

ONDERZOEK VOORTGANG NATIONAAL ACTIEPLAN DAKLOOSHEID: EERST EEN THUIS

EINDRAPPORTAGE

KLANT

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ministerie van
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en ministerie van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid

**KENMERK
AUTEURS
DATUM
VERSIE**

MH/bv/4352
Merel Huisman, Wouter Jongebreur, Elis Maat en Anneberthe Visser
31 oktober 2025
Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Doelstelling en scope onderzoek	5
1.3	Context en ontwikkelingen in de onderzoeksperiode	5
1.4	Onderzoeksaanpak	6
1.5	Leeswijzer	6
2	Aanwezigheid randvoorwaarden	7
2.1	Operationalisering van de doelen	7
2.2	Financiering en sturing vanuit het Rijk	7
2.3	Samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid op Rijksniveau	8
2.4	Samenwerking op regionaal niveau	11
2.5	De ondersteuningsstructuur	12
2.6	Monitoring	16
3	Bevindingen per actielijn	18
3.1	Actielijn 1: Versterken bestaanszekerheid	18
3.2	Actielijn 2: Voorkomen van dakloosheid	20
3.3	Actielijn 3: Wonen Eerst	26
3.4	Actielijn 4: Versterken van de uitvoeringspraktijk	32
3.5	Actielijn 5: Geen beleid zonder ervaringskennis	34
3.6	Actielijn 6: Inclusieve aanpak voor jongeren; EU-burgers en lhbtq+	36
4	Conclusies en aanbevelingen	39
4.1	Conclusie 1: Velen werken serieus aan de transitie in een lastige context	39
4.2	Conclusie 2: De beweging naar Wonen Eerst komt nog maar net op gang	39
4.3	Conclusie 3: De ambitie in 2030 wordt op deze manier en met dit tempo niet gehaald	40
4.4	Conclusie 4: Het schort aan de invulling van de benodigde randvoorwaarden	40
4.5	Conclusie 5: Een ander soort ondersteuning is nodig	41
4.6	Aanbevelingen	41
4.7	Ten slotte	45
A.	Onderzoeksaanpak	46
B.	Uitwerking beleidstheorie	49

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Eind 2022 is het [Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis](#) (hierna: NAD) gepresenteerd.¹ Dit plan zet in op een landelijke paradigmashift, uiterlijk bereikt in 2030, waarbij de oplossing voor dakloosheid niet langer maatschappelijke opvang is, waarbij [preventie](#) en [Wonen Eerst](#) centraal staan. Het plan stelt dat dit nodig is om dakloosheid fors en structureel terug te kunnen dringen en in 2030 zelfs te beëindigen, zoals afgesproken in de Lissabonverklaring.²

De doelgroep van het actieplan is: “alle mensen die rechtmatig in Nederland verblijven, te maken hebben met sociale problematiek en een urgente woonvraag hebben.”³ Mensen die onrechtmatig in Nederland verblijven, vallen onder het vreemdelingenbeleid. Vandaar dat zij niet onder het Nationaal Actieplan Dakloosheid vallen. Daarnaast hanteert het NAD de ETHOS Light definitie⁴ om (dreigende) dakloosheid te definiëren. Deze definitie neemt verschillende vormen van gebrek aan volwaardige dakloosheid mee.

Om de paradigmashift gerealiseerd te hebben voor 2030 zijn [zes leidende principes](#) vastgesteld die de kern vormen van de veranderopgave en het plan, zie figuur 1. Deze zes principes vormen de basis voor de acties binnen het plan en geven richting aan hoe de paradigmashift bereikt moet worden.



Figuur 1. Zes leidende principes uit het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis

¹ [Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis \(2022\)](#).

² [Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness \(2021\)](#).

³ [Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis \(2022\)](#), p. 5.

⁴ European Typology of Homelessness and Housing Exclusion. Deze definitie typeert zeven vormen van (dreigende) dakloosheid: (1) mensen die in openbare ruimte slapen; (2) mensen in noodopvang; (3) mensen in tijdelijke dak- en thuislozenopvang (residentieel); (4) mensen die langer dan noodzakelijk in een instelling verblijven vanwege gebrek aan huisvesting (GGZ, BW, jeugdzorg, detentie); (5) mensen die op onconventionele woonplekken (camping, bootjes, auto's) verblijven vanwege gebrek aan huisvesting; (6) mensen die noodzakelijkerwijs bij vrienden, kennissen, familie wonen (bankslapers); (7) mensen die geconfronteerd worden met dreigende huisuitzetting. Zie [Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis \(2022\)](#), p. 46.

Het plan zelf bestaat uit **zes inhoudelijke actielijnen**, elk met een eigen thema, waaraan gewerkt moet worden om de paradigmashift te bereiken. De actielijnen zijn opgesteld op basis van de leidende principes. Figuur 2 geeft de zes actielijnen weer. Elke actielijn bevat een aantal acties met specifieke doelen en verantwoordelijke partijen. De resultaten binnen de verschillende actielijnen leiden vervolgens tot de beoogde paradigmashift. In het NAD staan weinig concrete tussenstappen beschreven om hier te komen. Tot slot formuleert het actieplan een aantal **randvoorwaarden** waaraan voldaan moet worden om de actielijnen (en daarmee de paradigmashift) goed uit te kunnen voeren:

- Monitoring:** inzicht in de omvang en diversiteit van de doelgroep, bijvoorbeeld via ETHOS Light-tellingen en inzicht in de transformatie op regionaal niveau via een kwalitatief dashboard Aanpak Dakloosheid van de VNG (hierna: dashboard).
- Financiën:** minder geld naar opvang, meer naar ambulante begeleiding en ondersteuning, extra middelen die bijdragen aan het NAD.
- Sturing en regie:** gezamenlijk sturen vanuit het Rijk, korte lijnen tussen Rijk, VNG, gemeenten en andere coalitiepartners.
- Kennis en innovatie:** stimuleren van kennisdeling op lokaal, regionaal en landelijk niveau.

Actielijnen



Figuur 2. De zes inhoudelijke actielijnen uit het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een thuis

Het NAD is integraal opgezet wat betekent dat er op verschillende leefgebieden acties en doelen zijn gesteld om dakloosheid te verminderen. Het is een gezamenlijk plan van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de veldpartijen. Het plan is namelijk geschreven samen met verschillende veldpartijen, ervaringsdeskundigen en brancheorganisaties zoals VNG, Valente en Aedes. De coördinatie van het actieplan ligt bij VWS. De beoogde paradigmashift in het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis moet niet enkel bereikt worden op rijksniveau, maar ook bij alle partijen en personen in Nederland die te maken hebben met dakloosheid. Tot slot ligt uiteindelijk de uitvoering van het plan bij de 44 BW/MO-regio's (samen met hun lokale partners) verspreid over het land. Het Rijk financiert en ondersteunt, maar in de regio's moet de omslag (ook) gemaakt worden.

Het NAD loopt nog tot 2030. De ministeries van VWS, VRO en SZW hebben **Significant Public** gevraagd de voortgang van het NAD tussentijds te evalueren. Met deze tussentijdse evaluatie kan inzichtelijk gemaakt worden of de beoogde paradigmashift in gang gezet is en welke resultaten al behaald zijn. Daarnaast kunnen de ministeries op basis van de resultaten aanpassingen doen zodat de ambitie (beter of

sneller) behaald wordt. Ook wordt met dit onderzoek invulling gegeven aan de motie van kamerlid Westerveld.⁵

1.2 Doelstelling en scope onderzoek

Het doel van het onderzoek is: **het naar boven krijgen hoe het is gesteld met het behalen van deze koerswijziging (de paradigmashift) in de aanpak van dakloosheid in Nederland**. Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen:

- a. Het in kaart brengen van de **huidige stand van zaken** en het effect van de korte termijn rondom het NAD met twee centrale vragen:
 - i. In hoeverre zijn zowel op rijksniveau als in de 44 centrumregio's beleidsmaatregelen in gang gezet in lijn met de actielijnen en leidende principes uit het NAD?
 - ii. In hoeverre faciliteert de door VWS geboden ondersteuning de beoogde transformatie van opvang naar preventie en Wonen Eerst?
- b. Het in kaart brengen van de **verwachte resultaten in 2030** waarin de volgende vraag centraal staat:
 - i. Op basis van de uitkomsten van de huidige stand van zaken; in hoeverre ligt Nederland op de verschillende bestuurlijke niveaus 'op schema' om de koerswijziging van opvang naar betere preventie en Wonen Eerst te maken, en hiermee een substantiële vermindering dakloze mensen vóór eind 2030?
- c. Het uitwerken van **aanbevelingen en conclusies** op basis van de opgehaalde informatie waarbij voornamelijk aandacht is voor het identificeren van succesfactoren en knelpunten in de aanpak van dakloosheid.

1.3 Context en ontwikkelingen in de onderzoeksperiode

Het CBS schat sinds 2009 jaarlijks het aantal dakloze mensen in Nederland. In de jaren na de start van het NAD is het **aantal dak- en thuisloze mensen in deze schattingen gestegen** van 26.600 in 2022 naar 33.000 in 2024. Het vermoeden bestond al vóór de ETHOS-tellingen dat deze schattingen van het CBS onvolledig zijn. Personen jonger dan achttien en ouder dan 65 jaar worden niet meegenomen in deze schatting, net als bepaalde vormen van dak- en thuisloosheid. Sinds de start van het NAD hebben er drie rondes ETHOS-tellingen plaatsgevonden. Deze tellingen zijn volgens een andere methodiek opgezet. In paragraaf 2.6.1 lichten we de volledige cijfers van het CBS en de ETHOS-tellingen in de afgelopen jaren toe.

Uit de ETHOS-tellingen blijkt dat dak- en thuisloosheid in Nederland meer voorkomt dan tot dusver uit de cijfers van het CBS bleek en blijkt, en dat er meer bevolkingsgroepen, bijvoorbeeld jongeren en kinderen, door dak- en thuisloosheid worden geraakt dan eerder gedacht. Dakloosheid werd door de ETHOS-tellingen daardoor **meer zichtbaar** gedurende de onderzoeksperiode en betreft een opgave die veel groter is dan uit de cijfers van het CBS blijkt. Bovendien is het probleem en daarmee de opgave groter geworden ten opzichte van de start van het NAD. Dat wordt ook gemerkt in de maatschappelijke opvang, waar de druk groter is geworden en bepaalde groepen (bijvoorbeeld gezinnen) vaker in de opvang terechtkomen.

Een andere ontwikkeling is het **verder stijgen van het woningtekort** in de periode van het onderzoek. Halverwege 2025 bedroeg het woningtekort bijna 400.000 woningen.⁶ De wachtlijsten voor huurhuizen lopen in sommige steden op tot wel twaalf jaar. Uitbreiding van het woningaanbod is niet altijd mogelijk, onder meer vanwege benodigde vergunningen.⁷

⁵ Overheid.nl (2022). [Kamerstuk 36200-XVI, nr. 73](#).

⁶ [Dashboard - Woningtekort - Nederland](#).

⁷ [RVS. 2020. Advies: Herstel begint met een huis](#).

1.4 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen beantwoorden we aan de hand van verschillende onderzoeksactiviteiten in dit onderzoek. Hieronder geven we een beknopte lijst van deze onderzoeksactiviteiten. De gedetailleerde beschrijving van de activiteiten (waaronder informatie over de aanpak en respons) zijn te vinden in bijlage A. In deze rapportage bundelen we de bevindingen vanuit alle onderzoeksactiviteiten en beantwoorden we de onderzoeksvragen.

- a. **Deskresearch** waarin we beschikbare documenten (documenten rondom de verstrekte subsidies en opdrachten en andere beleidsprogramma's en de regionale actieplannen) rondom het NAD hebben bestudeerd. Daarnaast analyseerden we de informatie in het dashboard.⁸
- b. Het samenstellen van een **klankbordgroep** met relevante betrokken partijen en deze is ingezet als onderzoeksinstrument. De klankbordgroep bestond uit zeventien verschillende partijen, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.
- c. Een **uitvraagformat** uitgezet onder de 44 regio's waarin we de stand van zaken ophaalden in de regio's, maar ook hun ervaringen met het actieplan uitvoeren.
- d. **Twaalf verdiepende gesprekken** met een aantal regio's om hun antwoorden in het uitvraagformat te duiden en verder door te praten over hun ervaringen met het NAD.
- e. **Tien gesprekken** met verschillende partijen die betrokken zijn bij het NAD, voornamelijk partijen die bijdragen aan de **ondersteuningsstructuur** van het NAD.
- f. **Zeven diepte-interviews met beleidsmedewerkers van de betrokken ministeries** om de landelijke samenwerkingsstructuur en stand van zaken van de acties op rijksniveau (onder andere de ondersteuningsstructuur opzetten) in beeld te krijgen rondom het NAD.
- g. Een **focusgroep** met drie directeuren/afdelingshoofden van VWS, SZW en VRO om de bevindingen op rijksniveau te toetsen en aan te scherpen.
- h. Drie **werkateliers** in een aantal regio's waarin we een aantal goede voorbeelden rondom de actielijnen verder hebben uitgediept en samen met andere regio's aan de slag gingen om dit vorm te geven in hun eigen regio.

De onderzoeksactiviteiten vonden plaats in de periode van januari tot en met oktober 2025.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- a. Hoofdstuk 2 gaat in op de **randvoorwaarden** van het NAD. We beschrijven aan welke landelijke en regionale voorwaarden moet worden voldaan om de verschillende actielijnen van het NAD goed uit te voeren en bekijken of dat daadwerkelijk gebeurt. Daarnaast gaan we in op hoe de financierings- en ondersteuningsstructuur van het NAD in elkaar zit.
- b. In hoofdstuk 3 beschrijven we de voortgang op **de verschillende actielijnen**. Per actielijn beschrijven we welke acties zijn uitgevoerd en welke resultaten zijn behaald.
- c. Hoofdstuk 4 bestaat uit de **conclusies en aanbevelingen** vanuit het onderzoek.

We sluiten het rapport af met twee bijlagen. In bijlage A beschrijven we de onderzoeksaanpak en bijlage B bevat de beleidstheorieën achter de verschillende actielijnen en geeft per actie vanuit het NAD aan wat de stand van zaken is.

⁸ [Waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarstaatjegemeente.nl) (z.d.). Dashboard Aanpak Dakloosheid.

2 Aanwezigheid randvoorwaarden

In dit hoofdstuk beschrijven we de randvoorwaarden die nodig zijn om de paradigmashift te bewerkstelligen en hoe deze al dan niet zijn ingevuld in de afgelopen periode.

2.1 Operationalisering van de doelen

Zoals vermeld in hoofdstuk 1 hebben veel partijen meegewerkt en meegeschreven aan het NAD; ervaringskennis is in dit proces uitvoerig benut. De ambitie en benodigde paradigmashift is helder en stevig: nul dakloze mensen in 2030 door een transitie van maatschappelijke opvang naar preventie en Wonen Eerst. Het positieve is ook dat een groot aantal partijen actief aan de slag is gegaan met de uitvoering van acties uit het NAD. Het NAD bestaat uit een aanzienlijk aantal actielijnen en bijbehorende acties die ook nog eens in alle regio's moeten landen en/of opgepakt moeten worden.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van de gewenste beweging is dat de ambitie ook geoperationaliseerd is in concrete doelstellingen en beoogde resultaten op de actielijnen. Nu mist deze operationalisering. Daarnaast zou het helpen om richting 2030 een fasering aan te brengen waarmee de beweging zichtbaar wordt aan de hand van concrete stappen. Dit zou regio's helpen de te maken keuzes meer te richten en waar nodig te prioriteren. We weten dat er bij de totstandkoming van het NAD wel gesproken is over deze operationalisering en concretisering, maar dat hier toch niet voor is gekozen. Gemeenten moesten net als bij de financiering (zie paragraaf 2.3) voldoende vrijheden behouden in hun regionale aanpak van dakloosheid. We constateren dat dit een gemis is en horen van verschillende kanten de wens om dit alsnog te doen.

2.2 Financiering en sturing vanuit het Rijk

Het NAD is een landelijk (actie)plan, waarbij de uitvoering voor het grootste gedeelte ligt op regionaal niveau en bij andere programma's. Dit betekent dat het Rijk financiert en moet sturen op de voortgang en uitvoering van het plan. Dit gebeurt op verschillende manieren.

2.2.1 Financiële ondersteuning grotendeels via decentrale middelen

Ten eerste zet het Rijk in op **financiële ondersteuning**. Jaarlijks is er € 65 miljoen beschikbaar voor het NAD. Ook voor de plannen en programma's die naast het NAD lopen bij de ministeries van SZW en VRO worden middelen vrijgemaakt. Hoewel deze middelen ook (hetzij indirect) ingezet worden voor het NAD, gaan we in dit onderzoek alleen in op de middelen specifiek voor het NAD. Er is € 7 miljoen beschikbaar voor de zes **pilots 'kortdurende opvang dakloze EU-burgers'**⁹ en € 3 miljoen is in 2023 toegevoegd aan de begroting van VWS voor landelijke monitoring, subsidies, opdrachten en apparaatskosten. Hiermee heeft het Rijk de **ondersteuningsstructuur** opgezet.

De overige **€ 55 miljoen gaat naar de centrumgemeenten**. Sinds 2023 krijgen zij via de decentralisatie-uitkering Nationaal Actieplan Dakloosheid, extra middelen in het gemeentefonds, boven op de decentralisatie-uitkering Maatschappelijke Opvang (DUMO)¹⁰, vanuit het Rijk voor de uitvoering van het

⁹ Recentelijk werd bekend dat deze middelen voor de jaren 2026-2028 anders verdeeld worden. De pilots worden uitgebreid en SZW gaat een deel meebetalen. Zie: [Ministerie van SZW \(2025\). Kamerbrief over opvang niet-rechthebbende EU-burgers en terugkeerbeleid EU-arbeidsmigranten](#).

¹⁰ De DUMO-middelen zijn in totaal ongeveer 385 miljoen exclusief indexatie via accres.

NAD. Dit is verdeeld over de verschillende regio's via het verdeelmodel van de DUMO.

De wettelijke verplichting voor gemeenten (vanuit de Wmo) van landelijke toegankelijkheid in de MO, staat op gespannen voet met de verwachting dat gemeenten primair het beste voor hun eigen inwoners kunnen organiseren. Dit is een complexe opgave: met beperkte middelen moeten gemeenten iedereen bedienen die zich meldt. Zolang de Wmo landelijke toegankelijkheid voor MO verplicht stelt, is de regionale aanpak van dakloosheid volgens gemeenten niet of minder goed uitvoerbaar. Er zal dan een landelijke afspraak moeten komen voor mensen die geen regiobinding hebben (bijvoorbeeld remigranten, arbeidsmigranten, et cetera).

De indexering van de DUMO komt via het accres bij alle gemeenten, dus ook bij de regiogemeenten terecht. Dit betekent dat de centrumgemeenten een deel van de middelen voor de maatschappelijke opvang niet krijgen. De prijzen en lonen voor de MO stijgen, maar de centrumgemeenten kunnen dit vaak niet volledig vanuit de eigen middelen (vanuit het accres) betalen omdat de regiogemeenten deze (als niet geormerkte middelen) ontvangen. Een ander effect van deze wijze van verdeling van de middelen, is dat regiogemeenten dus via het accres wel geld hebben ontvangen voor het werken aan het voorkomen van dakloosheid voor hun inwoners.

2.2.2 De wijze van financiering ondersteunt niet de samenwerking in de regio en helpt niet in de transitie van maatschappelijke opvang naar wonen

Een knelpunt in de wijze van financieren is dat de regiogemeenten naast de indexatie-vergoeding via het accres geen directe middelen ontvangen vanuit het Rijk voor het NAD, terwijl zij voor preventie en Wonen Eerst wel een belangrijk rol spelen. Afhankelijk van de invulling van de samenwerking tussen centrumgemeente en regiogemeenten, worden deze middelen voor het NAD ook in de regio echt samen verdeeld. In een deel van de regio's wordt dit gedaan. Een enkele regio¹¹ werkt met een transitieteam dat belast is met de opgave vanuit het NAD. Een deel van de beschikbare middelen wordt hiervoor ingezet. Gemeenten uit de regio kunnen de (beleidsmatige) inzet en kosten voor de aanpak van dakloosheid bekostigen met deze middelen. We horen dit niet (expliciet) terug uit andere regio's. Het risico bestaat dat de aanpak van dakloosheid in denken en doen toch meer iets van de centrumgemeente blijft.

Centrumgemeenten zijn vrij in hoe zij de middelen vanuit het gemeentefonds voor de uitvoering van het NAD besteden. **Het Rijk kan hier zeer beperkt op sturen.** De stellige indruk is dat door de wijze van financiering de middelen primair bij de gemeente en de opvang terechtkomen en niet bij de andere domeinen (wonen en bestaanszekerheid) die hard nodig zijn om de transitie op gang te krijgen. Bij het opstellen van het NAD is nagedacht over een andere manier van bekostigen. De afgelopen tijd is ook gekeken naar hoe dit is vormgegeven in andere landen zoals Denemarken en Finland. Hier zou een grotere prikkel vanuit kunnen gaan om de omslag beter en sneller te realiseren. Vanuit gemeenten was een andere vorm van bekostiging niet wenselijk vanwege onder andere de hoge administratielast. Er is daarom gekozen om de middelen voor het NAD net zo uit te keren als de decentralisatie-uitkering Maatschappelijke Opvang met bovenstaande als gevolg.

2.3 Samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid op Rijksniveau

In deze paragraaf beschrijven we de samenwerking tussen de betrokken ministeries (SZW, VRO en VWS). Eerst beschrijven we hoe het is vormgegeven en vervolgens hoe het functioneert in de praktijk.

¹¹ Dit hebben we in ieder geval gehoord in de regio Drechtsteden en Alblasserwaard. Ook zijn er andere regio's waar de samenwerking erop is gericht de aanpak volledig of grotendeels regiobreed te doen.

2.3.1 Voor de samenwerking en governance is deels gekozen voor aansluiting bij bestaande structuren

In de bestuurlijke afspraken bij het NAD hebben de verschillende partijen, waaronder de drie ministeries, zich aan het actieplan gecommitteerd en het actieplan bekrachtigd met hun handtekening. Dit is cruciaal, omdat de oorzaken van dakloosheid niet primair liggen op de beleidsterreinen waar VWS verantwoordelijk voor is. De maatschappelijke opvang is echter wel jarenlang dé reactie en het antwoord geweest op dakloosheid. Zo is ook de coördinatie van het NAD bij VWS terechtgekomen. De centrale gedachte van het NAD is echter dat dakloosheid primair een 'wonen probleem' is en de oorzaken zowel op de beleidsterreinen van VRO, SZW en VWS liggen. Daarom is een gezamenlijke aanpak onmisbaar om dakloosheid effectief aan te pakken. De betrokkenheid en bijdrage van de drie ministeries is daarom randvoorwaardelijk voor het slagen van het NAD.

Naast de bestuurlijke afspraken is in het NAD ook beschreven dat ten minste halfjaarlijks een bestuurlijk overleg tussen bewindspersonen en een delegatie van de VNG plaatsvindt "om de voortgang op de doelstelling te bespreken". Daarnaast is een stuurgroep betrokken en een breed afstemmingsoverleg aanpak dakloosheid en beschermd thuis (BABTAD). Deze drie overleggen vormen samen de **governancestructuur rondom het NAD**. Daarnaast zijn diverse interdepartementale overlegstructuren ingericht voor andere thema's en programma's (beschreven in de vorige paragraaf) die raken aan beleid rondom (dreigend) dak- en thuisloze mensen. Hier komt deze doelgroep ook soms aan bod. Ten slotte is er **op ambtelijk niveau tweewekelijks overleg** tussen de drie ministeries. Verder is er tussentijds contact wanneer nodig.

In de bestuurlijke afspraken is verder niet vastgelegd hoe de samenwerking tussen en inzet bij de verschillende ministeries vorm krijgt. Uitvoeringsafspraken zijn niet gemaakt. Er zijn tussen de drie ministeries bovendien geen afspraken gemaakt wie aansluit bij de verschillende gremia in de governancestructuur en hoeveel tijd zij hierin investeren. Daarmee is de governance te beperkt ingericht om gezamenlijke en integrale coördinatie (regie) en sturing te bereiken. Recent is wel gestart met een overleg dat zich enkel richt op het NAD op het niveau van afdelingshoofden en/of directeuren van de drie ministeries.

2.3.2 Eigenaarschap, absolute prioriteit en regie op de aanpak van dakloosheid ontbreekt in de interdepartementale samenwerking

De samenwerking op ambtelijk niveau verloopt goed. De verschillende contactpersonen weten elkaar te vinden waar nodig. De samenwerking bestaat uit het uitwisselen van informatie over ondernomen activiteiten, het stroomlijnen van beleid dat raakt aan de doelgroep dakloze mensen, het betrekken van elkaars expertise, gezamenlijk optrekken in aanloop naar debatten en bij Kamervragen en het afleggen van gezamenlijke werkbezoeken. **Een gevoel en concrete invulling van gezamenlijk opdrachtgeverschap en eigenaarschap ontbreekt echter**. Het eigenaarschap van het NAD ligt op dit moment bij VWS, zowel in de samenwerking op Rijksniveau als naar andere (landelijke) partijen en de regio's. VWS beschrijft dit zelf als 'de makelaarsrol'. VWS is zo goed als mogelijk op de hoogte van de verschillende activiteiten bij VRO en SZW en vraagt om mee te denken wanneer relevant. Steeds meer kloppen de ministeries van VRO en SZW ook op eigen initiatief bij VWS aan wanneer zij aan de slag gaan met onderwerpen die raken aan het NAD. De ministeries van VRO en SZW voeren de eigen acties en programma's uit; de aanjagende en sturende rol richting andere (landelijke) partijen en de regio's ligt voornamelijk bij VWS. De personeelskrapte, prioritering en tijdsdruk vormen bovendien een uitdaging om de betrokkenheid op ambtelijk niveau van de drie ministeries te behouden.

Zoals hierboven benoemd hebben directeuren, MT-leden en bewindspersonen via andere programma's ook contact over de doelgroep dak- en thuisloze mensen. Daarnaast werken zij vanuit hun eigen

verantwoordelijkheden aan het verbeteren van de aanpak voor (dreigend) dak- en thuisloze burgers. Het echt samen oppakken van de vraagstukken in het NAD gebeurt echter weinig. **De drie ministeries zijn gescheiden werelden.** VWS is als coördinerend ministerie verantwoordelijk voor het realiseren van integraliteit en gezamenlijkheid binnen het NAD, maar voelt zich hier vaak alleen in staan. Dankzij gebrek aan samenwerking in de aanpak van dakloosheid, inclusief gebrek aan de politieke steun die daarvoor nodig is, is echte regie moeilijk te realiseren.

Voor VWS is de doelgroep (dreigend) dak- en thuisloze mensen een specifieke doelgroep waarvoor extra aandacht nodig is, vanuit de beleidsverantwoordelijkheid voor de aanpak dakloosheid en als onderdeel hiervan de organisatie van de maatschappelijke opvang. Bij VRO en SZW is deze doelgroep onderdeel van aanpakken die zich richten op grotere en meer diverse doelgroepen dan enkel (dreigend) dak- en thuisloze burgers. Bij VRO zijn dakloze mensen 'maar' één van de aandachtsgroepen en de algemene lijn is dat VRO zich richt op het realiseren van nieuwe woningen voor alle burgers. Er is dus geen prioriteit op de doelgroep van dakloze mensen, en daarmee levert deze lijn ook geen echte oplossingen voor de doelgroep van het NAD. Ook SZW richt zich in beleid te weinig specifiek op de doelgroep van (dreigend) dakloze mensen, waardoor het bereik en de te verwachten effecten op dakloosheid van de initiatieven in de aanpak van armoede en schulden onduidelijk zijn. SZW is bovendien zeer terughoudend in het maken van uitzonderingen voor specifieke doelgroepen. Wel komt steeds meer aandacht voor het toepassen van maatwerk bij gemeenten, zodat uitzonderingen op individueel niveau meer mogelijk zijn. Dit is een belangrijk onderdeel van het Participatiewet in Balans-traject¹².

Het is **niet voldoende om alleen maar aandacht te vragen voor (dreigend) dak- en thuisloze mensen binnen bestaande programma's en aanpakken.** Voor het komen tot (impactvolle) maatregelen voor de groep (dreigend) dakloze burgers staan vaak de belangen van en mogelijk nadelige (vaak financiële) gevolgen voor de grotere doelgroepen in de weg. Het gevolg is dat het realiseren van de gezamenlijke slagkracht voor de doelgroep (dreigend) dak- en thuisloze burgers lastig is en/of traag verloopt. SZW wijst wel op de ruimte die gemeenten hebben om af te wijken, maar dit wordt door de gekozen 'normstelling' en het gebrek aan concrete aanmoediging richting gemeenten nauwelijks opgevolgd. Gemeenten worden onvoldoende gestimuleerd om binnen de ruimte die ze hebben noodzakelijke maatregelen te nemen ten aanzien van Wonen Eerst en preventie. Daarnaast worden keuzes om de ruimte binnen bestaande wetten en regels te benutten, overgelaten aan gemeenten. Absolute prioritering van de doelgroep van het NAD is noodzakelijk om de gewenste transformatie naar Wonen Eerst en preventie te maken.

Het denken vanuit eigen verantwoordelijkheden en mandaat op rijksniveau is ook zichtbaar op decentraal niveau en bij landelijke partijen. Ook in gemeenten zijn wonen, bestaanszekerheid, sociaal domein en zorg belegd bij verschillende afdelingen. Daarnaast kunnen de VNG, Valente en Aedes alleen iets bereiken voor de doelgroep als ze integraal en domeinoverstijgend samenwerken. Je kunt de vraag stellen of het gebrek aan gezamenlijkheid op landelijk niveau problematisch is gezien de decentrale verantwoordelijkheid die gemeenten, regionale en lokale partijen hebben in de NAD-aanpak. We denken dat **het gebrek aan gezamenlijkheid op landelijk niveau op zijn minst nadelig is voor het realiseren van gezamenlijkheid en integraliteit op decentraal niveau.** De noodzaak van gezamenlijkheid en gelijkgerichtheid is overigens een bevestiging van de intentie in de bestuurlijke afspraken om interdepartementaal te sturen op de transformatie.

¹² Zo werkt SZW samen met Divosa, Stimulansz en de VNG aan een handreiking maatwerk Participatiewet voor de ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie.

2.4 Samenwerking op regionaal niveau

In de samenwerking op regionaal niveau zitten meerdere uitdagingen. **Allereerst is de uitdaging om gezamenlijkheid te creëren in de samenwerking tussen centrumgemeente en regiogemeenten.** De centrumgemeente is en was verantwoordelijk voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang in de regio. Voorheen keken regiogemeenten daarom vooral naar de centrumgemeente in hun regio. Bij de transitie is het daarom ook van belang dat de centrumgemeente niet als enige aan zet is om dakloosheid aan te pakken. Er zijn in meerdere regio's regiogemeenten die stellen geen dakloze burgers in hun gemeente te hebben. We zien in het onderzoek een positieve beweging naar meer gezamenlijkheid in de samenwerking tussen centrumgemeente en regiogemeenten, maar dat kost ook moeite.

Tijdens de interviews komt regelmatig naar voren dat het lastig kan zijn om met alle gemeenten in de regio gezamenlijk op te trekken. Omdat de verantwoordelijkheid voor de opvang van dakloze mensen lange tijd bij de centrumgemeenten heeft gelegen, ervaren de regiogemeenten minder verantwoordelijkheid voor het voorkomen van dak- en thuisloosheid binnen hun gemeente. De omslag naar een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid is niet zomaar gemaakt. Centrumgemeenten zetten erop in om gezamenlijke doelen te stellen en afspraken te maken, maar dit komt langzaam op gang. Van een aantal regio's horen we dat er nog steeds tijdsinvestering vereist is wanneer er eenmaal een gezamenlijke richting is ingeslagen, bijvoorbeeld omdat er veel verloop is en nieuwe medewerkers opnieuw mee moeten worden genomen in de vernieuwde aanpak.

De tweede uitdaging is het vormgeven van de samenwerking tussen de verschillende domeinen (wonen, sociaal domein en 'werk en inkomen') binnen (gemeenten in) de regio. De samenwerking is het meest zichtbaar en tastbaar in de woonzorgvisies die de afgelopen periode zijn gemaakt. Ook is er samenwerking tussen 'wonen' en 'zorg' in de afstemming in en rondom de huisvestingsverordening, urgentieregeling, prestatieafspraken met woningcorporaties over het percentage van de sociale huurwoningen die beschikbaar zijn voor de doelgroep, et cetera. Het initiatief ligt vaak bij het sociaal domein en dat maakt dat de aanpak van dakloosheid vaak nog wel vanuit een zorgperspectief wordt benaderd. De verandering in het denken om dakloosheid primair als 'wonen probleem' te zien, komt daarmee nog langzaam op gang. De aansluiting van het domein van 'werk en inkomen' (inclusief armoedebeleid en de aanpak van schulden) blijkt in bijna alle regio's lastig te realiseren.

Ten aanzien van beleid op het gebied van het versterken van de bestaanszekerheid maken gemeenten ondanks gezamenlijk beleid toch verschillende keuzes in de uitvoering wegens verschil in politieke kleur van het college en de gemeenteraad. Het laatste speelt met name bij beleidsafspraken met betrekking tot het verlenen van maatwerk bij het verstrekken van uitkeringen. Tijdens één van de interviews hoorden we bijvoorbeeld dat er beleidsafspraken zijn om de kostendelersnorm waar mogelijk op te schorten, terwijl dit in de praktijk weinig gebeurt. Een andere regio geeft juist aan dat er weinig noodzaak is tot samenwerking tussen de gemeenten op het gebied van preventie, omdat iedere gemeente zelf maatwerk toepast.

We willen deze paragraaf graag afsluiten met het noemen van goede voorbeelden. In de regio Drechtsteden en Alblasserwaard is een transitieteam opgezet waarin meerdere gemeenten vanuit de domeinen wonen en zorg zijn vertegenwoordigd. Dit team werkt samen aan de gezamenlijke opgave van de regio met een concrete transitiestrategie en resultaatgerichte acties.

2.5 De ondersteuningsstructuur

2.5.1 Ondersteuningsaanbod is opgezet door subsidies te verstrekken aan verschillende partijen

Verschillende partijen ontvangen subsidies om de uitvoering van het NAD in de regio's te ondersteunen. VWS kent deze toe. Gezamenlijk vormen de activiteiten van deze partijen de **ondersteuningsstructuur** waar de 44 regio's, zorgaanbieders, woningcorporaties en andere veldpartijen gebruik van kunnen maken. Vanuit de ondersteuning worden handvatten geboden voor het maken van de paradigmashift van maatschappelijke opvang naar preventie en Wonen Eerst. Hieronder beschrijven we welke partijen in de afgelopen periode subsidie hebben gekregen voor welke activiteiten en wat dit heeft opgeleverd. De meeste subsidies lopen tot 2025. Het ministerie van VWS kijkt de komende periode hoe zij de ondersteuningsstructuur (en de bijbehorende subsidies) vanaf 2026 wil inrichten.

Kansfonds kreeg in 2024 en 2025 subsidie om twee rondes **ETHOS Light-tellingen** uit te laten voeren door de Hogeschool Utrecht. Dankzij de subsidie konden er meer regio's meedoen aan de tellingen. Het doel van deze tellingen is om de omvang van dak- en thuisloosheid volgens de ETHOS Light-definitie in kaart te brengen, één van de randvoorwaarden in het NAD. Dit is bedoeld om het bewustzijn van dakloosheid te vergroten. Met de cijfers uit de tellingen kunnen regio's vervolgens concreet aan de slag om dakloosheid aan te pakken. In 2024 deden **55 gemeenten in zes regio's** mee aan een **ETHOS Light-telling** en in 2025 **57 gemeenten in negen regio's**.¹³ Elf regio's nemen deel aan de **volgende ronde tellingen** in 2026. Per telronde publiceert de Hogeschool Utrecht rapportages, presentaties, workshops, artikelen en items voor in de media om opgedane kennis en geleerde lessen breed te delen. We constateren dat deze tellingen een positief effect hebben op het bewustzijn rondom dakloosheid in gemeenten. (Regio)gemeenten zien bijvoorbeeld dat inwoners verblijven op vakantieparken of op de bank bij vrienden en dat dak- en thuisloosheid ook in hun gemeente aanwezig is, ondanks dat er niemand op straat slaapt. In het uitvraagformat bevestigen gemeenten dat de ETHOS Light-telling helpt zicht te krijgen op de omvang van dak- en thuisloosheid.

De **Preventie Alliantie** ontvangt sinds 2021 een subsidie om een aantal activiteiten rondom het voorkomen van dakloosheid uit te voeren. Ten eerste voeren zij met deze subsidie de preventiescanner Dakloosheid uit in verschillende regio's. Deelnemende regio's beantwoorden voor de scanner een vragenlijst waarin zij inzicht geven in de preventiegerelateerde voorzieningen die zij hebben georganiseerd. Als regio ontvangen zij een rapport met de resultaten, waarin ook wordt vermeld op welke vlakken de regio het preventiebeleid kan verbeteren. De Preventie Alliantie heeft de **Preventiescanner Dakloosheid uitgevoerd in 27 regio's**. Zij ziet dat gemeenten die hebben deelgenomen aan de scan vaak direct plannen maken om aan de slag te gaan met verbeteringen, maar heeft geen zicht op in welke mate dergelijke plannen tot uitvoering komen. In ons uitvraagformat vertelt een aantal gemeenten dat zij met de resultaten van de Preventiescanner aan de slag zijn. Daarnaast ziet de Preventie Alliantie dat deelname aan de Preventiescanner de interactie tussen afdelingen binnen een gemeente stimuleert. Bij het invullen van de vragenlijst is informatie vanuit verschillende afdelingen nodig, waardoor samenwerking op gang kan komen. Naast de Preventiescanner heeft de Preventie Alliantie in 2025 vanuit de subsidie een vergelijkbare **scan ontwikkeld met betrekking tot dakloosheid van jongeren**. Gemeenten zullen die zelfstandig en kosteloos kunnen gebruiken. Daarnaast houdt de Preventie Alliantie zich bezig met het delen van kennis, onder andere door in 2024 en 2025 dertien masterclasses te organiseren; acht thematische en vijf gericht op specifieke doelgroepen. Ook ontwikkelt de Preventie Alliantie drie handreikingen over preventie en verspreidt deze onder gemeenten. Het doel hiervan is het verspreiden van kennis over het voorkomen van dakloosheid. Dit draagt bij aan actielijn 2.

¹³ [Kansfonds \(z.d.\). ETHOS telling dak- en thuisloosheid in Nederland.](#)

Housing First Nederland is aanjager en kennispartner van Wonen Eerst. Zij is partner van Housing First Europe en heeft een fors nationaal en internationaal netwerk. Housing First Nederland biedt gemeenten, woningcorporaties en soms zorgaanbieders in de regio advies en ondersteuning bij de realisatie van de transitie van opvang naar Wonen Eerst. Hiervoor is een subsidie beschikbaar gesteld. Housing First Nederland biedt daarnaast een Academie. Zij organiseren onder andere zeven keer per jaar een landelijke introductiedag in de regio's waaraan professionals vanuit centrumgemeenten, woningcorporaties en zorgaanbieders kunnen deelnemen. Verder bieden zij naast diverse presentaties, bijeenkomsten, kennissessies en trainingen ook een Leergang waarin vier kosteloze plekken zijn gereserveerd voor ervaringsdeskundigen. Tot slot neemt zij zelf initiatieven om verandering te creëren, zoals TUIS Nederland (jongerendakloosheid, Communities of Practices en verschillende publicaties en onderzoek. Deze activiteiten dragen bij aan de verschillende actielijnen.

Vanuit een **Samenwerkingsagenda** (Eerst een Thuis) werken Valente, Aedes en de VNG gezamenlijk aan het ondersteunen van hun leden in de 44 regio's bij de beoogde paradigmashift. Valente en de VNG hebben hiervoor beide een individuele subsidieaanvraag gedaan (zie hieronder). Aedes neemt vanuit eigen middelen deel aan het projectteam. Het doel van de samenwerkingsagenda is het aanjagen van de paradigmashift. De drie partijen betrekken de Coalitie Dakloosheid actief. Ook stemmen zij af met het programmteam van het Rijk en met stuurgroep BBTAD. Voor de gemeenten, zorgaanbieders en woningcorporaties in de regio's wordt een gezamenlijke ondersteuningsstructuur opgezet. Valente, Aedes en de VNG ondersteunen hun achterbannen door informatie- en inspiratiesessies in de regio's te organiseren en door handreikingen en producten te ontwikkelen zoals webinars, toolkits en podcasts. De activiteiten beogen bij te dragen aan alle zes de actielijnen.

Vanuit de samenwerkingsagenda zetten de partijen ook de **regioadviseurs van het Platform Sociaal Domein** in. Hun doel is om de regio's breed te ondersteunen in hun aanpak dakloosheid. Zij kunnen helpen bij het opstellen van een regionaal plan van aanpak gerelateerd aan het NAD, maar halen ook informatie op over de voortgang van de uitvoering van het NAD in de regio's en wat zij nodig hebben om de paradigmashift te kunnen maken. Deze informatie wordt ter monitoring gedeeld via het eerdergenoemde dashboard¹⁴. We gaan dieper in op het dashboard in paragraaf 3.3. De **regioadviseurs** gaan elk halfjaar met de centrumgemeenten in gesprek om de lokale voortgang van het actieplan te bespreken en om regio's te ondersteunen bij het bewerkstelligen van de paradigmashift. Daarnaast organiseren de regioadviseurs kennissessies en bijeenkomsten. Van geïnterviewde partijen horen we dat de regioadviseurs niet altijd voldoende kennis hebben over dakloosheid voor deze rol. Voor de regioadviseurs is dakloosheid een van de thema's waarmee zij regio's ondersteunen, zij zijn niet gespecialiseerd in dakloosheid. Zelf zegt de VNG hierover dat het inderdaad tijd kostte om de regioadviseurs voldoende op te leiden op het thema dakloosheid. Personele wisselingen bemoeilijken dit ook. Ook gemeenten geven in het uitvraagformat aan dat de regioadviseurs **met name monitoren en minder adviseren**. In de tijd tussen onze onderzoeksactiviteiten en het afronden van dit rapport heeft het Platform Sociaal Domein een reeks sessies georganiseerd die beter waren toegespitst op Wonen Eerst en een meer 'hands on' karakter hadden.

Valente ondersteunt met name zorgaanbieders bij het in gang zetten van het NAD en ontving daarvoor van 2023 tot 2025 een subsidie. Valente werkt onder andere aan transformatie van de opvang van grootschalig naar kleinschalig en kortdurend aan een geschiktere opvang voor specifieke aandachtsgroepen zoals lhbtq+, EU-burgers en mensen met multiproblematiek. Dit doet zij onder andere via werkgroepen, bijeenkomsten, webinars en verschillende handreikingen. Valente stelde bijvoorbeeld het 'Receptenboek Wonen Eerst'¹⁵ en het 'handboek LHBTIQ+ Inclusieve Zorg' op en organiseerde

¹⁴ [Waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarstaatjegemeente.nl) (z.d.). **Dashbord Aanpak Dakloosheid**.

¹⁵ [Valente \(2025\). Receptenboek Wonen Eerst](#).

masterclasses over het gebruik van de checklist EU-migranten.¹⁶ Daarnaast draagt Valente bij aan de ontwikkeling van de kwantitatieve monitor van mensen in de opvang van het CBS.¹⁷ Met de subsidie geeft Valente ook uitvoering aan de Samenwerkingsagenda.

De VNG heeft een subsidie ontvangen voor het ondersteunen van gemeenten bij de transformatie van opvang naar preventie en Wonen Eerst. De VNG doet dit grotendeels vanuit de Samenwerkingsagenda met Valente en Aedes (zie hierboven). Ook biedt de VNG ondersteuning aan gemeenten in het realiseren van aanpassingen in beleidsterreinen die raken aan dakloosheid. Op het gebied van ggz heeft de VNG in samenwerking met andere partijen een **Actieplan Passende zorg voor dakloze mensen met een Wlz-indicatie**¹⁸ opgesteld. De VNG heeft ten slotte middelen ontvangen om het **dashboard** te maken en onderhouden.

Het **Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd** heeft subsidie gekregen om een landelijk plan van aanpak 'Uitstroom van jongvolwassenen uit (residentiële) voorzieningen jeugd (16-27)' op te stellen. Dit om gemeenten in staat te stellen een passend vervolgtraject te realiseren na uitstroom uit een (residentiële) jeugdvoorziening. Hiermee moet worden voorkomen dat jongeren na uitstroom uit een dergelijke voorziening dakloos raken. Dit draagt bij aan actielijn zes. Naast het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd zijn het ministerie van VWS en de VNG vanuit het Platform Sociaal Domein (regioadviseurs dakloosheid) en het landelijk leernetwerk 16-27 betrokken. De werkzame elementen van deze aanpak worden momenteel onderzocht.

2.5.2 *Het ondersteuningsaanbod levert regio's inspiratie en kennis op, maar is lastig om in de praktijk toe te passen en leidt daardoor zeer beperkt tot actie*

In zijn totaliteit reageren gemeenten in het uitvraagformat wisselend op de geboden ondersteuning. Sommige gemeenten geven aan het ondersteuningsaanbod inhoudelijk niet te kennen; andere gemeenten kennen het wel, maar maken er weinig gebruik van. Weer andere gemeenten geven aan wel gebruik te maken van verschillende vormen van het beschikbare aanbod. De regioadviseurs ervaren dat gemeenten het ook lastig vinden aan te geven welke ondersteuning zij nodig hebben. Daarnaast zien we dat het ondersteuningsaanbod veelal via de centrumgemeenten loopt en regiogemeenten in mindere mate worden bereikt. De communicatie over het ondersteuningsaanbod naar gemeenten kan beter, zodat alle gemeenten weten wat er mogelijk is. We zien dat vanuit veel verschillende organisaties verschillende soorten ondersteuning wordt geboden. Dit maakt het soms onduidelijk wat beschikbaar is en hoe de ondersteuningsmogelijkheden zich tot elkaar verhouden. De website www.eersteenthuis.nl kan hierin een grotere rol spelen, bijvoorbeeld in het delen van goede voorbeelden. Deze website lijkt niet breed bekend te zijn bij gemeenten. De informatie op de website is versnipperd en beperkt.

Voor gemeenten die gebruik maken van het ondersteuningsaanbod helpt dit hen om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen met betrekking tot het NAD en aanpalende thema's. Housing First Nederland, de Preventiescanner, de regioadviseurs en de ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband van Valente, Aedes en de VNG worden door gemeenten als **nuttig** benoemd. Gemeenten verschillen in hun mening over de regioadviseurs: volgens sommige gemeenten zijn zij behulpzaam, voor andere gemeenten levert hun betrokkenheid weinig op (zie hierboven). Ook vinden gemeenten het **lastig om de kennis en informatie die zij vanuit de verschillende ondersteunende partijen ontvangen, concreet toe te passen in de praktijk**. Enerzijds heeft dit met het aanbod te maken. Gemeenten vinden dat het aanbod versnipperd is:

¹⁶ [Valente \(2025\). Handboek LHBTIQ+ Inclusieve Zorg.](#)

¹⁷ [Centraal Bureau voor de Statistiek \(2024\). Geregistreerde dakloze personen in noodopvang en tijdelijke opvang per regio.](#)

¹⁸ [Actieplan Passende zorg voor dakloze mensen \(2025\).](#)

de definities die verschillende partijen hanteren komen niet altijd met elkaar overeen en het is niet altijd even duidelijk welke partij zich waarmee bezighoudt. Anderzijds vinden gemeenten de toepassing van de ondersteuning in de praktijk **lastig vanwege een aantal contextfactoren**: zo is de instroom in de maatschappelijke opvang hoog, zijn er geen huizen beschikbaar of is het moeilijk om samenwerking te realiseren op lokaal niveau.

2.5.3 De ondersteuningsstructuur leidt tot bewustwording, maar is versnipperd en (nog) niet effectief in het helpen implementeren van preventie en Wonen Eerst in de regio's

Tot nu toe heeft de geboden ondersteuning voornamelijk geleid tot een **groter bewustzijn bij gemeenten** over de omvang van dakloosheid. Ook regiogemeenten zijn zich meer bewust dat dakloosheid ook in hun gemeenten voorkomt en niet alleen een 'probleem' is van de centrumgemeente. De ETHOS Light-tellingen hebben hier met name een belangrijke rol in gehad. Een eerste, randvoorwaardelijke stap, voor de uitvoering van het NAD lijkt daarmee gezet.

Daarnaast heeft een deel van de uitgevoerde activiteiten een **activerende werking**. De partijen achter de Preventiescanner, de begeleiding vanuit Housing First Nederland en de handreiking lhbtq+ bieden gemeenten en zorgaanbieders bijvoorbeeld een aantal concrete acties waarmee zij aan de slag kunnen gaan. We horen van de gesproken (ondersteunende) partijen dat de bereikte partijen in de regio geregeld blijven hangen in de planfase waarin knelpunten, contextfactoren en mogelijkheden worden besproken. **Het lukt lang niet altijd over te gaan op actie.**

Verder zijn veel activiteiten gericht op het uitwisselen en delen van kennis en ervaring. Dergelijke ondersteuning is van belang om betrokkenen te informeren, maar lijkt **nog niet tot concrete aanpassingen te leiden** in de regionale aanpak van dakloosheid. Onder andere is het beeld dat wethouders Wonen van gemeenten nog lang niet altijd betrokken zijn (geweest) bij de totstandkoming van regionale plannen. Dit wordt door ondersteunende partijen gesignaleerd, maar ook door gemeenten aangegeven. Een aantal ondersteunende partijen geeft aan zoekende te zijn in hoe zij meer concrete impact kunnen bewerkstelligen. Zoals eerdergenoemd geven ook gemeenten aan het soms lastig te vinden de geleerde lessen om te zetten naar de uitvoeringspraktijk. Daarmee is de effectiviteit van de ondersteuningsstructuur beperkt.

Een factor in de beperkte effectiviteit van de ondersteuningsstructuur lijkt te zijn dat het NAD als programma zeer breed is. De ambitie van 'nul dakloze mensen in 2030' is groot en de daarbij beoogde systeemverandering (preventie en wonen eerst) ook, ondanks dat deze is opgebroken in verschillende actielijnen met bijbehorende resultaten. We merken dat er vanuit de regio's behoefte is aan verdere **concretisering van de systeemverandering**, bijvoorbeeld in behapbare stappen en hoe je als regio die stappen kunt zetten.

De samenhang in de opdrachten waarvoor de ondersteuningspartijen subsidie ontvangen, lijkt ook niet altijd even goed op elkaar te zijn afgestemd. Er is vanuit VWS beperkte coördinatie en regie op de benodigde samenhang, zowel op inhoud van de opdrachten als ook op rolinvulling door de verschillende partijen. Sommige ondersteuningspartijen vinden het daarbij **ingewikkeld om samen op te trekken**, omdat verschillend wordt gedacht over de te zetten stappen. Betrokken partijen vinden het lastig hoe tot verandering in en van de keten gekomen kan worden, terwijl de partijen vaak zelf ook onderdeel zijn van diezelfde keten.

Hoewel de ondersteuningspartijen op grote lijnen dezelfde doelen nastreven, is er onvoldoende overeenstemming over het 'hoe'. Dit vertaalt zich in een **enigszins versnipperde ondersteuningsstructuur die voor uitvoerende partijen niet altijd voldoende concrete handvatten biedt**. We zien dat regio's voor veel

verschillende actielijnen ondersteuning krijgen, maar dat een bijbehorend stappenplan soms ontbreekt. Na de Preventiescanner hebben regio's bijvoorbeeld inzicht in te ondernemen stappen op vlak van preventie, daarnaast zijn zij zelf aan zet voor een plan. Voor onderdelen van dit plan kunnen zij, vanuit het NAD meestal ondersteuning krijgen, maar zij moeten zelf op zoek naar waar en hoe.

De effectiviteit van de huidige ondersteuningsstructuur is daarnaast **afhankelijk van de actiebereidheid en (ervaren) mogelijkheden** van gemeenten, zorgaanbieders en woningcorporaties zelf. Momenteel lijkt hetgeen gemeenten, zorgaanbieders en woningcorporaties aangeboden krijgen vanuit de ondersteuningsstructuur nog beperkt omgezet te worden naar concrete acties. Factoren die hieraan ten grondslag liggen, zijn deels extern aan de ondersteuningsstructuur, zoals een gebrek aan politieke wil, onvoldoende samenwerking tussen verschillende partijen, of een gebrek aan geschikte huizen. In het vervolg van het onderzoek gaan we hier dieper op in.

2.6 Monitoring

Tot slot stelt het NAD dat een goede monitoring nodig is om de voortgang op de verschillende actielijnen te volgen. Ten eerste moet kwalitatieve monitoring via het dashboard van de VNG inzicht bieden in de voortgang op regionaal niveau. Deze monitoring is ook onderdeel van actielijn 3. We gaan hier dan ook verder op in bij het bespreken van deze actielijn in hoofdstuk 3. Daarnaast is kwantitatief inzicht in het aantal dak- en thuisloze mensen noodzakelijk om goed te kunnen sturen op de actielijnen. Naast de CBS-monitor die jaarlijks een schatting maakt van het aantal dakloze mensen, zet het NAD in op het uitvoeren van ETHOS-tellingen om een beeld te krijgen van dak- en thuisloosheid op gemeentelijk niveau en het voorkomen van verschillende vormen van dak- en thuisloosheid. Op termijn moeten de ETHOS-tellingen de CBS-monitor vervangen. In paragraaf 2.2.2 bespraken we al hoeveel regio's hebben meegedaan aan de ETHOS-tellingen en wat dit heeft opgeleverd. In het onderzoek horen we van een aantal gemeenten terug dat de deelname aan alle monitoringsactiviteiten - de ETHOS Light-tellingen, het dashboard, de Monitor Dakloosheid en het onderhevige onderzoek - gezamenlijk een grote tijdsinvestering vereist.

2.6.1 *Uit de ETHOS-tellingen blijkt dat dakloosheid (veel) meer voorkomt dan op basis van de CBS-tellingen werd ingeschat*

Op dit moment zijn er in Nederland diverse monitors op het gebied van dakloosheid. In deze paragraaf beschrijven we de verschillende monitors, hun scope, resultaten en welke categorieën van de ETHOS-tellingen worden meegenomen in deze monitor.

Ten eerste schat het CBS sinds 2009 jaarlijks **het totaal aantal dakloze mensen tussen de 18 en 65 jaar** in Nederland.¹⁹ Deze schatting richt zich op de ETHOS Light-categorieën 1 (in openbare ruimte), 2 (in noodopvang), (deel van) 3 (in tijdelijke opvang), 5 (in niet-conventionele woonplekken) en 6 (bij familie, vrienden of kennissen). Het CBS maakt hiervoor gebruik van drie registers:

- a. Personen die verblijven bij dag- en nachtopvangvoorzieningen voor dakloze mensen;
- b. Personen die in het bijstandsregister staan als personen zonder vaste verblijfplaats;
- c. Dakloze mensen die bekend zijn bij reclasseringsorganisaties.

Deze aantallen op peildatum 1 januari worden vervolgens door toepassing van een statistisch model opgehoogd naar de totale populatie dakloze mensen in Nederland. De gepubliceerde cijfers zijn een optelling van de aantallen in de registers en het (bij)geschatte aantal buiten de registers. Tabel 1 laat het aantal dakloze mensen zien in de jaren 2022 tot en met 2024. Vanaf de start van het NAD stijgt het aantal dakloze mensen verder.

¹⁹ [33 duizend mensen dakloos begin 2024 | CBS](#).

Peildatum	Aantal dakloze mensen
1 januari 2022	26.600
1 januari 2023	30.600
1 januari 2024	33.000

Tabel 1. Totaal aantal dakloze mensen in Nederland volgens CBS-schatting (bron: CBS)

Als tweede monitor heeft het CBS [het aantal dakloze mensen in de opvang per regio](#) in beeld gebracht.²⁰ Deze monitor geeft inzicht in het aantal dakloze personen in 2022 en 2023 met een burgerservicenummer (bsn) die geregistreerd stonden in voorzieningen voor MO, uitgesplitst naar de 44 centrumregio's. Deze monitor laat een deel van het aantal dakloze mensen zien en richt zich op de ETHOS Light-categorieën 2 (personen in noodopvang) en 3 (personen in tijdelijke opvang voor dakloze mensen). Voor 2022 hebben 29 centrumregio's data aangeleverd, hierbij gaat het in totaal om **16.890** dakloze mensen die in de opvang verblijven. Voor 2023 hebben 36 regio's data aangeleverd en verblijven **18.840** dakloze mensen in de opvang. Deze cijfers zijn exclusief dag-, winter- en vrouwenopvang.

Ten derde is er de [ETHOS-telling](#).²¹ De ETHOS-telling is een telonderzoek dat inzicht biedt per regio op een specifieke peildatum welke verschilt per regio. Deze monitor richt zich op alle ETHOS Light-categorieën. Onderstaande tabel laat de resultaten tot dusver zien. In negentien van de 44 centrumregio's heeft de telling voor zo ver bekend plaatsgevonden. Het totaal aantal dakloze mensen geteld in deze **19 regio's is 37.257**. Dit aantal ligt hoger dan de landelijke inschatting van het CBS (eerste monitor), terwijl niet eens in de helft van alle regio's in Nederland geteld is. Ook laat deze monitor een andere samenstelling van de groep dakloze mensen zien. Dakloosheid treft zowel volwassen mannen en vrouwen als jongeren en kinderen. De meeste volwassenen verblijven niet op straat, maar bij familie of vrienden (31%) of in niet-conventionele woonruimten zoals een auto (18%).²²

ETHOS-telling	Aantal regio's	Aantal gemeenten	Aantal dakloze mensen
Eerste telronde (mei 2023)	2	12	1.498
Tweede telronde (oktober 2024)	6	55	6.063
Derde telronde (oktober 2025)	9	57	28.721
Losse tellingen via HHM	2	17	975
Totaal	19	141	37.257

Tabel 2. Aantal dakloze mensen volgens negentien ETHOS-tellingen in de periode 2023 - 2025 (bron: Hogeschool Utrecht)

²⁰ [1. Inleiding | CBS](#).

²¹ [ETHOS-telling dak- en thuisloosheid | Hogeschool Utrecht](#).

²² [Ruim 20.000 dak- en thuisloze mensen in regio Amsterdam-Amstelland en Den Haag | Hogeschool Utrecht](#).

3 Bevindingen per actielijn

In dit hoofdstuk beschrijven we de voortgang op de verschillende actielijnen. We gaan in op de acties die hebben plaatsgevonden en de resultaten die zijn behaald. Daarnaast benoemen we knelpunten en mogelijke oplossingsrichtlijnen die naar boven zijn gekomen in het onderzoek. We doen dit op basis van de beleidstheorie achter de actielijnen. In bijlage B hebben we deze volledig uitgewerkt. Ook geven we daar per output- en outcome-doel (zoals geformuleerd in het NAD) een overzicht van de stand van zaken.

3.1 Actielijn 1: Versterken bestaanszekerheid

In deze paragraaf bespreken we de voortgang op actielijn 1: Versterken bestaanszekerheid. We beschrijven de samenhang tussen actielijn 1 en de trajecten Participatiewet in balans en het Nationaal Programma Armoede en Schulden. Ook gaan we kort in op de voortgang van beide programma's. We zien dat bestaanszekerheid minder expliciet aanwezig is in de regionale plannen en soms wordt verward (of gelijk wordt gesteld) met het voorkomen van dakloosheid.

3.1.1 *De acties op het gebied van bestaanszekerheid lopen via de trajecten Participatiewet in balans en Programma geldzorgen, armoede en schulden*

Het traject '[Participatiewet in balans](#)'²³ en het '[Nationaal Programma Armoede en Schulden](#)'²⁴, die beide lopen bij SZW, vormen de kern van actielijn 1: 'Versterken financiële bestaanszekerheid'. De Participatiewet in balans bestaat uit drie sporen. Spoor 2 focust op fundamentele herziening van het stelsel op lange termijn, met een brede kijk op de sociale zekerheid. Spoor 3 betreft het versterken van vakkundigheid in (de verandering naar) de herziene Participatiewet. Spoor 1 richt zich op een nieuw wetsvoorstel om hardheden uit de wet te halen; hier vallen ook maatregelen onder die de bestaanszekerheid voor (dreigend) dakloze mensen vergroot. Voorbeelden hiervan zijn het vergroten van de bestaanszekerheid voor jongeren doordat gemeenten mogen afwijken van de vier weken zoektermijn. Ook het verhogen van de minimumnorm, zodat jongeren meer geld ontvangen vanuit de bijstandsuitkering vergroot de bestaanszekerheid. Daarnaast komen de verschillende vrijlatingsregelingen te vervallen en worden vervangen door een generieke vrijlatingsbepaling: vijftien procent gedurende één jaar. Jongeren mochten eerst helemaal niet bijverdienen naast hun bijstandsuitkering, nu wel. Tot slot mogen gemeenten afwijken van de aanvraagdatum van een bijstandsuitkering. De bijstand kan dan met terugwerkende kracht tot maximaal drie maanden verstrekt worden, zodat minder mensen in de schulden komen. Vanaf 2026 treedt Spoor 1 (stapsgewijs) in werking en worden de verschillende maatregelen geïmplementeerd.²⁵

Een groot deel van de acties vanuit het Nationaal Programma Armoede en Schulden raken aan het NAD. SZW steunt gemeenten bijvoorbeeld (financieel) in het vroegtijdig signaleren van betalingsachterstanden via verhuurders, energiebedrijven, waterbedrijven en zorgverzekeraars.²⁶ In de regionale actieplannen en in het uitvraagformat noemen regio's hun inzet op vroegsignalering veelvuldig als onderdeel van het

²³ [Tweede Kamer der Staten-Generaal \(z.d.\). Wetsvoorstel Participatiewet in balans.](#)

²⁴ [Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid \(2025\). Nationaal Programma Armoede en Schulden.](#) Dit programma is een vervolg op de [Aanpak geldzorgen, armoede en schulden](#), die liep tussen 2022 en 2025.

²⁵ [VNG \(2025\). Spoor 1: 23 wijzigingen Participatiewet in Balans.](#)

²⁶ [Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid \(2025\). Voortgangsbrief Nationaal Programma Armoede en Schulden.](#)

preventiebeleid voor dak- en thuisloosheid.²⁷ Hoewel bij een betalingsachterstand nog geen sprake hoeft te zijn van dreigende dak- of thuisloosheid, draagt vroegsignalering volgens hen wel bij aan het voorkomen dat iemand zijn of haar huis kwijtraakt. 60% van de gemeenten geeft in de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden aan dat zij de vroegsignalering binnen de eigen gemeente succesvol vindt, onder andere omdat zij denkt dat hierdoor minder ontruiming nodig zijn. De wetsevaluatie Vroegsignalering geeft aan dat sinds het verplicht maken van vroegsignalering gemeenten meer signalen binnenkrijgen over mogelijke schulden.²⁸ Tijdens het onderzoek hebben we echter ook gehoord dat vroegsignalering niet altijd helpt om mensen met financiële problematiek eerder in beeld te krijgen.

Daarnaast helpen platforms zoals Geldfit en vrijwilligersorganisaties (zoals Schuldhulpmaatje en Humanitas) mensen met geldzorgen. Ook zijn er publiekscampagnes om deze hulproutes bekender te maken en worden 'vindplaatsen' beter toegerust om te verwijzen naar hulp bij geldzorgen (zoals huisartsen, geboortezorg en werkgevers). Voor jongeren zijn er educatieve programma's zoals 'Hoe word je rijk' en campagnes over 'buy now pay later'. SchuldenlabNL schaaft een aantal succesvolle initiatieven om schulden op te pakken op naar meer gemeenten, zoals het Jongerenperspectieffonds en de Doorbraakmethode. Gemeenten krijgen middelen via het gemeentefonds om schulden aan te pakken en een twintigtal kwetsbare gebieden krijgt middelen via het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) om hierop in te zetten.

Daarnaast moet een toekomstige Landelijke Pauzeknop ervoor gaan zorgen dat mensen betalingen tijdelijk kunnen pauzeren. De kwaliteit en het bereik van de schuldhulpverlening wordt verbeterd door de (bestuurlijke afspraken) basisdienstverlening. Ook is de duur van schuldregelingen verkort van 36 naar achttien maanden. Daarnaast is er een waarborgfonds (in combinatie met een aanmeldknop) voor saneringskredieten en ondersteuning voor zzp'ers en ondernemers via onder andere de KvK en Geldfit. Jongeren worden geholpen via het Jongerenperspectieffonds en initiatieven als Social Debt en de Doorbraakmethode. Tot slot zijn er verzachtende maatregelen zoals steun aan voedselbanken, schoolmaaltijden en extra's voor gezinnen met weinig geld via Samenvoorallekinderen. Ook wordt de aanpak van kinderarmoede uitgebreid. Tools als de Potjescheck en Voorzieningenwijzer helpen mensen beter nagaan waar ze recht op hebben om niet-gebruik te verminderen en ze beter kunnen rondkomen. Dit is een greep uit de verschillende acties die lopen vanuit het Nationaal Programma Armoede en Schulden en die bijdragen aan actielijn 1. De acties vanuit de twee programma's bij SZW richten zich op een veel bredere doelgroep dan het NAD, maar dragen vanzelfsprekend bij aan het terugdringen en voorkomen van dakloosheid.

3.1.2 *Bestaanszekerheid is in de regionale plannen minder expliciet aanwezig; de actielijnen bestaanszekerheid en voorkomen dakloosheid worden soms verward*

Bestaanszekerheid is in de regionale plannen minder expliciet aanwezig. Er zijn twaalf regio's waarbij niet uit het regionale plan blijkt hoe zij hierop inzetten. Overige regio's willen het bestaansminimum met name borgen door schuldenproblematiek aan te pakken. Door aan de voorkant maatwerk te leveren bij het verstrekken van uitkeringen, door laagdrempelige ondersteuning te bieden rondom financiën en op andere leefgebieden of door inwoners te begeleiden richting een opleiding, dagbesteding of werk. Ook lijken bestaanszekerheid en preventie in elkaar over te lopen en soms aan elkaar gelijkgesteld te worden.

²⁷ Sinds 2021 zijn gemeenten verplicht om in te zetten op vroegsignalering: ontvangen zij een signaal dat een inwoner een betalingsachterstand heeft rondom vaste lasten, dan moet de gemeente de inwoner hulp aanbieden. Zie: [VNG \(2024\). Leidraad Vroegsignalering](#).

²⁸ [Hogeschool Utrecht, Bureau Bartels & Panteia \(2025\). Wetsevaluatie Vroegsignalering in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening](#).

We zien in de regionale plannen dat bestaanszekerheid wel wordt benoemd, maar als onderdeel van preventie van dakloosheid.

3.2 Actielijn 2: Voorkomen van dakloosheid

In deze paragraaf bespreken we de voortgang op actielijn 2: Voorkomen van dakloosheid. Het belang van inzet op preventie wordt breed gedeeld onder centrumgemeenten, wel verloopt de samenwerking met de regiogemeenten vaak moeizaam. Het tegengaan van stigmatiserende beeldvorming heeft tijd nodig. Informatievoorziening en ondersteuning aan inwoners met problematiek op verschillende leefgebieden kan verder worden verstevigd. Gemeenten investeren in bemoeizorg. Hulp aan medisch onverzekerden is naar waarschijnlijkheid onvoldoende. Aantal huisuitzettingen bij woningcorporaties daalt, huisuitzetting blijft echter een oorzaak van dak- en thuisloosheid. Regio's hebben afspraken met verblijfsinstellingen rondom uitstroom, maar uitstroom uit o.a. de Jeugdhulp blijft een risicofactor. Los van de voortgang op deze actielijnen is ook van belang dat het creëren van woonruimte een belangrijk aspect is in de preventie van dakloosheid. In onderstaande paragrafen gaan we hier dieper op in.

3.2.1 *Het belang van inzet op preventie wordt breed gedeeld onder centrumgemeenten; samenwerking met de regiogemeenten verloopt moeizamer*

We zien dat preventie belangrijk wordt gevonden door de regio's. Het idee dat voorkomen beter is dan genezen, wordt breed gedeeld. In de regionale plannen en uit het uitvraagformat blijkt dat alle regio's op een bepaalde manier met preventie aan de slag zijn gegaan. Regelmatig wordt ingezet op het voorkomen van huisuitzettingen, bijvoorbeeld door hierover afspraken te maken met woningcorporaties en andere ketenpartners. De meeste regio's hebben een aanpak ontwikkeld waarbij er aandacht is voor financiële én psychosociale problematiek. In één regio richt preventie zich voornamelijk op het voorkomen van overlast van inwoners en in twee regio's richt de aanpak preventie zich specifiek op zorg voor psychisch kwetsbare

Goede voorbeelden 'Voorkomen van dakloosheid'

In dit kader beschrijven we een aantal goede voorbeelden. Deze voorbeelden zijn we tijdens ons onderzoek tegengekomen. Ze helpen om dakloosheid onder inwoners te voorkomen.

- a. **Den Haag:** Een team 'Vaste Lasten' staat klaar om mensen op te bellen bij een betalingsachterstand van een maand op de vaste lasten. Komt het tot een rechtszaak, dan gaat er een medewerker van het team met de inwoner mee ter ondersteuning. 97% van de huisuitzettingen wordt voorkomen dankzij deze aanpak.
- b. **Breda:** Via [jongerenloket Breda](#) kunnen jongeren vragen stellen en ondersteuning ontvangen over zorg, studie, geld of werk. Nemen jongeren contact op, dan krijgen ze ondersteuning van een team jongerenregisseurs.
- c. **Maastricht:** Een dreigend dak- of thuisloze inwoner heeft de mogelijkheid om 'Acute Zorg' te ontvangen. Vanuit huis ontvangt de inwoner begeleiding op alle leefgebieden en wordt er waar mogelijk bemiddeld richting een woning.
- d. **Helmond:** Huurachterstand mag geen reden zijn voor huisuitzetting. Dit is vastgelegd in de prestatieafspraken met woningcorporaties.

Ook worden er op landelijk niveau goede voorbeelden gerelateerd aan actielijn 1 en 2 verzameld. Zie bijvoorbeeld:

- a. [Home | Eerst een thuis.](#)
- b. [PreventieAlliantie \(2022\). Informatie, interventies en praktijkvoorbeelden bij preventie van dakloosheid.](#)

inwoners. Ook scoren gemeenten op een aantal preventiegerelateerde indicatoren goed in het dashboard. Zo voorzien alle regio's in bemoeizorg of iets vergelijkbaars en hebben alle regio's een vorm van multidisciplinaire bespreking van inwoners en benodigde inzet, bijvoorbeeld in de vorm van een casusoverleg.

Desondanks constateren we dat er ruimte is voor meer samenhang in de wijze waarop de regio's invulling geven aan preventie. Vaak bepalen de mogelijkheden wat er qua acties aan preventie wordt gedaan, in plaats van dat wordt gekeken wat er echt nodig is om dakloosheid te voorkomen. We zien bijvoorbeeld regelmatig dat een regio de preventiescan van de Preventie Alliantie heeft uitgevoerd, maar dat de opvolging hiervan niet duidelijk is. De mogelijkheden om in te zetten op preventie zijn breed, waardoor het lastig lijkt te zijn voor regio's om hierin structuur aan te brengen. Dit merken we ook in de samenwerking tussen domeinen. Regio's hebben de wens om preventie gezamenlijk op te pakken vanuit het sociaal domein en werk en inkomen, maar een integrale aanpak lijkt nog niet vaak ingebed te zijn in het beleid. Ook samenwerking tussen centrumgemeente en regiogemeenten is cruciaal voor preventie. In hoofdstuk 2 beschrijven we dat deze samenwerking vaak moeizaam verloopt en lichten we dit uitgebreid toe.

Daarnaast is het van belang om te noemen dat het woningtekort een belangrijke rol heeft in de toename van het aantal dak- en thuisloze mensen. Het realiseren van voldoende betaalbare huisvesting (universele preventie) is daarmee minstens zo belangrijk in het voorkomen van dak- en thuisloosheid als een goede uitvoering van actielijn 2.

3.2.2 *Het tegengaan van stigmatiserende beeldvorming heeft tijd nodig*

Het NAD zet in op het verbeteren van de beeldvorming rondom dak- en thuisloosheid. Zo hebben Het Beelddepot, Straatconsulaat en Kansfonds [beeldbanken](#) met representatieve foto's van dak- en thuisloze mensen ontwikkeld. Ook heeft de VNG een [toolkit](#)²⁹ opgezet die gemeenten, zorgorganisaties en woningcorporaties ondersteunt bij het bespreken van beeldvorming en is er onderzoek uitgevoerd naar stigmatisering en criminalisering van dakloosheid in regelgeving en beleid.³⁰ Ook andere partijen zoals Housing First Nederland en DakloosheidVoorbij! zetten zich in om stigma rondom dak- en thuisloosheid te verminderen. Ook de [ETHOS-tellingen](#) hebben een positieve uitwerking op een realistische, en daarmee minder stigmatiserende, beeldvorming van dak- en thuisloosheid. In sommige (regio)gemeenten werd vóór de telling gedacht dat er geen dak- en thuisloosheid voorkwam, omdat er bijvoorbeeld geen mensen op straat sliepen. De uitkomsten van de ETHOS-tellingen laten zien dat dit vaak wel het geval is. Dit draagt bij aan een representatief beeld van dak- en thuisloosheid, ook in die gemeenten.

Onderdeel van deze actielijn is ook om aan te sluiten bij landelijke campagnes, zoals 'Hey ben je oké?' en daar een haakje te leggen met dak- en thuisloosheid. Dergelijke referenties naar problematiek rondom dak- en thuisloosheid hebben we in deze of vergelijkbare campagnes niet opgemerkt. Wel heeft een aantal campagnes specifiek over dak- en thuisloosheid plaatsgevonden, zoals '#DitIsWonenEerst'³¹, 'Dit is toch niet normaal?!'³² (over jongerendakloosheid) en 'Sommigen van hen zijn dakloos. Zie jij wie?'³³.

Als resultaat van bovenstaande acties zien we dat bij beleidsmedewerkers en organisaties die zich specifiek richten op (dreigend) dak- en thuisloze personen het stereotype beeld van de doelgroep over het

²⁹ [VNG \(2025\). Communicatietoolkit beeldvorming dakloosheid beschikbaar.](#)

³⁰ [Radboud Law Clinic voor Straat Consulaat \(2024\). Stigmatisering en criminalisering van dakloosheid door regelgeving en beleid.](#)

³¹ [Housing First Nederland \(2025\). #DitIsWonenEerst campagne van start.](#)

³² [Straat Consulaat \(z.d.\). Een landelijke campagne tegen dakloosheid.](#)

³³ [Museum of Humanity \(z.d.\). Nieuwe campagne dakloosheid.](#)

algemeen is verdwenen. Ook in de communicatie vanuit de Rijksoverheid worden representatieve beelden gebruikt. We zien echter dat **in de rest van de samenleving het oude stereotype beeld vaak nog overheerst**. Weerstand vanuit inwoners van wijken of woningcorporaties om (dreigend) dak- en thuisloze burgers te huisvesten komt regelmatig voor. Ook in artikelen over dakloosheid zien we stereotype beelden terugkomen. De doelen ‘Positieve beeldvorming en bewustwording over dakloosheid in den brede’ en ‘Niemand wordt gediscrimineerd vanwege zijn dakloosheidsstatus’ zijn nog niet bereikt.

Daarnaast richt het NAD zich met name op de vorm van stigmatisering waarbij men bij een dakloos persoon denkt aan iemand die slaapt op een bankje en verslaafd is, terwijl dak- en thuisloosheid veel meer diversiteit kent. Er zijn echter ook mensen die voldoen aan dit stereotype beeld. Zij worden gemakkelijk als ‘het probleem’ gezien, waar het eigenlijke probleem is dat zij geen volwaardig dak boven hun hoofd hebben. Deze vorm van stigmatisering maakt geen onderdeel van het NAD uit.

3.2.3 *Informatievoorziening en ondersteuning aan inwoners met problematiek op verschillende leefgebieden kan verder worden verstevigd*

Uit het dashboard blijkt dat alle regio’s een netwerk van laagdrempelige inlooppunten hebben. Dit betekent dat er een **dekkend netwerk is van inloop- of steunpunten op wijk- of buurniveau**. Dit zijn bijvoorbeeld buurtpleinen en -centra, zelfregiecentra, herstelwerkplaatsen of thuishavens.³⁴ De inloop- of steunpunten voldoen minstens aan twee van de vier onderstaande voorwaarden:

- a. Laagdrempelige toegang;
- b. Hulp bij financiën of administratie;
- c. Informatie, advies en ondersteuning bij vragen over huisvesting, gezondheid, relaties, activiteiten en veiligheid;
- d. Informatie, advies en (juridische) ondersteuning bij vragen over (recht op) regelingen en toeslagen.

Hieruit is echter **niet op te maken of dit inlooppunten zijn die inwoners weten te vinden**, wat het beoogde doel van de punten is. Uit onderzoek naar financiële inlooppunten blijkt bijvoorbeeld dat de helft van de jongeren niet weet dat dergelijke inlooppunten bestaan.³⁵ Twee derde van de Nederlanders heeft van financiële inlooppunten gehoord, maar weet minder vaak dat ze hier ook terecht zouden kunnen met vragen op niet-financiële leefgebieden.³⁶ Ook horen we in de interviews dat gemeentelijke hulpverlening vaak versnipperd is, waardoor het lastig is voor inwoners om het juiste ondersteuningspunt of -loket te vinden. Lang niet bij alle inloop- en steunpunten kun je terecht met alle vragen, bijvoorbeeld over (dreigende) dak- en thuisloosheid (zie ook paragraaf 3.4).

Naast fysieke locaties zijn er ook online plekken waar inwoners terechtkunnen. Voor mensen die te maken hebben met (dreigende) dak- of thuisloosheid, blijft het desondanks zoeken naar de juiste ondersteuning en informatie. Op Regelhulp³⁷, een website van het ministerie van VWS, is veel informatie te vinden: men kan zoeken naar hulp of ondersteuning op doelgroep en per thema. Ook staat vermeld hoe de ondersteuning te regelen is. **Deze website biedt voor (dreigend) dak- en thuisloze mensen echter weinig overzicht**. Zij zijn niet direct onder één van de doelgroepen te plaatsen en er is ook geen thema benoemd dat direct op hen van toepassing is. Daarmee blijft het voor mensen met bepaalde hulpvragen lastig om de juiste informatie te vinden. Ook op gemeentelijk niveau is informatie soms versnipperd en moet een (dreigend) dak- of thuisloze inwoner zelf op zoek naar relevante informatie en hulp. In andere gemeenten

³⁴ [Impuls Onderzoek \(2023\). Lijst met indicatoren van het dashboard van het Nationaal Actieplan Dakloosheid.](#)

³⁵ [Andersson Elffers Felix \(2025\). Wat werkt in de dienstverlening voor mensen met geldzorgen?](#)

³⁶ [Andersson Elffers Felix \(2025\). Wat werkt in de dienstverlening voor mensen met geldzorgen?](#)

³⁷ [Ministerie van VWS \(z.d.\). Regelhulp.](#)

is er een digitaal daklozenloket waarop informatie over bijvoorbeeld briefadressen, inkomen, opvang en zorg op één webpagina gebundeld is. Voor jongeren is er een overzichtelijkere website en app om aan informatie te komen. Op Kwikstart³⁸ kunnen jongeren informatie vinden over verschillende onderwerpen, zoals verzekeringen, geldzaken, wonen en 18 jaar worden. Ook kunnen ze hier eenvoudig zien hoe zaken binnen hun eigen gemeente geregeld zijn en worden gemeentelijke contactgegevens vermeld voor wie een vraag heeft.

Tot slot kan onafhankelijke cliëntondersteuning dak- en thuisloze mensen aan de voorkant helpen om hen wegwijs te maken in de verschillende loketten en regelingen. Een van de acties onder actielijn 2 is verkennen hoe voor (dreigend) dakloze mensen de rechtsbescherming en laagdrempelige sociaaljuridische dienstverlening versterkt kan worden. Dit gebeurt vanuit de werkagenda 'Verbeteren van de aansluiting tussen de forensische zorg en reguliere zorg'³⁹ van het ministerie van JenV en VWS. In het tweede kwartaal van 2026 volgt een onderzoek waarin wordt verkend hoe de inzet van onafhankelijke cliëntondersteuning verbreed kan worden.

3.2.4 Gemeenten investeren in bemoeizorg

Gemeenten zetten zich in voor bemoeizorg, blijkt uit het dashboard. 43 van de regio's voorzien in een vroegaanpak bij een betalingsachterstand van twee of meer maanden huur. Alle regio's voorzien "in bemoeizorg of andere vormen van zeer intensieve outreach om proactief 'achter de voordeur' contact te krijgen met zeer moeilijk bereikbare inwoners waarover ernstige zorgen bestaan". Ook in ons uitvraagformat geven gemeenten aan dat zij zich inzetten om hun bemoeizorg te verbeteren, bijvoorbeeld door de aanpak Eropaf!. In het uitvraagformat geeft één gemeente aan dat zij niet altijd alle inwoners die zich melden bij de toegang tot beschermd wonen of maatschappelijke opvang al vooraf in beeld hadden.

3.2.5 Hulp aan medisch onverzekerden is naar waarschijnlijkheid onvoldoende

Het Meldpunt Onverzekerden is een centraal punt waar zorgaanbieders informatie kunnen delen over mensen zonder zorgverzekering. Het is belangrijk dat zorgaanbieders deze gegevens, bijvoorbeeld over gezondheid of het BSN-nummer van onverzekerde inwoners doorgeven aan dit meldpunt. Dergelijke gegevens helpen gemeenten en GGD'en om waar nodig een bemoeizorgtraject te starten of om diegene naar een zorgverzekering toe te leiden, juist als zij deze persoon nog niet eerder in beeld hadden. Echter is er een wettelijke grondslag vereist om de benodigde gegevens via het meldpunt te mogen delen. Hier voorziet het wetsvoorstel Verzamelwet gegevensverwerking in.⁴⁰ Het wetsvoorstel is in behandeling bij de Tweede Kamer en moet volledig live zijn in 2027.⁴¹

Het NAD heeft als actiepoint opgenomen om in de tussentijd een tijdelijke oplossing te realiseren om gegevens te kunnen delen, maar hier lijkt nog geen actie op te zijn ondernomen. In december 2024 gaf de toenmalige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Fleur Agema) aan te willen verkennen hoe gemeenten intensiever kunnen inzetten op het zorgen dat onverzekerden toch verzekerd worden.⁴²

³⁸ [Stichting Kinderperspectief \(z.d.\). Kwikstart.](#)

³⁹ [Ministerie van JenV en ministerie van VWS \(2024\). Werkagenda Verbeteren van de aansluiting tussen de forensische zorg en reguliere zorg.](#)

⁴⁰ [Eerste Kamer der Staten-Generaal \(z.d.\). Verzamelwet gegevensverwerking VWS II.b.](#)

⁴¹ [Ministerie van VWS \(2024\). Kamerbrief Bezuiniging subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden.](#)

⁴² [Ministerie van VWS \(2024\). Kamerbrief Bezuiniging subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden.](#)

Zij vindt de nieuwe grondslag hiertoe 'behelpzaam'. We hebben echter niet vernomen dat er wordt gewerkt aan een tijdelijke oplossing.

3.2.6 *Aantal huisuitzettingen bij woningcorporaties daalt, huisuitzetting blijft echter een oorzaak van dak- en thuisloosheid*

In de praktijk is er vanuit het sociaal domein weinig zicht op het aantal huisuitzettingen per jaar⁴³, zo blijkt uit het uitvraagformat. Deze informatie is vaak versnipperd, bijvoorbeeld omdat de aantallen verspreid zijn over de verschillende woningcorporaties in de regio. We hebben onvoldoende cijfers opgehaald om conclusies te trekken over het aantal (signalen van dreigende) huisuitzettingen over de jaren heen.

De afgelopen jaren is, mede dankzij de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, het aantal huisuitzettingen bij woningcorporaties (vanwege betaalachterstanden en met tussenkomst van de rechter) sterk afgenomen. Daarnaast laat het dashboard zien dat 37 regio's afspraken hebben met ketenpartners over wie verantwoordelijk is en regie heeft voor het regelen van een herhuisvestigingsoplossing. We zien ook in de regionale plannen naar voren komen dat een deel van de regio's van plan is steviger in te zetten om huisuitzetting te voorkomen door afspraken te maken met corporaties en zorgaanbieders. Dit is een positieve trend. Er is echter geen zicht op het aantal huisuitzettingen binnen de particuliere huursector. De ETHOS-tellingen laten zien dat dreigende huisuitzetting (zonder passende vervolghuisuitzetting) regelmatig voorkomt in de regio's.⁴⁴

Om te voorkomen dat schulden leiden tot huisuitzetting, is als actie in het NAD opgenomen om een optie te verkennen van een moratorium op huisuitzettingen van mensen die in een schuldhulptraject zitten. Gemeenten konden destijds al een verzoek indienen bij de rechter om incassoactiviteiten van schuldeisers tijdelijk stop te zetten. In vijf jaar werd vier keer beroep gedaan op dit instrument, blijkt uit een evaluatie.⁴⁵ Het kabinet geeft in de beleidsreactie op de evaluatie aan dat er noodzaak is voor een eenvoudig inzetbaar instrument om incassoactiviteiten tijdelijk mee te kunnen pauzeren.⁴⁶ Momenteel is de NVVK in samenwerking met het ministerie van SZW (vanuit het Nationaal Programma Armoede en Schulden) aan de slag met een Landelijke Pauzeknop waardoor geen tussenkomst van de rechter is vereist. Het streven is dat alle gemeenten hier eind 2026 gebruik van maken.⁴⁷

3.2.7 *Regio's hebben afspraken met verblijfsinstellingen rondom uitstroom, maar uitstroom uit de Jeugdhulp blijft een risicofactor*

Bij uitstroom uit verblijfsinstellingen, zoals beschermd wonen, Jeugdzorg met verblijf, ggz-verblijf of detentie, is het van belang dat de gemeente afspraken heeft met de verblijfsinstellingen, zodat de inwoner bij het verlaten van de instelling over een woonruimte kan beschikken. Of gemeenten hierover afspraken hebben, verschilt per type instelling. Zoals te zien in tabel 1 geeft het dashboard aan dat gemeenten vaker afspraken hebben met de 24-uurs opvang (MO), detentie, beschermd wonen en de vrouwenopvang dan met Jeugdzorg met verblijf, organisaties voor slachtoffers van mensenhandel, forensische zorg en ggz-verblijf. We hebben in het onderzoek geen beeld opgehaald hoe deze er in de praktijk uitzien.

⁴³ Wel blijkt uit de corporatiemonitor van Aedes dat er 2023 1.200 huisuitzettingen hebben plaatsgevonden in heel Nederland. In de helft van de gevallen was de oorzaak een huurachterstand. Zie: [Aedes \(2024\). Corporatiemonitor Huurschulden en huisuitzettingen 2024](#).

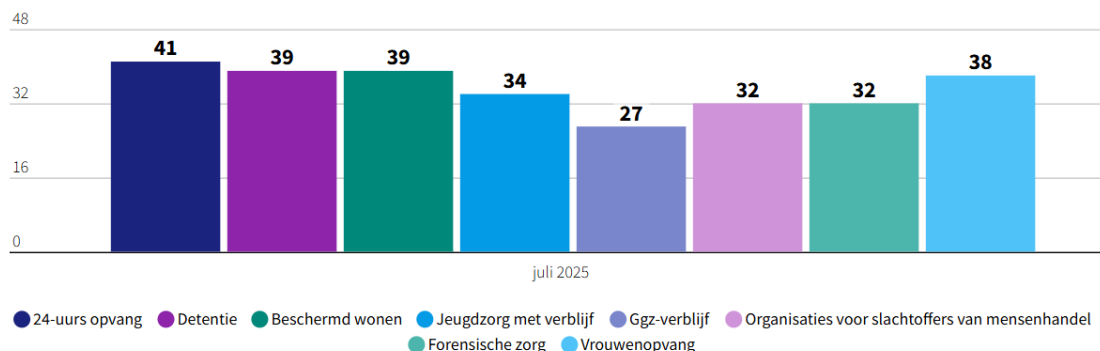
⁴⁴ [Kansfonds \(2025\). Iedereen telt mee! Resultaten derde ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in 57 gemeenten](#).

⁴⁵ [Bureau Bartels \(2023\). Evaluatie breed moratorium](#).

⁴⁶ [Eerste voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden \(2023\)](#).

⁴⁷ [NVVK \(z.d.\). Landelijke Pauzeknop](#).

Alle centrumgemeenten



VNG | juli 2025

Tabel 3. Aantal regio's dat afspraken heeft over huisvesting na uitstroom uit verschillende typen instellingen (bron: dashboard)

Voor jongeren die uitstromen uit jeugdzorg met verblijf is nog onvoldoende inzet om te zorgen dat zij goed terecht komen. Wanneer een jongere uitstroomt uit de Jeugdzorg met verblijf, dan wordt diegene geacht zelfstandig te zijn.⁴⁸ Om deze zelfstandigheid aan te kunnen is het van belang dat de jongere een stabiele basis heeft op vijf leefgebieden, ook wel de Big 5 genoemd.⁴⁹ Hieronder vallen support, wonen, school en werk, inkomen en welzijn. Het NAD zet erop in dat uitstroom uit de jeugdzorg alleen plaatsvindt, wanneer de jongere op alle vijf leefgebieden een stevige basis heeft. Om dit bereiken, wordt van gemeenten verwacht dat zij hier afspraken over maken met zorgaanbieders. In tabel 4 is te zien welke contractuele afspraken regio's al dan niet hebben gemaakt met jeugdzorgaanbieders. In 31 van de regio's is in de contracten opgenomen dat er een toekomstplan is gemaakt voorafgaand aan uitstroom en in 29 regio's is uitstroom alleen mogelijk wanneer er een goede basis is gelegd op alle leefgebieden⁵⁰. Helaas mag de kalenderleeftijd in twintig van de regio's nog leidend zijn bij uitstroom, zelfs als de basis ('Big 5') nog niet op orde is. Hier is verdere inzet op vereist. Wel toont figuur 3 dat in het afgelopen jaar vooruitgang is geboekt in enkele regio's.

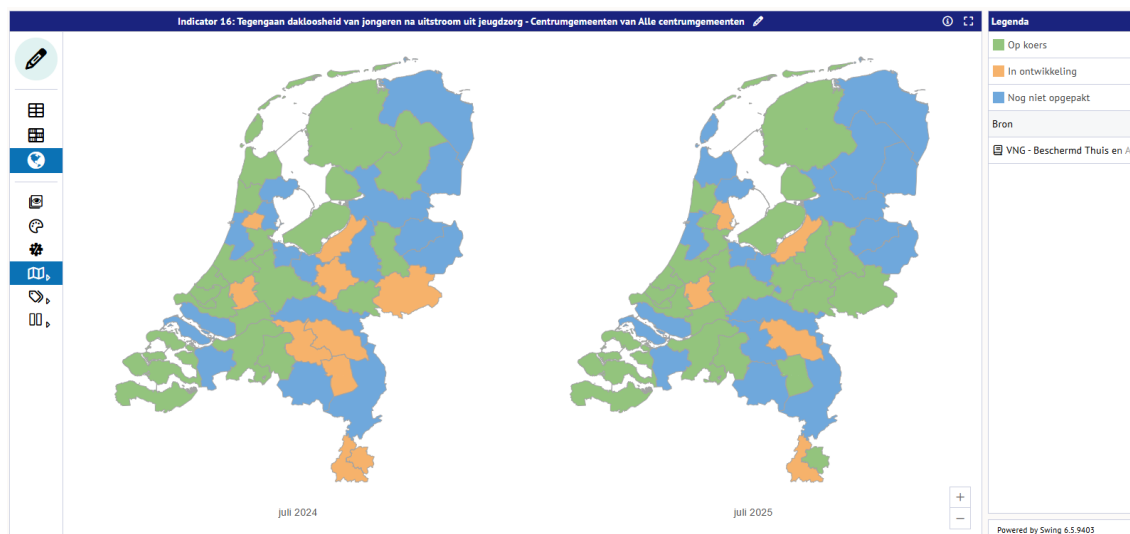
Aantal regio's	Ja	Nee
Uitstroom uit jeugdzorg met verblijf alleen toegestaan als de basis op de 5 leefgebieden (Big 5) op orde is.	28	14
Leeftijd van jongeren kan niet leidend zijn wanneer de basis op de 5 leefgebieden (Big 5) niet op orde is.	22	20
Vóór uitstroom wordt met elke jongere een toekomstplan gemaakt.	30	12

Tabel 4. Contractuele afspraken tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders. Het totaal aantal regio's telt op tot 42; van twee regio's is geen informatie bekend over deze indicatoren. (bron: dashboard)

⁴⁸ Met uitzondering van de situatie waarbij zij instromen in een ander type instelling.

⁴⁹ [Nederlands Jeugdinstituut \(z.d.\). Jongeren ondersteunen bij hun Big 5.](#)

⁵⁰ Hieronder vallen support, wonen, school & werk, inkomen en welzijn.



Figuur 3. Overzicht gemeenten die inzetten op het tegengaan van jongerendakloosheid na uitstroom uit een instelling, vergelijking juli 2024 en juli 2025 (bron: dashboard)

3.3 Actielijn 3: Wonen Eerst

In deze paragraaf gaan we in op actielijn 3 'Wonen Eerst'. We beschrijven dat het concept bekend is onder de regio's en dat veel regio's experimenteren met het uitvoeren ervan. Daarnaast zien we echter dat structurele inbedding ontbreekt vanwege verschillende redenen. Het woningtekort, de houding van woningcorporaties en in sommige gemeenten de hoge instroom aan dak- en thuisloze personen zijn regelmatig genoemd als redenen. Tot slot zien we dat het dashboard de transformatie naar 'Wonen Eerst' volgt, maar inzichtelijker opgezet kan worden. Hoewel de meeste acties rondom 'Wonen Eerst' in gang zijn gezet, zien we dat de outcome-doelen beperkt zijn behaald en achterlopen op schema.

3.3.1 Het concept 'Wonen Eerst' is goed bekend in de regio's

'Wonen Eerst' is als term goed bekend door heel Nederland. We komen de term op veel plekken tegen. Het gebruik van de term 'Wonen Eerst' komt onder gemeenten, zorgaanbieders en ook steeds meer woningcorporaties veel voor. Hieruit leiden we af dat de verschillende promotiecampagnes, webinars en informatiebijeenkomsten, georganiseerd vanuit de ondersteuningsstructuur opgezet vanuit het NAD, effectief zijn geweest. We zien echter wel dat er af en toe nog spraakverwarring heerst over de concepten 'Wonen Eerst' en 'Housing First'. De verschillende partijen weten dat een verandering in de koers nodig is en dat deze termen hierin centraal staan, maar de precieze betekenis van de termen verschilt. Op Rijksniveau en bij de landelijke partijen betrokken bij het NAD is over het algemeen duidelijk wat het verschil tussen beide is en ook in communicatie naar buiten wordt het onderscheid strikt gehanteerd. We zien echter dat voor sommige regio's het verschil niet duidelijk is en/of de termen door elkaar worden gebruikt. Zowel in de regionale plannen als in de interviews en de respons op het uitvraagformat komt deze verwarring naar voren. Dit zorgt voor ruis en vertraging van de voortgang van het NAD. Gesprekken gaan regelmatig over de definiëring van beide concepten, wat maakt dat het gesprek over de nodige acties om beide concepten te implementeren achterblijft.

Van de 37 regio's met een regionaal actieplan dakloosheid benoemen 27 regio's 'Wonen Eerst' expliciet in hun actieplan. Zestien regio's beschrijven hoe zij van 'opvang' naar 'Wonen Eerst' willen gaan. Voorbeelden die zij noemen zijn het inzetten op het realiseren van huisvesting voor burgers die (dreigend) dak- of thuisloos zijn, het beperken van de instroom in de maatschappelijke opvang en het organiseren van zorg na of om huisvesting heen. De overige dertien die 'Wonen Eerst' beschrijven in hun actieplan

deze omslag niet, maar zien 'Wonen Eerst' bijvoorbeeld als een mogelijkheid om uitstroom uit de maatschappelijke opvang te realiseren en/of het verblijf te verkorten. Elf regio's noemen 'Wonen Eerst' niet in hun actieplan. Zes regio's geven wel aan Housing First plekken te realiseren (soms als uitstroommogelijkheid na maatschappelijke opvang). De andere vijf regio's gaan in het actieplan niet in op de principes van 'Wonen Eerst'. Over het algemeen kunnen we zeggen dat 'Wonen Eerst' als term in de regionale actieplannen is geland, maar dat het verschilt in hoeverre ingezet wordt op de transitie van opvang naar 'Wonen Eerst'.

3.3.2 Een groot deel van de regio's is begonnen met het implementeren van 'Wonen Eerst'

De bekendheid van het concept 'Wonen Eerst' zien we in de praktijk terug in een **veelheid aan projecten en pilots** in de regio's rondom dit thema. Veel regio's experimenteren met verschillende woonvormen en/of nieuwe afspraken met woningcorporaties om 'Wonen Eerst' te implementeren. Deze projecten richten zich voornamelijk op **'dreigend dakloze mensen' met relatief weinig andere problemen**. De focus ligt hierbij op het voorkomen of verkorten van een verblijf in de maatschappelijke opvang. Niet alle projecten sluiten volledig aan bij de kernprincipes van 'Wonen Eerst' en worden geïmplementeerd binnen het huidige systeem. Zo zijn er projecten die bijvoorbeeld tijdelijke huurcontracten gebruiken, of vooral worden ingezet als een manier om cliënten na een periode van maatschappelijke opvang te laten uitstromen. In deze gevallen staat het direct en onvoorwaardelijk aanbieden van zelfstandige huisvesting, zoals bedoeld in het Wonen Eerst-concept, minder centraal.

Goede voorbeelden 'Wonen Eerst'

Tijdens ons onderzoek zijn we verschillende voorbeelden tegengekomen van 'Wonen Eerst'. Hier lichten we een aantal voorbeelden kort uit:

- a. **Haarlem:** Vanuit een pilot krijgen tien huishoudens per jaar (koplopersgroep) die dreigen dakloos te worden een urgentieverklaring. Hierdoor kunnen zij sneller een woning krijgen en wordt de maatschappelijke opvang voorkomen of verblijfsduur sterk ingekort. De gemeente wil dit verder gaan uitbreiden ([1 +Van+Maatschappelijke+opvang+naar+Wonen+eerst](#)).
- b. **Harderwijk:** Een woonzorgmakelaar zoekt naar beschikbare plekken voor de doelgroep bij particuliere verhuurders en investeerders. Dit is zijn primaire taak en hij heeft hier focus op, het lukt hen hierdoor sneller plekken te realiseren dan bij woningcorporaties.
- c. **Gooi- en Vechtstreek:** Bewoners kunnen bij een woningcorporatie tijdelijk een woning krijgen wanneer zij dreigen dakloos te worden ([In between places - Dudok Wonen](#)).
- d. **Den Bosch:** Den Bosch zet 'Wonen Eerst' breed in om dakloosheid tegen te gaan ([best-practice-den-bosch-geeft-thuis.pdf](#)).
- e. **Rotterdam:** Rotterdam zet 'Wonen Eerst' grootschalig in voor jongeren (18-23 jaar) ([Project 010 | rotterdam.nl](#)). Zij breiden dit op dit moment uit naar volwassenen.

Daarnaast verzamelen ook verschillende (landelijke) partijen goede voorbeelden vanuit de ondersteuningsstructuur van het NAD. Voorbeelden hiervan zijn:

- c. [Home | Eerst een thuis](#);
- d. [Receptenboek Wonen Eerst - Vereniging Valente](#);
- e. [Kennissbank | Housing First Nederland](#);
- f. [Factsheet: Wonen met begeleiding in de wijk - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio](#).

De projecten zijn echter wel een goed beginpunt voor de **implementatie** van 'Wonen Eerst'. Door klein te starten (bijvoorbeeld met een gemeente en een woningcorporatie gericht op een bepaalde doelgroep) kunnen de betrokkenen testen welke vorm en aanpak voor hen het beste werkt. Daarnaast is het makkelijker andere partijen mee te krijgen wanneer de betrokken partijen een voorbeeld kunnen laten zien vanuit de regio waaruit blijkt dat de aanpak goed werkt. Ook richting het college en de gemeenteraad helpt het om een goed voorbeeld te hebben wanneer je 'Wonen Eerst' breder wil implementeren. **Een goed**

voorbeeld creëert draagvlak. We zien als risico dat de goede voorbeelden in de pilotfase blijven hangen en niet de stap wordt gemaakt naar structurele inbedding van 'Wonen Eerst'.

3.3.3 Structurele inbedding van 'Wonen Eerst' loopt achter

De structurele inbedding van 'Wonen Eerst' loopt echter achter. In het NAD is opgenomen dat de helft van de regio's in 2025 geen langdurige grootschalige opvang meer heeft. Volgens het dashboard hebben maar elf van de 44 regio's een afbouwschema opgesteld hoe zij dit gaan realiseren. De andere regio's hebben dit niet. Deze doelstelling is dan ook niet behaald. Ook in het uitvraagformat zien we dit terug. Van de 27 regio's die de vraag hebben ingevuld, geeft één regio aan in de periode 2023-2025 maatschappelijke opvangplekken te hebben afgebouwd. De andere regio's geven aan dat **het aantal maatschappelijke opvangplekken gelijk is gebleven of zelfs is uitgebreid**. Als belangrijkste redenen hiervoor geven zij aan de hoge instroom van dak- en thuisloze personen en het beperkt aantal beschikbare woningen waar zij gebruik van kunnen maken. Het NAD noemt 'voldoende beschikbaarheid van woonplekken met passende begeleiding en ondersteuning' als voorwaarde voor de afbouw van de maatschappelijke opvang. Aan deze voorwaarde wordt volgens veel regio's niet voldaan. Het dashboard laat wel zien dat iets meer dan de helft van de regio's (23 van de 44) een plan heeft hoe zij de opvang gaan omvormen van grootschalig en gecentraliseerd naar kleinschalig en verspreid in de regio. In het uitvraagformat geven zes gemeenten (van de 27) aan hoe zij dit willen gaan doen. Hierbij ligt de nadruk op het realiseren van plekken in de regiogemeenten en het verbouwen van slaapzalen tot eenpersoonskamers.

Daarnaast zien we dat het toekennen van contracten op eigen naam nog geen gemeengoed is. In het uitvraagformat geven twintig regio's aan dat zij in de periode 2023-2025 contracten op eigen naam of op naam van de huurder met betrokkenheid van de zorgaanbieder hebben verleend aan (dreigend) dak- en thuisloze personen. Twee gemeenten deden dit niet, acht respondenten hebben hier geen zicht op. Van de twintig die dit wel deden, geven zeventien aan dat **aan het contract aanvullende voorwaarden zijn verbonden**, zoals het accepteren van ambulante begeleiding voor een bepaalde periode, een driepartijencontract of afspraken over het betalen van de huur en het voorkomen van overlast.

3.3.4 Beleidsmedewerkers bij gemeenten hebben moeite woningcorporaties mee te krijgen in 'Wonen Eerst'

Regio's geven, in het uitvraagformat, maar ook in de interviews aan dat een aantal belemmeringen het lastig maakt om 'Wonen Eerst' (structureel) te implementeren. In ons onderzoek horen we dat (sociaal domein) beleidsmedewerkers bij gemeenten vaak moeite hebben om **woningcorporaties mee te krijgen** in 'Wonen Eerst' projecten. Zij noemen hiervoor verschillende redenen:

- a. Vaak hebben woningcorporaties het **stereotype beeld** van een dak- of thuisloos persoon en hebben zij weinig zicht op de daadwerkelijke samenstelling van de doelgroep. Hierdoor verwachten zij dat (dreigend) dak- en thuisloze personen bijvoorbeeld voor overlast kunnen zorgen en daardoor niet in elke beschikbare woning kunnen worden geplaatst en een specifieke woonvraag hebben.
- b. Samenhangend met de reden hierboven zijn woningcorporaties soms huiverig om contracten op eigen naam aan te bieden voor deze doelgroep. Zij kiezen contracten op naam van een zorgaanbieder omdat zij hierdoor kunnen terugvallen op de zorgaanbieder wanneer iets misloopt bij de huurder van de woning.
- c. Wanneer de afdeling 'wonen' binnen een gemeente niet goed is aangesloten op de aanpak van dakloosheid, is het lastiger voor de afdeling 'sociaal domein' om goede afspraken te maken met woningcorporaties over de doelgroep. De afdeling 'wonen' binnen de gemeente heeft vaak de contacten met de woningcorporaties.

We zien in het onderzoek echter ook woningcorporaties die het huisvesten van (dreigend) dak- en thuisloze personen juist als prioriteit zien. Vanuit de [Vernieuwde Stad](#)⁵¹ (een platform van de 28 grootste corporaties in Nederland) lopen bijvoorbeeld verschillende initiatieven die zich richten op het aanpakken van (jongeren)dakloosheid.

Daarnaast geeft een aantal regio's aan dat de druk op de maatschappelijke opvang de implementatie van 'Wonen Eerst' verhindert. Zij geven aan dat zowel bij gemeenten als bij zorgaanbieders [de hoge instroom aan dak- en thuisloze mensen ertoe leidt dat er weinig tijd en ruimte is om een andere aanpak te implementeren](#). Ook leeft het idee dat het preventief toewijzen van woningen ten koste zou gaan van de uitstroom uit de maatschappelijke opvang. Dat is echter op de korte termijn het geval. Andere regio's geven aan dat de druk op de maatschappelijke opvang 'Wonen Eerst' juist stimuleert. Zij stellen dat de druk op de opvang laat zien dat het huidige systeem niet werkt en andere partijen in de keten overtuigt dat een andere aanpak noodzakelijk is. Beleidsmedewerkers sociaal domein gebruiken de druk op de opvang om aan college en gemeenteraad, maar ook andere betrokkenen, te laten zien dat 'Wonen Eerst' de moeite waard is om te proberen.

3.3.5 Creatieve oplossingen maken het mogelijk om extra woonplekken te realiseren ondanks het woningtekort; prioritering vanuit gemeente, woningcorporatie of het Rijk is hiervoor noodzakelijk

Ook het woningtekort wordt door veel gemeenten als belemmering voor de aanpak van dakloosheid en de implementatie van 'Wonen Eerst' genoemd. De woningbouwopgave en daarmee het aanpakken van dit woningtekort is opgenomen als onderdeel van actielijn 3 'Wonen Eerst' in het NAD. Dit is de verantwoordelijkheid van het ministerie van VRO. In het onderzoek komen we echter ook een aantal mogelijkheden tegen om ondanks het woningtekort toch woningen voor (dreigend) dak- en thuisloze mensen te realiseren. Naast het bouwen van nieuwe (sociale huur)woningen, kunnen [woningen ook beter benut worden of opgedeeld zodat meer woningen beschikbaar zijn](#). Veel mensen in Nederland wonen ruim. Projecten zoals 'Onder de Pannen'⁵² of 'Kamers met Aandacht'⁵³ zijn goede voorbeelden van hoe die ruimte beter benut kan worden. Platform31 maakte een handreiking over mogelijkheden om woningen te delen of te splitsen.⁵⁴ Bij Woningcorporatie Portaal en breder binnen de Vernieuwde Stad is men voor het stimuleren van een 'zachte splitsing' van woningen (het creëren van eigen voorzieningen en mogelijkheden om deuren op slot te doen binnen een woning) om de belemmeringen (zoals hoge kosten) van een 'harde splitsing' te voorkomen. Daarnaast belemmeren ook andere factoren het beter benutten van de woonvoorraad: gemeentelijke wet- en regelgeving zorgt ervoor dat het niet altijd mag, de kostendelersnorm⁵⁵ maakt het minder aantrekkelijk om te woningdelen.

Daarnaast krijgt de doelgroep [\(dreigend\) dakloze mensen in veel gemeenten en bij woningcorporaties minder prioriteit](#) dan andere doelgroepen: bijvoorbeeld mantelzorgers, statushouders of inwoners met een ernstig medisch probleem. Hierdoor krijgen zij geen voorrang (urgentie) en staan ze op de reguliere wachtlijsten, die kunnen oplopen tot twaalf jaar. Zeker voor jongeren betekent dit dat zij weinig kans krijgen om een woning te vinden. In Tilburg hanteren de woningcorporaties twee wachtlijsten: een voor mensen die op zoek zijn naar een woning en specifieke wensen hebben en een voor mensen die snel een woning willen vinden. De laatste groep krijgt minder keuze en moet aan een aantal voorwaarden voldoen,

⁵¹ [De Vernieuwde Stad \(z.d.\)](#).

⁵² [Onder de Pannen \(z.d.\). Van woningnood naar huisgenoot](#).

⁵³ [Kamers met Aandacht \(z.d.\)](#).

⁵⁴ [Platform 31 \(2025\). Woningdelen en woningsplitsen mogelijk én gemakkelijker maken](#).

⁵⁵ Op dit moment loopt vanuit het ministerie VRO een verkennend onderzoek naar hoe aanpassingen in de kostendelersnorm kunnen zorgen voor meer woningdelen. De resultaten hiervan worden verwacht begin 2026.

maar kan sneller aan een woning komen.⁵⁶ In Haarlem kunnen dreigend dakloze mensen via de koplopersgroep urgentie krijgen om te vermijden dat ze dakloos worden. Deze twee voorbeelden vragen echter om beleidskeuzes die prioriteit geven aan dreigend dakloze mensen. Dit kan zowel door de gemeente of woningcorporatie (of in samenspraak) zijn, als door het Rijk.

3.3.6 *Het wetsvoorstel 'Versterking regie volkshuisvesting' moet ervoor zorgen dat mensen die uitstromen uit een instelling recht krijgen op een urgentieverklaring*

Het programma 'Een thuis voor iedereen'⁵⁷, een interbestuurlijk programma van VRO, VWS, SZW, OCW, JenV, IPO, VNG, Aedes, de G5 en de G40, is ook een belangrijk onderdeel van actielijn 3 van het NAD. Dit programma richt zich op de huisvesting van alle aandachtsgroepen, waarvan dakloze mensen er een is. Een concreet resultaat van dit programma is het [wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting](#). Dit wetsvoorstel verplicht gemeenten om volkshuisvestingsprogramma's te maken waarbij de huisvestingsopgave voor alle aandachtsgroepen integraal in kaart wordt gebracht. Deze moet worden opgenomen in lokale prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. Ook aanbieders van zorg en welzijn moeten zij hierbij betrekken. Daarnaast verplicht het wetsvoorstel gemeenten om een huisvestingsverordening vast te stellen waarin in ieder geval een urgentieregeling is opgenomen. In deze urgentieregeling wordt beschreven welke doelgroepen in ieder geval voorrang krijgen op een woning, waaronder mensen met een beschikking voor de maatschappelijke opvang of vrouwenopvang op grond van de Wmo. De nadruk op de beschikking en niet op de uitstroom uit de opvang, maakt het mogelijk dat dakloze mensen direct met voorrang in een woning geplaatst kunnen worden. Zij hoeven niet eerst verplicht in de opvang te verblijven. Dat wordt als positief gezien. Ook is een amendement⁵⁸ aangenomen om gezinnen zonder vaste verblijfplaats met minderjarige kinderen toe te voegen aan de groepen woningzoekenden die de gemeenteraad moet opnemen in de urgentieregeling. Op dit moment worden hiervoor de criteria nader bepaald.

Punt is wel dat niet de gehele groep, maar slechts een fractie van de dak- en thuisloze mensen vallend onder één van de ETHOS-leefsituaties geholpen is met het wetsvoorstel. Alleen mensen met een Wmo-beschikking en gezinnen met minderjarige kinderen vallen onder de groep van het wetsvoorstel. Dit is niet in lijn met de primaire gedachte van de beweging van het NAD (Wonen Eerst) waarin de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang wordt afgebouwd. Bovendien is het vanuit het NAD nodig om de huisvestingsverordening en urgentieregeling zodanig aan te passen dat mensen die dreigen dakloos te worden (en dus niet per se een beschikking voor de maatschappelijke opvang of vrouwenopvang hebben) preventief een woning toegewezen krijgen. In voorbereiding op het wetsvoorstel hebben verschillende partijen, waaronder gemeenten uitvoeringsbezwaren geuit omdat de gehele groep, ook (dreigend) dakloze mensen, volgens hen, te groot zou zijn om voorrang te geven. VRO stelt dat alle aandachtsgroepen, ook (dreigend) dakloze mensen, profiteren van de extra, betaalbare woningen die beoogd worden in de volkshuisvestingsprogramma's van VRO. Deze stelling klopt niet zonder meer, omdat dit ook afhankelijk is van de vraag of deze betaalbare woningen in dezelfde mate via sociale huur beschikbaar komen voor de doelgroep.

⁵⁶ [Woning in Zicht \(z.d.\). Hoe werkt Woning in Zicht?](#)

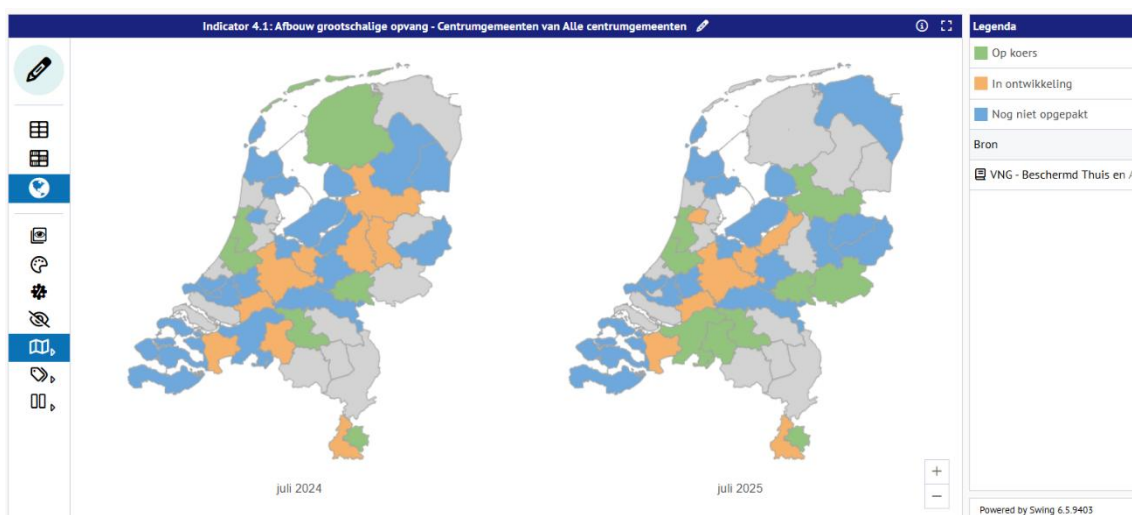
⁵⁷ [Programma Een thuis voor iedereen \(2022\)](#). De meeste recente voortgangsbrieven over dit programma is hier te vinden: [Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties \(2024\). Voortgangsrapportage Een thuis voor iedereen 2024](#).

⁵⁸ [Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen \(Wet versterking regie volkshuisvesting\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

3.3.7 Het dashboard bevat veel informatie, maar kan dit meer consistent en overzichtelijk weergeven

Tot slot moet kwalitatieve monitoring de transformatie naar 'Wonen Eerst' volgen en inzichtelijk maken hoe ver dit is geïmplementeerd in de regio's. Dit heeft vorm gekregen in het dashboard op Waarstaatjegemeente.nl.⁵⁹ Twee keer per jaar gaan de regioadviseurs in gesprek met de centrumgemeenten. Tijdens dit gesprek bespreken ze de verschillende onderwerpen/indicatoren van het dashboard en bepalen ze hoe de regio hierop scoort. Dit wordt vervolgens verwerkt in het dashboard.

Het dashboard is opgebouwd op basis van de verschillende actielijnen van het NAD en geeft per regio weer hoe de voortgang verloopt. Het is hierdoor mogelijk om **snel te zien waar een regio staat op een bepaald thema**. De toekenning van kleuren draagt hier ook aan bij. We hebben hierbij wel sterk de indruk dat de verleiding voor gemeenten wel is om (op onderdelen) in meer of mindere mate aan *window dressing* te doen. Daarnaast kunnen de regioadviseurs een bepaalde score toelichten in een tekstvak waardoor de score onderbouwd wordt en meer achtergrondinformatie beschikbaar is. Het verschilt echter per regio en per onderwerp of het tekstvak wordt ingevuld en hoeveel en welke informatie hierin te vinden is. Dit maakt dat de informatie in de tekstvakken lastig te vergelijken is tussen regio's. Doordat het dashboard is opgebouwd per regio is het lastig om snel een totaalbeeld te krijgen van alle regio's. Het is mogelijk om een landkaart te krijgen met een overzicht van de scores van alle regio's op een aantal indicatoren, maar dit kost extra handelingen en is niet voor alle informatie beschikbaar.



Figuur 4. Landelijk beeld 'Afbouw grootschalige opvang', vergelijking juli 2024 en juli 2025 (bron: dashboard)

Het dashboard heeft als doel bij te dragen aan de inzichtelijkheid van de voortgang van het NAD. De inzichtelijkheid wordt groter als in het dashboard de **overzichtskaart van een bepaald thema centraal staat en vervolgens doorgeklikt kan worden naar bepaalde regio's**. Dit vraagt om het ombouwen van het dashboard. Figuur 4 geeft een voorbeeld en laat zien hoe de landkaart eruitziet voor het thema 'afbouwen grootschalige opvang'. Voor mensen die willen weten hoe de transformatie verloopt is dan gemakkelijk een landelijk beeld beschikbaar. Daarnaast kunnen gebruikers die op zoek zijn naar inspiratie snel zien welke regio's op koers liggen en doorklikken naar die regio. Deze functie van het dashboard wordt optimaal benut wanneer in de tekstvakken toelichting te vinden is en eventueel een link naar meer informatie over de aanpak (bijvoorbeeld op de website 'Eerst een thuis'). Dit helpt ook om regio's te motiveren voor het invullen van het dashboard. We horen van centrumgemeenten terug dat zij het invullen van het dashboard tijdrovend vinden. Ook geven weinig gemeenten aan dat zij gebruikmaken van de

⁵⁹ Waarstaatjegemeente.nl (z.d.). Dashboard Aanpak Dakloosheid.

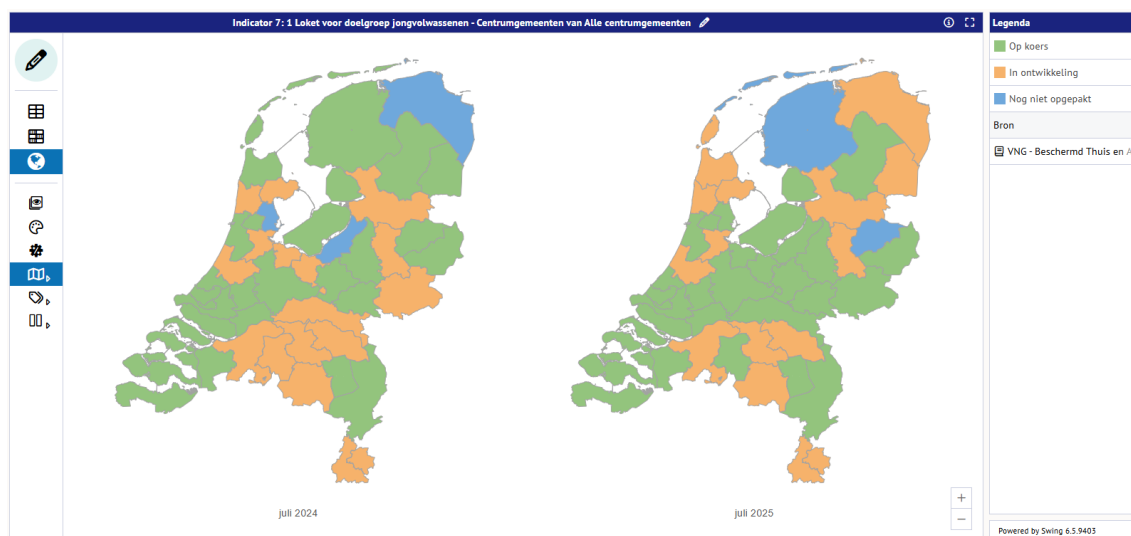
informatie in het dashboard. Wanneer zij uit het dashboard goede voorbeelden kunnen halen heeft het dashboard ook voor hen meer waarde. Het is hierbij wel belangrijk dat de link wordt gemaakt met de 'Eerst een thuis' website, zodat de informatie over goede voorbeelden niet verder versnipperd raakt.

3.4 Actielijn 4: Versterken van de uitvoeringspraktijk

In deze paragraaf bespreken we de voortgang op actielijn 4: Integraal werken in de uitvoering. Cruciaal voor het goed uitvoeren van actielijn 4 en het bereiken van de beoogde doelen is een integrale samenwerking binnen de gemeente. Wanneer iemand (dreigend) dak- of thuisloos raakt, is vaak hulp en ondersteuning vanuit verschillende domeinen nodig. Samenwerking tussen die domeinen helpt de hulp en ondersteuning effectief in te richten en de (dreigend) dak- of thuisloze persoon goed te helpen. In hoofdstuk 2 beschreven we echter dat de integrale samenwerking in veel gemeenten beperkt is ingericht. Dit belemmert het behalen van de doelen op actielijn 4. We zien wel regio's stappen ondernemen om de toegang tot hulp en ondersteuning meer integraal te organiseren, maar dit richt zich veelal op dakloze inwoners en niet op de andere groepen onder de ETHOS-definitie. In onderstaande paragrafen gaan we hier verder op in.

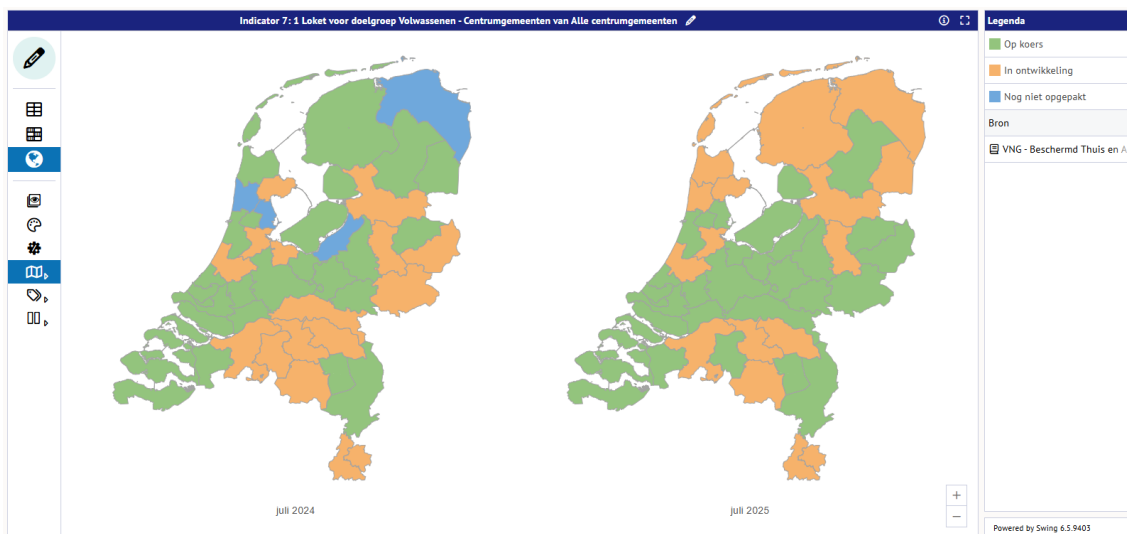
3.4.1 Veel regio's werken met een centrale toegang en één regisseur, vaak richten zij zich alleen op dakloze personen

We zien in het onderzoek dat er steeds meer aandacht komt voor het integraal organiseren van hulp en ondersteuning wanneer iemand dakloos wordt, voornamelijk via het **beleggen van de regie bij één persoon en/of het inregelen van een centrale toegang**. Het dashboard laat zien dat 30 regio's één regisseur per cliënt hanteren die verantwoordelijk is voor de regie op het gehele traject dat wordt opgestart en alle nodige ondersteuning. Tien regio's gaan hier in de regionale plannen expliciet op in. Gemeenten zetten voor jongeren vaak een jongerenregisseur in om de regie goed te organiseren. Goede voorbeelden hiervan zijn te vinden op de website van Eerst een thuis.⁶⁰ Daarnaast laat het dashboard zien dat 30 regio's werken met een centrale en integrale toegang (zie de figuren 5 en 6). We vinden dit ook terug in de regionale plannen. In 22 van de 37 plannen wordt ingegaan op een centrale en integrale toegang.



Figuur 5. Overzicht regio's met een integraal loket voor jongvolwassenen, vergelijking juli 2024 en juli 2025 (bron: dashboard)

⁶⁰ [Eerst een Thuis \(z.d.\). Eén jongerenregisseur, één plan, één traject.](#)



Figuur 6. Overzicht gemeenten met een integraal loket voor volwassenen, vergelijking juli 2024 en juli 2025 (bron: dashboard)

De manier waarop het loket is ingericht verschilt echter. De meeste regioplannen beschrijven een brede centrale toegang van waaruit de nodige acties in gang worden gezet. Bijvoorbeeld **een daklozenloket waar alle hulp aan dakloze mensen is gecentreerd**. De medewerkers van deze loketten hebben goed overzicht van de ondersteuning en hulp die moet worden opgestart. Zij zetten dit in gang en verwijzen waar nodig door naar de volgende partij. Voor de dakloze persoon is het fijn dat hij of zij zich niet zelf bij verschillende loketten hoeft te melden. Vaak geldt voor deze loketten echter dat mensen dakloos (en niet zelfredzaam) moeten zijn om hulp en ondersteuning te krijgen. De regio's redeneren hierbij nog vanuit het zelfredzaamheidscriterium en het recht op Wmo. Dit belemmert een integrale en preventieve aanpak van dak- en thuisloosheid. Dreigend dak- of thuisloze mensen kunnen lang niet altijd hulp en ondersteuning krijgen bij de loketten. Dit kan ertoe leiden dat zij 'tussen wal en schip' vallen en hun situatie moet verslechteren voor zij de juiste hulp kunnen krijgen. Dit gaat in tegen de principes van het NAD. Wanneer de toegang georganiseerd is via de sociale wijkteams is de geboden ondersteuning vaak wel breder en kunnen alle inwoners van een wijk daar terecht. De medewerkers van de sociale wijkteams moeten vervolgens voldoende kennis hebben van het sociaal domein, van het domein werk en inkomen en het woondomein om de juiste ondersteuning te kunnen bieden.

We zien daarnaast dat het bundelen en delen van goede voorbeelden over het goed organiseren van de toegang achterblijft. Hoewel dit in het NAD is opgenomen als actie, is op de website 'Eerst een Thuis' **weinig informatie** te vinden over dit onderwerp. Wel ontwikkelde de VNG, niet vanuit het NAD, het **Verkenninginstrument Toegang**.⁶¹ Hiermee kunnen gemeenten 'hun toegangsfunctie en lokale teams optimaliseren voor inwoners in kwetsbare situaties en/of met levenslange en levensbrede ondersteuningsbehoeften'.

3.4.2 Het versnellen en vereenvoudigen van processen vindt beperkt plaats in de regio's

Daarnaast stelt het NAD dat regio's **processen moeten vereenvoudigen en versnellen** zodat hulp en ondersteuning snel beschikbaar is en ergere problemen vermeden worden. Vanuit ons onderzoek zien we hier binnen de regio's **minder aandacht voor**. Twee regio's geven in het uitraagformat aan dat zij een versnel proces hebben opgezet. Gemeente Haarlem zet hier bijvoorbeeld met de 'koplopersgroep' op in. Ook vanuit de ondersteuningsstructuur bij het NAD worden weinig 'goede voorbeelden' op dit thema gedeeld.

⁶¹ [VNG \(2025\). Verkenninginstrument helpt met optimalisatie toegang.](#)

3.4.3 *Nog niet in alle regio's kunnen inwoners snel en makkelijk een briefadres aanvragen*

Eén van de manieren om de ondersteuning aan (dreigend) dak- en thuisloze mensen te verbeteren is het goed inregelen van 'briefadressen'. Gemeenten zijn sinds 2022 wettelijk verplicht om mensen zonder registratie in het BRP in te schrijven en een **briefadres** te geven. Divosa heeft een handleiding geschreven om gemeenten te helpen bij de uitvoering hiervan.⁶² In de praktijk is dit **nog niet altijd goed geregeld**. De praktijktoets van Movisie geeft aan dat het regelen van briefadressen nog niet in alle gemeenten goed verloopt.⁶³ Dit zien wij ook terug in ons onderzoek. Tijdens de interviews geeft een regio bijvoorbeeld aan dat niet in alle gemeenten de afdeling Burgerzaken hier voldoende medewerking aan wil verlenen. Ook zijn er signalen (vanuit het Jongerenpanel de Derde Kamer) dat dak- en thuisloze mensen vaak meer informatie moeten aanleveren dan zij kunnen om een briefadres te krijgen, bijvoorbeeld als zij nog niet weten waar ze in de nabije toekomst zullen verblijven. Daarnaast willen dak- en thuisloze mensen in sommige situaties liever niet exact doorgeven waar zij de afgelopen nachten hebben verbleven. Dit maakt dat het snel regelen van een briefadres niet in alle gemeenten goed verloopt.

3.5 **Actielijn 5: Geen beleid zonder ervaringskennis**

In deze paragraaf gaan we in op de stand van zaken van actielijn 5. We beschrijven dat ervaringskennis op landelijk niveau goed is ingebed en goede voorbeelden worden opgehaald en gedeeld. We zien echter ook dat nog niet alle regio's ervaringskennis in dezelfde mate inzetten in de beleidscyclus en dat aandacht moet zijn voor de structurele borging van ervaringskennis.

3.5.1 *Ervaringskennis is op landelijk niveau goed ingebed, ervaringen en praktische tips hiermee worden gedeeld*

Op **landelijk niveau is ervaringskennis goed ingebed** in de governancestructuur van het NAD. Vanuit het NAD is het landelijk belangenbehartigersplatform 'DakloosheidVoorbij!' opgezet in 2023.⁶⁴ Daarnaast geeft het Jongerenpanel de Derde Kamer⁶⁵ (actief sinds 2019) gevraagd en ongevraagd advies aan de ministeries over het aanpakken van dakloosheid onder jongeren. Naast aansluiten bij de verschillende gremia rondom het NAD, rapporteren beide belangenbehartigers ook regelmatig over de voortgang van het NAD op bepaalde onderdelen.

Daarnaast zien we dat verschillende partijen (landelijk en lokaal) inzetten op het verzamelen en actief delen van lokale werkwijzen en geleerde lessen in het samenwerken met ervaringskennis en belangenbehartigers. DakloosheidVoorbij! ontwikkelt **trainingen voor beleidsmakers** over dit thema.⁶⁶ Daarnaast publiceerde SamenThuis2030 (voorloper van DakloosheidVoorbij!) in 2023 een white paper 'Betekenisvol samenwerken met jongeren met ervaringskennis over (dreigende) dakloosheid' waarin zij concrete handvatten geven aan beleidsmakers om jongeren met ervaringskennis te betrekken.⁶⁷ Op dit moment ontwikkelt DakloosheidVoorbij! een **handleiding voor beleidsmakers** voor het goed betrekken van ervaringskennis. Het ministerie van VWS heeft bovendien in 2021 een maatschappelijke kosten- en batenanalyse laten uitvoeren om aan te tonen wat het inzetten van ervaringskennis oplevert binnen de

⁶² Divosa (z.d.). [Handreiking briefadressen en het voorkomen van dakloosheid](#).

⁶³ Movisie (2024). [Versterken uitvoering aanpak dakloosheid: de basis snel op orde](#).

⁶⁴ [DakloosheidVoorbij! \(z.d.\)](#).

⁶⁵ [Jongerenpanel De Derde Kamer \(z.d.\)](#).

⁶⁶ [Eerst een Thuis \(z.d.\)](#). [Geen beleid zonder ervaringskennis](#).

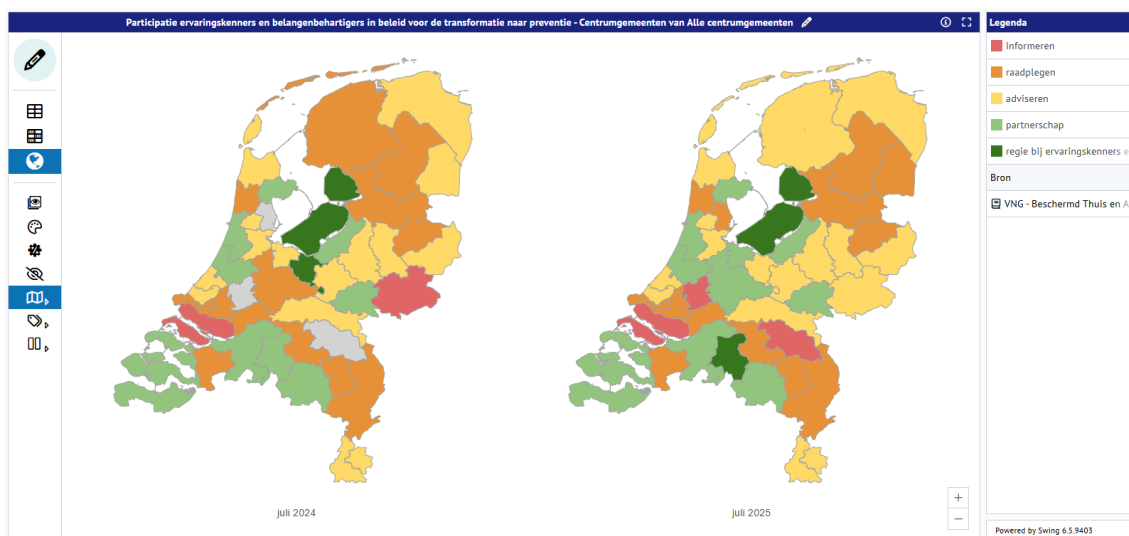
⁶⁷ [SamenThuis2030 \(z.d.\)](#). [Betekenisvol samenwerken met jongeren met ervaringskennis over \(dreigende\) dakloosheid](#).

aanpak dakloosheid.⁶⁸ Tot slot zien we dat ook andere ketenpartners en de website ‘Eerst een Thuis’ goede voorbeelden en praktische handleidingen over dit thema opstellen en delen.

3.5.2 Regio's gaan heel verschillend om met het inzetten van ervaringskennis binnen de beleidscyclus

De overige acties van actielijn 5 richten zich op het borgen van ervaringskennis binnen de regionale aanpak van dakloosheid. Figuur 7 laat zien, op basis van de informatie in het dashboard, hoe de regio's ervaringskennis inzetten in beleid bij de aanpak dakloosheid. In de meeste regio's hebben ervaringskenners en belangenbehartigers een adviserende rol. Ook zijn er veel regio's die hen raadplegen rondom beleidskeuzes. Het betrekken van ervaringskenners en belangenbehartigers als partners in de beleidscyclus is in het afgelopen jaar toegenomen.

Het dashboard laat zien dat in achttien gemeenten (van de 44) ervaringskenners en belangenbehartigers financieel worden ondersteund. In 22 gemeenten ondersteunt de gemeente een organisatie die ervaringskennis en belangenbehartiging verzorgt. Het dashboard geeft geen inzicht in welke ervaringskenners en belangenbehartigers worden ingezet/gefinancierd. Het is niet duidelijk of dit specialistische en onafhankelijke partijen/personen zijn met een bredere blik of bijvoorbeeld cliëntenraden verbonden aan een bepaalde opvanginstelling. Dit kan er in de praktijk voor zorgen dat de kwaliteit en het perspectief van de ervaringskennis of belangenbehartiging verschilt.



Figuur 7. Overzicht 'participatie ervaringskenners en belangenbehartigers in beleid', vergelijking juli 2024 en juli 2025 (bron: dashboard)

Tot slot gaat het dashboard ook in op de fase van beleidsvorming waarin ervaringskennis en belangenbehartiging wordt ingezet. Tabel 4 laat zien dat bijna alle regio's dit inzetten bij het vormen van beleid en het maken van plannen en uitzetten van acties vanuit dit beleid. In mindere mate wordt ervaringskennis ingezet in de fasen die daarna volgen. De regionale actieplannen, die ingaan op hoe zij ervaringskennis in (willen) zetten (dit is bij 27 van de 44 plannen het geval), laten dit ook zien. Het betrekken van ervaringskennis bij het opstellen van het regionaal actieplan wordt veel genoemd in de plannen. Minder vaak beschrijven de actieplannen dat ervaringskenners ook na het opstellen hiervan betrokken blijven. Het structureel borgen van ervaringskennis komt in regio's (nog) onvoldoende van de grond.

⁶⁸ [Cebeon, Impuls & XpertiseZorg \(2021\). MKBA Brede aanpak dakloosheid.](#)

Aantal centrumregio's	Ja	Nee
Beleidsvorming	36	9
Beleidsaanpak	33	12
Toetsing en bijstelling	21	24
Uitvoering en impact realiseren	22	23
Impactbepaling	14	31

Tabel 5. Overzicht fase waarin ervaringskennis en belangenbehartiging wordt ingezet in de verschillende regio's (bron: dashboard)

3.6 Actielijn 6: Inclusieve aanpak voor jongeren; EU-burgers en lhbtqia+

In deze paragraaf beschrijven we hoe de aanpak dakloosheid voor de drie doelgroepen vanuit actielijn 6 eruitziet en in hoeverre de opgestelde acties en doelen zijn uitgevoerd en behaald. We zien dat veel regio's extra aandacht hebben voor jongeren, een aparte aanpak voor hen hanteren en ook vaker Wonen Eerst voor inzetten. De aandacht voor de doelgroepen EU-burgers en lhbtqia+ blijft achter. Gemeenten realiseren zich dat EU-burgers vragen om een specifieke aanpak, maar zijn zoekende hoe zij hier invulling aan kunnen geven. Voor de doelgroep lhbtqia+ hanteren heel weinig gemeenten een aparte aanpak. Het besef dat dit een andere aanpak vraagt ontbreekt veelal.

3.6.1 De actieagenda 'Voorkomen van jongerendakloosheid' zet sinds eind 2024 vanuit het NAD in op de doelgroep jongeren

Specifieke acties gericht op het verminderen van jongerendakloosheid moeten een inclusieve aanpak op dakloosheid realiseren. Twee jaar na publicatie van het NAD zijn met de actieagenda 'Voorkomen van jongerendakloosheid' concrete plannen en afspraken gemaakt over de aanpak van dakloosheid bij jongeren.⁶⁹ Deze actieagenda is gepubliceerd in december 2024 en kan worden beschouwd als addendum op het NAD. Er zijn geen extra middelen vrijgemaakt voor de uitvoering van de actieagenda. De actieagenda is toegevoegd aan het NAD omdat het aantal dakloze jongeren opnieuw bleek toe te nemen in 2024 en de ETHOS-tellingen uitwezen dat ongeveer een vijfde van alle dakloze mensen tussen de achttien en 27 jaar bleek te zijn. Hierdoor vond het kabinet het wenselijk om extra in te zetten op deze doelgroep. De actieagenda geeft hier invulling aan.⁷⁰ De actieagenda bestaat voor een deel uit maatregelen die aansluiten op de afspraken in het NAD en andere programma's rondom jongeren. Daarnaast zijn ook aanvullende nieuwe acties opgenomen. De nadruk ligt hierbij op preventie en bestaanszekerheid (wat aansluit bij actielijn 1 en 2 van het NAD).

Jongeren zijn in bijna alle regio's een specifieke aandachtsgroep binnen de aanpak dakloosheid. 31 regio's (van de 37) geven in het uitvraagformat aan dat zij een aparte aanpak hanteren voor hen. De meeste hanteren hierbij de leeftijdsgrens achttien tot 23 of tot 27. Een aantal gemeenten hanteren zestien als de ondergrens. Ook in de regionale actieplannen is de specifieke aandacht voor jongeren te zien. 32 (van de 37) plannen beschrijven een specifieke aanpak voor jongeren. Deze richt zich op het realiseren van aparte voorzieningen voor jongeren, het opstarten van pilots gericht op de doelgroep, maar ook op specifieke acties op preventie en bestaanszekerheid binnen die leeftijdscategorie. Een aantal gemeenten

⁶⁹ [Actie-agenda Voorkomen van jongerendakloosheid \(16-27 jaar\) \(2024\)](#).

⁷⁰ [Voortgangsrapportage aanpak dakloosheid en beschermd thuis \(2024\)](#).

noemt in het uitvraagformat daarnaast dat zij Wonen Eerst inzetten om jongerendakloosheid aan te pakken en te voorkomen.

Platform De Vernieuwde Stad richt zich ook specifiek op jongerendakloosheid. Middels een reeks bijeenkomsten voor woningcorporaties in samenwerking met Housing First Nederland, benadrukken zij het belang voor Wonen Eerst bij deze doelgroep. Woningcorporaties kunnen vervolgens ook ondersteuning krijgen bij knelpunten waar zij tegenaanlopen. De Vernieuwde Stad ziet dat woningcorporaties vaak mogelijkheden hebben om meer mensen te kunnen huisvesten, maar dat de woningen vaak voor jongeren niet betaalbaar zijn. Jongeren hebben vaak de voorkeur om een woning te delen, wanneer zij in die woning een eigen kamer en eigen sanitair hebben. Het realiseren van dergelijke woonruimte vergt een investering van de woningcorporatie. Daardoor is de woonruimte vaak te duur voor de doelgroep dakloze jongeren: zij krijgen in een dergelijke woning geen huurtoeslag meer en hebben te maken met de kostendelersnorm⁷¹. Wanneer gemeenten maatwerk toepassen en jongeren bijstaat in hun inkomen kunnen deze belemmeringen tegengegaan worden.

3.6.2 Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers en het Interdepartementaal Project Arbeidsmigranten zorgen voor extra aandacht voor EU-burgers; specifieke aanpak blijft beperkt

De specifieke aandacht voor dakloze EU-burgers vindt plaats via het [Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers](#).⁷² Dit is een gezamenlijke aanpak van de ministeries van VWS, SZW, JenV en AenM. Een deel van de beschikbare middelen voor het NAD gaat naar pilots voor de kortdurende opvang van dakloze EU-burgers. Daarnaast is ook een checklist gelijke behandeling⁷³ ontwikkeld. Hiermee kunnen gemeenten makkelijker bepalen of een EU-burger recht heeft op gelijke behandeling (met een Nederlands staatsburger) en mogelijk in aanmerking komt voor een Wmo-voorziening, bijvoorbeeld een maatschappelijke opvangplek. Daarnaast is het NAD ook aangehaakt op het [Interdepartementale Project Arbeidsmigranten \(IPA\)](#), aangestuurd door SZW.⁷⁴ Het IPA werkt aan een integrale aanpak om de leef- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren. Het richt zich op samenwerking tussen overheden, werkgevers en andere partijen om misstanden te voorkomen en kansen te benutten. Het IPA zet zich daarmee in om de bestaanszekerheid van arbeidsmigranten te vergroten en draagt hiermee ook bij aan actielijn 1. Het zet daarnaast ook in op preventie: het voorkomen van dakloosheid onder arbeidsmigranten en draagt daardoor bij aan actielijn 2. Via deze twee programma's wordt een inclusieve aanpak voor EU-burgers gerealiseerd. Wel kiezen de programma's voor een andere aanpak dan het NAD en zetten zij niet in op Wonen Eerst, maar veelal op andere woonvormen. Tot slot ondersteunt de werkgroep EU-migranten van Valente gemeenten in hun aanpak dakloosheid voor deze doelgroep (zie ook paragraaf 2.5).

Vanuit de regioplannen blijkt dat [negen van de 37 gemeenten met actieplan een specifieke aanpak voor dakloze EU-burgers hanteren](#). Dit zijn voornamelijk grote steden waaronder de zes pilotgemeenten die kortdurende opvang voor EU-burgers realiseerden. Deze gemeenten bieden een aangepaste opvang of verkennen hoe deze vorm kan krijgen of regelen begeleiding voor deze doelgroep richting werk of bij terugkeer naar land van herkomst. Vanaf 2026 worden de pilots kortdurende opvang voor EU-burgers uitgebreid naar 17 regio's. We horen in het onderzoek verder veel terug dat gemeenten arbeidsmigranten

⁷¹ Sinds 2023 tellen medebewoners tot 27 niet meer mee voor de toepassing van de kostendelersnorm (eerder was de leeftijdsgrens 21). Hierdoor worden jongeren minder snel uit huis gezet door ouders.

⁷² [Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers \(2022\)](#).

⁷³ [Checklist Recht op gelijke behandeling voor de individuele EU-burger \(ingevolge Richtlijn 2004/38\) \(z.d.\)](#).

⁷⁴ [Jaarrapportage Interdepartementaal Programma Arbeidsmigratie \(2024\)](#).

herkennen als specifieke doelgroep onder (dreigend) dak- en thuisloze mensen, maar dat zij zoekende zijn in hoe zij hiermee om moeten gaan.

3.6.3 *Weinig regio's hebben specifieke aandacht voor lhbtq+-mensen in hun beleid en aanpak*

De derde doelgroep die specifiek wordt benoemd in het NAD zijn lhbtq+ volwassenen en jongeren die te maken hebben met (dreigende) dak- en thuisloosheid. Specifieke aandacht voor deze doelgroep moet ervoor zorgen dat zij beter in beeld raakt en professionals geschoold zijn in het signaleren van de doelgroep en het kunnen bieden van passende begeleiding. We zien in dit onderzoek dat de aandacht voor deze doelgroep nog in de kinderschoenen staat.

Vanuit de ondersteuningsstructuur bij het NAD is een aantal acties ingezet de afgelopen jaren, gericht op deze doelgroep. Zo ontwikkelde Valente, vanuit de werkgroep lhbtq+ een [handboek hoe maatschappelijke opvangaanbieders inclusief kunnen handelen voor deze doelgroep](#).⁷⁵ In de actieplannen dakloosheid van de regio's zien we echter dat de aandacht voor lhbtq+-personen achterblijft. Zeven gemeenten (van de 37) benoemen deze groep als specifieke aandachtsgroep. Twee plannen benoemen dat zij gebruik kunnen maken van bepaalde voorzieningen die beter aansluiten bij hun behoeften. De overige plannen beschrijven enkel dat dit een doelgroep is met specifieke behoeften waarvoor ze vanuit de gemeente en de verschillende aanbieders aandacht moeten hebben. Twee regio's geven aan dat zij verkennen welke specifieke aanpak wenselijk is voor deze doelgroep. De beperkte aandacht in regionale plannen zien we terug in de respons op het uitvraagformat. Daarin geven twee van de 24 gemeenten aan dat zij aparte opvangplekken hebben voor de doelgroep en één gemeente dat zij een inclusieve aanpak hanteert voor de gehele aanpak van dakloosheid.

⁷⁵ [Valente \(z.d.\). Handboek LHBTIQ+ Inclusieve Zorg.](#)

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk formuleren we de conclusies in antwoord op de onderzoeksvragen zoals deze in het onderzoek zijn meegegeven. Hierin geven we onze conclusies weer over de stand van zaken op de verschillende actielijnen en leidende principes in het NAD op basis van de bevindingen in hoofdstuk 3. Ook gaan we in op de vraag in hoeverre de ingezette ondersteuning(sstructuur) hierin helpend is geweest (zie hoofdstuk 2). De kernvraag is of de beoogde ambitie in 2030 wordt bereikt. Ten slotte formuleren we aanbevelingen over wat naar ons idee nodig is in het vervolg van het NAD richting de ambitie.

4.1 Conclusie 1: Velen werken serieus aan de transitie in een lastige context

De partijen en betrokkenen die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, zijn eensgezind over welke transitie nodig is om de problematiek van (dreigend) dak- en thuisloze mensen aan te pakken en daadwerkelijk op te lossen. We zien ook dat de kennis over wat de transitie van opvang naar wonen inhoudt breed is verspreid. Dit geldt ook voor een breder beeld van de hele doelgroep (door de ETHOS-tellingen) en de mogelijkheden ten aanzien van preventie, et cetera. Dit blijkt ook uit de bevindingen op actielijn 3 (paragraaf 3.3) en andere actielijnen. Ook de goede voorbeelden die er zijn met betrekking tot Wonen Eerst, initiatieven gericht op beter gebruik van bestaande woonruimte (woningdelen), het realiseren van alternatieve woningen (zoals Skaeve Huse) worden gedeeld in allerlei soorten fysieke en online bijeenkomsten. Dit inspireert betrokkenen om (ook) in hun regio aan de slag te gaan. De ondersteuningsstructuur, onder andere vanuit 'Eerst een Thuis' draagt hieraan bij. In navolging van de gezamenlijke inspanning die is geleverd bij de totstandkoming van het NAD, werken alle betrokken partijen ook daarna serieus aan diverse acties in het plan.

Deze inspanningen worden geleverd in de lastige context van een groot en groeiend woningtekort, beperkingen op de mogelijkheden om te bouwen, een toegenomen druk op de opvang, meer arbeidsmigranten, et cetera. Dit komt bovenop onverwachte situaties en gebeurtenissen (scheidingen, verlies van werk, ziekte, mentale problematiek, et cetera) en vaak multiproblematiek in de levens van burgers, waardoor het risico op dakloosheid groter is. Tegelijkertijd maakt deze lastige context des te meer duidelijk dat 'oude antwoorden' niet meer werken en de transitie van opvang naar wonen dringend nodig is. De ETHOS-tellingen laten zien dat het probleem van dakloosheid de afgelopen jaren eerder groter is geworden dan kleiner. Dit benadrukt de urgentie van wat met het NAD wordt beoogd: een systeemverandering gericht op Wonen Eerst en preventie.

4.2 Conclusie 2: De beweging naar Wonen Eerst komt nog maar net op gang

De mate waarin en snelheid waarmee partijen ook daadwerkelijk meegaan in de beweging verschilt. Gemeenten en zorgaanbieders zijn met de aanpak van dakloosheid aan de slag gegaan. De betrokkenheid van gemeenten vanuit het domein wonen en de woningcorporaties was in de beginfase van het NAD minder. Het nadeel hiervan is dat dakloosheid in eerste instantie toch meer als opvangprobleem dan als woonprobleem werd benaderd. Dit was niet helpend in het op gang krijgen van de beoogde systeemverandering. De betrokkenheid van de directies/afdelingen 'wonen' van de gemeenten en de woningcorporaties is in sommige regio's nog steeds een aandachtspunt.

We zien wel dat woningcorporaties steeds meer in beweging komen. Ze zien het aanpakken van dakloosheid, zeker de laatste tijd, als onderdeel van hun primaire (maatschappelijke) verantwoordelijkheid en beginnen op dit punt actiever te worden. We merken op dat hiermee wordt bereikt dat de 'doekracht',

zoals deze aanwezig is bij woningcorporaties, wordt aangesproken. Ook leidt dit tot meer erkenning dat dakloosheid primair een 'wonen probleem' is. Als gemeenten en zorgaanbieders hiermee aan de slag gaan, bestaat het risico dat dakloosheid toch nog te veel wordt gezien als 'probleem van de opvang' en dat de doelgroep vooral zorgbehoevend is, terwijl een groot deel van de doelgroep dit niet is.

Ook concluderen we dat de beweging op totaalniveau nog maar net op gang komt en in de ene regio meer dan in de andere. Het heeft veel tijd gekost en kost nog tijd om een start te maken met de transitie van opvang naar wonen. De stap van praten naar doen is moeilijk gebleken. We blijven daarmee zitten in de vicieuze cirkel waarin we niet voldoende doen aan preventie ('de kraan blijft open staan'). Dat zorgt voor meer (instroom van) dakloze mensen (ook vanuit de jeugdzorg, beschermd wonen in de Wlz, et cetera), met meer druk op de opvang als gevolg en vervolgens weer meer mensen die 'buiten de boot vallen', enzovoort. In combinatie met de lastige context waarin we zitten, is het moeilijk om de vicieuze cirkel te doorbreken.

Hoopvol is wel dat op een aantal kernelementen van het NAD, zoals het preventief toewijzen van woningen zoals dit met Wonen Eerst is bedoeld, de eerste concrete resultaten zijn geboekt. Deze kunnen dienen als inspirerend voorbeeld voor andere regio's. We hebben de gedrevenheid opgemerkt van betrokkenen om in hun regio dit zo snel als mogelijk ook te gaan realiseren. Deze goede voorbeelden kunnen het startpunt vormen van de systeemverandering: een structurele inbedding van Wonen Eerst. Daarvoor moeten de randvoorwaarden voor de systeemverandering (zie ook conclusie 4), die nu onvoldoende aanwezig zijn, wel gecreëerd worden.

4.3 Conclusie 3: De ambitie in 2030 wordt op deze manier en met dit tempo niet gehaald

Systeem veranderende interventies (zoals wonen eerst, passende woonvormen voor dreigend dakloze mensen, maatwerk in inkomensondersteuning, integrale ondersteuning op alle leefgebieden) moeten nog echt op gang komen. Dit zijn 'de knoppen' om aan te draaien om de beweging echt op gang te krijgen en te versnellen. Als we kijken naar we nu staan en welke opgave nog voor ons ligt in alle regio's, moeten we concluderen dat we op deze manier en met dit tempo het ambitieus gestelde doel van nul dakloze mensen in 2030 niet gaan halen. Daarmee is niet gezegd dat we de ambitie als streven en te ambiëren stip op de horizon niet moeten behouden. Laat de ambitie als een soort magneet werken om zo ver als mogelijk in de richting te komen en zoveel mogelijk tempo te maken. Daarvoor is het wel nodig om de randvoorwaarden te creëren om dit ook te bereiken (zie conclusie 4). Ook is er andersoortige ondersteuning nodig dan tot nu toe is ingezet (zie conclusie 5).

De Wet versterking regie volkshuisvesting moet aanleiding geven tot nieuwe afspraken over doelgroepen die prioriteit moeten krijgen en over een andere manier van woningtoedeling. De groepen die in ieder geval voorrang moeten krijgen zijn benoemd, maar gemeenten hebben de vrijheid hier andere doelgroepen, zoals mensen die dreigen dakloos te worden, aan toe te voegen. Er zijn woningcorporaties die een eerste *batch* woningen hebben gesplitst met creatieve interventies en anders omgaan met de wachtlijst voor woningzoekenden (een separate wachtlijst voor urgent woningzoekenden). Er zijn gemeenten die op het terrein van inkomensondersteuning echt maatwerk leveren waarmee dakloosheid soms kan worden voorkomen. Kortom: de aanknopingspunten voor de systeemverandering zijn aanwezig en daarop kan versneld gaan worden.

4.4 Conclusie 4: Het schort aan de invulling van de benodigde randvoorwaarden

Zoals blijkt uit de bevindingen in hoofdstuk 2 van deze eindrapportage is de invulling van de benodigde randvoorwaarden verre van optimaal. Het ontbreekt aan concrete (tussentijdse) doelen en resultaten. De ambitie is niet of nauwelijks geoperationaliseerd in doelen die houvast bieden in het vertalen van het NAD

naar concrete plannen in de regio. Dit zien we ook terug in de wijze waarop de monitoring is ingevuld en wordt gedaan. Dit is niet of nauwelijks gefocust op de kernelementen van het NAD en geeft de ruimte voor *window dressing*.

Dit brengt het risico met zich mee dat binnen de veelheid van actielijnen en acties beperkt focus en een logische fasering wordt aangebracht. Het ontbreekt aan een duidelijke, stevige bestuurlijke opdracht aan de gemeenten (centrumgemeente en regiogemeenten samen), woningcorporaties en zorgaanbieders om de opgave in de regio prioriteit te geven. Er is op dit moment geen sturing mogelijk op de inzet van de decentrale middelen die gemeenten ontvangen en die primair op dezelfde plek belanden als de reguliere middelen voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen.

Ten tweede is er geen sprake van (integrale) regie en sturing vanuit de drie verantwoordelijke ministeries op de uitvoering van de aanpak van het NAD. Om de doelstellingen van het NAD te bereiken, moet het programma ook meer (politieke) prioriteit krijgen. Zolang de aanpak van dakloosheid en de doelgroep van (dreigend) dak- en thuisloze mensen geen absolute prioriteit krijgt vanuit een integrale benadering, worden gelijkgerichtheid en specifieke maatregelen die nodig zijn voor de aanpak van dakloosheid niet gerealiseerd. Zowel voor preventie als voor Wonen Eerst is dit wel nodig. De beperkte integraliteit op Rijksniveau bemoeilijkt het bereiken van de integraliteit in de aanpak van de opgave op regionaal niveau. Dit geldt ook voor de financiering van belangrijke onderdelen van het NAD. De financiering is bovendien nog te vrij besteedbaar en niet direct gekoppeld aan de doelen die met het NAD bereikt moeten worden.

4.5 Conclusie 5: Een ander soort ondersteuning is nodig

We concluderen ten slotte dat zeker nu en de komende tijd een ander soort ondersteuning nodig is om de transitie te faciliteren en aan te jagen. De ondersteuning tot nu toe is vooral gericht op kennisontwikkeling en -overdracht. We merken dat er in de vele bijeenkomsten die georganiseerd zijn sprake is van veel 'zenden' en minder ruimte is om met de deelnemers vanuit regio's zelf de vertaling te maken naar wat nodig is om de goede voorbeelden ook in andere regio's, op te volgen en te realiseren. De subsidies binnen de ondersteuningsstructuur zijn aan relatief veel partijen toegekend. Dit leidt, ondanks de concrete output die de betrokken partijen realiseren, wel enigszins tot versnippering die mogelijk afleidt van de kern van de beweging naar Wonen Eerst en preventie. We denken dat meer focus nodig is en inzet op ondersteuning die de doekracht van betrokken partijen in de regio aanspreekt. Kennisdeling zal ook in de toekomst nodig zijn, maar de nadruk moet liggen op minder zenden en meer praktische ondersteuning en meehelpen. Dit geldt ook voor de inzet van de regioadviseurs. Ook is financiering gewenst vanuit het programma 'Een thuis voor iedereen' specifiek gericht op het realiseren van 'Wonen Eerst' initiatieven.

4.6 Aanbevelingen

We formuleren de volgende aanbevelingen om bij te sturen en te versnellen in de richting van de ambitie in 2030. De aanbevelingen zijn deels gericht aan het Rijk en deels aan partijen die in de regio actief zijn, soms aan beide.

Inleiding op de aanbevelingen

Het NAD is met veel enthousiasme, *drive* en energie van vele betrokkenen tot stand gekomen. We concluderen ook dat betrokken partijen hard aan de slag zijn gegaan met de aanpak van dakloosheid. Op meerdere plekken in het land krijgt de aanpak vorm en zijn de eerste resultaten zichtbaar. Tegelijkertijd is en blijft de context waarin het NAD moet gaan werken lastig, met een groot en groeiend tekort aan betaalbare huizen, een groter aantal dakloze mensen dat in beeld komt, druk op de opvang, et cetera. Dit maakt extra duidelijk dat het echt anders moet. Daarvoor is de systeemverandering zoals beschreven in het NAD (richting Wonen Eerst en preventie) des te meer noodzakelijk en urgent. Als het niet lukt om de randvoorwaarden te creëren om dat mogelijk te maken, dan blijven we ronddraaien in de vicieuze cirkel. En dan wordt het probleem groter in plaats van kleiner. We hopen dat het betrokken partijen lukt om met elkaar de energie vast te houden en/of te vernieuwen om hieraan te blijven werken. Focus op de kernelementen van de systeemverandering is hierin van groot belang.

Aanbevelingen (primair) aan het Rijk

1. **Geef de aanpak van dakloosheid absolute prioriteit.** Alleen als deze absolute prioriteit (ook politiek) op alle niveaus (Rijk, regio's en gemeenten) en bij alle ministeries, woningcorporaties, gemeenten (op alle domeinen) en zorgaanbieders wordt gegeven, kan de systeemverandering worden bereikt. Deze absolute prioriteit op Rijksniveau gaat hand in hand met gelijkgerichtheid en gezamenlijkheid van alle partijen die cruciaal is om succesvol te zijn in de aanpak van dakloosheid. De bereidheid moet er zijn om ook bij alle betrokken ministeries (SZW, VRO en VWS) specifiek beleid te maken voor de doelgroep van (dreigend) dakloze mensen, zoals nu in een aantal 'dossiers' al gebeurt voor kwetsbare jongeren. Zo moeten dreigend dakloze mensen in het beleid van VRO binnen de huisvesting van aandachtsgroepen prioriteit krijgen, omdat de huisvesting van (dreigend) dakloze mensen het meest schrijnend en urgent is. Bovendien kan dit veel (onnodige) kosten in de toekomst voorkomen. En zo kan SZW het toepassen van maatwerk in de inkomensvoorziening voor dreigend dakloze mensen voor gemeenten makkelijker te maken en sterker stimuleren.
2. **Zorg voor regie vanuit het Rijk vanuit een integrale benadering met 'wonen' in de lead.** De systeemverandering kan alleen worden bereikt als er als één overheid wordt gehandeld. Om de integrale benadering te bereiken, is onze aanbeveling om vanuit een interdepartementale programmastructuur NAD te gaan werken, waarin de ministeries SZW, VRO, VWS zijn vertegenwoordigd⁷⁶ met *dedicated* beleidsmedewerkers. Dit interdepartementale programma werkt vanuit één gezamenlijke opgave en is hét aanspreekpunt voor de regio's. De ministeries moeten onderling op elkaars specifieke inhoudelijke bijdrage in de aanpak kunnen rekenen. Ook de financiering van de inspanningen die in het kader van het NAD geleverd worden, moet gekoppeld worden aan deze interdepartementale programmastructuur. Dit zal ook zijn weerslag krijgen in samenwerking in de regio over de domeinen heen. We doen tenslotte de aanbeveling om met een 'ontkleurde' programmaleider te gaan werken met mandaat vanuit de verschillende ministeries, die tevens het boegbeeld is van het NAD.
3. **Leg op Rijksniveau de lead in de aanpak van het NAD bij VRO.** Omdat dakloosheid primair een 'wonen probleem' is, is het logisch om de lead ook neer te leggen bij VRO. VRO staat primair aan de lat voor het realiseren van meer, betaalbare woningen. Dit is een cruciale randvoorwaarde. Ook kan VRO richting woningcorporaties en gemeenten het beleid beïnvloeden ten aanzien van het

⁷⁶ Een overweging is om ook het ministerie van JenV hierin te betrekken voor bijvoorbeeld het verband tussen uitstroom uit detentie en dakloosheid.

voorrang geven aan het huisvesten van (dreigend) dakloze mensen. Met een andere wijze van verdelen/toedelen van woningen kan Wonen Eerst echt gaan werken. Door de lead bij VRO te leggen, komt naar verwachting de lead op regionaal en lokaal niveau ook meer en primair te liggen bij woningcorporaties en gemeenten. Gemeenten en woningcorporaties kunnen samen besluiten om de huisvestingsverordening te veranderen ten gunste van het voorkomen van dakloosheid. Dat is nodig voor het realiseren van de systeemverandering.

4. **Formuleer een resultaatgerichte bestuurlijke opdracht aan de regio's** om met de uitvoering van het NAD aan de slag te gaan. Deze (integrale) bestuurlijke opdracht wordt gegeven vanuit het Rijk aan de regio's. Om de status van de bestuurlijke opdracht te versterken doen we de aanbeveling om deze te laten vaststellen en ondertekenen door het Rijk (integraal) en door de betrokken partijen in de betreffende regio. Daarbij is het van belang om de definitie en afbakening van de regio's vast te stellen.⁷⁷ Voor het formuleren van de resultaten in de bestuurlijke opdracht(en) is het nodig om te komen tot een **operationalisering van de (intermediaire) doelen op de kernelementen die leiden tot de systeemverandering**. Formuleer de tussendoelen en harde resultaten op de 'knoppen' die de transitie kunnen aanjagen. En vertaal deze naar de bestuurlijke opdracht aan de betreffende regio. Sluit aan bij de definities en kwantificering zoals deze in de ETHOS-tellingen wordt gebruikt. De tussendoelen zijn gericht op de effecten van de aanpak en niet of minder op procesindicatoren, zoals nu het geval is. Omdat 'Rome ook niet in één dag is gebouwd' is een **stapsgewijze aanpak met tussentijdse doelen en een zogenaamde 'plateau-planning'** nodig om de beweging in de regio's en op landelijk niveau stapsgewijs te laten verlopen. Volg de effecten ook door de tussendoelen te monitoren en meten (bijvoorbeeld in het dashboard).
5. **Zorg voor een integrale doelfinanciering voor het NAD**. Dat betekent dat de bestuurlijke opdracht gepaard gaat met een geoormerkt budget voor de inspanningen in de aanpak van dakloosheid. Stel voorwaarden aan deze doelfinanciering op basis van duidelijke resultaten, zoals deze in de bestuurlijke opdracht zijn vastgelegd. Het is wenselijk om naar het voorbeeld van Denemarken en Finland te streven naar een integrale vorm van financiering, waarmee de transitie ook vanuit de andere domeinen (wonen en preventie) wordt aangedreven. Omdat maatschappelijke opvang (voorlopig) ook gedurende deze transitieperiode noodzakelijk is, doen we de aanbeveling om de doelfinanciering (deels) los te koppelen van de DUMO-uitkering die nu wordt verstrekt vanuit het Rijk aan (centrum)gemeenten. Omdat dakloosheid primair een 'wonen probleem' is, lijkt het logisch dat de middelen in deze doelfinanciering ook meer voor partijen zijn die hiervoor aan de lat staan (directie/afdeling wonen van gemeenten en woningcorporaties).
6. **Zorg voor een andere invulling van de ondersteuning**. Deze moet gericht zijn op DOEN. Om deze stap te maken, zijn competenties nodig gericht op 'ontwerpen' en implementeren. Door in de regio samen aan de slag te gaan met concreet 'iets neer te zetten', worden betrokken partijen gestimuleerd om meer te handelen vanuit gezamenlijkheid, dan wanneer de samenwerking vooral 'samen overleggen' inhoudt. Het gaat hierbij vooral om het handen en voeten geven van goede voorbeelden in de eigen context van de regio. De goede voorbeelden moeten hier handvatten voor bieden. Laat ook de monitoring beter aansluiten op wat nodig is om te komen tot doen. Zet in de monitoring en onderzoek in op vormen van actieonderzoek en actieleren waarmee ook veranderdoelstellingen gevolgd en bereikt kunnen worden (als doende leren). Benut ook hier de ervaringskennis door ervaringskenners ook daadwerkelijk mee te laten doen in de regio's.

⁷⁷ In sommige regio's valt dit logisch samen met de regio-indeling in het kader van MO/BW; in andere regio's wordt gewerkt in verschillende regioverbanden.

Aanbevelingen (primair) aan (partijen in) de regio

7. **(Gemeenten (afdeling wonen) en woningcorporaties): Ga in de regio aan de slag met het vervolg van de aanpak van dakloosheid.** Zorg ervoor dat deze partijen meer in de lead komen in de aanpak van dakloosheid in de regio. Zorg ervoor dat alle domeinen binnen de gemeente (wonen, zorg en inkomensondersteuning) worden betrokken bij de aanpak.
8. **(Gemeenten samen met alle partijen in de regio): Focus in de regio op kernelementen van het NAD die de beweging in gang zetten en versnellen.** Breng de eerdergenoemde focus op de kernelementen ook aan in de aanpak en monitoring in de regio. Dit is bedoeld om te voorkomen dat de aandacht te veel wordt afgeleid van de interventies die echt het verschil kunnen maken in de transitie van maatschappelijke opvang naar Wonen Eerst en preventie.
9. **Focus als partijen in de regio op de kernelementen van het NAD:**
 - a. **(Gemeenten en woningcorporaties): Ga Wonen Eerst toepassen** in lijn met de bedoeling: het preventief toewijzen van woningen om dakloosheid te voorkomen of het verblijf in de maatschappelijke opvang zo kort mogelijk te laten duren. Dit is anders dan puur het bevorderen van de uitstroom uit de maatschappelijke opvang. Deze beweging naar voren is cruciaal om te komen tot een systeemverandering. Het voorkomen van nieuwe instroom in de maatschappelijke opvang (en andere vormen van dakloosheid) is effectiever (in beleid en kosten) dan het achteraf toewijzen op basis van urgentie nadat iemand toegang heeft gekregen tot de maatschappelijke opvang in het kader van de Wmo. Ga als gemeente met de woningcorporatie in gesprek om te gaan voor het preventief toewijzen van woningen. Ga vervolgens in gesprek met zorgaanbieders om de begeleiding daarop in te richten (flexibeler, waar nodig intensiever).
 - b. **(Gemeenten en woningcorporaties): Grijp de kans om naar aanleiding van de Wet versterking regie volkshuisvesting dreigend dakloze mensen urgentie te geven.** Alhoewel het nieuwe wetsvoorstel niet geheel is uitgelijnd met het principe van Wonen Eerst, biedt het daaruit volgende proces voor gemeenten en woningcorporaties wel de gelegenheid om in de regio nieuwe (prestatie)afspraken te maken over welke groepen aanvullend urgentie moeten krijgen in de toedeling van sociale huurwoningen. Zorg ervoor dat in de huisvestingsverordening en urgentieregeling afspraken worden gemaakt en experimenteerruimte wordt ingebouwd om dit mogelijk te maken. Met een andere verdeling/toedeling van woningen kan een belangrijk deel van het probleem van mensen die dakloos worden, worden opgelost.
 - c. **(Gemeenten, woningcorporaties en zorgaanbieders): Werk aan passende woonoplossingen voor meerdere doelgroepen.** De diversiteit binnen de doelgroep van (dreigend) dak- en thuisloze mensen is groot en een substantieel deel voldoet niet aan het stereotype beeld (stigma) dat heerste en nog wel heerst met betrekking tot de doelgroep. Er zijn verschillende typen woonoplossingen nodig. Zo zijn er voor bepaalde mensen die vaak langdurig of herhaaldelijk dakloos zijn en meerdere complexe problemen hebben, soms andere woonvormen (zoals Skaeve Huse en Housing First) met bijbehorende intensieve zorg en begeleiding nodig. Maak hierbij gebruik van de goede ervaringen die hier in de afgelopen jaren in zijn opgedaan. Streef hierbij zoveel mogelijk naar structurele oplossingen in lijn met Wonen Eerst, maar zorg in de tussentijd ook voor andere oplossingen die gericht zijn op woonruimte delen (hospitaverhuur, Onder de Pannen, Kamers met Aandacht, et cetera). Kijk ook naar mogelijkheden op de particuliere woningmarkt, bijvoorbeeld met de inzet van een 'woon-

zorgmakelaar'. Zet bovendien acties op het voorkomen en/of beter benutten van leegstand, woningsplitsen en woningdelen, anti-kraakverhuur, et cetera.

- d. **Maak echt werk van preventie** door het realiseren van een breed preventief loket (meer dan de centrale toegang voor de maatschappelijke opvang), waar alle dreigend dakloze mensen terecht kunnen met vragen op alle leefgebieden. Zorg ook dat instanties die vroegtijdig kunnen signaleren achter de voordeur de signalen ook ergens kunnen samenbrengen. Zorg als gemeente dat er in ieder geval voor dreigend dakloze mensen maatwerk wordt toegepast in de inkomensondersteuning. De mogelijkheden in de wet- en regelgeving zijn hiervoor al beschikbaar en komen er nog meer (Participatiewet in Balans). Dat de baten in een ander domein vallen, mag op het niveau van de gemeente geen belemmerend argument meer zijn om geen maatwerk toe te passen. Zorg ten slotte als gemeente ook dat de basisvoorwaarden (waaronder het verstrekken van een briefadres) op orde zijn.
10. **(Alle partijen in de regio): Betrek ervaringskennis in het vormgeven en uitvoeren van de aanpak van dakloosheid.** We merken dat ervaringskennis op momenten wordt betrokken in de planvorming in de regio. Het is belangrijk deze ervaringskennis meer en blijvend te benutten. Dat helpt om de breedte en variatie in de groep van mensen die te maken krijgt met (dreigende) dakloosheid scherp voor ogen te houden en gekozen oplossingsrichtingen beter vorm te geven.

4.7 Ten slotte

We realiseren ons dat de conclusies kritisch zijn en de aanbevelingen nieuwe energie vragen. We hebben ervoor willen waken het soms te rooskleurige beeld over te nemen dat betrokken partijen over hun eigen handelen of eigen achterban geneigd zijn te geven. We vinden het belangrijk om juist de goede voorbeelden en hoopvolle elementen uit de voortgang van het NAD ook voldoende naar voren te brengen. Tegelijkertijd moeten we realistisch zijn over wat er nodig is om te komen tot een echte systeemverandering. De beweging komt net op gang, dus ga als betrokken partijen vooral ook door met de goede dingen die jullie doen. We hopen dat dit rapport juist een extra aanmoediging is om door te gaan om dakloosheid fors en structureel terug te dringen.

A. Onderzoeksaanpak

In deze bijlage beschrijven we gedetailleerd per onderzoeksactiviteit (zoals beschreven in paragraaf 1.3) hoe we ons onderzoek hebben vormgegeven. Daarnaast beschrijven we, wanneer relevant, welke respons dit heeft opgeleverd.

A.1 Deskresearch

Om een goed en volledig beeld te krijgen van het NAD bestudeerden we de **voortgangs- en relevante kamerbrieven** die raakten aan het onderzoek. Ook analyseerden we andere beleidsprogramma's vanuit de overheid die raken aan het NAD. Daarnaast bekeken we verschillende **documenten rondom de subsidies en opdrachten** voor de ondersteuningsstructuur bij het NAD om een overzicht te krijgen van de verschillende partijen die geld krijgen om een deel van de ondersteuning in te richten. Bovendien bestudeerden we 37 **regionale actieplannen** om verder uit te diepen welke beleidskeuzes de regio's maken in hun aanpak dakloosheid en in hoeverre dit in lijn is met het NAD. Als basis hiervoor namen we de analyse van het dashboard. Onderstaande tabel geeft weer hoeveel regionale actieplannen er zijn. We hebben de actieplannen geanalyseerd die in januari 2025 beschikbaar waren. In de tussentijd kan het zijn dat nieuwe actieplannen beschikbaar zijn gekomen die niet mee zijn genomen.

Aantal regio's	Ja	Nee
Met regionaal actieplan dakloosheid	37 ⁷⁸	7
Regionaal actieplan is vastgesteld door college	27	10

Tabel 6. Overzicht aantal regionale actieplannen (Bron: Dashboard)

A.2 Klankbordgroep

Voor het onderzoek hebben we een klankbordgroep samengesteld met relevante betrokken partijen. Deze klankbordgroep hebben we tijdens het onderzoek vijf keer ingezet als onderzoeksinstrument. Zij keken mee op de verschillende onderzoeksactiviteiten en brachten vanuit hun eigen achtergrond input voor het onderzoek. Naast het meelezen op de rapportages, droegen zij ook bij aan de analyse van de bevindingen in het onderzoek. De klankbordgroep bestond uit zeventien verschillende partijen, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.

- Sterk uit Armoede;
- HVO Querido;
- De vernieuwde stad;
- Hogeschool Utrecht dakloosheid;
- Hogeschool van Amsterdam armoede/ schulden;
- Housing First Nederland;
- Ministerie van VWS;
- Ministerie van SZW;

⁷⁸ Het dashboard geeft aan dat 38 regio's een regionaal actieplan hebben waardoor het totaal op 45 MO-BW-regio's komt. Dit komt doordat vanaf 2026 de MO-BW-regio Maastricht-Heuvelland opgesplitst wordt in Maastricht en de Westelijke Mijnstreek. Wij rekenen deze twee regio's in dit rapport nog tot een regio.

-
- i. Ministerie van VRO;
 - j. Jongerenpanel de Derde Kamer;
 - k. VNG;
 - l. Gemeente Den Bosch;
 - m. Aedes;
 - n. Valente;
 - o. DakloosheidVoorbij!;
 - p. Nederlandse GGZ;
 - q. Erik Dannenberg (expert landelijk systeem en onafhankelijk voorzitter).

A.3 Uitvraagformat en verdiepende gesprekken

Onder de 44 regio's hebben we een uitvraagformat uitgezet. Via het uitvraagformat haalden we een landelijk beeld op van de stand van zaken van de voortgang van het NAD. In het uitvraagformat kwamen de volgende thema's aan bod:

- a. Vragen over de aan- of afwezigheid van Wonen Eerst;
- b. Vragen over het voorkomen van dakloosheid;
- c. Vragen over de ervaringen met de ondersteuning, monitoring en sturing van het Rijk op het NAD;
- d. Open vragen over knelpunten en good practices van activiteiten binnen de zes actielijnen van het NAD.

In totaal **vulden 38 regio's het uitvraagformat in**. Dit zijn 29 centrumgemeenten en negen regiogemeenten. 23 gemeenten beantwoorden alle vragen, vijftien maar een deel. Voor het onderzoek hebben we ook de onvolledige respons meegenomen. Hierdoor verschilt het per vraag hoeveel respondenten de vraag in totaal beantwoorden.

Vervolgens hielden we met **twalf regio's verdiepende gesprekken** naar aanleiding van hun respons. In deze interviews stelden we algemene vragen over hun ervaringen met het NAD en hoe zij de aanpak dakloosheid in hun regio hadden ingericht. Daarnaast bespraken we hun antwoorden en zoomden we dieper in op goede voorbeelden vanuit hun regio.

A.4 Gesprekken met partijen die landelijk bezig zijn met het NAD

We hielden **tien gesprekken met partijen die op een landelijk niveau bezig zijn** met het bevorderen van de paradigmashift. Dit waren voornamelijk partijen die ook onderdeel zijn van de ondersteuningsstructuur. We spraken Valente, Aedes, de VNG, Housing First Nederland, de Vernieuwde Stad, de Preventie Alliantie, een individuele straatdokter in Rotterdam, het Straatconsulaat en de coördinator van de regioadviseurs van Platform Sociaal Domein. Deze gesprekken gaven ons meer informatie over de totstandkoming van het plan en de huidige stand van zaken. De gesprekken met de Preventie Alliantie, Valente, Aedes, de VNG en Platform Sociaal Domein brachten de resultaten en effecten van de ondersteuningsstructuur in beeld.

A.5 Interviews en een focusgroep met de verschillende ministeries

We hielden zeven **diepte-interviews met beleidsmedewerkers van VWS, SZW en VRO** om de landelijke samenwerkingsstructuur en stand van zaken van de acties op rijksniveau (onder andere de ondersteuningsstructuur opzetten) in beeld te krijgen rondom het NAD. Ook organiseerden we een focusgroep met drie directeurs/afdelingshoofden van VWS, SZW en VRO om de bevindingen op rijksniveau te toetsen en aan te scherpen.

A.6 Werkateliers

Tot slot organiseerden we drie werkateliers met een aantal regio's. Elk werkatelier stond in het teken van een bepaald thema. De thema's waren: het inrichten van een regionaal team om als centrum- en regiogemeenten samen de paradigmashift te realiseren, het organiseren van Wonen Eerst door verschillende woonoplossingen in de regio op te zetten en het inzetten van preventie om dakloosheid te voorkomen. In de bijeenkomsten stond een goed voorbeeld centraal dat werd toegelicht door de regio van het goede voorbeeld. Vervolgens gingen de andere regio's zelf aan de slag om dat voorbeeld te vertalen naar hun eigen regio en concrete plannen te maken om dit te realiseren.

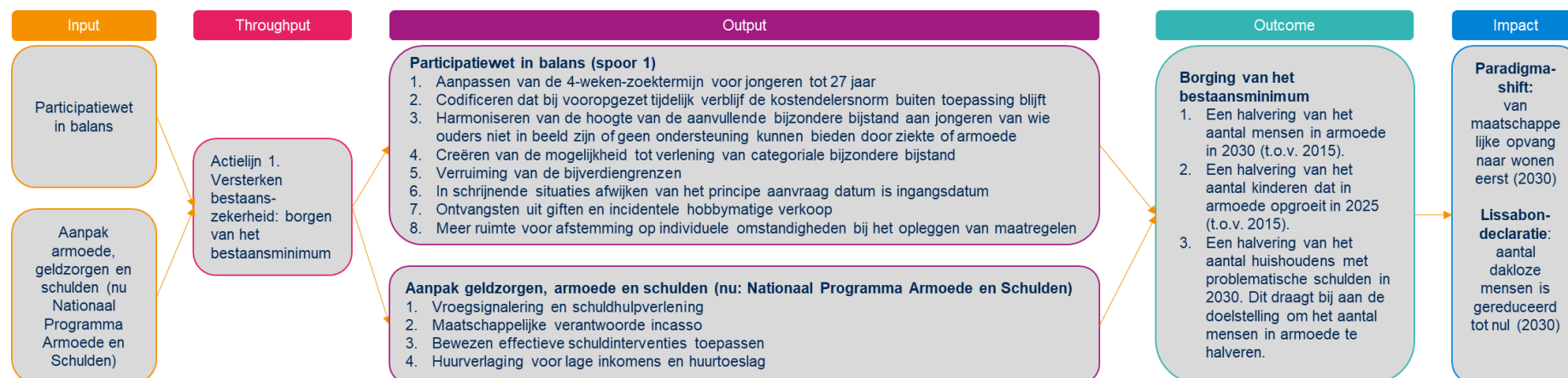
Ook sloten we aan bij een bijeenkomst van de Vernieuwde Stad over het aanpakken van jongerendakloosheid via Wonen Eerst en een bijeenkomst van Valente over het organiseren van contracten op eigen naam.

B. Uitwerking beleidstheorie

In deze bijlage gaan we in op de beleidstheorie achter het NAD. We doen dit per actielijn en beschrijven de verschillende acties, beoogde resultaten (output) en doelen (outcome) met de bijbehorende tijdlijn. Onder de beleidstheorieën beschrijven we de voortgang op de verschillende acties die vanuit het NAD moeten worden opgepakt. Acties die vanuit andere programma's lopen, nemen we niet mee in de tabel. We geven de voortgang van de acties een score: groen betekent 'verloopt volgens schema', oranje 'bereiken van de outcome staat onder druk' en rood 'loopt achter op schema'. We lichten deze score vervolgens toe.

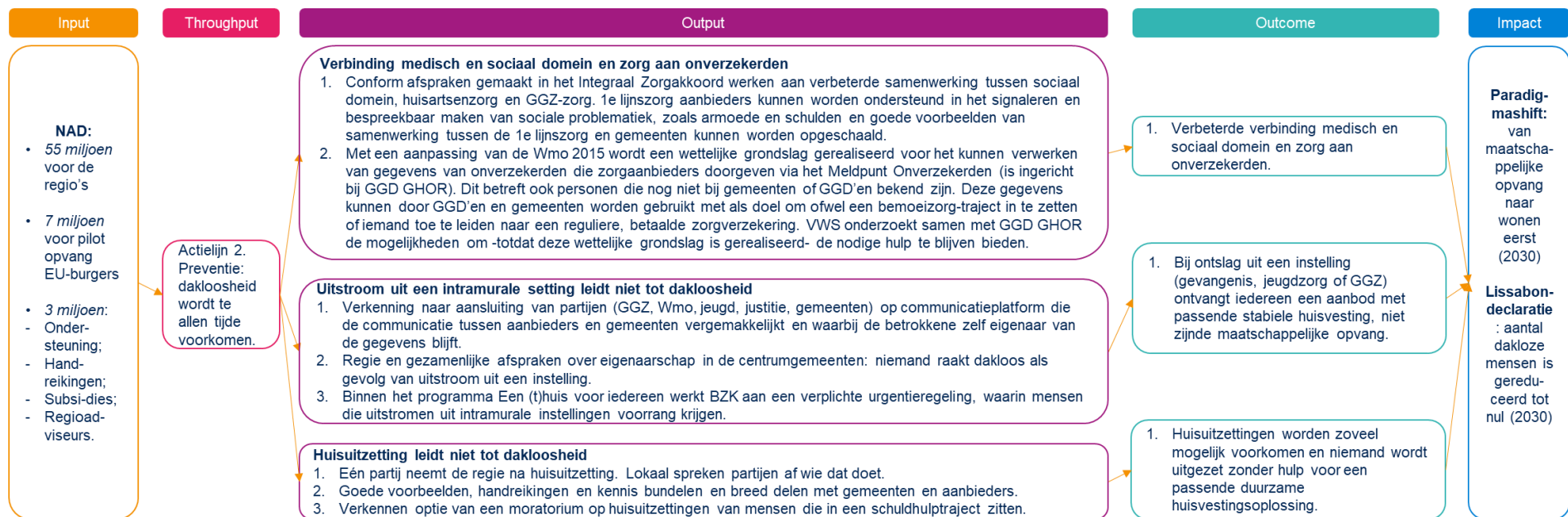
B.1 Actielijn 1: Versterken bestaanszekerheid

Actielijn 1 van het NAD bestaat uit acties, resultaten en doelen vanuit twee programma's bij SZW. Het Nationaal Programma Armoede en Schulden en het Participatiewet in balans traject. We gaan daarom niet dieper in op de voortgang van deze acties.



B.2 Actielijn 2: Voorkomen van dakloosheid





Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
Landelijke campagne(s) over bespreekbaar maken psychosociale problematiek: haakjes naar dakloosheid en inclusie (aanhaken bij Hey ben je oké? en Eenzaamheid of Mentaal gezond).	2023-2030	Positievare beeldvorming en bewustwording over dakloosheid in de maatschappij in den brede; minder weerstand/minder NIMBY-effect.	2028	Hier is geen actie op ondernomen.
		Niemand wordt gediscrimineerd vanwege zijn dakloosheidsstatus.	2030	
Aanpassen beeldbanken landelijke journalistiek en Rijksoverheidspagina's met foto's die voldoen aan de huidige realiteit en diversiteit van mensen die te maken hebben met dakloosheid.	2023	Er worden realistischere foto's gebruikt in de media en in Rijkscommunicatie.	2025	Het Beelddepot, Straat Consulaat en Kansfonds hebben een beeldbank opgezet met realistische foto's van dak- en thuisloze mensen. ⁷⁹ In communicatie vanuit de Rijksoverheid worden deze beelden gebruikt.

⁷⁹ [Beelddepot \(z.d.\) Het Beelddepot.](#)

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
				In de brede samenleving, waaronder de media, komen stereotype beelden van dakloosheid nog veelvuldig voor. ⁸⁰ De beelden van het Beelddepot komen volgens respondenten wel steeds vaker in de media voorbij.
(Door)ontwikkelen en verspreiden toolkit met handvatten voor professionals om stigma in de buurt bespreekbaar te maken.	2023-2024	Positieve beeldvorming en bewustwording over dakloosheid in de maatschappij in den brede; minder weerstand/minder NIMBY-effect. Niemand wordt gediscrimineerd vanwege zijn dakloosheidsstatus.	2028 2030	In opdracht van de VNG is een toolkit ontwikkeld, bedoeld om in te zetten om beeldvorming bespreekbaar te maken. ⁸¹ De toolkit bevat onder andere do's en don'ts voor beeldmakers bij het fotograferen van dakloosheid, een podcast en een serie van zes cartoons die gebruikt kan worden tijdens bijvoorbeeld werksessies.
Onderzoek naar wet- en regelgeving die bijdraagt aan stigma van (dreigend) dakloze mensen.	2024	Positieve beeldvorming en bewustwording over dakloosheid in de maatschappij in den brede; minder weerstand/minder NIMBY-effect. Niemand wordt gediscrimineerd vanwege zijn dakloosheidsstatus.	2028 2030	De Radboud Law Clinic heeft in opdracht van het Straat Consulaat onderzoek uitgevoerd naar stigmatisering en criminalisering van dakloosheid door regelgeving en beleid. ⁸²
Rijksoverheid zorgt voor betere communicatie en informatie die landelijk beschikbaar moet zijn op één logische vindbare plek.	2023-2025	Het op orde hebben van vindbare informatievoorziening door Rijk en gemeenten zodat inwoners de weg vinden op: gezondheid & zorg, wonen, inkomen en hulp bij financiën/schulden, werk, opleiding, relaties, alsmede de rechten en plichten van mensen en de voor hen beschikbare hulp.	2026	Op de website Regelhulp kunnen verschillende doelgroepen zorg of voorzieningen op verschillende thema's vinden en bekijken hoe de hulp te regelen en wie kan helpen. ⁸³ Het zoeken van de juiste informatie op de website is ingewikkeld.
Stimuleren dat gemeenten digitaal en fysiek informatievoorziening op orde krijgen m.b.t. de vijf leefgebieden, rechten en plichten en regelzaken.	2023-2025	Het op orde hebben van vindbare informatievoorziening door Rijk en gemeenten zodat inwoners de weg vinden op: gezondheid & zorg, wonen, inkomen en hulp bij	2026	50-75% van de gemeenten heeft volgens de PreventieAlliantie een gemeentelijk loket voor inwoners voor informatie en advies over hulp krijgen en dakloosheid voorkomen. ⁸⁴

⁸⁰ [Beelden | ANP Foto \(z.d.\)](#).

⁸¹ [Vereniging van Nederlandse Gemeenten \(2025\). Communicatietoolkit beeldvorming dakloosheid beschikbaar](#).

⁸² [Radboud Law Clinic voor Straat Consulaat \(2024\). Stigmatisering en criminalisering van dakloosheid door regelgeving en beleid. <https://www.straatconsulaat.nl/wp-content/uploads/2024/12/Stigmatisering-en-criminalisering-van-dakloosheid-door-regelgeving-en-beleid-.pdf>](#)

⁸³ [Home | Regelhulp - Ministerie van VWS \(z.d.\)](#).

⁸⁴ [Impuls Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg & PreventieAlliantie \(z.d.\). Preventiescanner Dakloosheid](#).

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
		financiën/schulden, werk, opleiding, relaties, alsmede de rechten en plichten van mensen en de voor hen beschikbare hulp.		In veel gemeenten zijn er inlooppunten met vrijwilligers die mensen kunnen helpen bij financiële vragen. Landelijk zijn dit zo'n 170 inlooppunten.⁸⁵ Het ministerie van SZW heeft hiervoor subsidie verstrekt van 2023-2025. Vergelijkbare inlooppunten voor (dreigend) dak- en thuisloze mensen met informatievoorziening en ondersteuning op de vijf leefgebieden zijn er nog niet in dezelfde mate.
Inventariseren en verspreiden best practices van op de doelgroep toegesneden informatievoorziening.	2023-2024	Het op orde hebben van vindbare informatievoorziening door Rijk en gemeenten zodat inwoners de weg vinden op: gezondheid & zorg, wonen, inkomen en hulp bij financiën/schulden, werk, opleiding, relaties, alsmede de rechten en plichten van mensen en de voor hen beschikbare hulp.	2026	Het aantal gedeelde goede voorbeelden is nog beperkt. De manier waarop de goede voorbeelden uiteen worden gezet maakt weinig duidelijk hoe andere regio's dit ook kunnen toepassen.
Stimuleren dat bij gemeenten, op scholen en bij aanbieders jeugdzorg informatieaanbod beschikbaar is over volwassen worden en de vijf leefgebieden, rechten en plichten.	2023-2025	Het op orde hebben van vindbare informatievoorziening door Rijk en gemeenten zodat inwoners de weg vinden op: gezondheid & zorg, wonen, inkomen en hulp bij financiën/schulden, werk, opleiding, relaties, alsmede de rechten en plichten van mensen en de voor hen beschikbare hulp.	2026	Platform Sociaal Domein biedt informatie over een integrale aanpak voor jongeren in een kwetsbare positie.⁸⁶ Op sommige leefgebieden worden voorbeelden gegeven hoe dit in te richten, maar hoe tot een integrale aanpak te komen is nog weinig concreet uitgewerkt. In 2024 en 2025 konden scholen subsidie aanvragen om financiële educatie in hun lespakket te integreren.⁸⁷ Deze subsidieregelingen heeft het ministerie van SZW beschikbaar gesteld in het kader van het Nationaal Programma Armoede en Schulden. Daarnaast is er een scala aan initiatieven om schulden onder jongeren tegen te

⁸⁵ [Samen Erop Vooruit \(z.d.\)](#). Samen mensen helpen die het moeilijk hebben.

⁸⁶ [Platform Sociaal Domein \(z.d.\)](#). Integrale aanpak voor jongeren in een kwetsbare positie.

⁸⁷ Zie [Financiële educatie primair onderwijs | Uitvoering Van Beleid \(z.d.\)](#), en [Financiële educatie voortgezet onderwijs | Uitvoering Van Beleid \(z.d.\)](#).

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
				gaan. ⁸⁸ Vergelijkbare initiatieven gericht op alle vijf de leefgebieden is er niet in dezelfde mate.
Verzamelen, bundelen en breed delen van goede voorbeelden van samenwerking tussen woningcorporaties, hulpverlening en sociale basis in de wijk.	2023-2024	Verbeterde rechtsbescherming van mensen met een laag inkomen die te maken hebben met (dreigende) dakloosheid. Corporaties, wijkteams, zorgaanbieders en gemeentelijke diensten werken nauw samen in wijken in toewijzing, begeleiding en toegang zodat inwoners niet uit- of terugvallen en dakloos raken.	2028 2030	Het aantal gedeelde goede voorbeelden is nog beperkt. De manier waarop de goede voorbeelden uiteen worden gezet maakt weinig duidelijk hoe andere regio's dit ook kunnen toepassen.
Inventariseren en verspreiden best practices van op de doelgroep toegesneden onafhankelijke clientondersteuning.	2023	Verbeterde rechtsbescherming van mensen met een laag inkomen die te maken hebben met (dreigende) dakloosheid. Corporaties, wijkteams, zorgaanbieders en gemeentelijke diensten werken nauw samen in wijken in toewijzing, begeleiding en toegang zodat inwoners niet uit- of terugvallen en dakloos raken.	2028 2030	Het aantal gedeelde goede voorbeelden is nog beperkt. De manier waarop de goede voorbeelden uiteen worden gezet maakt weinig duidelijk hoe andere regio's dit ook kunnen toepassen.
Stimuleren jongerenwerk i.s.m. ervaringsdeskundigen op scholen, signaleren en kunnen doorzetten naar sociale wijkteams.	2023-2025	Verbeterde rechtsbescherming van mensen met een laag inkomen die te maken hebben met (dreigende) dakloosheid. Corporaties, wijkteams, zorgaanbieders en gemeentelijke diensten werken nauw samen in wijken in toewijzing, begeleiding en toegang zodat inwoners niet uit- of terugvallen en dakloos raken.	2028 2030	Hier is geen actie op ondernomen.
In de bouw- en bestemmingsplannen in wijken ruimte maken voor buurtontmoetingsplekken en laagdrempelige herstel (inloop)plekken/centra/academies integreren.	2023-2030	Verbeterde rechtsbescherming van mensen met een laag inkomen die te maken hebben met (dreigende) dakloosheid. Corporaties, wijkteams, zorgaanbieders en gemeentelijke diensten werken nauw samen in	2028 2030	Hier is geen actie op ondernomen.

⁸⁸ Bijvoorbeeld gemeenten die het Jongerenperspectieffonds aanbieden, websites zoals Nibud en Geldfit, de lessenreeks 'Hoe word je rijk'.

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
		wijken in toewijzing, begeleiding en toegang zodat inwoners niet uit- of terugvallen en dakloos raken.		
In samenwerking met J&V wordt verkend hoe voor (dreigend) dakloze mensen de rechtsbescherming en laagdrempelige sociaaljuridische dienstverlening versterkt kan worden.	2024-2026	Verbeterde rechtsbescherming van mensen met een laag inkomen die te maken hebben met (dreigende) dakloosheid. Corporaties, wijkteams, zorgaanbieders en gemeentelijke diensten werken nauw samen in wijken in toewijzing, begeleiding en toegang zodat inwoners niet uit- of terugvallen en dakloos raken.	2028 2030	Dit gebeurt vanuit de Werkagenda aansluiting forensische-reguliere zorg. JenV werkt aan versterking van sociaal-juridische hulp, zoals sociaal raadslieden en het Juridisch Loket. In het tweede kwartaal van 2026 volgt daarnaast een onderzoek waarin verkend wordt hoe de inzet van onafhankelijke cliëntondersteuning verbreed kan worden.
Stimuleren van het organiseren en delen van goede voorbeelden van sociaal beheerders in de wijk, herstel- en respijtoorzieningen, inclusief lotgenotencontact, werken met vrijwilligers en ervaringsdeskundigen.	2023-2025	Mensen zijn eerder in beeld, krijgen eerder de hulp die zij nodig hebben, zaken zijn nog veel beter oplosbaar en terugval kan worden voorkomen.	2027	Het aantal gedeelde goede voorbeelden is nog beperkt. De manier waarop de goede voorbeelden uiteen worden gezet maakt weinig duidelijk hoe andere regio's dit ook kunnen toepassen.
Verkennen op welke wijze gemeenten en regio's invulling geven aan bemoeizorg en wat hier eventueel aanvullend nodig is ter verbetering.	2023-2025	Mensen zijn eerder in beeld, krijgen eerder de hulp die zij nodig hebben, zaken zijn nog veel beter oplosbaar en terugval kan worden voorkomen.	2027	Volgens het dashboard voorzien 43 regio's in een vroegaanpak bij twee of meer maanden betalingsachterstand van huur. Alle regio's voorzien "in bemoeizorg of andere vormen van zeer intensieve outreach om proactief 'achter de voordeur' contact te krijgen met zeer moeilijk bereikbare inwoners waarover ernstige zorgen bestaan".
Met een aanpassing van de Wmo 2015 wordt een wettelijke grondslag gerealiseerd voor het kunnen verwerken van gegevens van onverzekerden die zorgaanbieders doorgeven via het Meldpunt Onverzekerden (is ingericht bij GGD GHOR). Dit betreft ook personen die nog niet bij gemeenten of GGD'en bekend zijn. Deze gegevens kunnen door GGD'en en gemeenten worden gebruikt met als doel om ofwel een bemoeizorg-traject in te zetten of iemand toe te leiden naar een reguliere, betaalde	2025	Verbeterde verbinding medisch en sociaal domein en zorg aan onverzekerden.	2027	De Verzamelwet gegevensverwerking voorziet in een wettelijke grondslag om gegevens van onverzekerden te kunnen delen. Het wetsvoorstel is in behandeling bij de Tweede Kamer. ⁸⁹ Naar verwachting treedt het in 2026 in werking. In december 2024 gaf minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Fleur Agema aan te willen verkennen hoe gemeenten intensiever kunnen inzetten op het zorgen dat

⁸⁹ [Eerste Kamer der Staten-Generaal \(2024\). Verzamelwet gegevensverwerking VWS II.b \(36.621\).](#)

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
zorgverzekering. VWS onderzoekt samen met GGD GHOR de mogelijkheden om - totdat deze wettelijke grondslag is gerealiseerd- de nodige hulp te blijven bieden.				onverzekerden toch verzekerd worden. ⁹⁰ Zij vindt de nieuwe grondslag hiertoe 'behulpzaam'. Er lijkt nog geen tijdelijke oplossing te zijn.
Verkenning naar aansluiting van partijen (GGZ, Wmo, jeugd, justitie, gemeenten) op communicatieplatform die de communicatie tussen aanbieders en gemeenten vergemakkelijkt en waarbij de betrokkene zelf eigenaar van de gegevens blijft.	2023	Bij ontslag uit een instelling (gevangenis, jeugdzorg of GGZ) ontvangt iedereen een aanbod met passende stabiele huisvesting, niet zijnde maatschappelijke opvang.	2030	Platform Sociaal Domein heeft een handreiking Gegevensdeling in sociaal, zorg- en veiligheidsdomein ontwikkeld. Hierin wordt met name voor beleidsadviseurs, juristen en privacy-officers van ketenpartners uiteengezet hoe een gecoördineerde aanpak te realiseren, met inachtneming van de privacy van de burger. ⁹¹ Er is geen zicht op of het communicatieplatform al is ontwikkeld.
Regie en gezamenlijke afspraken over eigenaarschap in de centrumgemeenten: niemand raakt dakloos als gevolg van uitstroom uit een instelling.	2024	Bij ontslag uit een instelling (gevangenis, jeugdzorg of GGZ) ontvangt iedereen een aanbod met passende stabiele huisvesting, niet zijnde maatschappelijke opvang.	2030	De Landelijke aanpak 16-27 van het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd (OZJ) ondersteunt gemeenten en regio's bij het voorkomen van dakloosheid na uitstroom uit een residentiële jeugdzorginstelling. ⁹² Volgens het dashboard werken 39 regio's aan het tegengaan van dakloosheid na vertrek uit een verblijfsinstelling door afspraken tussen gemeenten en verblijfsinstellingen. Of er wordt gewerkt aan het voorkomen van dakloosheid bij uitstroom uit een specifieke verblijfsinstelling, verschilt per gemeente. Het overgrote deel van de gemeenten let hierop bij uitstroom uit de 24-uurs opvang, detentie, beschermd wonen en de vrouwenopvang. 27 regio's nemen ook uitstroom uit de Ggz hierin mee.

⁹⁰ [Ministerie van VWS \(2024\). Brief aan Parlement - Bezuiniging subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden.](#)

⁹¹ [Platform Sociaal Domein \(2023\). Gegevensdeling in sociaal, zorg- en veiligheidsdomein.](#)

⁹² [Voor Jeugd en Gezin \(z.d.\). Landelijke aanpak 16-27.](#)

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
				In verschillende zorgkantorregio's worden er gedurende het komende jaar pilots Dakloosheid Wlz-GGz uitgevoerd, gericht op "het verbeteren van de toeleiding naar passende woonzorg voor mensen met een Wlz-indicatie die dakloos zijn of dreigen te worden". ⁹³
Eén partij neemt de regie na huisuitzetting. Lokaal spreken partijen af wie dat doet.	2023	Huisuitzettingen worden zoveel mogelijk voorkomen en niemand wordt uitgezet zonder hulp voor een passende duurzame huisvestingsoplossing.	2030	14 regio's noemen in hun regionale plannen dat zij willen werken aan het voorkomen van huisuitzettingen. In het uitvraagformat komt naar voren dat weinig respondenten (veelal beleidsmedewerkers sociaal domein) zicht hebben op het aantal keer dat uithuiszetting heeft plaatsgevonden. Vijf regio's geven expliciet aan dat zij afspraken hebben met woningcorporaties en/of begeleiding/maatwerk aanbieden rondom huurachterstanden. Volgens het dashboard werken 37 regio's actief aan het tegengaan van dakloosheid na een huisuitzetting. Dit betekent dat zij afspraken hebben tussen gemeente en ketenpartners over regie en verantwoordelijkheid rondom herhuisvestingsoplossingen.
Goede voorbeelden, handreikingen en kennis bundelen en breed delen met gemeenten en aanbieders.	2023	Huisuitzettingen worden zoveel mogelijk voorkomen en niemand wordt uitgezet zonder hulp voor een passende duurzame huisvestingsoplossing.	2030	Op de website Eerst een thuis zijn verschillende voorbeelden en ervaringen te vinden.⁹⁴ Ook op de LinkedIn-pagina Eerst een Thuis NL wordt informatie en informatiesessies gedeeld.⁹⁵ De PreventieAlliantie helpt gemeenten om hun preventie te verbeteren door onder andere de Preventiescanner, een Gids Voorzorg: "Voor

⁹³ [Vereniging van Nederlandse Gemeenten \(2025\). Start pilots Dakloosheid Wlz-GGz.](#)

⁹⁴ [Eerst een thuis \(z.d.\). Voorbeelden en ervaringen.](#)

⁹⁵ <https://www.linkedin.com/company/iedereenondereendak/>.

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
				behoud van een thuis" en een bijlage met informatie, interventies en praktijkvoorbeelden bij preventie van dakloosheid.⁹⁶ Goede voorbeelden worden mondjesmaat verzameld. Delen gebeurt niet altijd op zo'n manier dat ze tot actie aansporen of helpen het beleid anders in te richten.
Verkennen optie van een moratorium op huisuitzettingen van mensen die in een schuldhulptraject zitten.	2023	Huisuitzettingen worden zoveel mogelijk voorkomen en niemand wordt uitgezet zonder hulp voor een passende duurzame huisvestingsoplossing.	2030	In een kamerbrief uit december 2022 geeft de minister van VRO aan dat een moratorium in juridische zin niet nodig is omdat afspraken tussen betrokken partijen voldoende zijn om huisuitzettingen als gevolg van schulden te voorkomen.⁹⁷ Het breed moratorium is in 2023 geëvalueerd in opdracht van het ministerie van SZW.⁹⁸ Dit moratorium zorgt ervoor dat gemeenten kunnen verzoeken om incassoactiviteiten tijdelijk stop te zetten. Het kabinet geeft in de beleidsreactie op evaluatie aan dat er noodzaak is voor een eenvoudig inzetbaar instrument om incassoactiviteiten tijdelijk mee te kunnen pauzeren. Momenteel wordt ingezet dat alle gemeenten eind 2026 gebruik (kunnen) maken van een landelijke pauzeknop die moet zorgen voor schuldenrust.⁹⁹

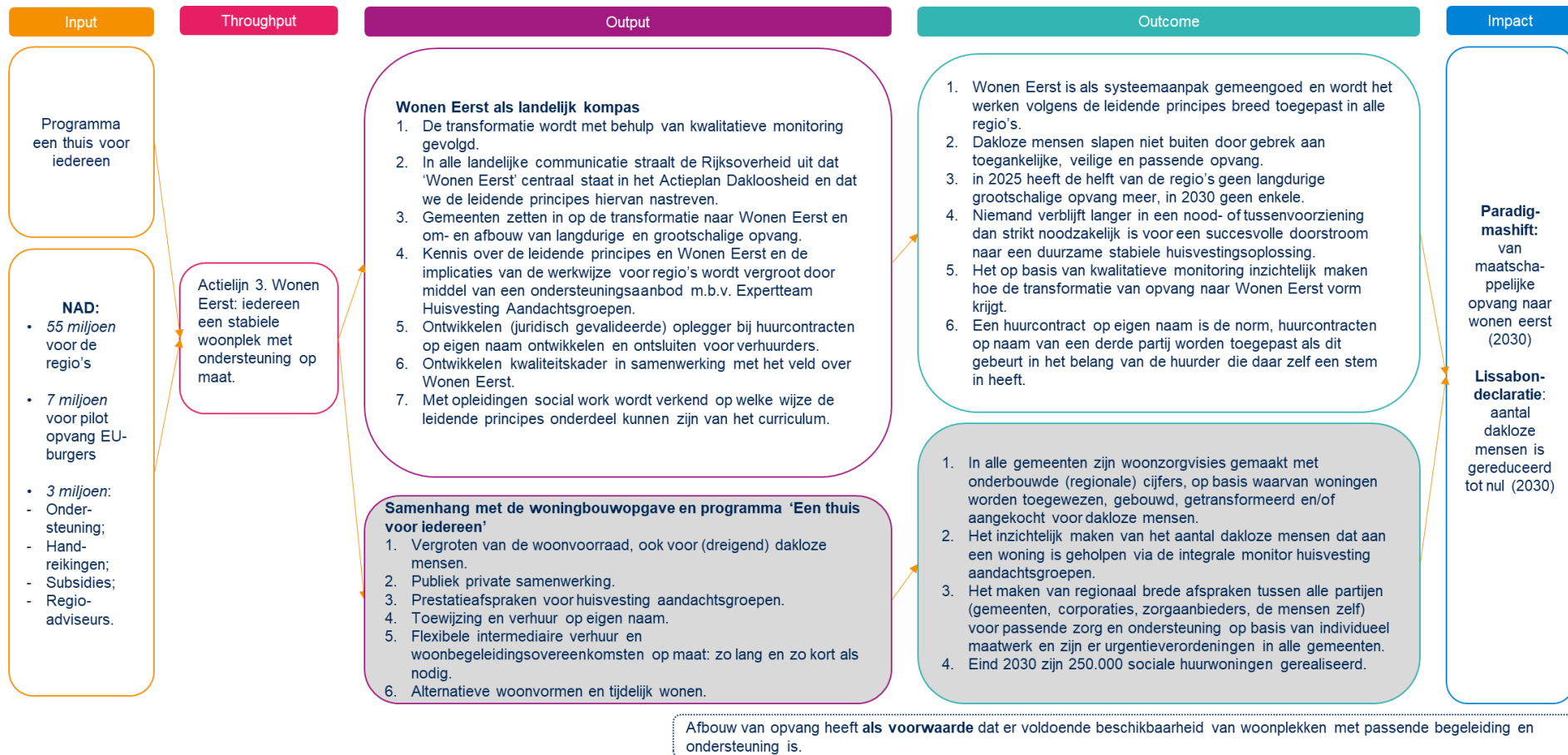
⁹⁶ [Impuls Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg \(z.d.\). Handreiking en tips.](#)

⁹⁷ [Tweede Kamer \(2022\). Kamerstuk 32 847, nr. 987.](#)

⁹⁸ [Bureau Bartels \(2023\). Evaluatie breed moratorium.](#)

⁹⁹ [Eerste voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden \(2023\).](#)

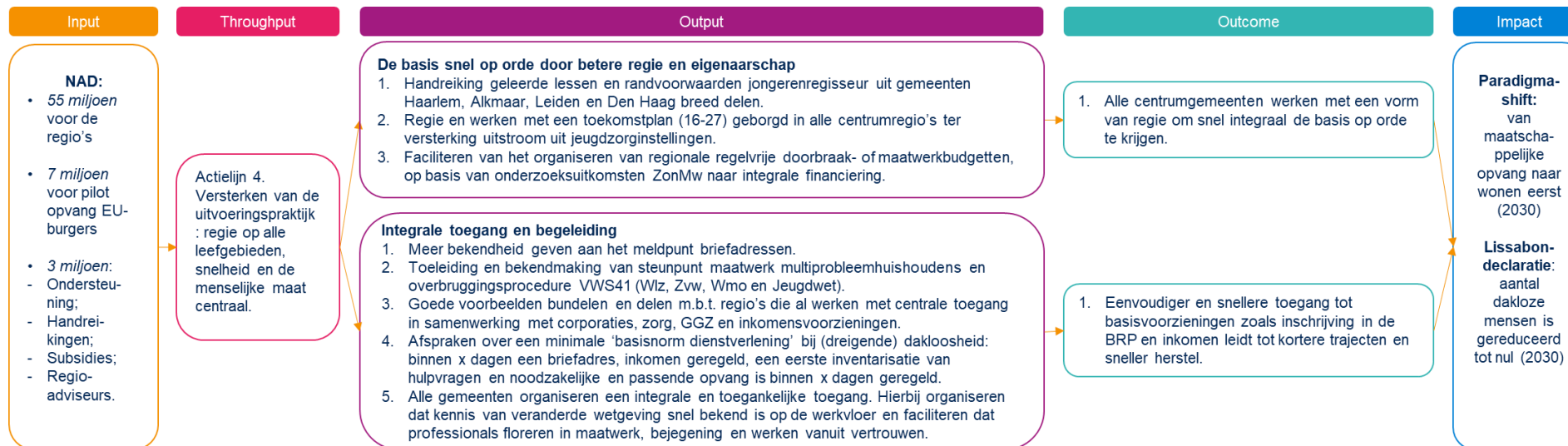
B.3 Actielijn 3: Wonen Eerst



Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
De transformatie wordt met behulp van kwalitatieve monitoring gevolgd.	2023-2030	Kwalitatieve monitoring maakt inzichtelijk hoe de transformatie van opvang naar wonen eerst vorm krijgt.	2026	Dashboard is ontwikkeld en wordt ingevuld door regioadviseurs. Het dashboard bevat veel informatie. Deze wordt echter niet op de meest inzichtelijke manier weergegeven. Regio's gebruiken het dashboard zeer beperkt en geven aan dat het aanleveren van de nodige informatie tijdsintensief is.
In alle landelijke communicatie straalt de Rijksoverheid uit dat 'Wonen Eerst' centraal staat in het Actieplan Dakloosheid en dat we de leidende principes hiervan nastreven.	2023-2030	Wonen Eerst als systeemaanpak gemeengoed: het werken volgens de leidende principes breed toegepast in alle regio's.	2030	'Wonen Eerst' is als term en concept goed bekend door heel Nederland. Van de 37 regio's met een regionaal plan dakloosheid benoemen 27 regio's 'Wonen Eerst' expliciet in hun actieplan. De bekendheid van het concept 'Wonen Eerst' zien we in de praktijk terug in een veelheid aan projecten en pilots in de regio's rondom dit thema. Regio's geven, in het uitvraagformat, maar ook in de interviews aan dat een aantal belemmeringen het lastig maakt om 'Wonen Eerst' (structureel) te implementeren. Tot slot heerst soms ook spraakverwarring over de concepten 'Wonen Eerst' en 'Housing First'. Zowel in de regionale plannen als in de interviews en de respons op het uitvraagformat komt deze verwarring naar voren.
Gemeenten zetten in op de transformatie naar Wonen Eerst en om- en afbouw van langdurige en grootschalige opvang.	2023-2028	In 2025 heeft de helft van de regio's geen langdurige grootschalige opvang meer, in 2030 geen enkele. Dakloze mensen slapen niet buiten door gebrek aan toegankelijke, veilige en passende opvang. Niemand verblijft langer in een nood- of tussenvoorziening dan strikt noodzakelijk is voor	2030 2025	Volgens het dashboard hebben maar elf van de 44 regio's een afbouwschema opgesteld hoe zij de afbouw van langdurige grootschalige opvang gaan realiseren. Ook in het uitvraagformat zien we dit terug. Van de 27 regio's die de vraag invulden, geeft één regio aan in de periode 2023-2025 maatschappelijke opvangplekken te hebben afgebouwd. De andere regio's geven aan dat het aantal maatschappelijke opvangplekken gelijk is gebleven of zelfs is uitgebreid. Ook in de

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
		een succesvolle doorstroom naar een duurzame stabiele huisvestingsoplossing.	2027	regionale plannen staan hierover weinig concrete plannen geschreven. Het dashboard laat wel zien dat iets meer dan de helft van de regio's (23 van de 44) een plan heeft hoe zij de opvang gaat omvormen van grootschalig en gecentraliseerd naar kleinschalig en verspreid in de regio.
Ontwikkelen (juridisch gevalideerde) oplegger bij huurcontracten op eigen naam ontwikkelen en ontsluiten voor verhuurders.	2023	Een huurcontract op eigen naam is de norm, huurcontracten op naam van een derde partij worden toegepast als dit gebeurt in het belang van de huurder die daar zelf een stem in heeft.	2030	Platform 31 heeft een handreiking ontwikkeld over contracten op eigen naam. We zien dat een huurcontract op eigen naam nog niet de norm is, wel zijn veel regio's dit aan het verkennen blijkt uit de regioplannen en het uitvraagformat. In het uitvraagformat geven twintig regio's aan dat zij in de periode 2023-2025 contracten op eigen naam of op naam van de huurder met betrokkenheid van de zorgaanbieder hebben verleend aan (dreigend) dak- en thuisloze personen. Bij zeventien van de twintig gemeenten zijn aan het contract aanvullende voorwaarden verbonden (zoals het accepteren van ambulante begeleiding voor een bepaalde periode, een driepartijencontract of afspraken over het betalen van de huur en het voorkomen van overlast).
Ontwikkelen kwaliteitskader in samenwerking met het veld over Wonen Eerst.	2023-2024	'Wonen Eerst' is als systeemaanpak gemeengoed en wordt het werken volgens de leidende principes breed toegepast in alle regio's.	2030	Deze actie ligt bij Valente, maar is niet opgepakt. Het receptenboek 'Wonen Eerst' kan als een vervanger gezien worden.
Met opleidingen social work wordt verkend op welke wijze de leidende principes onderdeel kunnen zijn van het curriculum.	2023-2025	'Wonen Eerst' is als systeemaanpak gemeengoed en wordt het werken volgens de leidende principes breed toegepast in alle regio's.	2030	Deze actie is nog niet opgepakt. Hier ligt op dit moment ook geen prioriteit.

B.4 Actielijn 4: Versterken van de uitvoeringspraktijk

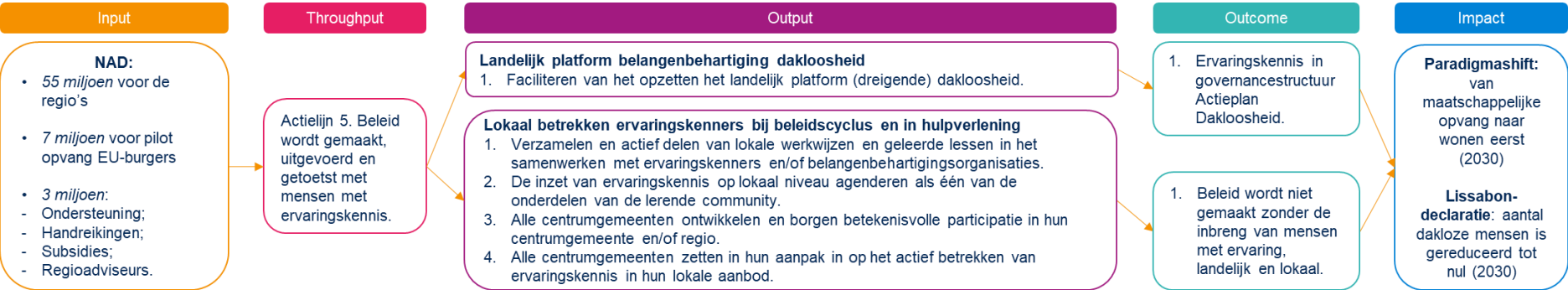


Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
Handreiking geleerde lessen en randvoorwaarden jongerenregisseur uit gemeenten Haarlem, Alkmaar, Leiden en Den Haag breed delen.	2024	Alle centrumgemeenten werken met een vorm van regie om snel integraal de basis op orde te krijgen.	2025	Op de website van Eerst een Thuis is een aantal goede voorbeelden toegevoegd. Ook de praktijktoets van Movisie gaat hierop in. Cruciaal voor het behalen van de outcome-doelen onder actielijn 4 is een integrale samenwerking. We zien in het onderzoek dat dit in veel gemeenten nog niet goed verloopt. Twee gemeenten geven in het onderzoek aan dat zij versnelde werkprocessen hebben opgesteld om de uitvoeringspraktijk te versterken.

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
				Daarnaast geeft het dashboard aan dat 30 regio's werken met één regisseur per cliënt om de ondersteuning te verbeteren.
Regie en werken met een toekomstplan (16-27) geborgd in alle centrumregio's ter versterking uitstroom uit jeugdzorginstellingen.	2023-2026	Alle centrumgemeenten werken met een vorm van regie om snel integraal de basis op orde te krijgen.	2025	Het dashboard geeft aan dat 30 regio's in de afspraken met jeugdzorgaanbieders opgenomen hebben dat jongeren niet zonder toekomstplan mogen uitstromen.
Faciliteren van het organiseren van regionale regelvrije doorbraak- of maatwerkbudgetten, op basis van onderzoeksuitkomsten ZonMw naar integrale financiering.	2023-2025	Alle centrumgemeenten werken met een vorm van regie om snel integraal de basis op orde te krijgen.	2025	Er is geen zicht op de voortgang van deze actie.
Meer bekendheid geven aan het meldpunt briefadressen.	2023	Eenvoudiger en snellere toegang tot basisvoorzieningen zoals inschrijving in de BRP en inkomen leidt tot kortere trajecten en sneller herstel.	2027	Vanuit het onderzoek hebben wij geen zicht op de ondernomen activiteiten op dit output-resultaat. Het meldpunt briefadressen is lastig te vinden.
Toeleiding en bekendmaking van steunpunt maatwerk multiprobleemhuishoudens en overbruggingsprocedure VWS41 (Wlz, Zvw, Wmo en Jeugdwet).	2023	Eenvoudiger en snellere toegang tot basisvoorzieningen zoals inschrijving in de BRP en inkomen leidt tot kortere trajecten en sneller herstel.	2027	In het jaarverslag van het loket wordt aangegeven dat in 2023 veel gemeenten die nog geen lid waren een casus hebben ingediend. Dit wijst op een toenemende bekendheid van het loket. Vanuit het onderzoek hebben we geen zicht op de ondernomen acties om het loket zichtbaarheid te geven.
Goede voorbeelden bundelen en delen m.b.t. regio's die al werken met centrale toegang in samenwerking met corporaties, zorg, GGZ en inkomensvoorzieningen.	2024	Eenvoudiger en snellere toegang tot basisvoorzieningen zoals inschrijving in de BRP en inkomen leidt tot kortere trajecten en sneller herstel.	2027	Eerst een thuis heeft weinig informatie op de website staan over centrale toegang. Hier lijkt minder aandacht voor te zijn.
Afspraken over een minimale 'basisnorm dienstverlening' bij (dreigende) dakloosheid: binnen x dagen een briefadres, inkomen geregeld, een eerste inventarisatie van hulpvragen en noodzakelijke en passende opvang is binnen x dagen geregeld.	2024	Eenvoudiger en snellere toegang tot basisvoorzieningen zoals inschrijving in de BRP en inkomen leidt tot kortere trajecten en sneller herstel.	2027	Deze afspraken zijn nog niet vastgelegd.
Alle gemeenten organiseren een integrale en toegankelijke toegang. Hierbij organiseren dat kennis van veranderde wetgeving snel bekend is	2025-2027	Eenvoudiger en snellere toegang tot basisvoorzieningen zoals inschrijving in de BRP	2027	In het onderzoek zien we dat veel regio's werken via een centraal en integraal loket. Wanneer een dakloos persoon zich meldt, worden alle nodige

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
op de werkvloer en faciliteren dat professionals floreren in maatwerk, bejegening en werken vanuit vertrouwen.		en inkomen leidt tot kortere trajecten en sneller herstel.		processen vanuit dit loket opgestart. Vanuit het loket is goed overzicht welke ondersteuning nodig en beschikbaar is. Vandaaruit wordt doorverwezen. Deze loketten richten zich echter vooral op dakloze inwoners. Niet altijd kunnen (dreigend) dakloze of thuisloze mensen ook terecht voor hulp en ondersteuning. Wanneer de sociale wijkteams verantwoordelijk zijn voor de toegang, kunnen deze doelgroepen vaak wel terecht.

B.5 Actielijn 5: Geen beleid zonder ervaringskennis



Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
Faciliteren van het opzetten van het landelijk platform (dreigende) dakloosheid.	2024	Ervaringskennis in governancestructuur Actieplan Dakloosheid.	2023	Vanuit het NAD is DakloosheidVoorbij! Opgezet als een landelijk samenwerkingsverband van lokale belangenorganisaties op het gebied van dakloosheid. ¹⁰⁰ Financiering komt vanuit het ministerie van VWS. Het landelijk panel met ervaringsdeskundigen Recht op een Thuis valt hier onder andere onder. Jongerenpanel de Derde Kamer bestaat uit jonge ervaringsdeskundigen; dit panel bestaat sinds 2019. ¹⁰¹ Zij geven gevraagd en ongevraagd advies over dakloosheid onder jongeren aan de ministeries VWS, SZW en BZK.
Verzamelen en actief delen van lokale werkwijzen en geleerde lessen in het samenwerken met ervaringskenners en/of belangenbehartigingsorganisaties.	Niet genoemd	Beleid wordt niet gemaakt zonder de inbreng van mensen met ervaring, landelijk en lokaal.	2026	DakloosheidVoorbij! ontwikkelt trainingen voor beleidsmakers over betekenisvolle participatie. ¹⁰²

¹⁰⁰ [DakloosheidVoorbij \(z.d.\)](#).

¹⁰¹ [Jongerenpanel De Derde Kamer \(z.d.\)](#).

¹⁰² [Eerst een thuis \(z.d.\)](#). Actielijn 5.

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
				DakloosheidVoorbij! ontwikkelde een handleiding voor 'Betekenisvolle Participatie voor beleidsmakers' met concrete handvatten om ervaringsdeskundigen op een betekenisvolle manier te betrekken.¹⁰³ DakloosheidVoorbij! werkt daarnaast aan een training over betekenisvolle participatie voor beleidsmakers, belangenbehartigers en jongeren met ervaringskennis.¹⁰⁴ Het ministerie van VWS heeft een MKBA laten uitvoeren waarbij de kosten en baten van het betrekken van ervaringsdeskundigen bij de hulpverlening rondom dakloosheid worden uiteengezet.¹⁰⁵ Op de website van 'Eerst een Thuis' zijn beperkt goede voorbeelden op lokaal niveau te vinden.
De inzet van ervaringskennis op lokaal niveau agenderen als één van de onderdelen van de lerende community.	Niet genoemd	Beleid wordt niet gemaakt zonder de inbreng van mensen met ervaring, landelijk en lokaal.	2026	Verschiedende organisaties binnen de lerende community agenderen ervaringskennis op lokaal niveau, zoals DakloosheidVoorbij! en Housing First Nederland. Ervaringsdeskundigen worden betrokken bij de kennisdeling door VNG, Aedes en Valente, zie bijvoorbeeld de regionale bijeenkomsten aanpak dakloosheid (ook i.s.m. Platform Sociaal Domein en Eerst een Thuis).¹⁰⁶
Alle centrumgemeenten ontwikkelen en borgen betekenisvolle participatie in hun centrumgemeente en/of regio.	Niet genoemd	Beleid wordt niet gemaakt zonder de inbreng van mensen met ervaring, landelijk en lokaal.	2026	In de regionale plannen wordt vaak genoemd dat er wordt ingezet op het betrekken van ervaringskennis, maar in welke mate dat gebeurt, varieert.

¹⁰³ [SamenThuis2030 \(z.d.\). Betekenisvolle participatie van jongeren met ervaringskennis.](#)

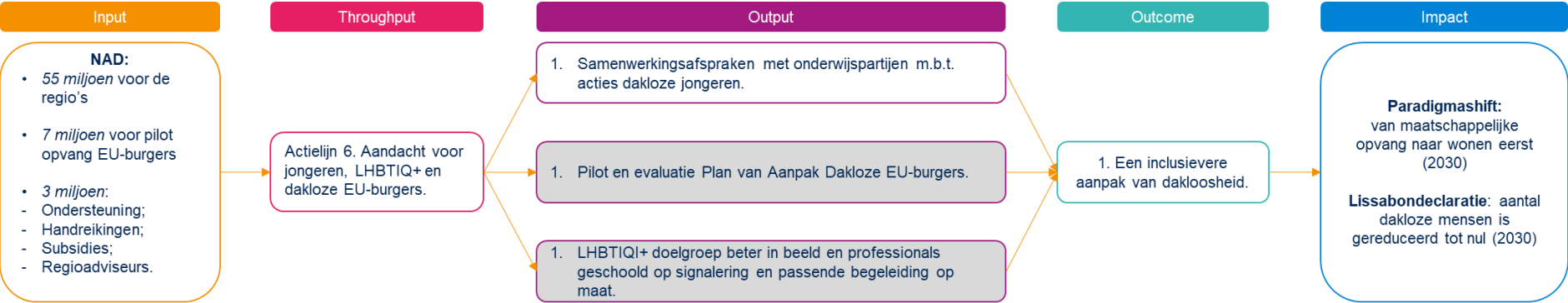
¹⁰⁴ [DakloosheidVoorbij! \(z.d.\). Betekenisvolle participatie: werk in uitvoering.](#)

¹⁰⁵ [Cebeon, Impuls Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg & XpertiseZorg \(2021\). MKBA ervaringsdeskundige ondersteuning.](#)

¹⁰⁶ [Platform Sociaal Domein \(z.d.\). Reeks: Regionale bijeenkomsten aanpak dakloosheid.](#)

Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
Alle centrumgemeenten zetten in hun aanpak in op het actief betrekken van ervaringskennis in hun lokale aanbod.	Niet genoemd	Beleid wordt niet gemaakt zonder de inbreng van mensen met ervaring, landelijk en lokaal.	2026	Volgens het dashboard vindt participatie van ervaringskenners meestal plaats in de vorm van een adviserende rol (zestien regio's). In elf regio's er is sprake van partnerschap met ervaringskenners en belangenbehartigers en in twee regio's ligt de regie ook bij hen. Een aantal regio's informeert of raadpleegt ervaringskenners hoogstens (resp. drie en dertien regio's). Vaak bieden gemeenten ondersteuning aan ervaringskenners en belangenbehartigers. In achttien regio's, volgens het dashboard, wordt dit ondersteund door middel van budget, ruimte, bijscholing en intervisie. In 22 regio's krijgt een onafhankelijke organisatie die werkt met ervaringskenners en belangenbehartigers (financiële) ondersteuning. Ervaringskenners en belangenbehartigers zijn niet bij alle fasen van de beleidscyclus betrokken. De meeste regio's betrekken hen bij beleidsvorming en de beleidsaanpak (resp. 36 en 33). Minder dan de helft betreft hen ook bij toetsing & bijstelling, uitvoering & impact realiseren en impactbepaling (resp. 21, 22 en 14).

B.6 Actielijn 6: Inclusieve aanpak



Output	Deadline	Outcome	Deadline	Stand van zaken
Samenwerkingsafspraken met onderwijspartijen m.b.t. acties dakloze jongeren.	2024	Een inclusievere aanpak van dakloosheid.	2024	In december 2024 is de actieagenda 'Voorkomen van jongerendakloosheid' gepubliceerd: Actieagenda Voorkomen van jongerendakloosheid (16-27 jaar) . Hierin is ook opgenomen welke afspraken zijn gemaakt met onderwijsinstellingen, voornamelijk in hoofdstuk 3 'Vroegsignalering op orde'.