



opkomen voor kwetsbare mensen



Gezamenlijke inbreng Tweede Kamerverkiezingen

Augustus 2023

Betreft: gezamenlijke inbreng verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen 2023

Geachte verkiezingsprogrammacommissie,

U bent namens uw partij aan zet om de inzet voor de Tweede Kamerverkiezingen en de komende kabinetsperiode te formuleren. Uw partij is straks mogelijk in de positie om daadwerkelijk iets aan de inhumane situatie van dakloze mensen in Nederland te veranderen. Wij richten ons tot u namens een brede vertegenwoordiging van onafhankelijke belangenorganisaties die de collectieve belangen behartigen van dak- en thuisloze mensen in Nederland. Bijgaand treft u aanbevelingen aan die het tij structureel kunnen keren.

Toename van het aantal dakloze mensen vraagt om urgentie én prioriteit

Wij stellen met spijt vast dat eerdere kabinetten er niet in geslaagd zijn dakloosheid effectief te bestrijden. Niettemin is de nood groot en is er sprake van een zorgwekkende toename van de groep dreigend dak- en thuisloze mensen. Eind 2022 verschenen zorgwekkende berichten in de media over de schrikbarende toename van het aantal dakloze jongeren (tussen de 18 en 22 jaar) van maar liefst 50 procent. Uit eerste hand kennen wij opgeteld duizenden verhalen en persoonlijke drama's die schuilgaan achter deze cijfers en trends. Eenmaal dakloos worden mensen behandeld als tweederangsburgers, die nauwelijks toegang hebben tot hun rechten, waardoor het bijzonder moeilijk is om een menswaardig bestaan op te bouwen en dit te bestendigen.

Maak van voorkomen en uitbannen van dakloosheid een centraal uitgangspunt

Dakloosheid is allereerst een woonprobleem. Ons overkoepelende advies is om te stoppen met het 'managen' van dakloosheid via (langdurig verblijf in) de maatschappelijke opvang, door onverkort in te zetten op het voorkomen dakloosheid met als doel het beëindigen van dakloosheid in 2030. Dat dakloosheid rigoureus en op een kostenefficiënte manier kan worden teruggedrongen, is overtuigend aangetoond door Finland, met behulp van de Housing First systeemaanpak. In vijftien jaar tijd bracht dat land dakloosheid met 78 procent terug door een combinatie van politieke wil en doortastend bestuurlijk optreden. Maak daarom van het voorkomen en uitbannen van dakloosheid een centraal uitgangspunt van toekomstig Nederlands beleid.

Handhaaf de inzet op nul dakloze mensen in 2030 en doe boter bij de vis

Het is dus mogelijk om dakloosheid radicaal terug te dringen. Terwijl de maatschappelijke urgentie groeit, lijken de geesten hier inmiddels ook rijp voor. Eerste, belangrijke stappen zijn inmiddels gezet. In 2021 heeft Nederland de *Lissabon Verklaring* ondertekend, waarin 27 EU-landen met elkaar hebben afgesproken om een einde te maken aan dakloosheid voor 2030. Het breed gedragen Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD, 2022) is daar een uitwerking van. Dit plan bevat een aantal veelbelovende elementen (op vlak van preventie van dakloosheid, implementatie van de Housing First systeemaanpak en het betrekken van mensen met ervaringskennis). Wij pleiten ervoor dat het ambitieniveau, doelstellingen en financiële middelen op zijn minst gehandhaafd worden. Bovendien is nodig dat inzichtelijk wordt hoe middelen (ook vanuit BZK en SZW) besteed worden aan het realiseren van de ambitie. Zie ook het laatste punt van deze brief (randvoorwaarden).

Om ook in Nederland dakloosheid blijvend te voorkomen en fors terug te dringen, suggereren we dan ook dat in elk geval - in onderlinge samenhang - de volgende stappen worden gezet:

1. Kabinetsbrede inzet op preventie en Housing First als systeemaanpak

Huisvesting is een mensenrecht. Dakloosheid is een woonprobleem, een ernstige schending van het recht op huisvesting en een extreme uiting van de brede wooncrisis in Nederland. Om de beleidsopgave het hoofd te bieden is allereerst nodig dat dit brede erkenning krijgt. Onderzoek wijst uit dat succesvol dakloosheidsbeleid is geïntegreerd in een bredere huisvestingsstrategie. Het is daarom noodzakelijk dat een kabinetsbrede aanpak wordt geformuleerd, die gecoördineerd wordt uitgevoerd met lokale overheden, zorgorganisaties en woningcorporaties. In dit verband doen wij de volgende aanbevelingen:

- Maak het ministerie voor Volkshuisvesting nadrukkelijk (mede)verantwoordelijk en zorg ervoor dat het voorkomen en bestrijden van dakloosheid tot een *expliciete* doelstelling wordt gemaakt van nationaal woonbeleid.
- Positioneer de bewezen effectieve aanpak van ‘Housing First’ als eerste en belangrijkste antwoord op (dreigende) dakloosheid om het recht op huisvesting onvoorwaardelijk te verwezenlijken.
- *Voorkom* huisuitzettingen en zorg ervoor dat een huisuitzetting nooit tot dakloosheid leidt; bijvoorbeeld door een verbod op dakloosheid als gevolg van huisuitzetting te introduceren, of door behoorlijke alternatieve huisvesting verplicht te stellen wanneer huisuitzetting als *ultimum remedium* wordt toegepast. Het voorkomen van huisuitzettingen is dan ook het belangrijkste onderdeel van een effectief preventiebeleid. De meest effectieve manier om dakloosheid te bestrijden is het voorkomen ervan. Preventie zou dan ook topprioriteit moeten hebben. Naast het voorkomen van huisuitzettingen moeten de redenen voor het ontstaan van dakloosheid goed worden geadresseerd, en daar waar nodig eerst worden geïdentificeerd.
- Zet in op passende, betaalbare en kwalitatieve huisvesting, inclusief huisvesting specifiek voor jongeren (zie hierna onder financiële bestaanszekerheid). De Wet Regie Volkshuisvesting en Wet Betaalbare Huur zijn goede bouwstenen hiervoor. De Regiewet heeft de potentie om een sleutelrol te spelen in *universele* preventie van dakloosheid, door de woningvoorraad voor kwetsbare groepen daadwerkelijk te vergroten (het wetsvoorstel dat nog naar de Tweede Kamer moet worden gestuurd laat overigens na dit te regelen). Op jaarlijkse basis toewijzen en creëren van woningen voor deze groep is een stap die dakloosheid kan helpen beëindigen en afwenden.

2. Verbeter financiële bestaanszekerheid

Een toereikend inkomen is een absolute basisvoorwaarde om een huis te kunnen krijgen en te behouden, wat op zijn beurt een voorwaarde is om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving¹. Onderzoek uit de Verenigde Staten wijst uit dat opgroeien en leven in armoede de belangrijkste determinant is van (dreigende) dakloosheid. Dat geldt voor volwassenen, maar nadrukkelijk ook voor jongeren in een kwetsbare positie. Zonder steun van ouders is zelfstandig leven voor jongeren op minimumniveau in onze maatschappij eigenlijk onmogelijk. Alle financiële plaatjes voor 18 tot 21-jarigen op minimumniveau laten structureel grote tekorten zien. Vanwege lagere bijstand, lager minimumloon en een lagere huurtoeslaggrens, zijn torenhoge kosten – zeker in grote steden – voor jongeren moeilijk op te brengen. Met lede ogen zien wij hoe kleine schulden ontstaan en razendsnel oplopen, waarbij jongeren niet tijdig de juiste ondersteuning krijgen. Kortom: wie dakloosheid wil voorkomen en wil werken aan kansengelijkheid, zet in op financiële bestaanszekerheid. Hierover doen wij de volgende aanbevelingen:

- Maak haast met de hervorming van de Participatiewet: stem in met de voorgestelde wijzigingen (Participatiewet in Balans), versimpel de uitvoeringspraktijk en verbeter daarmee de uitgangspositie van groepen in een kwetsbare financiële positie die een groter risico lopen op dakloosheid².
- Maak een einde aan uitsluitingscriteria zoals regiobinding en het zelfredzaamheidscriterium. Uitsluitingscriteria werken de toename van dakloosheid in de hand en zorgen ervoor dat mensen tussen wal en schip raken, jarenlang in een vicieuze cirkel blijven en pas in aanmerking komen voor hulp wanneer hun situatie en persoonlijk functioneren ernstig is verslechterd.
- Dring armoede terug: zorg voor voldoende inkomen in de vorm van verhoging van het minimumloon en (aanvullende) uitkeringen, zodat inkomen in de pas loopt met de gestegen

¹ [Rapport Commissie Sociaal Minimum - Een zeker bestaan. 30 juni 2023](#)

² [Brief Bestuurlijke reactie VNG en Divosa internetconsultatie maatregelen Participatiewet in Balans. 14 juli 2023.](#)

kosten voor het levensonderhoud (hoge inflatie en gestegen energieprijzen). Handhaaf en versterk de inzet zoals geformuleerd in de brede aanpak Armoede en Schulden.

- Zorg ervoor dat kleine schulden geen grote schulden worden. Vroegtijdige signalering en het bieden van ondersteuning bij kleine schulden zorgt ervoor dat deze niet nodeloos oplopen. Begeleid jongeren naar financiële zelfstandigheid, om te beginnen door de uitvoeringspraktijk van de schuldhulpverlening te versterken.

3. Verbeter toegang tot zorg en ondersteuning, bevorder integraal werken

Centrumgemeenten - stadsbestuur en gemeenteraad - zijn op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (2015) verantwoordelijk voor het beleid rondom dakloosheid en de uitvoering hiervan. Of en hoe dakloze mensen worden geholpen is afhankelijk van het beleid van de gemeente waar zij het laatst zijn ingeschreven. Dit betreft nu vooral beleid rondom maatschappelijke opvang. Centrumgemeenten hebben een hoge mate van beleidsvrijheid, wat in de praktijk leidt tot aanzienlijke verschillen in toegang tot - bijvoorbeeld - schuldhulpverlening en inkomensondersteuning. Dit geldt eveneens voor de manier waarop (toegang tot) opvang en ondersteuning en de toegang tot betaalbare, passende en kwalitatieve huisvesting is geregeld. Toegangscriteria die niet in de Wmo zijn vastgelegd, zoals regiobinding, zijn *de facto* uitsluitingscriteria, net als het zelfredzaamheidscriterium. Deze gang van zaken zorgt ervoor dat de problemen (van mensen die vragen om hulp en ondersteuning bij de gemeente) niet worden opgelost maar juist verergeren. Waar je in Nederland dakloos wordt bepaalt of en hoe je wordt geholpen. De huidige uitvoeringspraktijk zorgt voor rechtsongelijkheid en willekeur, en dit staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel in Art. 1 Grondwet.

- Pas de Wmo aan en zorg voor eenduidigheid waar het gaat om de wettelijke taak van de gemeenten.
- Garandeer landelijk de toegang tot huisartsenzorg voor alle dakloze mensen. Op dit moment zijn te veel dak- en thuisloze mensen verstoken van medische hulp die zij hard nodig hebben.
- Garandeer de toegang tot laagdrempelige *harm reduction* voorzieningen (spuitomruil, methadonprogramma's en gebruikersruimtes).
- Het verlaten van instellingen, zoals een justitiële instelling, een GGZ-instelling of residentiële jeugdzorg, mag nooit leiden tot dakloosheid. Maak daarom prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en zorg- en justitiële instellingen afdwingbaar. Hiermee rust op deze partijen de verplichting om tijdig op zoek te gaan naar passende huisvesting.
- Integraliteit in zowel beleid als in de uitvoering en dus samenwerking tussen verschillende domeinen is essentieel. Dakloosheid is geen opzichzelfstaand probleem maar beslaat meerdere van beleidsdomeinen.

4. Bijzondere groepen

Het recht op opvang is een humanitair minimum wat een rijk, beschaafd land als Nederland hoort te bieden. Ook voor EU-arbeiders en ongedocumenteerde mensen, heeft de wetgever het moeilijk gemaakt om in aanmerking te komen voor deze en andere basale vormen van zorg. Met de koppelingswet uit 1998 en de WMO2015 zijn mensen die hier ongedocumenteerd of als EU-arbeider zijn in het merendeel van de gevallen uitgesloten van menswaardige zorg en opvang. Deze uitsluiting zorgt ervoor dat toegang tot zorg vrijwel onmogelijk is en zorgt er in de praktijk voor dat er pas gehandeld wordt op het moment dat iemand ondraaglijk lijdt, hetgeen met onnodig hoge zorgkosten voor de overheid gepaard gaat, die vaak ook al niet meer het gewenste effect hebben. Daarom doen wij de volgende aanbevelingen:

- De rechten van dakloze EU-arbeiders worden structureel geschonden. Deze mensen moeten op dezelfde opvang en ondersteuning kunnen rekenen als Nederlandse EU-burgers.

- Zorg voor menswaardige opvang van ongedocumenteerde mensen.
- Er ontstaan schrijnende situaties door de verschillende criteria die worden gehanteerd voor opvang: zorg voor eenduidigheid en trek dit landelijk gelijk.
- Voer een behandelverplichting in voor medisch specialisten als het gaat om ongedocumenteerde mensen.

Tot slot van deze brief wijzen we op de noodzakelijke *randvoorwaarden* voor het bestrijden van dakloosheid. Het is van belang om deze aspecten te allen tijde mee te nemen wanneer dakloosheidsbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

- **Zet in op betekenisvolle participatie van mensen met ervaringskennis en onafhankelijk belangenbehartigers in de gehele beleidscyclus:** Het vertrouwen van dak- en thuisloze mensen in instituties is vaak laag. Om te zorgen voor draagvlak en vertrouwen is nodig dat mensen met ervaringskennis op het gebied van dak- en thuisloosheid én onafhankelijke belangenbehartigers op een betekenisvolle manier worden betrokken in de gehele beleidscyclus, inclusief monitoring en evaluatie. Zie hiervoor de [whitepaper betekenisvolle participatie](#).
- **Bevorder realistische beeldvorming en vermijd stigmatisering van dakloze mensen:** Stigma plaatst mensen a priori in een kwaad daglicht en sommige regelgeving discrimineert en criminaliseert dakloosheid. Onjuiste beeldvorming en stigmatiserende regelgeving belemmeren de aanpak van dakloosheid. Investeer daarom in realistische beeldvorming, bewustwording en destigmatisering onder professionals, beleidsmakers, bestuurders en het algemene publiek en maak een einde aan stigmatiserend beleid, regelgeving en de toepassing daarvan. Een mooi begin zou zijn: het uitvoeren van een grondige analyse op stigmatiserende regelgeving en toepassing hiervan in de praktijk. En in de context van de verkiezingen: vermijd stigmatiserend taalgebruik in verkiezingsprogramma's³.
- **Investeer in rechtsbescherming en voorkom dakloosheid:** Het (mensen)recht op huisvesting is nog altijd niet afdwingbaar voor de Nederlandse rechter. Zorg ervoor dat het recht op wonen juridisch opeisbaar wordt. Wie inzet op het *voorkomen* van dakloosheid, investeert dan ook in versterking van rechtsbescherming, door toegang tot onafhankelijke cliëntondersteuning, juridische dienstverlening en onafhankelijke belangenbehartiging te garanderen en informatie over rechten en plichten te verschaffen. Een element van rechtsbescherming is ook het monitoren van uitvoering van beleid, zoals de afspraken in het Nationaal Actieplan Dakloosheid (en de lokale uitwerkingen hiervan). Introductie van een onafhankelijk en laagdrempelig klachtenorgaan naar voorbeeld van de Canadese Federal Housing Advocate, waar (collectieve) klachten kunnen worden ingediend, zou rechtsbescherming verder kunnen versterken.
- **Behoud het beschikbare budget van het Rijk voor maatschappelijke opvang:** Het Rijk stelt jaarlijks € 385.000.000 beschikbaar aan centrumgemeenten MO/BW voor het organiseren van maatschappelijke opvang. Dit gaat via het gemeentefonds middels de decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang (DUMO) volgens een objectief verdeelmodel. Daarnaast is er sinds 2022 structureel € 65.000.000 beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het Nationaal Actieplan Dakloosheid, waarvan € 3.000.000 blijft bij het ministerie van VWS, € 7.000.000 is uitgetrokken voor de uitvoering van het plan van aanpak dakloze EU-burgers en de resterende € 55.000.000 volgens het objectieve verdeelmodel maatschappelijke opvang middels de decentralisatie-uitkering Nationaal Actieplan Dakloosheid wordt verdeeld over de centrumgemeenten voor de uitvoering van dat plan. Het is essentieel dat deze financiële middelen tenminste beschikbaar blijven. Voor de DUMO stellen we voor de naam te wijzigen in decentralisatie-uitkering aanpak dakloosheid en te sturen op meer transparantie betreffende de besteding van de middelen voor de aanpak dakloosheid, inclusief de decentralisatie-uitkering Nationaal Actieplan Dakloosheid. Bij voorkeur gaan de middelen voor aanpak dakloosheid via een specifieke uitkering (SPUK)

³ Spreek bijvoorbeeld niet over daklozen, zwerver, junk, Polenhotel, MOE-Landers, maar liever over dakloze mensen, personen met onbegrepen gedrag en mensen in een kwetsbare positie, etc.

naar gemeenten. Anders denken en doen, dus de beoogde paradigmashift van opvang als oplossing naar focus op preventie en wonen eerst, verdient ook een andere wijze en benaming van financiering.

Meer weten?

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Berry Pfennigwerth (06 81 01 48 03) of Judith Fischer (06 42 73 02 09).

Met vriendelijke groet namens,

Basisberaad, Rotterdam
Bureau Straatjurist, Amsterdam
Daklozenvakbond, Amsterdam
Don Bosco Straatvisie, Amsterdam
Ervaring die Staat, Eindhoven
Housing First Nederland
Jongerenpanel De Derde Kamer
Kansfonds, Hilversum
KernKracht Midden-Holland, Gouda
Lumen Holland Rijnland, Leiden
Mainline, Amsterdam
Netwerk Dak, Utrecht
Belangenvereniging Druggebruikers MDHG, Amsterdam
Pauluskerk, Rotterdam
Recht op de Stad, Rotterdam
Stichting Eropaf!, Amsterdam
Stichting Goud, Utrecht
Straatalliantie, Amsterdam
Straat Consulaat, Den Haag
U-2B Heard!, Utrecht
Vagebond, Nijmegen
Woonopstand

Met steun van [SamenThuis2030](#), onafhankelijke belangenbehartigers jongerendakloosheid, en Samenwerkingsverband onafhankelijke belangenbehartigers dakloosheid 27+ (i.o.).