

Kabinetsreactie initiatiefnota 'Dakloosheid'

De vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft op 1 oktober 2024 gesproken over de initiatiefnota van de leden Beckerman en Westerveld over dakloosheid (Kamerstuk 36614, nr. 2). U heeft het kabinet verzocht een reactie op de initiatiefnota aan de Kamer te doen toekomen.

Allereerst willen de bewindspersonen de initiatiefnemers bedanken voor het schrijven van de initiatiefnota. Hiermee vragen zij aandacht voor een belangrijk en complex onderwerp. Dakloosheid raakt verschillende groepen mensen in diverse situaties. De oorzaak is vaak niet eenduidig aan te wijzen en kan een combinatie van factoren zijn. De oplossingsrichtingen zijn wel duidelijk: preventie en het vroegtijdig signaleren van (dreigende) dakloosheid is beter dan dakloosheid oplossen, en mensen die dakloos raken hebben altijd baat bij passende huisvesting, waar nodig met begeleiding. Dat zijn ook de speerpunten van het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis (2023-2030)¹.

Kern

De indieners vinden dat de aanpak van dakloosheid onvoldoende politieke aandacht krijgt. Er is een systeemverandering nodig om dakloosheid effectief uit te bannen. Zij schrijven dat met het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis (2023-2030) een stap in de goede richting is gezet, maar dat het plan te vrijblijvend is en concrete doelstellingen ontbreken.

In totaal doen de indieners 20 voorstellen. Deze aanbevelingen liggen op verschillende beleidsterreinen en lopen uiteen wat betreft schaal. Daarom wordt per aanbeveling een reactie gegeven. De indieners doen de volgende voorstellen:

1. Hoeveel dakloze mensen zijn er? Gebruik de juiste definitie!
2. Zorg voor voldoende betaalbare sociale huurwoningen voor iedereen.
3. Verbeter de toegang tot het recht en geef (dreigend) dakloze mensen juridische steun.
4. Verbied dakloosheid door huisuitzetting.
5. Voorkom dakloosheid: verbeter schuldhulpverlening.
6. Voorkom dakloosheid: pak knellende regels aan.
7. Laat het zelfredzaamheidscriterium los.
8. Zet ervaringsdeskundigen in.
9. Stop stigmatisering, criminalisering en discriminatie van dakloze mensen.
10. Maak mensenrechten leidend bij nieuw beleid.
11. Voorkom dat daklozen van gemeente naar gemeente worden gestuurd.
12. Schaf de kostendelersnorm geheel af.
13. Geef nieuwe dakloze mensen direct een briefadres.
14. Geef gescheiden ouders met kinderen urgentie.
15. Stop de flexibilisering van werk en woningen.
16. Verbeter de zorg.
17. Help 18-23-jarigen met een jeugdzorg-verleden.
18. Zorg voor woonbescherming voor mensen die in een zorginstelling wonen.
19. Voorkom dakloosheid, zorg voor bestaanszekerheid: verhoog het minimumloon en uitkeringen.
20. Zet dakloosheid op de politieke agenda en breng de voortgang in beeld.

Het kabinet erkent het belang van een stevige aanpak dakloosheid. De inzet van het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis (2023-2030) is dat dakloosheid niet meer wordt gemanaged door het bieden van opvang als mensen al dakloos zijn geraakt, maar dat de kern van het probleem wordt aangepakt en gemeenten, zorgpartijen, woningcorporaties en belangenbehartigers inzetten op preventie en passende huisvesting (Wonen Eerst) als dé bewezen oplossingen om dakloosheid op een duurzame manier te voorkomen en op te lossen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/30/nationaal-actieplan-dakloosheid-eerst-een-thuis>

Het Nationaal Actieplan Dakloosheid is nu bijna twee jaar onderweg en loopt tot 2030. Het kabinet signaleert dat er lokaal mooie initiatieven tot stand komen, maar dat de systeemverandering langzaam op gang komt, dat de druk op de opvang onverminderd hoog is en dat het niet lukt om voldoende doorstroom naar passende huisvesting te realiseren. Het kabinet acht het daarom van belang tussentijds te laten onderzoeken in hoeverre de ambities en doelstellingen van het actieplan dakloosheid gerealiseerd worden, zowel landelijk als lokaal. Het onderzoek zal in januari 2025 van start gaan en richt zich op de systeemverandering van opvang naar preventie en Wonen Eerst. Het kabinet is voornemens zo concreet mogelijk conclusies te verbinden aan de opgehaalde resultaten en bevindingen, bijvoorbeeld op het gebied van de organisatie van het Nationaal Actieplan Dakloosheid, de inzet van middelen, sturingsmechanismen en de wijze van financiering. De verwachting is dat het onderzoek ook ingaat op de door de initiatiefnemers gestelde knelpunten. Naar verwachting zal het onderzoek eind 2025 gereed zijn en met uw Kamer worden gedeeld.

Hieronder wordt per aanbeveling een reactie gegeven. Hierbij geeft het kabinet aan of de oplossingsrichtingen worden erkend, welke acties nu al worden uitgevoerd en reeds onderdeel zijn van het nationaal beleid, en waar mogelijk meer inzet op nodig is.

1. Hoeveel dakloze mensen zijn er? Gebruik de juiste definitie! Leg het gebruik van de juiste definitie om dakloosheid te meten (ETHOS-light) vast in wet- en regelgeving.

In het Nationaal Actieplan Dakloosheid en de daarbij behorende bestuurlijke afspraken is reeds de afspraak opgenomen dat in 2030 alle dakloze mensen in beeld zijn via de ETHOS-light classificatie². Dit is een brede definitie van dakloosheid waarbij het gebrek aan volwaardige huisvesting het belangrijkste criterium is. Dit betekent dat een brede groep mensen wordt gezien als dakloos, naast mensen die op straat of in de opvang verblijven. De staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg zet zich ervoor in dat deze definitie leidend is bij de monitoring van dakloosheid en bij beleidsontwikkeling op lokaal en nationaal niveau.

Het ministerie van VWS is voornemens om in 2025 een opdracht uit te zetten voor een partij die alle gemeenten die nog geen Ethos telling hebben gedaan, hiermee kan ondersteunen. De kennis en ervaring die hierbij wordt opgedaan, kan worden gebruikt om de landelijke kwantitatieve monitor dakloosheid van het CBS en VNG-Realisatie verder te ontwikkelen zodat op termijn zowel een landelijk als regionaal beeld op basis van dezelfde definitie van dakloosheid ontstaat.

Het kabinet ziet net als de indieners het belang van de ETHOS-light definitie, en zet de komende jaren verder in op het door ontwikkelen van de kwantitatieve tellingen zodat de Ethos-light definitie van dakloosheid op lokaal en nationaal niveau de norm wordt.

2. Zorg voor voldoende betaalbare sociale huurwoningen voor iedereen.

Voldoende woongelegenheid is een van de randvoorwaarden om dakloosheid te verminderen. Het doel van het kabinet is om 100.000 woningen per jaar te bouwen. Twee derde van de te bouwen woningen moet betaalbaar zijn voor huishoudens met een laag of middeninkomen. 30% van de woningbouw moet sociale huur zijn.

De minister van VRO blijft regie voeren op de bouwopgave voor specifieke doelgroepen, zoals dak- en thuislozen. In het volkshuisvestingsprogramma worden afspraken gemaakt over de bouwopgave voor specifieke doelgroepen.

Momenteel wordt de leegstandwet geëvalueerd. De Tweede Kamer is toegezegd hierbij ook de (on)mogelijkheden van een leegstandheffing te betrekken en hierover de Kamer voor het einde van het jaar te informeren.

3. Verbeter de toegang tot het recht en geef (dreigend) dakloze mensen juridische steun.

De indieners pleiten ervoor dat mensen waarbij een huisuitzetting dreigt goede en laagdrempelige ondersteuning krijgen en dat hun belangen worden vertegenwoordigd. Dit kan huisuitzettingen en daaropvolgende dakloosheid voorkomen.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/30/nationaal-actieplan-dakloosheid-eerst-een-thuis>

Het is belangrijk dat huurders goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en dat informatie hierover toegankelijk is. Van belang is ook om laagdrempelige toegang tot het recht voor mensen met een laag inkomen te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door betere toegang tot bezwaarmechanismen van de gemeente, of door onafhankelijke cliëntondersteuning, welke gemeenten verplicht moet aanbieden vanuit de Wmo 2015. Laagdrempelige inloopvoorzieningen, waar goed geschoolde onafhankelijke clientondersteuners, hulpverleners en ervaringsdeskundigen beschikbaar zijn voor vragen en ondersteuning op verschillende leefgebieden, hebben ook een preventieve en signalerende functie.

Voor (dreigend) dakloze mensen geldt dat zij vaak te maken hebben met problematiek die meerdere leefdomeinen raakt. In die gevallen kan specialistische onafhankelijke clientondersteuning behulpzaam zijn om (dreigend) dakloze mensen te ondersteunen naar de juiste hulp en als belangenbehartiger op te treden. De staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg gaat de komende tijd in gesprek met gemeenten om te horen welke kansen en knelpunten zij zien om deze specialistische clientondersteuning te organiseren.

Het kabinet gaat niet mee in het afdwingbaar maken van het recht op huisvesting. De Grondwet (Artikel 22) verplicht de overheid om te zorgen voor voldoende huisvesting, maar deze plicht is niet juridisch afdwingbaar door burgers.

4. Verbied dakloosheid door huisuitzetting.

De indieners willen dat huisuitzettingen zoveel mogelijk worden voorkomen, en dat er een passend alternatief wordt aangeboden als een huisuitzetting onvermijdelijk blijkt.

Om dakloosheid tegen te gaan, moet het aantal huisuitzettingen worden verminderd en moet snel ondersteuning worden geboden bij huurachterstanden. De minister van BZK heeft in december 2022 afspraken gemaakt met verhuurders en gemeenten om huisuitzettingen als gevolg van huurachterstanden zoveel mogelijk te voorkomen. Deze afspraken worden jaarlijks besproken door de ondertekenaars met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Verhuurders zijn sinds 1 januari 2021 verplicht (op basis van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening) om huurachterstanden aan de gemeente te melden, waarna de gemeente een hulpaanbod moet doen. Het aantal huisuitzettingen is de afgelopen jaren flink afgenomen, van 5500 in 2015 naar 1200 in 2023. Ook het aantal mensen met een huurachterstand loopt terug.

Met de VNG is afgesproken dat gemeenten een regiefunctie vervullen wanneer huisuitzetting onvermijdelijk blijkt. Na een huisuitzetting dient een gemeente in samenwerking met partners een alternatieve vorm van onderdak aan te bieden als de betreffende persoon hier zelf niet toe in staat is.

5. Voorkom dakloosheid: verbeter schuldhulpverlening.

Iedereen moet, ongeacht zijn woonplaats, toegang hebben tot kwalitatief hoogstaande hulpverlening die hen snel en adequaat ondersteunt. Helaas ziet het kabinet verschillen tussen gemeenten wanneer het gaat om aanbod en toegang tot schuldhulpverlening, dit is onwenselijk. Samen met de VNG, NVVK en Divosa is er daarom hard gewerkt aan het actieplan van de basisdienstverlening voor schuldhulp. In het actieplan krijgen gemeenten informatie over hoe zij hun diensten kunnen verbeteren.³ Dit met als doel dat meer mensen met schulden eerder en nog betere schuldhulpverlening ontvangen en dat gemeenten in dat kader de dienstverlening gelijk trekken. In de basisdienstverlening is er expliciet aandacht voor jongeren met schulden. In het actieplan wordt aangegeven hoe gemeenten de jongeren het beste kunnen begeleiden en stimuleren naar een schuldenvrije toekomst.

Om te voorkomen dat schulden uitmonden in problematische schulden, zetten het ministerie van SZW in op vroegsignalering. Door vroegsignalering worden betalingsachterstanden vroegtijdig gesignaleerd en krijgt de inwoner ondersteuning indien dit gewenst is. Net als bij de schuldhulpverlening zien we nog veel verschillen op de manier waarop vroegsignalering uitgevoerd wordt. Niet alleen verschillen tussen gemeenten, maar ook tussen de verschillende schuldeisers (vaste lastenpartners zoals zorgverzekeraars en energieleveranciers). We werken daarom aan een gezamenlijk verbeterplan van gemeenten, vaste lasten partners en het Rijk om vroegsignalering

³ Elementen basisdienstverlening | VNG

nog effectiever te laten zijn en te verkennen of de onderlinge verschillen kunnen worden verkleind. Het verbeterplan vroegsignalering, dat recent is aangekondigd naar aanleiding van een rapport van de Nationale Ombudsman wordt momenteel uitgewerkt met de betrokken partijen. In dit verbeterplan kunnen ook uitkomsten van de wetsevaluatie vroegsignalering worden verwerkt die naar verwachting begin 2025 naar de Kamer gestuurd wordt.

6. Voorkom dakloosheid: pak knellende regels aan.

De indieners stellen voor om het systeem van passend toewijzen los te laten bij (dreigende) dakloosheid en het werken met 'zwarte lijsten' af te schaffen.

Het systeem van "passend toewijzen" is ontworpen om ervoor te zorgen dat mensen met een lager inkomen betaalbare sociale huurwoningen toegewezen krijgen die passen bij hun financiële situatie. Als dakloze mensen woningen krijgen toegewezen die bedoeld zijn voor andere inkomensgroepen, zou dit ten koste kunnen gaan van mensen met een lager inkomen die strikt afhankelijk zijn van die woningen. Bovendien kan het ervoor zorgen dat de woningvoorraad niet langer optimaal verdeeld wordt op basis van inkomen. Dit kan leiden tot situaties waarin mensen met hogere inkomens relatief goedkope woningen bezetten, terwijl mensen met lagere inkomens op wachtlijsten blijven staan voor woningen die voor hen bedoeld zijn.

Het afschaffen van de zwarte lijst zou verhuurders en bureaus minder bescherming bieden tegen problematische huurders, en kan ertoe leiden dat verhuurders strenger worden in hun selectiecriteria. Dit maakt het vinden van een woning voor de kwetsbare groep juist moeilijker.

7. Laat het zelfredzaamheidscriterium los.

Het zelfredzaamheidscriterium uit de Wmo 2015 is bedoeld als onderscheidend (maatwerk)criterium voor het besluit over het wel of niet toegang geven tot opvangvoorzieningen. Het zelfredzaamheidscriterium is géén criterium als het gaat om de uitgangspunten van de nationale aanpak: de preventie van dakloosheid en Wonen Eerst. Werkend vanuit dat paradigma moeten gemeenten breder en integraal kijken naar wat mensen nodig hebben om (verergering van) problemen te voorkomen, waarbij verblijf in de opvang zoveel mogelijk voorkomen wordt.

Juist omdat het kabinet de opvang niet langer zien als hét antwoord op (dreigende) dakloosheid, en omdat we weten dat toepassing van het zelfredzaamheidscriterium soms tot schrijnende situaties leidt, is het nodig de aanpak te veranderen. Alle inzet is daarom gericht op de beoogde transformatie, waarbij preventie, ondersteuning op maat, en passende huisvesting voor iedereen toegankelijk wordt.

8. Zet ervaringsdeskundigen in.

De inzet van mensen met ervaringskennis kan direct bijdragen aan beter beleid, op alle niveaus. Het is daarom ook een belangrijk onderdeel van het Nationaal Actieplan Dakloosheid, en schreven jongeren en volwassenen met ervaringskennis zelf mee aan het nationaal beleid. Voor de inzet van ervaringskennis van dakloze jongeren werkt VWS al sinds 2019 samen met het landelijk Jongerenpanel de Derde Kamer; zij worden ook financieel ondersteund door het ministerie. Zij voeren jaarlijks verschillende opdrachten uit en informeren over zaken die belangrijk zijn voor dakloze jongeren. Ook heeft VWS in 2023 financiering beschikbaar gesteld voor de oprichting van een landelijk samenwerkingsverband van belangenorganisaties dat zich inzet voor het versterken van beleid ten aanzien van dakloosheid: Dakloosheid Voorbij! Dakloosheid Voorbij! brengt lokale belangenorganisaties op landelijk niveau bij elkaar om de stem van volwassen dakloze mensen te vertegenwoordigen. Als onderdeel van het Nationaal Actieplan Dakloosheid acht het Kabinet het van het grootste belang dat ervaringskennis ook op regionaal en lokaal niveau beter wordt benut in de gehele beleidscyclus.

9. Stop stigmatisering, criminalisering en discriminatie van dakloze mensen.

Het tegengaan van stigmatisering is één van de aandachtspunten van het Nationaal Actieplan Dakloosheid. In opdracht van Straatconsulaat en het ministerie van VWS heeft de Radboud Law Clinic verkennend onderzoek gedaan naar stigmatiserende wet- en regelgeving. Gemeenten zijn bevoegd om lokale wet- en regelgeving op te nemen in gemeentelijke verordeningen. Het al dan niet beboeten van uitingen van dakloosheid is een afweging die gemeenten zelf maken en is vaak

gericht op het voorkomen van overlast door bijvoorbeeld toeristen die op het strand slapen, of als stok achter de deur voor toeleiding naar ondersteuning. Uiteindelijk lost het beboeten van dakloosheid niets op en draagt zelfs bij aan het vergroten van stigma en oplopende schulden bij mensen. De VNG vindt het ook niet wenselijk dat dakloze mensen die op straat slapen worden beboet. De staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke zorg blijft hierover met de VNG in gesprek.

10. Maak mensenrechten leidend bij nieuw beleid.

De indieners stellen voor dat er een mensen- en kinderrechtentoets wordt ingevoerd voor nieuw beleid, waarbij wordt gekeken naar de impact van beleid en wetgeving op sociale grondrechten.

Het belang van voldoende aandacht voor grond- en mensenrechten bij het opstellen van beleid en regelgeving is recentelijk vanuit meerdere hoeken benadrukt, onder meer ook door de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. In het regeerprogramma is opgenomen dat bestuur en wetgever veel meer moeten doen om te voorkomen dat wetgeving en beleid tot stand komt dat op gespannen voet staat met de Grondwet. Door middel van onder meer de Aanwijzingen voor de regelgeving en de centrale werkwijze in het Beleidskompas wordt hier vanuit de Rijksoverheid (nader) invulling aan gegeven. Daarnaast verrichten het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een algemene wetgevingstoets respectievelijk een constitutionele toets bij daarvoor in aanmerking komende wetsvoorstellen en ontwerp-amvb's. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden op dit moment ook verschillende stappen gezet om de constitutionele toets, waaronder de toetsing aan de Grondwet en verdragen, steviger in het wetgevingsproces te verankeren. Het terrein van de nationale en internationale sociale grondrechten heeft daarbij nadrukkelijk de aandacht.

Daarnaast is de Kinderombudsman in 2023 gestart met het vormgeven van een kinderrechtentoets om het makkelijker te maken beleid, wet- en regelgeving te toetsen aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). De kinderrechtentoets wordt momenteel getest bij een aantal specifieke beleidsopgaven/wetgevingstrajecten op het terrein van VWS, JenV, BZK en SZW. De staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport zal na oplevering van het eindproduct verkennen hoe deze kinderrechtentoets gebruikt zou kunnen worden in beleid.

11. Voorkom dat dakloze mensen van gemeente naar gemeente worden gestuurd.

De indieners pleiten ervoor dat elke gemeente bijdraagt aan de huisvesting van aandachtsgroepen. Met het interbestuurlijke programma Een Thuis voor Iedereen zet het kabinet in op voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen, met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding⁴. Onderdeel van het programma is de Wet Versterking Regie Volkshuisvesting, die is aangeboden aan de Tweede Kamer. Met het wetsvoorstel krijgen gemeenten onder meer de verplichting om de woon- en bijbehorende ondersteuningsopgave voor aandachtsgroepen, waaronder dakloze mensen, in kaart te brengen en hier beleid voor te maken. De huisvestingsopgave voor deze aandachtsgroepen moet regionaal worden afgestemd, zodat elke gemeente een bijdrage levert.

Voor maatschappelijke opvang geldt dat gemeenten geen regiobinding mogen toepassen voor toegang tot de opvang. Iemand die zich in een noodsituatie bevindt moet door elke gemeente worden geholpen. Indien het voor iemands herstel beter is om bijvoorbeeld terug te gaan naar de gemeente van herkomst, dan dient dit te gebeuren met een warme overdracht.

12. Schaf de kostendelersnorm geheel af.

De bijstand is als vangnet bedoeld voor noodzakelijke bestaanskosten als mensen daarin zelf niet kunnen voorzien, en om mee te kunnen doen met de samenleving. Het volledig afschaffen van de kostendelersnorm kost structureel €425 miljoen per jaar. Het houdt geen rekening met het

⁴ [Programma 'Een thuis voor iedereen' | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

vangnetprincipe van de bijstand met schaalvoordelen bij meerdere inkomens of stapeling van uitkeringen in een huishouden. Dit ondergraaft het maatschappelijk draagvlak voor het vangnet.

De kostendelersnorm is niet van toepassing bij een zakelijke of commerciële relatie zoals bij hospitaverhuur. Wel moeten de inkomsten uit onderverhuur of hospitaverhuur worden verrekend met de hoogte van de bijstandsuitkering. Ook als er sprake is van de uit onderverhuur of hospitaverhuur voortvloeiende lagere algemene noodzakelijke bestaanskosten als gevolg van het delen van kosten dan moet daarmee bij het vaststellen van de hoogte van de bijstandsuitkering rekening worden gehouden, voor zover dat niet is gedaan bij vaststelling van de norm. Dat geldt echter ook voor uit onderverhuur of hospitaverhuur voortvloeiende hogere algemene noodzakelijke bestaanskosten zoals energiekosten en lokale belastingen. Wat betreft mantelzorg geldt in beginsel de kostendelersnorm. Echter geldt ook bij mantelzorg dat als het gaat om vooropgesteld tijdelijk verblijf, crisissituaties of dreigende dakloosheid dat de gemeente via artikel 18, eerste lid, Pw, maatwerk kan toepassen en daarmee de geldende kostendelersnorm kan verhogen tot de oorspronkelijke norm.

In het wetsvoorstel Participatiewet in balans worden verschillende voorstellen gedaan om meer ruimte te creëren voor mantelzorg, waaronder het voorstel om in een situatie waarin de intensieve zorgbehoefte aanleiding is om samen te wonen, dit niet als een gezamenlijk huishouden aan te merken. Wat betreft de situatie van beginnend samenwonen waarbij beide betrokkenen nog hun eigen adres aanhouden, kunnen gemeenten tijdelijk voor een periode van enkele maanden in overleg met beide betrokkenen de oorspronkelijke bijstandsnorm (indien van toepassing) aanhouden in plaats van uit te gaan van een gezamenlijke huishouding. Enkele gemeenten zoals Amsterdam, Tilburg en (recent) Zoetermeer zijn hiermee een proef gestart. In de beantwoording op Kamervragen van de leden Koerhuis en De Kort (beiden VVD) van 3 februari 2022 is door onze voorgangers, de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ordening (VRO) en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen toegelicht waarom een dergelijke proef is toegestaan.

Uw Kamer heeft met de motie Podt (D66) het vorige kabinet opgeroepen tot het uitvoeren van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) binnen het sociaal domein¹³ en met de motie Palland verzocht uw Kamer het vorige kabinet en komende kabinetten tot het in kaart brengen van de maatschappelijke kosten en baten van het afschaffen van de kostendelersnorm voor familieleden, bijvoorbeeld in vrijkomende huisvesting en zorg voor elkaar¹⁴. In navolging hiervan heeft SEO Economisch Onderzoek in opdracht van SZW een haalbaarheidsstudie uitgevoerd voor een MKBA op een zevental participatie-instrumenten waaronder de kostendelersnorm. Uit deze haalbaarheidsstudie blijkt dat voor de kostendelersnorm geldt dat op afzienbare tijd een MKBA onhaalbaar is, gegeven de beperkte bestaande empirische evidentie. Dit is gemeld in de Monitoringsbrief Participatiewet 2024¹⁵ die 15 oktober 2024 naar uw Kamer is gestuurd.

13. Geef nieuwe dakloze mensen direct een briefadres.

Een woon- of briefadres is voor burgers nodig om aanspraak te kunnen maken op o.a. een uitkering, (betaald) werk of een zorgverzekering. Het wel of niet beschikbaar zijn van een briefadres, kan respectievelijk een oorzaak en een oplossingsrichting voor dak- en thuisloosheid zijn.

De wetswijziging van de Wet Basisregistratie Personen uit 2022 verplicht iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft, ingeschreven te zijn als ingezetene in de BRP. Op een woonadres (het adres waar feitelijk verbleven wordt) of, als dat er niet is, op een briefadres. Het mag niet meer voorkomen dat iemand die langer dan vier maanden en met rechtmatig verblijf in Nederland ongeregistreerd blijft, of is geregistreerd als niet-ingezetene.

Ter ondersteuning van gemeenten bij de invoering van de wetswijziging is in 2022 een aantal zaken uitgevoerd, zoals de ontwikkeling en verspreiding van in samenwerking met Divosa 'de Handreiking briefadressen en het voorkomen van dakloosheid.' 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. Tenslotte is in samenwerking met het Jongerenpanel Derde Kamer informatiemateriaal verspreid in openbare gelegenheden zoals bibliotheken, over rechten en het belang van inschrijving in de BRP.

Op dit moment wordt de wetswijziging geëvalueerd. Op basis hiervan besluiten de staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke zorg en de staatssecretaris voor Digitalisering en Koninkrijksrelaties welke ondersteuning extra of anders geboden kan worden om de knelpunten te verhelpen. Hiermee geven zij ook invulling aan de motie Beckerman c.s., 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 evaluatie van de wetswijziging zal naar verwachting in het voorjaar van 2025 door aan uw Kamer worden aangeboden. Over de hieruit volgende verbeteracties en/of ondersteuning ter voorkoming van dakloosheid wordt uw Kamer in 2025 geïnformeerd.

14. Geef gescheiden ouders met kinderen urgentie.

Regelmatig ontstaan huisvestingsproblemen voor kinderen doordat ouders er na een relatiebreuk niet in slagen snel andere woonruimte te vinden. De afgelopen jaren is de woningnood toegenomen. Ook echtscheiding speelt hier een rol, want waar je eerst één woning nodig had voor één gezin, heb je na een echtscheiding twee huizen nodig voor datzelfde (voorheen) gezin. Gemeenten gaan over de woonruimteverdeling. Zij hebben op basis van de Huisvestingswet 2014 de bevoegdheid om urgentiecategorieën aan te wijzen voor de toewijzing van woonruimten. Hier kunnen zij ook de doelgroep gescheiden ouders met kinderen in opnemen. Gemeenten en woningcorporaties hebben te maken met veel concurrerende wensen voor de slechts beperkte beschikbare woonruimte. Voorrang geven aan het ene huishouden, betekent langer wachten voor een ander huishouden. Om in de huisvestingsbehoefte, waaronder van de groep gescheiden ouders en hun kinderen, te voorzien, zijn er meer woningen nodig. Daarom zet VRO zich in voor het sneller realiseren van meer woningen, waaronder flexwoningen. Die laatste zijn ook bedoeld voor spoedzoekers.

In de zomer van 2021 nam de Tweede Kamer de motie Koerhuis aan, die de regering verzoekt onderzoek te doen naar kinderen van gescheiden ouders die extra kwetsbaar zijn doordat zij niet altijd als urgentie-categorie worden aangewezen (Kamerstuk 32 847, nr. 749). Dit onderzoek is tezamen met het Programma Een thuis voor iedereen aan de Tweede Kamer aangeboden (mei 2022). Hieruit blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten geen huisvestingverordening en of een urgentieregeling hebben en dat de huisvesting van urgentiegroepen niet altijd op de juiste wijze plaats vindt.

Met het wetsvoorstel versterking regie op de volkshuisvesting worden alle gemeenten verplichten een urgentieregeling op te stellen. Tevens wordt daarin bepaald dat gemeenten verplichte urgentiecategorieën dienen aan te wijzen.

Kinderen of gescheiden ouders maken daarop zichzelf geen onderdeel van uit, wel als zij deel uitmaken van een huishouden waarvoor het voornemen is dat zij binnen een verplichte urgentiecategorie gaan vallen, zoals mensen in de maatschappelijke opvang of de vrouwenopvang. Het belang van kinderen weegt hierin mee.

15. Stop de flexibilisering van werk en woningen.

Een van de aanbevelingen is om nul-urencontracten en oproepcontracten te verbieden en dat werkgevers 85 procent van de mensen rechtstreeks in dienst moeten hebben. Het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers⁵ bevat maatregelen om werknemers met flexibele arbeidscontracten meer werk- en inkomenszekerheid te bieden en meer roosterzekerheid. Het uitgangspunt is: bij structureel werk hoort een vast contract. Zo komen er strengere regels voor tijdelijke contracten om draaideurconstructies te voorkomen. Ook worden oproepcontracten vervangen door contracten met een minimumaantal uren dat je standaard wordt ingeroosterd. Daarnaast verkort dit

⁵ Recentelijk is advies van de Raad van State gekomen omtrent dit wetsvoorstel.

wetsvoorstel de meest onzekere fases van uitzendwerk. Daarnaast wordt in opdracht van de minister van SZW een technische verkenning uitgevoerd naar de maatregel om op sectoraal niveau het inlenen van arbeidskrachten te verbieden en de verplichting om een percentage van de arbeidskrachten direct in dienst te nemen. De resultaten van deze verkenning worden in het eerste kwartaal van 2025 verwacht.

Dat malafide uitzendbureaus moeten worden aangepakt, wordt gedeeld door het kabinet. Het Wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) ligt in uw Kamer. Op 25 oktober jongstleden bent u geïnformeerd over de huidige stand van zaken ten aanzien van de uitvoering en regelgeving Wtta⁶. Daarin is ook een toelichting gegeven op andere trajecten die onverminderd en met urgentie worden uitgevoerd om misstanden in de uitzendsector aan te pakken.

Sinds het inwerking treden van de Wet vaste huurcontracten per 1 juli 2024 zijn vaste huurcontracten de norm. Daarnaast werkt het kabinet aan een doelgroep huurcontract voor arbeidsmigranten, met als doel de huurbescherming voor arbeidsmigranten te verbeteren. Voor enkele specifieke groepen, zoals mensen die net gescheiden zijn, kan een tijdelijk huurcontract uitkomst bieden en ondersteunen bij het snel verkrijgen van huisvesting en daarmee dakloosheid te voorkomen. Voor deze huurders is mogelijk gemaakt tijdelijke huurcontracten te blijven gebruiken.

In lijn met de aanbeveling om beschikbaarheid van goede huisvesting als voorwaarde te stellen bij tewerkstelling van migranten staat in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) dat de werkgever verantwoordelijk is voor goede huisvesting. UWV toetst daarom bij aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning (twv) of er een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) is, danwel de werkgever verklaart dat hij zorgt voor veilige en hygiënische huisvesting. Als blijkt dat er geen goede huisvesting is, kan de twv/gvva worden geweigerd of kan een reeds afgegeven twv/gvva worden ingetrokken.

16. Verbeter de zorg

Toegang tot medische zorg is van groot belang voor dakloze mensen om erger te voorkomen. De indieners pleiten ervoor om dakloze mensen weer op te nemen in de zorgverzekering, te investeren in het netwerk van straatdokters, de wachtlijsten in de GGZ terug te dringen en de kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren.

Alle mensen hebben een woon- of briefadres nodig om een zorgverzekering af te sluiten. De inzet van het kabinet is daarom ook dat iedereen die rechtmatig verblijft in Nederland, is ingeschreven in het Basisregister Persoonsgegevens, met een woonadres, of als dat niet mogelijk is met een briefadres. Onder aanbeveling 13 is de inzet van het kabinet beschreven die ervoor moet zorgen dat alle dakloze mensen die rechtmatig in Nederland verblijven aanspraak kunnen maken op een inschrijving op een woon- of briefadres.

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 Krul⁷ 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

⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 36446, nr. 15

⁷ Kamerstuk 36 600-XVI, nr. 70

Beckerman⁸ gaat het ministerie van VWS met de straatartsen in gesprek over hoe het netwerk van straatzorg kan worden ondersteund.

Inzicht in wachtlijsten speelt een belangrijke rol bij het verkorten van wachttijden in de zorg. Het biedt zorgverzekeraars de mogelijkheid om gerichter zorg in te kopen en helpt verwijzers om cliënten door te sturen naar zorgaanbieders met de kortste wachttijden voor hun specifieke zorgvraag of aandoening. Ditzelfde geldt voor zorgbemiddeling vanuit zorgverzekeraars. Momenteel is de kwaliteit van de beschikbare wachttijdinformatie echter nog niet toereikend. Binnen het IZA werken we daarom op twee manieren aan verbeteringen van de wachttijdinformatie. Ten eerste richten we ons op het verbeteren van de nauwkeurigheid van de gegevens en het verminderen van de administratieve lasten voor aanbieders in de ggz. Ten tweede verbeteren we het regionale inzicht in het zorgaanbod. Per regio brengen we in kaart welk behandel aanbod beschikbaar is, welke in- en exclusiecriteria worden gehanteerd, en hoeveel intakeslots er per periode beschikbaar zijn. In de komende periode willen we aanvullende stappen zetten om de wachttijdinformatie verder te verdiepen en te verbeteren. Daarbij houden we uiteraard rekening met de privacywetgeving, inclusief de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Deze verbeteringen dragen gezamenlijk bij aan een effectiever zorgsysteem, waarin cliënten sneller de hulp krijgen die zij nodig hebben.

Het is begrijpelijk dat de indieners aandacht vragen voor de verbetering van de kwaliteit van de jeugdzorg, gezien het grote aantal dak- en thuisloze jongeren met een verleden in de jeugdzorg. Met de Hervormingsagenda Jeugd stimuleren we dat jeugdigen weerbaar opgroeien en dat voor de meest kwetsbare jeugdigen zorg beschikbaar en passend is. De maatregelen moeten ertoe leiden dat het jeugdzorgstelsel houdbaar wordt voor de toekomst.

Bij de uitwerking van de Hervormingsagenda stellen we de belangen van jeugdigen en gezinnen voorop. De betrokken cliëntenorganisaties en NJR die betrokken zijn bij de totstandkoming en uitwerking van de Hervormingsagenda houden ons scherp op dit punt. Daarnaast wordt in het kader van de Hervormingsagenda gewerkt met de zogenoemde leefwereldtoets. Daarmee wordt input opgehaald bij jeugdigen en opvoeders en wordt (op termijn) getoetst of de ingevoerde veranderingen daadwerkelijk leiden tot zichtbare verbeteringen in de leefwereld.

Het verbeteren van de kwaliteit van de zorg maakt nadrukkelijk onderdeel uit van de Hervormingsagenda. Beroepsverenigingen, opleidingen en jeugdhulporganisaties werken in de praktijk voortdurend aan het verbeteren van kwaliteit van de jeugdhulp. Het is daarnaast belangrijk professionals te faciliteren bestaande kennis toe te passen in de praktijk, in een lerende omgeving.

De ambitie is dat in 2028:

- De jeugdhulp kan bouwen op een stevige gezamenlijke structuur en cultuur waarin voortdurend leren en veranderen vanzelfsprekend is;
- Van een substantieel deel van de jeugdhulp is vastgesteld wat helpt en dat dit in de praktijk wordt toegepast en dat hetgeen aantoonbaar niet werkt, niet meer wordt toegepast;
- Voor belangrijke delen van de jeugdhulp kwaliteitskaders bestaan. In de Hervormingsagenda Jeugd zijn daarom afspraken gemaakt om kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren en kennis over kwaliteit en effectiviteit in de praktijk beter toe te passen, rekening houdend met de context, de leefwereld van een gezin en wijk, gemeente of regio. Daartoe is de werkorganisatie Kennis en Blijvend Leren (KBL) van en voor professionals opgezet. In die werkorganisatie werken inhoudsdeskundigen vanuit het perspectief van jongeren en ouders, professionals, organisaties, gemeenten, kennis, onderzoek en innovatie met elkaar samen.

17. Help 18-23-jarigen met een jeugdzorg-verleden.

Wanneer een jongere (residentiële) jeugdzorg verlaat is het belangrijk dat de zogenaamde Big Five (wonen, werk/school/dagbesteding, inkomen, zorg en support) op orde zijn. In de Hervormingsagenda Jeugd is afgesproken dat jeugdhulpaanbieders en gemeenten zich

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 XVI, nr. 49

committeren om voor en met jongeren tijdig een toekomstperspectief (op deze big five) te formuleren en is 'het streven naar soepelere overgangen in de levensloop' ook opgenomen als één van de 13 basiskenmerken in het recent vastgestelde richtinggevend kader (voor gemeenten) Toegang, lokale teams en integrale dienstverlening.

Door het vroeg starten en werken met een toekomstperspectief/toekomstplan (Big five breed) binnen de jeugdhulp wordt er op tijd nagedacht over o.a. de noodzaak tot de inzet van hulp en ondersteuning na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar, maar ook over andere domeinen zoals wonen. Hierdoor kunnen tijdig stappen worden gezet in het organiseren van eventuele vervolghulp. Gemeenten hebben de mogelijkheid om verlengde jeugdhulp aan te bieden tot 23 jaar wanneer voortzetting van de jeugdhulp noodzakelijk is. Hiermee biedt de huidige Jeugdwet maatwerk om trajecten aan te laten sluiten op de wensen en behoeften van jongeren.

18. Zorg voor woonbescherming voor mensen die in een zorginstelling wonen.

De indieners pleiten voor meer woonbescherming en beter georganiseerde zeggenschap voor mensen die in een zorginstelling wonen. Wanneer zorg en huisvesting aan elkaar gekoppeld zijn, kan deze doelgroep kwetsbaar zijn voor dakloosheid als een zorginstelling moet sluiten.

De wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 regelt onder meer dat de instelling de cliëntenraad in de gelegenheid moet stellen om advies uit te brengen over haar voornemens om zorgverlening geheel of gedeeltelijk te beëindigen of over een voorgenomen besluit tot verhuizing van een instelling waarin cliënten langdurig verblijven. In 2025 wordt deze wet geëvalueerd. Aan uw Kamer zal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk worden toegezonden.

Bij zorg met verblijf vanuit de WLZ is er geen sprake van huurbescherming. Een (gedwongen) verhuizing is een ingrijpende gebeurtenis; voor iedereen en dus ook (en misschien nog wel meer) voor mensen met een WLZ-indicatie. Tegelijkertijd zijn de situaties die vaak genoemd worden bij een gedwongen verhuizing, zoals een sluiting of een renovatie van een locatie of een samenstelling van een groep die niet langer passend is, niet altijd te voorkomen. Het belangrijkste is dat in dat soort situaties goed - en zo tijdig als mogelijk is - gecommuniceerd wordt met de cliënt en zijn vertegenwoordigers en in goed overleg gezocht wordt naar alternatieven.

In principe zijn er in de huidige systematiek voldoende "checks and balances" om dit gesprek te garanderen, zoals de inspraak van cliëntenraden. Ook het zorgkantoor ziet erop toe dat zorgaanbieders zorgvuldig omgaan met de belangen van bewoners. Het kabinet heeft in zijn algemeenheid geen signalen dat zorgaanbieders onzorgvuldig omgaan met de belangen van de bewoners van intramurale instellingen. Dit onderwerp blijft onderwerp van gesprek in overleggen met vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties, zorgaanbieders en zorgkantoren.

19. Voorkom dakloosheid, zorg voor bestaanszekerheid: verhoog het minimumloon en uitkeringen.

Het verbeteren van bestaanszekerheid is een randvoorwaarde om dakloosheid terug te dringen. Concreet zet het kabinet in op de volgende acties:

- Het minimumloon indexeren. Dit gebeurt voor het eerst per 1 januari 2025. Het minimumloon zal dan naar verwachting € 14,06 bedragen. Andere uitkeringen (AOW, Wajong, WIA en bijstand) stijgen dan automatisch mee. Het Regeerprogramma voorziet niet in een bijzondere verhoging van het minimumloon. Eén van de redenen daarvoor is dat het minimumloon in 2023 en 2024 al bijzonder is verhoogd.
- Starten met een hervorming van het bredere stelsel van inkomensondersteuning. Die hervorming kan gevolgen hebben voor o.a. de toeslagen en het belastingstelsel, en ook voor de hoogte van het minimumloon.
- Een verkenning uitvoeren naar het minimumjeugdloon. Deze verkenning is aangekondigd in de beleidsprioriteiten in de SZW-begroting 2025.
- Mogelijkheid om af te wijken van de vierwekenzoektermijn uit de Participatiewet: Met het wetsvoorstel Participatiewet in balans krijgen gemeenten de ruimte om, indien individuele gevallen hiertoe nopen, de vierwekenzoektermijn niet toe te passen. De indieners willen

dat de vierwekenzoektermijn in zijn geheel wordt afgeschaft. Het kabinet acht dat zij met dit wetsvoorstel een redelijke balans heeft gevonden tussen het uitgangspunt dat van jongeren mag worden verwacht dat zij hun mogelijkheden om via werk of opleiding verder in zijn toekomst te investeren intensief onderzoekt en het ruimte bieden voor de menselijke maat. Daarnaast brengt verder versoepelen of volledig afschaffen van de zoektermijn budgettaire gevolgen met zich mee. De verwachte kosten van het volledig afschaffen van de zoektermijn zijn circa 40 miljoen euro.

20. Zet dakloosheid op de politieke agenda en breng de voortgang in beeld.

De indieners willen dat er concrete, meetbare doelen worden vastgesteld, waarbij lokaal en landelijk wordt getoetst op deze worden gehaald. Daarnaast moet er jaarlijks een voortgangsrapportage worden verstuurd en een debat worden gevoerd over de aanpak van dakloosheid.

De indieners stellen terecht dat mooie ambities niet zomaar voor voortgang zorgen. Daarom is het belangrijk dat er concrete doelen worden gesteld. Met de totstandkoming van het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis zijn bestuurlijke afspraken gemaakt, waaronder de afspraak dat gemeenten de doelen uit het actieplan vertalen naar lokaal beleid⁹. Gemeenteraden houden hierbij toezicht op de voortgang. Daarnaast wordt in het dashboard dakloosheid van de VNG de voortgang per centrumregio zichtbaar gemaakt¹⁰. Verder stuurt de staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg twee keer per jaar een voortgangsrapportage Aanpak Dakloosheid en Beschermd Wonen naar de Kamer. De Tweede Kamer gaat zelf over haar agenda, maar natuurlijk is de staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke zorg bereid om als coördinerend bewindspersoon voor het Nationaal Actieplan Dakloosheid, hierover te spreken met de Kamer.

⁹ [Bestuurlijke afspraken bij Nationaal Actieplan Dakloosheid | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁰ [Dashboard - Aanpak dakloosheid - Alkmaar](#)