

29 325 Maatschappelijke Opvang

Nr. 193 Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2025

Met deze brief informeer ik u, mede namens de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de staatssecretaris Participatie en Integratie, over 1. de voortgang van het Nationaal Actieplan Dakloosheid en 2. de beweging van beschermd wonen naar een beschermd thuis. In deze brief informeer ik u tevens over de uitvoering van een aantal moties die kunnen worden afgedaan. In bijlage 1 is de overige stand van zaken van de openstaande moties en toezeggingen opgenomen.

Aanleiding

De meest recente cijfers laten een schokkend beeld zien van dakloosheid in Nederland.¹ In negen regio's, bestaande uit 57 gemeenten, zijn op één dag 28.721 dakloze mensen geteld, waaronder 4062 kinderen.² Voor het eerst zijn er zelfs kinderen (19 in totaal) in beeld gebracht die daadwerkelijk verbleven in de openbare ruimte. De resultaten over de samenstelling van de groep zijn grotendeels in lijn met de resultaten van eerdere tellingen, namelijk dat een derde van de dakloze mensen jonger is dan 28

¹ <https://www.hu.nl/onderzoek/projecten/ethos-telonderzoek>

² De onderzoekers maken gebruik van de ETHOS-light definitie, waarbij dakloosheid wordt gedefinieerd als het gebrek aan volwaardige huisvesting. ETHOS-light bestaat uit de volgende categorieën:

- 1) Mensen die op straat leven of in openbare ruimtes slapen;
- 2) Mensen die in de noodopvang verblijven;
- 3) Mensen die in een tijdelijke opvang verblijven;
- 4) Mensen die een instelling verlaten zonder passende vervolghuisvesting;
- 5) Mensen die in niet-conventionele woonruimtes verblijven (zoals een auto, kraakpand, stacaravan);
- 6) Mensen die tijdelijk bij familie, vrienden of kennissen verblijven;
- 7) Mensen met een dreigende huisuitzetting zonder passende vervolghuisvesting.

Iedereen, ook mensen zonder geldig verblijfsrecht, wordt meegenomen in het onderzoek. Mensen zonder geldig verblijfsrecht vallen echter buiten de scope van het Nationaal Actieplan Dakloosheid, dat gaat over alle mensen die rechtmatig in Nederland verblijven, te maken hebben met sociale problematiek en een urgente woonvraag hebben. Het plan, en daarmee deze brief, gaat niet over mensen zonder verblijfsvergunning, voor hen geldt het vreemdelingenbeleid.

jaar, bijna een derde vrouw is en dat ongeveer een derde van de volwassenen verblijft bij familie of vrienden. Wel is het absolute aantal getelde dakloze mensen nu veel hoger, omdat er voor het eerst in twee G4-steden is geteld (Amsterdam en Den Haag). De resultaten laten zien hoe divers de groep dakloze mensen is, waarbij economisch dakloze mensen en EU-burgers in het oog springen als groepen die door de wooncrisis kwetsbaarder zijn geworden voor dakloosheid.³

Met het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis (2022-2030) (hierna: NAD) wordt ingezet op een omslag van opvang naar passende huisvesting met begeleiding en het versterken van de financiële bestaanszekerheid om dakloosheid te voorkomen en duurzaam op te lossen. Zowel lokaal als landelijk is een groot aantal partijen uit de domeinen wonen, zorg, welzijn, werk en inkomen aan de slag om deze omslag vorm te geven.

Drie jaar na de lancering van het NAD is de uitvoering van de eerste 2,5 jaar geëvalueerd door onderzoeksbureau Significant. Hoewel de doelstellingen uit het NAD een fundamenteel andere manier van werken vereisen en deze verandering tijd kost, trekken de onderzoekers een aantal alarmerende conclusies. De voornaamste is dat als we doorgaan in dit tempo, we het doel van nul dakloze mensen in 2030 niet gaan halen. Ook wordt geconcludeerd dat betrokken partijen hard werken aan de paradigmashift, maar dat deze moet plaatsvinden in een ingewikkelde en veranderende context van onder andere een groot woningtekort en een toename in het aantal arbeidsmigranten. De paradigmashift is hard nodig, maar pas net op gang gekomen. Wel is er in de breedte consensus over dat de beweging naar zowel preventie als Wonen Eerst de juiste is. Tegelijk wordt het 'doen' door partijen als ingewikkeld ervaren. Volgens de onderzoekers ontbreken de randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering en is er een andere ondersteuning nodig om de transitie van opvang naar preventie en Wonen Eerst goed te faciliteren en aan te jagen.

Ik herken mij in de conclusies en als coördinerend bewindspersoon wil ik zo snel mogelijk aan de slag met de aanbevelingen uit het rapport. Daarbij heb ik oog voor de complexe realiteit van dit vraagstuk. Ook geldt dat de inspanningen ten aanzien van

³ Door in de jaarlijkse rapportage melding te maken van de verschillende onderzoeken die recent zijn gepubliceerd over dakloosheid geef ik invulling aan de motie Bruyning (2025-2026, 36 614, nr. 9).

preventie tijd kosten en resultaten niet van vandaag op morgen zichtbaar zijn. Op het terrein van huisvesting heeft het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), samen met gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties, grote ambities op het gebied van woningbouw, het uitbreiden van de bestaande woningvoorraad en het reduceren van regeldruk ten behoeve van de woningbouw. Tegelijk is grootschalige woningschaarste op de korte termijn een feit dat, samen met alle andere groepen die urgent huisvesting nodig hebben, een verdelingsvraagstuk met zich meebrengt. Dit alles maakt dat de beweging naar preventie en Wonen Eerst de juiste is, maar wel uitdagingen met zich meebrengt.

1. Nationaal Actieplan Dakloosheid

1.1 Tussentijdse evaluatie voortgang NAD

In 2025 is een tussentijdse evaluatie uitgevoerd naar de voortgang van het NAD. Deze evaluatie treft u aan als bijlage 2 bij deze voortgangsrapportage. Hiermee heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie Westerveld, die de regering verzoekt om de voortgang op de aanpak dakloosheid en de daaraan gekoppelde doelstelling uit de Lissabondeclaratie onafhankelijk te laten onderzoeken.⁴ Het onderzoek brengt de huidige stand van zaken, de beoogde effecten op korte termijn en de verwachte resultaten per 2030 in beeld en het bevat aanbevelingen en conclusies met betrekking tot de succesfactoren en knelpunten.

De onderzoekers hebben 37 regionaal vastgestelde plannen geanalyseerd, aangevuld met een enquête die is ingevuld door 38 regio's en ongeveer 30 diepte-interviews met verschillende partijen op landelijk en regionaal niveau. Een klankbordgroep, bestaande uit 17 partijen, heeft de voortgang van het onderzoek actief gevolgd en inhoudelijke input geleverd.

Het rapport bevat een aantal concrete aanbevelingen. Hoewel besluitvorming over een aantal fundamentele zaken is voorbestemd aan het volgende kabinet, leest u hieronder de reactie van het huidige kabinet op deze aanbevelingen. Dit is nadrukkelijk een eerste reactie. Verdere uitwerking van

⁴ Kamerstuk 36 200 XVI, nr. 73

maatregelen vindt plaats in nauwe samenwerking met gemeenten, zorgaanbieders, woningcorporaties en belangenbehartigers.

Aanbevelingen die (primair) aan het Rijk gericht zijn:

1. Geef de aanpak van dakloosheid absolute prioriteit.
2. Zorg voor regie vanuit het Rijk vanuit een integrale benadering met 'wonen' in de lead.
3. Leg op Rijksniveau de lead in de aanpak van het NAD bij VRO.
4. Formuleer een resultaatgerichte bestuurlijke opdracht aan de regio's.
5. Zorg voor een integrale doelfinanciering voor het NAD.
6. Zorg voor een andere invulling van de ondersteuning.

Aanbeveling 1, 2 en 3: De onderzoekers concluderen dat de gewenste systeemverandering van opvang naar preventie en Wonen Eerst alleen kan plaatsvinden als de aanpak van dakloosheid prioriteit krijgt op alle niveaus (Rijk, regio en gemeenten) en binnen alle domeinen (waaronder wonen, werk en inkomen en zorg en welzijn). Dit vraagt van alle betrokken partijen dat het tegengaan van dakloosheid prioriteit krijgt boven het oplossen van andere maatschappelijke vraagstukken en het creëren van huisvesting voor andere doelgroepen. Het kabinet constateert dat er altijd sprake moet zijn van een zorgvuldige afweging van -soms met elkaar conflicterende- belangen. Het is aan een nieuw kabinet om eventueel maatregelen te nemen aanvullend op de maatregelen die reeds in het NAD zijn afgesproken. Ik moedig een volgend kabinet aan om het voorkomen van dakloosheid hoog op de politieke agenda te plaatsen en integraal beleid te voeren om dakloosheid te voorkomen en terug te dringen. Andere landen hebben laten zien dat het daadwerkelijk mogelijk is om dakloosheid flink te laten afnemen wanneer Wonen Eerst als systeemaanpak prioriteit krijgt en ik ben ervan overtuigd dat dat in Nederland ook kan.

De betrokken departementen inventariseren welke mogelijkheden er zijn om binnen de bestaande beleidskaders meer aandacht te hebben voor de positie van (dreigend) dakloze mensen. Zo draagt het beleid ten aanzien van armoede en schulden bij aan beter rondkomen, socialer incasseren, vroegsignalering van schulden en laagdrempelige hulp bij geldzorgen, wat kan helpen voorkomen dat mensen vanwege geldzorgen hun woning verliezen. Voor het creëren van woonplekken wordt naast het stimuleren van

nieuwbouw, ook ingezet op het beter benutten van bestaande woonruimte, het stimuleren van hospitaverhuur en het realiseren van flexwoningen. Op het gebied van zorg wordt ingezet op het organiseren van passende zorg- en woonplekken voor dakloze mensen met een Wlz-ggz indicatie en het terugdringen van de wachtlijsten in de ggz.

Het gaat bij het prioriteren van dakloosheid ook om het creëren van meer gelijkgerichtheid van beleid. Binnen het NAD wordt op dit moment intensief samengewerkt tussen de departementen. Het vraagt aandacht om integraal beleid te voeren gericht op het voorkomen van dakloosheid en het inzetten op woonoplossingen. Dat komt onder andere door de huidige situatie op de woningmarkt, die ondanks de inzet van het kabinet, gemeenten, woningcorporaties en projectontwikkelaars de komende tijd nog oververhit blijft. De ministeries gaan zich beraden hoe in de praktijk het best uitvoering gegeven kan worden aan integraal beleid op dakloosheid. Daarbij is de inhoudelijke aanpak leidend en is van belang dat het coördinerende ministerie ook de financiële middelen en het mandaat heeft om de uitvoering van het NAD aan te sturen. Intensieve samenwerking tussen ministeries is essentieel voor de voortgang van de aanpak. Daarnaast ziet het kabinet dat een deel van de dakloze mensen geen verblijfsrecht heeft en dus geen perspectief heeft op herstel in Nederland omdat zij geen aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen. Verkend wordt wat de mogelijkheden zijn van een meer intensieve samenwerking met het ministerie van Asiel en Migratie.

Aanbeveling 4: De onderzoekers constateren dat het ontbreken van tussendoelen de voortgang van de beweging naar preventie en Wonen Eerst bemoeilijkt. Het formuleren van deze tussendoelen als onderdeel van een resultaatgerichte bestuurlijke opdracht aan de regio's kan hierbij helpen. Het kabinet is bereid om uit te werken wat de mogelijkheden zijn van het formuleren van een bestuurlijke opdracht gericht op concrete, meetbare resultaten. Zoveel mogelijk wordt hierbij aangesloten bij de volkshuisvestingsprogramma's die worden gemaakt in het kader van de Wet versterking regio volkshuisvesting, waarbij op lokaal, regionaal en landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de woonplekken voor aandachtsgroepen, waaronder dakloze mensen.

Aanbeveling 5: Het kabinet erkent dat doelfinanciering een prikkel kan zijn om daadwerkelijk meer te investeren in preventie en

huisvesting. Voor de aanpak van dakloosheid ontvangen gemeenten financiële middelen via de Decentralisatie Uitkering Maatschappelijke Opvang en Decentralisatie Uitkering Nationaal Actieplan Dakloosheid. Deze middelen kunnen zij naar eigen inzicht inzetten voor de aanpak van dakloosheid. Omdat gemeenten over deze besteding verantwoording afleggen aan de gemeenteraad en niet aan het Rijk, is niet altijd inzichtelijk hoe de middelen worden besteed. Voorbeelden van doelfinanciering uit bijvoorbeeld Denemarken, waar een grotere prikkel is ingebouwd om woonplekken met begeleiding te realiseren, zijn veelbelovend, maar moeten ook toepasbaar worden gemaakt binnen de Nederlandse (politieke) context. Ook kijkt het kabinet welke mogelijkheden de toekomstige Bijzondere Fonds Uitkering (BFU) biedt. Eventuele wijzigingen in de financieringssystematiek dienen te worden gemaakt in goed overleg met de VNG.

Aanbeveling 6: In de bestuurlijke afspraken bij het NAD is afgesproken dat gemeenten, aanbieders en woningcorporaties ondersteund worden om de beweging van opvang naar preventie en Wonen Eerst te maken. Het ministerie van VWS heeft deze ondersteuning aan de regio's de afgelopen jaren gefaciliteerd via diverse subsidies en opdrachten. Uit het onderzoek blijkt dat het ondersteuningsaanbod regio's inspiratie en kennis heeft opgeleverd en de bewustwording over de omvang van dakloosheid bij centrumgemeenten én regiogemeenten heeft vergroot. Dat is een belangrijke stap. Maar om de beweging van opvang naar preventie en Wonen Eerst daadwerkelijk te maken, is meer nodig.

Het kabinet is het dan ook eens met de conclusie van Significant dat het ondersteuningsaanbod in de volgende fase meer gericht moet zijn op praktische ondersteuning en meehelpen. Het kabinet heeft deze veranderde focus reeds in gang gezet. De VNG, Valente en Aedes hebben de afgelopen maanden vanuit een samenwerkingsagenda gewerkt aan het gezamenlijk ondersteunen van hun leden in de 44 centrumregio's, samen met de regioadviseurs van het Platform Sociaal Domein. De komende periode zullen deze partners inzetten op een versnelling van Wonen Eerst en een aantal regio's hier concrete, praktische ondersteuning bij bieden. Denk bijvoorbeeld aan het ondersteunen bij het uitwerken van samenwerkingsafspraken voor de aanpak van Wonen Eerst en het uitwerken van een passende organisatievorm, alsmede het implementeren hiervan. Parallel hieraan, werkt het kabinet toe naar een integraal ondersteuningsaanbod voor alle

regio's, gericht op het zetten van de stap van praten naar doen, in lijn met de aanbeveling uit het onderzoek van Significant. Dit ondersteuningsaanbod is naar verwachting begin 2027 gereed.

Aanbevelingen die (primair) gericht zijn aan (partijen in) de regio:

7. Ga in de regio aan de slag met het vervolg van de aanpak van dakloosheid.
8. Focus in de regio op kernelementen van het NAD die de beweging in gang zetten en versnellen.
9. Focus als partijen in de regio op de kernelementen van het NAD:
 - a) 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.
 - b) Grijp de kans om naar aanleiding van de Wet versterking regie volkshuisvesting dreigend dakloze mensen urgentie te geven.
 - c) Werk aan passende woonoplossingen voor meerdere doelgroepen.
 - 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.
10. Betrek ervaringskennis in het vormgeven en uitvoeren van de aanpak van dakloosheid.

Aanbeveling 7 tot en met 10 richt zich primair op de partijen in de regio. Het kabinet herkent deze aanbevelingen en roept partijen in de regio op om hier werk van te maken. Het kabinet is van mening dat gemeenten op dit moment al de mogelijkheid hebben om de genoemde kernelementen van het NAD in de praktijk te brengen. Steeds meer regio's kiezen ervoor om Wonen Eerst pilots om te zetten in structureel beleid en om meer woningen preventief toe te wijzen. Ik juich ook toe dat woningcorporaties in grotere mate prioriteit maken van het huisvesten van dakloze mensen. Daarbij wil het kabinet waar mogelijk ondersteunen, door zowel in de huidige als ook de nieuwe ondersteuningsstructuur (zoals beschreven in aanbeveling 6) de kernelementen een prominente plek te geven.

Als dakloze mensen contact hebben met de overheid, is dat vaak bij een gemeente. Op dit moment wisselt het per gemeente hoe

dakloze mensen worden geholpen. Wanneer mensen zonder zorg- of ondersteuningsbehoefte hun woonplek (dreigen te) verliezen, bijvoorbeeld na beëindiging van een relatie of een andere levensgebeurtenis, worden zij niet altijd geholpen omdat zij zelfredzaam worden geacht in het kader van de Wmo 2015. Een preventief loket waarbij alle (dreigend) dakloze mensen worden geholpen om de basis op orde te krijgen (denk aan een uitkering, zorgverzekering, schuldhulpverlening, inschrijving in het BRP, bijvoorbeeld door het verstrekken van een briefadres, of hulp met inschrijving voor een woning) kan eraan bijdragen dat dakloze mensen beter worden geholpen en dat hun situatie niet verergert. Dit hoeft geen nieuw loket te zijn specifiek voor dakloze mensen, maar kan worden ingebed in de huidige dienstverlening die gemeenten aanbieden.

In het bijzonder onderschrijft het kabinet het belang van het inzetten van ervaringskennis. Het Rijk zet ervaringskennis in bij het vormgeven van beleid (o.a. door ervaringskennis in te zetten bij de uitgevoerde evaluatie) en door het samenwerkingsverband Dakloosheid Voorbij! te faciliteren. Dakloosheid Voorbij! geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de departementen. Vanuit Dakloosheid Voorbij! kunnen ervaringspanels gemeenten adviseren over hoe zij ervaringskennis kunnen meenemen bij het vormgeven en uitvoeren van beleid. Vanuit het NAD worden gemeenten al gestimuleerd om met lokale ervaringspanels te werken die nauw betrokken zijn bij beleid en de uitvoering.

1.2 Huisvesting

1.2.1. Dakloze gezinnen en kinderen

Het afgelopen jaar heeft de Tweede Kamer met verschillende moties aandacht gevraagd voor dakloze gezinnen en kinderen. Dakloosheid onder kinderen is de meest schrijnende vorm van dakloosheid. Het gebrek aan een stabiele woonplek beperkt hen in hun ontwikkeling en moet zo veel mogelijk worden voorkomen. Hieronder wordt uitgelicht hoe de moties over dakloze gezinnen worden opgepakt of afgedaan. In een separate brief die ik op 12 december 2025 naar de Tweede Kamer heb gestuurd, reageer ik op het verzoek van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport om een reactie te geven op het onderzoek van Trouw, Investico en Groene Amsterdammer over gemeenten die moeders

dreigen hun kind af te pakken als zij aankloppen bij de daklozenopvang.⁵

Maatregelen gericht op kinderen voorrang geven

De motie Ceder en Krul verzoekt de regering om de maatregelen uit het Nationaal Actieplan Dakloosheid die specifiek gericht zijn op minderjarigen voorrang te geven, en de Kamer over de voortgang regelmatig te informeren.⁶

In het NAD zijn geen specifieke maatregelen opgenomen die gericht zijn op minderjarigen. Wel is bij de behandeling van het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting (Wvrv) in de Tweede Kamer het amendement Grinwis c.s. aangenomen.⁷ Dit amendement voegt gezinnen met minderjarige kinderen zonder vaste verblijfplaats toe aan de verplichte urgentiecategorieën die worden geïntroduceerd met het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting. In een Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) die op 15 september jl. naar de Eerste Kamer is verzonden, is onder meer de potentiële omvang van de groep en de uitvoeringsgevolgen voor gemeenten inzichtelijk gemaakt.⁸ Momenteel wordt gewerkt aan een afbakening van de doelgroep via een ministeriele regeling, die naar verwachting spoedig in internetconsultatie zal gaan. De minister van VRO zal uw Kamer informeren over de voortgang van de Wvrv, en betreft daar de opvolging van deze motie bij.

Huisuitzettingen en het verdrag inzake de rechten van het kind

In het debat over de initiatiefnota heb ik toegezegd dat in deze brief wordt ingegaan op de vraag of het niet verbieden van huisuitzettingen in strijd is met het VN-verdrag inzake de rechten van het kind.⁹ Daarnaast verzoekt de motie Grinwis c.s. de regering wettelijk te verbieden dat kinderen door een huisuitzetting dakloos worden.¹⁰

Nederland heeft het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK) geratificeerd. In artikel 27, derde lid van het IVRK

⁵ Kamerstuk 2025-2026, 29 325, nr.192

⁶ Kamerstuk 2024-2025, 29 325, nr.178

⁷ Kamerstuk 2024-2025, 36 512, nr. 93

⁸

https://www.eerstekamer.nl/overig/20251015/uitvoerbaarheidstoets_decentrale/document

⁹ TZ202510-090

¹⁰ Kamerstuk 2024-2025, 36 614, nr. 3

wordt het bieden van ondersteuning op het gebied van huisvesting expliciet genoemd als onderdeel van het recht op een toereikende levensstandaard. Ieder kind heeft recht op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind. Het hebben van een veilige plek om te wonen is, naast het beschikken over voldoende voedsel en kleding, een fundamenteel element van de menselijke waardigheid en de fysieke en geestelijke gezondheid. Daarom dient Nederland volgens het IVRK, indien de behoefte daaraan bestaat, te voorzien in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting. Hoewel ouders primair verantwoordelijk zijn om te zorgen voor huisvesting van zichzelf en hun kinderen, moet de overheid hen daarbij helpen als zij daar zelf niet in slagen. Nederland spant zich dan ook in om ervoor te zorgen dat ieder kind passende huisvesting heeft. Deze verplichting geldt voor de rijksoverheid en ook voor gemeenten. Zij hebben immers een (zorg)plicht op zich rusten om bij huisuitzettingen de belangen van kinderen te wegen en hier zo nodig bijstand en ondersteuning op te bieden. Dit recht speelt zowel bij de toewijzing van een woning, als bij huisuitzettingen.

Een algeheel verbod op huisuitzettingen acht het kabinet niet wenselijk. De mogelijkheid om iemand in het uiterste geval uit huis te zetten is een belangrijke stok achter de deur voor huurders om overlast te beëindigen, hun huur te betalen, of om ondersteuning bij het oplossen van problemen te accepteren. Het kabinet vindt het van belang dat huurders een laatste kans krijgen wanneer een schuld de hoofdoorzaak is van een dreigende huisuitzetting. In de praktijk zetten veel verhuurders daar ook op in. Een wettelijk verbod biedt geen oplossing voor maatwerk, omdat de omstandigheden van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Hiervoor is de rechter het aangewezen orgaan die per geval een afweging tussen het belang van de huurder en dat van de verhuurder kan maken.

Gezinnen die uit huis gezet dreigen te worden, zijn niet altijd bekend met hun rechten. Via de Wet op de rechtsbijstand hebben mensen toegang tot juridische ondersteuning. Het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt daarbij aan versterking van sociaaljuridische hulp. Zo wordt de samenwerking tussen het Juridisch Loket en het sociaal domein versterkt om te voorkomen dat mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd of in

onnodige procedures terechtkomen. Vanuit de Wmo 2015 zijn gemeenten daarnaast verplicht om cliëntondersteuning beschikbaar te hebben voor hun inwoners; zij kunnen mensen bijstaan met informatie, advies en algemene ondersteuning op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, zorg, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. In het debat over de initiatiefnota dakloosheid van 22 september jl. heb ik toegezegd te kijken naar het verbreden van de inzet van onafhankelijke cliëntondersteuning. Uw Kamer wordt hier in het tweede kwartaal van 2026 over geïnformeerd.

1.2.2. Dakloze jongeren

Uw Kamer vraagt regelmatig aandacht voor jongeren die dakloos worden nadat zij jeugdzorg verlaten. In de actie-agenda Voorkomen jongerendakloosheid is hiertoe een aantal acties opgenomen.¹¹ Een deel van deze acties is inmiddels afgerond.

- De Preventie Alliantie ontwikkelde de 'preventiescanner beleid jongerendakloosheid'. Deze scanner ondersteunt gemeenten en hun samenwerkingspartners om hun regionale preventiebeleid te verstevigen.¹² Ook heeft de Preventie Alliantie een handreiking 'geleerde lessen en randvoorwaarden jongerenregisseur' opgesteld.¹³
- Valente heeft een e-learning ontwikkeld voor professionals van zorgorganisaties die jongeren tussen de 16 en 27 begeleiden. Deze e-learning biedt professionals kennis en handvatten om deze doelgroep hulp te bieden op het gebied van financiën en oplopende schulden.¹⁴
- De VNG heeft voor gemeenten een routekaart financiële zorgen opgesteld, met daarin tips en inspiratie voor de aanpak van geldzorgen bij jongeren.¹⁵ Op de website van Geldfit is een jongerenroute en het Ministerie van SZW doet mediacampagnes om jongeren te attenderen op hulp bij geldzorgen.¹⁶ Ook hebben scholen subsidie kunnen aanvragen om financiële educatie beter te verankeren in het onderwijs.¹⁷

¹¹ Kamerstuk 2024-2025, 29 325, nr. 170

¹² [Scanner aanpak dakloosheid bij jongeren - Impuls Onderzoekcentrum](#)

¹³ <https://impuls-onderzoekscntum.nl/preventiealliantie/handreikingentips/>

¹⁴ <https://www.e-learning-begeleiding-in-geld.nl/cursusmateriaal-schulden/extra-module-jongeren/>

¹⁵ <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/schuldendomein>

¹⁶ <https://geldfit.nl/jongeren/>

¹⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048586/2025-04-04>

- Dit najaar is de Participatiewet in balans aangenomen, waarin meer ruimte is voor maatwerk. Zo krijgen gemeenten onder andere de mogelijkheid om in knellende situaties, zoals bij (dreigende) dakloosheid, de 'vier weken zoektermijn' voor jongeren tot 27 jaar buiten toepassing te laten. Ook wordt de hoogte van de aanvullende bijstand aan jongeren (18-21 jaar) van wie ouders niet in beeld zijn of geen ondersteuning kunnen bieden, geharmoniseerd.
- Er is een handreiking gemaakt over de manier waarop gemeenten binnen de kaders van de Participatiewet maatwerk kunnen bieden bij de ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie.¹⁸ Verder wordt onderzocht wat de consequenties zijn als de kostendelersnorm wordt aangepast of afgeschaft en welk effect dit heeft op woningdelen. In het voorjaar van 2026 wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten.
- Het Jongerenpanel de Derde Kamer heeft een advies geschreven over hoe jongeren duurzaam gehuisvest kunnen worden.¹⁹ Het advies is geschreven vanuit het perspectief van jongeren zelf en biedt gemeenten praktische informatie en handvatten die zij kunnen gebruiken bij het maken van hun volkshuisvestingsprogramma. Een gecomprimeerde versie van het advies zal worden opgenomen een brede handreiking over de Wet versterking regie op de volkshuisvesting.
- De minister van VRO spreekt jaarlijks de Landelijke Jongerencoalitie Wonen, een samenwerkingsverband dat bestaat uit verschillende jongerenorganisaties die de belangen van jonge woningzoekenden en huurders behartigt. De minister heeft toegezegd dat ze in gesprek wil blijven met de jongeren om op te halen wat er speelt onder jongeren (18 tot 35 jaar), zodat het perspectief van jongeren beter meegenomen kan worden in woonbeleid.

Toezegging Bruyning over knelpunten overgang van jeugdzorg naar dakloosheid

In het debat over dakloosheid van 19 december 2024 is toegezegd om te inventariseren welke knelpunten bekend zijn in de overgang

¹⁸ <https://www.divosa.nl/publicaties/maatwerk-participatiewet-voor-de-ondersteuning-van-jongeren-een-kwetsbare-positie>

¹⁹ <https://www.jongerenpaneldederdekamer.nl/wp-content/uploads/2025/12/Waar-woon-je-nadat-je-een-instelling-verlaat-1.pdf>

van jeugdzorg naar dakloosheid zodat een betere afweging gemaakt kan worden of extra onderzoek naar deze knelpunten nodig is.²⁰ De motie van het lid Bruyning verzoekt de regering te onderzoeken of en op welke wijze het wettelijk kan worden verankerd dat iedere jongere die uit de jeugdzorg stroomt vóór zijn of haar 18^e verjaardag zicht op een duurzaam woonperspectief heeft.²¹

Onderzoek van de Preventie Alliantie laat zien dat veel jongeren die langere tijd in een jeugdzorginstelling verblijven, een stabiele thuissituatie missen waarnaar zij kunnen terugkeren.²² Mede hierdoor lopen zij een groter risico op dakloosheid. Het onderzoek *Wat werkt bij de aanpak van dak- en thuisloosheid onder jongeren* van Movisie, laat zien dat de overgang van 18- naar 18+ vaak lastig is omdat over het algemeen de jeugdzorg stopt als een jongere 18 jaar wordt. Met het 18 jaar worden, krijgen jongeren nieuwe rechten en plichten en zijn zij vaak onvoldoende voorbereid op een zelfstandig leven. Zij krijgen vaak niet de juiste ondersteuning bij deze rechten en plichten. Daarnaast kunnen bepaalde regels, wachtlijsten of voorwaarden ervoor zorgen dat jongeren dakloos raken. Daarbij hebben zij vaak te maken met verschillende hulpverleners. Ook geldt voor sommige jongeren dat zij na jarenlange hulp van instanties hier geen behoefte meer aan hebben.²³

Gemeenten en jeugdhulpaanbieders hebben zich via de Hervormingsagenda Jeugd gecommitteerd om samen met jongeren tijdig een toekomstplan te formuleren, voordat zij de jeugdzorg verlaten. Dit toekomstplan gaat in op de Big Five: support, wonen, school en werk, inkomen en schulden, en welzijn en gezondheid. Het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd heeft, met de Landelijke Aanpak 16-27 een aantal gemeenten en regio's ondersteund om jongeren met passend woon- en zorgaanbod uit te laten stromen. Momenteel wordt gewerkt aan een handreiking van deze aanpak, in het eerste kwartaal van 2026 landelijk beschikbaar wordt gesteld. Over de ervaringen van de Landelijke Aanpak 16-27

²⁰ Deze toezegging is niet geregistreerd dus heeft geen TK-nummer.

²¹ Kamerstuk 2025-2026, 36 614, nr. 10

²² <https://impuls-onderzoekscentrum.nl/wp-content/uploads/uitstroom-uit-instelling-voor-jeugdzorg.pdf>

²³ <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2023-09/Wat-werkt-bij-de-aanpak-van-dak-en-thuisloosheid-onder-jongeren-2023.pdf>

is in mei van dit jaar het rapport *'wie niet past loopt vast'* gepubliceerd.²⁴

Duurzaam woonperspectief is een belangrijk onderdeel van het organiseren van de Big Five. Wat dit betekent voor gemeenten is verder uitgewerkt in het richtinggevend kader voor de toegang en lokale teams van de VNG. Dit kader is een standaard waaraan gemeenten zich hebben gecommitteerd. Een verdere verdieping op deze afspraken wordt momenteel gemaakt in het convenant stevige lokale teams. De verwachting is dat dit convenant begin 2026 door de betrokken partijen wordt getekend. Jongeren die uitstromen uit intramurale voorzieningen zijn één van de doelgroepen die gemeenten bij inwerkingtreding van de Wet versterking regie op de volkshuisvesting met urgentie moeten gaan huisvesten. Het staat gemeenten reeds vrij om hier in aanloop naar inwerkingtreding van de wet al mee aan de slag te gaan. Daar roep ik de gemeenten dan ook toe op.

Motie Gemeenten stimuleren om hun aandeel in de bouw van sociale huurwoningen te leveren.

Het lid Bruyning verzoekt in haar motie om instrumenten te ontwikkelen waarmee gemeenten die achterblijven effectief kunnen worden aangesproken en gestimuleerd om hun aandeel in de bouw van sociale huurwoningen en het huisvesten van dakloze gezinnen te leveren.²⁵ Aan de motie wordt invulling gegeven doordat in de AMvB behorende bij het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting wordt geregeld dat twee derde van alle toevoegingen betaalbare woningen moeten zijn.

1.3 Preventie en aanpak van geldzorgen

Mede om te voorkomen dat mensen dakloos worden of worden afgesloten vanwege betalingsachterstanden, zijn gemeenten verplicht om met vaste lasten partners (verhuurders, energiebedrijven, waterbedrijven en zorgverzekeraars) contact op te nemen met inwoners die dreigende problematische schulden hebben. Dit systeem van vroegsignalering van schulden is afgelopen jaar positief geëvalueerd en er zijn diverse

²⁴ <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/documenten/2025/04/17/wie-niet-past-loopt-vast-samen-jongerendakloosheid-voorkomen>

²⁵ Kamerstuk 36 614, nr. 11

verbetermaatregelen aangekondigd om vroegsignalering nog doeltreffender te maken.²⁶

In juni 2025 is ook het Nationaal Programma Armoede & Schulden aan de Kamer gezonden, waarin diverse maatregelen staan om geldzorgen te voorkomen en aan te pakken. Ook worden vindplaatsen van geldzorgen beter ingericht (zoals huisartsen, geboortezorg, scholen, werkgevers), zodat professionals en vrijwilligers beter kunnen signaleren, het gesprek aangaan en mensen kunnen doorverwijzen in geval van geldzorgen en/of (problematische) schulden. Voor jongeren met schulden steunt het ministerie van SZW het Jongeren Perspectief Fonds, dat inmiddels in bijna 50 gemeenten jongeren helpt om Schuldenvrij te worden. De NVVK werkt aan een werkwijzer voor schuldhelpverleners en andere financieel hulpverleners, zodat zij (dreigend) dakloze mensen met schulden beter kunnen ondersteunen. Meer maatregelen voor de aanpak van armoede en schulden staan in de Kamerbrief over het Nationaal Programma Armoede en Schulden, de Kamer zal hierover begin 2026 een voortgangsbrief ontvangen.²⁷

1.4 Briefadressen en onverzekerdeheid

Het Jongerenpanel de Derde Kamer (18-27 jaar) en panel Recht op een Thuis (27+ jaar) hebben in 2025 een praktijkonderzoek uitgevoerd naar het beleid en de informatievoorziening rond briefadressen bij een aantal gemeenten.²⁸ De komende periode zal het kabinet kijken naar vervolgacties om de knelpunten die uit het praktijkonderzoek naar voren komen aan te pakken, als ook de knelpunten uit het rapport *'Evaluatie ambtshalve toekenning van een briefadres aan personen zonder vaste woon- of verblijfplaats'* dat de secretaris van BZK uw Kamer in de verzamelbrief Digitalisering aan het einde van dit jaar zal sturen. De ervaringspanels worden hierbij betrokken.

²⁶

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/24/kamerbrief-kabinetsreactie-wetsevaluatie-vroegsignalering-experimenten-en-onderzoek>

²⁷

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/06/kamerbrief-over-nationaal-programma-armoede-en-schulden>

²⁸ <https://dakloosheidvoorbij.nl/wp-content/uploads/2025/11/Rapport-Briefadressen-Recht-op-een-Thuis-Jongerenpanel-de-Derde-Kamer-November-2025.pdf>

Het afgelopen jaar heeft het ministerie van VWS een subsidie verstrekt aan de Nederlandse Straatdokters Groep om de zorg aan dakloze mensen te verbeteren naar aanleiding van het amendement van de leden Westerveld en Beckerman.²⁹ Hierbij is gewerkt aan het toegankelijk maken van goede zorg voor dak- en thuisloze mensen ter bevordering van de gezondheid en het welzijn van deze doelgroep. Zo hebben zij onder meer een wegwijzer '*Zorg aan onverzekerden*' gepubliceerd die zorgverleners helpt bij het vergoed krijgen en declareren van zorg aan onverzekerde patiënten.³⁰

1.5 Aandacht voor bijzondere doelgroepen

EU-burgers

Met de voorjaarsbesluitvorming is gehoor gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer om de pilot aanpak dakloze EU-burgers naar andere gemeenten uit te breiden. De middelen voor de opvang van niet-rechthebbende dakloze EU-burgers zijn uitgebreid van 7 naar 13 miljoen voor de jaren 2026 tot en met 2028.³¹ Daarnaast wordt er breder ingezet op de preventie van dakloosheid van EU-burgers. Het geheel aan acties, voor deze doelgroep wordt bijgehouden door het Interdepartementale Projectteam Arbeidsmigratie.³²

LHBTIQA+ dakloze mensen

Een aantal groepen dakloze mensen heeft vanwege de aard van hun kenmerken of problematiek specifieke aandacht nodig, waaronder (dreigend) dakloze lhbtqia+ personen. In opdracht van het ministerie van VWS heeft Movisie in 2025 een onderzoek uitgevoerd, genaamd '*Van uitsluiting tot opvang: een verkenning naar de situatie van lhbtqia+ dak- en thuisloze personen*'. Op basis van een literatuurstudie en interviews, is inzicht verkregen in de situatie van de doelgroep en de behoeften en ervaringen van de betrokken hulpverleners. Hierbij is gekeken naar preventie, opvang en doorstroom/uitstroom uit de maatschappelijke opvang. Op basis

²⁹ Kamerstuk 2024-2025, 36 600 XVI, nr. 49

³⁰ <https://www.skgz.nl/files/Downloadables/Wegwijzer%20zorg%20aan%20onverzekerden.pdf>

³¹

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/08/kamerbrief-middelen-opvang-niet-rechthebbende-eu-burgers-en-terugkeerbeleid-eu-arbeidsmigranten>

³² https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z20216&did=2025D47523

van dit onderzoek worden concrete aanbevelingen gedaan aan het Rijk, gemeenten en de maatschappelijke opvang om de situatie van deze doelgroep te verbeteren. Zo wordt onder meer de aanbeveling gedaan om een landelijke dekking van lhbtq+ gespecialiseerde opvang te faciliteren. Het onderzoek is toegevoegd als bijlage 3. Daarmee heb ik gehoor gegeven aan de toezegging om de Tweede Kamer op de hoogte te houden van de voortgang van dit onderzoek. Daarnaast heeft Valente, in samenwerking met het basisnetwerk maatschappelijke opvang en diverse partnerorganisaties, een handboek ontwikkeld om de maatschappelijke opvang beter toegankelijk te maken voor de lhbtq+ doelgroep.³³ Met dit handboek kunnen maatschappelijke opvanglocaties aan de slag gaan, onder andere door het invullen van een organisatiescan, voor een veiligere en inclusievere omgeving voor deze doelgroep. Het handboek is aangeboden bij alle maatschappelijke opvang-organisaties in Nederland. Vanaf 2026 wordt het handboek jaarlijks geactualiseerd.

1.6 Monitoring en kennis

1.6.1 Dakloze mensen beter in kaart met de ETHOS-tellingen
Steeds meer gemeenten brengen het aantal dakloze mensen in kaart door middel van een ETHOS telling. Op 8 oktober 2025 publiceerden de Hogeschool Utrecht en Kansfonds de resultaten van de derde telronde, waar 57 gemeenten aan hebben meegenomen. De belangrijkste resultaten zijn toegelicht in de inleiding van deze brief.

Met de ETHOS-tellingen wordt per regio het aantal dakloze mensen inzichtelijk gemaakt, op basis van een brede definitie. De aankomende twee jaar maak ik het mede mogelijk om in de regio's waar nog niet geteld is, er nog tellingen worden uitgevoerd door Kansfonds en de Hogeschool Utrecht. Daarbij werk ik ook naar het structureel maken van de tellingen, zodat we trends kunnen analyseren en regio's nog beter in staat zijn om effectief beleid te maken om de dakloosheid in de regio het hoofd te bieden. Ik hoop eind 2026 een opdracht te kunnen verstrekken aan een partij die vanaf 2027 de herhaaltellingen in gemeenten structureel gaat uitvoeren. Uw Kamer wordt via de jaarlijkse voortgangsrapportage geïnformeerd over de uitkomsten van de toekomstige tellingen.

³³ <https://www.valente.nl/kennisbank/verhalen-lhbtq-en-maatschappelijke-opvang-ik-hoef-geen-labeltje-zie-me-zoals-ik-ben/>

1.6.2. Kennisontwikkeling: publicatie Wonen Eerst Kader

Sinds begin dit jaar werkt een consortium onder leiding van de Hogeschool Utrecht aan het onderzoeksprogramma 'Passende Huisvesting'. Het doel van dit programma is om de beweging naar Wonen Eerst wetenschappelijk te onderbouwen en te onderzoeken hoe passende huisvesting voor (ex)dakloze mensen en dreigend dakloze mensen met een psychische kwetsbaarheid. In oktober is het Wonen Eerst Kader gepubliceerd.³⁴ Dit kader is het wetenschappelijke fundament onder de landelijke beweging naar Wonen Eerst en kan goed worden gebruikt bij het maken en uitvoeren van beleid gericht op de aanpak van dakloosheid. Ik roep partijen in de regio dan ook op om dit kader te gebruiken. De komende tijd wordt het kader verder uitgewerkt voor verschillende beleidsniveaus en voor verschillende groepen.

2. Beschermd thuis en GGZ

Belangrijk voor de beweging van opvang naar Wonen Eerst is dat ondersteuning beschikbaar is voor wie dat nodig heeft. Ook daarmee wordt ingezet op herstel vanuit een eigen, stabiele basis. Hierbij geldt dat mensen met een psychosociale kwetsbaarheid als gelijkwaardige burger zoveel mogelijk moeten kunnen deelnemen in de samenleving vanuit een eigen woning in de wijk.

2.1 Actieonderzoek bemoeizorg

Met de voortgangsrapportage Nationaal Actieplan Dakloosheid en Beschermd wonen van december 2024 is de Kamer geïnformeerd over een actieonderzoek naar bemoeizorg dat is uitgevoerd door Movisie. Bemoeizorg is een vorm van ondersteuning aan mensen met complexe problemen die hier niet uit zichzelf om (kunnen) vragen. Zoals toegezegd, wordt de Kamer in deze voortgangsrapportage geïnformeerd over de bevindingen en opbrengsten van het actieonderzoek. De eerste fase van het onderzoek bestond uit het inventariseren van de huidige kennis en uitvoeringspraktijk. In de tweede fase stond het leren van en met de praktijk centraal. Movisie heeft in zes regio's het bemoeizorgteam gevolgd en vanuit daar kansen en knelpunten opgehaald.³⁵ Ook zijn twee bijeenkomsten met experts en

³⁴ <https://www.hu.nl/onderzoek/projecten/passende-huisvesting---onderzoek-naar-de-transitie-van-opvang-naar-wonen-eerst-in-nederland> | Hogeschool Utrecht

³⁵ <https://www.movisie.nl/artikel/bemoeizorg-rotterdam-ons-team-gaat-door-waar-anderen-stoppen>

professionals georganiseerd en zijn aanvullende gesprekken gevoerd met andere betrokkenen. In november heeft Movisie een rapport met de belangrijkste bevindingen, inzichten en aanbevelingen gepubliceerd en 17 november vond er een slotbijeenkomst plaats waarin de bevindingen zijn gedeeld. Het rapport vindt u als bijlage 4 bij deze brief.³⁶ De belangrijkste bevindingen en voorwaarden voor succes die uit het rapport naar voren komen, zijn als volgt:

- waardeer bemoeizorg als apart vak waar specifieke scholing voor nodig is;
- organiseer bemoeizorg als multidisciplinair teamwerk;
- creëer ruimte voor bemoeizorgteams om langdurig contact te onderhouden met cliënten die moeilijk toe te leiden zijn naar 'reguliere zorg' of telkens weer uit zorg vallen;
- zorg voor een goede samenwerking tussen bemoeizorg, zorg en veiligheid die duidelijk geregeld is op gemeentelijk niveau;
- zorg voor professionals die oog hebben voor het cliënt- én het algemeen belang (naasten en omwonenden);
- ondersteun met passende kaders: een speelveld zonder verschillende financieringskaders, met eenvoudige toegangsregels en duidelijkheid rond het delen van informatie;
- erken dat bemoeizorg óók een ggz-taak is;
- organiseer procesregie met mandaat als waarborg voor gezamenlijke inzet en verantwoordelijkheid.

In het rapport is een richtinggevend kader opgenomen waarin beschreven staat wat de basisfuncties van bemoeizorgteams dienen te zijn. Tevens wordt een aantal aanbevelingen geadresseerd aan gemeenten, ggz en landelijke overheid, waarin de bovenstaande bevindingen en voorwaarden voor succes zijn meegenomen. Drie algemene aanbevelingen zijn:

1. organiseer bemoeizorg als reguliere (OGGZ-)functie vanuit een gemeentelijk kader;
2. organiseer aanvullend bemoeizorg voor mensen met langdurige en ernstige psychische problemen als reguliere taak vanuit een outreachend ggz-team;
3. zorg voor een vloeiende verbinding tussen een bemoeizorgteam en outreachend ggz-team.

³⁶ <https://www.movisie.nl/publicatie/bemoeizorg-zo-organiseer-je-dat>

Het ministerie van VWS onderzoekt samen met betrokken partijen mogelijke beleidsopties om bemoeizorg te versterken. In de volgende voortgangsbrief wordt u geïnformeerd over de voortgang.

Tot slot

Ik zie dat gemeenten, woningcorporaties, zorg- en welzijnspartijen en belangenbehartigers hard aan de slag zijn om de doelen uit het Nationaal Actieplan Dakloosheid te behalen. Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat we er nog niet zijn en extra inzet nodig is om dakloosheid daadwerkelijk te laten afnemen. Hoewel fundamentele keuzes zijn voorbehouden aan een nieuw kabinet, wil ik samen met de andere departementen en partijen uit het veld aan de slag met de aanbevelingen. Tijdens de verkiezingscampagne is er veel aandacht geweest voor het belang van goede en betaalbare huisvesting. Ik verwacht dat een volgend kabinet prioriteit aan geeft om dakloosheid fors terug te dringen.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
N.J.F. Pouw-Verweij