er is weerstand, er heerst grote woningnood en er komen veel opgaven tegelijk op het bordje. Daarnaast is er grote onzekerheid over financiering en beleid en op onderdelen een onduidelijke governance. Bij ongewijzigd beleid, zijn initiatieven kwetsbaar. Zeker zolang het politieke klimaat én de financiering, wetgeving, governance en structurele ondersteuning onzeker en versnipperd blijven.

We laten in dit rapport een aantal inspirerende voorbeelden de revue passeren. Ter inspiratie voor andere gemeenten en voor beleidsmakers, nadenkend over een structureel perspectief uit de opvang- en huisvestingscrisis. Parels die laten zien wat mogelijk is, maar ook hoe kwetsbaar het huidige systeem is. En tegelijkertijd doen we daarmee veel initiatieven tekort, omdat de ruimte in dit rapport om keuzes vroeg.

In ons advies richten we ons dus op de middellange termijn en de lange termijn: spoedige realisatie van extra woningvoorraad, structurele financiering, stroomlijnen van governanceregimes, etc. In alle gesprekken die we voerden, ervoeren we een enorme honger naar rust, werkend beleid, een wenkend perspectief. Na een periode van veel impasses, onzeker beleid en enorme politisering. We realiseren ons – gegeven de maatschappelijke dynamiek en de vele kanten die het vraagstuk heeft – dat we er met ons (tussen)rapport nog niet zijn.

Er liggen op basis van dit eerste advies verschillende uitwerkvraagstukken. Wij geven die in ons rapport apart weer, als concrete agenda voor de komende periode. Deze acties brengen we in een uitvoeringsagenda namens VRO, Aedes en VNG graag verder de komende maanden, in samenhang met de acties die volgen uit het Bestuursakkoord aanvullende woonvormen.

Intussen proberen we ook op casuïstiek tot doorbraken te komen. Dat lukte al op kleine schaal, maar dat bouwen we graag uit. Daarmee creëren we doorbraken op lokaal, regionaal, provinciaal of nationaal niveau, of weten we ingewikkelde uitvoeringskwesties te adresseren die om beleid, of beleidsruimte vragen. We zijn inmiddels met elkaar in gesprek om sneller en effectiever tot doorbraken te komen in de dagelijkse praktijk.

Daarnaast ligt er tussen het formele toezicht van provincies en het vrijwillig ondersteunen van gemeenten bij hun huisvestingsopgave een grote kans om veel effectiever te ontzorgen c.q. tot een meer sturend aanbod van woonmogelijkheden te komen waarmee de opgave wél realiseerbaar is. Een doorbraakorganisatie is hier op zijn plaats. Een dergelijke interventie- en ontzorgorganisatie – licht in bezetting, zwaar in mandaat – kan op diverse plekken worden ingezet om meer vaart met de diverse opgaven te maken. Waarbij dit orgaan luis in de pels blijft waar het gaat om het huidige beleid en dus ook overheidslagen gevraagd en ongevraagd kan adviseren.

Tot slot: dit alles kan het best met een gezamenlijke ambitie. Om uit discussies te komen van verschillende doelgroepen, verschillende overheidslagen, verschillende argumenten waarom het lastig is om woningen toe te wijzen of daadwerkelijk te realiseren. Wij zijn ervan overtuigd dat het kan: lucht geven in tijden van enorme krapte aan betaalbare woningen, een stevig gevoel van verdringing en soms ook machteloosheid. Door uit te gaan van woonkansen voor iedereen.

Ger Peeters
Adriaan Visser
Martijn Balster

Managementsamenvatting

De achterblijvende huisvesting van statushouders is geen geïsoleerd asielprobleem, maar een zichtbaar symptoom van een bredere opvang- en volkshuisvestelijke crisis. Ca. 9.000 statushouders verblijven (afhankelijk van de definitie die wordt gehanteerd) langer dan nodig in een azc, terwijl zij zouden moeten doorstromen naar een reguliere woning. Dit aantal is al enkele jaren min of meer stabiel, maar gezien het groeiend tekort aan reguliere opvangplekken en de groeiende schaarste aan sociale huurwoningen, is de achterstand steeds voelbaarder.

Door structurele afbouw is de nog beschikbare opvangcapaciteit verre van toereikend en is een gelijkblijvende achterstand in te huisvesten statushouders naar verhouding een steeds groter probleem. De aandacht is sterk komen te liggen op 'pleisters plakken' aan de voorkant van de opvang- en huisvestingsketen: het managen van de opvangcrisis met inzet op (extreem) dure noodoplossingen.

Tegelijkertijd is (aan de achterkant van de keten) de schaarste aan betaalbare woningen fors toegenomen, waardoor verschillende woningzoekenden meer elkaars concurrent zijn dan ooit en de uitstroom van statushouders steeds ingewikkelder is. Daarbij neemt het aandeel aandachtsgroepen – mensen die met urgentie of voorrang worden gehuisvest als gevolg van een acuut woonprobleem – steeds verder toe en daarmee de concurrentie tussen woningzoekende groepen. Concurrentie tussen statushouders en andere aandachtsgroepen enerzijds en concurrentie tussen aandachtsgroepen en regulier woningzoekenden anderzijds: de starter, de oudere die kleiner wil wonen, etc.

Hoe achterstanden weg te werken zonder dat de woonkans van de een ten koste gaat van de woonkans van de ander? Met die vraag hebben de Kwartiermakers Versnelling Huisvesting Statushouders – Ger Peeters, Adriaan Visser en Martijn Balster – de afgelopen maanden gesproken met gemeenten, corporaties, provincies, Rijkspartijen en diverse andere deskundigen en betrokkenen. Met als doel te komen tot praktische oplossingen voor de korte en lange termijn.

Van stoelendans naar woonkans

Uit de gesprekken komt een eenduidig beeld naar voren: de noodmaatregelen van de afgelopen jaren om acute knelpunten op te lossen hebben géén structurele uitweg geboden. Zolang maatregelen tijdelijk van aard zijn, incidenteel gefinancierd en zolang oplossingen voor de ene groep woningzoekenden, ten koste gaan van de andere groep, komt een structurele oplossing niet dichterbij en maatschappelijk draagvlak nog minder. De oplossingen van de afgelopen jaren waren bovendien extreem duur, konden niet zelden op weinig draagvlak rekenen en waren nogal eens lastig uitvoerbaar.

De aanpak zal dan ook moeten verschuiven van het verdelen van toenemende (deels gecreëerde) schaarste (waarbij de oplossing voor de een, áltijd een nadeel voor de ander oplevert) naar het op orde brengen van opvangcapaciteit én van de noodzakelijke betaalbare woningvoorraad. Een beweging van noodmaatregelen naar een structurele aanpak en financiering: *van stoelendans naar woonkans*. Daarmee ontstaat ook een geloofwaardiger verhaal naar de samenleving: extra woningen realiseren we niet alleen voor statushouders en andere aandachtsgroepen, maar voor alle woningzoekenden.

De kwartiermakers adviseren te kiezen voor een samenhangende doorbraakagenda langs zeven lijnen:

1. Vergroot de sociale huurvoorraad substantieel. Alleen een structurele groei van betaalbare woningen kan voorkomen dat statushouders, andere aandachtsgroepen en reguliere woningzoekenden nóg meer dan nu tegenover elkaar komen te staan.
2. Realiseer 20.000 permanente conceptwoningen (fabriekswoningen). Met gemiddeld ca. 60 woningen per gemeente kan de achterstand voor statushouders worden ingelopen én ontstaat extra ruimte voor aandachtsgroepen en regulier woningzoekenden. Deze woningen kunnen goed gespreid worden gebouwd vanuit de gedachte 'complexje erbij' op een flink aantal kleine en middelgrote locaties.
3. Benut de bestaande woningvoorraad beter, maar ga daarbij uit van 'zo permanent mogelijk'. Aanvullende woonvormen door woningdelen, splitsen, optoppen, wonen boven winkels, transformatie van leegstaand vastgoed realiseren, mits zij onderdeel zijn van een route (doorstroom) naar duurzame extra huisvesting.
4. Verschuif middelen van nood naar structureel. Bundel regelingen en maak een deel van de hoge incidentele uitgaven voor noodopvang en tijdelijke huisvesting beschikbaar voor permanente opvang- en woonoplossingen.
5. Breng opvang en huisvesting (toewijzing én realisatie) aan één bestuurlijke tafel. De Spreidingswet, de taakstelling voor statushouders, de Wet versterking regie volkshuisvesting en de opgave voor andere aandachtsgroepen vragen om integrale sturing op dezelfde locaties, woningen en uitvoeringscapaciteit.

6. Zorg voor een stevig ontzorg- en interventiemechanisme. Een ondersteuningsorganisatie met mandaat t.b.v. de realisatie van woningen in combinatie met een strengere scheidsrechtersrol, waar de wil om een bijdrage te leveren aan de opgave ontbreekt. Een ontzorg- en interventieteam jaagt goede intenties aan en voorkomt – namens de betrokken overheden – dat gemeenten en andere partijen achterblijven.
7. Investeer vanaf dag één in begeleiding, voorzieningen en verbinding. Huisvesting is alleen duurzaam wanneer statushouders snel perspectief krijgen op taal, werk, onderwijs, zorg en deelname aan de lokale samenleving.

Voorgesteld wordt op basis van deze zeven doorbraken in relatie met – en aanvullend op – de voorstellen uit het bestuursakkoord Aanvullende vormen van huisvesting de komende maanden een uitvoeringsgerichte aanpak vast te leggen, met commitment van Rijk, provincies, gemeenten, corporaties en uitvoeringsorganisaties (uitvoeringsprogramma, hoofdstuk 3). Die aanpak moet drie doelen tegelijk dienen: de acute achterstand in de huisvesting van statushouders terugdringen, de druk op de betaalbare woningvoorraad binnen drie jaar merkbaar verminderen (en daarmee de kansen van álle woningzoekenden merkbaar verbeteren) en op middellange termijn structureel meer betaalbare woningen beschikbaar maken voor aandachtsgroepen en regulier woningzoekenden.

Dat vraagt om concrete maatregelen, duidelijke verantwoordelijkheden, steviger ondersteuning voor gemeenten en tijdige interventie waar prestaties achterblijven. De inzet moet steeds zijn: niet méér concurrentie om dezelfde woningen, maar meer woonkansen voor iedereen die op sociale huisvesting is aangewezen.

Inhoud

Voorwoord 3

Managementsamenvatting 5

1 Opgave en aanknopingspunten 8

1.1 Onvoldoende structurele opvangcapaciteit ontneemt zicht op (lange termijn-) oplossingen voor opvang- en woonuitdagingen 8

1.2 Uitstroom stokt door schaarste betaalbare woningen 9

1.3 Steeds meer aandachtsgroepen doen een beroep op dezelfde voorraad 10

1.4 Beleid en financiering ten onrechte ingericht op een ‘tijdelijk fenomeen’ 11

1.5 Versnipperde governance vertraagt effectieve sturing 11

1.6 Lokaal draagvlak onder druk 12

1.7 Conclusie: van crisismanagement naar volkshuisvestingsbeleid 12

2 Permanente oplossingen centraal 13

2.1 Van stoelendans naar vergrote woonkans 13

2.2 Vergroot de sociale huurvoorraad (middellange termijn) 14

2.3 ‘Complexje erbij’: snel extra woningen, voor álle doelgroepen (korte termijn) 16

2.4 Aanvullende woonvormen (direct) 18

2.5 Financiering verschuiven van noodoplossingen naar structurele oplossingen 19

2.6 Verbinden governanceregimes 20

2.7 Ontzorg- en interventieteam (-mechanisme) 22

2.8 Begeleiding, voorzieningen, verbinding en draagvlak organiseren 22

3 Uitvoeringsprogramma 2026/2027 24

3.1 Naar een structurele aanpak 24

3.2 Beschikbaarheid, voorraadontwikkeling en sturing 25

3.3 Complexje erbij: realisatie-organisatie, locatieontwikkeling en hybride wooncomplexen 25

3.4 Aanvullende woonvormen, doorstroming en leefbaarheid 26

3.5 Financiering en bundeling van regelingen 27

3.6 Verbinden governance-regimes 27

3.7 Ontzorg- en interventieteam (-mechanisme) 28

3.8 Begeleiding, voorzieningen, verbinding en draagvlak organiseren 28

3.9 Aan de slag 29

4 Verantwoording 30

Bijlage I Noodzakelijke aanscherping wet regie 31

Bijlage II Risico’s uitvoering escalatieladder / IBT 32

1 Opgave en aanknopingspunten

De achterblijvende huisvesting van statushouders is geen losstaand probleem in de asielketen. Zij maakt zichtbaar dat de opvang- en huisvestingsketen als geheel onvoldoende robuust is. Aan de voorkant leidt onvoldoende structurele opvangcapaciteit tot voortdurende noodverbanden. Aan de achterkant stokt de uitstroom doordat betaalbare woningen steeds schaarser zijn en steeds meer groepen een beroep doen op dezelfde, krimpende sociale huurvoorraad. Daardoor stapelen kosten, wachttijden, bestuurlijke druk en maatschappelijke spanning zich op.

Tegelijkertijd is de bredere wooncrisis voor steeds meer mensen concreet voelbaar. Wachttijden voor sociale huurwoningen lopen op, jongeren kunnen moeilijk starten, ouderen vinden niet altijd een passende betaalbare woning, de uitstroom uit maatschappelijke opvang en beschermd wonen stagneert en het aantal mensen zonder vaste woonplek neemt toe. Statushouders komen dus niet terecht in een ontspannen woningmarkt, maar in een situatie waarin de betaalbare voorraad al structureel onder druk staat.

Voor de huisvestingsopgave van statushouders zijn **vijf samenhangende oorzaken** bepalend: onvoldoende structurele opvangcapaciteit, toenemende druk op een krimpende betaalbare woningvoorraad, stapeling van aandachtsgroepen, beleid en financiering die te veel op tijdelijkheid sturen, en versnipperde governance met oplopende lokale spanning.

1.1 Onvoldoende structurele opvangcapaciteit ontneemt zicht op (lange termijn-)oplossingen voor opvang- en woonuitdagingen

De afgelopen jaren is de structurele opvangcapaciteit sterk afgebouwd. Het ontbreekt aan voldoende basiscapaciteit, ook om fluctuaties in instroom of verminderde uitstroom op te vangen. Meer dan de helft van de opvang vindt inmiddels plaats buiten structurele COA-voorzieningen. Tegelijkertijd wordt een deel van de beschikbare opvangcapaciteit bezet door mensen die al een verblijfsstatus hebben, maar nog niet kunnen uitstromen naar passende huisvesting. Onwenselijk, want in de publieke opinie wordt het onderscheid tussen deze groepen (en hun juridische status) vaak niet gemaakt.

Bij gebrek aan structurele financiering wordt steeds opnieuw naar tijdelijke oplossingen gegrepen. Noodopvanglocaties worden op korte termijn geopend en weer gesloten, met hoge kosten, beperkte kwaliteit, bestuurlijke druk en telkens nieuwe participatieprocessen in gemeenten. Deze voortdurende op- en afschaling is niet alleen extreem kostbaar, maar belemmert ook een rationele langetermijnbenadering van opvang, doorstroom *en* huisvesting.

Met de Spreidingswet en herstelde structurele financiering voor basiscapaciteit wordt geprobeerd opnieuw orde te brengen in de opvangopgave. Dat is noodzakelijk, maar vraagt tijd. Bovendien brengt de Spreidingswet opvang als verantwoordelijkheid dichter bij alle gemeenten, ook bij gemeenten die hier weinig ervaring mee hebben. Daardoor gaan opvang, doorstroomvoorzieningen en huisvesting van statushouders in de praktijk steeds meer onderdeel worden van integrale afwegingen: het gaat vaak om dezelfde plekken, gebouwen, kavels, maatschappelijke voorzieningen en bestuurlijke capaciteit. En daarmee belanden we steeds vaker in een ongenuanceerde discussie over asielopvang. De komende tijd zal uitkristalliseren wat de effecten zijn. Voorlopig zijn er nog diverse aandachtspunten: achterblijvende gemeenten[1] en volop gesprek over goede uitvoering[2]. Grote azc's zullen plaatsmaken voor kleinere; of het verdwijnen van de een en de komst van de ander gelijke tred houdt, is nog onduidelijk.

Daar komt de nieuwe asielwetgeving bij. Deze zal de uitstroom van de asielzoekers onder het oude regime vertragen, de kans op gezinshereniging verkleinen en de tijdelijkheid van een asielstatus zal mogelijke gevolgen hebben voor de zoektocht naar woonoplossingen. Anderzijds zal bij nieuwe gevallen de procedure versnellen, tenzij er alsnog lange juridische procedures volgen.

[1] https://nos.nl/l/2625479

[2] https://www.trouw.nl/binnenland/coa-en-provincies-kraken-rammelende-spreidingswet-amper-effect-gehad~ba92695c/

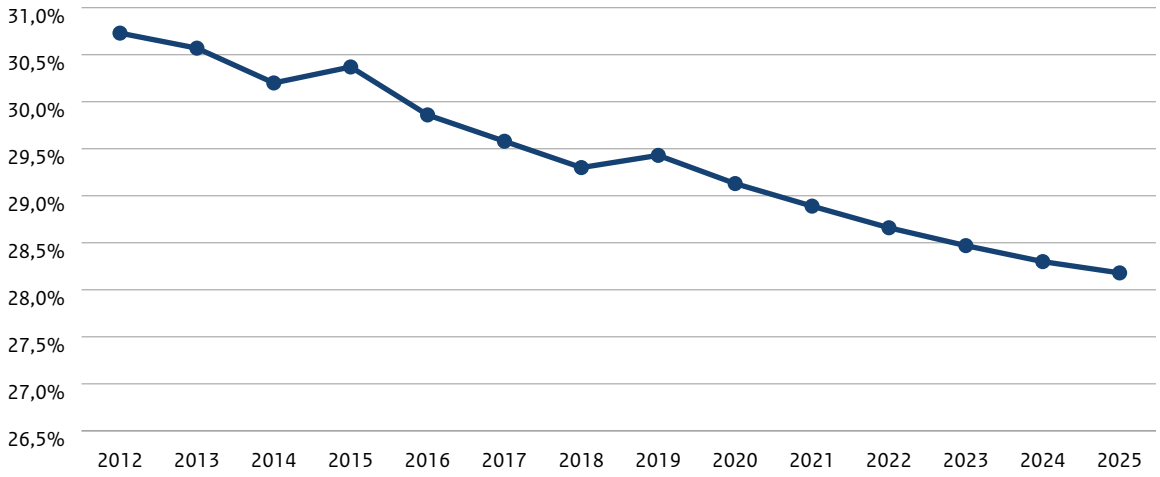
Er zijn grote lokale en regionale verschillen. De historische inzet voor opvang, de aanwezigheid van een aanmeld-centrum, wisselende intensiteit van samenwerking op opvang en andere doelgroepen, diverse contexten rond mogelijkheden voor opvang, woningbouw en discussies rond draagvlak, etc. zijn hierbij onder meer bepalend. De recente gemeenteraadsverkiezingen gingen in diverse gemeenten onder meer over het opvangvraagstuk. Verschillende gemeenteraden hebben zich tegen elke vorm van opvang /huisvesting van zowel asielzoekers als statushouders uitgesproken. Ook zien we dat diverse gemeenten die wel aan hun verplichtingen voldoen, hebben aangegeven niet langer de buurgemeenten die niet aan hun verplichtingen voldoen uit de wind te willen houden. Het vergroot het belang van meer (centrale) coördinatie.

Incidentele oplossingen kunnen tijdelijk nodig zijn, maar mogen niet de dominante werkwijze blijven. Zolang structurele opvangcapaciteit en structurele uitstroom/huisvesting ontbreken, blijft de keten kwetsbaar, zeer kostbaar en wordt niet toegekomen aan structurele oplossingen. Opvang en huisvesting zijn hier communicerende vaten.

1.2 Uitstroom stokt door schaarste betaalbare woningen

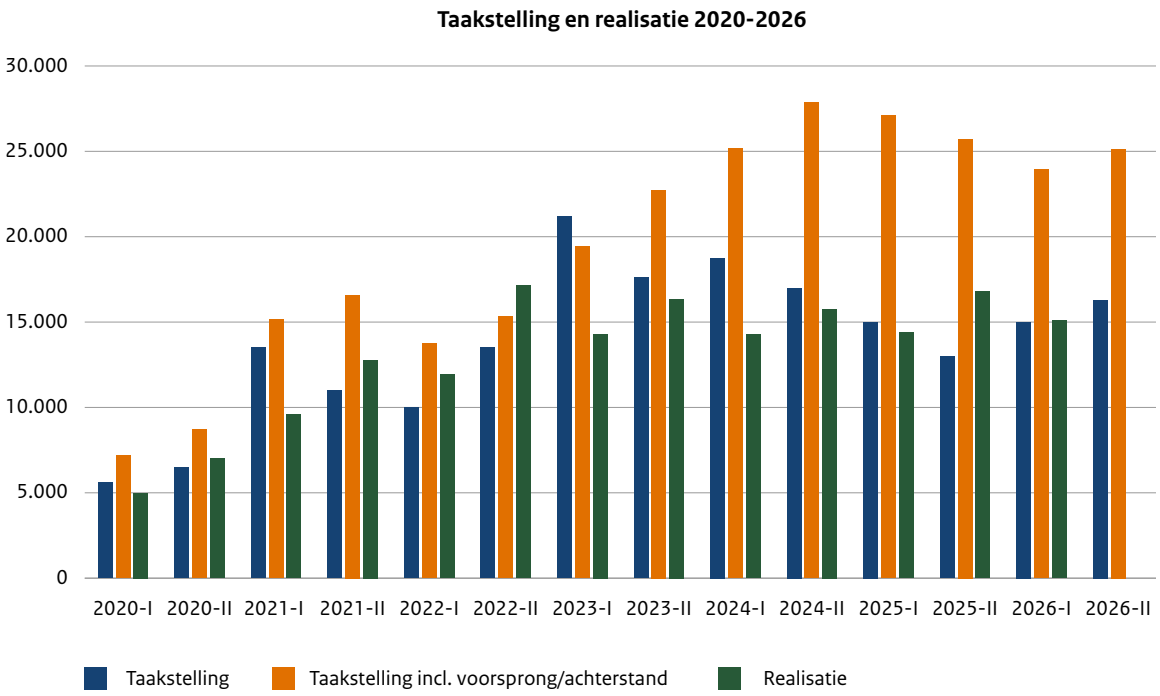
Gemeenten moeten statushouders huisvesten binnen een woningmarkt waarin betaalbare woningen schaars zijn, de sociale huurvoorraad de afgelopen decennia gestaag is afgenomen en bij ongewijzigd beleid verder zal afnemen. Daarmee is de taakstelling niet alleen een asielvraagstuk, maar onderdeel van de bredere volkshuisvestelijke opgave. In de praktijk is het opvang- en asieldossier echter niet herkenbaar gekoppeld aan het woningbouwdossier.

Figuur 1: *Het aandeel van corporatiewoningen in procenten van de totale woningvoorraad.*



Bron: CBS (2026): Woningvoorraad naar eigendom

Figuur 2: *Taakstelling en realisatie te huisvesten statushouders.*



Het absolute aantal statushouders dat op huisvesting wacht, is de afgelopen jaren niet explosief gegroeid. Dat is een prestatie, aangezien het toch gelukt is een toenemend aantal statushouders in steeds krappere woningvoorraad te huisvesten. Tegelijkertijd is de druk vooral toegenomen doordat de context is veranderd: de betaalbare woningvoorraad is steeds krapper. Wachttijden zijn steeds langer, de mutatiegraad steeds lager. Er komen dus weinig woningen vrij op het moment dat de vraag juist breder en urgenter wordt.

Daarnaast spelen ook kwalitatieve knelpunten. Niet iedere statushouder kan in iedere vrijkomende woning passend worden gehuisvest. Alleenstaanden, alleengaanden met nareizende gezinsleden en grotere gezinnen hebben verschillende woonbehoeften. Voor grotere gezinnen of mensen met verwachte gezinshereniging is passende huisvesting vaak moeilijker te vinden (gebrek aan heel grote woningen), waardoor doorstroming uit de opvang verder vertraagt.

Het gevolg is dat gemeenten niet alleen een kwantitatief tekort ervaren, maar ook een passendheidsprobleem. De beschikbare woningen sluiten niet altijd aan bij de samenstelling van de groep die moet worden gehuisvest. Bovendien verandert de samenstelling vaak nog nadien, waarmee het aantal verhuisbewegingen groter wordt. Dat vergroot de druk op gemeenten, corporaties en opvanglocaties en vraagt wat van de flexibiliteit in de toewijzing.

1.3 Steeds meer aandachtsgroepen doen een beroep op dezelfde voorraad

De druk op de sociale huurvoorraad wordt niet alleen veroorzaakt door de taakstelling voor statushouders en het groeiend tekort aan sociale huurwoningen. Steeds meer groepen doen – al dan niet met urgentie of wettelijke voorrang – een beroep op dezelfde betaalbare voorraad. Denk aan mensen die uitstromen uit maatschappelijke opvang of beschermd wonen, jongeren die niet kunnen starten, ouderen die kleiner willen wonen, spoedzoekers, Oekraïners die op termijn uit opvangvoorzieningen zullen doorstromen, arbeidsmigranten die na verloop van tijd recht krijgen op een sociale huurwoning en andere groepen met een acute woonvraag. De medio 2026 in werking getreden Wet versterking regie volkshuisvesting vergroot daarbij het aantal (en aandeel) verplicht urgent te huisvesten doelgroepen fors.

Daarmee groeit het aandeel woningzoekenden met een urgente of ondersteunde woonvraag ten opzichte van reguliere woningzoekenden. In sommige stedelijke gebieden kan dat aandeel oplopen tot boven de 60 tot wel 90 procent. Een percentage dat ver uitkomt boven de grens die verantwoord wordt geacht en in de Wet regie als bovengrens wordt gehanteerd (ca. 30 procent). Precieze regionale prognoses ontbreken echter. Daardoor is het moeilijk om bestuurlijk goed te sturen op de totale opgave: hoeveel woningen zijn nodig, voor welke groepen, in welke regio's, en met welke verhouding tot reguliere woningzoekenden?

Het maatschappelijke gevoel van verdringing is in deze context verklaarbaar. Wanneer de betaalbare voorraad niet meegroeit, wordt iedere toewijzing aan een urgente groep al snel ervaren als verlies voor andere woningzoekenden. Steeds meer urgente groepen concurreren om een voorraad die onvoldoende groeit, zelfs krimpt naar verhouding.

Zonder aanvullend beleid nemen daarmee de woonkansen van álle groepen af en is een woning voor de één altijd een woning minder voor de ander: statushouders blijven langer in de opvang, andere aandachtsgroepen stromen onvoldoende uit naar een woning, reguliere woningzoekenden wachten langer. Het verdeelvraagstuk wordt daarmee scherper, terwijl de onderliggende oorzaak – het tekort aan betaalbare woningen – niet wordt opgelost.

1.4 Beleid en financiering ten onrechte ingericht op een 'tijdelijk fenomeen'

Een belangrijk knelpunt is dat beleid en financiering doorgaans ingericht zijn op acute en tijdelijke oplossingen. Voor noodopvang, doorstroomlocaties, flexibele woonvormen, aanvullende huisvesting, opvang van Oekraïners, huisvesting van statushouders en reguliere woningbouw bestaan verschillende regelingen, budgetten en verantwoordingslogica's. Die zijn niet altijd goed op elkaar afgestemd, en zeker in de asielketen, doorgaans tijdelijk. Beleid en financiën ademen een incidenteel probleem: opvang en zeker huisvesting zijn dat echter allerminst.

De afgelopen jaren zijn uitzonderlijk hoge incidentele uitgaven ontstaan voor tijdelijke opvang of huisvesting, terwijl permanente oplossingen financieel of organisatorisch juist moeilijker van de grond komen of autonoom 'afnamen'. Gemeenten en corporaties ervaren het regelingen- en financieringslandschap en het beleid als versnipperd en onvoldoende toegankelijk. Bovendien sluiten regelingen voor korte termijn en lange termijn onvoldoende op elkaar aan. De aard van de diverse regelingen en het 'politiek-bestuurlijke frame' dat sprake is van een tijdelijke uitdaging, zetten een rem op permanente oplossingen.

Aanvullende woonvormen, woningdelen, splitsen, optoppen en het benutten van leegstaand vastgoed kunnen helpen om acute druk te verminderen. Zij zijn echter maar beperkt een substituut voor structurele toevoeging van betaalbare woningen, maar nemen wel geregeld de energie weg voor lange termijnoplossingen. Als tijdelijke oplossingen telkens los worden ingezet, zonder route naar permanente voorraad, verschuift het probleem vooral in de tijd.

De centrale vraag is daarom niet alleen hoe acute achterstanden worden ingelopen, maar vooral hoe structurele financiering op orde komt (wetende dat een minimale opvangcapaciteit en daarmee samenhangende woon-oplossingen ook op de lange termijn nodig zijn) en incidentele middelen kunnen bijdragen aan structurele capaciteit. Anders blijft het systeem gevangen in een cyclus van crisisbesluiten, noodlocaties en hoge tijdelijke kosten.
De opvangtekorten, maar zeker ook de huisvestingstekorten (voor de gehele doelgroep voor betaalbare woningen en specifiek voor aandachtsgroepen) blijven de komende decennia zeer groot. Niets doen is geen optie. Investeren in structurele huisvesting is dat wel.

1.5 Versnipperde governance vertraagt effectieve sturing

Gemeenten hebben te maken met meerdere regimes die ieder afzonderlijk zijn vormgegeven: de Spreidingswet, de taakstelling voor statushouders, de Wet versterking regie volkshuisvesting, de opvang van Oekraïners en de bredere opgave voor aandachtsgroepen (ook weer rakend aan diverse beleidsvelden: denk aan het Actieprogramma maatschappelijke opvang, de doordecentralisatie van beschermd wonen, etc.). Elk regime kent eigen termijnen, verantwoordelijkheden, toezichtlijnen en bestuurlijke afspraken, met verschillende bestuurslagen voor verschillende opgaven.

In de praktijk gaat het echter (in grote mate) om één samenhangende opgave. Gemeenten en corporaties moeten dezelfde schaarse ruimte, gebouwen, locaties, uitvoeringscapaciteit en woningvoorraad realiseren c.q. benutten. Wanneer de regimes afzonderlijk blijven functioneren, ontbreekt een integraal beeld van de totale behoefte en van de beschikbare oplossingen.

Daar komt bij dat verschillen tussen gemeenten groot zijn. Sommige gemeenten leveren veel, andere blijven structureel achter. Sommige gemeenten hebben grond, vastgoed, corporatiecapaciteit of bestuurlijke bereidheid; andere minder. Ook de regionale samenwerking verschilt sterk. Daardoor kan de solidariteit binnen regio's onder druk komen te staan, zeker wanneer gemeenten die wel leveren onvoldoende wederkerigheid ervaren.

Het huidige toezicht en interventie-instrumentarium wordt bovendien als traag en beperkt ervaren. Bestuurlijke dialoog blijft belangrijk, maar is niet altijd voldoende wanneer gemeenten structureel niet leveren of zich aan de opgave onttrekken. Voor effectieve sturing is sneller inzicht nodig in prestaties, achterstanden en mogelijkheden, en een duidelijker koppeling tussen ondersteuning voor gemeenten die wél willen maar niet kunnen en interventie bij gemeenten die wel kunnen maar niet willen. Voor de onderlinge solidariteit is het effectief tegengaan van 'free-rider'-gedrag cruciaal.

1.6 Lokaal draagvlak onder druk

De huisvesting van statushouders speelt zich af in een maatschappelijke context waarin zorgen over woningtekort, leefbaarheid en veiligheid snel politiek gewicht krijgen. Bij aankondiging van opvang of huisvesting ontstaan lokaal regelmatig spanningen, zeker wanneer processen onder tijdsdruk plaatsvinden of wanneer inwoners het gevoel hebben dat reguliere woningzoekenden verder achteraan komen te staan.

Veel zorgen blijken in de praktijk beheersbaar wanneer locaties goed worden voorbereid, bewoners worden begeleid en voorzieningen op orde zijn. Toch is het bezwaar rond woonkansen reëel in die zin dat veel inwoners daadwerkelijk lang wachten op een betaalbare woning. Wanneer er geen zicht is op extra woningen voor de samenleving als geheel, wordt de huisvesting van statushouders gemakkelijk gezien als verdringing. (Ook al zijn de statushouders hierbij niet bepaald de grootste groep).

Dat vraagt om een ander verhaal én om zichtbare resultaten. Draagvlak ontstaat niet alleen door betere communicatie, maar vooral wanneer de huisvesting van statushouders wordt verbonden aan uitbreiding van de betaalbare voorraad voor meerdere groepen: jongeren, ouderen, spoedzoekers, mensen die uit instellingen kunnen doorstromen en reguliere woningzoekenden. Als de totale woonvoorraad groeit, kan de tegenstelling tussen groepen worden verminderd. Er zijn inmiddels vele succesvolle voorbeelden van projecten waarbij de gemeenten ervoor hebben gekozen projecten te realiseren waar verschillende doelgroepen gezamenlijk worden gehuisvest.

Huisvesting is bovendien een samenlevingsvraagstuk. Voor succesvolle landing zijn begeleiding, taal, werk, onderwijs, zorg, voorzieningen en verbinding met de lokale gemeenschap nodig. Zonder sociale inbedding neemt de kans toe dat huisvesting kwetsbaar blijft, zowel voor bewoners als voor de omgeving. Een sfeer van polarisatie of onderlinge concurrentie is daarvoor niet bevorderlijk.

1.7 Conclusie: van crisismanagement naar volkshuisvestingsbeleid

De kern van het probleem is niet dat één schakel in de keten hapert, maar dat meerdere structurele tekorten elkaar versterken. Onvoldoende opvangcapaciteit leidt tot dure noodoplossingen. Onvoldoende betaalbare woningen belemmeren de uitstroom. Groei van urgent te huisvesten aandachtsgroepen maakt het verdeelvraagstuk nog scherper. Versnipperde financiering stuurt te veel op tijdelijkheid. En governance (positief of negatief) grijpt te laat in wanneer gemeenten onvoldoende leveren.

Zonder koerswijziging blijft het beleid gevangen in crisismanagement en noodoplossingen. Achterstanden kunnen dan tijdelijk worden verminderd, maar keren steeds terug zolang de betaalbare woningvoorraad onvoldoende groeit en opvang en huisvesting niet in samenhang worden georganiseerd.

De noodzakelijke omslag is daarom tweeledig. Op korte termijn moeten achterstanden worden ingelopen en acute knelpunten worden opgelost. Op lange termijn moet de aanpak verschuiven van het verdelen van schaarste naar het vergroten van woonkansen. Dat vraagt om structurele uitbreiding van betaalbare woningen, betere benutting van bestaande voorraad, samenhang tussen opvang en huisvesting, effectievere regionale sturing en voldoende sociale begeleiding.

2 Permanente oplossingen centraal

2.1 Van stoelendans naar vergrote woonkans

Wat vaak wordt aangeduid als een asielcrisis, is in de kern dus zowel een opvangcrisis als een structurele volkshuisvestelijke crisis. Als gevolg van de woningschaarste, wordt de stoelendans om betaalbare woningen met steeds minder stoelen gespeeld en met steeds meer deelnemers. De optelsom van aandachtsgroepen neemt fors toe: in absolute zin en ten opzichte van regulier woningzoekenden; en dit wordt de komende decennia niet minder.

Er is dus een ander perspectief nodig. De opgave kan niet langer primair worden benaderd als een verdeelvraagstuk (zero sum game) en als een tijdelijke opgave. Alleen door de betaalbare woningvoorraad substantieel te vergroten, kunnen de woonkansen van álle groepen verbeteren en daarmee het maatschappelijk draagvlak voor huisvesting van specifieke groepen. Dat vraagt om structurele toevoeging van sociale huurwoningen op korte en lange termijn, betere benutting van bestaand vastgoed en een samenhangende aanpak van opvang en huisvesting.

Wanneer de huisvesting van statushouders onderdeel is van een bredere volkshuisvestelijke doorbraak, verandert ook het verhaal richting inwoners. Het gaat dan niet om woningen voor één specifieke groep, maar om extra betaalbare woningen voor de samenleving als geheel: voor jongeren die in hun dorp of wijk willen blijven wonen, voor ouderen die kleiner en betaalbaar willen wonen, voor mensen die uit instellingen kunnen doorstromen, voor spoedzoekers én voor statushouders die een nieuwe start moeten maken.

Dit perspectief vraagt om een duidelijke verschuiving in beleid en financiering en naar een integrale benadering van de huisvesting van groepen die een beroep doen op de betaalbare woningvoorraad. Incidentele en vaak kostbare noodoplossingen moeten zoveel mogelijk worden omgebogen naar structurele investeringen in extra betaalbare woonruimte. Tijdelijke woonvormen, woningdelen, splitsen, optoppen, transformatie van leegstaand vastgoed en doorstroomvoorzieningen kunnen op korte termijn verlichting bieden en zorgen voor meer passende woonruimte, maar zij zijn slechts beperkt een oplossing voor het woningtekort. Ze kunnen schommelingen in behoefte opvangen, passende doorstroming bevorderen en leiden tot wel wat permanente extra woningvoorraad, maar zijn geen alternatief voor noodzakelijke permanente uitbreiding van de betaalbare woningvoorraad. Bijzondere aandacht verdienen hierbij ook de alleenstaande jonge statushouders die tot hun 21e in kleine opvanglocaties of bij gezinnen wonen.

Een omslag is zowel op landelijk als lokaal niveau nodig. Op landelijk niveau betekent dit aanmerkelijk hogere ambities voor netto toevoeging van sociale huur, meer investeringsruimte voor corporaties, betere bundeling van regelingen voor betaalbare woningbouw, opvang, concept-flexwonen, aandachtsgroepen, etc. en scherpere sturing op het behoud en het aandeel betaalbare woningvoorraad (naast de sturing op te huisvesten aandachtsgroepen). Op regionaal en lokaal niveau betekent dit op de korte termijn dat gemeenten, corporaties en provincies actief zoeken naar kleine en middelgrote kansen om betaalbare woningen toe te voegen. Juist complexgewijze toevoegingen – bijvoorbeeld via hoogwaardige concept- en fabrieksbouw – kunnen snel, gespreid en passend bijdragen aan de oplossing voor aandachtsgroepen én de woonkansen van mensen op de wachtlijst voor een sociale huurwoning.

Deze benadering kan ook het maatschappelijk draagvlak vergroten. In veel gemeenten spitsen discussies over opvang en huisvesting zich nu toe op de vraag wie voorrang krijgt binnen een te kleine voorraad. Dat leidt snel tot tegenstelling tussen groepen. Wanneer de komst van statushouders of andere aandachtsgroepen echter wordt verbonden aan extra woningen voor ook lokale woningzoekenden, verandert het gesprek. Dan wordt de huisvesting van urgente groepen niet langer gezien als verdringing, maar als aanleiding om de totale woonvoorraad te vergroten. Daarbij is het evenwel cruciaal dat het vergroten van de betaalbare woningvoorraad ook gemakkelijker realiseerbaar is. Er zijn zowel voor bereidwillige als voor minder bereidwillige gemeenten tal van praktische belemmeringen die realisatie van extra woningen ingewikkeld maken. Een praktische aanpak, gericht op concrete resultaten moet gemeenten hierin meer ontzorgen.

Daarbij is schaal belangrijk. De huisvesting van aandachtsgroepen vraagt zowel om het bouwen én beschikbaar krijgen en houden van woningen in grote uitleglocaties en omvangrijke gebiedsontwikkelingen (waar tot op heden nauwelijks vooraf aandacht is voor aandachtsgroepen), maar zeker ook om kleinere, goed inpasbare complexen in bestaande wijken, dorpen en kernen. Een schaal die overal haalbaar is. Appartementen of compacte woningen kunnen geschikt zijn voor starters, alleenstaanden, ouderen, spoedzoekers en statushouders. Door deze toevoegingen gespreid en op kleine schaal te doen, blijft de impact op buurten beheersbaar en ontstaat ruimte om bewoners goed te begeleiden en te verbinden met de lokale gemeenschap. Woningen blijven zo ook langjarig inzetbaar en beschikbaar voor de gehele doelgroep voor betaalbare woningen.

Een structureel perspectief op huisvesting vraagt om een integrale blik op opvang en wonen. Nu de opvang van asielzoekers via de Spreidingswet een verantwoordelijkheid is van alle gemeenten, raken opvanglocaties, doorstroomvoorzieningen en permanente huisvesting steeds sterker met elkaar verweven. Het gaat vaak om dezelfde gebouwen, kavels, maatschappelijke voorzieningen en ambtelijke en bestuurlijke capaciteit. Daarom is het niet effectief om opvang en huisvesting als gescheiden werelden te blijven behandelen. Het biedt tevens kansen op synergie in het realiseren (en financieren) van hybride vormen van opvang en huisvesting.

Waar mogelijk moeten asielzoekers en statushouders sneller en beter worden gekoppeld aan een gemeente of regio waar zij ook perspectief hebben op wonen, werk, onderwijs en integratie. Dat voorkomt onnodige verhuisbewegingen, vergroot de kans op succesvolle inburgering en maakt het voor gemeenten logischer om vroegtijdig verantwoordelijkheid te nemen voor passende huisvesting en het welzijn van statushouders. Tijdelijke opvang/huisvesting of tussenvoorzieningen kunnen daarbij een rol spelen, mits zij onderdeel zijn van een route naar passende en duurzame huisvesting.

De kwartiermakers stellen een praktische aanpak voor, langs zeven doorbraaklijnen:
1. Sociale huurvoorraad vergroten
2. Complexje erbij
3. Bestaande voorraad en aanvullend vastgoed benutten voor passender huisvesting
4. Financiering verschuiven van nood naar structureel
5. Verbinden governance-regimes
6. Ontzorg- en interventiemechanisme inrichten
7. Begeleiding, voorzieningen en verbinding beter organiseren

Hieronder worden deze 7 lijnen uitgewerkt.

2.2 Vergroot de sociale huurvoorraad (middellange termijn)

De ambitie voor de realisatie van sociale huurwoningen moet fors omhoog. Alleen dan kan op de middellange en lange termijn worden voorkomen dat de huisvesting van statushouders, andere aandachtsgroepen en reguliere woningzoekenden een verdeling van (toenemende) schaarste blijft. De sociale huurvoorraad moet niet alleen absoluut groeien, maar ook relatief: als aandeel van de totale woningvoorraad. Dat vraagt om hogere bouwambities, scherpere netto-sturing op toevoeging en behoud van sociale huur, voldoende investeringsruimte voor corporaties en beter inzicht in de ontwikkeling van de voorraad.

- **Verhoog de netto-toevoeging van sociale huur.** De sturing op aantallen en betaalbaarheid moet niet alleen gaan over nieuwbouw, maar over het saldo van nieuwbouw, sloop, verkoop en uitponding. Bovenop de macro-ambitie van 100.000 woningen per jaar is een extra deel sociale huur nodig, zodat ook de extra opgaven voor statushouders, opvang en andere aandachtsgroepen en regulier woningzoekenden kan worden opgevangen. De *vraag* naar sociale huurvoorraad moet leidend worden, inclusief een verantwoorde verhouding tussen aandachtsgroepen en regulier woningzoekenden. Als deze uit het lood raakt, is dat zowel voor het welzijn van aandachtsgroepen als voor de slagingskans van regulier woningzoekenden niet goed. (zie ook 2.3)
- **Stuur en monitor niet alleen bouwproductie, maar ook de netto realisatie van sociale huur *en* de toewijzing van aandachtsgroepen.** Overheden moeten scherp kunnen volgen of de bouwproductie en de sociale huurvoorraad daadwerkelijk groeit conform behoefte. Hiervoor is de afgelopen jaren hard gewerkt aan de monitoring van de bouwproductie, middels de publiek-private monitor. Of de sociale huurvoorraad daadwerkelijk de behoefte volgt (uitmondend in lagere wachttijden), en de resultaten in het toewijzen van aandachtsgroepen worden behaald (inclusief een gezonde balans tussen urgent en regulier woningzoekenden), wordt echter nog niet systematisch gemonitord op dit moment (slechts de bouwproductie). Hier is op korte termijn actie op nodig.

- **Aanscherpen Wet regie: voorkom verdere afbouw van sociale huur.** Gemeenten met een lager dan gemiddelde voorraad moeten versneld toegroeien naar het landelijk gemiddelde. Zolang dat gemiddelde niet is bereikt, is een hoger aandeel sociale huur (fors boven het landelijk gemiddelde) in de nieuwbouwprogrammering nodig (De wet verlangt echter slechts 30 procent). Gemeenten met een bovengemiddelde sociale huurvoorraad bouwen deze als gevolg van de Wet regie nu af door minder sociale huur en meer middensegment te realiseren. Dat is zeer onwenselijk: per saldo zal de sociale huurvoorraad hierdoor namelijk fors afnemen. Om dit te voorkomen moet de Wet regie moeten worden aangepast, zodat de sociale voorraad behouden blijft waar deze nu hoger dan gemiddeld is in Nederland, en sneller toegroeit naar een noodzakelijke voorraad, waar deze nu achterblijft (zie bijlage 1).
- **Vergroot de investeringsruimte van woningcorporaties.** Extra sociale huur vraagt om voldoende financiële ruimte bij corporaties, zeker in regio's met beperkte draagkracht of hoge onrendabele toppen. Denk aan gerichte projectsteun, aanpassing van fiscale lasten (volledig beëindigen vpb) en subsidies die expliciet worden gekoppeld aan aanvullende bouwambities voor zowel regulier woningzoekenden als statushouders en andere aandachtsgroepen.
- **Beperk verlies van bestaande (langjarige) sociale huur.** Wees zeer terughoudend met uitponden en voorkom dat sociale huur met korte instandhoudingstermijnen de sociale huurvoorraad op papier vergroot, maar in de praktijk structureel verkleint. Kies bij sloop voor verdichting, zodat het aantal sociale huurwoningen minimaal op peil blijft. Actief gebruik van de voorwaarde om aan de definitie van sociale verhuur te voldoen door een verbod op uitponden van minimaal 25 jaar na nieuwbouw.
- **Maak inponding eenvoudiger waar dat effectief is.** Goedkope particuliere huur- en koopwoningen die door marktontwikkelingen of de Wet betaalbare huur op de markt komen, kunnen waar passend worden toegevoegd aan de betaalbare voorraad en beschikbaar komen voor regulier woningzoekenden en aandachtsgroepen. Op dit moment is deze huurvoorraad doorgaans geen onderdeel van woonruimteverdeelsystemen, ook al is deze betaalbaar.
- **Benut publieke locaties en bestaand publiek vastgoed.** Locaties en panden van het Rijksvastgoedbedrijf, bestaande opvanglocaties en locaties voor Oekraïense ontheemden kunnen waar mogelijk worden omgezet naar structurele wooncapaciteit.
- **'Provinciaal mogelijk maken':** Vaak leiden verschillende ruimtelijke claims tot impasses. Het verminderen van de stikstofdepositie en van de afhankelijkheid van arbeidsmigranten bijvoorbeeld door innovatie kan de ruimtelijke mogelijkheden voor huisvesting van aandachtsgroepen juist bespoedigen: agrarische grond wordt bouwgrond, arbeidsintensieve industrie (gedreven op arbeidsmigranten), maakt plaats voor betaalbare huisvesting. Om impasses te doorbreken (wanneer besluitvorming uitblijft) kan een onafhankelijk interventiemechanisme worden ingezet met een bindend advies. Hiermee zijn – lang vastzittende ruimtelijke discussies - potentiële doorbraaklocaties. Zie verder paragraaf 2.6.
- **Pak kritische succesfactoren voor betaalbare nieuwbouw gericht aan.** Beschikbaarheid van grond en locaties, verkorting van procedures, netcongestie, stikstof, planbaten, grondfaciliteiten en uniformering van regelgeving zijn bepalend voor versnelling.[3]
- **Richt de lokale nieuwbouwopgave ook op kleine en middelgrote kansen.** Jongeren, ouderen, alleenstaanden, spoedzoekers en veel aandachtsgroepen hebben behoefte aan kleinere woningen. Appartementenblokken of compacte complexen kunnen in veel gemeenten relatief snel en met beperkt ruimtebeslag bijdragen aan meerdere opgaven tegelijk. Gemeenten hebben daarbij vaak ondersteuning nodig om kleine locaties te herkennen, haalbaar te maken en snel te benutten en simpelweg 'handen' om e.e.a. qua planvorming mogelijk te maken. Zie verder onder 2.3 'Complexje erbij' en 2.7 'Ontzorg- en interventiemechanisme'.
- **Maak de huisvesting van statushouders (en andere aandachtsgroepen) expliciet onderdeel van woningbouwsturing/nieuwbouwopgaves.** Bij woondeals, volkshuisvestelijke programma's, subsidieverstrekking, ruimtelijke besluiten en aanbestedingen moet expliciet worden beoordeeld hoe plannen bijdragen aan de huisvesting van statushouders en andere urgente groepen. Wij zien zowel lokaal als landelijk dat sturing op nieuwbouw/woningtoevoeging los staat van de huisvesting van aandachtsgroepen.

[3] Taskforce Van Plan naar Thuis. Versnelde aanpak van voor de woningnood. Ministerie BZK, september 2026.

“Een woning voor een statushouder ook een woning voor een eigen inwoner”, ver weg als beleid zich `slechts’ op specifieke groepen richt en op de korte termijn.

In Oude Pekela is het met grote woningnood en het de politieke polarisatie niet per se eenvoudig, huisvesting voor statushouders te organiseren. Vanuit de overtuiging dat Oude Pekela door de nek uit te steken (ook voor omliggende gemeenten), ook voor de eigen inwoners extra woningen kan realiseren, is de gemeente aan de slag gegaan. Op een voormalige AZC-locatie zijn permanente woningen gerealiseerd voor statushouders die aan de eigen en aan omliggende gemeenten zijn gekoppeld. Zij zorgen in de tussentijd (althans, dat is de bedoeling) voor passende permanente vervolghuisvesting.

In het nieuwe woonwijkje krijgen ook eigen inwoners een plek: de helft van de huizen is beschikbaar voor lokale spoedzoekers. Het heeft het draagvlak als een blad aan een boom doen omslaan: van kritisch (waarom bouw je alleen voor die groep?) naar uitermate constructief (bouwen voor iedereen). Naast de statushouder woont de lokale spoedzoeker. Met goed beheer en goede begeleiding en een uitstekende kwaliteit van de woning worden mensen gehuisvest. Rijksregelingen die zich slechts op tijdelijke woonvormen richten ten spijt. Als omliggende gemeenten straks de verantwoordelijkheid nemen voor de herhuisvesting zijn straks nog meer woningen beschikbaar voor de Pekelder.

2.3 ‘Complexje erbij’: snel extra woningen, voor álle doelgroepen (korte termijn)

Er is niet alleen op de middellange en lange termijn, maar acuut extra betaalbare woningvoorraad nodig. Met in totaal ca. 20.000 extra sociale huurwoningen kunnen zowel de achterstand op te huisvesten statushouders[4] als tekorten in de huisvesting van andere aandachtsgroepen, als de wachttijden voor regulier woningzoekenden worden verminderd. Een deel hiervan kan mogelijk gemaakt worden vanuit het bestuursakkoord rond aanvullende woonvormen. Een groot deel zal echter uit toevoegingen moeten komen. De kwartiermakers stellen daarvoor om via de realisatie van permanente, hoogwaardige fabrieks- /conceptwoningen, te bouwen in kleine en middelgrote complexen verspreid over wijken, dorpen en gemeenten om daarnaast acuut werk te maken van het terugdringen van het ‘betaalbare woningtekort’. Indicatief zou dit gaan om gemiddeld een kleine 60 appartementen per gemeente, waarbij een kwart voor statushouders en driekwart voor andere aandachtsgroepen c.q. regulier woningzoekenden.

De kwartiermakers stellen voor hiervoor een stevig ‘ontzorgprogramma’ te organiseren voor gemeenten: van planvorming tot en met oplevering. Rijk en provincie helpen met ruimte, financiering en realisatie; corporaties nemen de woningen direct of op termijn in beheer als reguliere sociale huur. Te beginnen bij gemeenten waar de achterstand op te huisvesten statushouders, andere aandachtsgroepen en/of een generiek tekort aan sociale huur aan de orde zijn.

Van de woningen wordt 50% minimaal tien jaar gereserveerd voor aandachtsgroepen, waarvan de helft voor statushouders. De andere helft komt direct ten goede aan reguliere woningzoekenden, zoals jongeren, starters, ouderen en spoedzoekers. Na de periode van tien jaar maakt het geheel structureel deel uit van de sociale huurvoorraad en kunnen in de toewijzing ook andere afwegingen worden gemaakt in de specifieke toewijzing. Hiermee worden woningen dus voor zowel aandachtsgroepen als regulier woningzoekenden gerealiseerd, waarmee uitbreiding van in plaats van verdringing binnen de sociale huurvoorraad ontstaat en de woonkansen van álle woningzoekenden verbeteren. Ook de woningen voor regulier woningzoekenden zijn onderdeel van het Rijksaanbod. De volledige achterstand van te huisvesten statushouders wordt hiermee weggewerkt, wat dus óók verlichting geeft op de toewijzing van woningen in de bestaande huurvoorraad.

[4] Om de structurele achterstand op te huisvesten statushouders weg te werken zijn 9.000 (achterstand) / 1,8 (gemiddelde woning-bezetting) = 5.000 woningen nodig. Als we evenzoveel woningen voor andere aandachtsgroepen realiseren, en de overige 50 procent voor regulier woningzoekenden, dan zouden ca. 20.000 woningen gerealiseerd worden, een gemiddelde van 59 woningen per gemeente.

Er is voor de realisatie van ca. 20.000 fabriekswoningen een stevige organisatie nodig. Er zijn verschillende modaliteiten denkbaar. Een manier om de uitvoering ter hand te nemen is een landelijk opererende categorale woningcorporatie en/of een landelijk ingestelde uitvoeringsorganisatie (zie ook ontzorg- en interventie-organisatie in paragraaf 2.), c.q. een gecombineerde opdracht voor COA/ RVB. Deze moet zich richten op de inkoop van kwalitatief goede conceptwoningen, het detecteren van de ruimtelijke kansen, het versnellen van procedures, bouw, beheer etc. Tevens moeten randvoorwaarden op orde worden gebracht rond financiering, planologie, beheer en eigendom op lange termijn door woningcorporaties. Wij stellen voor dit aanbod te doen aan alle gemeenten die dat wensen, tevens onderdeel te maken van de ladder van interbestuurlijk toezicht in het kader van de taakstelling voor statushouders. Gemeenten kunnen dit aanbod krijgen als mogelijkheid vóór sprake is van indeplaatsstelling door de provincie.

De aanpak kiest nadrukkelijk voor permanente bouw in plaats van tijdelijke oplossingen. Modulaire woningen kunnen snel worden gebouwd (fabrieken draaien nog niet bepaald op maximale productie), zijn flexibel in grootte en kunnen verspreid worden toegevoegd. Zo ontstaat door veel kleine toevoegingen een substantiële extra voorraad.
De woningen moeten daarbij voldoen aan reguliere kwaliteits- en duurzaamheidsnormen en circa vijftig jaar mee kunnen. Door kleinere woningen in kleinere complexen te bouwen voldoen we aan de lange termijnvraag van appartementen voor kleine huishoudens die in de toekomst verreweg het grootst zal zijn (denk aan senioren, starters).

Financiering komt vanuit de meerjarig incidentele middelen voor opvang en tijdelijke huisvesting statushouders, door bundeling van regelingen voor huisvesting van aandachtsgroepen, de realisatie van flexwoningen en de middelen die er zijn om betaalbare woningbouw te versnellen, etc. Beheer kan direct, of in een later stadium door woningcorporaties plaatsvinden. Met slechts een deel van de kosten die nu aan incidentele noodopvang wordt uitgegeven, worden de stichtingskosten gedekt van permanente sociale huurwoningen. Bij overname door een woningcorporatie op termijn kunnen deze middelen weer terugvloeien, waardoor een revolverend systeem ontstaat en we van incidentele (opvang) naar structurele woonoplossingen kunnen komen.

Het is ten slotte denkbaar dat woningen hybride worden ingezet voor huisvesting én opvang: naast reguliere huurders, statushouders en andere aandachtsgroepen ook voor mensen in de opvang. Ook regionale varianten zijn mogelijk, waarbij mensen maximaal twee jaar worden gehuisvest en vervolgens doorstromen naar een permanente woning in de regio. In de variant waarbij opvang op termijn wordt omgeklapt in permanente sociale huur, ontstaat ook een interessant financieringsmodel. Dergelijke varianten zijn onderwerp van nader onderzoek.

“Toon lef in de locatiezoektocht, ondernemerschap met het benutten van rijksmiddelen”: het grote contrast tussen wat op korte termijn (veel) en op lange termijn (weinig) mogelijk is.

In Haarlem heeft de gemeente enorm veel lef getoond toen de nood aan de man was door op een P&R en ontwikkel-locatie in eigen beheer flexwoningen te realiseren. Geen woningen die permanent kunnen blijven staan, wel toont het aan dat met creativiteit en bereidheid er locaties te vinden zijn. Gerichtheid op kleine locaties met kansen voor opvang, maar liefst permanente woningbouw, vraagt om een ambtenaar die rondfietst en bedenkt: “hoe kan het wel”. Financieel was er geen enkele belemmering: regelingen voor noodopvang en Oekraïne zijn goudgerand. De kwaliteit van de tijdelijke producten is echter ondermaats om beschikbaar te blijven voor de echt lange termijn.

De gemeente Diemen heeft een eigen, ongebruikte, locatie direct bij de oprit naar de A1 vrijgemaakt voor tijdelijke huisvesting, de gemeente Hollands Kroon heeft in Middenmeer een stuk grond (direct langs de A7 bij de afslag) gekocht en ingevuld met tijdelijke huisvesting. Ook voor deze locatie geldt dat ambtelijke creativiteit, energie én zorgvuldige communicatie met de omgeving deze huisvesting mogelijk heeft gemaakt.

2.4 Aanvullende woonvormen (direct)

Het beter benutten van de bestaande woningvoorraad – via woningdelen, splitsen, optoppen, wonen boven winkels, leegstaand vastgoed en flexibele woonvormen – kan helpen om statushouders en andere aandachtsgroepen te huisvesten. In het recent gesloten bestuurlijk akkoord wordt afgesproken om hiermee voorlopig 20% van de taakstelling in te vullen en de achterstanden weg te werken. Dat is een zeer grote ambitie. Omdat dit in drie taakstellingsperiodes (anderhalf jaar), moet plaatsvinden en deze beter-benutten-aanpak - zeker wanneer het fysieke ingrepen vraagt - concurreert met capaciteit en budgetten voor reguliere woningbouw.

Deze woonoplossingen hebben potentie, maar kennen in de praktijk ook veel juridische, financiële en praktische belemmeringen; en zijn ook al in toenemende mate 'populair' voor diverse andere doelgroepen. Denk aan concepten als kamers met aandacht, friendswonen en hospitaverhuur, etc. Het benutten van de bestaande woningvoorraad is voor álle groepen die een beroep doen op de sociale/betaalbare huurvoorraad noodzakelijk, maar in de praktijk ook vaak slechts een opstap naar een structureel vervolg (doorstroming).

Vaak gaat het om tijdelijke huisvesting: omdat woningen tijdelijk beschikbaar zijn, of omdat woningen na verloop van tijd niet langer passend zijn omdat de samenstelling van de huishoudens verandert. Omdat veel bewoners niet vanzelf kunnen doorstromen naar de vrije sector of koop, bieden deze woonvormen alleen structurele verlichting als ook de doorstroom naar reguliere sociale huur daarna op orde is.

Vanuit het perspectief van de kwartiermakers is er een aantal belangrijke randvoorwaarden voor het slagen van de ambitie voor aanvullende woonvormen:

- **Formuleer een reëel doel:** aanvullende woonvormen kunnen (en 'worden' conform het bestuursakkoord) niet slechts ingezet voor de huisvesting van statushouders, ook voor tal van andere urgent woningzoekenden. Als gemeenten dat in een verstandig evenwicht willen doen (en daar is veel voor te zeggen), wordt de ambitie om 20 procent van de taakstelling alsmede de achterstand van te huisvesten statushouders in anderhalf jaar tijd, via aanvullende woonvormen op te vangen, nog vele malen groter. Daar komt bij dat wegens (vaak) tijdelijke beschikbaarheid van deze woonvormen, of vanwege wijzigende huishoudenssamenstelling in de praktijk vaak spoedig zal moeten worden doorverhuisd. In die gemeenten waar de huisvestingsbehoefte kan worden opgevangen in de reguliere sociale huurvoorraad, zijn aanvullende woonvormen niet te verkiezen (zeker niet wanneer ze tijdelijk zijn), dan is een aanvullende woonvorm slechts uitstel van permanente huisvesting. De ambitie in het bestuursakkoord dient in dit licht dan ook te worden gerelativeerd.
- **Voorkom tijdelijkheid zoveel mogelijk:** het remt de integratie en wederkerige verbinding met de samenleving. Daarbij zijn tijdelijke woningen beslist niet altijd sneller realiseerbaar, gelet op de ervaringen van veel corporaties de afgelopen jaren. Ook hier geldt weer: we schuiven de structurele opgave voor ons uit.
- **Let op leefbaarheid:** in wijken met hoge percentages sociale woningbouw is de kwetsbaarheid van de populatie vaak al stevig. Voorkom dat met een extra beroep op de bestaande woningvoorraad mensen overwegend in kwetsbare wijken terechtkomen. Sturing op goede spreiding vraagt ook buiten de bestaande sociale huurvoorraad kijken.
- **Voorrang:** het slagen van het bestuursakkoord rond aanvullende woonvormen hangt af van de ruimte voor voorrang. Inperking maakt passend huisvesten juist moeilijker en stelt de huisvestingsopgave slechts uit. Het is dan ook nodig de voorrangsmogelijkheid te behouden en verder te verruimen. Dat is nodig om mensen passend te huisvesten en zo bijvoorbeeld te voorkomen dat alleenstaanden direct een gezinswoning krijgen. Voor het slagen van de extra inspanningen met 'aanvullende huisvesting' is een dubbele voorrangsmogelijkheid zelfs randvoorwaardelijk: eerst voor de tijdelijke woning en later voor een passende permanente woning. Ook extra inschrijfduur na tijdelijke huisvesting kan worden overwogen. In het bestuurlijk akkoord is nader onderzoek naar voorrangsmogelijkheden aangekondigd.
- **Kamerbewoning:** geen huurtoeslag, dus een vrij duur product, lees hoge huren voor alleenstaande of alleengaande statushouders (later weer te herenigen met familie).

“Focus op kleine, middelgrote kansen”: gemeenten hebben hulp nodig bij het vinden en ontwikkelen van kleine(re) locaties.

In Kampen is door De Thuisgevers toen de oorlog in Oekraine uitbrak en er acute behoefte was aan asiel noodopvang sterk ingezet op het realiseren van woonruimte in leegstaand vastgoed. De kerken hebben hierbij een voortrekkersrol gespeeld: zij zetten ruimten in voor opvang en deden een beroep op de lokale gemeenschap om ook een bijdrage te leveren.

Al snel werd doorgeschakeld naar manieren om te zoeken naar nieuwe locaties met een overzichtelijke schaal. Met het project Ongeziene Woonmogelijkheden wordt ingezet op het signaleren van kansen voor kleine ontwikkelingen waar statushouders in combinatie met andere groepen permanent kunnen worden gehuisvest. Niet alleen in Kampen, ook ver daarbuiten. Het actief meezoeken met verschillende gemeenten - op basis van openbare GIS-data - levert inmiddels al mooie resultaten op en ontlast gemeenten die de beschikbare ambtelijke capaciteit maar op een beperkt aantal projecten tegelijk in kunnen zetten. Zo doen zich mogelijkheden voor die anders ongezien bleven.

2.5 Financiering verschuiven van noodoplossingen naar structurele oplossingen

De uitgaven aan noodoplossingen gaan die van permanente huisvesting ver te boven, sterker: noodoplossingen zijn doorgaans duurder. Een sociale nieuwbouwwoning kan met minder financiële middelen worden gerealiseerd dan een noodopvangplek nu. Om uit de crisissfeer te komen, de uitstroom uit de opvang te bespoedigen en de enorme druk van de woningmarkt te halen, is financiering van structurele, permanente oplossingen de enige weg vooruit. Schotten in financiering zitten doorbraken echter snel in de weg.

Met een extra sociale huurwoning wordt de woningnood bestreden en een opvangplek uitgespaard. De uitgaven die er de afgelopen jaren aan noodopvang waren, inmiddels opgelopen tot 2,4 miljard per jaar (van de 3,6 miljard aan opvang), kunnen dan ook op termijn fors worden verlaagd. Dat kan alleen mits een deel van de meerjarige incidentele bijdrage van de afgelopen jaren structureel wordt ingezet voor permanente opvang én permanente huisvestings-capaciteit. Huisvesting die én de achterstand op de taakstelling helpt terugbrengen realiseren én de druk op de betaalbare woningvoorraad vermindert.

Daarbij zijn er reeds veel verschillende financiële arrangementen voor nieuwbouw, voor flexwoningen, voor specifieke aandachtsgroepen en in de asielopvangsfeer. Het is zaak deze te bundelen en te richten naar de doelstelling om tot zo permanent mogelijke opvang- en woonoplossingen te komen, met zo min mogelijk verhuisbewegingen.

Drie verschuivingen zijn nodig:

- Bundeling, vereenvoudiging en betere ontsluiting voor gemeenten, maakt het mogelijk meer permanente woonoplossingen te realiseren dan nu het geval is. Breng middelen voor diverse groepen bij elkaar en haal het schot tussen financiering van woonvormen voor aandachtsgroepen en dat van nieuwbouw weg: maak stapeling mogelijk c.q. stel bij nieuwbouwsubsidies ook eisen aan de huisvesting van aandachtsgroepen (a).
- Financiering van structurele woonoplossingen, via inzet van (een fors deel van) de meerjarig incidentele middelen voor noodoplossingen (met name in asielopvangdomein en vanuit de financiering van opvang voor Oekraïners); zo wordt met incidentele middelen structureel opvangcapaciteit vrijgespeeld met structureel lagere opvanglasten tot gevolg (b);
- De weer structureel beschikbare middelen voor opvang (financiering COA) deels inzetten voor permanente oplossingen voor (integrale) woningbouw en opvang (c), deels revolverend.

2.6 Verbinden governanceregimes

De governance rond de Spreidingswet, de huisvesting van statushouders en Wet versterking regie volkshuisvesting zit allemaal net anders in elkaar. Daar komt op termijn nog de noodzaak bij voor de huisvesting van uitstromende Oekraïners en dat raakt ook weer de huisvesting van arbeidsmigranten. Zoals eerder geconcludeerd zijn al deze opgaven onderdeel van de algehele volkshuisvestingsopgave die met de krimpende sociale huurvoorraad steeds groter wordt. Het is dan ook zaak de sterktes- en zwaktes van de diverse regimes nader onder de loep te nemen en de mogelijkheden te verkennen om tot nadere integratie te komen. Zeker nu de opgave van huisvesting én opvang volledig in alle individuele gemeenten landt.

Voor de diverse regimes geldt dat het lang (soms jaren) duurt alvorens provincie en of Rijk kunnen bijsturen/ingrijpen in geval van onvoldoende huisvesting van aandachtsgroepen. Ervaringen zijn er al met statushouders, al worden achterstanden tot op heden ingelopen vóór de hoogste trede van de IBT-escalatieladder wordt bereikt. Dit is echter niet langer vanzelfsprekend als de omvang van te huisvesten aandachtsgroepen – in eerste instantie als gevolg van de forse extra opgave die volgt uit de Wet regie – de komende jaren fors toeneemt, bij een verder krimpende sociale huurvoorraad (ceteris paribus) of als individuele gemeenten zich verzetten tegen het huisvesten van statushouders.

Optimale governance: uitgangspunten

De basis voor goede governance ligt besloten in de diverse regimes, maar er is meer nodig om sneller aan de totale opgave te kunnen voldoen én de opgaves in relatie tot elkaar en de situatie op de woningmarkt in goede banen te leiden. Daarbij zal zowel inzicht moeten bestaan als gestuurd moeten worden op:

- Evenredigheid, onderlinge solidariteit. Een evenredige bijdrage van álle gemeenten (verdeling) op de diverse opgaven;
- Uit de zero-sum-game: verdelen én toevoegen. Het creëren van voldoende volwaardige, betaalbare woonruimte voor het totaal aan opgaven is noodzakelijk om in een voortdurende stoelendans met steeds minder stoelen en steeds meer deelnemers terecht te komen;
- Integraliteit. Dat inzicht kan pas goed ontstaan als alle opgaven op één bestuurstafel terecht komen. Dat geldt zowel voor de integrale afweging voor het huisvesten van diverse aandachtsgroepen als de relatie met de woningbouwopgave (de ambities om voorraad toe te voegen). Het zijn de twee kanten van één medaille.
- Gezonde balans urgentie/voorrang regulier woningzoekenden. Het bewaren van een verantwoorde balans tussen regulier woningzoekenden en met urgentie/voorrang te huisvesten aandachtsgroepen. Dit in het algemeen: met het oog op een afdoende woonkans voor álle groepen en daarmee het draagvlak voor de huisvesting van aandachtsgroepen. In het bijzonder speelt dit ook in de gemeenten, regio's, wijken waar het aandeel sociale huur hoog is en het aandeel te huisvesten aandachtsgroepen de 30 procent (ver) overschrijdt.
- Zo min mogelijk verhuizen = sneller verbinden. Opvang op verschillende plekken en na het verkrijgen van een status weer in verschillende gemeenten moeten wonen? Dat is niet goed voor het verbinden met de samenleving en het lonend investeren in begeleiding, welzijn, koppeling aan werk/vrijwilligerswerk, taal, wegwijs maken, etc. Het sturen op opvang en huisvesting moet hier nadrukkelijk rekening mee.
- Voedzamer wortel (= ondersteuningsaanbod), effectievere stok. De governance – in zijn ondersteuningsvormen (wortel) en in zijn verplichtingen (ultimo een stok via drang en dwang) – moet ingericht zijn op alle mogelijke situaties in gemeenten (regio's en provincies). We zien dat de meeste gemeenten verantwoordelijkheid willen nemen, maar onvoldoende ondersteuning ervaren en er te weinig en te laat wordt gecorrigeerd als prestaties niet worden geleverd. Het governancesysteem moet echter zijn ingericht op alle 'typen' gemeenten. We zien gemeenten die wel willen en wel kunnen, gemeenten die wel willen en niet (zeggen te) kunnen, gemeenten die niet willen en wel kunnen, gemeenten die niet willen en niet (zeggen te) kunnen. Waarbij dit ook nog eens kan verschillen per type aandachtsgroepen c.q. op de opgave te komen tot voldoende sociale huurvoorraad. We zien in alle scenario's verbetermogelijkheden voor de governance.

Wet regie: goede basis

De governance die in de Wet versterking regie volkshuisvesting is opgenomen moet de komende jaren zijn beslag krijgen en biedt een goede basis te komen tot een integrale wijze van het huisvesten van alle aandachtsgroepen en de sturing op voldoende aanbod van betaalbare woningen. Dit naast de noodzakelijke verhoging van de bouwambities op sociale huur en de realisatie van complexen 'in natura' (complexje erbij).

De Wet regie verlangt van elke gemeente, elke regio en elke provincie een sluitend inzicht in de omvang van de te huisvesten aandachtsgroepen. Gemeenten stellen volkshuisvestelijke programma's op, regio's doen via regionale woonzorgvisies voorstellen op welke wijze zij verplicht te huisvesten groepen zullen huisvesten (waar opvang, Oekraïne en rechthebbende arbeidsmigranten ook in mee zullen moeten gaan lopen). Hiermee komt een voorstel tot stand waarmee de opgave wordt gerealiseerd en de verdeling van te huisvesten groepen wordt afgesproken.
De provincie toetst of dit voldoende is en heeft middelen om afspraken aan (te laten) scherpen. En toetst ook of de bouwprogramma's – de woondeals – in lijn zijn met de behoefte.

Er zijn wel stevige verbeteringen noodzakelijk:

- **Opvangopgave en statushoudersopgave (en huisvestingsopgave Oekraïners en arbeidsmigranten) onderdeel maken van de woonzorgvisies**. Deze zijn geen onderdeel van de integrale huisvestingsopgave voor aandachtsgroepen.
- **Koppelen verdelingsvraagstuk aan realisatie nieuwbouw/aanvullende woonvormen.** Bij woningbouwafspraken worden niet direct afspraken gemaakt over te huisvesten statushouders; aan de 'verdelingstafels' wordt de link niet gelegd met de opgave voor betaalbare woningbouw (de woondealtafels, regionale woningbouwafspraken, versnellingstafels, etc.). Die koppeling zal moeten worden gemaakt. En specifiek: indien het aandeel aandachtsgroepen dat verplicht wordt toegewezen aan de bestaande sociale huurvoorraad de 30 procent overstijgt, zullen ook per definitie aanvullende afspraken gemaakt moeten worden over uitbreiding van de sociale huurvooraad.
- **Meer regionale ruimte, maar in een korter tijdsframe.** Als in een regio afspraken worden gemaakt over een andere dan evenredige verdeling van de diverse doelgroepen afzonderlijk, is dat prima mits de totale aantallen maar worden gehaald. Sterker: als een regio daardoor de verbinding, arbeidsmarktkansen, ontwikkelkansen voor bouw, beter kan benutten, is dat prima. Komt men er regionaal niet uit, dan geldt de harde verplichting per gemeente alsnog en treden de eerste beide stappen in werking. Dan geldt dus simpelweg de evenredigheid op alle opgaven. Die conclusie moet sneller getrokken worden.
- **Positieve drang noodzakelijk: ontzorg- en interventiemechanisme.** We zien in de praktijk dat veel gemeenten wel willen, maar onvoldoende mogelijkheden zien. We stellen hiertoe voor veel meer positieve drang toe te passen. In gezamenlijkheid ontzorgen op 'het hoe' in combinatie met een gezamenlijke resultaatsverplichting. Ontzorgen op, processen, realisatie, businesscases, financiering, etc. tot de oplossing is gerealiseerd. (Zie ook paragraaf 2.7)
- **Niet vrijblijvend ondersteuningsaanbod bij evidente onwil.** Ultimo wordt bindend advies uitgebracht aan de toezichthouder (provincie) over het hoe van het realiseren van de opgave. Daarbij kan advies worden uitgebracht over het toewijzen van woningen aan aandachtsgroepen in de betreffende gemeente én de realisatie van extra betaalbare woningvoorraad. In geval van belemmeringen (op welk bestuursniveau, bij welke actor deze ook liggen), brengt zij tevens advies uit hoe deze te beslechten.
- **Effectiever toezicht.** We stellen voor het toezicht op het totaal aan opgaven vorm te geven en strakker te organiseren. Daarbij recht te doen aan de autonomie van gemeenten en regio's, maar veel sneller te hulp te schieten als dit onvoldoende lukt en daarbij ook sneller voor te schrijven hoe dan wel. Zowel voor gemeenten die wel willen, maar niet kunnen, als voor gemeenten die niet willen. Daartoe is nodig:
  - Juridische mogelijkheden IBT voor provincies verstevigen (zie bijlage II)
  - Nadere analyse instrumentarium toezicht/handhaving: in de plaats treden, actief grondbeleid provincie, beheersovername, voorkeursrecht, etc.
  - Gerichte aanpak gemeenten die op alle (of een groot deel van de) opgaven onderpresteren
  - Bovenministeriële afstemming in integrale opgaven huisvesting aandachtsgroepen, t.b.v. toezicht gemeenten/ provincies die overall onderpresteren.

2.7 Ontzorg- en interventieteam (-mechanisme)

De noodzaak is groot om snel tot aanvullend aanbod voor permanente woonoplossingen te komen voor de optelsom van aandachtsgroepen en voor een evenwichtige balans tussen aandachtsgroepen én regulier woningzoekenden. Dit vraagt om stevige sturing, executiekracht en doorzettingsmacht. Er zijn doorbraken nodig waar gemeenten willen, maar waar het nog onvoldoende lukt. En er zijn doorbraken nodig waar prestaties nog achterblijven, omdat gemeenten niet kunnen of (nog) niet willen.

Voorgesteld wordt ten minste vijf jaar een ontzorg- en interventieteam in te richten met als opdracht extra permanente sociale huurvoorraad voor aandachtsgroepen te realiseren op korte termijn (complexje erbij). En op lange termijn voldoende sociale huur toe te voegen, opdat de woonkansen van alle doelgroepen significant verbeteren. In de uitvoering van deze opgave kan dit team adequate ondersteuning van gemeenten en woningcorporaties regisseren en organiseren (ontzorgen), en spelen zij een rol bij de sturing op resultaten, ook als deze niet vanzelf tot stand komen (interventie).

Hieruit volgen drie (deel)opdrachten:

- **Uitvoeringsorganisatie voor de realisatie van 20.000 volwaardige fabriekswoningen (in drie jaar tijd) en substantiële vergroting sociale huurvoorraad voor de lange termijn.** Hiertoe te onderzoeken wat de randvoorwaarden zijn om dit te realiseren en de uitvoering – samen met alle partners – ter hand te nemen. Vóór het eind van dit jaar zou er een uitvoeringsplan moeten zijn om dit daadwerkelijk te realiseren. (Inclusief het vehikel waarmee deze woningen worden gerealiseerd, zie paragraaf 2.2)
- **Het inrichten van een ontzorg- en interventieaanbod om de woningvoorraad te vergroten en de opgaven te realiseren.** Casusgericht ondersteuningsaanbod bieden/beter toe te leiden (gericht op individuele gemeenten met acute ondersteuningsvraag), zodat gemeenten en corporaties die onvoldoende resultaat boeken, worden ontzorgd.
- **In de IBT-trajecten: bindend advies kunnen uitbrengen over de 'hoe-vraag' (hoe extra woningvoorraad te realiseren c.q. beschikbaar te krijgen) bij uitblijvende prestaties.** Bindend advies bij uitblijvende regionale-lokale prestaties, op basis van vrijwilligheid c.q. ingeroepen in het kader van interbestuurlijk toezicht. Onderdeel hiervan is een aanpak waarbij de gemeenten met de grootste cumulatieve achterstanden verplicht worden ondersteund c.q. ontzorgd om te voldoen aan de wettelijke vereisten. Daarbij kan het Onzorg en Interventie Team (OIT) ook toezien op de realisatie van dit bindend advies.

2.8 Begeleiding, voorzieningen, verbinding en draagvlak organiseren

We zien diverse zeer inspirerende voorbeelden in gemeenten waarop vanaf de eerste minuut wordt geïnvesteerd in het welbevinden van statushouders en in verbinding met de samenleving. Opvallend daarbij is dat het sterk afhangt van de lokale drive en de intensiteit van de samenwerking tussen partijen, in hoeverre en op welke wijze een sluitend aanbod van begeleiding, voorzieningen en verbinding wordt georganiseerd.

Ook ten aanzien van het organiseren van draagvlak, en een goede landing in de samenleving, lopen ervaringen en methoden sterk uiteen. Er bloeien met andere woorden diverse bloemen, maar het is nog een lappendeken. Verschillende rapporten zijn de afgelopen jaren verschenen waarin het belang wordt benadrukt van spoedige binding aan de lokale gemeenschap, snelle koppeling aan werk, vrijwilligerswerk en school. Het spoedig leren van de taal, en adequate mentale en fysieke begeleiding waar nodig, kunnen enorm bijdragen aan de kansen voor migranten in onze samenleving. (SER[5], Adviesraad Migratie[6], VNG[7], etc.)

De recente stappen ter vergroting van de arbeidsparticipatie van asielzoekers en statushouders, de introductie van de Spreidingswet (mensen zonder status kunnen bij toekenning in dezelfde gemeente blijven) zijn tevens stappen in deze richting. Het minimaliseren van verhuisbewegingen (in de totale keten van opvang en huisvesting) en het direct koppelen aan een omgeving waar mensen zich het beste thuis zullen voelen (aansluiting vinden, werk-ontwikkelkansen) dragen hier ook aan bij.

---

5 SER. Van aankomst naar toekomst. September 2026.

6 Adviesraad Migratie. Een huis voor statushouders. Advies over knelpunten bij het huisvesten van statushouders in gemeenten. Oktober 2022.

7 VNG. Van asiel tot integratie: zo kan het wel. September 2025.

“Investeren in onze nieuwe inwoners”. Financiering onzeker.

Nijkerk heeft woonconcepten en “welkom”programma volledig geënt op het adagium dat mensen in de opvang ook de nieuwe inwoners zullen zijn. Van hen wordt inzet verwacht en omgekeerd is er op veel vlakken aanbod om klaargestoomd te zijn voor het zelfstandig wonen in de gemeente. Van taal, hulp bij financiën, werknemers-skills, hulp bij het inschakelen van hulpverlening, tot onderwijs. Van kleinschalige doorstroomvoorzieningen kunnen mensen daarna soepel de stap maken naar zelfstandig wonen in de gemeente die ze dan inmiddels goed kennen. Leverde de opvang en huisvesting van vluchtelingen en statushouders aanvankelijk veel discussie op, inmiddels gaat een en ander steeds soepeler. Als door goede spreiding, in elke wijk nieuwe buren komen wonen, is draagvlak organiseren gemakkelijker. Nijkerk heeft de diverse financieringsstromen voor verschillende groepen benut om een aanbod voor alle groepen te kunnen bieden. De onzekerheid ten aanzien van de stabiele financieringsstroom blijft een onzekere factor: ondersteuningsaanbod wordt niet automatisch meegefinancierd.

“Kijk wat mensen kunnen, koppel aan werkkansen”: wet- en regelgeving en toewijzing kunnen nog veel beter.

Limburg loopt voorop waar het de combinatie huisvesting, werkgelegenheid betreft. Gouverneur Emile Roemer - die zich al jaren inzet voor het verminderen van de afhankelijkheid van goedkoper arbeidskrachten - maakt zich sterk voor het direct koppelen van statushouders aan werkgevers; zodat statushouders hun talent direct kunnen inzetten. Ook in Horst aan de Maas wordt er in werkkansen gedacht. Waar mensen nu nog lang verblijven in (nood)opvang en daar weinig mogen doen, kiezen kiest Horst aan de Maas voor directe verbinding, opleiding en het aan het werk krijgen van statushouders. Er zijn nog wel tal van praktische belemmeringen om dit goed te kunnen organiseren. Werkgevers willen er wel op kunnen rekenen dat mensen ook daadwerkelijk langer inzetbaar blijven.

3 Uitvoeringsprogramma 2026/2027

3.1 Naar een structurele aanpak

Voor ongeveer 9.000 mensen die als statushouder in de opvang wachten op huisvesting zijn circa 5.000 extra woningen nodig. Een kleine 15 woningen per gemeente. Dat is te overzien. Zolang echter het aandeel betaalbare woningen blijft dalen en het aantal met urgentie toe te wijzen woningen aan aandachtsgroepen (waar statushouders slechts een onderdeel van zijn) stijgt, wordt iedere woning die aan de één wordt toegewezen, ervaren als een woning die aan een ander wordt onthouden. De krapte is er immers voor álle doelgroepen.

Er zijn dan ook structurele oplossingen nodig die de woonkans van alle doelgroepen vergroten. Wij adviseren daarom op korte termijn in totaal 20.000 sociale huurwoningen extra te realiseren, en vervolgens blijvend te investeren in uitbreiding van de sociale huurvoorraad. Voor de jongere die al jaren thuis woont. De alleenstaande die met spoed een woning zoekt. De oudere die kleiner wil wonen. De startende verpleegkundige, politieagent of onderwijzer die in de eigen gemeente wil blijven. De statushouder die na een lange en onzekere periode eindelijk een nieuw begin wil maken. Zij concurreren niet met elkaar omdat zij dat willen. Zij concurreren omdat er te weinig woningen zijn.

De focus op structurele oplossingen betekent niet dat de korte termijn negeerd kan worden. Statushouders en andere acuut woningzoekenden moeten worden gehuisvest. Snel, fatsoenlijk, met goede begeleiding en kans om te ontwikkelen en zonder steeds opnieuw te moeten verhuizen. Aanvullende woonvormen, beter gebruik van de bestaande voorraad, woningdelen, splitsen, optoppen, transformatie en tijdelijke oplossingen kunnen daarbij helpen. De ambitie van kabinet, VNG en Aedes om daarvoor veel meer mogelijkheden te benutten, is dan ook belangrijk.

Tegelijkertijd wordt er geconstateerd dat de focus op incidentele oplossingen de afgelopen jaren het zicht op permanente oplossingen steeds opnieuw weggenomen. Dat heeft niet alleen tot grote polarisatie geleid, het heeft de woonkansen van álle groepen structureel verkleind. Het grootste risico – ook voor de toekomst - is dat de acute druk ons steeds opnieuw gevangen houdt in een perspectief op de korte termijn. Dat we ruziënd over de appels, vergeten de appelboom water te geven.

Daarom richt dit advies zich nadrukkelijk op de middellange en lange termijn. Er is de afgelopen maanden gezien dat het kan. Op verschillende plekken in het land zagen wij gemeenten die niet alleen vroegen: voor wie moeten we deze schaarse woning reserveren? Zij stelden: als er middelen zijn om statushouders te huisvesten en betaalbare woningen te realiseren, waarom bouwen we dan niet zo dat meerdere groepen daarvan profiteren? Dan hoeft de start van de ene niet langer het verlies van de ander te betekenen. Dat is de omslag die wij voorstaan. Niet langer kiezen tussen groepen, maar investeren in een voorraad die groeit en – om welke groep het ook gaat – op de lange termijn nodig blijft. Niet steeds opnieuw de schaarste verdelen, maar de schaarste verkleinen. Niet langer vooral noodverbanden aanleggen, maar weer volkshuisvesting bedrijven.

De komende maanden komen we graag tot nadere uitwerking van een aanpak die tot structurele verlichting van het woningtekort leidt voor aandachtsgroepen én voor regulier woningzoekenden, op basis van de zeven geschetste doorbraaklijnen. Wij zijn ervan overtuigd dat de lokale bereidheid, de bereidheid van woningcorporaties, de diverse overheden en andere maatschappelijke partners sterk genoeg is, om tot het gewenst resultaat te komen. Stoppen met het herverdelen van schaarste, werken aan een verbeterde woonkans voor iedereen.

De kwartiermakers bevelen aan de zeven doorbraken spoedig uit te werken in een uitvoeringsprogramma. Om de zeven doorbraken in de huisvesting van statushouders te versnellen, zijn in 2026 en 2027 minimaal vier besluiten nodig: een overbruggingsbudget voor circa 5.000 woningen per jaar, een realisatieorganisatie voor 20.000 woningen, bundeling van financiële regelingen en sterkere regionale sturing. Start met direct uitvoerbare maatregelen en werk parallel de juridische, financiële en organisatorische randvoorwaarden uit, in samenhang met het Bestuursakkoord.
Bij het opstellen van een Uitvoeringsprogramma moet de valkuil worden vermeden niet (ook) direct aan de structurele (middellange termijn) oplossingen te beginnen. Uiteindelijk valt of staat de aanpak met meer beschikbare sociale huurvoorraad voor alle doelgroepen.
Hieronder wordt per doorbraak uitgewerkt welke zaken in elk geval in het uitvoeringsprogramma moeten landen.

3.2 Beschikbaarheid, voorraadontwikkeling en sturing

Verbind aan het inzicht (in regionale tekorten voor aandachtsgroepen waaronder statushouders; en regulier woningzoekenden) een woningbouwprogramma dat daadwerkelijk voorziet in de behoefte.

- **Ontwikkel een dashboard voor de beschikbaarheid van sociale huur.** Breng per regio de wachttijden en de verhouding tussen de behoefte van aandachtsgroepen (incl. statushouders), waaronder verplicht urgente groepen, en reguliere woningzoekenden in beeld. Koppel deze informatie aan realisatiecijfers en prognoses voor nieuwbouw, sloop, verkoop, uitponding, inponding en toevoegingen aan de bestaande voorraad. Zo ontstaat actueel inzicht in de druk op de sociale huurvoorraad en de benodigde woningtoevoegingen. Verbind de uitkomsten aan woondealafspraken en regionale realisatieagenda's, zodat een oplopende druk leidt tot aanvullende woningbouwambities.
- **Evalueer en scherp de Wet versterking regie volkshuisvesting aan.** Borg dat de sociale voorraad groeit in overeenstemming met de behoefte en niet verder afneemt, scherp daartoe de ambitie in de wet voor de realisatie van sociale woningbouw aan. Gebruik de woonzorgvisie als centraal kader voor afspraken over alle aandachtsgroepen, inclusief statushouders, en verbind daarin beschikbaarheid en bouwopgave. Versterk het interbestuurlijk toezicht en het handhavingsinstrumentarium voor gemeenten die geen evenredige bijdrage leveren aan de taakstelling, de huisvesting van aandachtsgroepen of de sociale bouwproductie. Beperk daarnaast uitponding in gebieden waar de behoefte aan sociale huur groter is dan het aanbod.
- **Ontwikkel een instrument voor het inponden van voormalige particuliere huurwoningen.** De Wet betaalbare huur brengt op dit moment particuliere woningen op de markt die voorheen boven een passend prijsniveau werden verhuurd. Dit biedt gemeenten en woningcorporaties kansen om woningen aan de sociale huurvoorraad toe te voegen. Hiervoor zijn instrumenten nodig om financiële risico's af te dekken, juridische ondersteuning te bieden bij bijvoorbeeld de inrichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij en groot onderhoud mogelijk te maken zodat deze woningen weer in fatsoenlijke staat zijn bij verhuur.
- **Integreer de sturing op woningbouwprogrammering en de opgave voor aandachtsgroepen.** Onderzoek hoe beide sturingsvormen op elkaar kunnen aansluiten. Reserveer binnen woningbouwprogramma's en majeure gebiedsontwikkelingen een deel van de productie voor aandachtsgroepen. Borg dat deze woningen voor aandachtsgroepen, ook voor deze groepen beschikbaar blijven in deze voorraad. Monitor programmering, realisatie en beschikbaarheid in samenhang.

3.3 Complexje erbij: realisatie-organisatie, locatieontwikkeling en hybride wooncomplexen

De realisatieorganisatie bundelt verantwoordelijkheden, ondersteunt locatieontwikkeling, standaardiseert businesscases, verbindt financieringsstromen en escaleert bovenregionale belemmeringen. Ontzorgen & mogelijk maken. Kies de organisatievorm die deze functies het best ondersteunt.

- **Richt een realisatieorganisatie in voor de productie van 20.000 fabriekswoningen.** Onderzoek verschillende uitvoeringsmodaliteiten, zoals een categorale corporatie, uitvoering door een rijksorganisatie of een andere organisatievorm. Positioneer deze organisatie binnen een in te richten ontzorg- en interventievehikel (zie hieronder).
- **Ondersteun gemeenten actief bij de zoektocht naar locaties.** Richt proactief inzetbare capaciteit in voor kleinere en middelgrote, permanente locaties waar gemeenten wooncomplexen kunnen realiseren. Breng per locatie de regionale en provinciale belemmeringen in beeld, wijs een verantwoordelijke partij aan en organiseer de besluitvorming die nodig is om deze belemmeringen weg te nemen.
- **Gebruik gegevens uit het interbestuurlijk toezicht om prioriteiten te stellen.** Start in gemeenten en regio's waar de achterstand ten opzichte van de opgave het grootst is. Zet interventies in wanneer ruimtelijke discussies de voortgang structureel blokkeren.
- **Werk integrale businesscases en financieringsmodellen voor fabriekswoningen uit.** Betrek daarbij de volledige keten, van planvorming en stichtingskosten tot exploitatie en beheer. Breng tevens de fysieke en sociale randvoorwaarden voor een goede inpassing en de kritieke succesfactoren voor realisatie in beeld.
- **Onderzoek samen met het COA de mogelijkheden voor hybride wooncomplexen.** Verken nieuwbouwconcepten waarin opvang, huisvesting van statushouders en huisvesting van andere aandachtsgroepen worden gecombineerd.

- **Ontwikkel hybride varianten voor opvang en huisvesting.** Beperk onnodige verhuizingen tussen gemeenten en maak het mogelijk dat asielzoekers zich eerder aan een gemeente verbinden via werk, onderwijs en taal. Onderzoek, in samenspraak met het COA, gecombineerde financiering uit opvangmiddelen en regelingen voor betaalbare woningbouw, flexwonen en de huisvesting van aandachtsgroepen van nieuw te realiseren opvang- en woonlocaties, die bij verminderde opvangbehoefte als permanente woningvoorraad beschikbaar blijven.

3.4 Aanvullende woonvormen, doorstroming en leefbaarheid

Het bestuursakkoord aanvullende vormen van huisvesting verbindt tijdelijke en aanvullende woonvormen met doorstroming naar reguliere huisvesting en met de leefbaarheid van buurten. De maatregelen moeten echter niet alleen extra woonruimte opleveren, maar ook bijdragen aan duurzame huisvestingsperspectieven, een evenwichtige spreiding en een goede inpassing in de lokale gemeenschap.

- **Concretiseer het bestuursakkoord over aanvullende woonvormen.** Werk het in oktober 2026 door Aedes, VNG en IPO overeengekomen akkoord uit via de zes onderstaande actielijnen.
  1. Maak knelpunten in de lokale praktijk snel zichtbaar, ontwikkel oplossingen en benut ervaringen om ondersteuning, financiële instrumenten en overige randvoorwaarden te verbeteren.
  2. Bundel bestaande ondersteuningsstructuren, regelingen en informatievoorziening tot één toegankelijk aanbod en ontwikkel dit verder op basis van een knelpuntenanalyse.
  3. Laat gemeenten binnen zes maanden lokale werkprogramma's opstellen, uitvoeren en delen met de provincie.
  4. Breng de lokale werkprogramma's regionaal samen, monitor de realisatie provinciaal en landelijk en organiseer gezamenlijke evaluatie en doorontwikkeling.
  5. Maak bestaande kennis, praktijkervaringen en goede voorbeelden actief beschikbaar en ontwikkel een gezamenlijke visie op aanvullende woonvormen.
  6. Ontwikkel een visie op doorstroming naar reguliere huisvesting, inclusief bevorderende en belemmerende factoren en benodigde aanvullende maatregelen.
- **Zet doorstroomlocaties alleen tijdelijk in wanneer permanente woningen nog niet beschikbaar zijn en werk vanaf de start toe naar reguliere huisvesting voor spoedige uitstroom.** Neem belemmeringen weg voor gemeenten met een regionale voortrekkersrol, vereenvoudig de afhandeling van huurtoeslagen, koppel uitkeringsgerechtigden aan de gemeente van uitstroom (naar een DSL) en maak die gemeente daadwerkelijk verantwoordelijk voor tijdige vervolghuisvesting. Houd toezicht op de naleving.
- **Neem belemmeringen voor een betere benutting van de bestaande woningvoorraad weg.**
  1. Verminder belemmeringen voor woningdelen en samenwonen (zoals bijvoorbeeld als gevolg van de kostendelersnorm) en verruim daarmee de mogelijkheden voor doorstroming.
  2. Bied gemeenten ondersteuning bij de leefbaarheidstoets die voorafgaat aan verruiming van woningsplitsing, kamerbewoning en vergelijkbare maatregelen. Voorkom daarbij overbewoning, huurmisbruik en illegale onderverhuur.
  3. Onderzoek hoe parkeernormen zo kunnen worden toegepast dat zij de huisvesting van aandachtsgroepen niet onnodig belemmeren.
- **Verbind aanvullende woonvormen aan leefbaarheid.** Voorkom dat aandachtsgroepen, waaronder statushouders, uitsluitend terechtkomen in buurten waar de leefbaarheid al onder druk staat. Werk hiervoor een evenwichtig toewijzingsbeleid uit. Overweeg bijvoorbeeld in wijken met meer dan 30 procent sociale huur een maximum van 30 procent toewijzing aan aandachtsgroepen, en in wijken met minder dan 30 procent sociale huur een groter aandeel van de vrijkomende sociale huurwoningen voor deze groepen. Ondersteun gemeenten bij het formuleren van sociale randvoorwaarden voor een goede landing en verbinding met de lokale gemeenschap. Benut daarbij ervaringen uit de NPLV-programma's.
- **Beoordeel aanvullende woonvormen op doelmatigheid en uitvoerbaarheid.** Dakopbouwen, bouwkundige splitsing en flexwoningen met een beperkte tijdshorizon kunnen kostbaar zijn. Weeg kosten en inspanningen daarom af tegen de langdurige behoefte aan betaalbare huurwoningen. Ondersteun gemeenten bij de keuze tussen modaliteiten en voorkom hoge uitvoeringslasten voor een beperkt aantal woningen. Geef prioriteit aan snelle, kwalitatief goede en duurzame oplossingen.
- **Ontwikkel een afwegingskader voor tijdelijke en permanente woningbouw op basis van beschikbaarheidsduur, realisatiesnelheid, levensduurkosten en langetermijnbehoefte.** Zet flexwoningen vooral in op tijdelijk beschikbare locaties en geef bij blijvende ontwikkelmogelijkheden de voorkeur aan permanente woningen.
- **Versterk participatie bij aanvullende woonvormen.** Wissel kennis over effectieve participatieprocessen intensiever uit en pas deze vroeg in de planvorming toe. Anticipeer op maatschappelijke discussie over de huisvesting van aandachtsgroepen, zodat langdurige procedures, leegstand en onduidelijkheid worden voorkomen. Ondersteun gemeenten bij het vergroten van lokaal draagvlak en de acceptatie van verschillende doelgroepen.

3.5 Financiering en bundeling van regelingen

Bundel en vereenvoudig de financiering voor betaalbare woningbouw, opvang en huisvesting. Combineer regelingen waar dit uitvoerbare businesscases oplevert, beperk risico's en geef voorrang aan investeringen die langdurig waarde behouden. Richt regelingen op structurele woonoplossingen in plaats van tijdelijke.

- **Bundel en combineer regelingen en richt deze op structurele, betaalbare nieuwbouw.** Breng bestaande financiële regelingen voor doorstroomlocaties, doelgroepflexibele financiering, flexwonen, modulair bouwen, diverse aandachtsgroepen, versnelling van betaalbare woningbouw en huisvesting van aandachtsgroepen samen. Richt ze op structurele woonoplossingen voor alle aandachtsgroepen én regulier woningzoekenden.
- **Bied gemeenten ondersteuning om kleine en grote kansen te benutten voor conceptuele en fabrieksmatige woningbouw**, waar mogelijk ook in natura, voor álle doelgroepen. Hanteer als uitgangspunt dat permanente oplossingen de voorkeur hebben. Onderzoek tevens in hoeverre de financiële capaciteit van woningcorporaties de huisvestingsopgave voor aandachtsgroepen belemmert.
- **Maak financiële regelingen beter toegankelijk en bruikbaar.** Vereenvoudig het versnipperde aanbod en verminder de afhankelijkheid van tijdelijke regelingen. Onderzoek hoe bestaande regelingen beter kunnen worden ontsloten, gecombineerd en benut, mede in relatie tot de huisvesting van Oekraïners en arbeidsmigranten.
- **Onderzoek hoe gebruik van een deel van het jaarlijkse noodopvangbudget van € 2,4 miljard via een (al dan niet revolverend) fonds kan bijdragen aan structurele huisvesting** (en daarmee afbouw van noodzakelijke (nood) opvangcapaciteit). Breng daarvoor de juridische grondslag, budgettaire voorwaarden, risicoverdeling en terugbetaling in beeld.
  1. Formuleer heldere voorwaarden voor gemeenten en woningcorporaties. Werk integrale businesscases uit voor fabriekswoningen en uitbreiding van de sociale huurvoorraad, van stichting tot exploitatie. Betrek daarbij de onrendabele top, gerichte bijdragen uit de Woningbouwimpuls en de realisatie-impuls, een lagere ondergrens voor het aantal woningen en combinaties van huisvesting voor aandachtsgroepen met huisvesting voor lokale woningzoekenden.
  2. Reserveer aanvullende financiering per woning voor beheer, begeleiding, leefbaarheid en een goede inpassing in de omgeving. Voorzieningen zoals een conciërge en goede bereikbaarheid kunnen de slagingskans en het lokale draagvlak vergroten.
  3. Uniformeer regelingen voor doorstroomlocaties, flexwonen en modulair bouwen en maak combinaties van woningbouw- en opvangmiddelen mogelijk.
  4. Beloon duurzame vormen van opvang en huisvesting die de doorstroming bevorderen en op lange termijn voor een brede doelgroep beschikbaar blijven. Verminder zo de afhankelijkheid van kostbare noodoplossingen.
- **Onderzoek modaliteiten voor gezamenlijke financiering van structurele complexen voor opvang en volwaardige vervolghuisvesting.** Met de (herstelde) structurele financiering van het COA en de verantwoordelijkheid van elke gemeente voor een deel van de opvangopgave (Spreidingswet), ligt er de uitdaging alle ruimtelijke kansen per gemeente, zo doelmatig mogelijk te benutten. Onderzoek hoe locaties en complexen optimaal kunnen bijdragen aan de gecombineerde opgave van Spreidingswet, de taakstelling voor statushouders en de huisvesting van andere aandachtsgroepen en woningzoekenden. Breng in beeld hoe de woningen na (gedeeltelijke) benutting voor opvang, beschikbaar kunnen komen voor reguliere sociale huisvesting en de middelen (bijvoorbeeld na overname door een woningcorporatie) weer kunnen worden benut in de opvangketen.

3.6 Verbinden governance-regimes

Borg bestuurlijke verantwoordelijkheid met regionale afspraken, gerichte ondersteuning, toetsbaar toezicht en een proportionele interventieladder. Zo worden knelpunten tijdig opgelost en partijen aangesproken op hun bijdrage.

- **Ontwikkel de governance voor integrale toewijzing van aandachtsgroepen verder.** Stuur via regionale woonzorgvisies samenhangend op toewijzing én beschikbaarheid van woningen voor alle doelgroepen, statushouders, andere (urgente) aandachtsgroepen.
- **Analyseer en ontwikkel mogelijkheden voor ondersteuning, sturing en interventie.** Werk één samenhangend ondersteuningsaanbod uit voor vrijwillige toepassing en voor situaties waarin aanvullende sturing / ingrijpen nodig is. Neem daarin bindend advies in het kader van het interbestuurlijk toezicht op en beschrijf wanneer wordt overgegaan van ondersteuning naar interventie.
- **Versterk het toezicht bij aanhoudende niet-naleving.** Breid de interventiemogelijkheden uit wanneer gemeenten aantoonbaar en structureel nalaten hun opgaven voor de huisvesting van aandachtsgroepen te realiseren. Werk met een oplopende interventieladder, waarin ondersteuning en bindend advies voorafgaan aan zwaardere maatregelen.

- **Vergroot effectiviteit toezicht.** Het verstevigen van de juridische mogelijkheden interbestuurlijk toezicht, analyse bruikbaarheid toezichts- en handhavingsinstrumentarium (in de plaats treden, actief grondbeleid provincie, beheersovername, voorkeursrecht, etc.); ontwikkelen gerichte aanpak gemeenten die (op alle / groot deel van de opgaven) onderpresteren; uitwerken werkwijze van boven-ministeriële afstemming in integrale opgaven huisvesting aandachtsgroepen tbv toezicht gemeenten / provincies die structureel onderpresteren.

3.7 Ontzorg- en interventieteam (-mechanisme)

Voor het ontzorg- en interventieteam, adviseren we op basis van de volgende uitgangspunten, de inrichting- en uitvoering ter hand te nemen:

- **Organiseer mandaat**. Opdracht om met wortel en stok een extra opgave in alle gemeenten te realiseren voor sociale woningbouw; waarmee zowel de druk op de sociale huur in het algemeen als de druk op het huisvesten van aandachtsgroepen wordt verminderd. Mandaat om alle overheidslagen hierop bindend te adviseren. Realisatie van extra reguliere sociale huur (1); sociale voorraad in natura (modulaire, fabrieksbouw, ontzorgd) (2); het benutten van bestaand vastgoed cq aanvullende (tijdelijke)woonvormen (3) zijn onderdeel van de opgave.
- **Brede rol.** Het ontzorgteam opereert ter realisatie van de opgaven uit Spreidingswet, verplichte huisvesting statushouders (taakstelling), aandachtsgroepen Wet bevordering regie (en later mogelijk Oekraïne) en onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van A&M, COA, VRO, IPO, Aedes en VNG en maakt gebruik van de kennis en kunde; regelingen, die er al zijn.
- **Bindend advies, arbitrage.** Mandaat om gedurende een periode van vijf jaar via bovenstaande uitgangspunten tot zwaarwegend advies te komen tot realisatie van extra sociale huurvoorraad voor aandachtsgroepen & regulier woningzoekenden. Zowel regionaal als lokaal.
- **Toezien op opgave.** Toezien voor rijk en provincies op realisatie kwantitatieve doelstellingen (spreidingswet, taakstelling, Wet regie, OEK). Luis in de pels, ondersteunend aan IBT en landelijke sturing.
- **Aanjagen woningaanbod.** Bevordert dat voldoende regionaal woningaanbod tot stand komt om deze aantallen te halen, maar ook schuifruimte tussen de opgaven mogelijk te maken binnen de regio. I.s.m. versnellingstafels, executie woondeals.
- **Ongevraagd beleidsadvies**. Is gevraagd en ongevraagd adviseur aan rijk, provincies, gemeenten over hoe de opgaves beter te realiseren, doorbraken te forceren en belemmeringen weg te nemen.
- **Randvoorwaarden.** Het ontzorg- en interventieteam staan ter beschikking:
  1. Data- ruimteteam, dat locaties vindt (GIS-analyses), de haalbaarheid in beeld brengt en komt tot ruimtelijke voorstellen voor gemeenten / regio's om deze huisvesting te organiseren. (Thuisgevers? Andere organisatie?), expertiseteam woningbouw.
  2. Bestuurlijk - arbitrageteam in geval van ruimtelijke hick-ups, ervaren belemmering in regelgeving, tegenstrijdige belangen overheidslagen, financiële discussies, etc.
  3. Juridische know-how, om de woningtoevoeging onderdeel te maken van IBT-trajecten: de positieve manier van invullen van de achterstanden op de taakstelling.
  4. Koppeling / rechtstreeks lijn opvang- en woningbouwversnellers), expertteam RVO, etc.
  5. Financiele know-how en armslag.
  6. Verbinding met woningcorporaties voor lange termijn beheer.

3.8 Begeleiding, voorzieningen, verbinding en draagvlak organiseren

Ten aanzien van de begeleiding, noodzakelijke voorzieningen rond de huisvesting van statushouders, de verbinding met de samenleving en het te organiseren draagvlak, adviseren we langs de volgende lijnen tot nadere uitwerking van ons advies te komen.

- **Investeer in de statushouder vanaf dag één**: niet werken, passiviteit, uitzichtloosheid, is uiteindelijk zeer slecht voor persoon en samenleving. Omgekeerd: gemeenten besparen een hoop maatschappelijke kosten wanneer zij vanaf dag één investeren in statushouders en de verbinding met de gemeenschap. "Tijdelijkheid" verlamt verbinding en steeds opnieuw investeren (op verschillende plekken) is ondoelmatig.
- **Psychische begeleiding op orde.** De rol en noodzaak van psychische begeleiding kan niet worden onderschat voor mensen uit oorlogsgebieden die moeten wennen aan een compleet nieuwe samenleving.
- **Minimaliseer het aantal verhuizingen** (laat staan van de ene naar de andere regio). Directe binding aan gemeente stimuleert gemeente ook om direct wat te doen. Het belang van direct goed koppelen is daarom groot.
- **Koppel aan werk, vergroot kansen.** Er is winst te behalen bij huisvesten op basis van arbeidsmarktpotentie (ook in relatie tot arbeidsmarktvraagstuk). Wij adviseren om samen met sociale partners tot nadere afspraken te komen

over het op- en toeleiden van potentiële werknemers en het voorkomen van misbruik. Daarmee kunnen zijn (deels) de vraag naar arbeidsmigranten invullen.

- **Neem belemmeringen voor regionale solidariteit weg.** Elkaars woonopgave overnemen, tijdelijke woonruimte organiseren leidt doorgaans tot tal van praktische uitdagingen: huurtoeslag, berekenen sociale lasten, statistieken van mensen zonder vast inkomen, etc. Hier zijn nog diverse doorbraken nodig.
- **Doorstroomlocatie = klaarstoomlocatie.** Richt de doorstroomlocatie cq regionale opvanglocatie meer in als “klaarstoomlocatie” voor werk en zelfstandig wonen, dus inclusief een stevig aanbod om de stap naar definitieve huisvesting zo klein mogelijk te maken. Laat de ondersteuning daarna nog een tijd doorlopen.
- **Structurele financiering ondersteuningsaanbod.** Zorg voor structurele financiering van het gehele ondersteuningsaanbod voor vluchtelingen en statushouders. De kosten gaan voor de maatschappelijke (en individuele) baten uit. Gemeenten kunnen dan daadwerkelijk investeren vanaf dag 1.
- **Professionaliseer participatieprocessen & communicatie:** er worden geregeld ervaringen uitgewisseld over participatie- en communicatieprocessen bij de realisatie van opvang en huisvesting van statushouders. Dit gebeurt echter onvoldoende systematisch. We bepleiten een specifiek programma om zowel in de operatie als in de reflectie, te komen tot verbeterde werkwijzen.

3.9 Aan de slag

Een aantal keren hebben we het gememoreerd: de diverse betrokken overheden, lokale gemeenschappen, woningcorporaties hebben de afgelopen jaren onder buitengewoon lastige omstandigheden, steeds weer een list moeten verzinnen voor een tekort aan opvang en huisvestingsplekken. Met wisselend succes, maar heel vaak met veel passie voor al die verschillende woningzoekenden, op zoek naar een thuis.

Met focus op de lange termijn, op permanente woonkansen voor alle doelgroepen, kan er voor al deze groepen nog veel meer worden bereikt. Het vraagt wel investeren in mensen en stenen vanaf dag één. Met alle mooie gesprekken in onze rugzak, zijn wij ervan overtuigd dat dat kan: van stoelendans, naar woonkans.

4 Verantwoording

De afgelopen maanden voerden we diverse gesprekken en legden we vele werkbezoeken af. Hieronder een overzicht, waarbij we verre van compleet zijn als we alle informele gesprekken en digitale overleggen meerekenen. Met dank aan iedereen die ons heeft ontvangen.

- Haarlem
- Leeuwarden
- Beetsterzwaag
- Oude Pekela
- Amsterdam
- Diemen
- Alkmaar
- Hollands Kroon
- Ede
- Over Betuwe
- Tilburg
- Delft
- Arnhem
- Rheden
- Waddinxveen
- Horst
- Nijkerk
- Kampen
- Gouda
- Gemeenten Midden-Limburg
- Provinciale Regietafel Utrecht
- Provincie Limburg
- Provincie Utrecht
- Provincie Zuid-Holland
- Briefings: woningbouw, woningdelen, Wet regie, migratiestroom, arbeidsmigratie, tussenvoorzieningen, flexwonen
- COA
- Expertisecentrum Flexwonen
- RVO: versnellers woningbouw
- Rijksvastgoedbedrijf
- Congres Van Migratie tot Participatie 2026
- Aedes
- Tijdelijke Commissie Asiel en Migratie / VNG
- NIDOS

Bijlage I Noodzakelijke aanscherping wet regie

Belangrijk doel van de Wet regie is te komen tot meer sociale huurvoorraad. Voor de opgave van huisvesting van aandachtsgroepen op de lange termijn is toevoeging van sociale voorraad cruciaal. Precies de druk op de verdeling van de voorraad (en alle argumenten die daarbij in de lokale discussies worden aangevoerd), maakt de opgave van het huisvesten van statushouders (en andere aandachtsgroepen) zo lastig. Die druk neemt verder toe als gevolg van het uitblijven van voldoende benodigde extra sociale huurvoorraad. De afgelopen twintig jaar is deze significant afgenomen.

Uit onze gesprekken komt de zorg naar voren dat de Wet regie eerder een verdere krimp van de sociale voorraad tot gevolg heeft dan een groei. Daarmee komt de huisvestingsopgave statushouders verder in het geding, evenals de opgave voor het (verplicht) huisvesten van urgente aandachtsgroepen en van regulier woningzoekenden.

Een aantal waarnemingen:

- De netto toename van sociale voorraad (toevoegingen, minus sloop en verkoop) zoals in de opgetelde woondeals tot uitdrukking komt is onvoldoende om te voorkomen dat de opgave van aandachtsgroepen (inclusief statushouders) verder ten koste gaat van de woonkansen van regulier woningzoekenden. Het aandeel aandachtsgroepen ten opzichte van regulier woningzoekenden neemt steeds verder toe. (Statushouders vormen binnen de aandachtsgroepen, c.q. de groep verplicht urgenten daarbinnen nog slechts een bescheiden aandeel).
- Effect Wet regie: de som van de te verwachten afbouw van sociale woningbouw in (vaak grote) gemeenten met meer dan 30 procent sociale huur (die straks nog maximaal 27 procent sociale huur mogen bouwen: 67% minus 40%) en gemeenten die juist gezien een laag percentage in de voorraad een been bij moeten trekken, zal naar verwachting niet positief uitvallen voor de absolute en relatieve sociale huurvoorraad. Met andere woorden: oude schoenen gaan (veel eerder) weg, dan er nieuwe zijn.
- Daarbij komt dat gemeenten met een achterstand, en dus ‘inhaalopgave’, niet meer dan 30 procent sociale huur mogen realiseren op basis van de Wet regie. Dat betekent niet alleen dat de kleinere aantallen in deze gemeenten, de daling in gemeenten met meer dan 30 procent voorraad niet zal compenseren. Het betekent ook dat gemeenten met een extra opgave sociale huur dit uiterst langzaam realiseren: een traject van decennia. Dat is niet in lijn met de doelstelling van de Wet regie (meer betaalbare voorraad) en met de adviezen van Een Thuis voor Iedereen (elke gemeente werkt toe naar minimaal 30 procent sociale huur in de voorraad, elke gemeente pakt een fair share in de aandachtsgroepen). We realiseren ons dat er al lang gesproken wordt over de Wet regie en dat ongetwijfeld dergelijke inzichten/prognoses eerder op tafel hebben gelegen, waar al dan niet op is geanticipeerd. We realiseren ons ook dat in de discussie over de NPA en woondealgesprekken over beoogde toename van sociale voorraad is gesproken en globale afspraken zijn gemaakt. De toenemende druk op de voorraad vraagt echter om scherpte in de kwantificering van deze ambities. En herbezinning op de vraag of deze afspraken voldoende zijn en of de ambities niet (fors) dienen te worden verhoogd.

Wij adviseren:

- Op korte termijn de kwantitatieve effecten op de omvang van de sociale woningvoorraad als gevolg van woondeals plus het effect van de Wet regie voor de komende jaren scherp in beeld te brengen. Hierbij de verwachte toevoegingen sociale huur (netto-toename + relatieve toe-afname sociale voorraad) te kwantificeren in relatie tot de totale opgave huisvesting statushouders, verplicht urgente aandachtsgroepen en de groep Oekraïners.
  En hiermee de te verwachten druk op de sociale voorraad te prognosticeren.
- De spelregels in de Wet versterking regie volkshuisvesting (dan wel het Besluit) en de ambities voor sociale woningbouw (in woondeals en NPA) tegen het licht te houden. Daarbij in elk geval te kijken:
  - Hoe gemeenten met een groter dan landelijke gemiddelde sociale voorraad, de ruimte houden om meer te realiseren dan het landelijk gemiddelde, om zo de sociale voorraad minimaal op het huidige niveau te houden.
  - De eis aan gemeenten die achterliggen voor wat betreft de sociale huurvoorraad om minimaal 30 procent sociale huur te bouwen, niet tegelijkertijd een maximum te laten zijn. Dit zodat het tempo waarmee men sociale huurvoorraad toevoegt wordt vergroot.
  - Normen in de Wet regie/het besluit en de kwantitatieve doelstellingen in woondeals en NPA dusdanig aan te scherpen (verhogen) dat perspectief ontstaat op het vergroten van de sociale voorraad richting de behoefte, en er een gezonde balans tussen regulier woningzoekenden en aandachtsgroepen (waaronder statushouders) ontstaat.

Bijlage II Risico's uitvoering escalatieladder / IBT

Het aantal gemeenten dat hoog op de escalatieladder staat van het Interbestuurlijk Toezicht bij de provincie voor het huisvesten van statushouders, neemt toe. Nu een aantal gemeenten de hoogste treden dreigt te bereiken van de ladder rijst de vraag hoe provincies met gemeenten tot oplossingen komen c.q. ingrijpen waar dat niet zonder drang lukt. Daarbij zullen er gemeenten zijn die niet willen, gemeenten die niet kunnen, of een combinatie van beide. Hoe dan ook: de provincies moeten nadenken over en zich voorbereiden op de vraag hoe in het geval van blijvende achterstanden op te treden.

Voor het hanteren van de stok, lijkt er – zo blijkt uit onze gesprekken – onvoldoende juridisch/praktisch instrumentarium voor provincies te zijn om gemeenten te dwingen om te voldoen aan de geldende taakstelling. Theoretisch zouden de provincies de uitvoering van de taakstelling kunnen afdwingen door gemeenten te verplichten (een bepaalde tijd) met voorrang te huisvesten (ingrijpen in huisvestingsverordening), op kosten van de gemeente hotelvoorzieningen / andere vastgoed te huren, of door ruimtelijk in te grijpen door te verplichten nieuwe woningen voor statushouders te realiseren.

Wij krijgen het signaal dat eigenlijk op al deze drie mogelijkheden van ingrijpen van de provincie, de juridische houdbaarheid wordt betwijfeld en er nog onvoldoende is doordacht wat het handelingsperspectief voor provincie en Rijk is. Er is ook nog niet met dit bijltje gehakt. Wij adviseren dan ook op korte termijn een degelijke juridische en uitvoerbaarheidstoets uit te laten voeren op de (on)mogelijkheden van het actief ingrijpen in gemeenten die onvoldoende presteren. En indien tekortschietend, omissies te herstellen en het handelingsarsenaal op orde te brengen.

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

Oktober 2026