

Raad ↙  
Volksgezondheid  
& Samenleving

## Herstel begint met een huis

Dakloosheid voorkomen  
en verminderen





Raad ↵  
Volksgezondheid  
& Samenleving

## Herstel begint met een huis

Dakloosheid voorkomen  
en verminderen

Den Haag, april 2020

# Voorwoord

Een beschaving laat zich kennen door de wijze waarop ze met de meest kwetsbaren omgaat. Dan is de wijze waarop we, zeker tegen de achtergrond van de coronacrisis, omgaan met dak- en thuislozen een lakmoesproef voor onze beschaving. Die kan maar tot één conclusie leiden; er ligt een enorme maatschappelijke opdracht voor de samenleving om verdere marginalisatie te keren. Daarbij is het niet genoeg dak- en thuislozen beter op te vangen.

De verantwoordelijke staatssecretaris Paul Blokhuis heeft het vraagstuk doortastend opgepakt. Wij leveren met dit advies graag een bijdrage, zowel voor de korte als de lange termijn. Dat begint met een analyse van het complexe vraagstuk van dakloosheid. We willen helderheid scheppen door verschillende routes naar dakloosheid te schetsen: wie zijn dakloos en hoe zijn zij dakloos geworden? Inzicht in deze routes geeft namelijk aanknopingspunten voor maatwerkoplossingen.

We zien ook een grote overeenkomst. Wat daklozen met elkaar delen, is de bestaansonzekerheid die eraan voorafging: een onzeker inkomen, onzeker werk, onzeker thuis en een uitgeput sociaal netwerk. Daarbij komt dat regels en procedures hen onbedoeld nog verder naar buiten duwen, in plaats van in de samenleving op te nemen.

In dit advies zien we wonen als het startpunt van herstel. Prioriteit moet liggen bij het voorkomen van verlies van huisvesting of – als dat niet kan – zo snel mogelijk weer een plek om te wonen creëren. Een plek om te wonen zien wij als basis om vervolgens persoonlijke ondersteuning op andere levensgebieden te starten. In ons advies hebben we ons ook laten inspireren door veel waardevolle initiatieven in binnen- en buitenland. Maar het bieden van een woonplek aan daklozen is niet voldoende.

In het tegengaan van sociale uitsluiting ligt een belangrijke sleutel om dakloosheid te voorkomen. En dat gaat allemaal niet vanzelf. Dakloosheid is een complex vraagstuk met veel spelers en vraagt om politieke regie. De golfbeweging van politieke aandacht die komt en gaat schaadt een kwetsbare groep burgers; er zijn immers altijd weer mensen die het risico lopen om dakloos te raken. Dat is telkens weer een persoonlijke tragedie, maar ook een maatschappelijk drama. Wie geen huis heeft wordt eerder ziek, en vormt daarmee ook een risico voor anderen. Beleid voor dakloosheid moet er ‘voor altijd’ zijn; in het belang van de volksgezondheid en de samenleving. Dat heeft de coronacrisis andermaal benadrukt.

Jet Bussemaker  
*Voorzitter RVS*

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) is een onafhankelijk strategisch adviesorgaan. De RVS adviseert regering en parlement op het snijvlak van volksgezondheid & samenleving. De RVS wil in een veranderende samenleving perspectief bieden op het zorgen van & voor morgen.

#### Samenstelling Raad

Jet Bussemaker, voorzitter  
Erik Dannenberg  
Daan Dohmen  
Pieter Hilhorst  
Jan Kremer  
Bas Leerink  
Liesbeth Noordegraaf-Eelens  
Ageeth Ouwehand  
Jeannette Pols  
Stannie Driessen, directeur

#### Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Parnassusplein 5  
Postbus 19404  
2500 CK Den Haag  
T +31 (0)70 340 5060  
mail@raadrvs.nl  
www.raadrvs.nl  
Twitter: @raadRVS

#### Publicatie 2020-03

ISBN: 978-90-5732-292-1  
Grafisch ontwerp: Studio Duel  
Fotografie: Ellen Houtman en Tamara uit het fotoproject 'Mensen zoals jij en ik'

© Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Den Haag, 2020

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RVS.

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze website → [www.raadrvs.nl](http://www.raadrvs.nl)

# 1 Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>11</b>
<b>1 Actualiteit</b>	<b>12</b>
1.1 Een zorgelijke stijging van het aantal daklozen in Nederland	13
1.2 Adviesvraag aan de RVS	15
1.3 Focus en opbouw van dit advies	15
<b>2 Analyse: routes naar dakloosheid</b>	<b>17</b>
2.1 Hoeveel daklozen zijn er?	17
2.2 Wie zijn dakloos?	17
2.3 Hoe worden mensen dakloos?	20
2.4 Tussenconclusie	25
<b>3 Achtergrond: dakloosheid in een bredere context</b>	<b>26</b>
3.1 Dakloosheid en processen van sociale uitsluiting	26
3.2 De stijging van het aantal daklozen in Nederland nader geduid	31
3.3 Bestuurlijke context: delen en verdelen van verantwoordelijkheden	32
3.4 Tussenconclusie	34
<b>4 Inspiratiedossier: interventies gericht op preventie</b>	<b>35</b>
<b>5 Aanpak</b>	<b>39</b>
5.1 Recht op huisvesting als norm bij (dreigende) dakloosheid	39
5.2 De basis: investeren in een bufferzone aan de onderkant van de woningmarkt	41
5.3 Routes naar dakloosheid doorbreken	44
5.4 Processen van sociale uitsluiting tegengaan	47
<b>6 Actieagenda</b>	<b>50</b>
<b>Geraadpleegde deskundigen</b>	<b>52</b>
<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>54</b>
<b>Vorbereiding</b>	<b>62</b>
<b>Publicaties</b>	<b>63</b>

## Kernboodschap

Dakloosheid is een extreme vorm van sociale uitsluiting en berokkent mens en maatschappij schade. Dit terwijl er in Nederland een recht op huisvesting bestaat. In dit advies biedt de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) aanknopingspunten voor een structureel andere aanpak van dakloosheid. Daarbij ziet de Raad wonen als het startpunt van herstel. Vanuit een plek om te wonen volgt een persoonsgerichte aanpak van problemen op andere levensgebieden. Dit impliceert een principiële verschuiving van het achteraf oplossen van dakloosheid naar het voorkomen dat mensen dakloos worden. Het recht op huisvesting biedt hiervoor het grondwettelijk en mensenrechtelijk kader.

## Samenvatting

De laatste tien jaar is het aantal geschatte daklozen in Nederland volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) meer dan verdubbeld: van 17.800 in 2009 tot 39.300 duizend in 2018 (CBS 2019a; CBS 2019b). De stijging van het aantal geschatte daklozen is zorgelijk, want dakloosheid veroorzaakt groot persoonlijk leed en hoge maatschappelijke kosten.

In dit advies onderscheidt de Raad vier routes waarlangs mensen dakloos kunnen raken: allereerst geen onderdak na een ingrijpende gebeurtenis zoals een relatiebreuk of verlies van een baan; daarnaast geen onderdak na vertrek uit onder andere een justitiële of GGZ- instelling; de derde route is huissuitzetting; en tot slot remigratie. Elk van de vier beschreven routes biedt concrete aanknopingspunten om dakloosheid te voorkomen en te verminderen. Ze moeten echter ook in een bredere context geplaatst worden.

Bestaansonzekerheid en gezondheidsproblemen vergroten het risico dat mensen dakloos raken, omdat zij daardoor in een proces van sociale uitsluiting terecht kunnen komen. Verschillende regels en procedures duwen deze mensen vervolgens (onbedoeld) dakloosheid in, of houden hen daar. Met als gevolg dat ze verder gemarginaliseerd raken in plaats van dat ze terug in de samenleving getrokken worden. Deze dynamiek komt relatief vaak voor bij kwetsbare jongeren en bij mensen met een migratieachtergrond. Daarom is de stijging in dakloosheid onder deze groepen het grootst.

De Raad presenteert in dit advies vanuit het recht op huisvesting een structureel andere aanpak van dakloosheid. Een plek om te wonen staat aan de basis van elk passend hulpverleningstraject, oftewel: herstel begint bij een huis. Daarbij pleit de Raad in een actieagenda (zie hoofdstuk 5) onder meer voor:

- Politieke regie op het vraagstuk van dakloosheid over kabinetstermijnen en politieke voorkeuren heen. Bijvoorbeeld door het nemen van nationale regie op het creëren van een bufferzone aan de onderkant van de woningmarkt;
- Sociale insluiting: recht op huisvesting als breekijzer om mensen te includeren in plaats van te marginaliseren. Bijvoorbeeld door het afschaffen van het zelfredzaamheids criterium voor maatschappelijke opvang of door eigen woonoplossingen van mensen toe te staan.
- Samen verantwoordelijkheid nemen voor voorkomen en verminderen van dakloosheid. Bijvoorbeeld door betere samenwerking en kennisuitwisseling over risicofactoren voor dakloosheid op wijkniveau, met als doel: vroegsignalering van bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting én het bewaken van de balans tussen dragers en vragers in een wijk of buurt.

# 1 Actualiteit

**Stephan** (34) stond ineens op straat nadat zijn relatie beëindigd werd. Het huis waar hij met zijn vriendin woonde was van haar vader. Terwijl hij aan het werk bleef sliep Stephan eerst in zijn bootje, daarna bij vrienden op de bank. Hij klopte uiteindelijk aan bij de opvang. Hun diagnose: een economisch dakloze die niet acuut hulpbehoevend is. Stephan wacht nu of hij via het project Onder de Pannen van de Regenboog Groep tijdelijk bij iemand in huis kan gaan wonen. (*De Volkskrant*, 15 februari 2020)

**Een moeder met twee kinderen** uit Enschede wordt vanwege huurschuld uit huis gezet en op de zwarte lijst geplaatst. Normaal gesproken kun je een nieuwe woning dan wel vergeten. Het project WoonStap geeft haar een tweede kans. Wel op strenge voorwaarden, maar daarmee gaat ze graag akkoord. Daarin staat ze niet alleen: in de afgelopen twee jaar zijn via project WoonStap 125 gezinnen aan vast onderdak geholpen. Dat heeft de samenleving 2,2 miljoen euro kosten aan dure hulpverleningstrajecten en beschermd wonen gescheeld. (*Tubantia*, 15 februari 2020)

**Eva** (20) zoekt naar een nieuwe woning. Ze logeert tot nu toe bij een vriendin, want bij haar moeder kan ze niet terecht en haar vader heeft geen vaste plek om te wonen. Haar verzoek om een briefadres is door de gemeente al meerdere malen afgewezen. Omdat ze nu formeel nergens woont komt haar studiefinanciering (ze is bijna klaar met haar MBO-4 opleiding) onder druk te staan. (*casus aangedragen door Valente, voorheen Federatie Opvang*, november 2019)

**Vaish** (24) groeide op in verschillende pleeg-, logeer-, kinder- en gezinshuizen. Op haar achttiende moest ze dat type zorg verlaten. Ze trok in bij haar moeder, maar dat werd geen succes. Niet veel later stond ze op straat. Ze sliep bij mensen die ze kende via haar werk of via het logeershuis. Uiteindelijk kon Vaish terecht in een begeleid wonen traject van het Leger des Heils. Ze denkt er nu over om een opleiding te gaan volgen. (*Trouw*, 12 februari 2020)

**Max** (60) emigreerde 10 jaar geleden naar België, mee met het bedrijf van zijn werkgever. Het bedrijf ging failliet. Bij terugkeer naar Nederland stond hij met lege handen: geen inschrijving, geen adres en geen zicht op een betaalbare woning. Met zijn ernstig gehandicapte vrouw en autistische zoon sliep hij zes jaar afwisselend in vakantieparken en in hun auto. De maatschappelijke opvang in Utrecht schoot uiteindelijk – tegen de regels in – te hulp. Het gezin heeft inmiddels een huis en Max werkt bij de Utrechtse nachtopvang. (*Max deelde zijn verhaal tijdens de expertmeeting RVS op 6 november 2019*)

**Szymon** (35) komt uit Polen. Hij is dakloos, werkloos en verslaafd aan alcohol. Bij de nachtopvang kan hij niet aankloppen, want daarvoor moet je bij een

gemeente als dakloze geregistreerd staan. Bij de verslavingszorg evenmin, want daarvoor moet je verzekerd zijn. Szymon wordt nu begeleid door een ervaringsdeskundige en maatschappelijk werker van Stichting Barka. Het hoofddoel: terugkeer naar Polen. (*De Volkskrant*, 21 oktober 2019)

De wereld van **Arjan** stortte in na de zelfmoord van zijn dochter. Hij stopte met werken, zijn relatie liep op de klippen en Arjan trok zich terug. Hij begon teveel te drinken en raakte verslaafd. Arjan werd op straat gezet. Hij slaapt nu meestal in portieken, onder bruggen en soms bij een kennis op de bank. In de winter maakt hij gebruik van de nachtopvang. Inmiddels heeft hij zijn draai gevonden in zijn nieuwe leven. Hij wil niet meer geholpen worden. Zonder zijn dochter kan hij eigenlijk niet leven. De verslaving biedt de verdoving die hij nodig heeft. Ach, en als mensen last van hem hebben, dan zoekt hij wel weer een nieuwe plek. (*casus gedeeld uit rondgang langs opvangorganisaties i.h.k.v. Meerjarenagenda MO/BW*)

## 1.1 Een zorgelijke stijging van het aantal daklozen in Nederland

De laatste tien jaar is het aantal geschatte daklozen in Nederland volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) meer dan verdubbeld: van 17.800 in 2009 tot 39.300 duizend in 2018. Onder jongeren en daklozen met een niet-westerse migratieachtergrond is de stijging het grootst (CBS 2019b). De actuele voorbeelden laten zien dat achter deze cijfers veel verschillende persoonlijke verhalen schuilgaan. En dat er vaak geen reguliere oplossingen zijn. Meestal past de hulpvraag niet binnen de reguliere hulpverlening aan daklozen, bijvoorbeeld bij schulden, gezinsproblemen of toegang tot sociale voorzieningen en de gezondheidszorg. Andere mensen hebben mogelijk geen professionele zorg nodig, maar kunnen om verschillende redenen niet aan een huis komen. De voorbeelden laten daarnaast zien dat dakloosheid raakt aan vraagstukken van schulden, armoede, zelfredzaamheid, gezondheid en ontregeld gedrag en dat er veel verschillende partijen bij dakloosheid betrokken zijn. Dit maakt van dakloosheid een complex maatschappelijk vraagstuk dat de definitie 'geen woning hebbend' ver overstijgt.

De stijging van het aantal geschatte daklozen is zorgelijk, want dakloosheid versterkt en veroorzaakt groot persoonlijk leed en hoge maatschappelijke kosten. Bovendien heeft het stelsel van sociale voorzieningen op deze diverse groep daklozen geen goed antwoord. Sterker nog: de sociale en medische zorg aan deze groep schiet tekort (Verheul et al. 2020). Staatssecretaris Paul Blokhuis van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) schrok dan ook van de verdubbeling van het aantal daklozen in Nederland: "Dit is een trend die we absoluut moeten keren. Ik wil de komende tijd precies te weten komen wat deze stijging heeft veroorzaakt, zodat we hier samen met gemeenten, woningcorporaties, opvangorganisaties en andere ministeries mee aan de slag kunnen." (Twitter, 22 augustus 2019).

Het Kabinet wil in het voorjaar van 2020 met een overkoepelend plan komen om dakloosheid terug te dringen (TK 29325, nr. 103).<sup>1</sup>

De zorgen worden breed gedeeld in de maatschappij, getuige brandbrieven van het Leger des Heils, de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman, de Federatie Opvang en RIBW Alliantie (inmiddels: Valente), de G4 en de VNG, de Nederlandse Straatdokters Groep (NSG) en Stichting Werkplaats COMO in het najaar van 2019: allemaal deden ze een beroep op de landelijke politiek om in actie te komen. Daarnaast zijn er veel vernieuwende initiatieven om dakloosheid anders aan te pakken en maatwerk te leveren passend bij de hulpvraag.<sup>2</sup> Belangrijk is het om te constateren dat er op dit moment behalve zorgen en een gedeeld gevoel van urgentie ook veel ambitie en energie bestaat om dakloosheid te voorkomen en te verminderen. Dat is positief.

#### Zorgen over dakloosheid zijn niet nieuw

Zo'n vijftien jaar geleden waren er naar schatting 35.000 daklozen, en zeker zoveel mensen die dakloos dreigden te worden (VNG 2007). Verschillende betrokken partijen verenigden zich onder coördinatie van het Ministerie van VWS in het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang (2006). Vanuit de vier grote gemeenten werd de aanpak al snel uitgebreid naar alle centrumgemeenten onder de naam Stedelijk Kompas (2008-2014). Met als doel een betere opvang en zorg voor daklozen én minder overlast door daklozen.

Een stedelijk (of regionaal) kompas was een gezamenlijk plan van gemeenten, zorgkantoor, woningcorporatie, zorgaanbieder en overige belanghebbenden om alle daklozen in die gemeenten in beeld te krijgen en een passend ondersteuningstraject aan te bieden. Daarnaast moest binnen vijf jaar voor 60% van de mensen huisvesting gerealiseerd zijn (VNG 2007). Dat was op zich niet nieuw (Trimbos 2010) maar de extra middelen, politieke aandacht en regie gaven wel een positieve impuls voor betere ketensamenwerking en meer van draagvlak voor beleid op het terrein van dakloosheid (Trimbos 2014a; Trimbos 2014b). Een belangrijke les uit deze periode is dat het helpt om een gezamenlijk 'frame' te hebben van waaruit actie ondernomen wordt (Trimbos 2014a).

Het Stedelijk Kompas heeft gezorgd voor een gedeeld besef dat daklozen bescherming en zorg van de overheid nodig hebben in plaats van dat ze zichzelf maar moeten zien te redden. Het idee van "eigen schuld, dikke bult" ging niet langer op. Dit besef, en de concretisering daarvan in de geboden ondersteuningstrajecten, is inspirerend als we kijken naar het vraagstuk van dakloosheid anno 2020. Daarbij moet meteen de kanttekening gemaakt worden dat de krapte op de woningmarkt veel groter is geworden ten opzichte van de periode van de Stedelijke Kompassen.

<sup>1</sup> De politieke urgentie wordt overigens breder gedeeld, zie bijvoorbeeld ook het actieplan van GroenLinks: <https://groenlinks.nl/nieuws/groenlinks-presenteert-actieplan-voor-opvang-dak-en-thuislozen>

<sup>2</sup> Zie ook het inspiratiedossier op pagina 35

## 1.2 Adviesvraag aan de RVS

Staatssecretaris Blokhuis van VWS heeft de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) gevraagd om een advies uit te brengen met een focus op preventie van dakloosheid. De adviesvraag luidt: *“Wat is nodig om dakloosheid fors te verminderen (waaronder: via preventie), waarbij de doelstelling is om mensen zoveel mogelijk in een eigen passende woonplek te begeleiden, een periode in de opvang bij voorkeur over te slaan en maximaal 3 maanden te laten duren?”*

Daarbij wordt specifiek aandacht gevraagd voor de onderliggende oorzaken van dakloosheid en een verklaring voor de stijging (als nadere duiding van de cijfers van het CBS), met name onder mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Het advies van de RVS moet richtinggevend zijn voor een beleid dat dakloosheid in de toekomst structureel voorkomt en vermindert. Het advies zou handelingsperspectieven op de middellange termijn moeten bieden aan Rijk, gemeenten, woningcorporaties, maatschappelijke (opvang)organisaties, professionals, private partijen en bedrijfsleven, ervaringsdeskundigen, onderwijsinstanties en eventuele andere relevante stakeholders. Met voldoende aandacht voor de rol die lokale spelers kunnen vervullen in het voorkomen van (terugval in) dakloosheid.

**In afstemming met VWS heeft de RVS op 6 november 2019 een eerste expertmeeting georganiseerd over maatregelen op de korte termijn. Daar bleek meteen hoeveel kennis er al is over de oorzaken van dakloosheid en mogelijke oplossingsrichtingen. En hoezeer de urgentie gevoeld werd. Ruim 40 experts en ervaringsdeskundigen waren bereid om hun agenda leeg te maken om op zeer korte termijn over dakloosheid in gesprek te gaan. Het verslag van de bijeenkomst is [hier te lezen](#). De RVS heeft de opbrengsten van deze bijeenkomst en dit netwerk van experts ook benut voor de totstandkoming van dit advies.**

## 1.3 Focus en opbouw van dit advies

De RVS adviseert regering en parlement op het snijvlak van volksgezondheid & samenleving. De Raad wil in een veranderende samenleving perspectief bieden op het zorgen van & voor morgen. Dat doen we de komende jaren aan de hand van vijf maatschappelijke opgaven. De stijging van het aantal daklozen in Nederland raakt aan twee ervan: de toenemende ongelijkheid in de samenleving en het vraagstuk van schurende stelsels waardoor mensen tussen wal en schip vallen (Werkagenda 2020-2024 RVS 2020).



De centrale vraagstelling van dit advies is:

## ↳ Hoe kan dakloosheid in Nederland voorkomen en verminderd worden door preventie, opvang, begeleiding en ondersteuning anders te organiseren?

**Hoofdstuk 2** gaat dieper in op wie dakloos zijn en hoe zij dakloos zijn geworden. Dat schetsen we aan de hand van vier routes naar dakloosheid. Deze routes bieden concrete aanknopingspunten om dakloosheid te voorkomen en te verminderen.

Om dakloosheid structureel te voorkomen is echter ook de context van belang: zowel die van mensen als van systemen. Daarom staan we in **hoofdstuk 3** stil bij dakloosheid als extreme vorm van sociale uitsluiting en bij het complexe speelveld van betrokken partijen.

Een **inspiratiedossier** vol veelbelovende interventies uit binnen- en buitenland en gericht op preventie vormt een intermezzo in het advies.

In **hoofdstuk 4** adviseert de Raad het bestaande recht op huisvesting te omarmen als leidend principe voor alle betrokken spelers. Vervolgens presenteert de RVS drie aanknopingspunten voor een structureel andere aanpak van dakloosheid: een bufferzone aan de onderkant van de woningmarkt, het doorbreken van routes naar dakloosheid en het tegengaan van processen van sociale uitsluiting. Tot slot komt aan bod hoe de betrokken partijen hieraan kunnen bijdragen.

**Hoofdstuk 5** sluit af met een actieagenda waarin we een blik op de toekomst werpen: welke veranderingen kunnen vanuit het recht op huisvesting in gang worden gezet en welke acties horen daarbij?

## 2 Analyse: routes naar dakloosheid

### 2.1 Hoeveel daklozen zijn er?

Het CBS maakt een schatting van het aantal 'feitelijk daklozen'. Dit zijn personen van 18 jaar en ouder zonder vaste verblijfplaats die slapen:

- in de open lucht, zoals in overdekte openbare ruimten, portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto;
- binnen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang;
- op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie.

Dat zijn er volgens het CBS bijna 40.000. Dit aantal is een schatting op basis van drie personenregisters.<sup>3</sup> Daklozen die geen verblijfsvergunning hebben worden daarbij niet meegeteld. Net als mensen die in 24-uursvoorzieningen van de maatschappelijke opvang verblijven, de zogenaamd 'residentieel daklozen' (CBS 2019b). Tenslotte is er nog een groep burgers van wie de verblijfplaats onbekend is.<sup>4</sup> De verwachting is daarom dat het daadwerkelijke aantal daklozen in Nederland hoger is.

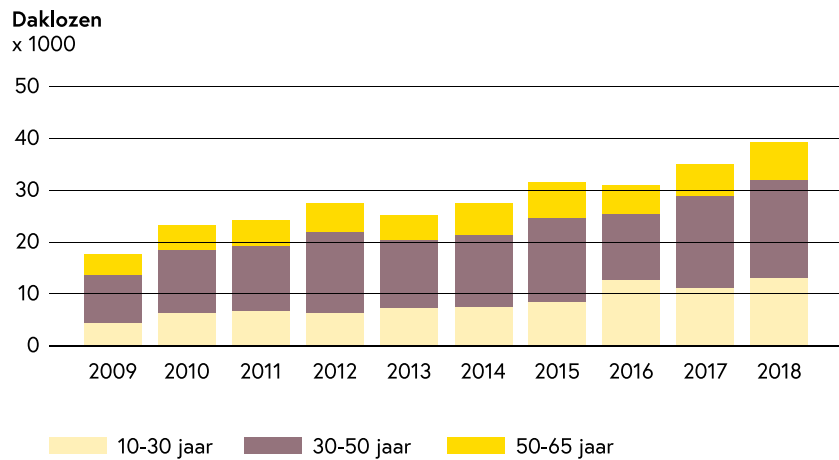
(Zie tabel op volgende pagina)

### 2.2 Wie zijn dakloos?

#### Dé dakloze bestaat niet

Het clichébeeld van 'de zwerver met verweerd uiterlijk, lange baard en een stevige alcohol- of heroïneverslaving' is aan vernieuwing toe. De diversiteit van problemen waar daklozen mee kampen ligt anno 2020 genuanceerder. Daklozen zijn dan ook veel

- <sup>3</sup> Het CBS gebruikt informatie uit een register met daklozen die een uitkering ontvangen in het kader van de Wet Werk en Bijstand (WWB), een register met daklozen die volgens de Basisregistratie Personen (BRP) ingeschreven staan op een adres voor laagdrempelige opvang voor dak- en thuislozen; en een selectie van daklozen die gebruik maakten van Het Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem (LADIS). <https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/bedrijven/onderzoek/lopend/daklozen><https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/bedrijven/onderzoek/lopend/daklozen>
- <sup>4</sup> Zie: <https://demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/aantal-spookburgers-loopt-op-tot-ruim-een-half-miljoen>. Voor de bijbehorende uitzending zijn in 2019 recente cijfers bij het CBS opgevraagd. Ze spreken van ruim 500.000 personen waarvan geen adres geregistreerd staat. De verwachting is dat ten minste een deel van deze 'spookburgers' dakloos is. Het laatst verschenen rapport van het CBS over personen met status VWO (vertrokken onbekend waarheen) komt uit 2011. Op 1 januari 2011 werden er 380.000 mensen met VOW status. In de statistieken van de jaren daarvoor was te zien dat ruim de helft van deze groep binnen twee jaar weer 'terugkeerde' in de gemeentelijke basisadministratie (nu Basisregistratie Personen) (zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/artikelen/nieuws/2011/47/jaarlijks-65-duizend-inwoners-kwijt>).



1. Bron: CBS, SIVZ

minder herkenbaar dan het clichébeeld doet vermoeden. Dat betekent echter niet dat iedereen in gelijke mate risico loopt om dakloos te raken (van Straaten 2020). Er zijn wel degelijk kenmerken te noemen die over de gehele groep vaker dan gemiddeld voorkomen. Zoals kwetsbaarheid op het gebied van gezondheid (bijvoorbeeld een verstandelijke beperking, psychische problemen of verslaving) en bestaanszekerheid (bijvoorbeeld armoede of schulden). En ook de groep met forse gedragsproblematiek en neiging tot zorgmijding blijft deel uitmaken van de populatie daklozen in Nederland.

### 'Nieuwe' daklozen

In 2013 signaleerde de maatschappelijke opvang van de Nederlandse centrumgemeenten een toename van 71% zogenaamde nieuwe daklozen: mensen met ernstige problemen op verschillende gebieden, maar zonder psychische problemen of verslavingsproblematiek (Trimbos 2015). Deze groep daklozen bestaat onder andere uit gezinnen die uit huis gezet zijn vanwege huurschulden of overlast; ouderen die niet terecht kunnen in een passende woonvorm; mensen die een institutie (zoals detentie of intramurale GGZ) verlaten en nog geen onderdak hebben; ZZP'ers die in een financiële vrije val terecht zijn gekomen; en mensen die na een scheiding geen nieuwe huisvesting vinden (G4 USER 2019; Trimbos 2015; VNG 2019a). Vaak duurt het een lange tijd voordat zij aankloppen bij de opvang. Daardoor duurt het ook lang voordat zij als dakloos worden gezien (CBS 2019a).

### Dreigend daklozen

Dreigend daklozen zijn nog lastiger in beeld te brengen dan mensen die al dakloos zijn. Dat komt allereerst omdat onduidelijk is wie er om welke reden als 'dreigend dakloos' wordt gezien. In de tijd van de Stedelijke Kompassen definieerde het Trimbos Instituut dreigend daklozen als volgt: "Het gaat om een groep mensen met meervoudige problematiek, die sociaal kwetsbaar zijn en onvoldoende zelfredzaam. Bij deze groep spelen langdurige zorgafhankelijkheid als gevolg van een combinatie van factoren, zoals psychiatrische problemen, ernstige psychosociale problemen, verslavingsproblemen,

(draaideur)criminaliteit, zorgmijding en problemen op andere leefgebieden een rol." (Trimbos 2010, p.18). Het gaat met andere woorden om mensen die zich in een precare leefsituatie bevinden op meerdere levensterreinen tegelijk: gezondheid, inkomen en sociaal netwerk. Dit type dreigende dakloosheid is lastig in cijfers te vatten, maar wel heel relevant als het gaat om het voorkomen van dakloosheid.

Geschat wordt daarnaast dat minimaal 55.000 mensen in Nederland op een camping of vakantiepark wonen, deels vanwege tekorten aan reguliere betaalbare huisvesting (VNG/Platform 31 2019; Platform 31 2018c). Hun woonsituatie is precair, alleen al vanwege het feit dat vakantieparken in principe niet permanent bewoond mogen worden, waardoor een deel van hen elk moment hun zelfgeorganiseerde dak boven het hoofd kan verliezen.

### Jong en migratieachtergrond

Opvallend aan de cijfers is de grote stijging van jonge daklozen – drie keer zoveel als in 2009. Dat zijn bijvoorbeeld jongeren die niet langer op jeugdhulp kunnen rekenen door het bereiken van de leeftijdsgrens van 18 jaar en na vertrek uit een instelling of pleeggezin tussen wal en schip vallen (Wolf et al. 2015).<sup>5</sup> Daarnaast valt op dat ruim de helft van het aantal geschatte daklozen een niet-westerse migratieachtergrond heeft (CBS 2019b). Het gaat om mensen die over een geldige verblijfstitel beschikken. Hierbij worden eerste en tweede generatie migranten meegeteld. Illegale daklozen worden zoals gezegd niet meegeteld. Het aantal daklozen met een westerse migratieachtergrond wordt op 4100 geschat, waarvan 2500 tot 3000 daklozen afkomstig zouden zijn uit Midden- en Oost-Europa (CBS 2019b; Barka 2019).

Daklozen 2018 (x 1000)	Niet-Westerse achtergrond	Nederlandse achtergrond	Westerse Achtergrond
Man	15,6	14,2	3,2
Vrouw	2,8	2,7	0,8
18 tot 30 jaar	7,1	4,5	1,1
30 tot 50 jaar	8,8	8,5	1,9
50 tot 65 jaar	2,4	4	1,1
4 grootse gemeenten	9,4	3,9	1,3
Overige gemeenten	8,9	13	2,8

2. Bron: CBS, 2019

<sup>5</sup> Zie ook het [advies Leeftijdsgrenzen](#) (RVS 2018).

### Slechte gezondheid

De gezondheidstoestand van daklozen is over het algemeen zorgwekkend. Zij gaan vaak pas naar de dokter wanneer het echt niet anders kan, zo blijkt uit onderzoek. Bij daklozen worden vooral huidaanandoeningen, luchtweginfecties, nek-, rug- en gewrichtspijn, gebitsproblemen, voet- en loopproblemen gezien. Verslaving en gebruik van verdoovende middelen komt onder daklozen ook bovengemiddeld vaak voor (van Laere, Sloekers & van den Muijsenbergh 2017). Daarnaast heeft een relatief groot aantal daklozen te maken gehad met GGZ-problematiek (CBS 2018) en heeft zo'n 25 à 30% van de daklozen een licht verstandelijke beperking (van Laere, Sloekers & van den Muijsenbergh 2017). Deze laatste schatting geldt ook voor jongere daklozen (Movisie 2017; Smulders et al. 2018). Van hen is bovendien bekend dat 60% jeugdzorg heeft (gehad) en dat bij een kwart tot een derde in het verleden ondertoezichtstelling is uitgesproken. Bijna de helft is al in aanraking geweest met justitie (Smulders et al. 2018) en 40% heeft te maken met ernstige of langdurige psychische problematiek (Movisie 2017; Movisie 2019).

### Sterfte onder daklozen

Daklozen hebben een sterk verhoogd risico om vroegtijdig te overlijden (Fazel et al. 2008). Van 364 bezoekers van de GGD-straatdokterpraktijk in Amsterdam was tien jaar later een vijfde overleden op de gemiddelde leeftijd van 55 jaar en was het sterfterisico 6 keer hoger bij dakloze mannen en 13 keer hoger bij dakloze vrouwen ten opzichte van wonende Amsterdammers (van Laere 2009). In Rotterdam was de levensverwachting van dakloze mannen op 30-jarige leeftijd 11 jaar lager dan in de algemene bevolking, die van dakloze vrouwen was bijna 16 jaar lager (Sloekers et al. 2018). Doodsoorzaken waren vooral ongelukken, moord, zelfmoord, intoxicatie, psychiatrische stoornis, aids, cirrose, hart- en vaatziekten en kanker. Internationaal liggen de cijfers voor sterfte rond de 12 keer hoger voor dakloze mannen en 18 keer hoger voor dakloze vrouwen (Aldridge et al. 2017).

## 2.3 Hoe worden mensen dakloos?

Het is lastig om precies inzicht te krijgen in het moment dat mensen het dak boven hun hoofd verliezen of opgeven: wat is de druppel en wie zijn daarbij betrokken? In verschillende onderzoeken wordt gekeken naar waar mensen woonden voordat ze dakloos werden (Wolf et al. 2015; van Everdingen 2017; Boesveldt 2019a; Boesveldt 2019b) maar dat is eerder uitzondering dan regel. En in onderzoek naar zwerfjongeren is bijvoorbeeld nog maar weinig aandacht voor de rol van hun naasten en verwanten (van Doorn 2019).

Wat wel duidelijk is, is dat bijna niemand 'ineens' dakloos wordt. Aan dakloosheid gaat vaak een (jarenlange) opeenstapeling van problemen vooraf (van Doorn 2002; CBS 2018; CBS 2019a; Altena, Oliemeulen & Wolf 2010). Dat zijn problemen van mensen zelf en hun directe omgeving, maar ook meer structurele, maatschappelijke ontwikkelingen spelen een rol (Trimbos 2019). Beiden brengen we hier in beeld.

We schetsen aan de hand van vier routes hoe mensen dakloos kunnen worden. Soms zijn verschillende routes tegelijkertijd aan de orde. In de routes komen oorzaken voor

dakloosheid aan bod die (voormalig) daklozen, experts en onderzoekers het meest noemen. Het onderscheid in routes helpt om gericht te kunnen adviseren over het voorkomen en verminderen van dakloosheid.

### Route 1: verlies van huisvesting na een ingrijpende gebeurtenis, zoals een relatiebreuk of baanverlies

(Voormalig) daklozen zelf noemen conflicten of breuken in persoonlijke relaties als belangrijke aanleiding voor dakloosheid. Jongeren benoemen dit zelfs als oorzaak nummer één (Wolf et al. 2015). Na een scheiding, baanverlies of overlijden van een naaste is er vaak minder geld te besteden, of er kunnen zogenaamde aanpassings-schulden zijn ontstaan (De Greef 1992). Deze mensen zoeken bovendien huisvesting in een segment van de woningmarkt waar grote krapte is: het woningaanbod voor eenpersoonshuishoudens in de onderste, betaalbare trede van de markt. Koopwoningen en particuliere huurhuizen zijn te duur, en wachtlijsten voor sociale huur zijn voor hen erg lang, onder andere door de grote hoeveelheid doelgroepen die in dit segment van de woningmarkt moeten worden gehuisvest (VNG 2019b).

Het gevolg is dat mensen tijdelijk bij vrienden of familie logeren, in een vakantie-woning of bedrijfspand slapen, en daarna pas bij de maatschappelijke opvang aankloppen (van Straaten et al. 2016). Het CBS meldt dat life events als scheidingen en baanverlies niet veelvuldig voorkomen *recent* (twee jaar) voordat men dakloos wordt (CBS 2019b). Dat is logisch als je bedenkt dat mensen zich in de eerste periode na zo'n *life event* dus nog zelf weten te redden, en daarna pas aankloppen om hulp. Daarom is het lastig om goed zicht te krijgen op deze route. We kunnen wel vaststellen dat mensen die via deze route dakloos worden deel uitmaken van een grotere groep woningzoekenden in Nederland: de zogenaamde spoedzoekers.

#### Spoedzoekers

Geschat wordt dat maar liefst 10% van de Nederlandse bevolking bestaat uit 'spoedzoekers' (Platform Opnieuw Thuis, VNG, Aedes & G32 2017; Platform 31 2019). Dat zijn woningzoekenden die niet in aanmerking komen voor een urgentiestatus, maar wel op korte termijn woonruimte zoeken (Platform 31 2018a; RIGO 2019), net als de hierboven beschreven mensen die een woning zoeken na een life event. Maar ook arbeidsmigranten, studenten, statushouders en starters kunnen spoedzoekers zijn (Platform31 & Expertisecentrum Flexwonen 2019). Ook voor hen zijn de wachtlijsten voor een sociale huurwoning lang – van minder dan 4 jaar in de Achterhoek en Limburg tot 9 jaar in Amsterdam en Utrecht (RIGO 2019) – en de actieve zoektijd is dat ook: 28 maanden voor een eengezinswoning tot 22 maanden voor een appartement (Ministerie BZK 2018). Deze wacht- en zoektijden blijven verder oplopen (RIGO 2019). Deze groep spoedzoekers wordt bovendien nog verder weggeduwd van het woningaanbod door een stijging van het aantal toewijzingen met urgentie (Ministerie BZK 2019).

Rijk, gemeenten en woningcorporaties hebben op dit moment (nog) geen antwoord op deze enorme hoeveelheid spoedzoekers. Dit is een structurele uitdaging voor de Nederlandse volkshuisvesting en woningmarkt.

### Route 2: geen onderdak na het verlaten van een instelling

Na uitstroom uit een instelling, zoals een gevangenis, psychiatrisch ziekenhuis, verslavingskliniek, beschermde woonvoorziening of jeugdzorginstelling, kan lang niet iedereen rekenen op een woning om van daaruit weer een bestaan op te bouwen. Op papier is deze overgang goed geregeld, en er wordt zeker gepleit voor een warme overdracht met goede zorg en begeleiding, maar in de praktijk loopt het geregeld mis (Boesveldt 2019a; Wensveen et al. 2016).

#### Na detentie

In Nederland is de zoektocht naar woonruimte na detentie een verantwoordelijkheid van de gedetineerde zelf. Het gevangeniswezen faciliteert de gedetineerde bij diens zoektocht, en de betrokken gemeente spant zich in voor het verlenen van tijdelijk passend onderdak. Dit kan overigens ook bij de maatschappelijke opvang zijn (DJI 2020). Nederlandse studies duiden aan dat 10 tot 23 procent van de gedetineerden in Nederland voorafgaand aan detentie dakloos was (van den Braak et al. 2003; van Galen et al. 1998 in Wensveen 2020). Na detentie kan dit percentage oplopen tot 66%, afhankelijk van de breedte van de definitie van dakloosheid (Wensveen 2020). Opmerkelijk is dat bijna de helft van de gedetineerden de gevraagde hulp bij huisvesting niet krijgt. Dit terwijl het duidelijk is dat die hulp zowel dakloosheid als recidive kan voorkomen (Wensveen 2020). Bovendien zit ruim 75% van de gedetineerden een straf van minder dan drie maanden uit (RSJ 2018). Het is van belang om te zorgen dat mensen in die relatief korte periode hun huis niet kwijtraken. Huisbewaring (tijdelijke onderhuur) zou de oplossing kunnen zijn, of het doorbetalen van de vaste lasten door de gemeente vanuit de bijzondere bijstand.

#### Terugval in dakloosheid na zorgverblijf

Vaak wordt gewezen naar de ambulantisering van de GGZ als een van de oorzaken van het grotere aantal daklozen. Een hardnekkige aanname is dat mensen met verward gedrag vroeger in een instelling verbleven, en door de ambulantisering nu op straat problemen veroorzaken. Het Trimbos Instituut heeft deze aanname in 2016 onderzocht en geconcludeerd dat er geen verband is tussen ambulantisering en het aantal meldingen van incidenten met personen met verward gedrag. Tegelijkertijd signaleerden de onderzoekers dat de prevalentie van mensen met psychische problematiek in de maatschappelijke opvang hoog bleef (Trimbos 2016).

Het blijft dus van belang om vroegtijdig psychische problemen in kaart te brengen om inzicht te krijgen in hoe en waarom mensen dakloos worden. De afbouw van klinische bedden en beschermd wonen ging gepaard met meer ambulante ondersteuning. Met name voor jongvolwassen en oudere cliënten uit de psychiatrie en verstandelijke gehandicaptenzorg zonder een ondersteunend netwerk, heeft dit verkeerd uitgedrukt. Het zelfstandig wonen blijkt voor hen vaak een brug te ver, waardoor er overlast en schulden kunnen ontstaan met dakloosheid als mogelijk gevolg (G4 User 2019).

Het lukt daarnaast niet altijd om terugval in dakloosheid te voorkomen na uitstroom uit maatschappelijke opvang of beschermd wonen (G4 Rekenkamers 2018; Boesveldt 2019a; van Everdingen 2016). Sommige mensen stromen uit naar een plek om zelfstandig te wonen, maar maken daar om meerdere redenen een valse start. Bijvoorbeeld

als budgetbeheer en begeleiding bij financiële administratie stopt op het moment dat mensen uitstromen. Zeker als er sprake is van een verslaving blijkt dat ex-daklozen het lastig vinden om hun financiën goed op orde te houden en niet opnieuw schulden te maken (Boesveldt 2019a). Veel feitelijk daklozen zijn het zelfstandig wonen dan ook ontwend en moeten opnieuw leren wat het bijvoorbeeld betekent om een goede buur te zijn (Al Shamma, Dries & Wolf 2018).

#### Gebrek aan nazorg

Een algemeen probleem bij de overgang vanuit een instelling is een gebrek aan een zogenaamde waakvlamprocedure: een laagdrempelig, weinig intensief contact tussen de voormalig dakloze en diens hulpverlener(s), waarmee langdurig vinger aan de pols gehouden wordt. Boesveldt (2019) concludeert dat de ambulante hulpverlening na uitstroom uit een instelling vaak sneller stopt dan wenselijk is, gegeven de blijvende hulpvragen van voormalig daklozen. Ten tijde van terugval in dakloosheid blijkt hulpverlening namelijk vaak al gestopt. Of het nu lichte of juist intensievere hulpverlening betreft: op het moment van uitstroom is de hulpvraag vaak nog niet helder genoeg, wat later voor problemen kan zorgen. Ook is het niet vanzelfsprekend dat relevante hulpbronnen zoals GGZ of begeleiding bij financiën goed en langdurig zijn aangehaakt op het moment van uitstroom. Ten slotte is de aandacht voor het weer opbouwen van een sociaal netwerk en het toewerken naar een zinvolle dagbesteding na uitstroom nog voor verbetering vatbaar. Zo zegt meer dan de helft van de respondenten in het onderzoek geen zinvolle dagbesteding te hebben, maar dit wel te willen (Boesveldt 2019a, Boesveldt 2019b).

#### Als doorstroom of uitstroom niet mogelijk is

Een deel van de daklozen verblijft langdurig in de maatschappelijke opvang. Dat zijn de 'residentieel daklozen' (die in de schattingen niet worden meegenomen). Het probleem is hier niet dat er geen woning beschikbaar is, maar dat zelfstandig wonen voor deze mensen te hoog gegrepen is en er geen geschikte beschermde woonplek voorhanden is.

### Route 3: huisuitzetting

Een derde route naar dakloosheid is huisuitzetting. Een derde van de (voormalig) daklozen noemt huisuitzetting als oorzaak van hun dakloosheid (Wolf et al. 2015). Bij 80% van de huisuitzettingen bij corporaties gaat het om achterstallige huur. Andere oorzaken zijn het veroorzaken van overlast en illegale activiteiten (Aedes 2018). Gedurende het proces van huisuitzetting kunnen verhuurders, professionals en huurders tegenover elkaar komen te staan, posities verhard en situaties escaleren. Als dan de zelfredzaamheid van huurders overschat wordt en/of de afstemming tussen professionals tekort schiet, kan dakloosheid het gevolg zijn (Schout et al. 2014). Wellicht goed om te benadrukken dat mensen na huisuitzetting natuurlijk niet perse dakloos hoeven te worden. Een deel van hen vindt al dan niet met hulp meteen andere woonruimte, en een ander deel weet zich eerst nog een tijdje te redden bij vrienden, familie of in een geïmproviseerde woonruimte. Maar dat geldt niet voor iedereen.

### *Huisuitzettingen en schulden*

Sinds het Stedelijk Kompas (zie hoofdstuk 1) is het de ambitie om huisuitzetting door schulden te voorkomen, maar een alternatieve aanpak van schulden waarbij de woning behouden blijft en dakloosheid voorkomen wordt, komt nog lang niet overal van de grond. Steeds hoger oplopende schulden, maar ook een toenemende complexiteit in schuldenproblematiek – zoals meerdere schuldeisers – maken het een hardnekkig probleem (Eropaf 2018). Cijfers van het Nibud (2019) maken duidelijk dat de helft van de huurders in Nederland moeite ondervindt om rond te komen en dat bijna 30% kampt met betalingsachterstanden. Een kwart van de huurders, oftewel 800.000 huishoudens, heeft te weinig middelen om in hun levensonderhoud te voorzien. Dit betreft met name mensen die in een sociale huurwoning wonen, alleenstaanden en huurders tussen de 25 en 45 jaar (Nibud 2019). Dat maakt hun woonsituatie in financiële zin permanent kwetsbaar en het risico op huisuitzetting reëel. Bovendien is het juist deze groep die bovengemiddeld gebruik maakt van inkomens- en toeslagenregelingen van de overheid (Actal 2014). Met alle risico's van dien: één foutje kan leiden tot terugvordering door de overheid als preferente schuldeiser. Terugbetalen lukt vaak niet, en dan kunnen schulden zomaar snel oplopen (RVS 2017).

### *Cijfers over huisuitzettingen*

De cijfers van de laatste jaren tonen een landelijke daling van het aantal huisuitzettingen. In 2018 waren er bij de woningcorporaties nog 3.000 huisuitzettingen te noteren, een daling van 19% ten aanzien van 2017 en het vijfde opeenvolgende jaar waarin er een daling was (Aedes 2019). Dat is absoluut een positieve trend. Echter, deze cijfers verdienen om meerdere redenen nuance. Het gaat om geregistreerde huisuitzettingen waarbij een kantonrechter en een deurwaarder in actie moesten komen om tot een ontruimingsvonnis te komen. In 2018 zijn 1.600 huishoudens zelf vertrokken bij de dreiging van hoger oplopende kosten omwille van huisuitzetting. Daarvan leverden 1.100 simpelweg de sleutel in en 500 woningen werden verlaten zonder enig bericht (Eropaf 2018). In feite is dan geen sprake van huisuitzetting, maar huisverlating. Dit is wel degelijk een relevante groep als het gaat om voorkomen van dakloosheid, al is het maar omdat onbekend is waar deze mensen terecht komen en ze daarmee als 'dreigend of potentieel daklozen' kunnen worden aangemerkt.

In de particuliere sector is het daarnaast niet ongebruikelijk dat men het huis moet verlaten vanwege huurachterstand zonder dat daar een deurwaarder – en dus registratie – aan te pas komt (G4 User 2019). Deze huisuitzettingen worden nergens vastgelegd, noch is bekend waar de mensen die het betreft daarna terecht komen. Ook hier zal dakloosheid mogelijk dreigen.

### **Route 4: remigratie**

Een onderbelichte route naar dakloosheid is remigratie (Nationale Ombudsman 2019). De laatste vijftien jaar emigreren jaarlijks gemiddeld 40.000 Nederlanders. Ongeveer de helft daarvan keert binnen twee jaar terug naar Nederland (CBS Statline 2020; CBS 2020). Na terugkeer is het verwerven van bestaanszekerheid niet altijd vanzelfsprekend. Men heeft geen adres meer en kan door de krapte op de woningmarkt niet altijd zomaar een woning vinden. Dit speelt wederom vooral aan de onderkant van de woningmarkt. Ook hebben mensen door hun buitenlandverblijf nog geen of

weinig wachttijd voor een sociale huurwoning opgebouwd en zonder nieuw adres is ook herregistratie geen optie. Bovendien maken mensen regelmatig fouten in het stopzetten of afmelden van voorzieningen bij vertrek, waardoor ze in hun afwezigheid schulden opbouwen. Bij terugkeer draagt men hier de onvoorziene gevolgen van. Opgeteld loopt een deel van de remigranten op zijn minst het risico om bij terugkeer dakloos te raken (van Everdingen 2017; Boesveldt 2019b). Dit is dus een route om in het oog te houden, bijvoorbeeld bij mensen met Nederlands paspoort die terugkeren naar aanleiding van de Brexit.

## **2.4 Tussenconclusie**

Er is niet alleen sprake van een steeds grotere, maar ook van een steeds meer diverse groep daklozen in Nederland. Zij kunnen via verschillende routes dakloos raken. Elk van de vier beschreven routes biedt concrete aanknopingspunten voor verbeteringen voor preventie en vermindering van dakloosheid. Opvallend is de stijging van het aantal dakloze jongeren en het aantal daklozen met een migratieachtergrond. De routes bieden daarvoor nog geen afdoende verklaring. In het volgende hoofdstuk plaatsen we dakloosheid daarom in een bredere context: we kijken naar processen van sociale uitsluiting en naar institutionele mechanismen die juist deze kwetsbare mensen naar de rand van de samenleving duwen.

## 3 Achtergrond: dakloosheid in een bredere context

### 3.1 Dakloosheid en processen van sociale uitsluiting

Het lijkt logisch: als er vier duidelijke routes naar dakloosheid zijn, dan zijn er vast ook vier duidelijke oplossingsrichtingen. Dat ligt in de praktijk genuanceerder, omdat er nog een aantal achterliggende factoren meespelen in de verklaring van (de stijging van) dakloosheid. Wat gaat er aan de routes vooraf? Daar gaat dit hoofdstuk dieper op in. We maken onderscheid tussen persoonlijke factoren en institutionele factoren. Aan de hand daarvan plaatsen we de stijging van het aantal daklozen sinds 2009 in een bredere maatschappelijke context.

#### Wat gaat er aan de routes vooraf: persoonlijke context

##### *Bestaansonzekerheid en gezondheidsproblemen*

Bestaans(on)zekerheid is een belangrijke voorspeller van dakloosheid. Concreet: wegvallen van inkomen, oplopende schulden, een onzekere woonsituatie, onzeker werk of werkloosheid en het ontbreken van een ondersteunend netwerk vergroten het risico op dakloosheid (van Doorn 2002; van Laere 2009; van Straaten 2016). Bijna alle hedendaagse daklozen leven al jaren op of onder de armoedegrens. Meer dan 80% van de daklozen die voorkomen in de schattingen van het CBS (2019a) leefden van een uitkering in de jaren voorafgaand aan dakloosheid. Deze groep behoort tot de 10% laagste inkomens van Nederland, met een gemiddeld persoonlijk jaarinkomen van rond de 13.000 euro (CBS, 2019a; CBS 2019c; CBS 2020). Naast bestaansonzekerheid speelt ook gezondheid een belangrijke rol (van Laere, Smit & van den Muijsenbergh 2018; Verheul et al. 2020). Daklozen hebben vaker te maken met multiproblematiek, psychische problemen of kwetsbaarheid, blootstelling aan ernstige infectieziekten en traumatisering. Verstandelijke beperking en/of psychische problemen zijn van invloed op of iemand het op eigen kracht redt in de samenleving (Wolf et al. 2015).

Bestaansonzekerheid en een gezondheidsproblemen leiden natuurlijk niet direct tot dakloosheid, maar spelen wel een belangrijke rol in processen van sociale uitsluiting, waarvan dakloosheid een extreme vorm is. Het is belangrijk om te constateren dat sociale uitsluiting een meerdimensionaal begrip is (zie kader). Gebrek aan onderdak is daarvan slechts één aspect. Sociale participatie en inbedding is een ander aspect, net als iemands eigen rol in het naleven van samenlevingswaarden. Sociale uitsluiting gaat dus ook over de mate waarin mensen deel willen en kunnen uitmaken van de gemeenschap en het gedrag dat zij én hun omgeving vertonen.

#### De dimensies van sociale uitsluiting (SCP 2011):

**Materiele deprivatie:** Een tekort op materieel gebied, zoals: niet in bezit zijn van duurzame goederen, niet regelmatig een warme maaltijd kunnen eten, het hebben van betalingsachterstanden en te weinig vermogen om onverwachte tegenslagen op te vangen.

**Toegang tot de sociale grondrechten:** Hiertoe worden het recht op gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs gerekend, maar ook een veilige woonomgeving, inkomen en gelijke behandeling.

**Sociale participatie:** Dit gaat over voldoende (kwaliteitsvolle) sociale contacten, meedoen aan sociale activiteiten en het gevoel hebben deel uit te maken van de samenleving.

**Culturele of normatieve integratie:** Dit betreft het (onvoldoende of niet) naleven van waarden, zoals delinquent gedrag, misbruik van voorzieningen en vervaging van normbesef.

#### *Risico op sociale uitsluiting*

Bijstandsontvangers vormen in Nederland de grootste risicogroep voor sociale uitsluiting. Daarbinnen zijn vooral eenoudergezinnen met minderjarige kinderen kwetsbaar (ongeveer 25% van de totale groep). Bestaansonzekerheid komt vaker voor bij mensen met een migratieachtergrond (deels zijn dat ook eenoudergezinnen, dus de cijfers overlappen). Van huishoudens met een hoofdkostwinner met een migratieachtergrond heeft meer dan een kwart een laag inkomen. Dit staat tegenover 6% van de huishoudens met een hoofdkostwinner van Nederlandse komaf. Hoofdkostwinners met een Marokkaanse migratieachtergrond vormen de grootste groep - 30% - van huishoudens met aan laag inkomen. Ook Oost-Europeanen hebben te maken met een bovengemiddeld armoederisico (CBS 2019c).

#### *Negatieve spiraal*

Wanneer sprake is van sociale uitsluiting raken mensen geïsoleerd en vervreemd van de samenleving. Hun arbeidsvermogen en zelfredzaamheid neemt af, net als de mogelijkheid tot andere vormen van sociale en maatschappelijke participatie. Dit is niet enkel bij individuen het geval, maar kan binnen een steeds complexere samenleving ook hele groepen raken, zoals mensen met weinig opleiding en inkomen, mensen met een psychische kwetsbaarheid, ouderen en migranten. Dit leidt uiteindelijk tot een proces van marginalisatie, waarbij het eigen netwerk totaal uitgeput wordt en men apathisch, isolerend en sociaal contraproductief gedrag gaat vertonen (van Delden 2019). Men komt met andere woorden in een negatieve vervreemdende sociale spiraal terecht, raakt 'uitgeburgerd', en gaat langzaam maar zeker deel uitmaken van uitsluitingsculturen (Wolf 2002).

### Kosten van sociale uitsluiting

Sociale uitsluiting is niet enkel voor het individu problematisch, maar ook voor de samenleving als geheel. De maatschappelijke kosten van sociale uitsluiting zijn hoog. Een huisuitzetting kost voor een woningcorporatie tussen de 5.000 en 10.000 euro. Een nacht in de maatschappelijke opvang zonder verdere begeleiding kost ongeveer 80 euro per persoon. De kosten van begeleid wonen na woninguitzetting bedragen ongeveer 50.000 euro per huishouden per jaar (Eropaf 2018). Ook een onderzoek van Cebeon in 2011, uitgevoerd in opdracht van het ministerie VWS, wijst uit dat voorkomen beter is dan genezen. Bij potentieel daklozen zou elke euro die wordt uitgegeven aan preventie 2,20 euro opleveren in termen van maatschappelijke baten. Oftewel, voor een groep van ongeveer 60.000 potentieel daklozen staat een kostenpost van circa 600 miljoen euro aan maatschappelijk ondersteuningsbeleid (om dakloosheid te voorkomen) tegenover 1,3 miljard euro aan maatschappelijke baten (omdat dakloosheid voorkomen wordt) (Cebeon 2011). Kortom: als men hoge maatschappelijke kosten naar aanleiding van dakloosheid wil tegengaan, is het van belang te investeren in de bestaanszekerheid van mensen. Dakloosheid voorkomen blijkt nu eenmaal goedkoper dan dakloosheid verhelpen.

### Wat gaat er aan de routes vooraf: centrifugale krachten van instituties

#### Buiten spel

Er zijn ook institutionele mechanismen die maken dat áls iemand eenmaal in een proces van sociale uitsluiting is beland, deze persoon door 'het systeem' onbedoeld nog verder naar buiten wordt geduwd, oftewel: een **centrifugale kracht** richting de marges van de samenleving. Een voorbeeld is de eerder besproken positie van het Rijk als preferent schuldeiser en het bijbehorend fraude- en incassobeleid dat tot grote schulden kan leiden (VNG 2017). Ook de focus op zelfredzaamheid vanuit overheidsbeleid is hier een voorbeeld van: instituties rekenen op een bepaalde mate van zelfredzaamheid van burgers. Maar als iemand (tijdelijk) minder zelfredzaam blijkt, kan diegene makkelijk verstrikt raken in de bijbehorende regels of eisen, of zelfs helemaal de toegang tot voorzieningen niet weten te vinden (RVS 2019, WRR 2017) – en zo buiten spel komen te staan.

Er zijn verschillende voorbeelden van regels en procedures die mensen onbedoeld dakloos maken of houden:

- Een **briefadres** geeft daklozen een ingang tot een uitkering en een zorgverzekering, en kan daarmee de eerste stap in de richting van herstel zijn. Toch worden aanvragen voor briefadressen nog regelmatig afgewezen. (Scholten et al. 2018; Trimbos 2018; Nationale Ombudsman 2019). Het weigeren van een briefadres kan een keten aan negatieve gevolgen in gang zetten, bijvoorbeeld wanneer de nodige toegang tot gezondheidszorg uitblijft.
- De **kostendelersnorm** is aan de ene kant vaak genoemd als belemmering voor verblijf bij familie en vrienden. In sommige gevallen wordt hiermee voor met name jongeren een mogelijkheid verhinderd om niet dakloos te raken (Bommeljé 2016; Non Paper Kansrijke oplossingen werkagenda 18-/18+ 2017). Het CBS (2019) geeft

aan de andere kant aan dat de invloed van de kostendelersnorm op de stijging van de totale populatie daklozen niet vastgesteld kan worden op grond van de huidige gegevens over daklozen (CBS 2019a). Hoe verhouden deze twee observaties zich tot elkaar? Een mogelijke verklaring is dat daklozen vaak best een tijdje onderdak bij vrienden of familie vinden voordat ze uiteindelijk bij de opvang aankloppen. De aard van dit onderdak is tijdelijk en de groep voor wie dit geldt, valt formeel al onder de definitie van 'feitelijk daklozen'. Dat zegt echter weinig over de mogelijkheid tot structureel inwonen bij familie of vrienden als strategie om niet dakloos te raken – en daarin zou de kostendelersnorm wel degelijk verschil kunnen maken. Of dat ook zo is, vraagt om nader onderzoek.

- De strikte **kwaliteitsregels** waaraan 'een woning' in Nederland minimaal moet voldoen, leveren weliswaar kwaliteitswoningen op, maar beperken de mogelijkheid om gebruik te maken van kleine goedkope woningen en tijdelijke creatieve woonoplossingen, bijvoorbeeld bij een relatiebreuk of werkloosheid. Daarbij spelen ook andere factoren een rol, zoals een op zich goede maar wel strikte focus op ruimtelijke ordening en de wens om mensen veilig te huisvesten in kwaliteitswoningen. Echter: het improvisatievermogen van mensen zelf wordt door de regels afgeremd in plaats van gestimuleerd (Trimbos 2015).
- Het '**zelfredzaamheidscriterium**' houdt in dat daklozen zonder psychiatrische-, verslavings- of gezondheidsproblemen geen toegang tot maatschappelijke opvang wordt verleend zolang zij zichzelf nog lijken te redden. Met andere woorden: pas als sprake is van een echte zorgvraag wordt toegang tot voorzieningen mogelijk. Dat betekent dat problemen eerst moeten verergeren voordat hulp geboden kan worden. Niet alle gemeenten zijn het met deze redenering eens, en het criterium wordt dus ook niet overal strikt gehandhaafd.
- Het werken met **verhuurdersverklaringen**<sup>6</sup> heeft geen wettelijke basis, maar is wel een geldende praktijk. Subjectieve gegevens die tussen verhuurders uitgewisseld worden, bijvoorbeeld met betrekking tot openstaande huurschulden, dreigen mensen uit een woonoplossing te houden.
- **Aanvraagtermijnen of leeftijdsgrenzen** belemmeren het tijdig starten van een voorziening (zie ook RVS 2018). Denk aan het inschrijven bij een woningcorporatie vanaf 18 jaar; de wachttijd op een CIZ-indicatie (3 maanden, en bij afwijzing is de aanvraagtermijn voor een Wmo-voorziening te lang om nog op de 18<sup>e</sup> verjaardag in te kunnen gaan – zie NON Paper knelpunten 2017); de verlaagde bijstandsuitkering voor mensen jonger dan 21 jaar of de vier weken zoektijd bij de aanvraag van een

<sup>6</sup> "Een verhuurdersverklaring is een schriftelijke mededeling van uw vorige verhuurder aan uw nieuwe verhuurder waarin staat of u in uw huurperiode bij uw vorige verhuurder bijvoorbeeld huurachterstand heeft gehad of dat u andere vormen van 'wanprestatie' heeft gepleegd, zoals onbevoegde onderverhuur, het veroorzaken van overlast of het gebruiken van de woning voor doeleinden waarvoor de woning niet bestemd is." Zie: <https://www.woonbond.nl/vraagbaak/wat-verhuurdersverklaring>.

uitkering. Dat betekent een verhoogd risico om tussen wal en schip te vallen. Sinds 2016 zijn woningcorporaties verplicht om 95% van de huurders met de laagste inkomens een woning met een lage huurprijs toe te wijzen. Dit heet het passend toewijzen. De regelgeving werd ingegeven door de wens om lage inkomens een passende lage huurprijs te geven. Daardoor zou men minder beroep doen op de huurtoeslag en betalingsachterstanden kunnen voorkomen.

- In de praktijk heeft het passend toewijzen negatieve effecten. Door het passend toewijzen heeft het grootste deel van de lage inkomens alleen toegang tot de onderste trede van de woningmarkt. Hierdoor is de vraag groter dan het aanbod. Creatieve oplossingen van mensen (bijvoorbeeld het delen van een woning met een hogere sociale huurprijs) zijn vaak niet mogelijk door de regelgeving. Bovendien loopt iemand door het vormen van een meerpersoonshuishouden het risico op een korting op de uitkering of andere toeslagen.
- Voorts heeft het passend toewijzen tot gevolg dat er een concentratie van kwetsbare huurders in wijken, buurten, straten of complexen ontstaat. Deze woningen zijn vaak van een lagere kwaliteit en staan in minder populaire buurten. Bijkomend hebben corporaties minder vrijheid om hogere inkomens te huisvesten en blijkt in de praktijk dat ze relatief weinig gebruik maken van de beleidsvrijheid die ze hebben met betrekking tot het passend toewijzen..

#### *Belemmeringen preventieve aanpak*

Opvang en begeleiding van daklozen zijn lange tijd primair ingericht voor mensen die met bijvoorbeeld verslavingsproblemen of psychische problemen op straat zijn beland (Trimbos 2015). Deze mensen zijn er nog steeds, maar de groep daklozen is zoals gezegd inmiddels veel meer divers. De huidige constellatie van voorzieningen slaagt er nog niet voldoende in om adequaat op de diversiteit aan hulpvragen in te spelen. De dominantie van het zorgframe – denk nog even aan het zelfredzaamheids-criterium; zonder zorgbehoefte bijvoorbeeld moeilijke toegang tot maatschappelijke opvang – zit bovendien een preventieve aanpak in de weg. Mensen kunnen pas echt gebruik maken van voorzieningen als hun problemen tot echte zorgvraag zijn geworden. Terwijl dat veelal niet nodig is, als eerder geïntervenieerd zou worden. Hier speelt namelijk mee dat de kennis over risicofactoren voor dakloosheid weliswaar op orde is binnen de branche van maatschappelijke opvang en beschermd wonen zelf, maar dat dit daarbuiten nog lang niet overal het geval is. Terwijl juist andere spelers, zoals woningcorporaties, sociale wijkteams, huisartsen en GGZ een rol kunnen spelen in het voorkomen van dakloosheid door problemen rondom bestaanszekerheid tijdig te signaleren (vgl. ook Luijtelaar et al. 2011). Dat lukt nu dus nog onvoldoende.

### 3.2 De stijging van het aantal daklozen in Nederland nader geduid

Als we kijken naar de routes van dakloosheid en de persoonlijke en institutionele factoren die achterliggend een rol spelen, in combinatie met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen, dan komt een aantal zaken bij elkaar waarmee we de stijging van dakloosheid in het afgelopen decennium zouden kunnen verklaren.

#### *Tekort aan goedkopere woningen*

Allereerst is er sprake van een groot en structureel tekort aan woonruimte in de onderste, goedkopere trede van de woningmarkt. In het bijzonder is er een mismatch tussen de beschikbare woningen (voor het overgrote deel eengezinswoningen) en de samenstelling van de Nederlandse huishoudens (steeds meer eenpersoonshuishoudens) (Staat van de Volkshuisvesting 2019). In grote delen van Nederland zien we een stoelendans op de woningmarkt: ben je er eenmaal uitgevallen dan kom je er niet zo makkelijk weer in.

#### *Meer mensen met bestaansonzekerheid*

Een tweede aspect om de stijging van het aantal daklozen te duiden, is dat het aantal mensen wiens bestaanszekerheid onder druk staat de afgelopen tien jaar is toegenomen. Dit als gevolg van de economische crisis en de recessie die daarop volgde (SCP 2014; Trimbos 2015). Of het nu gaat om een onzeker inkomen (5,7% van de Nederlandse bevolking leeft in armoede – SCP 2019); onzeker werk (een derde van de Nederlanders onder de lage inkomensgrens heeft een baan – SCP 2019); oplopende schulden en/of een fragiele woonsituatie: bijna een derde van de Nederlandse bevolking leeft in een onzekere situatie (SCP 2017).

#### *Bestaansonzekerheid: vooral bij jongeren*

Een deel van de mensen in bestaansonzekerheid belandt na jaren van financiële instabiliteit in een proces van sociale uitsluiting en raakt als gevolg daarvan soms dakloos (CBS 2019a). Dit zijn in verhouding veel jongeren en veel mensen met een migratieachtergrond (dit is overigens grotendeels dezelfde groep). Dat is te verklaren aan de hand van de vele veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid ten aanzien van werk en inkomen van jongeren, zoals het aanpassen van de Wajong-uitkering en het sluiten van de sociale werkplaatsen (zie bijvoorbeeld onderzoek uit 2018 over het aan het werk helpen en houden van kwetsbare jongeren van de Inspectie SZW). Het is daarom logisch dat de cijfers over feitelijk daklozen in deze groepen de grootste stijging laten zien.

De Raad wil hier benadrukken dat dus niet hun leeftijd of migratieachtergrond als zodanig hun dakloosheid verklaart, maar hun mate van bestaansonzekerheid.

#### *Regionale opvang en begeleiding*

De vorige paragraaf ging al in op een derde aspect om de stijging van het aantal daklozen te duiden: de regels en procedures die kwetsbare mensen verder naar de rand van de samenleving duwen. Dit treft vooral mensen die zich al in een proces van sociale uitsluiting bevinden. Een dergelijke onbedoelde centrifugale kracht kon ook tot stand komen in een periode van grote institutionele hervorming. Namelijk: de



regionale organisatie van opvang en begeleiding van daklozen. Dit speelt zich sinds 2015 af in de context van de grote transitie in het sociaal domein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en participatie.

Deze decentralisaties betekenden dat in de lokale context een nieuwe balans tussen gemeenten (nu als financiers, opdrachtgevers en soms ook toezichhouders), zorgaanbieders en opvangorganisaties gevonden moest worden (net als bij de aanpak van beschermd wonen, zie rapport commissie Dannenberg 2015). Zowel binnen maatschappelijke opvang en beschermd wonen als in de interactie met het sociale domein hebben de decentralisaties geleid tot andere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de zorg voor sociaal kwetsbaren. En dat ging en gaat niet altijd even soepel. Op alle niveaus is sprake (geweest) van verwarring over wie wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is: bij (centrum)gemeenten, bij aanbieders, bij professionals. In deze setting is continuïteit van zorg niet altijd geborgd. Dat kan leiden tot een verhoogd risico op dakloosheid, zie bijvoorbeeld de zorgen over moeders die met hun kinderen de vrouwenopvang verlaten (TSD 2017).

Bovendien betekenden de decentralisaties van 2015 een focus van de lokale politieke aandacht op de vele soorten zorg voor grote groepen inwoners die ineens geregeld moesten worden. Zorg en ondersteuning voor de relatief kleine groep van daklozen stond in deze periode meestal niet bovenaan het lijstje. Daarnaast introduceerden veel gemeenten per 2015 met sociale wijkteams een meer vraaggerichte manier van werken, in plaats van bemoeizorg. Terwijl bemoeizorg juist kan helpen bij het interveniëren vóórdat mensen dakloos raken.

### 3.3 Bestuurlijke context: delen en verdelen van verantwoordelijkheden

Dakloosheid is een complex vraagstuk met verschillende betrokken actoren op verschillende governance niveaus. In 1994 zijn maatschappelijke opvang en vrouwenopvang gedecentraliseerd. Tegelijk met de decentralisaties voltrok zich een verbreding van de functie van opvangvoorzieningen. Opvangorganisaties positioneerden zich geleidelijk in een breder palet van zorg- en welzijnsvoorzieningen. Vanaf halverwege jaren negentig vervaagden als gevolg daarvan de grenzen tussen de klassieke GGZ, verslavingsvoorzieningen en maatschappelijke opvang. Door de modernisering van de AWBZ in 2002 werden veel opvangaanbieders ook 'officieel' zorgaanbieder van langdurige zorg in de vorm van beschermd wonen en begeleiding. Bij de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (2007) werd de maatschappelijke opvang één van de negen prestatievelen van gemeenten. En in de Wmo 2015 werd de term maatschappelijke opvang vervangen door opvang.

#### *Gelaagde governance*

De landelijke toegankelijkheid is een voorbeeld van de complexiteit van gelaagde governance. Op papier is de landelijke toegankelijkheid van de opvang sinds 2015 binnen de Wmo geborgd. Voor de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn er in Nederland 43 centrumgemeenten. Zij hebben een regierol met betrekking tot de organisatie van maatschappelijke opvang en beschermd wonen en

zij ontvangen ook financiële middelen van het Rijk (Ministerie VWS 2020). Leidraad in de praktijk is dat iedere gemeente verantwoordelijk is voor het eigen beleid en dat gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor landelijke toegankelijkheid. Het principe wordt gehanteerd dat iemand geholpen moet worden in de gemeente waarin hij of zij zich aanmeldt. Nadien kan er onderzocht worden waar de meeste kansen liggen voor de desbetreffende persoon (VNG 2020). Enerzijds blijkt dat dit in de praktijk het principe van regiobinding niet volledig opgeheven heeft (zie ook Trimbos 2018). Anderzijds zien sommige gemeenten de regiobinding nu eenmaal als noodzaak, omdat de opvang al stagneert door de vraag vanuit de eigen regio. Bovendien: behalve dat ze geen uitstroombmogelijkheden qua wonen hebben, draaien ze dan ook op voor alle bijkomende inkomens-, ondersteunings- en zorgkosten. Dit is een gespannen situatie waarin verschillende logica's botsen (RVS 2019).<sup>7</sup>

Anno 2020 blijkt de gelaagdheid van de governance eens te meer te wringen bij het zoeken naar oplossingen voor dakloosheid. In de huidige plannen van het Kabinet wordt sterk naar de centrumgemeenten gekeken. Voor maatschappelijke opvang is dat misschien logisch, maar voor de Wmo is de governance niet regionaal, maar lokaal georganiseerd. Terwijl Wmo-voorzieningen wel relevant zijn in het voorkomen van dakloosheid enerzijds en in de ondersteuning na uitstroom uit de opvang anderzijds.

#### *Verantwoordelijkheden delen en samenwerken*

Het antwoord op de vraag 'Wie is verantwoordelijk voor ...?' is dan ook vaak: iedereen een beetje (Platform 31 2018d). Daar zit een deel van de verklaring waarom dakloosheid een terugkerend vraagstuk is. Als iedereen een beetje verantwoordelijk is voor alles, is het makkelijk om naar de ander te wijzen als het misgaat of om te wachten tot de ander in beweging komt. Terwijl het voorkomen van dakloosheid en het goed opvangen en weer laten uitstromen van daklozen een gezamenlijke opgave is van woningcorporaties, zorgaanbieders en gemeenten (Platform 31 2018b; Platform 31 2018d).

Concreet: de gemeente bepaalt het aantal urgente woningtoewijzingen, de woningcorporatie wijst vervolgens een woning toe. Zonder passend maatwerktraject aan zorg en begeleiding (bijvoorbeeld het begeleiden naar werk of hulp bij de financiële administratie) is de kans op terugval groot, dus voor woningcorporaties is het relevant dat zorgaanbieders in dit proces goed zijn aangehaakt en zorg en ondersteuning leveren. Voor zorgaanbieders geldt dan weer dat zij de gemeente nodig hebben om zorg en ondersteuning ook daadwerkelijk beschikbaar te stellen (en de inkoop verloopt hier via alle gemeenten afzonderlijk, dus op en andere schaal dan de centrumgemeente). Een complex geheel, waarin goede samenwerking de doorslag geeft.

#### *Roep om regie*

Het gevolg van de gelaagde governance en complexe samenwerking is dat nieuwe plannen gemakkelijk blijven 'hangen' tussen departementen, gemeenten,

<sup>7</sup> Hier zit een spanning tussen verschillende logica's: het verdelen van schaarse middelen, het toepassen van regels en het willen leveren van goede opvang en begeleiding. In het [essay \*Complexe problemen, eenvoudige toegang\*](#) beschrijft de RVS de botsing van deze logica's als verklaring voor waarom mensen tussen wal en schip kunnen vallen.

woningcorporaties en/of zorgaanbieders. Er is met andere woorden geen governance die heel Nederland dekt. In haar proefschrift stelde Nienke Boesveldt (2015) dat beleid op dakloosheid weliswaar het beste werkt wanneer het lokaal op maat wordt gemaakt, maar dat sommige beslissingen wel centraal genomen dienen te worden (Boesveldt 2015; zie ook het pleidooi voor een nationale aanpak voor preventie van dakloosheid in Fazel et al. 2014). En niet voor niets wordt er in de verschillende brandbrieven in het najaar van 2019 gevraagd om regie (zie ook paragraaf 1.1.). Regie – of dat nu lokaal of centraal is, daar bestaan verschillende vormen en voorkeuren in – helpt om focus te vinden en van daaruit in actie te komen.

De RVS ziet dat de betrokken partijen behoefte hebben aan regie. Maar gegeven alle versnippering in rollen en verantwoordelijkheden is het moeilijk om krachtig regie te nemen, en nog moeilijker om te voorkomen dat de politieke aandacht na een tijdje weer wegebt. In die zin is er dus meer besef nodig dat een aanpak van dakloosheid ‘voor altijd’ is: ook als er geen daklozen meer zouden zijn, blijft er aandacht nodig om dakloosheid te voorkomen. Want kwetsbare burgers die mogelijk marginaliseren zijn van alle tijden. Bovendien wegen de maatschappelijke baten op de lange termijn ruimschoots op tegen de kosten en inspanningen op de korte termijn.

In december 2019 kondigde Staatssecretaris Blokhuis een overkoepelend plan aan, waarin het Rijk meer regie neemt om dakloosheid terug te dringen. Het Kabinet formuleert in het voorjaar van 2020 een aantal concrete doelstellingen, met expliciete aandacht voor ieders verantwoordelijkheid daarin (Kamerbrief 6 december 2019). Deze politieke regie kan helpen om in de regio's tot een gestructureerde aanpak van dakloosheid te komen, met meer oog voor preventie. De (mogelijke) bijbehorende middelen zouden lopen tot eind 2021. De inzet en oproep van de Raad is echter nadrukkelijk óók om te komen tot een aanpak die over meerdere kabinetten heen relevant blijft, en die dus breekt met de golfbeweging in politieke aandacht voor het vraagstuk van dakloosheid.

### 3.4 Tussenconclusie

In hoofdstuk 2 beschrijven we vier routes naar dakloosheid. Hoofdstuk 3 plaatst deze routes in een bredere context, waarbij zowel persoonlijke kenmerken als institutionele mechanismen een grote rol spelen. Bestaansonzekerheid en gezondheidsproblemen vergroten het risico dat mensen dakloos raken, omdat ze maken dat mensen (geleidelijk) in een proces van sociale uitsluiting terecht kunnen komen. Verschillende regels en procedures duwen deze mensen vervolgens (onbedoeld) dakloosheid in, of houden hen daar. Deze dynamiek komt relatief vaak voor bij kwetsbare jongeren en mensen met een migratieachtergrond (deels zijn dat dezelfde mensen).

De routes naar dakloosheid bieden aanknopingspunten voor het voorkomen en verminderen van dakloosheid. Het structureel voorkomen van dakloosheid in de toekomst vraagt echter meer: namelijk aandacht voor processen van sociale uitsluiting en het doorbreken van de regels en procedures waardoor mensen in een kwetsbare positie verder marginaliseren.

## 4 Inspiratiedossier: interventies gericht op preventie

### Waarom dit inspiratiedossier?

In dit advies wil de RVS ingrediënten aanreiken voor een structureel andere aanpak van dakloosheid. We schetsen in hoofdstuk 4 en 5 vanuit een breed grondwettelijk kader de verantwoordelijkheden en acties die bij daarbij horen. In dit dossier geeft de Raad een overzicht van interventies die als inspiratie aan deze benadering ten grondslag liggen én die als illustratie kunnen dienen van hoe deze andere aanpak in de praktijk werkt.

### Housing First: wonen als startpunt van herstel en het belang van een nationale strategie

Sinds 2008 omarmt Finland – het enige EU-land waar dakloosheid afneemt – een nationale strategie om een einde te maken aan dakloosheid. De basis van het model is de aanpak *Housing First*: eerst een woning, daarna een verplicht wekelijks huisbezoek van een *Housing First* medewerker. Finland ziet dakloosheid dan ook primair als huisvestingsprobleem. Belangrijke succesfactor was het bouwen van woningen voor de doelgroep. Het omvormen van maatschappelijke opvanglocaties tot appartementen was daarom deel van de nationale strategie. Voordeel: de benodigde woningen werden snel gerealiseerd. Nadeel: concentratie van huishoudens met multiproblematiek leidde tot conflicten en verdere stigmatisering van de doelgroep (Busch-Geertsema 2011). *Housing First* levert duidelijke winst op in termen van gezondheid en welbevinden. In termen van sociale inclusie en maatschappelijke integratie is het beeld gedifferentieerder. De persoonlijke kwaliteit van leven gaat erop vooruit – en dat is absolute winst – maar de re-integratie in de samenleving en het leveren van een bijdrage aan diezelfde samenleving vergt meer. Het merendeel van de deelnemers in de Europese landen blijft aangewezen op een laag inkomen (Busch-Geertsema 2016). *Housing First* biedt dus een duidelijke oplossing op korte termijn, maar geen garantie op meer bestaanszekerheid of het voorkomen van sociale uitsluiting in de toekomst. Deze nuance dreigt onder te sneeuwen in de huidige populariteit van de term (Busch-Geertsema 2013). Ook vrezende sommige onderzoekers dat door de focus op de groep langdurig daklozen met complexe problematiek de structurele toegang tot hulp voor de groep daklozen zonder een dergelijke hulpvraag zullen doen verslechteren (Katz et al. 2016; Baker & Evans 2016).

### **Critical Time Intervention: zorgvuldige begeleiding op doorslaggevende momenten**

Tijdens de Europese consensusconferentie over thuisloosheid (2010) is gepleit voor een verruiming van de term *Housing First* naar *housing led solutions*: een ruimer, gedifferentieerd concept van verschillende benaderingen die huisvesting (indien nodig met begeleiding) zien als een eerste stap om alle vormen van thuisloosheid aan te pakken. Inzetten op preventie middels ambulante ondersteuning is daarbij het speerpunt. Een goed voorbeeld van zo'n preventieve benadering, die inmiddels ook in de Nederlandse context gebruikt en onderzocht wordt, is Critical Time Intervention (CTI). CTI richt zich op personen die in hun leven een kritische transitie doormaken, waarin zij enerzijds meer open staan voor verandering, maar anderzijds meer risico lopen op verdere ontregeling en uitval. Een kritische transitie is bijvoorbeeld een vertrek na een verblijf in een woonvoorziening naar (begeleid) zelfstandig wonen, of ontslag uit detentie of een verslavingskliniek of een jeugdzorginstelling. Het is een tijdelijke interventie met een focus op een beperkt aantal leefgebieden waarop iemand het meest kwetsbaar is. Doelen van CTI zijn het bieden van praktische en emotionele steun en het opbouwen en versterken van een stevig netwerk van sociale, informele steun en professionele, formele steun (de Vet 2020; Impuls 2019).

### **Je eigen stek: vragers en dragers in balans**

Je Eigen Stek (JES) is de Amsterdamse daklozenopvang in zelfbeheer. Er was tot 2015 geen selectie aan de poort, behalve dat bewoners met elkaar afwogen of iemand bij JES op z'n plek zou zijn. Hierdoor ontstond een goede mix tussen 'dragere' en 'vrager's'. Bewoners keken wat ze aan elkaar hadden en wat ze van elkaar konden leren: een soort minisamenleving waarin de bewoners het met elkaar moesten zien te roeien. Ze stoomden elkaar klaar om weer zelfstandig te wonen, van het dagelijks huishouden tot interactie met derden, en stelden daarbij hoge eisen aan elkaar. Elk jaar stroomde een aantal bewoners van JES uit in vijf woningen die de gemeente met urgentie ter beschikking stelde. Mensen konden – eenmaal vertrokken – altijd terugkomen met vragen of voor ondersteuning. Het succes was 100%: iedereen redde het zonder nadere begeleiding. Inmiddels is de leeromgeving van JES noodgedwongen veranderd door andere eisen van de gemeente in het gedecentraliseerde sociaal domein sinds 2015. De balans in instroom van nieuwe bewoners neigt naar meer vrager's dan dragere' en de kwetsbaarheid van de bewoners neemt toe. De focus na uitstroom is ook veranderd: begeleiding is nu verplicht in plaats van optioneel. Dat maakt dat mensen zich steeds weer geconfronteerd zien met de periode van dakloosheid die ze achter de rug hebben, en dat ze de touwtjes maar moeilijk zelf in handen krijgen (ook als ze dat wel willen).

### **SMO Breda: met kennis en ervaring de wijk in**

De Stichting Maatschappelijke Opvang Breda (SMO Breda) werkt sinds 2015 met het model 'Verder door doen'. Deze manier van werken heeft als doel om sociale participatie van cliënten in de opvang én in de periode daarna te bevorderen. 'Verder door doen' bestaat uit een groot scala aan groepsactiviteiten van

cliënten tijdens hun verblijf in de opvang en op hun nieuwe woonplek daarna. Individuele begeleiding is beschikbaar, maar aanvullend op het samen leren en ontwikkelen. Het perspectief van de cliënt zelf staat centraal in dit model (onder het label "Ik wil meedoen") en een onderliggende ambitie is kwaliteit van (samen)leven in de wijk. In de afgelopen jaren zijn de intramurale opvangplekken vanuit deze visie met 60% afgebouwd. Daarvoor zijn diverse tijdelijke en structurele ambulante woonvormen in de plaats gekomen (ook meer in de regio dan voorheen). De resultaten van 'Verder door doen' zijn veelbelovend: deze manier van werken heeft een positieve invloed op de kwaliteit van leven en het welzijn van cliënten (Rutenfrans-Stupar 2019). Uitdagingen zijn het opleiden van medewerkers om vanuit deze visie te werken en het versterken van een sociale infrastructuur in wijken. Met onder meer buurtpleinen en buurtcirkels voorziet SMO Breda in plekken waar hun (voormalige) cliënten, maar ook andere buurtbewoners, laagdrempelig binnen kunnen stappen als ze ergens hulp bij nodig hebben. Deze voorzieningen zijn nu gericht op het voorkomen van een terugval in dakloosheid, maar zouden in potentie ook kunnen bijdragen aan het veel eerder interveniëren bij problemen die tot dakloosheid kunnen leiden. Het is waardevol dat kennis over risicofactoren voor dakloosheid op deze manier veel meer in de wijk bekend wordt, bijvoorbeeld bij de wijkteams, in het voorliggend veld en onder huisartsen, en dit alles in samenwerking met andere ambulante zorgaanbieders.

### **Onder de pannen: eigen woonoplossingen van burgers voor jongeren**

'Onder de pannen' is er voor de groep nieuwe daklozen: niet verslaafd of leidend aan psychiatrische aandoeningen, maar zonder goed sociaal netwerk dat hen opvangt. 'Onder de pannen' brengt deze mensen tijdelijk onder bij personen die een kamer beschikbaar hebben en bereid zijn een stadsgenoot hulp te bieden. Degene die onder dak gebracht wordt, betaalt hiervoor huur en een onkostenvergoeding.<sup>8</sup>

### **WoonStAp Enschede: een tweede kans bij toegang tot huisvesting**

Wijkteams en woningcorporaties trekken in Enschede samen op om kwetsbare inwoners te ondersteunen die geen gebruik kunnen maken van de reguliere zoekprocedures voor een woning bij de corporaties, bijvoorbeeld doordat ze eerder op de zwarte lijst zijn beland vanwege huurachterstand of overlast. Inzet is om de oorzaak van hun (woon)problemen aan te pakken en toe te werken naar een stabiele woonsituatie. Daarmee is de verwachting ook dat problemen in de toekomst voorkomen kunnen worden en dus fors bespaard kan worden op de kosten voor ondersteuning en zorg.<sup>9</sup>

### **Integrale aanpak Almelo**

in Almelo werken de bij de maatschappelijke opvang betrokken partijen sinds 2018 samen met een integrale en innovatieve aanpak van preventie, opvang en

<sup>8</sup> Bron: <https://www.deregenboog.org/onder-de-pannen>

<sup>9</sup> Bron: <https://www.smd.nu/diensten/woonstap/>

begeleiding bij dakloosheid. Om als ketenpartners domeinoverstijgend en cliëntgericht te kunnen werken, zijn duidelijke afspraken gemaakt over de regie (Integrale Aanpak MO Almere 2018). Allereerst werkt in elke casus van (dreigende) dakloosheid een regisseur MO die een vertrouwensrelatie met de cliënt opbouwt en gezaghebbend stuurt op een soepele samenwerking met alle betrokken partijen (Factsheet Regisseur MO 2019). Daarnaast is een casuïstiektafel ingericht, waar complexe casussen met doorzettingsmacht worden opgepakt (Factsheet Casuïstiektafel 2019).

#### **Pilot Stichting Zwerfjongeren: financiële bestaanszekerheid**

Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN) heeft het initiatief genomen voor een proef waarin vijf jongeren een jaar lang ruim 1.000 euro per maand krijgen. Het experiment moet helpen om uit de negatieve spiraal van bestaansonzekerheid te stappen. De proef wordt gezien als een vorm van preventie om dakloosheid, criminaliteit en schulden in een vroeg stadium te voorkomen.<sup>10</sup>

#### **Meer inspiratie?**

- **Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren:** in dit brede actieprogramma worden in de eerste helft van 2020 (naast vele andere acties) inspirerende voorbeelden verzameld van vernieuwende vormen van wonen met begeleiding voor jongeren (zie [hier](#) het volledige actieprogramma).
- **Meerjarenagenda Maatschappelijke opvang & Beschermd Wonen:** vanuit ZonMW worden in de komende tijd startimpulsen 'Beschermd Thuis' aan centrumgemeenten gegeven. Deze initiatieven die met dit geld van de grond komen, moeten bijdragen aan begeleiding en ondersteuning in 'gewone' woningen en wijken, in de eigen sociale omgeving van mensen, en zijn gericht op herstel en zelfredzaamheid. De regionale plannen zijn te volgen via de [website](#). Daarnaast is er de ruimte om landelijke initiatieven te ondersteunen. De Vliegende Brigades Ervaringsdeskundigheid is daar een voorbeeld van, net als het actieprogramma Weer Thuis.
- **Magic mix projecten - Platform 31:** verschillende corporaties en gemeenten experimenteren al met tijdelijke verblijfsmogelijkheden. Daarbij worden steeds vaker verschillende doelgroepen gemengd gehuisvest. Deze 'magic mix' projecten schoten de afgelopen jaren als paddenstoelen uit de grond. Platform31 laat in 'De Magic Mix' diverse voorbeelden zien van gemengde complexen, maar onderzoekt ook de succes- en faalfactoren van de 'magic mix'.

<sup>10</sup> Bron: Binnenlands bestuur (10 maart 2020)

## 5 Aanpak

In hoofdstuk 2 hebben we laten zien wie dakloos zijn en hoe dat komt. Hoofdstuk 3 plaatst dakloosheid in een bredere context. In dit hoofdstuk presenteren we een structureel andere aanpak van dakloosheid. Deze aanpak bestaat uit drie aanknopingspunten: investeren in een bufferzone aan de onderkant van de woningmarkt; het doorbreken van routes naar dakloosheid en het tegengaan van processen van sociale uitsluiting. Dat doen we vanuit een grondwettelijk en mensenrechtelijk kader, namelijk het recht op huisvesting.

### 5.1 Recht op huisvesting als norm bij (dreigende) dakloosheid

#### **Wonen als startpunt**

Een veilige woonomgeving, kleding en voeding zijn de basisvoorwaarden voor mensen om gezonde sociale relaties aan te gaan, zich te ontwikkelen of aan herstel te werken. Het hebben of behouden van een eigen plek om te wonen zou daarom bij iedere hulpvraag omtrent (dreigende) dakloosheid de norm moeten zijn. Niet omdat daarmee alle problemen meteen opgelost zijn, maar wel omdat 'een plek om te wonen' een duidelijk startpunt voor verdere ondersteuning, begeleiding en/of zorg biedt. Voor degene die dakloos is én voor alle andere betrokken partijen. Bovendien biedt huisvesting ook een duidelijk aanknopingspunt voor preventie. Immers, zoals straatdokter Igor van Laere (2009) in zijn proefschrift stelde: "Dakloos worden doe je thuis." (van Laere 2009).

Er is in Nederland al lang een normatieve en juridische basis voor het gegeven dat iedereen nu eenmaal ergens moet wonen: het recht op huisvesting.<sup>11</sup> Dakloosheid is daarmee een kwestie van mensenrechten. Dat vindt het kabinet zelf ook, getuige het Nationaal Actieplan Mensenrechten 2020 (Ministerie BZK 2019).

#### **Kiezen voor een recht op huisvesting**

Wat kan het recht op huisvesting betekenen voor de aanpak en preventie van dakloosheid? Het recht op huisvesting biedt volgens de RVS de basis voor het nemen van een andere vorm van politieke regie op het vraagstuk van dakloosheid. Bovendien helpt het recht op huisvesting om in de praktijk in te zetten op wonen als startpunt van herstel (zie ook brief College voor de Rechten van de Mens aan Vaste Kamercommissie BZK 7 juni 2018). Van daaruit kan bekeken worden of er meer nodig is dan wonen alleen, zoals ondersteuning op het terrein van gezondheid, inkomen en werk of dagbesteding. Hoe dat er vervolgens uit komt te zien is afhankelijk van de individuele hulpvragen en betreft dus maatwerk.

<sup>11</sup> Nederlandse grondwet, artikel 22, lid 2: "Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid." Toelichting: dit is een taak "die ziet op een van de primaire levensbehoeften van de mens (...) onder meer uitgewerkt in de Woningwet en de Huisvestingswet. De term voldoende woongelegenheden die dit artikel bezigt, betreft niet alleen een voldoende aantal woningen, maar eveneens de kwaliteit van de woningen." (zie [www.nederlandsegrondwet.nl](http://www.nederlandsegrondwet.nl), toelichting per artikel, geraadpleegd 4-3-2020)

De RVS pleit ervoor dat het recht op huisvesting:

- politiek-bestuurlijk gezien steviger verankerd raakt, door nationaal en regionaal een andere vorm van regie op het vraagstuk van dakloosheid te nemen;
- geoperationaliseerd wordt in wet- en regelgeving door bij botsende regels meer gewicht aan het woonaspect te geven;
- meer betekenis krijgt in concrete situaties van (dreigende) dakloosheid, door 'wonen' als basis van herstel te nemen en daar ook naar te handelen. Daarna kunnen andere hulpvragen rondom bestaanszekerheid (dagbesteding, werk, financiën) en gezondheid op maat opgepakt worden.

Doel hiervan is allereerst om de huidige populatie daklozen onderdak te kunnen bieden en te voorkomen dat mensen in een instabiele woonsituatie alsnog op straat belanden. Daarnaast is de ambitie om bestaansonzekerheid te verminderen en de centrifugale krachten om te buigen die mensen onbedoeld naar de rand van de samenleving duwen. Dit impliceert een verschuiving van het oplossen van dakloosheid naar het voorkomen ervan én een oproep om sociale uitsluiting van (dreigend) daklozen tegen te gaan.

#### De meerwaarde van een rechtenperspectief

Een beroep doen op het recht op huisvesting betekent **niet** hetzelfde als bij de overheid aankloppen om een woning op te eisen. Het recht op huisvesting biedt een grondwettelijk en mensenrechtelijk kader van waaruit afspraken tot stand kunnen komen tussen een burger die dakloos is (of dat dreigt te worden) en instanties: een maatwerktraject gebaseerd op de specifieke hulpbehoefte en gedragen door alle relevante partijen (gemeente, woningcorporatie, hulpverlening, opvangorganisatie, etc.). Daarbij krijgt het aspect van onderdak meer gewicht in het geval van conflicterende regels en zijn afspraken niet vrijblijvend. Bovendien krijgen mensen die dakloos zijn of dreigen te worden een sterkere positie, waarbij het ook over inspanningsplichten van rechthebbenden mag gaan.

Dat laatste is relevant, omdat het hier gaat om mensen die hulp, zorg en/of ondersteuning nodig hebben en waar dat vanuit menselijk en maatschappelijk oogpunt ook heel goed te legitimeren is. Dat hoeft niet volledig vrijblijvend te zijn, waardoor de vraag naar inspanningen een logische wederkerigheid vertegenwoordigt. Dat is iets anders dan studenten of starters die een huis zoeken. De RVS erkent dat doorstroming op de Nederlandse woningmarkt een probleem is om rekening mee te houden, maar doet met dit advies eerst en vooral de oproep om het recht op huisvesting principieel meer gewicht toe te kennen als het om kwetsbare groepen gaat. Want dat biedt volgens de RVS mogelijkheden om verschillende aspecten van de huidige daklozenproblematiek aan te pakken: een groot tekort op de woningmarkt, een groeiende groep mensen die in bestaansonzekerheid leeft, een diverse groep (dreigend) daklozen dat om diverse oplossingen vraagt en onbedoelde marginalisatie door regels en procedures. Hoe deze aanpak eruit zou kunnen zien, is onderwerp van het resterende deel van dit hoofdstuk.

## 5.2 De basis: investeren in een bufferzone aan de onderkant van de woningmarkt

### De bufferzone: flexibele woningvoorraad

Het grote aantal spoedzoekers stelt ons voor een maatschappelijke opgave, waar dringend actie op nodig is. De RVS adviseert **het Rijk** om op grond van het recht op huisvesting stevige verantwoordelijkheid te nemen voor het creëren van een grotere flexibele woningvoorraad. Dit vergt een nationale strategie met als doel het inrichten van een bufferzone rondom de woningmarkt, waar spoedzoekers gemakkelijk *tijdelijk* toegang toe hebben. Deze bufferzone bestaat uit drie typen woonruimten:

1. Kleine, tijdelijke woningen
2. Woonruimten die ontstaan door het delen van woningen of woningaanpassingen
3. Eigen woonoplossingen van burgers

Deze maatregelen besparen direct kosten voor maatschappelijke opvang (daklozen kunnen immers makkelijker uitstromen) én voorkomen dat nog meer spoedzoekers dakloos raken (zij kunnen immers makkelijker in een tijdelijke woning terecht).

Dit 'flexwonen' is gelukkig al in gang gezet. Beleidsmaatregelen zoals de Stimuleringsregeling Flexwonen<sup>12</sup> hebben bijvoorbeeld voor een stijging van het aantal flexwoningen gezorgd (van jaarlijks 1.500 in 2016 naar jaarlijks 3.000 in 2019). Ook de vrijstelling van de verhuurdersheffing voor tijdelijke en flexibele woningen in de periode 2020-2024 zou voor een toename van het aanbod moeten zorgen.

### De RVS ziet voor verschillende actoren een nadere rol weggelegd in het creëren van een flexibele woningvoorraad en roept hen op de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden te benutten:

- **Het Rijk** draagt bij door een tijdelijke herbestemming van leegstaande Rijkspanden te overwegen – al is het maar om de last van het ter beschikking stellen van locaties niet alleen bij gemeenten neer te leggen.
- **Het Rijk** en **gemeenten** versoepelen de regels voor het delen van woningen. Als aangetoond kan worden dat het tijdelijk delen van een woning voorkomt dat iemand dakloos wordt, dan zou dit door de politiek op grond van het recht op huisvesting moeten worden toegejuicht in plaats van afgestraft. Een concreet gevolg hiervan is dat **gemeenten** uitzonderingen maken in de kostendelersnorm wanneer dakloosheid dreigt. Zij hebben deze mogelijkheid reeds, maar maken daar nog (te) weinig gebruik van. Dat moet dus anders. Alternatief is dat **het Rijk** het mogelijk maakt om de uitvoering van de kostendelersnorm te bevriezen voor bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld kwetsbare jongeren tot 27 jaar) zolang er te weinig woningaanbod voor hen is.

12 <https://www.woningmarktbeleid.nl/actueel/nieuws/2019/10/18/versnellingskamers-flexwonen-van-start>

- **Het Rijk** en **gemeenten** versnellen het toestaan van woningaanpassingen en het creëren van extra bouwmogelijkheden op en rond bestaande woningen. Zolang deze bedoeld zijn als woningen voor spoedzoekers kan afgezien worden van zaken als een lift of het recht op een parkeervergunning. Dat betekent een ander kwaliteitsniveau, maar ook een lagere prijs en dus meer mogelijkheden om in voldoende betaalbare woonruimten te voorzien.
- **Gemeenten** stellen de beschikbare bouwgrond in hun gemeente snel ter beschikking, zodat **woningcorporaties** hun beloofde 10.000 flexwoningen ook daadwerkelijk kunnen bouwen. Door te werken met tijdelijke vergunningen in plaats van definitieve vergunningen hoeven gemeenten de sociale korting op de bouwgrond niet in te boeken in de lokale begroting. Over 10-15 jaar kan de grond immers alsnog op de reguliere markt verkocht worden. Hierbij is het ook mogelijk om een uitzondering te maken voor woningcorporaties waar het gaat om het creëren van meer woonunits in één woning (zie ook het punt over woningaanpassingen).
- **Het Rijk** moet **woningcorporaties** de ruimte bieden om de regel van ‘passend toewijzen’ los te laten als daarmee aantoonbaar dakloosheid voorkomen wordt. Het recht op huisvesting dient als motivering en legitimering van dit soort uitzonderingen richting Rijk en gemeenten.
- **Opvangorganisaties** maken zo snel als mogelijk de overgang van slaapzalen naar kleinschalige woonunits: een plek waar in alle rust snel en met de juiste begeleiding gestart kan worden (Federatie Opvang 2019). Dit vergt een eenmalige investering door **het Rijk** (vgl. de Finse aanpak Housing first).
- **Gemeenten** faciliteren eigen woonoplossingen van **burgers**. Iemand die tijdelijk in een vakantiehuisje woont, iemand die tijdelijk een woning wil delen, iemand die een briefadres aanvraagt: het zijn allemaal burgers die initiatief tonen om hun woonprobleem in elk geval tijdelijk op te lossen. Het is nodig dat gemeenten hieraan meewerken indien hiermee dakloosheid voorkomen wordt en dus dat zij de bestaande wettelijke mogelijkheden daadwerkelijk gaan benutten. Zo is het in de gemeente Nijkerk sinds kort mogelijk om het stadhuis als ‘briefadres’ te gebruiken, zodat toegang tot andere voorzieningen en regelingen geborgd blijft en ondertussen naar een permanente oplossing gezocht kan worden (*Stad Nijkerk*, 26 februari 2020).

#### De bufferzone: structurele woningvoorraad

Het voorkomen van dakloosheid op de langere termijn is een volkshuisvestingsopgave die zich afspeelt tegen de achtergrond van de maatschappelijke opgave om processen van sociale uitsluiting tegen te gaan. Hiervoor is niet enkel een nationale strategie gericht op meer flexibele woningvoorraad gewenst, maar ook op het vergroten van de structurele woningvoorraad. Daarin is vooral aandacht nodig voor de veranderende woonbehoeften van de Nederlandse bevolking, met een groter aandeel eenpersoonshuishoudens. Door de woningvoorraad meer te laten aansluiten op de veranderende demografie wordt doorstroom in alle segmenten van de woningmarkt bevorderd. **Het Rijk** is hierin als regisseur aan zet. Het pakket van maatregelen uit het najaar van 2019, waaronder een woningbouwimpuls van 1 miljard, en heffingsmindering op de verhuurdersheffing voor de bouw van betaalbare woningen van in totaal 1 miljard, is slechts een begin.

#### Tot slot: quotumregeling op korte termijn

Om te garanderen dat mensen die al dakloos zijn toegang hebben tot de flexibele en uiteindelijk ook structurele woonruimten in deze bufferzone is een quotumregeling vanuit **het Rijk** volgens de RVS op zijn plaats. Dit is een actie op de korte termijn en draagt bij aan de grondgedachte van dit advies: herstel begint met een huis. Aan een wettelijk verankerde quotumregeling is een aantal randvoorwaarden verbonden:

### ↳ Het aantal daklozen dat iedere gemeente moet huisvesten zou niet gebaseerd moeten worden op het aantal inwoners, maar op inhoudelijke argumenten. De opgave kan dus per stad of regio verschillen.

- Vanzelfsprekend moet hierbij wel rekening gehouden worden met sociale zekerheden zoals steunend netwerk, lopende zorgtrajecten en mogelijkheden voor werk. Het betreft dus een spreiding op grond van inhoudelijke argumenten in plaats van inwonersaantallen.
  - **Het Rijk** is de logische regisseur om te voorkomen dat gemeenten onderling in discussie moeten over de aantallen daklozen die ze kunnen opvangen. Het Rijk is dan ook aan zet om te helderheid te scheppen in de definitie van dakloosheid die daarbij gehanteerd wordt, zodat gemeenten een duidelijk kader hebben bij het bepalen van die aantallen. De RVS is voorstander van de definitie van dakloosheid zoals deze op Europees niveau door FEANTSA is vastgesteld, omdat dreigend daklozen hiermee eerder in beeld komen (vgl. Edgar et al. 2007). Deze definitie nodigt ook uit tot intensieve samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties en zorgpartijen in de wijk (zoals huisartsen, GGD's en sociale wijkteams) bij het komen tot duidelijke aantallen.
  - De quotumregeling bepaalt dat de huidige populatie daklozen snel toegang moet krijgen tot woonruimte. Dat is iets anders dan dat de groep binnen de urgentieregeling valt en daarmee volledig binnen het aanbod van woningcorporaties gehuisvest moet worden.
- De oproep is nadrukkelijk om het quotum te realiseren door het versneld toestaan van het delen van woningen, woningaanpassingen en eigen woonoplossingen van burgers.
- Een plek om te wonen is een startpunt voor het oppakken van andere hulpvragen van kwetsbare mensen. Om de nodige begeleiding te garanderen helpt een afspraak zoals ten tijde van het Stedelijk Kompas, namelijk dat **gemeenten** daklozen niet

alleen huisvesten, maar ook een passend individueel begeleidingstraject aanbieden. **Het Rijk** kan voorzien in passende extra budgetten voor opvang en begeleiding voor gemeenten. Vooral nog zijn de middelen die gemeenten voor opvang en begeleiding krijgen niet meegestegen met het aantal daklozen. Dat moet structureel worden bijgesteld, wil een dergelijke quotumregeling kans van slagen hebben.

### 5.3 Routes naar dakloosheid doorbreken

Het creëren van een bufferzone aan de onderkant van de woningmarkt is een absoluut noodzakelijke basis bij de aanpak van dakloosheid. De volgende stap is het doorbreken van de vier routes naar dakloosheid, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Per route geven we aan hoe het recht op huisvesting tot doorbraken kan leiden. Met als doel te voorkomen dat mensen in een instabiele (woon)situatie alsnog dakloos raken.

**Route 1:** Jaarlijks zoekt een grote groep mensen een nieuwe plek om te wonen als gevolg van een ingrijpende gebeurtenis, zoals een scheiding of baanverlies. Vanuit het recht op huisvesting adviseert de RVS voor hen het zelfredzaamheids criterium los te laten; eigen woonoplossingen toe te staan; én snel hulp op maat te bieden.

#### *Zelfredzaamheid*

Iemand die dakloos is, is per definitie niet meer zelfredzaam. Dat houdt in dat diens bestaanszekerheid zo sterk onder druk is komen te staan dat een helpende hand uitgestoken moet worden. Het loslaten van het zelfredzaamheids criterium bij de toegang tot maatschappelijke opvang is daarom logisch. Dat betekent niet dat iedereen maar kan aankloppen om een woning als het leven even anders loopt. Maar als iemand zich meldt, dan is het devies voor de maatschappelijke opvang: hulp bieden in plaats van wegsturen. Het is juist goed dat iemand al in beeld is voordat persoonlijke problemen en structurele belemmeringen (en uiteindelijk ook maatschappelijke kosten) verder kunnen oplopen.

#### *Eigen woonoplossingen*

Een deel van de spoedzoekers voorkomt dakloosheid door eigen woonoplossingen te bedenken. Vanuit het recht op huisvesting stelt de RVS dat het tijdelijk opschorten van de handhaving van een bestemmingsplan een goed idee is als het dakloosheid voorkomt. Hetzelfde geldt voor toestemming om tijdelijk een woning te delen. Daar ligt een principiële verschuiving onder, namelijk dat onrechtmatig wonen primair als hulpvraag en niet als overtreding wordt gezien. Het vakantiehuusje of de zolderkamer: ze kunnen de rust en ruimte bieden om orde op zaken te stellen en een plan te maken voor een structurele oplossing van iemands (woon)problemen. Gemeenten hebben daar in principe al mogelijkheden voor, maar het gebeurt nog te weinig.

#### *Inspanningsverplichting*

Aan toegang tot woonruimte in de eerder besproken bufferzone kunnen voorwaarden of inspanningsverplichtingen verbonden zijn. Denk aan het tijdelijk afstaan van bevoegdheden aan een bewindvoerder, een inspanningsverplichting om te werken of dagbesteding te zoeken of het meewerken aan terugkeer (in het geval van EU-migranten).

**Route 2:** Wanneer mensen een instelling verlaten moet bestaanszekerheid (wonen, werk of dagbesteding, inkomen en begeleiding) vooraf geborgd zijn. Het recht op huisvesting biedt daarbij houvast.

**Hulpverleners, zorgaanbieders, reclassering, detentie, gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars** spreken af om cliënten niet 'los' te laten voordat huisvesting, inclusief de juiste begeleiding, gegarandeerd is. Zij dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het nakomen van deze afspraak en zijn daarop ook aanspreekbaar. Als dat betekent dat iemand ondanks een niet doorlopende indicatie toch langer in de institutie moet verblijven, bijvoorbeeld omdat er nog geen woonruimte of passende begeleiding beschikbaar is, dan zijn de kosten daarvan voor de gemeente, het zorgkantoor, de zorgverzekeraar, DJI of het Ministerie van JenV. Deze afspraak zou zeker moeten gelden als het gaat om jongeren die nog niet eerder zelfstandig hebben gewoond. Voor hen geldt ook nadrukkelijk de aanbeveling om in de eerste periode van het zelfstandig wonen standaard ondersteuning aan te bieden bij administratie en financiën, aangezien juist dan gemakkelijk schulden en achterstanden kunnen ontstaan. Na deze eerste hulpperiode moet er een waakvlamprocedure in gang gezet worden, zodat ondersteuning niet abrupt stopt. Nieuwe vormen van digitale budgetcoaching zorgen voor een vinger aan de pols, waarbij als het misgaat met de financiën snel professionele hulp kan worden ingeschakeld om escalatie te voorkomen.

#### *Experimenteerruimte*

Het recht op huisvesting legitimeert ook om iemand na de overgang vanuit een instelling wat experimenteerruimte te gunnen. "Wonen" moet je immers (weer) leren. Ervaringsdeskundigheid zou daar door **opvangorganisaties, zorgaanbieders in de wijk, wijkteams en gemeenten** actiever ingezet moeten worden. In Breda blijkt een respijthuis bijvoorbeeld een waardevolle plek waar voormalige cliënten kunnen aankloppen als ze het mis voelen gaan – zonder dat ze hun woonruimte daardoor kwijtraken. De Raad pleit voor het actief benutten van de nieuw opgezette Vliegende Brigades Ervaringsdeskundigheid (zie het inspiratiedossier na hoofdstuk 4), met als doel om ervaringsdeskundigen op langere termijn structureel een plek te geven in het vangnet op wijkniveau.

**Route 3:** Het recht op huisvesting verhindert dat financiële problemen gestraft worden met een woonsanctie. Huisuitzetting bij huurachterstand is in principe nooit een optie.

Allereerst verdient het aanbeveling dat in Nederland in principe nooit meer ontruimd wordt vanwege huurachterstand. Gemeenten en corporaties zijn daar al ver in. Commerciële verhuur blijft achter, dus het is relevant om te verkennen wat er juridisch nodig is om huisuitzetting vanwege huurachterstand ook daar te voorkomen.

Deze principeafspraken betekenen geen vrijbrief om de huur niet meer te betalen. Maar als iemand financiële problemen heeft of moeite met het voeren van administratie, dan is dat een financieel c.q. administratief probleem. Een passende 'sanctie' moet dus ook financieel c.q. administratief van aard zijn: namelijk verplichte bewindvoering of aanvaarding van schuldhulpverlening. Nu kan alleen de rechter dat opleggen. Het zou goed zijn om te verkennen of een gemeente bij monde van de burgemeester hierin een rol kan krijgen. Bijvoorbeeld door als intermediair op te treden waarbij de verhuurder tegemoetgekomen wordt en er een tegenprestatie in de vorm van schuldhulpverlening en bewindvoering gevraagd wordt van de huurder. Oftewel, de gemeente maakt het financiële geschil beheersbaar en vertaalt dat in een hulpvraag.

#### *Meldplicht van dreigende huisuitzetting*

Een tweede aanbeveling op grond van het recht op huisvesting is het invoeren van een wettelijke meldplicht voor **woningcorporaties** én **commerciële woningaanbieders** om (dreigende) huisuitzetting *altijd* te melden. Deze meldplicht geldt ook voor de situatie waarin mensen hun huis vanwege huurachterstand verlaten zonder de huur op te zeggen (of hun koophuis verlaten zonder de hypotheekverstrekker te informeren). Zo komen mensen die dakloos raken in beeld bij bijvoorbeeld sociale wijkteams vóórdat ze hun netwerk en improvisatievermogen aanspreken (en uitputten), zodat meteen naar een duurzame oplossing gezocht kan worden. Een dergelijke meldplicht heeft alleen zin wanneer sociale wijkteams of de gemeente ook vervolgd geven aan de signalen vanuit corporaties en woningaanbieders.

Als het recht op huisvesting meer gewicht krijgt in beleid en praktijk, dan voorkomt dat dat problemen door bestaansonzekerheid gestraft worden met een woonsanctie (zoals bij huisuitzetting door schuldenproblematiek). Dit werkt niet alleen reactief, maar ook preventief wanneer men actief informeert naar eventuele problemen bij huurachterstanden in plaats van (te snel) sanctioneren (van Laere & de Wit 2005). Dat vraagt wel om een meer *outreaching* vorm van werken. Bijvoorbeeld: in de pilot 'Vroeg Eropaf' proberen wijkteams samen met nutsbedrijven en zorgverzekeraars problematische schulden eerder in het vizier te krijgen. Zodra iemand twee keer zijn gas/water/licht- of zorgverzekering niet heeft betaald, krijgt het wijkteam een seintje en wordt laagdrempelig hulp aangeboden. Deze pilot blijkt succesvol, vindt navolging en ook aan wettelijke inbedding wordt gewerkt. Een dergelijke manier van werken past in de keuze voor *outreaching* bemoeizorg waar bestaanszekerheid in

het geding lijkt: vanuit behoud van huisvesting wordt een crisis afgewend én komt passende hulp van de grond. Daarbij is van belang dat hulpverleners oog leren hebben voor de onderliggende sociale en medische problemen waarvan huurachterstand een stil signaal kan zijn (van Laere 2009).

**Route 4:** Het recht op huisvesting bij remigratie betekent het organiseren van een integrale 'scan' om te komen tot een passende plek voor het opbouwen van een (her)nieuw(d) bestaan in Nederland.

Vanuit het recht op huisvesting moeten remigranten een kans krijgen op het opnieuw opbouwen van bestaanszekerheid in Nederland. Nederlanders die terugkeren uit het buitenland zouden zich moeten kunnen melden bij een **digitaal meldpunt remigratie**. Via dat meldpunt kunnen ze een afspraak maken in de centrumgemeenten die landelijk aangewezen worden om hierop expertise te ontwikkelen. Er volgt een gesprek, waarbij kritisch gekeken wordt naar de mogelijkheden voor wonen, werken en inkomen. Daarbij is nadrukkelijk ook aan de orde wat iemand daaraan zelf zou moeten kunnen bijdragen, zowel financieel als praktisch. Op grond daarvan wordt 1) gekeken waar iemand het beste kan gaan wonen met oog op arbeidsmogelijkheden en 2) hoe op die plek een passende (eventueel tijdelijke) woning gevonden kan worden. De gemeente waar het gesprek gevoerd wordt vervult een regiofunctie en is goed op de hoogte van de woning- en arbeidsmarkt in de desbetreffende regio. Een intake betekent nog geen regiobinding, maar zorgt er wel voor dat remigranten niet van het kastje naar de muur worden gestuurd, en dat eventuele hulpvragen in beeld zijn.

## 5.4 Processen van sociale uitsluiting tegengaan

Willen we in Nederland over tien jaar niet opnieuw geconfronteerd worden met grote stijging van het aantal daklozen, dan zal er ook iets gedaan moeten worden om processen van sociale uitsluiting tegen te gaan. Voorwaarde daarvoor is het realiseren van permanente aandacht voor bestaans(on)zekerheid, zowel in de politiek als in de uitvoeringspraktijk.

### Politieke regio op het voorkomen van dakloosheid over beleidsterreinen heen

#### *Interdepartementale werkgroep*

Processen van sociale uitsluiting houden zich niet aan beleidskokers en kennen, zoals eerder beschreven, verschillende dimensies. Dat betekent dat een aanpak gericht op preventie van dakloosheid – en dus op het tegengaan van sociale uitsluiting – per definitie ook een meerdimensionale aanpak is. Dit kan de bewindspersoon van VWS en de desbetreffende wethouder met maatschappelijke opvang in zijn/haar portefeuille niet alleen. Een interdepartementale werkgroep, vertegenwoordigd door de bewindspersonen en aangestuurd door directeuren-generaal van de departementen BZK, VWS, SZW en JenV verdient daarom aanbeveling. VWS kan daarin wel het coördinerend ministerie blijven, maar de verantwoordelijkheid voor het vraagstuk van dakloosheid moet zichtbaar breder gedeeld gaan worden.



Een dergelijke werkgroep geeft dan ook blijk van het gedeelde en continue leiderschap waaraan behoefte is bij het tegengaan van processen van sociale uitsluiting. Dit geeft vorm aan preventie van dakloosheid vanuit de lijnen wonen & begeleiding, werk & inkomen en zorg & gezondheid. Het recht op huisvesting helpt dan om politiek en beleid ook over meerdere kabinetten heen structureel scherp te houden: want dát is wat er bij dakloosheid op het spel staat, en de persoonlijke en maatschappelijke kosten daarvan zijn simpelweg te hoog. De werkgroep werkt en adviseert daarom vanuit integrale kosten-batenanalyses<sup>13</sup> in plaats van aparte dossierbegrotingen. Lokale varianten van zo'n werkgroep kunnen in (centrum)gemeenten zorgen voor het doorbreken van beleidskokers om dakloosheid te voorkomen.

### Instrumenten die sociale uitsluiting tegengaan

#### *Flexibel vangnet*

De kern van het tegengaan van sociale uitsluiting is het bieden van een flexibel vangnet voor mensen die (tijdelijk) in een kwetsbare situatie belanden door problemen met werken, inkomen, wonen en/of gezondheid. De maatregelen die mensen juist dan in hun bestaanszekerheid moeten ondersteunen zijn nu te complex ingericht. De toeslagensystematiek is daar een voorbeeld van, met veel problematische schulden als gevolg. Dat kan en moet eenvoudiger (zie ook RVS 2017, maar ook de recente rapportage over maatwerk in dienstverlening (ABD Topconsult 2020). De RVS zal hier in zijn advies over 'permanent precairen' nader op ingaan (vgl. Werkagenda RVS 2020).

#### *Ruimte voor zoeken en wennen*

Behalve een flexibel vangnet is er ook behoefte aan meer ruimte voor overgangsfasen of overgangperiodes. Of het nu gaat om de overgang van beschermd wonen naar zelfstandig wonen, van intramurale naar extramurale begeleiding, van uitkering naar werk, van getrouwd naar gescheiden: zo'n verandering vergt tijd en ruimte om te zoeken en te wennen. Nu zijn de regels en procedures waarmee mensen dan in aanraking komen maar weinig ontvankelijk daarvoor. De leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving zijn hier een concreet voorbeeld van, en zouden beter door bandbreedtes vervangen kunnen worden (zeker waar het gaat om jongeren, zie ook RVS 2018). Op een vergelijkbare manier dienen regels voor uitkeringen, indicaties en scheiden kritisch onder de loep genomen te worden: waar zit ademruimte? Denk aan het verkennen van mogelijkheden tot behoud van een uitkering tijdens het weer oppakken van werkzaamheden, het dóórlopen van indicaties ook al is er reeds van 'wettelijk regime' gewisseld, of het haalbaar 'inplannen' van de financiële gevolgen van een scheiding voor beide partners.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.corpovenista.nl/dossier-mkba/project-woningcontingent-maatschappelijk-zeer-renderend/>

### Signaleren van sociale uitsluiting in de praktijk

#### *Inzicht in risicofactoren*

Inzicht in risicofactoren voor dakloosheid helpt om uitval en terugval te voorkomen, dat is ook terug te zien in internationale beleidsaanbevelingen (Luijtelaar, Boersma & Wolf 2011). Deze kennis kan meer in de sociale en zorginfrastructuur in de wijk belegd worden. Concreet: de GGD en sociale wijkteams moeten processen van sociale uitsluiting – en het risico op dakloosheid dat daarbij hoort – beter en eerder leren herkennen. Ook werkgevers en zorgaanbieders hebben een rol in vroegsignalering van bestaansonzekerheid wanneer sprake is van een instabiele werksituatie of gezondheidsproblemen die mogelijk effect hebben op iemands inkomenspositie. Daarbij moet specifiek oog zijn voor de groepen waar dakloosheid in de laatste jaren het hardst gestegen is: jongeren en mensen met een migratieachtergrond (deels dezelfde groep). Nogmaals: niet vanwege hun leeftijd of migratieachtergrond als zodanig, maar vanwege het feit dat bestaansonzekerheid onder deze groepen het vaakst voorkomt op dit moment.

#### *Delen van kennis en ervaring*

De maatschappelijke opvang heeft een taak in het delen van kennis en ervaring. Dat heeft gevolgen voor het type werk dat medewerkers in de maatschappelijke opvang doen: van primair hulpverlener worden zij eerder netwerkcoaches met een grotere rol in de wijk. Deze omslag verdient aandacht in hun opleiding (van Laere 2009). Dit kan niet anders dan samen met sociaal werkers, verpleegkundigen en artsen in de wijk, want netwerkcoachen kan alleen wanneer ook duidelijk is welke sociale en medische problemen begeleiding vragen. Dit vraagt om regie in de verschillende opleidingen en de praktijk op het punt van het organiseren van voldoende en vroegtijdige aandacht voor kwetsbare burgers.

#### *Belastbaarheid van de buurt*

Aan het signaleren op wijkniveau zit ten slotte een belangrijke andere kant: namelijk aandacht voor de belastbaarheid van een buurt in relatie tot het huisvesten van kwetsbare groepen. Het is daarom van belang om de woonruimten uit de besproken bufferzone niet te concentreren in wijken die al kwetsbaar zijn, maar eerlijk te verdelen tussen en binnen gemeenten. Dit met het oog op het evenwicht in draagkracht en draaglast van een buurt. Dat is een taak van woningcorporaties, GGD en gemeenten, maar hierin kunnen sociale wijkteams, zorgaanbieders in de wijk en maatschappelijke opvangorganisaties ook een belangrijke rol vervullen. De steunstructuur in de wijk moet stevig zijn en blijven, anders verplaatsen de problemen zich of stapelen zich op. Ook daar helpt een prominenter besef van (dreigende) dakloosheid als volkshuisvestingsopgave: wanneer kwetsbare buurten steeds kwetsbaarder worden en sterke buurten juist steeds sterker, dan voldoet de overheid niet aan de inspanningsverplichting op het terrein van volkshuisvesting.

## 6 Actieagenda

In dit advies schetst de RVS vanuit het recht op huisvesting drie aanknopingspunten voor een structureel andere aanpak van dakloosheid: investeren in een bufferzone aan de onderkant van de woningmarkt, doorbreken van routes naar dakloosheid en tegengaan van processen van sociale uitsluiting. Concluderend vindt de RVS dat het recht op huisvesting als breekijzer moet dienen om drie structurele veranderingen met de daarbij horende acties in gang te zetten.

### 1. Een hoeder van het recht op huisvesting: politieke regie op het vraagstuk van dakloosheid over kabinetstermijnen en politieke voorkeuren heen

Het recht op onderwijs kent een leerplicht: als je geen onderwijs volgt, word je gestraft. Het recht op zorg kent een verzekeringsplicht: iedereen in Nederland moet een zorgverzekering afsluiten. En het recht op huisvesting? Een plicht op wonen gaat ver, maar de RVS constateert wel dat de inspanningsverplichting ten aanzien van het sociale grondrecht op huisvesting op dit moment onvoldoende handen en voeten krijgt. Met dit advies wil de Raad daar verandering in brengen. De keuze voor het recht op huisvesting als basisnorm maakt dat volkshuisvesting en bestaanszekerheid weer permanent hoog op de landelijke en lokale politieke agenda's komen te staan (net als dat bij onderwijs en zorg het geval is). Dat is nodig om op korte termijn dakloosheid te verminderen, maar vooral om in de toekomst dakloosheid te voorkomen. Twee van de genoemde acties hebben hierbij volgens de RVS prioriteit:

- Regie op het creëren bufferzone aan de onderkant van de woningmarkt. Dat vraagt investeringen, maar levert ook meteen iets op, namelijk: minder persoonlijk leed én minder maatschappelijke kosten. Zonder deze bufferzone zijn bovendien veel andere acties om dakloosheid te voorkomen niet mogelijk.
- Interdepartementale werkgroep ten behoeve van een domeinoverstijgend beleid met gedeelde verantwoordelijkheden, zowel nationaal als lokaal.

### 2. Sociale insluiting: recht op huisvesting als breekijzer om mensen te includeren in plaats van te marginaliseren

Het aantal mensen dat leeft in bestaansonzekerheid is groot en de verwachting is dat dit aantal zal toenemen. Er is een besef nodig dat goede en intensieve begeleiding op cruciale momenten dakloosheid kan voorkomen. Echter, regels en procedures die bedoeld zijn om individuen én de samenleving als geheel hiertegen te beschermen, veroorzaken regelmatig het omgekeerde: ze duwen mensen in een kwetsbare positie verder naar de rand van de samenleving. In dit advies agendeert de Raad een aantal principiële verschuivingen die deze 'centrifugale' krachten in de toekomst kunnen voorkomen.

De eerste concrete acties die daarbij horen zijn:

- Onrechtmatig wonen is primair een hulpvraag in plaats van een overtreding. Het opschorten van regels ten aanzien van bestemmingsplannen, woning toewijzen of woning delen is dus altijd een goed idee als daarmee dakloosheid voorkomen wordt. Daar staat tegenover dat iemand zich inspant om een structurele woonoplossing te vinden (al dan niet met ondersteuning daarbij).
- Zelfredzaamheid is nooit een maatstaf om (potentieel) daklozen toegang tot hulp te weigeren. Het zelfredzaamheidscriterium bij de toegang tot maatschappelijke opvang moet daarom worden afgeschaft. In plaats daarvan is het aankloppen bij de opvang *altijd* een goed moment om iemands hulpvragen te inventariseren en een traject op maat te starten.
- Overgangsfasen horen bij het leven. Regels en procedures dienen daar ontvankelijk voor te zijn en dus adem- en experimenteerterruimte te bieden. Om te beginnen met het vervangen van harde leeftijdsgrenzen door bandbreedtes, met name in de zorg en ondersteuning aan jongeren (RVS 2017).

### 3. Van wie 'is' dakloosheid? Samen verantwoordelijkheid nemen voor voorkomen en verminderen van dakloosheid

Dakloosheid is een individueel én een maatschappelijk probleem. Uiteindelijk is het voor de samenleving als geheel van belang dat dakloosheid voorkomen en verminderd wordt. Dat betekent niet dat ieders eigen aandeel in het opbouwen van bestaanszekerheid en het voorkomen van dakloosheid ontkend hoeft te worden. Maar collectief investeren in het voorkomen van dakloosheid loont. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor het feit dat dit soort 'collectieve' investeringen niet te veel in dezelfde gebieden neerkomen: de balans tussen draagkracht en draaglast van wijken en gemeenschappen moet beter, voorbij regiobinding en bestaande governancestructuren. De volgende genoemde acties hebben hierbij prioriteit:

- Een quotumregeling op het huisvesten van daklozen door gemeenten aannemen, inclusief een bijpassend budget vanuit het Rijk voor het aanbieden van individuele maatwerktrajecten. Aandachtspunten zijn een passende spreiding en duidelijke afspraken over het snel in gang zetten van de nodige ondersteuning.
- Betere samenwerking en kennisuitwisseling in de wijk met betrekking tot risicofactoren voor dakloosheid, met als doel: de vroegsignalering van bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, én het bewaken van de balans tussen dragers en vragers in een wijk of buurt.

## Geraadpleegde deskundigen

*De Raad adviseert onafhankelijk. Gesprekken tijdens de voorbereiding van een advies hebben niet het karakter van draagvlakverwerving. De gesprekspartners hebben zich niet aan het advies gecommitteerd.*

Bij de totstandkoming van dit advies is een groep experts betrokken geweest:

<b>Rina Beers</b>	Valente
<b>Nienke Boesveldt</b>	Universiteit van Amsterdam
<b>Hester Borsboom</b>	Gemeente Amsterdam
<b>Lia van Doorn</b>	Hogeschool Utrecht
<b>André van Ginkel</b>	Gemeente Nijmegen
<b>Jamal Mechbal</b>	Je Eigen Stek
<b>Igor van Laere</b>	Nederlandse Straatdokers Groep
<b>Jeroen Pepers</b>	Aedes
<b>Lucas Roorda</b>	College voor de Rechten van de Mens
<b>Anne Roseboom</b>	Gemeente Amsterdam
<b>Netty van Triest</b>	Platform 31
<b>Esmé Wiegman</b>	Valente
<b>Judith Wolf</b>	Impuls - Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg Radboudumc
<b>Guusta van der Zwaard</b>	De Tussenvoorziening

De RVS dankt hen voor hun kritische en constructieve bijdragen aan het schrijfproces.

Daarnaast is op 6 november 2019 met ruim 40 experts en ervaringsdeskundigen gesproken over maatregelen op de korte en langere termijn. Het verslag van de bijeenkomst en de deelnemerslijst zijn [hier](#) te vinden.

De RVS heeft deelgenomen aan twee bijeenkomsten. Daar is de redenerlijn van het advies gepresenteerd en besproken:

- 4 februari 2020: stuurgroepvergadering Academische Werkplaats Impuls
- 11 februari 2020: Landelijk Overleg Meerjarenagenda MOBW

Gedurende het project zijn de volgende mensen door de RVS aanvullend geconsulteerd:

- Bram Schinkelshoek (Kesslerstichting)
- Lieke Jansen (Stichting Maatschappelijke Opvang Breda)
- Bert Deliën (Humanitas Onder dak)
- Karima Daoudi (Bureau MHR)
- Mariska van der Sluis (Kennisplatform Corpovenista)
- Michel Planije en Hans Kroon (Trimbos Instituut)
- Simone Kukenheim, Laurens Ivens en Hilde Reints (Gemeente Amsterdam)
- Cule Cucic en Jan Overweg (ZonMW)

## Geraadpleegde bronnen

ABD Topconsult (2020). Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. Den Haag: ABD Topconsult.

Actal (2014). Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger. Actal: Den Haag

Aedes. (2018, 14 juni). Aantal huisuitzettingen bij woningcorporaties weer lager. geraadpleegd van <https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/schuldhelpverlening/feiten-en-cijfers/aantal-huisuitzettingen-bij-woningcorporaties-weer-lager.html>

Baker, T. & Evans, J. (2016). 'Housing First' and the Changing Terrains of Homeless Governance. *Geography Compass* 10(1), 25-41

Boesveldt, N. (2015). Planet Homeless. Governance Arrangements in Amsterdam, Copenhagen, and Glasgow. Eleven International Publishing: The Hague

Boesveldt, N. (2019a). Rapportage voorkomen terugval Utrecht: Eerste meting van vijfjarig onderzoek naar recidive dakloosheid in Utrecht 2019. Universiteit Utrecht: Utrecht

Boesveldt, N. (2019b). Prospectief Onderzoek Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen. Universiteit Utrecht

Bommelijé (2015). Explosieve toename vermijdbare daklozen: De voorzienbare gevolgen van de kostendelersnorm in Sociaal Bestek 77 (6), 6-8

Braak, J. van den, Burik, A. van, Jansen, P., Montfoort, A. van, Veltkamp, E., Vianen, R. van & Vogelvang, B. (2003). Opvang ex-gedetineerden: verslag van een onderzoek naar de maatschappelijke opvang van ex-gedetineerden. Woerden: Adviesbureau Van Montfoort

Busch-Geertsema, V. (2011). The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness. Synthesis Report – Finland. European Commission: Brussels

Busch-Geertsema, V. (2013). Housing First Europe. Final Report: GISS: Bremen

Busch-Geertsema, V. (2016). Housing First. Peer Review op het gebied van sociale bescherming en sociale inclusie. Bureau voor publicaties van de Europese Unie: Luxemburg

Cebeon (2011). Kosten en baten van Maatschappelijke opvang. Bouwstenen voor effectieve inzet van publieke middelen. Cebeon: Amsterdam

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). Inzicht in dakloosheid. Een onderzoek naar daklozen 2009-2016.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2019a). Vervolgonderzoek daklozenstatistiek 2009-2018. Een verdiepende studie naar de achtergrond van en de ontwikkelingen in de populatie daklozen tussen 2009-2018

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019b, 23 augustus). Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2019c). Welvaart in Nederland 2019. CBS: Den Haag

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020, z.d.). Hoeveel immigranten komen naar Nederland? Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-immigranten-komen-naar-nederland->

Centraal Bureau voor de Statistiek Statline. (2020, 28 februari). Immi- en emigratie; per maand, migratieachtergrond, geslacht. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83518NED/table?ts=1567779637150>

College voor de rechten van de mens (2018). Huisvesting: Het recht op behoorlijke huisvesting in Nederland. College voor de rechten van de mens: Utrecht

College voor de Rechten van de Mens, brief aan Vaste Kamercommissie BZK, 7 juni 2018, geraadpleegd via: <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5b46fcde748c2212a54517d5>

Commissie Toekomst beschermd wonen (2015). Van beschermd wonen naar een beschermd thuis. VNG: 2015

Dienst Justitiële Inrichtingen. (2020, z.d.) Basisvoorwaarde woonruimte. Geraadpleegd van <https://www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen-in-detentie/re-integratie/basisvoorwaarde-woonruimte.aspx>

De Nederlandse Grondwet. (2018, z.d.). Artikel 22: Volksgezondheid; woongelegenheid; ontplooiing. Geraadpleegd van [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkugb-qvdv3xp/artikel\\_22\\_volksgezondheid\\_woonge\\_le](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkugb-qvdv3xp/artikel_22_volksgezondheid_woonge_le)

De Volkskrant. (2019, 20 februari). Daklozen in Europa. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/daklozen-over-het-leven-op-sstraat-het-besef-dat-je-dakloos-bent-beheerst-je-gedachten~b846af28/>

De Volkskrant. (2019, 21 oktober). Liever dakloos in Nederland dan thuis in Polen. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/liever-dakloos-in-nederland-dan-thuis-in-polen~b116da1e/>

Doorn, L. van (2002). Een tijd op straat. Een volgstudie naar (ex)daklozen in Utrecht (1993-2000). Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn/NIZW: Utrecht.

Doorn, L. van (2019). 'Een onderzoeksprogramma voorkomt versplintering en overtuigt beleidsmakers'. Geraadpleegd van <https://zwerfjongeren.nl/onderzoek-feiten-cijfers/een-onderzoeksprogramma-voorkomt-versplintering-en-overtuigt-beleidsmakers/>

Eropaf! (2018). Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen Editie 2018. Stichting Eropaf!: Amsterdam

Everdingen, C. van (2016). De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld: Eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht. Geraadpleegd van [http://www.vezc.nl/20160915%20Nachtopvang\\_en\\_crisisopvang.pdf](http://www.vezc.nl/20160915%20Nachtopvang_en_crisisopvang.pdf)

Everdingen, C. van (2017). Daklozenzorg in Den Haag: De keten is zoek. Geraadpleegd van [https://www.kesslerstichting.nl/images/20180212\\_Onderzoek\\_Haagse\\_nacht-opvang\\_-\\_eindrapport\\_def-2.pdf](https://www.kesslerstichting.nl/images/20180212_Onderzoek_Haagse_nacht-opvang_-_eindrapport_def-2.pdf)

Fazel, S., Geddes, J. & Kushel M. (2014) The health of homeless people in high-income countries: descriptive epidemiology, health consequences, and clinical and policy recommendations. *The Lancet* 384 (9953): 1529-1540

Fazel, S, Khosla, V, Doll H, & Geddes J. (2008) The prevalence of mental disorders among the homeless in western countries: systematic review and meta-regression analysis. *PLoS Med.* 2008; 5:Feantsa (2007). ETHOS Light: European typology of homelessness and housing exclusion. Geraadpleegd van <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf>

Federatie Opvang (2019). Rapportage Staat van de Nachtopvang. Federatie Opvang: Utrecht

G4 Rekenkamers. (2018) in Binnenlands Bestuur. (2018, 24 mei). G4-aanpak daklozen onvoldoende duurzaam. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/g4-aanpak-daklozen-onvoldoende-duurzaam.9588277.lynkx>

G4-User (2019). Signalen van toename dakloosheid in de G4: feit of fictie? Stichting de regenboog: Amsterdam

Galen, G.W.A. van, Niemeijer, E. & Beijers, W.M.E.H. (1998). Huisvestingsproblemen van (ex-)gedetineerden: een landelijk onderzoek naar aard en omvang van huisvestingsproblemen van (ex-)gedetineerden. Amsterdam: Nederlandse Woonbond

Greef, M. de (1988). De schuldhulpverlening aan particuliere huishoudens in Nederland. Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Welzijnsvraagstukken, Noordelijk Centrum voor Gezondheidsvraagstukken: Groningen

Impuls Onderzoeksacademie (2019). Critical Time Intervention. Bewezen effectief bij kwetsbare mensen in transitie. RadboudUMC: Nijmegen

Inspectie SZW (2018). Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk. Den Haag: Inspectie SZW.

Katz, A., Zerger, S., & Hwang, S. (2016). Housing First the conversation: discourse, policy and the limits of the possible. *Critical Public Health* 27 (1), 139-147

Laere, I., van & Wit, M., de (2005). Dakloosheid na huisuitzetting. Amsterdam: GG&GD

Laere, I., van (2009). Social Medical Care before and during homelessness in Amsterdam. Drukkerij Grafinoord: Assendelft

Laere I van, Slockers, M. & Muijsenbergh M van den. (2017). Gezondheidsproblemen bij daklozen. In *Huisarts en Wetenschap* (2017, 06 juli). Geraadpleegd van <https://www.henw.org/artikelen/gezondheidsproblemen-bij-daklozen>

Laere I van, Smit R, Muijsenbergh M van den. (2018). Op weg naar toegankelijke en goede sociaal medische zorg voor dak- en thuislozen in Nederland. Nederlandse Straatdokers Groep, Radboudumc: Nijmegen

Luijtelaar, M. van, Boersma, S., & Wolf, J. Een literatuurreview naar effectieve interventies uitvalspreventie, en resultaten van beschrijvend onderzoek naar veelbelovende praktijken. Nijmegen: Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, 2011.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). Ruimte voor wonen: De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). Kamerbrief over stimuleringsaanpak Flexwonen. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/29/kamerbrief-over-stimuleringsaanpak-flexwonen>

Movisie. (2017, januari). Factsheet zwerfjongeren Nederland. Geraadpleegd van <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/publication-attachment/Factsheet-Zwerfjongeren-Nederland-2017%20%5BMOV-4689514-1.4%5D.pdf>

Movisie. (2019, 07 oktober). Factsheet dak- en thuisloze jongeren in Nederland. Geraadpleegd van [https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-10/20191003\\_SZN\\_Factsheet\\_Zwerfjongeren.pdf](https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-10/20191003_SZN_Factsheet_Zwerfjongeren.pdf)

Nationale ombudsman. (2019, 29 maart). Steeds verder van huis: zeven obstakels waar zelfredzame adreslozen tegenaan lopen. Geraadpleegd van <https://www.nationale-ombudsman.nl/steeds-verder-van-huis-zeven-obstakels-waar-zelfredzame-adreslozen-tegenaan-lopen>

NIBUD. (2019, 13 september). Nibud luidt noodklok: kwart van de huurders zit financieel klem. Geraadpleegd van [↳ https://www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-luidt-noodklok-kwart-van-de-huurders-zit-financieel-klem/](https://www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-luidt-noodklok-kwart-van-de-huurders-zit-financieel-klem/)

Non-paper Kansrijke Oplossingsrichtingen Werkagenda 18-18+ (2017, 17 augustus). Kansen creëren voor minder zelfredzame jongeren: Verzameling knelpunten.

Platform 31 (2018a). 10 spoedzoekers aan het woord. Platform 31: Den Haag

Platform 31 (2018b). Handreiking voor kansrijk samenwerken. Platform 31: Den Haag.

Platform 31 (2018c). Wonen in de luwte: Een verkennend onderzoek naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe. Platform 31: Den Haag

Platform 31 (2018d). Zelfstandig wonen na beschermd wonen of opvang. Platform 31: Den Haag.

Platform 31. (2019, z.d.). Flexibel wonen. Geraadpleegd van [↳ https://www.platform31.nl/thema-s/wonen/flexibel-wonen](https://www.platform31.nl/thema-s/wonen/flexibel-wonen)

Platform 31 & Expertisecentrum Flexwonen (2019). Aan de slag met flexwonen! Een handreiking om de vraag naar en de mogelijkheden voor flexwonen in beeld te krijgen en zelf lokaal aan de slag te gaan. Platform 31: Den Haag

Platform Opnieuw Thuis, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Aedes & G32. (2017) 03 juli). Geef spoedzoekers de ruimte. Geraadpleegd van [↳ https://www.aedes.nl/artikelen/woningmarkt/hervorming-woningmarkt/oproep-extra-flexibele-huisvesting-voor-spoedzoekers.html](https://www.aedes.nl/artikelen/woningmarkt/hervorming-woningmarkt/oproep-extra-flexibele-huisvesting-voor-spoedzoekers.html)

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2018). Advies uitvoering gevangenisstraffen: Reactie op de kabinetsvisie Recht doen, kansen bieden. RSJ: Den Haag

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017). Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen. RVS: Den Haag

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2018). Leeftijdsgrenzen - Betere kansen voor kwetsbare jongeren. RVS: Den Haag

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2019). Essay Complexe problemen, eenvoudige toegang - Botsende waarden bewuster afwegen. RVS: Den Haag

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. (2020). Werkagenda. Geraadpleegd van [↳ https://www.raadrvs.nl/werkagenda](https://www.raadrvs.nl/werkagenda)

RIGO (2019). Stand van de woonruimteverdeling Wachttijden en verdeling in de praktijk. RIGO: Amsterdam

RIGO. (2019, 04 april). Wachttijden voor sociale huurwoningen nemen toe. Geraadpleegd van [↳ https://www.rigo.nl/wachttijden-voor-sociale-huurwoningen-nemen-toe/](https://www.rigo.nl/wachttijden-voor-sociale-huurwoningen-nemen-toe/)

Rutenfrans-Stupar, M. (2019). Social Participation of Homeless People: Evaluation of the Intervention "Growth Through Participation". Ridderpint: Alblisserdam

Scholten, C., Aalst, M., van & Dieters, M. (2018). Oorzaken van dakloosheid. Onderzoek naar de oorzaken van toename van instroom in De Binnenvest en aanknopingspunten voor preventie. DSP Groep: Amsterdam

Schout G, Jong G de, Laere I van. Pathways towards evictions: an exploratory study of the inter-relation dynamics between evictees and service providers in the Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment* 2014; 30(2): 183-198

Slockers, M. (2019, 14 januari). Een nieuwe epidemie: de onverzekerden. Geraadpleegd op [↳ https://www.medischcontact.nl/opinie/blogs-columns/blog/een-nieuwe-epidemie-de-onverzekerden.htm](https://www.medischcontact.nl/opinie/blogs-columns/blog/een-nieuwe-epidemie-de-onverzekerden.htm)

Smulders, L., Bunt, S. & Eerten, J. van (2018). Rapportage onderzoek zwerfjongeren en schulden. Labyrinth onderzoek en advies: Utrecht

Sociaal en Cultureel planbureau (2011). Dimensies van sociale uitsluiting: Naar een verbeterd meetinstrument. SCP: Den Haag

Sociaal en Cultureel Planbureau (2014). Verschil in Nederland. SCP: Den Haag

Sociaal en Cultureel Planbureau (2017). De sociale staat van Nederland 2017. SCP: Den Haag

Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). Armoede in kaart 2019. SCP: Den Haag

Staat van de Volkshuisvesting. Jaarrapportage 2019. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Straaten, B. van (2016). On the Way Up?: Exploring homelessness and stable housing among homeless people in the Netherlands. IVO: Den Haag

Straaten, B. van (2020). *Dakloosheid overkomt niet iedereen*. Blog. IVO (maart 2020). Geraadpleegd via [↳ https://ivo.nl/blog-dakloosheid-overkomt-niet-iedereen/](https://ivo.nl/blog-dakloosheid-overkomt-niet-iedereen/)

Trimbos (2010). Monitor Stedelijk Kompas 2009. Plan van aanpak maatschappelijke opvang in 39 centrumgemeenten. Trimbos Instituut: Utrecht.

Trimbos (2014a). Monitor Stedelijk Kompas 2013. Plan van aanpak maatschappelijke opvang in 39 centrumgemeenten. Trimbos: Utrecht

Trimbos (2014b). "Het kán dus". Een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid. Evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014. Trimbos: Utrecht

Trimbos (2015). *Dakloze personen zonder OGGz-problematiek en hun ondersteuning*. Trimbos: Utrecht

Trimbos (2016). 'Verwarde personen' of 'mensen met acute zorgnood?'. Trimbos: Utrecht

Trimbos (2018). Praktijktest landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang 2018. Trimbos: Utrecht

Trimbos. (2019, 13 juni). Toegankelijkheid maatschappelijke opvang: wat kan beter? Geraadpleegd van <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/bericht/toegankelijkheid-maatschappelijke-opvang-wat-kan-beter>

Trouw. (2020, 12 februari). De zwervers van nu: een bont gezelschap op straat. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/leven/de-zwervers-van-nu-een-bont-gezelschap-op-straat~b4d84689/>

Tubantia. (2020, 15 februari). Moeder opgelucht na nieuwe kans op huurhuis: 'Anders hadden we op straat gestaan'. Geraadpleegd van <https://www.tubantia.nl/enschede/moeder-opgelucht-na-nieuwe-kans-op-huurhuis-anders-hadden-we-op-straat-gestaan~a143f4df/?referrer=https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjqvzW8vvvAhXDsaQK-HWcqDPAQFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.tubantia.nl%2Fenschede%2Fmoeder-opgelucht-na-nieuwe-kans-op-huurhuis-anders-hadden-we-op-straat-gestaan~a143f4df%2F&usg=AOvVaw2woLBa014moo8fWX3zilDT>

Toezicht Sociaal Domein (2017). Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang. (wie) is dat een zorg? TSD: 2017

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). TK 29325, nr. 103 (Kamerbrief 6 december 2019)

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2007). Stedelijk Kompas: stappenplan intensive-ring van de aanpak van dakloosheid. VNG: Den Haag

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2018). Position paper: Voorkomen en aanpakken van problematische schulden. VNG: Den Haag

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2019a, 25 oktober) Halt aan dak- en thuisloosheid. Geraadpleegd van [https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/brandbrief\\_toename\\_daklozen.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/brandbrief_toename_daklozen.pdf)

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2019b, 20 december). 'Economisch daklozen' vallen tussen wal en schip. Geraadpleegd van <https://vng.nl/artikelen/economisch-daklozen-vallen-tussen-wal-en-schip>

Vereniging Nederlandse Gemeenten & Platform 31 (2019). Meer grip op vakantieparken: Handreiking voor gemeenten. VNG: Den Haag

Verheul M, Laere I. van, Genugten W. van & Muijsenbergh M van den. Self-perceived health problems and unmet care needs of homeless people in the Netherlands : the need for pro-active integrated care. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 2020; 29(1):21-40. Vet, R., de (2020). Effectiveness of Critical Time Intervention for homeless people: A randomized controlled trial to enhance continuity of care during the transition from shelter to community living. RadboudUMC: Nijmegen

Wensveen, M., Palmen, H., Ramakers, A., Dirkzwager, A. & Nieuwbeerta, P. (2016). Terug naar huis? Veranderingen in woonsituaties tijdens detentie en na vrijlating. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58 (1), 28-55

Wensveen, M. (2020). Eigen haard is goud waard? Een studie naar de woonsituatie, het verhuisgedrag en recidive van (ex-)gedetineerden. Geraadpleegd van <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/82701/front.pdf?sequence=3>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR: Den Haag

Wolf, J. (2002). Een kwestie van uitburgering. Rede uitgesproken op 7 november 2002 bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Grondslagen van de maatschappelijke opvang bij de Katholieke Universiteit Nijmegen, vanwege de Landelijke Stichting voor Thuislozenorg en Onderdak.

Wolf, J., Al Shamma, S., Straaten, B. van, Rodenburg, G., Laan, J. van der, & Mheen, D. van de (2015). Dakloze mensen in de vier grote steden: veranderingen in 2.5 jaar. IVO & Radboud UMC: Nijmegen

## Vorbereiding

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestond uit raadsleden Erik Dannenberg en Pieter Hilhorst, en adviseurs Willemijn van der Zwaard en Tim 'S Jongers.

## Publicaties

*Sleutels tot herstel. Dakloosheid voorkomen en verminderen.*  
Nummer 20-03, april 2020

*Werkagenda 2020-2024*  
Nummer 20-02, januari 2020.

*De derde levensfase. Het geschenk van de eeuw.*  
Advies, nummer 20-01, januari 2020.

*Complexe problemen, eenvoudige toegang. Botsende waarden bewuster afwegen.*  
Essay, nummer 19-05, december 2019.

*Intensieve vrijwillige hulp. Heldere grenzen aan drang in de jeugdhulp.*  
Advies, nummer 19-04, november 2019.

*De B van Bekwaam. Naar een toekomstbestendige Wet BIG.*  
Advies, nummer 19-03, oktober 2019.

*Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg.*  
Advies, nummer 19-02, mei 2019.

*Waarde(n)volle zorgtechnologie. Een verkennend advies over de kansen en risico's van kunstmatige intelligentie in de zorg.*  
Advies, nummer 19-01, februari 2019.

*Goed leven.*  
Bundel, nummer 18-05, december 2018.

*Plezier in bewegen.*  
Advies, september 2018.

*Over bezorgd. Maatschappelijke verwachtingen en mentale druk onder jongvolwassenen.*  
Essay, nummer 18-04, juli 2018.

*Leeftijdsgrenzen. Betere kansen voor kwetsbare jongeren.*  
Advies, nummer 18-03, juni 2018.

*WHO CARES. Ontwerpprijsvraag voor nieuwe vormen van wonen, zorg en ondersteuning.*  
Briefadvies, nummer 18-02, maart 2018.



*Gezien en gehoord. 17.000 ervaringen met zorg en hulp.*

Essay, nummer 18-01, februari 2018.

*De wereld thuis. Zeven beeldverhalen.*

Bundel, nummer 17-12, december 2017.

*Ontwikkeling nieuwe geneesmiddelen. Beter, sneller, goedkoper.*

Advies, nummer 17-10, november 2017.

*Heft in eigen hand. Zorg en ondersteuning voor mensen met meervoudige problemen.*

Advies, nummer 17-09, oktober 2017.

*Zorgrelatie centraal. Partnerschap leidend voor zorginkoop.*

Advies, nummer 17-08, oktober 2017.

*De vele kanten van eenzaamheid.*

Verkenning, nummer 17-07, juli 2017.

*Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen.*

Advies, nummer 17-06, juni 2017.

*Zonder context geen bewijs. Over de illusie van evidence-based practice in de zorg.*

Advies, nummer 17-05, juni 2017.

*De Zorgagenda voor een gezonde samenleving.*

Publicatie, nummer 17-04, april 2017.

*Recept voor maatschappelijk probleem. Medicalisering van levensfasen.*

Advies, nummer 17-03, maart 2017.

*Inkoopsafari. Verkenning van de praktijk van zorginkoop.*

Verkenning, nummer 17-02, februari 2017.

*Implementatie van e-health vraagt om durf en ruimte.*

Briefadvies, nummer 17-01, januari 2017.

*Wat ik met Kerst mis. Een bundel met wisselende perspectieven over eenzaamheid.*

Bundel, nummer 16-04, december 2016.

*Grensconflicten. Toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen.*

Essay, nummer 16-03, oktober 2016.

*Een gedurfde ambitie. Veelzijdig samenwerken met kind en gezin.*

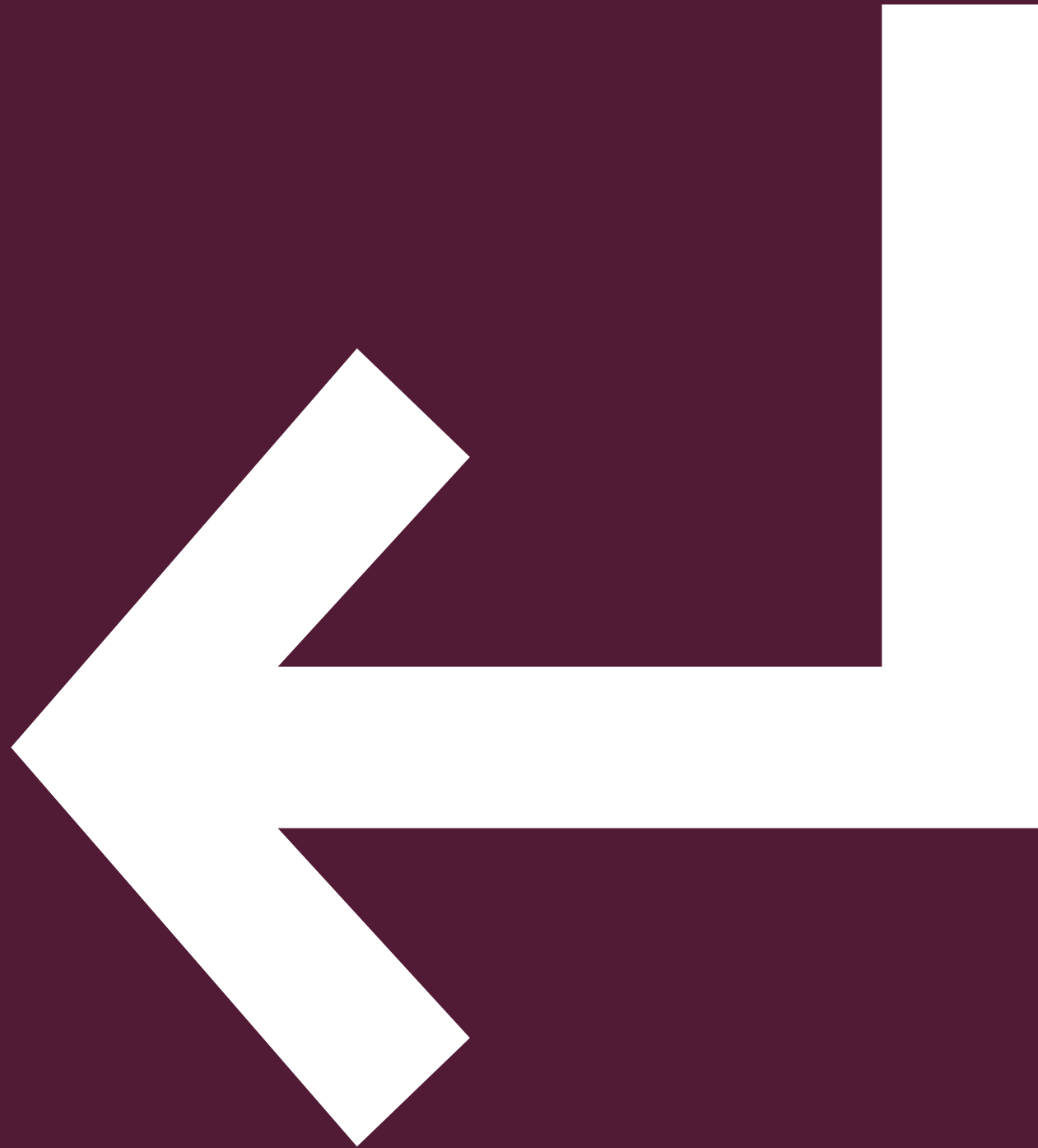
Advies, nummer 16-02, mei 2016.

*Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit.*

Advies, nummer 16-01, april 2016.

*Wisseling van perspectief. De werkagenda van de RVS.*

Publicatie, nummer 15-01, december 2015.



Parnassusplein 5  
Postbus 19404  
2500 CK Den Haag  
T +31 (0)70 340 5060

[mail@raadrvs.nl](mailto:mail@raadrvs.nl)  
[www.raadrvs.nl](http://www.raadrvs.nl)

Raad ↵  
Volksgezondheid  
& Samenleving



@raadRVS