Voortgangsrapportage aanpak daklоosheid en beschermd thuis

In deze voortgangsrapportage komen de volgende punten aan de orde:

- De voortgang ten aanzien van het Nationaal Actieplan Daklоosheid, waarbij de belangrijke ontwikkelingen worden geschetst en de prioriteiten van het kabinet binnen de aanpak daklоosheid worden toegelicht.
- Relevante ontwikkelingen op het gebied van beschermd thuis en de gemeentelijke inzet voor mensen met psychische en psychosociale problematiek.

1. Voortgang en prioriteiten Nationaal Actieplan Daklоosheid

In de voortgangsrapportage komen de volgende belangrijke prioriteiten en ontwikkelingen waar de laatste maanden aan gewerkt is, aan bod:

- Beleid maken met de mensen voor wie het bedoeld is (1.1)
- Monitoring van daklоosheid en investeren in kennisontwikkeling (1.2)
- Meer inzetten op preventie en wonen eerst (1.3)
- Aandacht voor kwetsbare groepen, waaronder jongeren (1.4)
- Overige ontwikkelingen Nationaal Actieplan Daklоosheid (1.5)

1.1 Beleid maken met de mensen voor wie het bedoeld is

Prioriteit:
De ervaringen van mensen die zelf met daklоosheid te maken hebben (gehad) en de mensen die hen direct bijstaan als professional, hebben een kennis die van onschatbare waarde is. Het is belangrijk dat deze kennisbron gelijkwaardig betrokken wordt bij het maken van beleid, en bij het verbeteren van de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Niemand weet beter waar het aan schort én waar mogelijke oplossingen liggen dan zij.

Ervaringskennis als gelijkwaardige kennisbron

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zet al een aantal jaar in om de kennis en ervaring van mensen een gelijkwaardige plek te geven bij het maken, evalueren en toetsen van beleid. Zo is in 2019 het Jongerenpanel de Derde Kamer[1] in opdracht van het ministerie van VWS opgezet, en is sinds dit jaar ook een panel van ervaringsdeskundige volwassenen gestart: Recht op een Thuis (RoeT). [2] Vanuit hun perspectief zetten zij zich in om beleidsmakers en organisaties bewust te maken van de uitdagingen en oplossingen rondom daklоosheid. Beide panels geven gevraagd en ongevraagd advies op Rijksbeleid. Ook kunnen de panels worden ingevlogen door gemeenten en andere betrokken partijen om mee te denken over hoe je ervaringskennis beter kunt betrekken bij het (lokale) beleid, maar ook in praktische initiatieven en beeldvorming. Er zijn diverse signalen dat mensen met ervaringskennis nog onvoldoende worden betrokken in de beleidscyclus. Daarom worden gemeenten opgeroepen om ook lokaal en regionaal nog beter uitvoering te geven aan het structureel betrekken van mensen voor wie het beleid bedoeld is.

Belangenbehartiging

Daklоosheid Voorbij![3] is een landelijk samenwerkingsverband van lokale belangenorganisaties op het gebied van daklоosheid. Het samenwerkingsverband – dat vanuit het ministerie van VWS gefinancierd wordt – biedt een platform om de belangen van dakloze mensen te behartigen op landelijk niveau. Ook ondersteunt het platform lokale belangenorganisaties om hun stem richting lokale politiek te versterken. Daklоosheid voorbij! werkt inmiddels samen met de Armoedecoalitie en de Woonbond. Ook is Daklоosheid Voorbij! sinds oktober 2024 lid van de Landelijke Cliëntenraad. Naast het werken aan samenwerkingsrelaties, heeft Daklоosheid Voorbij! verschillende werkbezoeken en kennissessies – over onder andere betekenisvolle participatie, stigmatiserende beeldvorming en taal, en rechtsbescherming – georganiseerd om de uitwisseling van kennis tussen partnerorganisaties te stimuleren en de lokale belangenbehartiging te

[1] Zie: Onze thema's (jongerenpanel3ekamer.nl)
[2] Zie: Welkom bij ROET - Recht op een Thuis - Daklоosheid Voorbij
[3] Home - Daklоosheid Voorbij

versterken.

> *Op Wereld Dakloze Mensen dag, op 10 oktober jl., heeft Dakloosheid Voorbij! een publiekscampagne geïnitieerd om landelijk aandacht te vragen voor dakloosheid en de beweging te vergroten. Onder de noemer 'Alles begint met een dak,' hebben meer dan 90 organisaties bijgedragen aan het opzetten van ruim 60 woonkamers in de buitenlucht in diverse steden en gemeenten.*

Onafhankelijke cliëntondersteuning en belangenbehartiging
In de praktijk lopen belangenbehartiging van dakloze mensen en het zorgdragen dat dakloze jongeren en volwassenen toegang krijgen tot de ondersteuning die zij nodig hebben, in elkaar over. Dat betekent dat zij vaak ook een rol hebben in onafhankelijke clientondersteuning (OCO), en vice versa, dat zij de signalen terugbrengen als belangenbehartiger richting organisaties en de overheid. Vanwege de vaak complexe domeinoverstijgende problemen waar (dreigend) dakloze mensen tegenaan lopen en de specifieke aandacht en bejegening die nodig is bij een deel van deze groep, is specialistische OCO hard nodig. Naast de ondersteuning bij toegang tot individuele hulp op meerdere gebieden, ook buiten de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), heeft deze specialistische OCO nog twee functies die verbonden zijn met hun kennis en ervaring, namelijk: ondersteuning bij toegang tot het recht en de signaalfunctie.

Er komen signalen uit het veld dat er slechts enkele steden zijn waar dit apart wordt gefinancierd en dus specialistische OCO met ook sociaaljuridische kennis aanwezig is voor (dreigend) dakloze mensen. In gemeenten en regio's waar deze specialistische OCO niet aanwezig is, ontbreekt bovendien vaak een onafhankelijke belangenbehartiger die signalen over de effecten van beleid en maatregelen kunnen delen voor alle (dreigend) dakloze mensen. Dat is een groot gemis, in de eerste plaats voor (dreigend) dakloze mensen, maar ook voor overheden en anderen die met (dreigend) dakloze mensen werken. De komende tijd worden er gesprekken gevoerd met gemeenten om te horen welke kansen en knelpunten zij zien om specialistische OCO te organiseren.

1.2 Monitoring van dakloosheid en investeren in kennisontwikkeling

Prioriteit:
Een goed beeld van de populatie dakloze mensen en welke interventies effectief zijn bij de aanpak van dakloosheid is van essentieel belang. Het verbeteren van de monitoring van dakloosheid – landelijk en lokaal – en het investeren in kennisontwikkeling is één van de prioriteiten.

Op dit moment lopen twee trajecten die werken aan dataverbetering: de regionale ETHOS-tellingen en de landelijke kwantitatieve monitor in samenwerking met het CBS. Om op gemeentelijk en nationaal niveau effectief beleid te maken om dakloosheid tegen te gaan, is een randvoorwaarde dat voldoende informatie beschikbaar is over jongeren en volwassenen. In het Nationaal Actieplan Dakloosheid is daarom de doelstelling opgenomen dat alle dakloze mensen in 2030 in beeld zijn volgens de ETHOS-light classificatie. Dit is een Europees afgestemde, brede definitie van dakloosheid.[4] Met de ontwikkeling van de regionale ETHOS-tellingen en de landelijke kwantitatieve monitor dakloosheid krijgen gemeenten en Rijk een steeds beter beeld van de daklozenpopulatie in hun regio. De komende jaren wordt toegewerkt naar een landelijk dekkende monitor op basis van ETHOS, zodat structureel een beter beeld over de omvang van dakloosheid in Nederland ontstaat.

Kwantitatieve monitor dakloosheid: eerste publicatie onderdeel maatschappelijke opvang
De afgelopen drie jaar heeft het CBS, samen met de VNG, VNG-realisatie, Valente en het ministerie van VWS gewerkt aan de kwantitatieve monitor dakloosheid. Deze kwantitatieve

[4] Binnen ETHOS light worden de levensomstandigheden van dakloze mensen aan de hand van zeveb categorieën onderscheiden, zie: Ethos | CBS

monitor geeft een beeld van het aantal dakloze mensen dat gemeenten en aanbieders registreren bij de kort- en langdurige opvang (ETHOS-light categorieën twee en drie). Een uitdaging hierbij is dat met name bij vrij toegankelijke voorzieningen, zoals de winteropvang, persoonsgegevens niet, of niet eenduidig geregistreerd worden, waardoor cijfers over winteropvang kwalitatief onvoldoende zijn en daardoor nu niet gepubliceerd kunnen worden. In de eerste versie van de monitor dakloosheid, die zich richt op mensen in maatschappelijke opvang, zijn voor 2022 de resultaten uit 29 centrumregio's en voor 2023 de resultaten uit 36 centrumregio's beschikbaar. Door datakoppeling - na pseudonimisatie - krijgen regio's met deze cijfers inzicht in welk geslacht, leeftijd, inkomensbron, herkomst en nationaliteit dakloze mensen in de opvang hebben. En ook van welke zorg en ondersteuning zij gebruikmaken. In het vervolg van deze monitor werken de partijen toe naar het verbeteren en compleet maken van registraties gericht op een beeld voor alle 44 centrumregio's. Op termijn is het streven dat ook de andere vormen van dakloosheid volgens ETHOS-light in deze monitor zullen landen. De resultaten zijn vanaf 12 december beschikbaar op de website van het CBS[5] en waarstaatjegemeente.nl.[6]

ETHOS-tellingen
In 2023 zijn Kansfonds en de Hogeschool Utrecht gestart met het feitelijk tellen van dakloze mensen. Bij deze *point-in-time* telling wordt een teldag georganiseerd in een regio, waarbij alle organisaties die dakloze mensen tegenkomen in hun werk, deze mensen registeren. In oktober 2024 zijn de resultaten van zes nieuwe regio's, bestaande uit 55 gemeenten, gepresenteerd.[7] De resultaten van deze ronde sluiten in grote mate aan bij de resultaten de eerste ronde; waarbij vooral opvalt dat 18 procent van alle getelde mensen in de tweede ronde jonger dan 18 jaar is, en 30 procent vrouw. In 2025 vinden, mede met financiële steun vanuit het ministerie van VWS, tellingen plaats in nog eens negen regio's. Vanuit de G4 (de vier grootste gemeenten) nemen Amsterdam en Den Haag deel. Het is duidelijk dat monitoring op basis van de ETHOS-classificatie helpt om verborgen dakloosheid meer zichtbaar te maken. Het maakt ook heel duidelijk dat dakloosheid overál voorkomt, en niet alleen in de grote steden. Daarom zijn de resultaten van de ETHOS-tellingen ook van grote meerwaarde bij het maken van preventief beleid in regio's

> *De regio's Den Bosch en Oss hebben op basis van de resultaten van de eerste ETHOS-telronde concrete maatregelen genomen om dakloosheid te voorkomen of eerder op te lossen bij groepen die zij eerder in hun aanpak nog minder goed in beeld hadden. Denk aan jongeren en gezinnen met kinderen. Zo is afgesproken dat alle gemeenten in deze regio zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun dakloze inwoners. In (bijna) alle gemeenten is een vorm van directe opvang gerealiseerd. Verblijf en herstel in de eigen gemeente is daardoor veel meer mogelijk dan voorheen.*

Toekomst dataverzameling dakloosheid in Nederland
De afgelopen maanden is verkend op welke wijze na 2025 structureel vormgegeven kan worden aan monitoring op basis van de ETHOS-classificatie. Hierbij is het van belang dat zowel op regionaal niveau zicht is in het aantal dakloze mensen, als op nationaal niveau inzicht ontstaat in trends. Ook is het belangrijk dat wordt toegewerkt naar één wijze van monitoring op basis van de ETHOS-light classificatie, in plaats van de huidige twee trajecten die er lopen. Iedere regio die dat nog niet heeft gedaan, krijgt de kans om één ETHOS-telling te doen. In 2025 zal een partij worden gevraagd deze ETHOS-tellingen uit te voeren. Het voornemen is om alle kennis, ervaring en netwerkpartners die zijn opgedaan tijdens deze regionale tellingen, te benutten om de landelijke kwantitatieve monitor door te ontwikkelen. Op die manier heeft Nederland op termijn periodiek de gehele daklozenpopulatie beter in beeld, en genereren we zowel een regionaal als een landelijk inzicht.

[5] https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/geregistreerde-dakloze-personen-in-noodopvang-en-tijdelijke-opvang-per-regio
[6] https://www.waarstaatjegemeente.nl/mosaic/monitor-dakloosheid/inleiding
[7] Resultaten tweede ETHOS telling: veel verborgen dakloosheid onder vrouwen en kinderen - Kansfonds

Inzicht op de voortgang van de systeemverandering dakloosheid
Met het dashboard aanpak dakloosheid monitort de VNG in iedere centrumregio de voortgang van de gestelde transformatieopgave van het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis. Kern van het dashboard is dan ook preventie, Wonen Eerst en om- en afbouw van de maatschappelijke opvang. Daarnaast wordt inzicht gevraagd op een aantal dwarsdoorsnijdende thema's: het betrekken van ervaringskennis en belangenbehartigers in beleid, het in lijn brengen en vaststellen van een regionaal plan in lijn met het nationaal beleid dakloosheid, en het in beeld brengen van het aantal dakloze mensen in de regio op basis van ETHOS-light. Het dashboard is afgelopen voorjaar voor het eerst gepubliceerd op de website waarstaatjegemeente.nl.[8]

Het dashboard zegt zonder duiding van de categorieën oranje, geel en groen weinig. De uitvoeringspraktijk is moeilijk te vatten in cijfers, kleuren of streefwaarden. In het dashboard is daarom per regio een toelichting opgenomen, die nadere duiding geeft bij de indicatoren. Deze toelichting helpt om een beter begrip te krijgen van de regionale context en de lokale keuzes en draagt daarmee bij aan het beter kunnen interpreteren en bespreken van de uitkomsten uit het dashboard met bijvoorbeeld lokale partners zoals zorgaanbieders en woningcorporaties. Ook is in het dashboard – mede op verzoek van belangenbehartigers – per regio een link opgenomen naar de vindplaats van het regionale plan dakloosheid. Naast het dashboard, heeft Dakloosheid Voorbij! in samenwerking met de coalitie SamenThuis2030 onlangs een analyse gepresenteerd van de regionale plannen aanpak dakloosheid. Deze partijen gaan met het programmateam dakloosheid van VWS, de VNG en het Platform Sociaal Domein in gesprek over de conclusies en aanbevelingen uit deze analyse. Zoals toegezegd tijdens het vorige debat over de aanpak van dakloosheid, wordt in dit gesprek ook betrokken hoe mensen met ervaringskennis en belangenbehartigers bij de duiding en verbetering van het Dashboard een rol kunnen spelen.

De regioadviseurs van het Platform Sociaal Domein zijn met ondersteuning vanuit het ministerie van VWS, samen met de VNG, Valente en Aedes, aan de slag om in regio's de gewenste systeemverandering te helpen faciliteren. Dat doen zij onder meer door het organiseren van regionale themasessies en uitwisseling van kennis en best practices. En – afhankelijk van de inhoud – in samenwerking met de andere partners van het Landelijke Netwerk Dakloosheid, zoals Dakloosheid Voorbij! en het Jongerenpanel de Derde Kamer. Door het Platform Sociaal Domein moet kennis beter bij elkaar worden gebracht en de samenhang met andere programma's geborgd.

Kennisontwikkeling: wat werkt om te komen tot duurzame woonoplossingen?
Het afgelopen jaar is geïnvesteerd in het opzetten van het onderzoeksprogramma 'Thuis in Verschillende Woonvormen' in samenwerking met NWO en ZonMw. Sinds dit najaar is een breed consortium van o.a. universiteiten, hogescholen, woningcorporaties, gemeenten, belangenbehartigers, mensen met ervaringskennis en ontwerpers onder leiding van het Lectoraat Wonen en Welzijn van de Hogeschool Utrecht aan de slag. Het doel is om de komende drie jaar meer kennis te vergaren over wat wel en niet werkt op het gebied van wonen voor (ex)dakloze mensen en mensen met een psychische kwetsbaarheid in Nederland. Hiermee wordt de beoogde systeemverandering van opvang naar Wonen Eerst beter gevoed met kennis en wetenschappelijke inzichten. Denk aan kennis over welke woonvorm het beste effect heeft voor welke groepen (jongeren, ouderen, mensen met een psychische kwetsbaarheid), in hoeverre de levenskwaliteit verhoogd wordt, kosten-baten analyses van de woonvarianten ten opzichte van opvang en de mate waarin initiatieven stigmatisering tegengaan.

Onafhankelijk onderzoek naar de stand van de aanpak dakloosheid
Het actieplan dakloosheid loopt tot 2030. Zo lang de focus blijft liggen op het realiseren van opvang, zal er weinig fundamenteel wijzigen en zal de doelstelling van minder dakloze mensen verder achteropraken. Daarom hebben we in het actieplan en de daarbij behorende bestuurlijke afspraken afgesproken in te zetten op preventie en wonen eerst. Ik ontvang signalen uit het veld dat dat de druk op de opvang toeneemt en dat het onvoldoende goed lukt om te werken aan

[8] https://www.waarstaatjegemeente.nl/mosaic/dashboard/aanpak-dakloosheid

preventie en doorstroom naar passende woonvormen te realiseren. Daarom wordt er onderzocht in hoeverre de ambities en doelstellingen van het actieplan dakloosheid gerealiseerd worden, zowel landelijk als lokaal. De resultaten van dit onderzoek zullen niet alleen de benodigde informatie geven om waar nodig aanpassingen te doen, maar geven bovendien invulling aan de motie (36200 XVI, nr. 73) van het kamerlid Westerveld. Het onderzoek start in januari 2025. Het is de bedoeling zo concreet mogelijk conclusies te verbinden aan de opgehaalde resultaten en bevindingen, bijvoorbeeld in organisatiestructuur, inzet van middelen, sturingsmechanismen, financieringswijze en over hoe effectieve interventies in regio's te versnellen. Naar verwachting zal het onderzoek eind 2025 gereed zijn en met de Kamer worden gedeeld.

1.3 Meer inzetten op preventie en Wonen Eerst

Prioriteit:
De aanpak van dakloosheid – zowel nationaal als op regionaal niveau – heeft twee speerpunten, namelijk enerzijds het voorkomen dat mensen dakloos worden en anderzijds het inzetten op Wonen Eerst. Herstel kan immers het meest effectief en efficiënt worden aangevlogen vanuit de stabiele basis van een thuis.

Versterking financiële bestaanszekerheid
Hoewel dakloosheid wordt veroorzaakt door een samenspel aan factoren, is het bekend 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 verbonden met het voorkomen van dakloosheid. Op dit onderdeel ligt het voortouw bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Er loopt een heel pakket aan maatregelen om de financiële bestaanszekerheid van mensen te verbeteren, zoals:

- om de koopkracht te versterken, focust het kabinet op lastenverlichting voor werkenden met lage tot middeninkomens;
- het kindgebonden budget en de huurtoeslag worden verhoogd en vereenvoudigd;
- om de marginale druk te verlagen wordt er een extra tarief in de inkomstenbelasting geïntroduceerd, gecombineerd met een verlaging van het tarief in de eerste schijf.

Het kabinet zet daarnaast in op een brede aanpak van armoede en (problematische) schulden, samen met gemeenten en maatschappelijke organisaties. Hierbij gelden twee leidende principes: 'het voorkomen van armoede is beter dan genezen' en 'werk is de beste weg uit armoede.' Het kabinet heeft ook aandacht voor het versterken van de positie van werkende armen en het samen met gemeenten werken aan het verbeteren van het (kinder-)armoedebeleid. Het kabinet spant zich voorts in om niet-gebruik tegen te gaan. De kamer wordt hierover met het Nationaal programma Armoede en Schulden in het voorjaar geïnformeerd.

Het kabinet werkt tenslotte aan vereenvoudiging van de inkomensondersteuning en start hiertoe een hervormingsagenda om de sociale zekerheid, toeslagen en inkomstenbelasting te hervormen. Ook het programma Participatiewet in balans draagt bij aan vereenvoudiging. In juni 2024 jl. heeft de Kamer het wetsvoorstel Participatiewet in balans ontvangen. De beoogde inwerkingtredings-datum is 1 juli 2025. Het wetsvoorstel bestaat uit een pakket aan ruim twintig maatregelen waarmee de regering de stap wil zetten naar een uitvoering van de Participatiewet waar vertrouwen en de menselijke maat centraal staan en de wet eenvoudiger wil maken.

Versterking van preventiebeleid dakloosheid in regio's
Naast de activiteiten en ontwikkelingen die geïnitieerd zijn door het ministerie van SZW, draagt het ministerie van VWS vanuit de aanpak dakloosheid zelf ook bij aan preventie door gemeenten ondersteuning te bieden in het verstevigen van hun regionale en lokale preventiebeleid dakloosheid. We ondersteunen, regio's die hiermee aan de slag willen met kennis en wetenschappelijke expertise via de Preventie Alliantie dakloosheid, een samenwerking van

Radboud universiteit en Impuls Werkplaats.[9]

Regio's kunnen met behulp van een preventiescanner en ondersteuning van de Preventie Alliantie hun beleid verstevigen. In totaal zijn op dit moment 21 regio's afgerond (meer dan 60 gemeenten). De belangrijkste lessen en rode draden die hieruit naar voren kwamen, zijn gebundeld en te vinden op de website van Impuls[10]. Op dit moment lopen er nog ondersteuningstrajecten in nog eens elf regio's. Ook is de Gids Voorzorg 'Voor behoud van een thuis' is opgeleverd[11], en zijn vijf (online) masterclasses georganiseerd voor gemeenten en hun samenwerkingspartners over: verbinding tussen het medisch en sociaal domein, de zorgzame samenleving, een beschermd thuis, kwetsbare dakloze EU-burgers, en netwerkondersteuning.

De beweging naar Wonen Eerst in de regio's
Cruciaal in alle inzet die wordt gedaan om daklоosheid aan te pakken, is het toewerken naar Wonen Eerst. Daklоosheid is namelijk primair een huisvestingsprobleem en geen zorgprobleem. Dit is een fundamenteel andere zienswijze dan we jarenlang gekend hebben in Nederland. In het kader van Wereld dakloze mensen dag hebben verschillende partijen, waaronder Daklоosheid Voorbij! en SamenThuis2030, een petitie 'Geen thuis, geen toekomst. Het begint met een dak' aangeboden aan alle wethouders Wonen, de minister van Volkshuisvesting, en ook is de Staatssecretaris van Langdurige en Maatschappelijke Zorg om een reactie gevraagd. Zij vragen met de petitie aandacht voor het beter benutten van de bestaande woningvoorraad, het beter voorkomen van huisuitzettingen, en het zorgen voor voldoende betaalbare woonplekken. Het kabinet onderschrijft het belang van betaalbare huisvesting, en werkt aan een verbetering via onder meer programma's als Een Thuis voor Iedereen en het Nationaal Actieplan Daklоosheid. Onderkend wordt dat Wonen Eerst niet mogelijk is zonder voldoende betaalbare huisvesting. Niet voor niets is de meest cruciale randvoorwaarde voor het terugdringen van daklоosheid dat gewerkt wordt aan de beschikbaarheid van voldoende betaalbare huisvesting.

Het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting geeft het Rijk, provincies en gemeenten de wettelijke instrumenten om te sturen op hoeveel, waar en voor wie er wordt gebouwd. Ook kan er sneller worden gebouwd en krijgen de meest kwetsbare groepen mensen, waaronder mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang, residentiële jeugdzorg en beschermd wonen, met urgentie een woning. De behandeling van het wetsvoorstel is in handen van de Kamer.
Naast het Wetsvoorstel regie op de volkshuisvesting, werkt het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) aan een aantal maatregelen om ook oplossingen beter mogelijk te maken in de bestaande woningvoorraad, zoals het beter benutten van leegstaand vastgoed, de hospitaregeling en woningdelen. Ook lokaal kan er het nodige gebeuren, zoals het herbestemmen van kantoren, zorgvastgoed, scholen e.d. door gemeenten of corporaties; de tijdelijke inzet van hotels en andere accommodaties zoals recreatiewoningen; tijdelijk verblijf bij een gasthuishouden logeerregeling, regionale uitwisseling om mensen sneller te huisvesten en het snel plaatsen van tijdelijke units. Uiteraard is dit geboren uit nood en geen duurzame oplossing. Het is echter beter dan niets doen en wachten tot de wooncrisis is opgelost. Gemeenten, zorgpartijen en woningcorporaties kunnen ondersteuning ontvangen om de beweging van opvang naar Wonen Eerst te versnellen. Met financiering van het ministerie van VWS kan Housing First Nederland in regio's worden ingeschakeld om te helpen met het maken van beleid en uitvoeringsplannen voor Wonen Eerst.

> *In 2024 heeft Housing First Nederland meerdere laagdrempelige introductiedagen georganiseerd voor stakeholders uit het woondomein, zorg en overheid in de provincies Groningen, Utrecht, Gelderland en Flevoland. Daarnaast heeft Housing First 22 gemeenten geholpen bij onder meer advisering bij de ontwikkeling van beleid tot het maken van de vertaalslag naar Wonen Eerst in de uitvoering.*

[9] Zie: Voor behoud van een thuis (adobe.com) en foto-gids-voorzorg.png (1122×795) (impuls-onderzoekscentrum.nl)
[10] Zie: Preventiescanner Daklоosheid (impuls-onderzoekscentrum.nl)
[11] Voor behoud van een thuis (adobe.com)

1.4 Aandacht voor kwetsbare groepen, waaronder jongeren

Prioriteit: Een aantal groepen dakloze mensen heeft vanwege de aard van hun kenmerken of problematiek speciale aandacht nodig. Dit geldt in ieder geval voor jongvolwassenen (16-27 jaar), LHBTIQ+'ers, dakloze EU-burgers en mensen met een Wet langdurige zorg (wlz) ggz-indicatie die in de maatschappelijke opvang verblijven. Ook is het van belang dat de groeiende groep dak- en thuisloze personen zonder zorgvraag aandacht krijgt.

Jongeren
Er zijn zorgelijke signalen dat het aantal dakloze jongeren na een dalende trend weer toeneemt, zo liet ook de recente Pointer-uitzending van 17 oktober jl. zien.[12] Uit de recente ETHOS-tellingen dak- en thuisloosheid van Kansfonds en Hogeschool Utrecht in zes regio's blijkt dat ongeveer één vijfde van de dakloze personen tussen de 18 en 27 jaar is. Deze jongeren beschikken niet over woonruimte en hebben geen vooruitzicht op een stabiele slaapplek. De berichtgeving in de media, waaronder een uitzending van Pointer, bevestigen dit beeld. De Kamer verzocht de staatssecretaris van VWS om een reactie op de Pointeruitzending. Het kabinet wil absoluut voorkomen dat het aantal dakloze jongeren verder toeneemt. Preventie is de sleutel, zeker in het geval van jonge mensen die nog een leven voor zich hebben. Daarom is samen met vele partners – waaronder jongeren zelf – verkend of er op korte termijn ingezet kan worden op een aantal gerichte, aanvullende acties om jongerendakloosheid te voorkomen. Hiermee wordt tegelijkertijd invulling gegeven aan de motie van het lid Bruyning C.S., die oproept tot het opstellen van een integraal en preventief beleid gericht op het voorkomen van jongerendakloosheid.[13] In de bijlage bij deze voortgangsrapportage wordt dit integraal en preventief beleid aangeboden in de vorm van een actie-agenda Voorkomen Jongerendakloosheid.

De actie-agenda is een oproep aan iedere partner, van woningcorporatie tot uitvoerende professional, en van gemeente tot Rijk tot actie te komen om dakloosheid onder jongeren te voorkomen en terug te dringen. De focus ligt op maatregelen die zo snel als mogelijk in de praktijk kunnen worden gebracht, dan wel worden versneld, aangescherpt of opgeschaald. De maatregelen in deze actieagenda sluiten aan op, dan wel versterken de uitvoering van afspraken die zijn gemaakt in het Nationaal Actieplan Dakloosheid, de Hervormingsagenda Jeugd, het armoede- en schuldenbeleid van het ministerie van SZW, en het programma Een (t)huis voor iedereen. Zoals aangegeven, wordt ook het Rijk in de actie-agenda opgeroepen tot actie. De staatssecretaris van VWS zet de komende periode extra in op volwaardige participatie van jongeren: we willen geen beleid over de aanpak van (jongeren)dakloosheid maken zonder de jongeren zelf (zie ook paragraaf 1.1). De staatssecretaris voert hiertoe periodieke gesprekken met het Jongerenpanel de Derde Kamer. Daarnaast roept zij gemeenten op om met lokale jongerenpanels of belangenbehartigers te (blijven) werken. Een ander onderwerp waar de staatssecretaris actief aandacht voor vraagt, is de jongerenregisseur. Voor jongeren die problemen ervaren op twee of meer leefgebieden is bekend dat het cruciaal is om één vaste jongerenregisseur als aanspreekpunt te hebben, die op alle levensgebieden de benodigde hulp coördineert, de toegang is, en overzicht houdt. Uit diverse onderzoeken en rapporten blijkt - én dit wordt ook door jongeren zelf aangegeven - dat de norm zou moeten zijn: 1 jongere, 1 plan, 1 regisseur. Om de jongerenregisseur breder opgeschaald te krijgen, gaat de staatssecretaris van VWS in samenwerking met de VNG vervolg geven aan de aanbevelingen en *lessons learned* van de praktijktoets bij gemeenten die is uitgevoerd door Movisie i.s.m. onder andere Jongerenpanel de Derde Kamer.

Economisch dakloze mensen
De staatssecretaris van VWS hoort met regelmaat verhalen van dakloze mensen zonder zorgvraag. Het gaat hierbij om urgent woningzoekenden die in een eigen inkomen voorzien en weinig of geen ondersteuning nodig hebben, maar geen eigen woonplek kunnen vinden. Door een life-event zoals

[12] Dakloze jongeren nog niet geholpen door Nationaal Actieplan Dakloosheid | KRO-NCRV
[13] Kamerstukken II 2023/24, 29325, nr. 166.

een scheiding, raken zij dak- of thuisloos. De resultaten van de Ethos-tellingen laten zien dat het hierbij ook regelmatig gaat om ouders met kinderen. Zij raken marginaal gehuisvest en verblijven bij vrienden of familie, of overnachten zij in een auto of op een vakantiepark. Wanneer zij langdurig in woononzekerheid verkeren, kan problematiek verslechteren omdat het bijvoorbeeld niet mogelijk is het werk vol te houden en psychische- en/of inkomensproblematiek verergert. Hier ontstaan nu zeer schrijnende situaties. Om dakloosheid te voorkomen is het cruciaal dat op zeer korte termijn voldoende betaalbare woonplekken beschikbaar komen, bijvoorbeeld in de vorm van flexwoningen, door leegstaand en maatschappelijk vastgoed beter te benutten, en doorstroom te bevorderen door versneld nieuwe woningen bij te bouwen. De staatssecretaris van Langdurige en Maatschappelijke Zorg gaat in 2025 in gesprek met gemeenten, de VNG, de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening en maatschappelijke organisaties over deze groeiende groep urgent woningzoekenden.

Dakloze lhbtoiq+'ers
Ook voor (dreigend) dakloze lhbtiq+ personen geldt dat extra of andere inzet nodig is. Daarom zijn zij opgenomen in actielijn zes van het actieplan, dat aandacht vraagt voor specifieke groepen. Lhbtiq+ personen die (dreigend) dakloos zijn, lopen veelal tegen problemen aan bij de toegang tot hulp, in de opvang en tijdens de uitstroom uit de opvang. Dat blijkt onder andere uit een verkennend onderzoek van Movisie[14], een verkennend onderzoek van de gemeente Amsterdam,[15] en op basis van signalen uit het veld. In deze onderzoeken en door veldpartijen zijn aanbevelingen gedaan met betrekking tot o.a. het creëren van veilige omgevingen, het investeren in training voor professionals en vrijwilligers en het vergroten van bewustzijn en sensitiviteit van medewerkers rondom lhbtiq+ thema's. Op dit moment wordt binnen de hulpverlening namelijk nog niet altijd voldoende rekening gehouden met gender- en seksuele diversiteit, wat kan leiden tot handelingsverlegenheid bij professionals.

Conform de toezegging om de Kamer op de hoogte te houden van de verbeterslagen is in de vorige voortgangsrapportage over de aanpak dakloosheid en beschermd thuis verwezen naar een op te stellen overzicht van 1) wat op landelijk, regionaal en lokaal niveau gebeurt en aan handvatten beschikbaar is, en 2) welke (aanvullende) acties nodig zijn om lhbtiq+ personen die (dreigend) dakloos zijn de hulp en ondersteuning te bieden die aansluit bij hun hulpvraag. Partijen hebben aangegeven dit te willen verbreden naar ook (3) een visie over hoe lhbtiq+-sensitief handelen in de begeleiding en opvang te verbeteren. Op dit moment wordt verkend, op basis van eerder gedane aanbevelingen, welke verbeterslagen te plegen in lijn met de omvang van de doelgroep, de kwetsbaarheden (risicofactoren voor dakloosheid) en methoden voor vroegsignalering. Heel wat partijen waaronder beleidsmakers, ervaringsdeskundigen, onderzoekers en professionals uit de praktijk zetten zich hier al voor in. Zo heeft Valente, de landelijke brancheverenigingvoor organisaties die hulp, begeleiding en opvang bieden, een lhbtiq+ werkgroep gevormd om een actueel beeld te krijgen van de lhbtiq+ uitdagingen binnen de maatschappelijke opvang en om ook bewustwording en kennisuitwisseling tussen organisaties te stimuleren.

Dakloze EU-burgers
De ministeries van VWS, SZW, en Justitie en Veiligheid (voorheen JenV, nu Asiel en Migratie, AenM) werken sinds 2022 aan de uitvoering van het plan van aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers. Het plan vormde de start van een intensievere samenwerking tussen Rijk, gemeenten, instellingen en belangengroepen om de problematiek rondom dakloze EU-burgers die op straat verblijven aan te pakken. Hiernaast heeft het ministerie van VRO zich ingezet voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit plan is opgesteld als een integrale manier om de positie van kwetsbare dakloze EU-burgers te versterken, waarbij we werken vanuit preventie naar directe ondersteuning wanneer het toch fout gaat. Het plan is een aanvulling op de maatregelen zoals die zijn uitgezet door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Een aantal cruciale onderdelen uit het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers en aanbevelingen Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten zijn:

[14] Zie Dak- en thuisloze lhbti-jongeren zijn driedubbel kwetsbaar | Movisie
[15] Zie: Microsoft Word - Rapportage verkennend onderzoek Voorwaarden opvang dak- en thuisloze LHBTIQ.docx (evaklooster.nl)

a) Work in NL en Wtta

Het ministerie van SZW werkt met het project Work in NL, aan een betere ondersteuning van arbeidsmigranten. Met het project wordt brede ondersteuning (hulp, informatie en dienstverlening) aangeboden aan arbeidsmigranten. Het WIN-project biedt een zeer breed scala aan interventiemogelijkheden die de kwetsbare EU-burger verder kan helpen. Het ministerie van SZW is op dit moment in gesprek met werkgevers- en werknemerspartijen om een landelijk convenant af te sluiten waarin afspraken gemaakt worden over 'goed werkgeverschap' binnen het WIN-project. Momenteel ligt het wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling arbeidskrachten in de Tweede Kamer. Die wet beoogt een betere regulering in de uitzendbranche, door malafide uitzenders te weren en bonafide uitzenders meer ruimte te geven.

b) Checklist gelijke behandeling EU-burgers

Er is helderheid geschept over de rechten en plichten van dakloze EU-burgers, middels de 'Checklist gelijke behandeling EU-burgers'[16], een praktische tool voor gemeenten om snel inzichtelijk te krijgen of een EU-burger aan het loket recht heeft op gelijke behandeling. Gemeenten hebben namelijk aangegeven dat het ingewikkeld kan zijn om in de praktijk onderscheid te maken tussen de rechthebbende en niet-rechthebbende EU-burger als het gaat om toegang tot sociale voorzieningen. De checklist is een hulpmiddel voor gemeenten om zich door EU en Nederlandse wet- en regelgeving te kunnen navigeren en leidt niet tot aanvullende rechten. Na de checklist moet bij gelijke behandeling de ingangstoets tot de Wmo bepalen of een positief besluit over toegang tot de maatschappelijke opvang genomen kan worden.
De checklist is in juni 2024 op de website www.arbeidsmigratieingoedebanen.nl online gegaan en eind september is in samenwerking met de VNG een webinar georganiseerd.

c) Huisvesting

Het ministerie van VRO heeft in het Wetsvoorstel versterking regie op de volkshuisvesting opgenomen dat het Rijk, provincies en gemeenten straks verplicht een volkshuisvestingsprogramma maken. De arbeidsmigranten worden als aandachtsgroep hierin meegenomen. Tevens is middels de Wet goed verhuurderschap een scheiding aangebracht in bed en baas. Tezamen met afspraken die bijvoorbeeld in de uitzend-CAO zijn gemaakt moet dit ervoor zorgen dat minder mensen direct op straat komen te staan.

d) Kortdurende opvang

Opvang is geen oplossing voor daklooshеid; vroegtijdige begeleiding, huisvesting, werk of terugkeer naar herkomstland zijn dat wel. In zes gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Venlo en Eindhoven) wordt uitvoering gegeven aan pilots kortdurende opvang. In 2023, 2024 en 2025 is zeven miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld. De pilots richten zich op EU-burgers die geen rechten op sociale voorzieningen hebben opgebouwd en hebben tot doel:
- Perspectief bieden aan deze groep mensen door ze te begeleiden naar werk;
- Menselijk leed verminderen door adequate zorg en ondersteuning te bieden;
- Overlast op straat beperken door gerichte maatregelen en samenwerking tussen partijen;
- Terugkeer naar het land van herkomst mogelijk maken, door het faciliteren van terugkeerprogramma's en het ondersteunen van de betrokkenen bij hun terugkeer.

Na een tussenevaluatie in december 2023, is in juni 2024 is een eindevaluatie uitgevoerd naar de pilots. Zoals in de vorige voortgangsrapportage over het Nationaal Actieplan Daklooshеid is toegezegd, wordt de Kamer in deze voortgangsrapportage geïnformeerd over de resultaten van deze eindevaluatie. De eindevaluatie is bijgevoegd. De pilot is zowel kwantitatief als kwalitatief geëvalueerd. De wijze waarop opvang en ondersteuning is geboden, verschilt per gemeente omdat deze is toegespitst op de lokale behoeften en verschillende werkwijzen bij de uitvoering van beleid. In vijf van de zes gemeenten is een samenwerking met Stichting Barka opgezet. Ook andere (lokale) organisaties zoals De Regenbooggroep en het Leger des Heils zijn bij pilots betrokken.

Het aantal dakloze mensen dat terug naar werk of land van herkomst is gekeerd en wat de positieve effecten van de typen opvang zijn, is onderzocht. Uit de evaluatie komt naar voren dat

[16] Zie Checklist+gelijke+behandeling.pdf

de additionele opvang goed werkt. Het merendeel van de mensen wordt terug naar werk of land van herkomst geleid (52-68%). Er zijn ook gemeenten, zoals Tilburg en Arnhem die buiten de pilots om, opvanglocaties voor kwetsbare dakloze EU-burgers hebben ingericht of voornemens zijn in te richten. De motie Patijn / Van Dijk[17] verzoekt de regering om samen met de VNG in kaart te brengen wat de financiële gevolgen zijn voor uitbreiding van de opvang naar ook andere steden. Ik zal bij de uitvoering van de motie, in overleg met mijn collega's van SZW, AenM en de VNG nagaan of en hoe de pilots vanaf 2026 gecontinueerd en/of uitgebreid kunnen worden. Ik zal uw Kamer begin 2025 hierover informeren.

Terugkeer
Het ministerie van AenM heeft samen met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en betrokken organisaties, met name Stichting Barka, ingezet op het mogelijk maken en realiseren van terugkeer van EU-burgers, waar van toepassing. Daarnaast zijn er in het voorjaar van 2024, samen met de G4 en Eindhoven en Venlo en betrokken ketenpartners, een tweetal expertbijeenkomsten georganiseerd met als doelstelling om best practices uit te wisselen in het kader van (gedwongen) terugkeer voor de groep overlastgevende EU-burgers.
Bij de bespreking van de SZW-begroting 2024 is drie miljoen extra vrijgemaakt voor de uitvoering van het plan van aanpak, met een focus op terugkeer. Hierbij wordt goede samenwerking met landen van herkomst en het maatschappelijk middenveld gezocht.

Wlz-ggz-cliënten in de maatschappelijke opvang
In de motie van lid Westerveld[18] is verzocht om met zorgkantoren en gemeenten een noodplan te maken met het doel mensen met een indicatie voor Wlz-ggz-zorg die verblijven in de maatschappelijke opvang, passende woonvoorzieningen met langdurige zorg te bieden. Zorgverzekeraars Nederland (ZN) werkt samen met de VNG en Valente, de Nederlandse ggz en MIND, aan een actieplan gericht op het voorkomen dat mensen met een Wlz indicatie voor ggz-wonen een beroep moeten doen op de maatschappelijke opvang. Zij zetten zich ervoor in dat deze mensen op een passende plek terecht komen. Dit start bij het in beeld brengen van hoe groot de groep is, waar dit plaatsvindt en wat de redenen zijn dat mensen dakloos raken en een beroep doen op de maatschappelijke opvang. Het eerste beeld is dat mensen niet altijd goed gedijen in de reguliere zorg, omdat zij iets anders nodig hebben of wensen dan daar geboden wordt. Een prikkelarme omgeving bijvoorbeeld of de mogelijkheid om veilig genotsmiddelen te gebruiken. Soms escaleert de situatie en beëindigt de zorgaanbieder het verblijf. Soms gaan mensen zelf weg of weigeren mensen aangeboden zorg, omdat ze zich niet geholpen voelen of geen hulp meer willen. Zij komen dan op straat terecht of kloppen aan bij de nachtopvang.

Met het beoogde actieplan werken partijen aan het voorkomen van maatschappelijke opvang. Er kan echter niet volledig voorkomen worden dat cliënten met een Wlz-indicatie zich soms melden bij de maatschappelijke opvang. Dat heeft te maken met persoonlijke omstandigheden maar ook kost het tijd om beter passend zorgaanbod te realiseren, waardoor dit nog niet direct beschikbaar is. De coördinatie en nauwe samenwerking tussen zorgaanbieders, gemeenten en zorgkantoren rondom deze doelgroep is daarom nodig om een passende plek te organiseren.

De komende periode wordt het beeld van de doelgroep compleet gemaakt en wordt vanuit daar het actieplan door de partijen uitgewerkt. In het plan wordt in ieder geval ingegaan op de cliëntreis, samenwerkingsafspraken tussen de betrokken partijen, benodigde randvoorwaarden en goede voorbeelden van passend aanbod. In de tussentijd wordt in de praktijk ook al aan oplossingen gewerkt. Zo wordt door zorgkantoor Zilveren Kruis een gezamenlijk beeld gemaakt met aanbieders en op een aantal plekken ook met gemeenten, waarin vraag en aanbod van de complexe langdurige ggz is opgenomen. Dit helpt om te bepalen waar welk aanbod nog ontbreekt en nodig is. Waar nodig zal het ministerie van VWS zorgkantoren en gemeenten ondersteunen bij de uitvoering.

Omdat de aanpak voor deze specifieke groep raakt aan thema's die breder spelen voor mensen met een psychische aandoening en een langdurige, intensieve zorgvraag, is het belangrijk het in te

[17] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 XV, nr. 41
[18] Kamerstukken II 2023/24, 29235, nr. 161

bedden in de bredere aanpak werkagenda voor de langdurige ggz die naar verwachting in het eerste kwartaal van 2025 gereed is. Hier wordt samen met de Nederlandse ggz, Valente, MIND, ZN en de VNG aan gewerkt. Voldoende huisvesting voor mensen die met (intensieve) ondersteuning zelfstandig kunnen wonen na verblijf in een instelling en voldoende geschikte (bouw)locaties voor realisatie van woonvormen is daarbij een terugkerend aandachtspunt. Deze huisvestingsopgave valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VRO.

1.5 Overige onderwerpen en ontwikkelingen

Stigmareductie en discriminerende wet- en regelgeving
Dakloosheid wordt nog steeds geassocieerd met bijvoorbeeld mensen met een verslaving of geestelijke gezondheidsproblemen, terwijl we een toename zien in het aantal mensen dat onstabiel gehuisvest is. Het tegengaan van stigmatisering is één van de aandachtspunten van het Nationaal Actieplan Dakloosheid. Het is, los van dat het dakloze mensen verder in de problemen brengt en bijdraagt aan discriminatie, weinig zinvol om mensen te beboeten die dat niet kunnen betalen. Bovendien draagt het bij aan het stigmatiseren van dakloze personen, iets dat we in het actieplan dakloosheid juist willen bestrijden. Dakloosheid kan immers iedereen overkomen. Echter, gemeenten kunnen hier zelf regels over maken. In bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) staan regels van de gemeente over de openbare orde en veiligheid. Gemeenten die voor een 'buitenslaapverbod' kiezen, geven aan dat zo'n verbod gericht is op het voorkomen van overlast, bevorderen van leefbaarheid of als stok achter de deur voor toeleiding naar ondersteuning. De motie Bruyning (NSC) roept het kabinet op om gemeenten en de VNG op te roepen om meer in te zetten op alternatieve maatregelen in plaats van het opleggen van boetes. Dit punt wordt tijdens het volgende Bestuurlijk Overleg over de aanpak dakloosheid met de VNG besproken. De VNG heeft aangegeven de motie van de Kamer zorgvuldig te willen behandelen. Dat vraagt om interne afstemming, zodat de wens van de Tweede Kamer meegenomen kan worden bij de volgende herziening van de modelverordening van de VNG. Ik kan u naar verwachting voor de zomer nader informeren over de uitkomst hiervan.

Ontschotte financieringsstromen
Conform de eerder gedane toezegging om de Kamer te informeren over de verkenning naar in hoeverre het ontschotten van financiering behulpzaam kan zijn in het oplossen van knelpunten met betrekking tot de toegang tot de maatschappelijke opvang en medische zorg voor (dreigend) dakloze mensen, het volgende. Het ministerie van VWS is in gesprek met de gemeente Rotterdam, straatdokters en onderzoekers over een onderzoekstraject in 2025 en 2026. In dit onderzoek zal worden onderzocht hoe de toegang tot Wmo-ondersteuning aan kwetsbare groepen dakloze mensen verbeterd kan worden door in te zetten op het ontschotten van financiering, minder administratieve lasten, meer regie en minder vrijblijvendheid. Ook voor het verbeteren van de toegang tot zorg is het ministerie in gesprek met de gemeente Rotterdam en de straatartsen over een onderzoek naar een nieuwe doelmatigere regeling voor de subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden (SOV) en de regeling onverzekerbare vreemdelingen (OVV). Hierbij wordt onder andere gekeken naar de te verstrekken zorg in internationaal perspectief, andere financieringsstromen die zorgverleners en hulpverleners ontvangen en maatregelen om de onverzekerden problematiek te verminderen. De minister van VWS zal in reactie op de motie Krul[19] ook naar dit onderzoek verwijzen. Het idee is nu om dit onderzoek onderdeel uit te laten maken van het grotere onderzoek naar het ontschotten van financiering van de zorg aan dakloze mensen. Dit voorstel wordt binnenkort met de onderzoekers besproken. Conform het amendement van de leden Westerveld en Beckerman[20] gaat het ministerie van VWS met de straatartsen in gesprek over hoe het netwerk van straatzorg kan worden ondersteund.

Toegang tot een briefadres
Een woon- of briefadres is voor burgers nodig om aanspraak te kunnen maken op o.a. een

[19] Kamerstuk 36 600-XVI, nr. 70
[20] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 XVI, nr. 49

uitkering, werk of een zorgverzekering. Een briefadres is een noodzakelijke eerste stap in de richting van een oplossing of herstel. Hieronder wordt de stand van zaken beschreven aangaande de motie van het lid Beckerman c.s., die op 11 juni 2024 door de Kamer is aangenomen, waarin gevraagd wordt met concrete voorstellen te komen om ervoor te zorgen dat alle dakloze mensen binnen drie dagen na aanvraag een briefadres krijgen, en indien gewenst actief geholpen worden met het aanvragen daarvan.

De wetswijziging van de Wet basisregistratie personen uit 2022 moet bewerkstelligen dat iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft, ingeschreven wordt als ingezetene in de BRP. Op een woonadres (het adres waar feitelijk verbleven wordt) of, als dat er niet is, op een briefadres. Op dit moment wordt de wetswijziging geëvalueerd. Hierbij zijn het Jongerenpanel de Derde Kamer en Dakloosheid Voorbij! bevraagd en hebben ook Valente, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) en de VNG input geleverd. Ter ondersteuning van gemeenten bij de invoering van de wetswijziging is in 2022 een aantal zaken uitgevoerd,[21] zoals de ontwikkeling en verspreiding van 'de Handreiking briefadressen en het voorkomen van dakloosheid[22]', in samenwerking met Divosa[23]. Deze handreiking biedt naast concrete handvatten om de samenwerking tussen medewerkers van burgerzaken en zorgprofessionals uit het sociaal domein te verbeteren, ook praktijkvoorbeelden. Verder kunnen gemeenten, inwoners of belangenbehartigers de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) benaderen om te adviseren, bijvoorbeeld bij complexe situaties of wanneer een verschil van inzicht ontstaat over welke gemeente verantwoordelijk is voor inschrijving. Deze geboden ondersteuning maakt ook onderdeel uit van de evaluatie. Op basis hiervan besluit het ministerie van VWS samen met de staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties welke ondersteuning extra of anders geboden kan worden om de knelpunten te verhelpen, en hiermee invulling te geven aan de motie. De evaluatie van de wetswijziging zal naar verwachting in het voorjaar van 2025 door staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties aan de Kamer worden aangeboden.

Beschikbare Europese middelen voor dakloosheid
Gezien de opgave dakloosheid is het van belang dat alle potentieel beschikbare middelen benut worden. Zoals tijdens het vorige debat over de aanpak dakloosheid toegezegd, ontvangt de Kamer informatie over de procedure (overzicht/tijdpad) voor het kunnen benutten van het ESF+ Fonds. Daarover het volgende. Gemeenten kunnen de huidige middelen die zij ontvangen vanuit het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) óók inzetten om mensen die dakloos zijn te ondersteunen. Vanuit Nederland is geen verplichte oormerking aangebracht en is de huidige inzet van de ESF-middelen gericht op de ondersteuning van een brede groep van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Gemeenten kunnen zelf de keuze maken op welke doelgroepen zij aanvullende budgetten uit het ESF+ willen inzetten. Die keuze voor een brede kwetsbare doelgroep is gemaakt in het programma ESF+ 2021-2027 en die ligt vast voor de programmeringsperiode 2021-2027. Voor wat betreft de inrichting van een nieuw ESF-programma voor de periode 2028 tot en met 2034 zijn er nog geen voorstellen gedaan vanuit de Europese Commissie (EC) over de doelstellingen en de mogelijke inzet van deze Europese fondsen. Een voorstel van de EC voor deze periode wordt verwacht in de zomer van 2025. Naast de ESF+ subsidies wordt gewerkt aan het 'Affordable Housing & Investment Plan', waarbij leningen voor Housing First initiatieven onder gunstige voorwaarden worden verstrekt vanuit de European Investment/Development Bank.

2. Beschermd wonen/beschermd thuis

Behalve de voortgang van het Nationaal Actieplan Dakloosheid, komt ook de overgang «van beschermd wonen naar een beschermd thuis» in deze voortgangsrapportage aan bod. Deze kan niet los worden gezien van de beweging van opvang naar Wonen Eerst. De doelstellingen van beide bewegingen komen namelijk in grote lijnen overeen: het inzetten op herstel vanuit een eigen, stabiele basis. Voor de transitie naar beschermd thuis geldt dat mensen met een psychosociale kwetsbaarheid als gelijkwaardige burger zoveel mogelijk moeten kunnen deelnemen

[21] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-35648-17.pdf.
[22] https://www.divosa.nl/publicaties/handreiking-briefadressen-en-het-voorkomen-van-dakloosheid.
[23] De vereniging van gemeentelijke directeuren en leidinggevenden in het sociaal domein.

in de samenleving vanuit een eigen woning in de wijk.

In deze paragraaf worden de meest recente stand van zaken van een aantal onderwerpen beschreven. De Kamer is hier in eerdere voortgangsrapportages ook over geïnformeerd:

- Dashboard beschermd thuis (2.1)
- Wetsvoorstel woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen (2.2)
- Onderzoek mismatch vraag en aanbod beschermd wonen (2.3)
- Regiobeeld psychische problematiek (2.4)
- Onderzoek bemoeizorg (2.5)
- Samenwerking forensische zorg en gemeentelijk domein (2.6)

2.1 Dashboard beschermd thuis

Vergelijkbaar met het dashboard dat de VNG ontwikkeld heeft om de voortgang van de uitvoering van het Nationaal Actieplan Dakloosheid te monitoren, heeft de VNG een dashboard (door)ontwikkeld om de voortgang van de beweging van beschermd wonen naar een beschermd thuis te monitoren.[24] Het dashboard is deze de zomer geactualiseerd. Hieruit blijkt onder andere dat:

- Gemeenten zijn (binnen de grenzen van de huidige regelgeving en financiering) doorgegaan met de beweging van beschermd wonen naar een beschermd thuis. Vergeleken met 2023 is een positieve ontwikkeling zichtbaar;
- Het grootste deel van de regio's maakt met het oog op de beperking van de administratieve lasten gebruikt van contractstandaarden voor beschermd wonen en beschermd thuis of werken daarnaartoe;
- Ongeveer 90% van de regio's maakt meerjarige afspraken over beschermd wonen en beschermd thuis;
- Bijna alle regio's (39 van de 43) hebben de toegang voor beschermd wonen regionaal georganiseerd. Bij vijf regio's is de toegang lokaal georganiseerd. Voor beschermd thuis is deze verhouding 60 (regionaal)/40 (lokaal).

Gemeenten worden bij de ambitie "van beschermd wonen naar een beschermd thuis" ondersteund door het Ketenbureau i-sociaal domein. Op 10 december 2024 is het dashboard geüpdatet.

2.2 Wetsvoorstel woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen

Om de beweging van beschermd wonen naar een beschermd thuis te versterken is in februari 2023 een Wetsvoorstel voor de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen ingediend. In de procedurevergadering van de vaste Kamercommissie van het ministerie van VWS van 4 september 2024 heeft de Commissie de staatssecretaris van Langdurige en Maatschappelijke Zorg gevraagd om een nadere reactie op het wetsvoorstel. Deze wordt, samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), mede-indiener van het wetsvoorstel uitgewerkt. Het streven is dat deze reactie begin 2025 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

2.3 Onderzoek mismatch vraag en aanbod beschermd wonen

De VNG heeft in nauwe samenwerking met het ministerie van VWS, Valente, de Nederlandse ggz en Mind onderzoek laten uitvoeren om meer inzicht te krijgen in de meer complexe, of specialistische zorgvragen en behoeften van doelgroepen die een beroep doen op beschermd wonen, en hoe daar mee omgegaan wordt. De uitkomsten moeten helpen om te bepalen of bovenregionale afspraken over specialistische voorzieningen voor beschermd wonen noodzakelijk zijn, ook in het licht van de mogelijke invoering van het woonplaatsbeginsel. Het onderzoek is recent gepubliceerd.[25] Het onderzoek bevestigt het beeld dat bovenregionaal beschermd wonen slechts beperkt voorkomt: enkele honderden keren per jaar. Het onderzoeksrapport benoemt wel dertien doelgroepen waarbij af en toe bovenregionaal gezocht wordt naar passende ondersteuning. Het onderzoek schetst verschillende kansrijke opties om ervoor te zorgen dat cliënten zoveel mogelijk passend beschermd kunnen wonen in hun eigen regio, zoals dat gemeenten en zorgaanbieders investeren in creatieve oplossingen en regionale afstemming over casuïstiek waar

[24] https://www.waarstaatjegemeente.nl/mosaic/dashboard/beschermd-thuis
[25] https://vng.nl/publicaties/mismatch-vraag-en-passend-aanbod-beschermd-wonen

maatwerk nodig is.

2.4 Regiobeeld psychische problematiek

In eerdere voortgangsrapportages is de Kamer geïnformeerd over het Regiobeeld (voorheen: monitor) psychische problematiek. Op de website[26], die wordt beheerd door het RIVM en dit voorjaar live is gegaan, wordt bestaande informatie uit diverse bronnen gebruikt om te laten zien hoe zorg en ondersteuning aan mensen met psychische problematiek op landelijk en regionaal niveau vorm krijgt. Ook biedt de website inzicht in de regionale context en sociale factoren die iets kunnen zeggen over het (verwachte) gebruik van ondersteuning en zorg in de regio. KPMG en kenniscentrum Phrenos hebben een uitgebreid ondersteuningsaanbod beschikbaar gesteld om partijen in de regio te helpen om de informatie uit het regiobeeld te benutten. In oktober van dit jaar is de website bovendien uitgebreid met cijfers over de langdurige ggz in de Wlz.

2.5 Bemoeizorg

Actieonderzoek bemoeizorg

Met de voortgangsrapportage Nationaal Actieplan Dakloosheid en Beschermd wonen van juni 2024 is de Kamer geïnformeerd over een actieonderzoek dat het ministerie van VWS financiert en wordt uitgevoerd door Movisie.[27] Zoals toegezegd, wordt de Kamer in deze voortgangsrapportage geïnformeerd over de voortgang en tussentijdse bevindingen van het actieonderzoek. Na de afronding van de eerste fase, waarbij de huidige kennis en uitvoeringspraktijk is geïnventariseerd, staat nu in fase twee het leren van en met de praktijk centraal. Movisie draait mee in zeven regio's en inventariseert vanuit daar kansen en knelpunten en adviseert over mogelijke verbeteringen. De manier waarop deze samenwerkingsverbanden zijn georganiseerd, is heel divers. Door in de praktijk mee te lopen, haalt Movisie de succesfactoren van de verschillende organisatievormen op om deze vervolgens te verenigen.

Naast het leren van de praktijk heeft er in november 2024 een expertsessie plaatsgevonden, waar onder andere medewerkers van de Nederlandse ggz, MIND, de VNG, Trimbos, Reclassering Nederland, Zorg- en Veiligheidshuizen, GGD's, Valente, Leger des Heils en uitvoerders van bemoeizorg uit diverse regio's aanwezig waren. Tijdens deze sessie deelden meerdere regio's betrokken bij het onderzoek inzichten over hun aanpak en was er ruimte om hierop te reflecteren. Uit deze sessie kwam het belang van domeinoverstijgende samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid naar voren. Movisie neemt dit mee door zich aankomend half jaar voornamelijk in te zetten op het verbeteren van de ketensamenwerking binnen de zeven betrokken regio's.

Bemoeizorg in Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein (Wams)

In het eindrapport van de parlementaire verkenning verward/onbegrepen gedrag wordt geconcludeerd dat gemeenten beter in staat moeten worden gesteld om bemoeizorg te leveren.[28] In de Wmo 2015 is de Openbare GGZ (OGGZ)-taak van gemeenten, anders dan in de Wmo 2007 niet geëxpliciteerd. Bemoeizorg is en blijft echter een gemeentelijke taak, zo blijkt ook uit jurisprudentie. Een voorstel om de OGGZ-taak weer meer nadrukkelijk op te nemen in de Wmo 2015 is opgenomen in het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). De Wams heeft als doel knelpunten op het gebied van gegevensverwerking bij de aanpak van meervoudige problematiek in het sociaal domein weg te nemen. Het wetsvoorstel is op dit moment in behandeling bij de Kamer.

2.6 Samenwerking forensische zorg en gemeentelijk domein

De samenwerking tussen forensische zorg en gemeentelijk domein is een onderdeel van de brede werkagenda 'Verbeteren van de aansluiting tussen de forensische zorg en reguliere zorg'.[29] Onderzoeksbureau Significant heeft in opdracht van het ministerie van VWS en het Bestuurlijk

[26] https://www.regiobeeld.nl/psychische-problematiek
[27] Kamerbrief over voortgang Nationaal Actieplan Dakloosheid en Beschermd wonen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
[28] Verward_onbegrepen gedrag en veiligheid. Eindrapport Parlementaire verkenning (5).pdf
[29] Meerjarenagenda forensische zorg 2024.pdf

Overleg Forensische Zorg een onderzoek uitgevoerd naar de samenwerking tussen de forensische zorg en gemeenten. In september is het rapport aan de Kamer aangeboden.[30]

Naar aanleiding hiervan is een werkgroep gestart met deelnemers van de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Nederlandse ggz, VNG, Forensisch Netwerk, Valente, Reclassering Nederland, het ministerie van JenV en het ministerie van VWS om de aanbevelingen van Significant verder te brengen. De werkgroep werkt voor het volgende BO FZ (januari 2025) een advies uit over hoe de aanbevelingen vanuit het rapport hun vervolg zouden moeten hebben. Hierna volgt een voortgangsbrief waarin de Kamer wordt geïnformeerd.

Tot slot
In deze voortgangsrapportage is de actuele stand van zaken in de aanpak van dakloosheid en een beschermd thuis beschreven. Het is belangrijk om te zorgen voor een thuis voor ook de meest kwetsbare mensen in de samenleving. Samen met de Rijkspartners, de VNG, gemeenten, woningcorporaties, zorgaanbieders, cliënten- en belangenorganisaties, mensen met ervaringskennis, wetenschappers, inwoners en andere relevante lokale en landelijke (publieke en private) partijen dragen we met elkaar zorg voor het realiseren van een thuis voor iedereen.

[30] Voortgangsbrief Forensische zorg september 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl, Significant Samenwerking Forensische Zorg en gemeenten | Rapport | Rijksoverheid.nl