

Vergaderjaar 2021–2022

29 325

Maatschappelijke Opvang

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 134

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT EN DE MINISTERS VOOR VOLKSHUIS-
VESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING EN VOOR ARMOEDE-
BELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2022

Eén van de prioriteiten van dit kabinet is te zorgen voor een woning voor iedereen. Ieder mens zonder dak boven het hoofd is er één te veel. Iedereen heeft recht op een veilige en betaalbare plek om te wonen, een inkomen dat voldoende is om in het levensonderhoud te voorzien, toegang tot zorg en volwaardige participatie in de samenleving. Het is onze ambitie om dakloosheid in Nederland fors en structureel terug te dringen. Niet de maatschappelijke opvang als antwoord op dakloosheid, maar een focus op «wonen eerst» en preventie. Dat vraagt om een fundamenteel andere kijk op de aanpak van dakloosheid, een paradigma-verschuiving. Een eigen woonplek voor mensen die (dreigend) dakloos zijn, is daarbij de sleutel: wonen eerst. Preventie maakt hier onlosmakelijk deel van uit. De overheid faciliteert deze beweging door stevige regie op de volkshuisvesting te nemen en richt zich daarbij met prioriteit op huisvesting voor aandachtsgroepen, waaronder dakloze mensen¹. Hierin is de gezamenlijke ambitie dat iedereen in 2030 een prettig en betaalbaar (t)huis heeft, met waar nodig de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding.

Kernpunten van deze brief

Deze brief bevat belangrijke uitgangspunten van de aanpak van dakloosheid de komende jaren, en het proces om te komen tot de structurele aanpak. De brief bevat nog geen uitgewerkte aanpak; die sturen we eind dit jaar aan uw Kamer. Ook wordt de brief benut om kort in te gaan op het plan van aanpak gericht op dakloze EU-arbeidsmigranten en de inzet op monitoring, kennis en innovatie. Kernpunten van de brief:

1. Leidende principes van de aanpak dakloosheid: de focus ligt op «wonen eerst» en preventie mét passende en flexibele begeleiding

¹ Zie: Kamerstuk 32 847, nr. 883.

op maat. Integraal werken is daarbij een noodzakelijke randvoorwaarde.

2. Ontwikkeling aanpak dakloosheid 2023–2030: op basis van deze uitgangspunten en de reeds opgebouwde ervaring ontwikkelen we dit jaar met ervaringsdeskundigen, gemeenten als medeoverheid en andere partners een aanpak dakloosheid. Tegelijkertijd laten we in 2022 geen dag onbenut. Veel gemeenten werken hard aan het versnellen en borgen van goedlopende projecten die tijdens de vorige kabinetsperiode gestart zijn.

De tijd is rijp om daadwerkelijk de beweging van opvang naar wonen te maken. Dat laten de talrijke initiatieven van de afgelopen jaren waarbij wonen centraal staat, ons duidelijk zien. We willen af van het aan de achterkant managen van dakloosheid via de maatschappelijke opvang. Deze wezenlijk nieuwe benadering van maatschappelijke opvang naar wonen eerst gaat niet over een nacht ijs. We zetten in 2022 samen met partners een plan van aanpak neer om de goede eerste stappen die de afgelopen jaren gezet zijn, duurzaam te verankeren, op te schalen en te versnellen. Met als doel een structurele afname van het aantal dakloze mensen in Nederland.

Dakloosheid wordt veroorzaakt door een samenspel van factoren. Dat betekent dat in de aanpak ervan oplossingen noodzakelijk zijn die op diverse domeinen liggen. Het vraagt goede samenwerking met verschillende partners op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Daarom behelst de aanpak dakloosheid van dit kabinet een intensieve samenwerking van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Justitie en Veiligheid (JenV), gemeenten, VNG, ervaringsdeskundigen, AEDES (de vereniging van woningcorporaties), Valente, Divosa, belangenorganisaties, zorgaanbieders en wetenschappers. Dakloosheid is geen individueel probleem. Het is een probleem dat ons allemaal aangaat.

Het is aan gemeenten en hun lokale partners om de ondersteuning van jongeren en volwassenen in een kwetsbare positie goed te organiseren. Hiervoor is adequaat beleid en visie nodig. Onze rol daarbij is om, in samenspraak met gemeenten, VNG en partners, de benodigde vernieuwing te ontwikkelen, te stimuleren en regie te voeren om de noodzakelijke beweging van opvang naar wonen te realiseren. Ook zullen wij samen met de andere departementen werken aan «helpende regels», die de positieve inzet van alle partijen ondersteunen.

1. Leidende principes in de aanpak: «wonen eerst» en preventie

De aanpak van dakloosheid die de komende jaren wordt aangejaagd, vraagt van veel partijen een andere en nieuwe manier van denken en werken. Het betekent dat dakloze mensen niet langer als «cliënten maatschappelijke opvang» worden gezien, maar als mensen die een permanente eigen woonplek nodig hebben, met een huurcontract dat op hun naam staat en passende (ambulante) begeleiding op maat. Ook vraagt het een nog veel betere samenwerking tussen domeinen: het fysieke, veiligheids- en het sociaal domein; het jeugd-, Wmo-, werk- en inkomen, schulden en armoededomein. Integraal werken en denken is een randvoorwaarde om de noodzakelijke kentering in het aantal dakloze mensen te bewerkstelligen. Integraal werken en denken kan en moet echt nog beter, en is om die reden een belangrijk uitgangspunt dat wordt meegenomen in de uitwerking van de langetermijnaanpak.

Om te voorkomen dat mensen dakloos raken, moeten we er eerder bij zijn. Niet de maatschappelijke opvang als antwoord op dakloosheid, maar wonen eerst en preventie. Preventie die aansluit bij de belangrijkste oorzaken van dakloosheid, of dat nu het einde van het verblijf in een (jeugdzorg)instelling is, het verlies van werk, problemen met gezondheid of schulden, of een combinatie van factoren. Preventief beleid dat «wonen eerst» als uitgangspunt neemt. Mét passende en flexibele begeleiding op maat. Steeds met als uitgangspunt het perspectief van degene om wie het gaat.

Wonen eerst

Om dakloosheid tegen te gaan móeten extra woonplekken gerealiseerd worden voor mensen die (dreigen) dakloos te raken. Het programma «Een thuis voor iedereen», dat op 11 mei 2022 met uw Kamer is gedeeld², is van groot belang in dit kader. Hier worden de knelpunten in de huisvesting van aandachtsgroepen aangepakt met als gezamenlijke ambitie dat iedereen in 2030 een prettig en betaalbaar (t)huis heeft, waar nodig met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding. Het programma richt zich op diverse aandachtsgroepen, met daarbinnen speciale aandacht voor (dreigend) dakloze jongeren en volwassenen in een kwetsbare positie (inclusief jongeren die uitstromen uit een jeugdinstelling).

Hiermee wordt een breed fundament gelegd voor het verbeteren van de huisvesting van mensen in een kwetsbare situatie en mensen die hun leven (opnieuw) willen opbouwen. Er komt een generieke aanpak langs vier actielijnen: 1) voldoende betaalbare en passende woningen, 2) evenwichtige verdeling over alle gemeenten, 3) combineren van wonen, zorg, welzijn en werk en 4) inzet op preventie. Om dit doel te bereiken maken Rijk, provincies, gemeenten en woningcorporaties afspraken over bouw, toewijzing en ondersteuning. Met het streven dat alle gemeenten toegroeien naar 30 procent sociale huurwoningen in de woningvoorraad, inclusief transformatie en flexwoningen, moet het sociale huursegment uitgebreid worden en ontstaat meer balans in de woningvoorraad. Daarnaast zorgen we ervoor dat alle gemeenten integrale woonzorgvisies opstellen, zodat de verschillende groepen en hun woon- en zorg- of begeleidingsbehoeften tijdig in kaart worden gebracht. Rijk en gemeenten staan gezamenlijk voor de ambitie om te zorgen voor lokaal bindende prestatieafspraken op het terrein van wonen en zorg. Deze afspraken kunnen worden ingezet op maatregelen met betrekking tot (vroegsignalering van) schulden, participatie, inburgering, de zorg voor veiligheid en bovenal de zorg voor jongeren in een kwetsbare positie, die ertoe moeten leiden dat voorkomen wordt dat mensen zonder een woonplek komen te zitten.

Het realiseren van voldoende passende woonplekken (al dan niet met begeleiding) – bijvoorbeeld door middel van beproefde methoden waar wonen eerst de basis is, is niet alleen van invloed op het voorkomen van (herhaalde) dakloosheid maar is ook effectiever dan mensen tijdelijk opvangen in de maatschappelijke opvang. «Wonen eerst» kent diverse vormen en varianten maar altijd met de volgende basisprincipes die ertoe leiden dat mensen weer regie hebben over hun eigen leven: permanente, stabiele huisvesting, een huurcontract op eigen naam en begeleiding – zo lang als nodig – op maat. Vanuit diverse praktijken en onderzoeken is inmiddels bekend dat deze werkwijze niet alleen effectief is voor mensen met zware problematiek, maar ook goed werkt voor jongeren en volwas-

² Zie: Kamerstuk 32 847, nr. 883.

senen met lichtere problematiek. In de langetermijnaanpak betrekken we kennis en ervaring over «wonen eerst».

We weten dat opvang het herstel van mensen niet bevordert. In veel, zo niet alle, gevallen zijn dakloze mensen die in de opvang verblijven beter af met een eigen woonplek. Als een passende en permanente woonplek snel kan worden geboden, worden een hoop menselijk leed en de nodige maatschappelijke kosten voorkomen. Daarom zet het kabinet zich in voor het realiseren van betaalbare woonplekken voor mensen die (dreigend) dakloos zijn.

Het realiseren van woonruimte voor aandachtsgroepen is vaak financieel minder aantrekkelijk dan het bouwen van reguliere woningen. Daarom heeft het vorige kabinet in een Kamerbrief van september 2021 10* € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor de huisvesting van aandachtsgroepen. Dit bedrag zal grotendeels beschikbaar zijn (via twee tranches) voor gemeenten om de realisatie van deze woningen te ondersteunen. Het Ministerie van BZK/VRO opent eind september 2022 een nieuwe tranche voor de regeling voor huisvesting aandachtsgroepen. Het gaat hier onder andere om realisatie van woonruimte voor dakloze mensen, statushouders en studenten. Parallel hieraan wordt voor de korte termijn ingezet op de verdere om- en afbouw van de maatschappelijke opvang.

Preventie: bestaanszekerheid en sociale inclusie

Dakloosheid bestrijden gaat in feite over het bestrijden van uitsluiting. Hoewel dakloosheid wordt veroorzaakt door een complex samenspel aan factoren, weten we dat financiële problematiek en gebrek aan participatie de belangrijkste oorzaken van dakloosheid zijn. Voldoende inkomen is een randvoorwaarde voor het hebben van een woning. Daarom is financiële bestaanszekerheid onlosmakelijk met het uitgangspunt «wonen eerst» verbonden.

Voorkomen is beter dan genezen. Het oplossen van dakloosheid als mensen eenmaal dakloos zijn, brengt grotere kosten en leed met zich mee dan de inzet op preventie. Doordat preventie de kans op werk en participatie vergroot, verbetert het welzijn van mensen en neemt de kans dat zij een beroep hoeven te doen op hulpverlening af. Op lokaal niveau betekent het werken aan preventie het werken aan een sterkere sociale basis. Zoals aangegeven in de hoofdlijnenbrief over de toekomst van de Wmo³ is óók het benutten en versterken van de sociale basis een belangrijke pijler van de toekomst van de Wmo. Passende ondersteuning begint immers bij mensen zelf, hun netwerk en (bestaande) voorzieningen en faciliteiten in de wijk. Een sterke sociale basis draagt bij aan sterkere steunstructuren die een essentiële preventieve functie vervullen. Gemeenten geven aan in 2022 extra op preventie van dakloosheid in te willen zetten; we ondersteunen regio's die hiermee aan de slag zijn met kennis en wetenschappelijke expertise via de Preventie Alliantie dakloosheid (een samenwerking van Radboud universiteit en Impuls Werkplaats⁴).

Omdat het investeren in bestaanszekerheid en sociale inclusie van grote waarde is voor het terugdringen van dakloosheid én het tegengaan van armoede- en schulden dakloosheid kan voorkomen en vice versa, is op dit onderdeel het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrokken. We bouwen hierbij voort op de ervaringen uit de brede schulden- en (kinder) armoedeaanpak.

³ Zie: Kamerstuk 32 847, nr. 883.

⁴ Zie: <https://impuls-onderzoekscentrum.nl/impuls-werkplaats/>.

Het kabinet werkt de komende periode nauw samen met gemeenten, maatschappelijke organisaties, vrijwilligersorganisaties, de private sector en ervaringsdeskundigen in de programma's preventie geldzorgen, armoede en schulden. Geconstateerde knelpunten in de Participatiewet worden waar mogelijk herzien. Zo is in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) afgesproken dat de bijverdiengrenzen in de Participatiewet worden verruimd en wordt de kostendelersnorm gewijzigd zodat inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten. Deze wijziging zorgt ervoor dat ouders met een bijstandsuitkering geen inkomensonzekerheid ervaren wanneer inwonende kinderen 21 jaar worden en draagt zo bij aan het verminderen van dak- en thuisloosheid onder jongeren. De aanpak gericht op de preventie van geldzorgen, armoede en schulden wordt door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen namens het kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden.

De leidende principes van de aanpak dakloosheid en de gezamenlijke ambitie zijn helder. Samen willen we dakloosheid in Nederland structureel voorkomen en bestrijden. Een aanpak die aansluit bij de Lissabon verklaring om dakloosheid te bestrijden, en op de lange termijn uit te bannen vanaf 2030. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Beckerman⁵, door met de aanpak dakloosheid uitvoering te geven aan de aanbeveling van het College voor de Rechten van de Mens om dakloosheid tot topprioriteit te maken.

2. Ontwikkeling aanpak dakloosheid 2023–2030

Borgen van reeds opgedane kennis en ervaring

Belangrijk om te benoemen is dat we niet bij nul beginnen. Het vorige kabinet heeft met twee programma's het terugdringen van dakloosheid hoog op de agenda gezet: het Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren (2019–2021) en *Een (t)huis, een toekomst*, de brede aanpak van dak- en thuisloosheid (2020–2021). In deze programma's is – ook door gemeenten – veel in gang gezet en kennis opgedaan over wat werkt in de aanpak van dakloosheid. Er is met vereende kracht een belangrijke eerste slag geslagen om de toename van het aantal dakloze mensen tegen te gaan. Het is dan ook van belang dat opgedane kennis en werkzame elementen niet verloren gaan en een plek krijgen in de langetermijnaanpak: een belangrijke wens uit het veld.

De opbrengsten van deze beide programma's zijn gevat in onder meer maatschappelijke business cases, handreikingen en praktijkvoorbeelden. Deze kennis en goede voorbeelden worden breed gedeeld, zodat partijen deze direct in hun eigen organisatie, gemeente of regio kunnen toepassen. Alle handvatten en inspiratiebronnen vindt u als bijlage bij deze brief en zijn te vinden op het platform ledereenondereendak.nl.

In 2022 wordt de ingezette koers van het vorige kabinet verder aangejaagd, geborgd dan wel opgeschaald. Dat gaat bijvoorbeeld om:

- projecten gericht op «wonen eerst»;
- inzet van ervaringsdeskundigheid;
- het beter organiseren van regie op alle leefgebieden;
- het verstevigen van preventieactiviteiten;
- af- en ombouwen van grootschalige opvanglocaties.

⁵ Motie van het lid Beckerman (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 63).

Vanuit het Rijk gaat het hierbij om het professioneel ondersteunen van gemeenten met kennis en expertise op het gebied van het voorkomen, signaleren, begeleiden en huisvesten van dakloze jongeren en volwassenen. Zo bieden we continuïteit aan gemeenten en zorgpartijen.

Ontwikkelen langetermijnaanpak doen we samen

Tegelijkertijd wordt dit jaar gewerkt aan één samenhangende, integrale en duurzame aanpak om dakloosheid in Nederland structureel terug te dringen en uit te bannen. De in deze brief geschetste uitgangspunten zijn daarbij leidend. De aanpak wordt op basis van inbreng van alle betrokken partijen uitgewerkt. Ervaringskennis speelt daarin een belangrijke rol, van de totstandkoming tot het toetsen van beleid. Het plan zal komend najaar met uw Kamer worden gedeeld en per 1 januari 2023 van start gaan.

De periode tot september wordt benut om inbreng op te halen vanuit het veld. Onder meer gemeenten, branche- en koepelorganisaties, aanbieders en ervaringsdeskundigen, beleid en uitvoering zijn hierbij betrokken. Tijdens een landelijke bijeenkomst op 24 mei jl. is hier een waardevolle aftrap voor gegeven. Meer dan tweehonderd aanwezigen vanuit heel Nederland kwamen bijeen en luisterden, discussieerden en brainstormden mee over wat nodig is om dakloosheid in Nederland structureel omlaag te brengen. De waarde van ervaringskennis kwam hieruit zeer helder naar voren, evenals het belang van het realiseren en opschalen van «wonen eerst» en preventief beleid. De komende maanden geven we een vervolg aan het uitwerken van opbrengsten van deze dag. Zo komen we samen tot een breed gedragen toekomstagenda. De vraag wat daarbij de best passende financieringswijze⁶ is en de vraag naar de verdeling van de extra middelen die het kabinet beschikbaar heeft gesteld (65 miljoen per jaar), is onderdeel van dit traject. Een belangrijke les van voorgaande programma's is het belang van een breed bestuurlijk commitment aan de gezamenlijke ambitie. Een andere belangrijke les was dat het onderling leren en uitwisselen van kennis en *best practices* en het ondersteunen van regio's door middel van kennis- en reflectiesessies, van onschatbare waarde is. Er is een breed gevoelde behoefte geuit om deze zaken ook in de toekomst te blijven faciliteren en aan te jagen.

Dakloze EU-arbeidsmigranten

Uw Kamer heeft in een motie opgeroepen om te komen met een plan voor de aanpak van de problematiek van dakloze EU-arbeidsmigranten in een kwetsbare positie (Kamerstuk 35 925, nr. 35). Inmiddels is een plan van aanpak gereed, als aanvulling op de aanpak misstanden arbeidsmigratie vanuit het rapport Roemer «Geen Tweederangsburgers». De insteek is dat op centrale plekken in regio's met veel arbeidsmigranten een beter basisaanbod ontstaat voor deze groep, zodat dakloosheid voorkomen wordt en gewerkt wordt aan re-integratie naar werk. Dat betekent ook dat de opvang zich zal concentreren in een aantal specifieke gemeenten. Het plan wordt zo spoedig mogelijk met uw Kamer gedeeld. Het betreft een gezamenlijke aanpak tussen Rijk en gemeenten, de komende jaren ondersteund met onderzoek en monitoring. De aanpak dakloosheid EU-arbeidsmigranten wordt onder de vlag van arbeidsmigratie opgepakt in nauwe samenwerking met het Interdepartementaal Projectteam Arbeidsmigratie (IPA), een samenwerking van de Ministeries van SZW, BZK, JenV, LNV en VWS.

⁶ Voor kalenderjaar 2022 is besluitvorming over financiering via de meicirculaire bekend gemaakt.

Het is lastig gebleken om een sluitend beeld te krijgen van het aantal dakloze mensen. Het vorige kabinet heeft daarom fors ingezet op het beter inzicht krijgen in aantallen, in- en uitstroom en herhaalde dakloosheid. Om tot een beter structureel inzicht te komen, en ook een koppeling met andere beschikbare data te kunnen maken, heeft het CBS recent de opdracht gekregen om een structurele monitor dakloosheid te ontwikkelen. Voorlopig zal deze monitor bestaan naast de jaarlijkse *schatting* die ook door het CBS wordt uitgevoerd. Het CBS gebruikt voor de nieuwe monitor de gegevens die gemeenten aanleveren in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Voor het jaar 2022 is het helaas nog niet mogelijk een compleet beeld te krijgen. De verwachting is dat in 2023 een completer beeld van het aantal dakloze mensen uit de GMSD en andere bronnen, zoals maatschappelijke opvanginstellingen, te geven is.

We willen werken op basis van de laatste (wetenschappelijke) inzichten en we willen werken aan innovatie binnen de keten dakloosheid. Het bouwen aan kennis en innovatie en het ontsluiten van kennis over wat werkt met de mensen die het treft en met de mensen die dagelijks met hen werken, helpt bij de effectiviteit en draagt bij aan het behalen van de ambitie om dakloosheid te bestrijden. Het stimuleren van kennis- en innovatieontwikkeling en -deling met betrokken partners zal daarom een belangrijke poot zijn van de aanpak dakloosheid 2023–2030.

Tot slot

We zien ernaar uit om de komende jaren gezamenlijk met Rijkspartners, VNG, gemeenten, woningcorporaties, zorgaanbieders, cliënten- en belangenorganisaties, ervaringsdeskundigen, wetenschappers, fondsen, burgers en andere relevante lokale en landelijke (publieke en private) partijen, te werken aan de aanpak van dakloosheid. Daarvoor is energie op de gezamenlijke ambitie noodzakelijk, evenals durf en de bundeling van krachten en expertise. Daarvoor is het ook noodzakelijk dat op alle niveaus integraal denken en werken tot stand komt. Dakloosheid kan alleen bestreden worden als we gezamenlijk vanuit verschillende domeinen nog beter samenwerken en elkaar vanuit ieders expertise versterken.

Eind 2022 wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de uitkomsten van het geschetste proces, mede op basis van de inbreng van alle betrokkenen, en over de verdere uitwerking van de langetermijnaanpak dakloosheid 2023–2030.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten