



Huisvesting en ondersteuning economische dak- en thuislozen

Praktijkonderzoek in drie gemeenten en één regio

Lisan Jansen Lorkeers

Jeroen van der Velden

Simone 't Hooft

Uitgave

Platform31
Den Haag, november 2021

Auteurs: Lisan Jansen Lorkeers, Jeroen van der Velden, Simone 't Hooft
Redactie: Platform31

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding van het praktijkonderzoek	5
1.2 Achtergrond	7
1.3 Opzet van het praktijkonderzoek	10
2 Economische dak- en thuislozen	12
2.1 Hoe definiëren partijen 'de economische dak- en thuisloze'?	12
2.2 Zicht op economische dak- en thuislozen	14
2.3 Welke kenmerken hebben economische dak- en thuislozen?	17
2.4 Waar verblijven economische dak- en thuislozen?	17
3 Rollen en verantwoordelijkheden	19
3.1 Een gezamenlijke verantwoordelijkheid	19
3.2 Zorg- of woondomein?	20
3.3 Samenwerking	21
4 Beleid en aanpak	23
4.1 Een blik op het beleid	23
4.2 Variatie in aanpak	29
4.3 Wat is nog nodig?	31
5 Conclusies en aanbevelingen	35
5.1 Conclusies	35
5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	38
Bijlage 1 – overzicht respondenten	39
Bijlage 2 – leden klankbordgroep	40

Samenvatting

Economische dakloosheid is een relatief nieuw verschijnsel in Nederland. Gemeenten, zorgorganisaties en woningcorporaties vermoeden dat er steeds meer economische dak- en thuislozen zijn. Deze partijen proberen deze groeiende groep te ondersteunen, maar hebben daarbij ook nog veel vragen: wie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor deze groep en hoe werk je samen om deze groep te kunnen bedienen? In dit praktijkonderzoek heeft Platform31 gekeken naar beleid en aanpak rondom de ondersteuning van deze doelgroep. In gesprekken met medewerkers van gemeenten, woningcorporaties en zorg- en welzijnspartijen in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en regio Noord-Veluwe is onderzocht welke eigenschappen aan de economische dakloze worden toegekend, welk beleid, aanpak en samenwerking er momenteel voor de doelgroep is en op welke vragen de geïnterviewde partijen nog antwoorden zoeken.

Een belangrijke bevinding uit het praktijkonderzoek is dat één algemeen beeld van 'de economisch dak- en thuisloze' niet lijkt te bestaan. De groep economische dak- en thuislozen is een diverse groep spoedzoekers met weinig middelen (weinig inkomen, kapitaal, netwerk en/ of wachttijd) met (lichte) ondersteuningsvragen. Ook gaat het om een (deels) onzichtbare groep: niet iedere economisch dak- en thuisloze klopt aan bij instanties en van degenen die het wél doen, wordt niet iedereen geregistreerd omdat ze geen (zware) ondersteuningsvragen hebben.

4

Opvallend is dat veel respondenten de ondersteuning van economisch dak- en thuislozen als een woonopgave zien, maar dat met name zorgorganisaties - in samenwerking met ambtenaren zorg- en welzijn en commerciële partijen - deze opgave oppakken. Het woondomein – zowel binnen de gemeente als woningcorporaties – staan duidelijk nog op afstand. In de onderzochte casusgemeenten en -regio zien we de eerste contouren van beleid ontstaan voor deze nieuwe daklozengroep. Er wordt naar een betere aansluiting gezocht met lokaal woonbeleid, het wonen- en zorgbeleid en briefadressenbeleid. Terwijl al dit beleid in ontwikkeling is, staan partijen die zich verantwoordelijk voelen voor economische daklozen stevig in de actiestand en overheerst vooral pragmatisme als het gaat om de huisvestingsvraag van de doelgroep.

Met dit praktijkonderzoek is beoogd om een bijdrage te leveren aan het lokale gesprek over economische dak- en thuislozen en aan beleidsvorming rond deze doelgroep. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek is om een doelgroepenonderzoek onder economische dak- en thuislozen uit te voeren. Hierbij ligt niet alleen de focus op een behoefte-inventarisatie en aanscherping van beleid, maar ook op maatschappelijke kosten. Een andere aanbeveling voor vervolgonderzoek is het lokaal of regionaal onderzoeken hoe een betere aansluiting bij bestaande voorzieningen, regelingen en programma's de huisvestingsopgave van economische dak- en thuislozen kan worden bevorderd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het praktijkonderzoek

Toename economische dakloosheid

Het aantal dak- en thuislozen is de afgelopen tien jaar sterk toegenomen. Het gaat niet alleen om mensen met grotere zelfredzaamheidsbeperkingen, maar ook om mensen die – ondanks een inkomen – hun woning verliezen en niet in staat zijn om nieuwe (legale) woonruimte te vinden. Deze groep wordt vaak aangeduid met de term economische dak- en thuislozen – alhoewel hier enige variatie in bestaat, zie ook hoofdstuk twee. Ze slapen meestal niet op straat, maar verplaatsen zich van bank naar bank binnen het eigen netwerk of verschuilen zich op vergeten plekken zoals verouderde vakantieparken en volkstuincomplexen. Het gaat vaak om mensen die door een levensgebeurtenis hun woning verliezen, zoals een scheiding, schulden, remigratie of ruzie met ouders. De personen in deze groep ervaren uiteenlopende knelpunten in hun leven, maar hebben als gemene deler dat ze veelal door partijen als zelfredzaam worden gezien – ze hebben immers (nog) geen grote (psychische) problemen. Hierdoor hebben ze, op basis van de zelfredzaamheidstoets uit de Wmo2015, vaak geen toegang tot de maatschappelijke opvang en krijgen daardoor meestal géén urgentie.

Tot een aantal jaren geleden konden deze spoedzoekers vaak zonder ondersteuning snel binnen de eigen gemeente een kamer of woning in onderhuur vinden waar ze een paar maanden hadden om zaken op orde te stellen. Vervolgens kon men binnen afzienbare tijd een rentree te maken op de reguliere koop- of huurmarkt. Door het toenemende tekort aan betaalbare huisvesting in de meeste woningmarktregio's wordt deze route steeds lastiger. Snel beschikbare huisvesting is in de steden en dorpskernen steeds schaarser geworden. Bovendien duurt het langer om weer toegang te vinden tot de reguliere woningmarktsegmenten, zoals de koopmarkt en de sociale huurmarkt. De stress, onzekerheid en gebrek aan perspectief die hieruit voortkomen kunnen grote persoonlijke gevolgen hebben voor deze groep dak- en thuislozen op individueel vlak, maar vermoedelijk ook grote maatschappelijke gevolgen als niet bijtijds bijgestuurd wordt.

5

Amsterdam luidt noodklok over (economisch) dak- en thuislozen

Dakloosheid is een [groeidend probleem](#) in Amsterdam: het aantal dak- en thuisloze mensen is in tien jaar meer dan verdubbeld en de wachtlijsten voor opvang zijn torenhoog. Zo'n 2.000 volwassenen en gezinnen wachten op een verblijfsplek in de maatschappelijke opvang of beschermd wonen. De krapte op de woningmarkt helpt daar niet bij en ook de (gevolgen van) de coronacrisis zorgt voor verdere toename van het aantal (economische) dak- en thuislozen. Om (economische) dak- en thuislozen te helpen, gaat de gemeente éérder en op maat hulp aanbieden – zie ook kader programma Aanpak dakloosheid 2021-2025 'Een nieuwe start' (p. 23). Om sneller en beter te werken aan het herstel zet de gemeente de komende vier jaar in op vroege signalering van en vroeg ingrijpen bij problemen, zodat mensen niet afglijden. Er wordt daarnaast een daklozenkantoor opgericht, waar ervaringsdeskundigen en onafhankelijke cliëntvertegenwoordiging aanwezig zijn om kwetsbare Amsterdammers te ondersteunen bij hun maatschappelijk herstel. Ook krijgt het vergroten van het aanbod van woonoplossingen prioriteit, door creatief om te gaan met alle mogelijkheden om woonruimte te creëren. Tot slot treft de gemeente met betrokken partijen maatregelen om ondersteuning op maat te bieden en mensen zo beter te ondersteunen bij een duurzaam zelfstandig leven. Hierbij is speciale aandacht voor onder andere economische dak- en thuislozen, omdat het juist bij deze groep doorslaggevend is snel in te grijpen om erger te voorkomen.

Nieuw beleid en aanpakken zijn nodig

Er is een groeiend vermoeden onder gemeenten, zorgorganisaties en woningcorporaties dat de groep economische dak- en thuislozen groeit en dat nieuwe aanpakken rondom deze groep nodig zijn om erger te voorkomen. Met name in de grote steden, waaronder Amsterdam en Rotterdam, is gericht beleid om deze groep curatief dan wel preventief te bedienen volop in ontwikkeling. Daarnaast hebben lokale partijen vaak steeds scherper in beeld waarom deze mensen buiten de boot vallen in de zoektocht naar een woning, welke behoeften ze hebben en welke lokale initiatieven er voor deze doelgroep zijn. Tegelijkertijd leven er onder deze partijen nog veel vragen. Wanneer behoort iemand tot de groep economische dak- en thuislozen? Wie gaan partijen als gemeenten, zorgorganisaties en woningcorporaties wel en wie niet ondersteunen in zijn of haar woonbehoefte? 'Van wie' is de economisch dakloze? En hoe werk je als gemeente, woningcorporatie, zorgpartij en eventuele andere partijen (particulieren, sociaal investeerders) samen om deze groep te kunnen bedienen? Daarover gaat dit praktijkonderzoek.

1.2 Achtergrond

Nieuwe doelgroep en nieuwe opgave

In principe staan gemeenten aan de lat voor de huisvesting van dak- en thuislozen – vaak in nauwe samenwerking met onder andere woningcorporaties en zorgpartijen. Economische dakloosheid is een relatief nieuw verschijnsel in Nederland. Veel partijen vinden het echter minder evident om ook een rol te pakken in de huisvesting van economische dak- en thuislozen. De doelgroep wordt vaak gezien als ‘zelfredzaam’ en krijgt, baserend op de zelfredzaamheidstoets uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (afgekort: Wmo2015), geen toegang tot de maatschappelijke opvang – zoals in de paragraaf hierboven ook al kort is aangestipt. Indien nodig is ondersteuning op verschillende terreinen mogelijk, behalve op het gebied van huisvesting. Bovendien is hun specifieke huisvestingsbehoefte – namelijk snel beschikbaar – voor een groot deel onzichtbaar in lokale cijfers. Deze onzichtbaarheid komt ook door schaamte, onbekendheid van de mogelijkheden tot ondersteuning en omdat economisch dak- en thuislozen vaak eerst het eigen netwerk uitputten vóórdat zij bij de gemeente aankloppen. Dit alles heeft tot gevolg dat gemeenten de doelgroep niet tot nauwelijks meenemen in woonbeleid en -aanpak.

De groep wordt wel steeds iets zichtbaarder voor beleidsmakers en professionals. Er zijn natuurlijk altijd al personen en huishoudens zonder grote ondersteuningsvragen geweest die *in between homes* zaten, door bijvoorbeeld een scheiding, remigratie of een armoedeval. Het verliezen van een verblijfplaats of woning kan ons immers allemaal overkomen. Het is vooral nieuw dat er een groeiende groep is ontstaan voor wie het niet lukt om binnen afzienbare tijd weer een legale zelfstandige woning te vinden, terwijl zij wel beschikken over een stabiel inkomen uit arbeid of uitkering en nog geen grote andere problemen hebben. De weg terug richting de woningmarkt lijkt lastiger dan voorheen. Bovendien is het nieuw dat deze groep zich genoodzaakt voelt om aan te kloppen bij overheden en maatschappelijke organisaties voor ondersteuning.

7

Huidige lokale beleid onvoldoende

Het huidige lokale beleid is echter nog niet berekend op deze nieuwe doelgroep en hun ondersteuningsvragen. De meeste economische dak- en thuislozen vallen qua inkomensniveau in de doelgroep van de woningcorporaties. Er is echter een aantoonbaar groeiend tekort aan betaalbare huurwoningen. Bovendien biedt het systeem van inschrijven en jaren wachten economische dak- en thuislozen weinig soelaas, aangezien zij juist op zoek zijn naar (zeer) snel beschikbare oplossingen. Deze groep is daarom aangewezen op de markt voor deze snelle woonoplossingen. Maar ook hier worden voor deze groep de drempels hoger. Particuliere huurprijzen en prijzen van koopwoningen zijn landelijk historisch hoog en bovendien neemt het gemiddelde aanbod steeds verder af. In het recente verleden konden mensen die van de woningmarkt ‘afvielen’ vaak nog wel terecht op de illegale woningmarkt. Denk aan onderhuur, kamerbewoning, huisjesmelkers, illegale hotelbedden, kraakpanden et cetera. Dergelijke illegale en voor beleidsmakers ongewenste oplossingen hebben we onder andere met effectief repressief beleid voor een belangrijk deel teruggedrongen in de steden.¹

Een tekort aan betaalbare woningen

Alhoewel het van alle tijden is dat er mensen zijn die moeilijk terecht kunnen op de woningmarkt, zit de huidige woningmarkt muurvast. Volgens [de nieuwe Primos-prognose 2021](#) en [de Socrates-scenarioverkenningen van de woningmarkt 2021-2035](#) zijn er op dit moment 279.000 woningen te weinig. Met name voor kwetsbare groepen, waaronder economische dak- en thuislozen, is het steeds

¹ Souterrain van het wonen (2019), Platform31.

moeilijker om een plek te vinden waar ze hun leven (weer) kunnen opbouwen. Ondanks dat economische dak- en thuislozen in principe zelfredzaam zijn en soms een baan hebben, lukt het hen blijkbaar niet om een passende woonruimte te vinden vanwege het gebrek aan betaalbare huisvesting. Sterker nog: [volgens de vier grote steden](#) – Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht – is de woningnood een belangrijke oorzaak van (economische) dakloosheid. Het realiseren van voldoende beschikbare en passende huisvesting draagt bij aan zowel de preventie als aan de oplossing van economische dakloosheid.

Door de verhuurderheffing missen woningcorporaties veel inkomsten – momenteel 1,7 miljard euro per jaar – en kunnen daardoor 93.500 woningen minder bouwen in de periode 2013-2023, blijkt uit [onderzoek](#) van Companen en Thésor. In juli 2020 verscheen het spraakmakende rapport [Opgaven en middelen woningcorporaties](#), waaruit bleek dat corporaties over onvoldoende middelen beschikken om hun taken uit te voeren. Tot 2035 komen ze 30 miljard euro te kort. De eerste woningmarktregio's komen al in 2024 in de problemen en in 2028 is er een sectorbreed tekort. Als gevolg van deze tekorten worden 125.000 sociale huurwoningen te weinig bijgebouwd tot 2035 en 50.000 huizen niet verduurzaamd.

Verschillende publieke vangnetten

Er zijn meerdere publieke vangnetten die ondersteuning bieden aan mensen die het op eigen kracht niet redden op de woningmarkt, denk bijvoorbeeld aan de urgentieregelingen via de huisvestingsverordening en de verschillende maatschappelijke opvangvoorzieningen (afgekort: MO) in het land. Door de krapte op de woningmarkt worden de drempels hiervoor ook hoger.

8 Urgentieregelingen bieden geen oplossing voor de woonproblemen van economische dak- en thuislozen. Regelingen zijn strikt, generiek en hebben vooral oog voor uitstromers uit zorginstellingen en zogenaamde schrijnende gevallen. De druk op de woningmarkt zorgt er bovendien voor dat regelingen strikter worden en ambtenaren nog beter moeten verantwoorden aan wie de vrijkomende woningen worden toegewezen.² De maatschappelijk opvang heeft ook last van de krappe woningmarkt. In diverse gemeenten is de opvang vaak vol door een toename van de vraag.

Niet iedereen krijgt echter, op basis van de zelfredzaamheidstoets uit de Wmo 2015 toegang tot de maatschappelijke opvang omdat ze geen (grote) zorg- of begeleidingsvraag hebben. Dit geldt ook voor de groep economische dak- en thuislozen – zoals al eerder genoemd. Ook wordt regelmatig nog een bewijs van regiobinding gevraagd: mensen moeten bijvoorbeeld kunnen aantonen dat ze de afgelopen twee of drie jaar in de gemeente of regio gewoond hebben.³

Uit een [praktijktest](#) van het Trimbos-instituut uit 2018, waarin zogenaamde *mystery guests* bezoeken aflegden aan opvangloketten in 43 centrumgemeenten, is gebleken dat regiobinding in meer dan de helft van de aanmeldingen nog gebruikt wordt als argument om dakloze mensen geen slaapplek te bieden. Dit mag echter niet; daklozenopvang is een wettelijk recht en vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (2015). In deze wet is eveneens vastgelegd dat de maatschappelijke opvang landelijk toegankelijk is. Iedereen moet dus bij een maatschappelijke opvang terecht kunnen voor een slaapplek.⁴

² [Experts: gemeenten steeds strenger bij spoedaanvraag huurwoning](#) (RTL Nieuws, 29 augustus 2021).

³ Dit varieert overigens per gemeente; in sommige gemeenten, waaronder de gemeente Groningen, vindt bijvoorbeeld eerst onderzoek plaats in welke regio iemand de meeste kans van slagen heeft. Hierin wordt ook gekeken naar – en indien nodig geschakeld met – de gemeente van herkomst.

⁴ In 2019 heeft de VNG samen met gemeenten de model-beleidsregels voor landelijke toegankelijkheid van maatschappelijke opvang (MO) aangepast aan de Wmo 2015. De oude beleidsregels (uit 2014) zetten ten onrechte het criterium regiobinding voorop bij de beoordeling van toegang tot MO. Zie ook: [Nieuwe model-beleidsregels landelijke toegankelijkheid MO](#) (VNG, 26 februari 2019)

Meer aandacht voor de huisvesting van kwetsbare doelgroepen

Ondanks het feit dat de huisvestingsvraag van diverse groepen – waaronder economische dak- en thuislozen – diffuus en deels zelfs onzichtbaar is, is er de laatste jaren in Nederland steeds meer aandacht voor de huisvesting van kwetsbare doelgroepen. Deels is deze aandacht voortgekomen uit de excessen die via lokale en landelijke media naar buiten blijven komen, deels via het loket van de Ombudsman en deels via zorgpartijen en belangenorganisaties die aan de bel trekken. Diverse onderzoeks- en adviesrapporten en cijfers wijzen de laatste jaren op een verdubbeling van het aantal daklozen, op toenemende bewoning van kwetsbare groepen op vergeten plekken en op de knelpunten die worden ervaren rond de kostendelersnorm.⁵ Deze norm kan namelijk een belemmering vormen voor woningdelen en kan bijdragen aan dakloosheid van jongeren of het wegvallen van mantelzorg voor kwetsbare mensen en/of ouderen. Het meest recente adviesrapport is [Een thuis voor iedereen](#), een advies van 'de interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen'. Voor iedereen is in 2030 een prettig en betaalbaar (t)huis beschikbaar, zo luidt de ambitie van interbestuurlijke werkgroep. Als belangrijkste aanleiding wordt de druk op de betaalbare woningvoorraad en de trend van verslechtering in huisvestingsmogelijkheden voor aandachtsgroepen genoemd. Willen we dit tij keren, dan is een integrale en coherente aanpak nodig, waarbij de verschillende doelgroepen in samenhang beschouwd worden en niet als concurrerend onderling. In dit adviesrapport is ook de groep economische dak- en thuislozen meegenomen.

⁵ [Herstel begint met een huis](#) (2020), Raad Volksgezondheid & Samenleving, [Vervolgonderzoek daklozenstatistiek 2009-2018](#) (2019), CBS, [Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld](#) (2019), CBS.

Spoedpakket

Om de huisvesting van kwetsbare doelgroepen te verbeteren, heeft eerder genoemde werkgroep een integraal spoedpakket samengesteld. Dit pakket – ook in onderstaande afbeelding weergegeven – bestaat uit verschillende maatregelen op het gebied van (1) preventie, (2) verruiming aanbod, (3) financiën en regelgeving en (4) aanpak 18- tot 23-jarigen. Specifiek voor economische dak- en thuislozen moet worden ingezet op het realiseren van voldoende huisvesting voor mensen zonder gezondheids- of verslavingsproblematiek. Als op korte termijn niet in hun huisvestingsvraag wordt voorzien, dan zijn de risico's op problemen zoals schulden, verlies van werk, depressie en verslaving groot.



Figuur 1 Visualisatie van spoedpakket (interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen)

10

Ook is in 2020 het brede plan van aanpak 'Een (t)huis, een toekomst'⁶ opgesteld, waarmee het kabinet beoogt om gemeenten en andere betrokken partijen (extra) te ondersteunen op het gebied van preventie, vernieuwing van de opvang en wonen met begeleiding.⁷ Naast het terugdringen van dak- en thuisloosheid is één van de centrale doelstellingen van dit plan om, uiterlijk eind 2021, 10.000 extra woonplekken met passende begeleiding te realiseren voor dak- en thuisloze mensen, bijvoorbeeld door middel van Housing First. Het gaat hierbij om extra (tijdelijke en permanente) woonplekken door middel van woningdelen, flexwonen, afspraken met woningcorporaties, inzet van leegstaand (maatschappelijk) vastgoed of nieuwbouw. Hiervoor stelt de rijksoverheid tot en met 2021 (eenmalig) tweehonderd miljoen euro ter beschikking aan gemeenten voor de uitvoering van regionale plannen van aanpak, gericht op het terugdringen van dak- en thuisloosheid. Een eerste kanttekening bij dit brede plan van aanpak is dat het is gericht op alle dak- en thuislozen en niet specifiek op economische dak- en thuislozen.

1.3 Opzet van het praktijkonderzoek

Om een bijdrage te leveren aan de kennisopbouw rond beleid en aanpak om deze relatief nieuwe groep economische dak- en thuislozen beter te ondersteunen, heeft Platform31 in 2021 een praktijkonderzoek uitgevoerd in drie stedelijke gemeenten en één rurale regio.

⁶ Kamerbrief over Een (t)huis, een toekomst, De aanpak van dak- en thuisloosheid (ministerie van VWS, 3 juni 2020).

⁷ Dit plan vormt een aanvulling op de reeds lopende trajecten in het kader van de Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang en het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021.

Doel van het onderzoek

Het doel van dit praktijkonderzoek is om gemeenten, woningcorporaties en zorgpartijen die zoekende zijn naar hun rol bij de ondersteuning van economische dak- en thuislozen, handvatten te bieden voor het lokale huisvestingsbeleid, ingebed in (mogelijk) breder beleid. Door scherper te krijgen wat de vragen zijn die lokaal gesteld moeten worden en wat de prille antwoorden zijn van de koplopers op prangende kwesties rond deze doelgroep, kunnen andere partijen beter bepalen óf en zo ja hoé zij deze doelgroep in lokale samenwerkingen kunnen gaan ondersteunen.

Aanpak

In dit praktijkonderzoek zijn verschillende stappen gezet. Om de focus van het praktijkonderzoek beter te kunnen bepalen en te achterhalen welke vragen er in het veld spelen, is een digitale vragenlijst over economische dak- en thuislozen via de communicatiekanalen van Platform31 verspreid. Het kernvraagstuk in de vragenlijst was hoe de groep economische dak- en thuislozen het beste afgebakend zou kunnen worden. Deze vragenlijst is door 23 personen ingevuld die vanuit hun werk of persoonlijke situatie te maken hebben met het thema economische dakloosheid.

Mede op basis van de uitkomsten hebben wij drie gemeenten en één regio, waar beleid voor deze doelgroep is ontwikkeld of nog in ontwikkeling is en/of waar de problematiek sterk speelt, geselecteerd als *casestudy* voor het praktijkonderzoek. Het gaat om de volgende gemeenten en regio:

Amsterdam, Rotterdam, Groningen en regio Noord-Veluwe

In deze gemeenten en regio zijn wij in gesprek gegaan met medewerkers van de gemeente, woningcorporaties en zorgpartij(en).⁸ Welke antwoorden vinden deze partijen op vragen waar veel andere lokale partijen nog mee worstelen? Welke analyse maken zij van behoeften van de doelgroep en van het bestaande lokale aanbod aan (flex)woonoplossingen? En op welke vragen zoeken zij nog antwoorden?

11

Klankbordgroep

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep die bestaat uit een vertegenwoordiging van het ministerie van BZK, het ministerie van VWS, de gemeente Rotterdam, De Regenboog Groep in Amsterdam, branchevereniging Valente en woningstichting Ons Doel in Leiden. De klankbordgroep heeft op strategische momenten in het onderzoek input geleverd. Ook legden we de uitkomsten van het onderzoek aan de klankbordgroep voor en gaven ze input op de publicatie. Een overzicht van de leden van de klankbordgroep vindt u in de bijlage 2.

⁸ Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 1.

2 Economische dak- en thuislozen

Economische dakloosheid is een relatief nieuw verschijnsel in Nederland. Er zijn natuurlijk altijd al daklozen geweest. Het is vooral nieuw dat een groeiende groep mensen en huishoudens zonder woning én zonder grote zelfredzaamheidsproblemen zich genoodzaakt voelt om aan te kloppen bij overheden en maatschappelijke organisaties voor ondersteuning. In dit hoofdstuk bekijken we wie volgens de geïnterviewden in dit praktijkonderzoek deze nieuwe dak- en thuislozen zijn. Waar verblijven ze nu, *in between homes*? En hoe krijgen de onderzochte overheden en maatschappelijke organisaties zicht op deze doelgroep?

2.1 Hoe definiëren partijen ‘de economische dak- en thuisloze’?

Een landelijk beeld

Wat is uw definitie van ‘de economisch dak- en thuisloze’? Deze vraag stelden we in de korte enquête die we bij de start van dit project hebben uitgezet. Hierop hebben verschillende mensen, waaronder professionals die zich met deze doelgroep bezighouden en ook (voormalig) economische dak- en thuislozen zelf, gereageerd. Alhoewel de geopperde definities veel variatie laten zien – zie ook de selectie van definities in het kader – is er over het algemeen sprake van een aantal gemene delers:

- De economisch dak- en thuisloze heeft (in eerste instantie) een acute woonvraag;
- Het ontstaan van deze woonvraag komt door *life events*;
- Zware psychische problematiek en verslaving zijn niet aan de orde.

12

Een aantal genoemde definities

Uit de reacties op de enquête die we voor dit praktijkonderzoek hebben uitgezet, blijkt dat er nog niet één afgebakende definitie bestaat van ‘de economisch dak- en thuisloze’:

- “Hij/zij die onder andere door *life event* (werkloosheid, ziekte, echtscheiding, et cetera) kampt met een inkomensdaling, waardoor er financiële problemen ontstaan kunnen ontstaan en er te lang gewacht wordt met hulp vragen.”
- “Daklozen die geen zorgvraag hebben, maar vanwege financiële middelen of andere problemen op straat dreigen te komen.”
- “Iedereen die continue de dreiging van de alsmaar stijgende woonlasten voelt, en bij wie dit tot stress en gezondheidsklachten leidt.”
- “Iemand die het wel kan betalen om te wonen, maar geen woning kan krijgen en verder geen grote problemen heeft op andere levens gebieden. Wonen moet eigenlijk het enige probleem zijn.”
- “Mensen die vanwege combinatie van psychosociale problemen meestal kortdurend in de opvang verblijven, vooral vaak als gevolg van schulden en vechtscheidingen. Uitstroom is doorgaans gericht op snelle terugkeer naar zelfstandigheid.”

Een definitie volgens de respondenten

Ook aan de verschillende respondenten van de casusgemeenten en -regio hebben we de vraag gesteld hoe zij ‘de economisch dak- en thuisloze’ definiëren. In veel antwoorden op deze vraag wordt de economisch dak- en thuisloze (eveneens) gedefinieerd als iemand met vooral een woonprobleem; het lukt de persoon in kwestie niet snel genoeg om een passende woning te vinden. Vaak gaat hier een negatieve levensgebeurtenis aan vooraf, zoals een scheiding, plotseling verlies van werk en inkomen,

of remigratie. Cathelijn Groot, beleidsadviseur wonen en zorg bij de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) definieert de groep als volgt: *“Economische dak- en thuislozen hebben vaak een korte inschrijfduur, onvoldoende middelen om zelf iets te regelen én een netwerk dat vaak uitgeput is. Als je al een jaar van bank naar bank hopt, is dat op een gegeven moment wel klaar. Dan gaan mensen aankloppen. Maar dan zien we vaak dat ze tussen wal en schip vallen; niet heftig genoeg, niet genoeg inschrijfduur. Voor deze groep kunnen we binnen de woonruimteverdeling weinig betekenen.”* In Rotterdam is de definitie zo ruim mogelijk opgesteld en luidt deze als volgt: iemand die noodgedwongen zonder eigen woning zit en geen uitzicht heeft op korte termijn op een woning.

Als het gaat om de groep economische dak- en thuislozen die uiteindelijk een beroep doet op hulp van de gemeente of andere organisaties, is er in de ervaring van de gesproken partijen naast dakloosheid regelmatig ook behoefte aan ondersteuning voor lichte onderliggende problematiek. Beleidsadviseur Diederick Klein Kranenburg (gemeente Amsterdam) zegt hierover: *“Economisch daklozen zijn niet mensen die ‘gewoon gescheiden’ zijn, een baan hebben en met wie verder niets aan de hand is. Dat is niet de groep die de gemeente aan het loket krijgt. Met hen [die wel aan het loket komen, red.] is toch meer aan de hand, bijvoorbeeld op het vlak van werk of participatie en financiën. Maar we hebben het dan niet over zware GGZ-problematiek, zoals verslaving.”* Daarbij wordt door diverse geïnterviewden aangegeven dat de lichte ondersteuningsvragen van economische dak- en thuislozen – afgezien van de financiële – vaak geen direct verband hebben met de competentie zelfstandig te kunnen wonen. Ondanks het ontbreken van zwaardere ondersteuningsvragen geven meerdere geïnterviewden aan dat zij economische dak- en thuislozen (die niet tijdige en goede hulp krijgen) sneller zien afglijden naar zwaardere typen problemen.

Verschillende termen

13

Lang niet alle gesproken gemeenten, zorgpartijen en woningcorporaties nemen de term ‘economische dak- en thuislozen’ kritiekloos over. Sommige van hen vinden dat deze term te veel nadruk legt op de economische of financiële positie van mensen, en onvoldoende op de mensen zelf en hun andere leefgebieden (evenals de problemen op deze gebieden die bijdragen aan de dakloosheid).

Een alternatieve term die zowel in publieke discussies als de interviews vaak voorbijkwam is ‘zelfredzame-’ of ‘zelfstandige daklozen’. Bert van Putten (gemeente Harderwijk) gebruikte deze term bijvoorbeeld, want *“[...] deze mensen zijn op bijna alle vlakken zelfstandig, maar de markt maakt dat ze geen woning kunnen vinden. Dat zegt eigenlijk niks over jouw zelfstandigheid – wel over het maatschappelijke probleem.”* Minder blij met deze term is Janneke van Loo van De Regenboog Groep in Amsterdam: *“In het verleden hebben we vaak van zelfredzame daklozen gesproken, maar daar zijn we toch mee gestopt. Hulp vragen geeft aan dat je in ieder geval het gevoel hebt niet zelfredzaam te zijn. Het is goed dat we die term niet meer gebruiken, want ‘zelfredzaam’ kan partijen ook het gevoel of excuus geven dat ze er niets mee hoeven te doen.”*

Ook geven sommigen aan dat de term ‘dakloze’, zónder het bijvoeglijk naamwoord zelfredzaam of zelfstandig, eigenlijk precies de lading dekt, aangezien iedereen in deze groep een dak boven zijn of haar hoofd mist. Hierin kan onderscheid gemaakt worden tussen daklozen met vooraanstaand een woonvraag (economische dak- en thuislozen) en daklozen met vooraanstaand een zorgvraag (‘klassieke’ dak- en thuislozen). Andere alternatieven die geïnterviewden noemen, zijn potentieel zelfredzame daklozen, bankslapers en spoedzoekers zonder zorgvraag.

Een afbakening

Een definitie van de groep economische dak- en thuislozen is op dit moment nog diffuus – zo blijkt ook uit bovenstaande alinea's: het gaat om mensen met verschillende verhalen en achtergronden en dit laat zich niet strak definiëren. Toch is er sprake van een aantal gemene delers te destilleren en kiezen wij er in dit praktijkonderzoek, gevoed door de reacties van alle respondenten, de volgende definitie van economische dak- en thuislozen te hanteren:

Economische dak- en thuislozen zijn mensen die vanwege financiële problemen en/of het voorvallen van een *life event(s)* (bijvoorbeeld baanverlies, faillissement, scheiding) niet meer zelfstandig kunnen voorzien in huisvesting. Bij deze groep is geen sprake van psychiatrische en/of verslavingsproblematiek en is lichte ondersteuning⁹ voldoende voor het vinden van een nieuw perspectief (huisvesting en/of werk).

2.2 Zicht op economische dak- en thuislozen

14

Om meer zicht te krijgen op de grootte van de groep economische dak- en thuislozen, kijkt een aantal van de gesproken gemeenten naar gegevens over de groep die niet wordt toegelaten tot de maatschappelijke opvang en beschermd wonen, alhoewel dit niet altijd een even helder beeld schetst. In de gemeente Amsterdam worden jaarlijks ongeveer 1.100 van de in totaal 1.600 aanmeldingen bij de Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang afgewezen, oftewel meer dan twee derde van het aantal personen. Dit gebeurt op basis van de beoordeling dat iemand zelfredzaam is en zich dus niet kwalificeert voor de maatschappelijke opvang. De overige 500 personen worden of toegelaten tot de maatschappelijke opvang of beschermd wonen. De gemeente Amsterdam erkent echter dat een deel van de economische dak- en thuislozen buiten het blikveld van gemeenten blijft. Nynke Engelhard, projectleider bij de gemeente Amsterdam, zegt hierover: *“Het blijft zoeken. We komen er nooit helemaal uit, ook niet als je deze cijfers combineert met andere. We zien gewoon niet iedereen, en dat geldt zeker voor mensen met een baan die zich een beetje onzichtbaar maken.”* De totale groep economische dak- en thuislozen in de gemeente Amsterdam wordt geschat op 1.100 tot 4.500 personen.

De gemeente Rotterdam heeft nu weinig zicht op de omvang van deze doelgroep. In deze stad wordt vooral gekeken naar het aantal mensen dat een briefadres bij de gemeente heeft – in 2019 waren dit 1.338 personen. Maar dit cijfer geeft beperkt zicht, omdat economische dak- en thuislozen met een particulier briefadres of zonder briefadres er niet in zijn meegenomen.¹⁰ Ook heeft de gemeente Rotterdam inmiddels een inschatting van het aantal bankslapers in de stad; dit zijn er ongeveer 5.000. Een kanttekening hierbij is dat bankslapers niet allemaal economisch dak- en thuislozen zijn. Gemeente Rotterdam wil in de nabije toekomst onderscheid gaan maken tussen bankslapers met een zorgvraag en bankslapers zonder (grote) zorgvragen, mede om beter zicht te krijgen op de doelgroep (zie ook [paragraaf 3.2 beleid](#)) en vanwege de ambtshalve verplichting in de BRP om mensen zonder zorgvraag een briefadres te verstrekken.

⁹ Bijvoorbeeld ondersteuning bij schuldenproblematiek of ondersteuning in de vorm van maatschappelijk werk.

¹⁰ In 2020 deed de gemeente Rotterdam een gecombineerd kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar bankslapers in de gemeente, zie ook: [Bankslapers beter in beeld](#).

In de regio Noord-Veluwe wordt vooral gekeken naar het aantal meldingen voor het project Tijdelijk Wonen (zie kadertekst), dat hoofdzakelijk gericht is op tijdelijk verblijf voor economische dak- en thuislozen. Voorwaarden voor verblijf zijn een lichte ondersteuningsvraag – bijvoorbeeld bij het netwerk of administratieve zaken – en dat iemand er alles aan heeft gedaan om ander (geschikt) onderkomen te vinden. Het aantal meldingen voor het project Tijdelijk Wonen groeide van 50 mensen in 2019 naar 89 mensen in 2020 en naar verwachting bijna 120 mensen in 2021. Heidi van Keulen van stichting Ontmoeting geeft hierbij aan: *‘Door het aanbod krijg je ze ook beter in beeld.’* In meerdere gesprekken wordt dit gesuggereerd. Door het bieden van een dergelijke voorziening als Tijdelijk Wonen en de toenemende bekendheid ervan, neemt de zichtbare vraag toe. Diederick Klein Kranenburg, beleidsadviseur zorg gemeente Amsterdam geeft aan: *‘Er is groei in het aantal economische daklozen dat zich meldt bij De Regenboog Groep. De vraag is wel of dit een echte stijging is of dat ze steeds beter worden gevonden? Een beetje van beiden waarschijnlijk.’*

Maar, zo zeggen de geïnterviewden, de groep economische dak- en thuislozen in de regio Noord-Veluwe is hoogstwaarschijnlijk groter dan het aantal mensen dat zich aanmeldt bij Tijdelijk Wonen. Sebastiaan Mens (GGD Noord- en Oost-Gelderland): *“Er blijft een deel onderbelicht. Bankslapers bijvoorbeeld – die willen meestal niet gezien worden.”*



Tijdelijk Wonen, regio Noord-Veluwe

Tijdelijk Wonen is een woonvoorziening voor dak- en thuisloze mensen met een lichte ondersteuningsvraag. Bert van Putten (gemeente Harderwijk): *“Tijdelijk Wonen is een plek waar mensen tot rust kunnen komen en bezig kunnen zijn met hun toekomst. Vooruitkijken in plaats van overleven. Met meer rust, veiligheid en bestaanszekerheid.”* Tijdelijk Wonen startte in 2019 met één regionale locatie in Hierden, maar inmiddels hebben ook de gemeente Harderwijk, Ermelo en Elburg een Tijdelijk Wonen-locatie. En in de gemeente Oldebroek wordt begin 2022 een locatie gerealiseerd. Op dit moment biedt Tijdelijk Wonen in de regio woonruimte aan 15 personen, en met de komst van de locatie in Oldebroek in totaal 24 personen. Voorwaarden voor verblijf zijn een lichte ondersteuningsvraag – bijvoorbeeld bij het netwerk of administratieve zaken – en dat iemand er alles aan heeft gedaan om ander (geschikt) onderkomen te vinden. Deze voorwaarden worden in een intakegesprek getoetst. Zowel de intakegesprekken als de begeleiding van bewoners worden verzorgd door een samenwerkingsverband van vier organisaties van welzijnswerk, algemeen maatschappelijke werk en twee zorgorganisaties (Zorgdat, Stimenz, EBC en Stichting Ontmoeting). Bewoners van Tijdelijk Wonen betalen huur. Het maximale verblijf is zes maanden, met de mogelijkheid van zes maanden verlenging, die alleen wordt toegekend aan mensen die zich volop hebben ingezet voor het vinden van een woning maar die toch niet hebben gevonden. Deze verlenging is regelmatig nodig, maar er is ook een aanzienlijk deel van de mensen dat uitstroomt. Zo stroomt het eerste halfjaar meer dan de helft uit en na verlenging van een half jaar is de uitstroom bijna 100 procent. De uitstroom vindt plaats door eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid van de mensen. Betrokken bij het initiatief zijn regio Noord-Veluwe (initiatiefnemer en financier regionale ontwikkeling), stichting Ontmoeting, zorgpartijen EBC Zorg en Stimenz en alle Noord-Veluwse gemeenten (financier begeleiding vanuit Maatschappelijke Ontwikkeling-gelden). Op lokaal niveau zijn soms extra en/of andere zorgpartijen aangehaakt.

In de gemeente Groningen is geen zicht op het aantal economisch dak- en thuislozen in de gemeente. Het totaal aantal meldingen voor de maatschappelijke opvang, die Groningen-breed is, ligt (jaarlijks) rond de 1.800. De keuze of iemand toegelaten wordt in de maatschappelijke opvang is gebaseerd op de mate van zelfstandigheid van iemand; hierbij wordt de definitie 'voldoende zelfstandig om een eigen huishouden te runnen' gehanteerd. Een deel van de mensen wordt toegelaten tot de opvang (ca. 40-50 procent), een ander deel niet (ca. 50-60 procent). Niet toegelaten betekent echter niet dat deze persoon afgewezen is; mensen krijgen namelijk een alternatief aangeboden met interventiewerk.



Triage maatschappelijke opvang, gemeente Groningen

Verblijf van economische dak- en thuislozen in de maatschappelijke opvang is meestal niet mogelijk, maar wordt vaak ook ongewenst geacht, zo vindt ook Lieuwe de Boer van opvang- en ondersteuningsorganisatie Wender in Groningen: *“Toegang tot maatschappelijke opvang is ook een veroordeling tot een lang traject. [...] Vaak heeft het ook als gevolg dat het netwerk zich gaat terugtrekken.”* Daarom zet de gemeente Groningen sinds 2015 steviger in op het zoeken naar andere oplossingen en het zo voorkomen dat economische dak- en thuislozen in de maatschappelijke opvang terechtkomen. Dat gebeurt met zogenoemd interventiewerk, wat inhoudt dat er in de eerste gesprekken (triage) na aanmelding extra wordt doorgevraagd op andere verblijfmogelijkheden en, waar nodig, ondersteund bij het gebruikmaken daarvan. Het kan daarbij gaan om toch langer blijven op de huidige verblijfplek of een tijdelijke andere plek. Als iemand bij een familielid of vriend verblijft maar ‘de rek eruit is’, wordt bijvoorbeeld gekeken of langer verblijf met een stukje (lichte) ondersteuning wel mogelijk is. In bepaalde gevallen is de extra tijd die dit oplevert ook genoeg om een eigen woning te vinden, ziet Lieuwe de Boer.

16

Het vaststellen van aantallen economische dak- en thuislozen is volgens de respondenten dus lastig, mede omdat het vrijwel onmogelijk is om mensen te tellen die je niet kent en/of (letterlijk) ziet. Elke gemeente en regio in dit praktijkonderzoek heeft eigen methoden om een inschatting te maken. Dit maakt het ook moeilijk om harde uitspraken te doen over de kwantitatieve ontwikkeling van deze doelgroep. Daar komt bij dat (tijdelijke) woonoplossingen voor deze groep een aanzuigende werking kunnen hebben en daarmee tot hogere aantallen economische dak- en thuislozen in bepaalde gemeenten kunnen leiden. Toch spreken de meeste geïnterviewden hun vermoeden uit dat het aantal economische dak- en thuislozen in hun gemeenten stijgt en dat in de toekomst zal blijven doen. Eén van de respondenten maakt hierbij de kanttekening dat niet alle dak- en thuisloze mensen de hulp van het systeem willen hebben – er bestaat ook nog veel zelf- en samenredzaamheid.

Ook op landelijk niveau is het overigens lastig om grip te krijgen op het aantal dak- en thuislozen. Uit de Monitor dak- en thuisloosheid (2021) is gebleken dat veel centrumgemeenten dak- en thuisloze personen niet goed in beeld hebben en dat deze gemeenten enkel dak- en thuislozen meetellen die letterlijk in beeld zijn. Bankslapers en mensen die in eigen netwerk verblijven, iets wat economisch dak- en thuislozen ook doen, worden niet meegeteld.¹¹

¹¹ Kamerbrief over Voortgangsrapportage beschermd wonen en maatschappelijke opvang (ministerie van VWS, 8 juli 2021).

2.3 Welke kenmerken hebben economische dak- en thuislozen?

De groep economische dak- en thuislozen is zeer divers, zo benadrukken vrijwel alle gesproken partijen. *“De groep economisch daklozen is vooral een hele diverse groep”*, aldus Lieuwe de Boer van opvang- en ondersteuningsorganisatie Wender (Groningen). Wel zien ze bepaalde terugkerende kenmerken. Zo gaat het vaker om mannen dan om vrouwen, waarbij enkele geïnterviewden opmerken dat dit beeld vertekend kan zijn doordat vrouwen (in hun ervaring) vaker langer in hun netwerk (bij een familielid, vriend of kennis) verblijven. Leeftijden die worden genoemd, lopen uiteen van 27 tot 46 jaar, maar ook jongeren vormen een belangrijke subgroep economische dak- en thuislozen in de onderzochte gemeenten. Andere kenmerken die partijen relatief vaak zien, zijn een migratieachtergrond, een (vermoedelijk) lager IQ en een lagere sociaaleconomische status. Een deel van de economische dak- en thuislozen heeft betaald werk. Dit deel is vooral groot binnen de groep die recentelijk dakloos is geworden, zo stelt Juul Gemmeke van De Regenboog Groep. Haar schatting is dat meer dan de helft van economische dak- en thuislozen in dat stadium van hun dakloosheid betaald werk heeft. Verder geven de gesproken partijen aan zowel alleenstaanden als gezinnen te zien, net als (jonge) alleenstaande moeders. In de gemeente Rotterdam valt op dat het bij de laatste groep relatief vaak gaat om jonge Antilliaanse of Surinaamse vrouwen die naar Nederland komen om te studeren, bij familie inwonen en door conflict en/of zwangerschap op straat komen te staan. Gesprekspartners in de Noord-Veluwe leggen een verband tussen de toename van het aantal dakloze moeders en oplopende spanningen en huiselijk geweld door het vele samen thuis zitten in coronatijd.

Levensgebeurtenissen die volgens de geïnterviewden vaak voorafgaan aan het dakloos worden van economische dak- en thuislozen, zijn het eindigen van een (huwelijks)relatie, verlies van werk en inkomen, remigratie zonder voorbereiding of het overlijden van een ouder. Deze gebeurtenissen leiden, samen met lichte problematiek die veelal aanwezig is, tot dakloosheid. Hayat el Bouazzati, werkzaam bij een Rotterdams wijkteam, zegt bijvoorbeeld: *“Je ziet mensen – vooral mannen – die het altijd goed deden, een relatie hebben, een betrokken familie, maar bijvoorbeeld ook een psychiatrische stoornis, zij het onder controle. Dat gaat dan heel lang goed, maar door een tegenslag trekken ze het niet meer. Dan glijden ze af.”* Ook Nynke Engelhard (gemeente Amsterdam) schetst een beeld van bestaande kwetsbaarheid die door bepaalde gebeurtenissen (sterker) tot uitdrukking komt en tot problemen leidt: *“Vaak zit er een bepaalde problematiek of kwetsbaarheid die lang niet aan het licht komt. Mensen wonen lang bij hun ouders, zitten in een huwelijk waarin ze met die steun en een goed netwerk vooruitkwamen, en als dat dan wegvalt, komt ineens die problematiek aan het licht. Dan blijkt bijvoorbeeld dat mensen Woningnet niet eens kennen.”*

17

2.4 Waar verblijven economische dak- en thuislozen?

Met het beperkte zicht op deze (aantallen) economische dak- en thuislozen is er bij sommige geïnterviewden ook terughoudendheid om uitspraken te doen over hun verblijfplaats. Afgezien van eventuele (tijdelijke) woonoplossingen die organisaties aan deze groep bieden, noemen de meesten het sociaal netwerk – ‘bankslapen’ bij familieleden, vrienden en kennissen – als voornaamste verblijfplaats van veel economische dak- en thuislozen. Leunen op het eigen netwerk heeft een beperkte houdbaarheidsdatum. Cathelijne Groot (Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties – AFWC) stelt dat vooral wanneer mensen al langere tijd dakloos zijn, de mogelijkheden binnen het sociaal netwerk uitgeput kunnen raken. Lieuwe de Boer van opvang- en ondersteuningsorganisatie Wender (Groningen) verwacht dat deze mogelijkheden sneller uitgeput zullen raken door het aflopen van de

coronamaatregelen – iets wat hij nu al terug denkt te zien in het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang: *“De samenleving gaat langzaam weer open en mensen vinden het legitiem om te zeggen: zoek nu maar wat anders. Ik zie al dat de triagemedewerkers [van de maatschappelijke opvang, red.] het de afgelopen weken enorm druk hebben, en dat is ongebruikelijk voor deze tijd.”* Andere verblijfplaatsen die de gesproken partijen op het moment van het interview noemen, zijn auto’s, kelderboxen, portieken en in Noord-Veluwe ook (verouderde) vakantieparken. Ook verblijven economisch dak- en thuislozen soms op plekken tegen betaling in geld of in natura – waarbij uitbuiting veel voorkomt. Het netwerk is daarmee niet altijd ‘eigen’.

3 Rollen en verantwoordelijkheden

Bij de aanpak rondom economische dakloosheid zijn uiteenlopende partijen betrokken, waaronder gemeenten, woningcorporaties, commerciële en particuliere huisvesters, en zorg- en welzijnsorganisaties. Bij wie liggen volgens de geïnterviewde partijen verantwoordelijkheden? Wie heeft welke rol? En hoe werken partijen lokaal en regionaal samen? In dit hoofdstuk diepen we deze vragen verder uit.

3.1 Een gezamenlijke verantwoordelijkheid

In de onderzochte casusgemeenten en -regio zijn het de zorg- en welzijnspartijen die als eerste in aanraking komen met economische dak- en thuislozen. Dat maakt dat deze partijen vaak als eerste aan de lat staan om een keuze te maken deze personen wel of niet te ondersteunen. Janneke van Loo, De Regenboog Groep Amsterdam: *'Het was altijd die oude daklozengroep die aanklopte bij de nachtopvang. Maar op een gegeven moment merkten we dat daar mensen bij kwamen die dakloos zijn, maar voor de rest niet voldoen aan het profiel. We vroegen ons gelijk af: "Helpen we die nou verder met een plekje in de nachtopvang? Moet je die groepen wel door elkaar gooien?" Toen hebben we op een gegeven moment besloten om ze als verschillende doelgroepen te beschouwen en ook strikter te gaan scheiden in de ondersteuning.'*

Officieel is de gemeente verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid. Een aantal van de respondenten ziet de gemeente daarom wat betreft economische dak- en thuislozen in eerste instantie als eerste verantwoordelijke partij. Vrijwel alle gesprekspartners zijn het er echter over eens dat er geen sprake kan zijn van één partij die verantwoordelijk is – het gaat om een gedeelde opgave. Marlon Tjon, teammanager bijzondere doelgroepen bij de gemeente Amsterdam, beschrijft: *"We zouden als partijen gezamenlijk een vangnet moeten vormen; er een goed netwerk omheen bouwen samen met partners. Dit gebeurt nu niet altijd, er spelen belangen mee."* Hayat el Bouazzati, wijkcoach bij de gemeente Rotterdam, benadrukt: *'Er kan niet één partij verantwoordelijk zijn. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid; huisvesting, hulpverlening, financiën. Dat moet je samenvoegen.'*

De respondenten lijken het erover eens te zijn dat dit vraagstuk alleen in samenwerking opgepakt kan worden, maar de regie lijkt nog te ontbreken. Cathelijn Groot, beleidsadviseur Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties: *'We moeten gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen, maar nu kijkt iedereen naar elkaar en vraagt zich af: wie gaat ermee aan de slag? Het start daarom bij de gemeente, en wij doen vervolgens mee.'* Meike Schutte, senior adviseur strategie en beleid bij Woonstad Rotterdam, zegt hierover: *"Volgens ons staat de gemeente als eerste aan de lat. De zorgpartij heeft hierin in mindere mate een rol eigenlijk, want er is geen grote ondersteuningsvraag. De gemeente moet de regie pakken en ook intern verbonden raken en aan eenduidig beleid werken."*

Uit de gesprekken met de verschillende respondenten valt op dat, ondanks dat de officiële verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt, het zorg- of welzijnspartijen zijn die zich vaak verantwoordelijk *voelen* voor de groep economische dak- en thuislozen. Zij voelen de huisvestingsopgave vaak het sterkst omdat economische dak- en thuislozen bij hen aankloppen - vaak letterlijk bij de maatschappelijke opvang – en veel minder vaak direct bij de gemeente of woningcorporatie. Daarnaast zijn zorgpartijen ook verantwoordelijk voor mogelijke ondersteuningsvragen en het bieden van de juiste begeleiding. Dit sluit aan bij de eerdere constatering dat er vaak meer speelt dan alleen een huisvestingsprobleem. Zorg- en welzijnspartijen voelen zich in de onderzochte casussen bovendien moreel verantwoordelijk en weten dat de huisvestingsopgave de

kernopgave bij deze doelgroep is. Ze pakken daarom vaak een rol in het zoeken, ontwikkelen en beheren van huisvesting voor deze doelgroep. Zo organiseert de Regenboog Groep in Amsterdam verschillende vormen van (tijdelijke) huisvesting voor economische dak- en thuislozen die aankloppen en hebben zelfs iemand aangenomen om dit huisvestingsbeleid te trekken. Juul Gemmeke, projectmanager tijdelijk wonen bij De Regenboog Groep, zegt hierover: *“Het is niet per se logisch dat wij dit oppakken, het zou bijvoorbeeld logischer zijn als de corporatie het zou doen. Maar het gaat wel om een kwetsbare doelgroep en daar zijn wij weer gespecialiseerd in.”*

3.2 Zorg- of woondomein?

De vraag hangt bij elk gesprek in dit onderzoek boven de markt: is de problematiek van de economische dak- en thuislozen een zorg- of een woonvraag? Een aantal geïnterviewden nuanceren het beeld dat gemeenten geen verantwoordelijkheid nemen. In de praktijk van de onderzochte casussen zijn het duidelijk de zorg- en welzijnspartijen die in beginsel de handschoen oppakken, maar wel in samenwerking met gemeentebambtenaren wonen en zorg. Tegelijkertijd zijn veel geïnterviewden hier kritisch over. Diederick Klein Kranenburg, beleidsadviseur zorg bij de gemeente Amsterdam, beschrijft: *“In beginsel is het toch wel de afdeling zorg die hierop werd bevraagd, omdat het mensen zijn die afgewezen werden voor een zorgvoorziening. Maar het is in eerste instantie woonproblematiek. [...] De oplossing moet bij het woondomein komen te liggen. Dit is helaas niet zo eenvoudig.”* Om economisch dak- en thuislozen te helpen zoeken zorgpartijen onder andere naar huisvestingsoplossingen in de markt – bijvoorbeeld bij hotels en particuliere verhuurders – en worden hierin financieel ondersteund door de zorgafdeling van de gemeente. Janneke van Loo, manager inloophuizen en hulpverlening bij de Regenboog Groep, zegt hierover: *“Dit huisvestingsprobleem wordt nu eigenlijk opgelost met zorggeld, maar het is géén zorgvraag.”*

20

Het woondomein staat binnen de onderzochte gemeenten duidelijk op afstand en voelt zich in mindere mate verantwoordelijk voor de doelgroep economische dak- en thuislozen. Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat het woondomein zich met name beperkt voelt door wetten en lokaal woonbeleid. De woningnood is groot en de woonruimteverdeling en urgentieregelingen zijn rigide ingericht. Economische dak- en thuislozen krijgen in geen van de onderzochte gemeenten voorrang op de regionale woningmarkt. Meike Schutte van Woonstad Rotterdam geeft aan: *‘Op dit moment krijg je als economisch dakloze geen voorrang op de woningmarkt. Het is dan wachten tot de zorgvraag groter wordt. Dan krijg je vervolgens die mensen op een andere manier terug aan het loket. Daar zit een vervelend gat waar we als woningcorporatie niks aan kunnen doen. De gemeente bepaalt wie voorrang krijgt in een verordening. En die is de afgelopen jaren steeds strakker ingericht. Niet gek dat je daardoor veel private initiatieven krijgt. Die hebben niks met die verordening te maken.’*

De gesproken woningcorporaties in dit onderzoek houden zich inderdaad afzijdig: ze praten vaak mee, maar bieden nauwelijks woonoplossingen op dit moment, alhoewel de intentie er vaak wel is. Volgens Bert van Putten, beleidsregisseur MO en BW, Noord-Veluwe speelt de regelgeving hierbij een grote rol: *“Woningcorporaties hebben vast goede intenties, maar de regelgeving maakt dat ze vastzitten. De beweging, antwoorden en kansen liggen op andere terreinen dan dat van de corporatie.”* Ook het gegeven dat er te weinig woningen zijn, waardoor woningcorporaties gewoonweg minder huisvesting kunnen bieden, speelt mee. Cathelijn Groot, beleidsadviseur wonen en zorg bij AFWC, geeft aan: *“Er zijn gewoon meer woningen nodig. Verschillende ministeries moeten dit samen aanpakken. Anders blijft het dweilen met de kraan open als het gaat om dakloosheid.”* Henrike Klok van Woningcorporatie Rochdale voegt daaraan toe: *“Dakloosheid is primair een woonprobleem. De overheid is dan ook aan zet om te komen tot een strategisch huisvestingsplan om dakloosheid terug te dringen. Het start bij de overheid en wij doen mee.”*

Ondanks dat de meeste respondenten aangeven dat de afdeling wonen binnen gemeenten en de woningcorporaties een grotere rol zouden moeten spelen in dit vraagstuk, is dit volgens sommigen niet altijd meer gewenst. Juul Gemmeke van de Regenboog Groep beschrijft: *“We hebben nu zoveel kennis opgedaan, vijf jaar bloed zweet en tranen in de ondersteunings- en juridische kant. Het is heel zonde als andere organisaties die kennis allemaal opnieuw moet uitvinden. En het voelt ook wel gek om het ergens anders te gaan beleggen. Dit is ook een groep die snel kwetsbaarder kan worden, dan heb je meer kennis nodig dan een woningcorporatie.”*

3.3 Samenwerking

De gemeente

Volgens de meeste geïnterviewde partijen staat de gemeente als eerste aan de lat voor de aanpak rondom economische dakloosheid – zoals hierboven ook beschreven. Voor sommigen is de gemeente al een goede gesprekspartner, bijvoorbeeld voor de Regenboog Groep in Amsterdam. Zij voeren gesprekken met de gemeente Amsterdam over woonoplossingen en -projecten, zoals Onder de Pannen en mogelijkheden op braakliggende terreinen. Volgens andere respondenten zou de gemeente in de samenwerking meer regie mogen voeren. Meike Schutte van Woonstad Rotterdam beschrijft: *“Ze [de gemeente, red.] jagen het aan en doen de uitvraag, maar trekken vervolgens de handen eraf. Financiering is ingewikkeld. De gemeente financiert bijvoorbeeld erg op de persoon en als je locaties wilt financieren, lukt dat nauwelijks.”*

In Rotterdam streeft de gemeente ernaar om eerst intern een duidelijke visie en aanpak te ontwikkelen. *“Wij vinden dat de oplossingen nog in de steigers staan”,* aldus Annemieke Riemens van de gemeente Rotterdam. *“We zijn nu pas het probleem duidelijk aan het maken bij de wethouders. Het totaalpakket ligt er nog niet. We hebben wel een goed idee van waar dat uit moet bestaan, maar het is nu nog niet afgedicht.”* Hier is volgens Annemieke Riemens ook stevige interne samenwerking voor nodig: *“We werken nu samen met stadsontwikkeling, we schrijven bijvoorbeeld de wethouder gezamenlijk over de druk op de wijkteams doordat cliënten niet kunnen uitstromen omdat hun huisvestingsvraag niet opgelost is. De samenwerking is een belangrijk doel binnen de gemeente: over de afdelingen heen werken, meer samenwerken”.* Inmiddels, ten tijde van het verschijnen van de publicatie, heeft Rotterdam goede stappen gezet door diverse projecten in te richten om de dienstverlening aan bankslapers in het algemeen te verbeteren. De implementatie daarvan is komend jaar. Dit lost het woningtekort echter niet op, maar er wordt wel gekeken naar mogelijkheden om mensen gezamenlijk te huisvesten en daarvoor uitzonderingen te maken op de regels voor gezamenlijk wonen. *“Juist op dit punt zoeken we stadsontwikkeling op, maar ook de afdeling Werk&Inkomen, bijvoorbeeld over de kostendelersnorm”,* aldus Riemens.

21

Samenwerking met woningcorporaties

Zorgpartijen, waaronder de Regenboog Groep in Amsterdam, geven aan hoofdzakelijk met woningcorporaties samen te werken in het zoeken van woonoplossingen, alhoewel deze samenwerking – zoals hierboven aangegeven – nog niet heel hecht is: *“Goed hulpverleners kunnen we zelf, daar hebben we niemand voor nodig. Maar om dit probleem [economische dakloosheid, red.] op te lossen, hebben we wel veel anderen nodig”,* aldus Juul Gemmeke van de Regenboog Groep. *“Tot voor kort hadden we eigenlijk alleen contact met woningbouwverenigingen over achterstallige huur, dat soort dingen. Nooit over bijvoorbeeld: willen jullie misschien een hotel voor ons kopen? Het is nu wel een heel ander soort gesprek geworden tussen ons en mensen die te maken hebben met bakstenen. Daar zijn we ook nog zoekend in, het zijn twee verschillende werelden. Het is nu vooral een gedwongen*

huwelijk tussen zorg en volkshuisvesting.” Onlangs heeft de Regenboog Groep een nieuw project gestart, waarbij zij gebruik maken van woningen van Amsterdamse woningcorporaties die op de nominatie staan voor sloop of renovatie. In totaal zouden er **200 extra tijdelijke woningen voor Amsterdamse economische daklozen** komen. Op moment van het interview was hier nog maar een handjevol van beschikbaar gesteld door de woningcorporaties. *“Hier is veel publiciteit over geweest. Nu zijn 17 van de 200 woningen opgeleverd. Verwijtbaar? Ik weet het niet, maar het is een constatering. Oplossing komt nog niet zo uit die hoek dus. Corporaties benutten tijdelijk wonen goed, maar deze doelgroep heeft niet voldoende hun aandacht.”*

Ook in de regio Noord-Veluwe is de samenwerking met woningcorporaties beperkt. *“Er is weinig vertrouwen in het antwoord dat corporaties kunnen bieden”,* beschrijft Bert van Putten van regio Noord-Veluwe. *“We zijn goed in prestatieafspraken, maar als ze niet gehaald worden, dan worden ze niet gehaald. Je hebt weinig in handen.”* Wel geeft Annemieke Riemens van de gemeente Rotterdam aan dat de doelgroep economische dak- en thuislozen juist heel aantrekkelijk kan zijn voor woningcorporaties: *“De doelgroep is eigenlijk heel aantrekkelijk voor hen [woningcorporaties, red.]: economisch daklozen hebben vaak een inkomen, niet al te grote psychische problemen en er zijn weinig incidenten.”*

Overigens zien sommige woningcorporaties niet altijd een expliciete rol voor zichzelf weggelegd in het realiseren van (tijdelijke) woonoplossingen. En soms wordt hun betrokkenheid eerder als belemmerend gezien, zoals Henrike Klok, roerganger bij woningcorporatie Rochdale, beschrijft: *“Voor een deel van de oplossingen is het niet nodig en zou het onhandig zijn als woningcorporaties er tussen zitten. Bijvoorbeeld 200 tot 300 economisch daklozen tijdelijk opvangen in hotels. Dat moet je niet aan ons overlaten, dat wordt heel ingewikkeld.”*

22

Andere potentiële samenwerkingspartners?

Naast samenwerking met en tussen gemeente, woningcorporaties en zorgpartijen geeft een aantal respondenten aan ook mogelijke samenwerking op te zoeken met andere partijen rondom huisvesting van economische dak- en thuislozen. Eén partij die meerdere malen genoemd wordt, is de zorgaanbieder. *“Vanuit zorgaanbieders is er ook veel wil om er iets aan te doen [economische dakloosheid, red.]”,* vertelt Annemieke Riemens van de gemeente Rotterdam. *“Maar wat wel zo is, als er plekken door zorgaanbieders worden gerealiseerd, gaat dat ten koste van plekken voor hun eigenlijke doelgroep; mensen die zorg nodig hebben. Daar moet je voorzichtig in zijn. Dan moeten het echt panden zijn die ze anders hadden afgestoten.”*

Naast zorgaanbieders kunnen hotels een interessante partij zijn. Juul Gemmeke van de Regenboog Groep: *“We zijn nu druk in gesprek met allerlei hotels waarmee we nu al contact hebben om te kijken of dat verlengd kan worden. Maar er is ook een nieuwe afspraak bijgekomen met hotels die zich voor twee jaar willen verbinden en een percentage van kamers aan cliënten ter beschikking willen stellen.”*

4 Beleid en aanpak

Omdat economische dakloosheid een relatief nieuw verschijnsel is in Nederland, is er voor deze doelgroep nog nauwelijks beleid ontwikkeld. Het is vaak nog een zoektocht welk domein en welke partijen (hoofd)verantwoordelijk moeten zijn voor deze doelgroep. In dit hoofdstuk gaan we in op het (gebrek aan) beleid en de lokale of regionale aanpak die in samenwerking tussen partijen is ontstaan. Hoe doen de geïnterviewde partijen, ondanks dat het niet in beleidsregels is vastgelegd, tóch wat nodig is voor deze doelgroep? En wat is eigenlijk nodig?

4.1 Een blik op het beleid

Een politieke keuze

Beleid wordt gedeeltelijk ingegeven door politieke keuzes – dit beamen ook enkele geïnterviewde partijen. Zo is Annemieke Riemens, senior beleidsadviseur zorg en maatschappelijke opvang bij de gemeente Rotterdam, momenteel bezig met het informeren van wethouders over de huidige gang van zaken rondom de aanpak van economische dakloosheid. *“Nu zijn we wethouders aan het voorbereiden: een groep belandt in de zorg die eigenlijk geen zorg nodig heeft, en met zorgmiddelen bekostigen we een huisvestingsvraag. Dit willen we niet, dus kijken we naar oplossingen voor woningen. Maar dat is een politiek punt. Wat is onze visie, hoe ga je om met het delen van woonruimten bijvoorbeeld? Dat is een politiek aspect dat nog niet is uitgekristalliseerd”.*



Samenwerkingen met de particuliere huursector, CVD, Rotterdam

23

Het Centrum voor Dienstverlening (CVD) biedt maatschappelijke opvang en ondersteuning aan (onder andere) dak- en thuislozen in Rotterdam. Om het deel van de mensen met ‘lichtere problematiek’ te helpen bij het vinden van een woonplek, heeft het CVD (informele) samenwerkingen met particuliere makelaars en verhuurders in de stad. Via deze samenwerkingen kregen verschillende cliënten van het CVD hun eigen vaste particuliere huurwoning. En dat is een win-winsituatie, zegt teamleider Karen Regenboog: *“Het is een uitwisseling. De verhuurder heeft er ook wat aan; die kan bij ons aan de bel trekken als er problemen zijn. Deze netwerken zijn heel waardevol, door de één kom je ook weer in contact met de ander.”* Aan de samenwerkingen gaat veel *“zoeken, netwerken, kennismaken, vertellen wat wij doen”* vooraf, zo vertelt Dalila Merouani, begeleider bij het CVD en beheerder van onder andere de relaties met de particuliere huursector. Voordat het CVD cliënten aan contacten voorstelt als potentiële huurders, kijkt de organisatie goed naar de draagkracht van de cliënt en de match met de verhuurder. Bovendien worden cliënten uitgebreid geïntroduceerd: *“We leggen altijd goed uit [aan de makelaar of verhuurder, red.] wie de persoon is, wat zijn of haar problematiek is, et cetera. Een goede baan en salaris zeggen niet altijd iets, dit biedt wel duidelijkheid.”* Verder houdt het CVD intensief contact nadat een cliënt begonnen is met huren. Bij problemen, bijvoorbeeld rond betaling van de huur, treedt het CVD op als tussenpersoon.

Zoekend en gebrek aan urgentie

De respondenten zien een nieuwe groep daklozen groeien – zoals in het tweede hoofdstuk ook al is beschreven. Er zijn steeds meer economische dak- en thuislozen die overwegend zelfredzaam zijn en geen vaste woon- of verblijfplaats hebben. Opvallend is dat, ondanks de toename van het aantal economische dak- en thuislozen, er vaak nog geen beleid is ontwikkeld voor deze doelgroep. Hoogstwaarschijnlijk speelt de zoektocht van de respondenten naar wie hoofdverantwoordelijk is voor deze doelgroep een rol. In Rotterdam wordt soms naar de gemeente gekeken en op andere momenten naar het Rijk. Annemieke Riemens, beleidsmedewerker bij de gemeente Rotterdam, zegt hierover: *“Het hangt van de problematiek af. In de problematiek van moeders die onvoorbereid hierheen komen, of in het buitenland hebben gewoond en weer terugkomen, heeft het Rijk een rol. Bijvoorbeeld in goede voorlichting, het stellen van regels en voorwaarden voor hier komen en als het gaat om perspectief. Maar als het gaat om economische dak- en thuislozen na een scheiding hebben gemeenten een grote rol. Niet zozeer in zorg, want economische dak- en thuislozen hebben die vaak niet zo erg nodig, maar in het kunnen vinden van voldoende geschikte woningen in het lagere huursegment.”*

Ook stellen sommige respondenten dat de urgentie (nog) niet altijd overal even sterk gevoeld wordt. Zo vertelt Annemieke Riemens: *“Wij denken dat de urgentie en grootte van het probleem nog niet gevoeld wordt, en ook niet hoeveel bijzondere doelgroepen elkaar beconcurreren. Er is onvoldoende cijfermatige onderbouwing, het is een relatief nieuwe groep en daardoor dus nog onbekend. We hebben afspraken met woningcorporaties over vrijkomende sociale huurwoningen. Een groot deel daarvan gaat naar urgenten, economisch daklozen krijgen die niet. Dus er blijft een klein deel over van die woningen. In sommige wijken gaat 80 procent van de woningen naar mensen met urgentie, waaronder mensen uit de maatschappelijke opvang. De bankslapers moeten uiteindelijk met veel andere groepen concurreren voor dat kleine deel dat overblijft: gezinnen, statushouders, mensen die een aangepaste woning nodig hebben. Maar ook mensen zonder problemen die ergens willen wonen.”*

24



Passende Doorstroom, CVD, Rotterdam

Passende Doorstroom biedt tijdelijke opvang aan mensen, ouder dan 23 jaar, die acuut dakloos zijn geworden en geen psychiatrische- en/of verslavingsproblematiek hebben. Het Centraal Onthaal Loket van de gemeente Rotterdam verwijst bij acute dakloosheid zonder bovengenoemde problematiek door naar het traject CVD Passende Doorstroom. Na aanmelding volgt een intensief traject gericht op het vinden van zelfstandige huisvesting en stabilisatie van de financiële situatie. Er wordt ondersteuning geboden op het gebied van onder andere schuldhulpverlening en het vinden van werk. Het traject duurt zes maanden met een mogelijkheid tot verlenging.

Het beleid in Amsterdam

Van de gemeenten en regio die geïnterviewd zijn, heeft alleen de gemeente Amsterdam de doelgroep economische dak- en thuislozen in het beleid rondom de aanpak van dakloosheid expliciet genoemd. Zo heeft de gemeente Amsterdam het beleidsprogramma *Een nieuwe start - Aanpak dakloosheid 2021-2025* opgezet.¹² De ambitie van dit programma is dat iedereen die in Amsterdam-Amstelland dakloos dreigt te worden, begeleiding krijgt om de oorzaken tijdig aan te pakken en de situatie te herstellen. Diederick Klein Kranenburg beschrijft: *“In de gemeente Amsterdam zetten we vooral in op het bieden van begeleiding, tijdelijke oplossingen en maatwerkoplossingen, waarbij het onder andere gaat over de kostendelersnorm.”* Ook wordt in het bouwen in Amsterdam rekening gehouden met de groep economische dak- en thuislozen. Nynke Engelhard, projectleider bij de gemeente Amsterdam, licht toe: *“In het bouwen krijgen vier groepen bijzondere aandacht: statushouders, uitstroom maatschappelijke opvang en beschermd wonen, studenten en economisch daklozen. Ook in tijdelijke woonvormen. Daarnaast kijken we bijvoorbeeld naar het geven van een woonbestemming aan hotels.”*

Een nieuwe start in Amsterdam: Aanpak dakloosheid 2021-2025

Het [beleidsprogramma](#) bestaat uit vier speerpunten:

1. vroegsignalering en vroeginterventie,
2. vergroten aanbod woonoplossingen,
3. goede ondersteuning op maat, en
4. duurzaam maatschappelijk herstel, die handen en voeten krijgen in concrete uitgangspunten.

In één van die uitgangspunten is speciale aandacht voor economische dak- en thuislozen, die een andere ondersteuningsvraag hebben dan de oorspronkelijke MO/BW-groep. Onder economische dak- en thuislozen vallen niet alleen daklozen uit Nederland, maar ook daklozen die afkomstig zijn uit andere EU-landen. Eén van de geschetste acties die een positieve uitwerking heeft op het tegengaan van (economische) dakloosheid, is de regionale herziening van het woonruimte verdeelsysteem in de regio's Amstelland-Meerlanden, Amsterdam en Zaanstreek-Waterland. Door de verdeelsystematiek te herzien, moeten sociale huurwoningen in deze regio's vanaf medio 2022 méér terechtkomen bij de groepen die ze het hardst nodig hebben. Het nieuwe systeem werkt met punten. Iedereen die ingeschreven staat op WoningNet of Woonmatch bouwt punten op met inschrijftijd, zoekduur en speciale omstandigheden; de zogenaamde situatiepunten. Deze worden toegekend aan bepaalde groepen die in een problematische situatie verkeren en een verhoogde kans op dakloosheid hebben.

25

De Amsterdamse woonwaaier

In de [Woonwaaier](#) staan instrumenten die professionals kunnen inzetten om Amsterdammers te ondersteunen bij het behouden of vinden van een passende woonplek. Op deze manier kunnen zij hun professionals op weg helpen met een domeinoverstijgende integrale aanpak. Voor het vinden van tijdelijk onderdak zijn bijvoorbeeld het project Onder de pannen genoemd, het passantenhotel en gemakkelijker een briefadres verkrijgen. Ook biedt het aanwijzingen om economische dak- en thuislozen te ondersteunen in het vinden van een woning elders in het land.

¹² Een nieuwe start, aanpak dakloosheid 2021-2025 van de gemeente Amsterdam (juni 2021)

De Regenboog Groep speelt in het Amsterdamse beleid voor de doelgroep economische dak- en thuislozen een grote rol. Vanuit diverse kanalen worden economische dak- en thuislozen doorverwezen naar een team binnen deze zorgpartij die alleen gericht is op economische dak- en thuislozen. Dit team doet de intakegesprekken, ondersteuning en werkt bovendien samen met diverse (tijdelijke) woonoplossingen gericht op met name economische daklozen. Naast zorgondersteuning kan De Regenboog Groep dus huisvestingsondersteuning bieden aan (een deel van) de doelgroep. De zorgpartij zoekt doorlopend nieuwe creatieve tijdelijke woonoplossingen in de stad. Zo heeft De Regenboog Groep Onder de Pannen opgezet (zie kadertekst) en heeft tijdens corona diverse hotelbedden geregeld voor economische dak- en thuislozen.¹³

Deze rol van de Regenboog Groep wordt steeds bekender in de stad. Het gevolg hiervan is dat geleidelijk minder economische dak- en thuislozen zich melden bij de maatschappelijke opvang, maar een andere route bewandelen. Het team gericht op economische daklozen werkt vanuit de buurthuizen in de stad. Elk stadsdeel heeft een buurthuis als thuisbasis. Economische dak- en thuislozen worden door uiteenlopende instanties en hulpverleners verwezen naar de buurthuizen, afhankelijk van binding met bepaald stadsdeel. Van daaruit wordt men verder ondersteund.

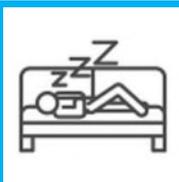


Hotels, De Regenboog Groep, Amsterdam

26

Op het moment van interviewen (april 2021) slapen zo'n 180 economische dak- en thuislozen in Amsterdam via De Regenboog Groep in hotelkamers. Eind augustus zijn dit 53 mensen. Naar aanleiding van het groeiend aantal (economisch) daklozen door verlies van marginale banen in coronatijd – en doordat mensen daardoor ook moeilijker in hun netwerk een plekje vonden – benaderde De Regenboog Groep diverse Amsterdamse hotels, die vanwege de terugloop in het aantal toeristen ook deels leeg stonden, om slaapplekken te realiseren. En met succes. Belangrijk onderdeel van het initiatief is de selectieprocedure; alleen mensen zonder complexe problemen (zoals een ernstige psychiatrische stoornis of verslaving) komen in aanmerking voor verblijf in de hotels. Voor dat verblijf betalen mensen rechtstreeks aan het hotel een vergoeding, en de maximale verblijfsduur is drie maanden. Voorafgaand aan het verblijf tekenen mensen een inspanningsovereenkomst, waarin onder andere staat dat iemand begrijpt dat het verblijf tijdelijk is en de persoon gedurende deze drie maanden blijft zoeken naar een eigen woning. Bij deze zoektocht krijgt de persoon begeleiding. Bij eventuele problemen rondom bijvoorbeeld betaling kan het hotel contact opnemen met De Regenboog Groep. De ambitie van de Regenboog Groep is om het aantal slaapplekken in hotels voor economische dak- en thuislozen in de toekomst uit te breiden tot 550 – zo'n 1 procent van alle hotelbedden in Amsterdam.

¹³ In meerdere Nederlandse gemeenten zijn hotelbedden georganiseerd. Zo kennen onder andere de gemeente Amersfoort, Breda, Haarlem en Leiden een soortgelijke aanpak.



Tijdelijk Onder Dak, gemeente Amsterdam, woningcorporaties en De Regenboog Groep

Het project Tijdelijk Onder Dak biedt tijdelijke woonruimte aan economische dak- en thuislozen in Amsterdam. Zij kunnen, samen met een huisgenoot en voor maximaal twaalf maanden, een te renoveren of slopen sociale huurwoning betrekken. Hiervoor betalen ze huur aan de woningcorporatie die de woning bezit en ondertekenen ze een projectcontract bij De Regenboog Groep. Bij het vrijkomen van een woning selecteert De Regenboog Groep twee mensen uit de 'wachtkamer'. Tijdelijk Onder Dak startte in 2020 als pilot op initiatief van de gemeente Amsterdam, woningcorporaties de Alliantie, de Key, Rochdale, Stadgenoot, Ymere en De Regenboog Groep. Hun ambitie: 200 woonplekken voor economische dak- en thuislozen. Op dit moment hebben woningcorporaties 89 woonplekken in Tijdelijk Onder Dak beschikbaar gesteld.



Onder Pannen, De Regenboog Groep Amsterdam

Het initiatief van Onder de Pannen gaat uit van een simpel principe; alle Amsterdammers die een kamer over hebben, kunnen die onderverhuren aan economische dak- en thuislozen. Zonder gevolgen voor bijvoorbeeld de uitkering van de hoofdbewoner, en met een financieel extraatje. Op deze manier vonden de afgelopen 5 jaar in totaal zo'n 200 mensen een tijdelijke woonplek. Voor de koppeling van huurders en verhuurders beheert De Regenboog Groep een pool van aanbieders en zoekers. Het binnen die pool koppelen van mensen is een intensief proces, zo vertelt Juul Gemmeke (projectmanager Tijdelijk Wonen bij De Regenboog Groep): "Daar [in het koppelen, red.] gaat de meeste tijd in zitten. De hoofdbewoner is leidend; met hem of haar stellen we een profiel van de huurder op. Daarin staat bijvoorbeeld voorkeur voor vroeg of laat slapen, wel of geen bezoek, et cetera." Zowel de afstemming met gemeenten over uitzonderingen op bijvoorbeeld de kostendelersnorm als het in goede banen leiden van de huurovereenkomst liggen bij De Regenboog Groep. Ook de betaling van de huur, vaak zo'n 300-400 euro, verloopt via de Regenboog Groep. De maximale verblijfsduur is twaalf maanden, maar het komt ook voor dat het zo goed klikt, dat iemand blijft. De Regenboog Groep trekt zich dan terug als tussenpersoon. Meer dan de helft van de personen die via Onder de Pannen woonde, stroomde uit naar een duurzame woonplek. Onder de Pannen is gestart in Amsterdam (in samenwerking met de Ombudsman), maar is of wordt inmiddels ook opgestart in veel andere gemeenten. Naast lokale zorgpartijen blijft de Regenboog Groep in deze gemeenten betrokken vanwege de daar aanwezige kennis over de implementatie van Onder de Pannen.

Lees meer over [Onder de Pannen](#) (website De Regenboog Groep)

Een ander initiatief van De Regenboog Groep is het [Parents'house](#). De vijf vestigingen van Parents'house in Amsterdam bieden tijdelijke woonruimte aan ouders die (overwogen te) gaan scheiden.

Briefadressen in Rotterdam

In Rotterdam denkt de gemeente na over aanpassing van beleid rond het afgeven van briefadressen¹⁴ om economische daklozen beter te ondersteunen en om wijkteams te ontlasten. De meeste mensen met vragen aan de gemeente Rotterdam wenden zich tot een algemeen loket - [De Vraagwijzer](#) - ook voor vragen over dakloosheid en briefadressen. De medewerkers van De Vraagwijzer schatten in of iemand zorgvragen heeft en doorverwezen kan worden naar een wijkteam. Nu worden dak- en thuislozen zonder zorgvraag doorverwezen naar diverse niet-gemeentelijke voorzieningen, zoals de Pauluskerk, om een briefadres te krijgen. Het gevolg daarvan is dat er geen zicht is op het aantal briefadressen en op deze doelgroep. Wat ook veel voorkomt is dat economische daklozen zich rechtstreeks wenden tot de wijkteams om een briefadres te krijgen. Dit vergt capaciteit van de wijkteams, terwijl dit eigenlijk niet hun doelgroep is. Er zijn schaduwlijsten per wijkteam met mensen die weinig worden gezien, maar wel op de lijst moeten blijven voor het behouden van het briefadres. Gemeente Rotterdam wil af van deze routes. Annemieke Riemens, beleidsmedewerker bij de gemeente Rotterdam: *“Gemeente Rotterdam maakt een koppeling tussen wijkteams en het uitgeven van briefadressen. Pas als je bij het wijkteam bent geweest, kan je een briefadres van de gemeente krijgen. Dat willen we los gaan laten, mede door uitspraken van de Raad van State. De groep heeft het wijkteam niet nodig, maar wel een briefadres. Die groep heeft een huisvestingsvraag – geen zorgvraag, geen multi-problematiek, hooguit lichte problematiek. Maar zonder briefadres glijdt die groep alsnog af.”*

28



Versoepeling verstrekking gemeentelijke briefadressen, gemeente Rotterdam

Naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State is de gemeente Rotterdam bezig om het voor dak- en thuislozen zonder zorgvraag gemakkelijker te maken om een gemeentelijk briefadres te krijgen. Want voor veel economische dak- en thuislozen is het ingeschreven staan op een adres een belangrijke voorwaarde om niet verder ‘af te glijden’ en hun leven weer op orde te krijgen, zo vertelt Annemieke Riemens van de gemeente Rotterdam. Op een adres ingeschreven staan betekent bijvoorbeeld dat iemand een uitkering kan ontvangen. Voor wie inschrijving op een verblijfadres niet mogelijk is (bijvoorbeeld omdat iemand geen vast verblijfadres heeft), kunnen gemeenten een gemeentelijk briefadres regelen. Nu is dit in Rotterdam alleen mogelijk met tussenkomst van een sociaal wijkteam – iets wat problemen oplevert als het gaat om economische dak- en thuislozen, die doorgaans niet tot de doelgroep van wijkteams behoren. Zij krijgen hierdoor niet gemakkelijk een gemeentelijk briefadres, of ze maken wel gebruik van de diensten van de wijkteams terwijl die niet voor hen bedoeld zijn. In andere gevallen is een particulier briefadres, bijvoorbeeld van de Pauluskerk in Rotterdam, de oplossing, maar voor de gemeente betekent dit minder zicht op de groep economische dak- en thuislozen. Daarom moet het binnenkort voor Rotterdammers mogelijk zijn om zonder tussenkomst van het wijkteam een gemeentelijk briefadres te ontvangen.

¹⁴ Per 1 januari 2022 treden de wijzigingen van de Wet Basisregistratie Personen (BRP) in werking. De wijzigingen omvatten onder andere een aanpassing in de RNI-applicatie om contactgegevens en tijdelijke verblijfsadressen van niet-ingezetenen te kunnen registreren, het verwijderen van adoptiegegevens en het ambtelijk registreren van een persoon op een briefadres. Zie ook: [Wijzigingen in de Wet Basisregistratie Personen \(BRP\) per 1 januari 2022 \(RvG, 29 september 2021\)](#)

4.2 Variatie in aanpak

Pragmatische aanpak

Ondanks het gebrek aan huisvestingsbeleid doen veel geïnterviewde partijen wat nodig is voor de groep economische dak- en thuislozen en kiezen zij voor een meer pragmatische aanpak. Hayat el Bouazzati, wijkteam Rotterdam-Noord: *'De cliënten zonder ondersteuningsvragen vallen buiten de boot. Je moet echt buiten de lijntjes gaan kleuren om deze mensen te helpen.'* Soms wordt er bewust 'om het systeem heen gewerkt', zoals bijvoorbeeld in de regio Noord-Veluwe gebeurt. Bert van Putten, beleidsregisseur Maatschappelijke Zorg en Beschermd Wonen, beschrijft dit als volgt: *"Onze aanpak is: iets uitproberen, daarvan leren in de hoop dat er dan ook iets verandert in het systeem waardoor er meer structurele antwoorden ontstaan. Je moet een beetje lef hebben met elkaar en kansen zoeken. Dingen bedenken die het systeem niet tegen zal houden. En niet iedereen laten meedenken aan de voorkant, dan weet je zeker dat het niet lukt. Want er is altijd wel een regel waarom het niet kan."* Zo is in Harderwijk recentelijk een villa omgebouwd tot zeven woonunits die gebruikt wordt als doorstroomwoningen vanuit de maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Bert van Putten geeft aan: *"Steeds meer mensen melden zich met zo'n huis, dat komt ook door de bekendheid die je eraan geeft. Dan moet je ook flexibel zijn en wat subsidie kunnen regelen. Dit is een hele andere dynamiek dan de woningcorporatiedynamiek."*

Diederick Klein Kranenburg, gemeente Amsterdam geeft aan dat het vaak makkelijker is voor zorg- en welzijnspartijen om afspraken te maken met marktpartijen dan voor gemeenten: *'Met hotels is het vaak moeilijker voor gemeenten om afspraken mee te maken. Hotels denken dan: we vragen de hoofdprijs. Terwijl de Regenboog Groep daarin een andere positie heeft. Het kan soms ook juist beter werken als andere partijen creatieve oplossingen bedenken. Soms kunnen zij dat makkelijk. Ook komen zij makkelijk met woonoplossingen die kunnen schuren met regelgeving.'*

29

Ook andere geïnterviewden geven aan, ook zonder beleid als basis, vrijwel direct in de actiestand te schieten. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Rotterdam door breed te kijken naar oplossingen. Annemieke Riemens, gemeente Rotterdam beschrijft: *"Het probleem kun je alleen oplossen door het palet aan oplossingen uit te breiden. Dit zit niet in één project. Zo kijken we nu naar het project Flexwonen dat we financieren vanuit Blokhuisgelden, een vergelijkbaar project loopt ook in Amsterdam. Ook kijken we naar Onder de pannen en (het verbeteren van) de vrijstelling van de kostendelersnorm: is de duur daarvan voldoende lang, wordt daar genoeg gebruik van gemaakt, weten mensen dat vrijstelling mogelijk is? We kijken naar slooppanden die we kunnen inzetten en naar woningdelen. Kortom, met veel kleine beetje woonoplossingen vinden."*

In de gemeente Groningen leren ze veel van opgedane ervaringen rond de coronapandemie. Hans van der Meijs, beleidsmedewerker opvang bij de gemeente Groningen, vertelt: *"Omwille van de coronamaatregelen zijn we dingen anders gaan doen. We hebben bijvoorbeeld de nachtopvang aangepast naar een 24-uursvoorziening. En dat heeft er weer toe geleid dat we hebben gezien hoe goed het mensen doet als je ze dat aanbiedt. Ondertussen kwamen we erachter dat een deel van de mensen zo zelfstandig is, dat je ze in hotels kan onderbrengen."*

De pragmatische insteek kan ook risicovol zijn en tot spanning leiden tussen en binnen organisaties. De vraag die diverse geïnterviewden zich doorlopend stellen is: hoe ver moet je gaan als zorgdomein voor deze doelgroep? Frank Janse, manager welzijnsorganisatie Evangelisch Begeleidingcentrum (Noord-Veluwe) verwoordt het als volgt: *'We zoeken hier veel naar lokale oplossingen op maat. Bijvoorbeeld een gezin dat wegens wanbetaling op straat komt te staan matchen aan een woning die toevallig tijdelijk vrij komt. Bij ons komt vaak de vraag op tafel: "ben ik een verhuurder geworden of blijf ik een*

zorgorganisatie?" In al die creatieve vormen zit gewoon spanning. Maatwerk kan alleen als we het risico delen, dus een beetje gemeente, een beetje zorgorganisatie, een beetje de persoon zelf.'

Toegang tot daklozenopvang

Wordt de economisch dakloze toegelaten in de daklozenopvang, ondanks dat deze groep vaak zelfredzaam is? Deze vraag hebben we aan alle respondenten voorgelegd. In de gemeente Amsterdam en regio Noord-Veluwe luidt het antwoord op deze vraag unaniem "nee". In de gemeente Rotterdam is deze toegang afhankelijk van de situatie waarin iemand zit. Annemieke Riemens van de gemeente Rotterdam vertelt: *"Dat [toegang tot de daklozenopvang, red.] hangt er vanaf, onder welke omstandigheden. Als iemand echt op straat slaapt, zou dat kunnen. Maar als je in je eigen netwerk verblijft, in principe niet. Of je moet iedere nacht op een andere bank liggen, bijvoorbeeld."* In de gemeente Groningen wordt, zoals eerder aangegeven, bij toegang tot de maatschappelijke opvang de definitie 'voldoende zelfstandig om een eigen huishouden te runnen' gehanteerd. Als het noodzakelijk is, dan worden in de gemeente Groningen mensen die voldoende zelfstandig zijn in de maatschappelijke opvang onderdak verschaft.

Preventie

De zin van inzet op preventie wordt door alle geïnterviewden gezien om veel persoonlijk leed te vermijden, maar ook maatschappelijke kosten. Het niet erkennen en herkennen van deze doelgroep heeft gevolgen voor de gemeentebegroting. Hayat el Bouazzati wijkcoach Rotterdam-Noord verwoordt het als volgt: *'Sommigen kloppen direct aan als ze hun woning zijn kwijtgeraakt, via Vraagwijzer [algemeen loket gemeente, red.]. Daar wordt gezegd: alleen een huisvestingsvraag? Ga naar Centraal Onthaal [maatschappelijke opvang, red.]. Wat je dan vaak ziet is dat dezelfde personen na vijf maanden opnieuw via de Vraagwijzer binnenkomen, maar dan met forse problematiek. Dat is doodzonde. Je moet dat voor zijn. Al is het maar meelopen en de rugzak mee helpen dragen.'*

30

In Groningen is de huidige aanpak gericht op het zoveel mogelijk inzetten op preventie om ervoor te zorgen dat mensen niet in de maatschappelijke opvang terecht komen. Om hieraan te werken is de functie 'interventiewerk' ontwikkeld. Lieuwe de Boer, clusterhoofd maatschappelijke opvang provincie Groningen legt uit: *'Bij aanmelding bij de maatschappelijke opvang stellen we onszelf de vraag: "wat kunnen we organiseren om een opvangplek van deze persoon te voorkomen?" Alles is namelijk beter dan opvang. Opvang is een veroordeling. Het netwerk gaat zich terugtrekken en je hebt veel inzet nodig om tot re-integratie te komen. Vaak blijkt er nog veel mogelijk om opvang te voorkomen. Soms hebben mensen bij aanmelding nog een woning, maar wel huurachterstand. Dan gaan we kijken of we kunnen bemiddelen en voorkomen dat het tot een uitzetting komt. Als iemand tijdelijk in netwerk woont maar de rek is eruit, dan kijken wat we kunnen verzinnen om lucht aan de situatie te geven. Mogelijk kan iemand met ondersteuning wel op het verblijfadres blijven.'*

Besteding van de middelen van het brede plan van aanpak Een (t)huis, een toekomst

Zoals in het eerste hoofdstuk al is genoemd, heeft het kabinet in 2020 het brede plan van aanpak *Een (t)huis, een toekomst* opgesteld, waarmee beoogd wordt om dak- en thuisloosheid verder terug te dringen. Meer concreet stelt de rijksoverheid tot en met 2021 200 miljoen euro ter beschikking aan gemeenten voor de uitvoering van regionale plannen van aanpak, gericht op het tegengaan van dak- en thuisloosheid. Deze middelen worden door sommige respondenten ook wel aangeduid als de 'Blokhuusgelden'.

In de vier casussen worden deze middelen op verschillende wijzen besteed en ook om verschillende dak- en thuisloze doelgroepen te ondersteunen, waarbij deels aandacht is voor economische dak- en

thuislozen. In regio Noord-Veluwe zijn de middelen voor verschillende doeleinden ingezet: *“We hebben de middelen ingezet om huisuitzettingen te voorkomen en voor (de doorontwikkeling van) Tijdelijk Wonen. Ook hebben we de middelen ingezet voor schuldenproblematiek in de maatschappelijke opvang.”*

In Groningen wordt het beschikbare budget hoofdzakelijk besteed aan (het realiseren van) verschillende projecten: *“We hebben een aantal projecten waarbij we mensen met een redelijke mate van zelfstandigheid op alternatieve manieren tijdelijk onderdak kunnen bieden, zoals kamers bij particulieren en een zogenaamd logeercomplex voor jongeren om in relatieve rust naar duurzame alternatieven te kijken”*, aldus Hans van der Meijs.

In Amsterdam zet de financiële middelen in voor 800 mensen in Amsterdam en nog eens 150 in de regio – in totaal wordt 7,7 miljoen euro ingezet. De inzet in Amsterdam is als volgt:

- Voor een periode van 2 jaar kunnen ongeveer 400 economische dak- en thuislozen in 200 tijdelijke (sloop en renovatie)woningen gehuisvest worden. Hierbij zijn ook De Regenboog Groep, FIBU (team budgetbeheer) en afdeling Werk, Participatie en Inkomen (WPI) van de gemeente Amsterdam betrokken. Het budget hiervoor is 2,2 miljoen euro.
- Het project Onder de Pannen wordt uitgebreid met 50 extra plekken voor volwassenen en nieuw aanbod voor 80 tot 90 jongvolwassenen (kamerhuur bij particulieren). De looptijd van deze maatregel is 2021 en 2022; het totaal ter beschikking gestelde bedrag is ruim 1,1 miljoen euro.
- Er zijn afspraken met hotels over het inzetten van leegstaande hotelkamers om daarmee 200 economisch daklozen tijdelijk onderdak te bieden; daarvoor is 400.000 euro beschikbaar.

Ook heeft regio Amsterdam een plan van aanpak gemaakt voor de opvang van economisch dak- en thuislozen, eveneens gefinancierd vanuit de Blokhuismiddelen. Dit heeft geresulteerd in passantenpensions: een tijdelijke woonplek waar mensen maximaal zes maanden een gemeubileerde kamer huren. Tijdens deze periode kunnen zij in alle rust aan een oplossing voor hun problemen werken. Voor de meeste mensen geldt dat zij overdag bezig zijn met (vrijwilligers)werk of dagbesteding. Waar nodig wordt op maat gezorgd voor ondersteuning of begeleiding. In Amsterdam zijn er meerdere passantenpensions. Met de inzet van deze maatregel kan dit aanbod ook in de regiogemeenten georganiseerd worden. Het budget voor deze maatregel is 4 miljoen euro (voor zowel begeleiding als verbouwkosten) waarbij gerekend is met 150 plekken.

31

4.3 Wat is nog nodig?

De meeste geïnterviewden zijn het er over eens dat het anders moet: er moet een sluitende(r) aanpak komen rondom de opvang en begeleiding van economische dak- en thuislozen. Of zoals Silvia Besselink, beleidsadviseur wonen bij de gemeente Amsterdam treffend omschrijft: *“Er zijn meer onorthodoxe maatregelen nodig.”* De belangrijkste geopperde maatregelen door de respondenten worden hieronder toegelicht.¹⁵

¹⁵ Veel van de geopperde maatregelen zijn ook eerder aan bod gekomen in diverse rapporten, waaronder in het rapport [Beter benutten bestaande woningbouw](#) (Platform31, juni 2021) en het adviesrapport [Een thuis voor iedereen](#) (interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, juli 2021).

(Méér) flexibiliteit

De geïnterviewde partijen hebben, mede vanwege hun eigen (praktijk)ervaringen, veel ideeën over gewenste beleidsrichtingen. Een gemene deler daarin is zorgen voor – náást meer betaalbare woningen – meer flexibiliteit op de woningmarkt. Bert van Putten: *“Meer flexibiliteit zou zeker helpen. Meer tijdelijke plekken, bijvoorbeeld om even drie maanden op afstand na te kunnen denken over een relatie.”* Volgens Groningen zit het grootste probleem voornamelijk in tijdigheid en daarbij ook tijdelijkheid. Lieuwe de Boer, clusterhoofd maatschappelijke opvang Groningen: *“Veel van dit soort vraagstukken zitten in tijdelijkheid. De totale capaciteit is te laag, maar de tijdige beschikbaarheid is helemaal te laag. Als je dat overbrugt heb je de buffer om weer regulier aan te sluiten. Een deel van het vraagstuk wordt opgelost door een paar weken of maanden te bufferen.”* Wel wijzen sommige respondenten erop dat het organiseren van voldoende tijdelijke plekken ook niet dé gouden greep is. Barbara van Steen, manager wijkbeheer bij Woonstad Rotterdam: *“De enige oplossing nu is het realiseren van verschillende tijdelijke oplossingen, tijdelijke locaties. Dat is mooi, maar je wilt uiteindelijk naar een structurele oplossing.”*

Bewustwording en (h)erkenning van de doelgroep

Niet iedere professional is even goed bekend met de doelgroep economische dak- en thuislozen, benoemt een aantal respondenten. Het onderscheid tussen ‘klassieke daklozen’ en economische dak- en thuislozen is voor sommigen moeilijk te maken en ook is niet iedereen bekend met manieren waarop economische dak- en thuislozen geholpen kunnen worden. Janneke van Loo, manager inloophuizen en hulpverlening bij De Regenboog Groep: *“Voor ons zou het helpen als medewerkers van het wijkteam zich bewust zijn van dit probleem [economische dakloosheid, red.] en de populatie ook herkennen en iets zouden weten van de mogelijkheden en onmogelijkheden. Er komen straks 50 buurtteams in Amsterdam. Als zij hun werk goed doen, zijn zij nóg vindbaarder dan nu. Het zou fijn zijn als zij iets minder blind doorverwijzen naar De Regenboog Groep zodra iemand dakloos is. Iets meer expertise dus.”*

32

Ook vermoeden een aantal geïnterviewden dat de terughoudende opstelling van woningcorporaties en beleidsmakers wonen om zich in te zetten voor economische daklozen, direct verband houdt met een relatieve onbekendheid met de doelgroep. Dakloosheid wordt nog vaak geassocieerd met personen die niet zelfredzaam zijn en grote ondersteuning- en zorgvragen hebben. Lieuwe de Boer, clusterhoofd maatschappelijke opvang Groningen, geeft daarom aan: *‘Reframing van economische dak- en thuislozen is ook nodig. Koudwatervrees van huisvesters heeft voor een groot gedeelte te maken met het imago van een deel van de groep. Een deel wordt namelijk geassocieerd met het stereotype beeld van een dakloze. Het zijn woningzoekenden; dit in relatie tot stigma en zelfstigma.’*

Daarnaast benadrukt een aantal geïnterviewde partijen dat de groep ‘klassieke daklozen’ en de groep economische dak- en thuislozen nog vaak als één geheel worden gezien. Dakloos is dakloos, ongeacht de aanleiding van de dakloosheid, de huidige situatie waarin iemand zit en de aan- of afwezigheid van een zorgvraag. Dit is niet wenselijk en roept bovendien weerstand op bij verschillende partijen, waaronder woningcorporaties, zoals Barbara van Steen, manager wijkbeheer bij Woonstad Rotterdam, omschrijft: *“Mensen [daklozen, red.] met een zorgvraag en mensen zonder een zorgvraag worden toch vaak als één geheel gezien. In de beeldvorming gebeurt dat ook; er zijn veel artikelen van iemand met kapotte sokken op een bankje. Wij weten dat het niet over die persoon gaat, maar dat is vaak wel de beeldvorming die er is. dat is niet zo gescheiden: dakloos is dakloos, en of je wel of geen probleem hebt – voor de meeste mensen is dat één geheel.”*

Het wegnemen van knelpunten die samenwonen belemmeren

Als er op korte termijn géén woonruimte voor iemand met economische dakloosheidsproblematiek beschikbaar is, moet er volgens sommige respondenten vergemakkelijkt worden dat deze persoon (tijdelijk) bij een familielid of vriend kan verblijven. Eén van de dingen die dit in de weg staat, is de kostendelersnorm – door veel respondenten beschouwd als een belangrijke hobbel. Het afschaffen of (veel) soepeler toepassen van deze norm kan ertoe leiden dat economische dak- en thuislozen gemakkelijker (tijdelijk) onderdak vinden, bijvoorbeeld bij een familielid of bekende. Henrike Klok, roerganger bij woningcorporatie Rochdale in Amsterdam beschrijft: *“Het zou fijn zijn als we de kostendelersnorm niet meer toepassen, dat kan nu alleen bij uitzondering. Op zijn minst zou het veel gemakkelijker gemaakt moeten worden om deze uitzondering voor langere tijd te kunnen maken. Er zijn namelijk veel voorbeelden van jongeren die op hun 18^e worden uitgeschreven door hun ouders vanwege de toegenomen kosten en vanaf daar afglijden.”* Ook voor Hayat el Bouazzati, wijkteam Rotterdam-Noord, is de kostendelersnorm niet werkbaar: *“Wij krijgen de opdracht om te pushen dat iemand door het netwerk opgenomen wordt, maar je weet dat het netwerk daar last van heeft vanwege de kostendelersnorm. Ik hier daarom terughoudend in. Er zou meer naar gekeken moeten worden. Bijvoorbeeld betere afstemming dat de kostendelersnorm wordt losgelaten in bepaalde situaties. Dit geeft meer ademruimte in mogelijkheden.”* Hans van der Meijs, beleidsmedewerker opvang bij de gemeente Groningen, geeft aan dat bij sommige projecten de kostendelersnorm niet meer toe te hoeven passen, waaronder Onder de Pannen in Amsterdam: *“Het zou interessant zijn om dat [Onder de Pannen, red.] te introduceren [in Groningen, red.] om zo meer mogelijkheden te creëren. Als de uitzondering op de kostendelersnorm in Onder de Pannen kan, dan kan dat hier ook. Dat gaan we met elkaar verkennen.”*

33

Woningdelen en -splitsen

Door bestaande bouw beter te benutten door woningsplitsing en -deling, kan druk van de ketel gehaald worden, volgens verschillende geïnterviewden. Ander beleid en aanpak vanuit de gemeente is dan wel nodig, volgens sommigen. Henrike Klok, roerganger bij woningcorporatie Rochdale: *“We hopen dat gemeenten dit [woningdelen, red.] stimuleren. Het is begrijpelijk dat het ontmoedigd wordt, daar waar bonafide vastgoedeigenaren vooral veel winst willen maken, maar er is een grote groep mensen voor wie je dit juist wél wilt stimuleren.”* Ook in Rotterdam wordt dit als een probleem ervaren, aldus Meike Schutte van de afdeling strategie en beleid van Woonstad Rotterdam: *“Huizen delen is heel onaanrekkelijk. Het is bijna optimaal geworden om iedereen een kleine studio te verkopen. Beleid stimuleert dat je gaat wonen in woningen die niet bestaan.”*

Versoepeling van briefadressen

De meeste casusgemeenten experimenteren al met pilots en projecten rondom briefadressen of hebben dit uitgewerkt in een werkwijze, waaronder in de gemeente Rotterdam¹⁶, Amsterdam en regio Noord-Veluwe – waar briefadressen als vanzelfsprekend gezien én gebruikt worden door alle gemeenten in de regio Noord-Veluwe.¹⁷ Meerdere respondenten pleiten ervoor om deze versoepeling rondom het verstrekken van briefadressen structureel en in meerdere gemeenten door te voeren. Henrike Klok van woningcorporatie Rochdale in Amsterdam, noemt: *“Geef economische daklozen op zijn minst een briefadres. Dit helpt ze niet aan een huis, maar wel tegen achteruitgang.”*

¹⁶ In Rotterdam heeft hier inmiddels besluitvorming over plaatsgevonden en wordt nu gestart met de implementatie.

¹⁷ Dit hangt ook samen met de (eerder genoemde) wetswijziging van de BRP, die per 1 januari 2022 ingaat. Zie ook: [Wijzigingen in de Wet Basisregistratie Personen \(BRP\) per 1 januari 2022 \(RvIG,,29 september 2021\)](#)

Meer inzetten op vroegsignalering en triage

Meer inzet aan de voorkant, door (betere) vroegsignalering en triage, is belangrijk, aldus een aantal geïnterviewde partijen, waaronder Groningen. In Groningen werd tot ongeveer 2015 iedereen gescreend bij toegang tot de maatschappelijke opvang, ongeacht andere mogelijkheden. Momenteel wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om opvang te voorkomen. Lieuwe de Boer, clusterhoofd maatschappelijke opvang Groningen, beschrijft: *'Het duurde vaak lang voor iemand om daar [maatschappelijke opvang, red.] weer uit te komen. Daarom hebben we een functie ontwikkeld, interventiewerk, om triage te doen. Aan de voorkant kijken we: wat kunnen we organiseren om een opvangplek te voorkomen? Alles is beter dan opvang. Opvang is een veroordeling, dan trekt het netwerk zich ook vaak snel terug. En je hebt vervolgens veel verschillende partijen nodig om tot re-integratie te komen. Soms hebben mensen bij aanmelding nog wel een woning, maar mét huurachterstand. Dan gaan we kijken of we kunnen bemiddelen en voorkomen dat het tot uitzetting leidt. Als iemand tijdelijk in het netwerk woont en de rek is er uit, dan gaan ze ook kijken wat we daar op kunnen verzinnen. Is het bijvoorbeeld mogelijk om met ondersteuning op dat adres te blijven wonen?'*

Landelijke uitstroommakelaar

Uitstroom gebeurt in eerste instantie lokaal en regionaal. In Amsterdam is het voor economische dak- en thuislozen niet altijd mogelijk om uit te stromen in Amsterdam, hoofdzakelijk vanwege gebrek aan woningen. Een landelijke uitstroommakelaar kan daarbij uitkomst bieden. Cathelijn Groot, beleidsadviseur wonen en zorg bij de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) noemt: *'Ik ben voor een landelijke uitstroommakelaar: we moeten veel breder kijken dan alleen Amsterdam bij uitstroom.'*

5 Conclusies en aanbevelingen

Economische dakloosheid is een relatief nieuw verschijnsel in Nederland. In dit praktijkonderzoek heeft Platform31 gekeken naar beleid en aanpak rondom de ondersteuning van deze doelgroep. Erkenning van de doelgroep, herkenning van de omvang en een sluitende aanpak zijn nog volop in ontwikkeling binnen de onderzochte casusgemeenten en -regio. In gesprekken met medewerkers van gemeenten, woningcorporaties en zorg- en welzijnspartijen in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en regio Noord-Veluwe is onderzocht welke eigenschappen aan de economische dakloze worden toegekend, welk beleid er momenteel voor de doelgroep is of wordt ontwikkeld, welke aanpak en samenwerking is ontstaan en op welke vragen de geïnterviewde partijen nog antwoorden zoeken. De belangrijkste conclusies zijn hieronder weergegeven. Ook komen een aantal dilemma's rondom de aanpak van economische dakloosheid en aanbevelingen aan bod.

5.1 Conclusies

Gedeeltelijk onzichtbare doelgroep

Economische dak- en thuislozen zijn een deels onzichtbare groep. Dit heeft diverse oorzaken. Ten eerste klopt een deel van de economische dakloze niet aan bij instanties. Dit deel vindt vermoedelijk dat zij nog geen ondersteuning nodig heeft of wil niet in de maatschappelijke opvang terecht komen. Deze economische dak- en thuislozen maken gebruik van het eigen netwerk of wonen op plekken waar je niet permanent mag wonen, zoals verouderde vakantieparken. Daarnaast klopt een deel van de groep economische daklozen wel aan bij gemeente en zorg- en welzijnspartijen, maar wordt vervolgens niet geregistreerd omdat ze geen (zware) ondersteuningsvragen heeft.

In de onderzochte casussen worden overigens wel alle daklozen 'geteld' die aankloppen bij instanties. Dit gebeurt echter nog vaak gefragmenteerd (bij diverse loketten en partijen) en ongestructureerd, waardoor het lastig is voor de meeste geïnterviewden om binnen hun gemeente of regio het huidige aantal economische daklozen te benoemen en ook de ontwikkeling van de cijfers in de komende jaren. In verschillende gesprekken werd wel aangegeven dat het aantal economische daklozen vermoedelijk groeit in de eigen gemeente of regio. De respondenten geven aan dat dit deels kan komen door toegenomen druk op de woningmarkt, maar ook door de toegenomen bekendheid, lokale agendering van de opgave en de toegenomen vindbaarheid van lokale woonoplossingen voor economische daklozen.

Gedeeltelijke onzichtbaarheid van de doelgroep draagt er aan bij dat de urgentie niet altijd wordt gevoeld in met name het woondomein, zowel bij ambtenaren wonen als bij woningcorporaties in de onderzochte casusgemeenten en -regio. Als de urgentie wel wordt gevoeld dan wordt de krapte op de woningmarkt, gebrek aan regie door gemeenten en beperkende wet- en regelgeving als belangrijke knelpunten ervaren.

Genuanceerd beeld van zelfredzaamheid

Eén algemeen beeld van 'de economisch dakloze' lijkt niet te bestaan. Wat de meeste respondenten delen is dat het niet gaat over zelfredzame, zelfstandige mensen met voldoende inkomen (en een baan) zonder ondersteuningsvragen, die alleen hun weg op de woningmarkt niet kunnen (terug)vinden. De groep economische dak- en thuislozen is een diverse groep spoedzoekers met weinig middelen (weinig inkomen, kapitaal, netwerk en/ of wachttijd) met (lichte) ondersteuningsvragen. Vaak spelen problemen al langer, maar is vooral hun woonvraag acuut geworden door een levensgebeurtenis. De relatieve

kwetsbaarheid van de doelgroep lijkt er, volgens de geïnterviewden, voor te zorgen dat het risico op verder afzakken groot is als er geen perspectief is op een stabiele woonoplossing.

Twee groepen economische dak- en thuislozen – met en zonder ondersteuningsvragen

Ondanks het gedeelde beeld van alle respondenten dat economische dak- en thuislozen ook altijd ondersteuningsvragen hebben naast een woonvraag, is een verdere nuancering hier op zijn plaats. De respondenten geven namelijk ook aan dat zij alleen economische dak- en thuislozen ondersteunen die zorg- en ondersteuningsvragen hebben. Overige dak- en thuislozen worden dus niet ondersteund. Respondenten geven ook aan dat deze groep vermoedelijk wel bestaat, maar niet bij hen aanklopt. Dit lijkt een kip-ei-situatie te zijn. Kloppen economische dak- en thuislozen met alleen een woonvraag niet aan omdat ze niet worden ondersteund of heeft dit deel helemaal geen ondersteuning nodig? Weet dit deel van de doelgroep uiteindelijk zelf hun weg te vinden op de woningmarkt? Of klopt deze groep uiteindelijk alsnog aan als hun problemen toenemen? Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is meer onderzoek nodig.

Vanuit dit perspectief maken we hier het onderscheid tussen twee groepen economische dak- en thuislozen:

1. Economische dak- en thuislozen die zelfredzaam en ook minder zichtbaar zijn bij zorg- en welzijnspartijen, omdat ze in staat zijn langdurig te leunen op hun eigen netwerk of omdat ze wonen op 'vergeten plekken', zoals verouderde vakantieparken;
2. Economische dak- en thuislozen die lichte ondersteuningsvragen hebben en wél zichtbaar zijn bij zorg- en welzijnspartijen.

Huidig beleid en (woon)oplossingen, richt zich dus puur op economische dak- en thuislozen met lichte ondersteuningsvragen die zichtbaar zijn bij zorg- en welzijnspartijen. Voor economische dak- en thuislozen die zelfredzaam zijn en een beroep doen op hun eigen netwerk, zijn er nagenoeg geen woonoplossingen en beleidsmaatregelen.

36

Woonopgave wordt opgepakt door zorg en welzijn

Ondanks dat veel geïnterviewden de woonopgave als kernopgave van de economische dak- en thuislozen zien, wordt de doelgroep in de praktijk ondersteund door zorgorganisaties in samenwerking met ambtenaren zorg- en welzijn en commerciële marktpartijen. De gemeentelijke afdeling wonen en de woningcorporaties staan duidelijk nog op afstand. Dit heeft diverse oorzaken. De doelgroep klopt letterlijk aan bij zorg- en welzijnspartijen, voornamelijk bij de maatschappelijke opvang of bij de wijkteams. Aangezien er vaak meer speelt dan alleen een woonvraag *voelen* deze partijen zich ook verantwoordelijk. Wat daarbij opvalt is dat deze zorg- en welzijnspartijen zich ook inzetten om de woonvraag op te lossen. Dit is in alle casusgemeenten en -regio nog een zoektocht. Er wordt toenadering gezocht met de gemeenteafdeling wonen en met de woningcorporaties. Daadwerkelijke oplossingen worden hier vooralsnog nog nauwelijks gevonden.

Min of meer noodgedwongen zoeken zorg- en welzijnspartijen daarom woonoplossingen in 'de markt'. Er zijn de afgelopen jaren samenwerkingsverbanden ontstaan met particuliere huiseigenaren, hotels en grotere commerciële verhuurders. De coronapandemie lijkt dit verder versterkt te hebben. Zorgbudgetten vanuit de gemeenten worden ingezet om contacten te onderhouden en marktpartijen ondersteuning te bieden bij de huisvesting van economische dak- en thuislozen. In een aantal casussen ontwikkelen zorg- en welzijnspartijen zelf actief woonoplossingen, vaak in samenwerking met particulieren en commerciële verhuurders.

De rol van woningcorporaties

Over het algemeen vallen de economische dak- en thuislozen in de doelgroep van de woningcorporaties. Vaak is de woning die een economische dakloze achterlaat een sociale huurwoning.

Woningcorporaties denken in een aantal casusgemeenten actief mee over (woon)oplossingen voor deze doelgroep. Ze participeren echter nog niet of nauwelijks in oplossingen, beleid en ondersteuning voor deze groep. Enkel aan de preventieve kant, door middel van vroegsignalering en het voorkomen van huisuitzettingen, speelt de corporatiesector een rol. Een uitzondering is Amsterdam. Hier nemen een aantal corporaties serieuze stappen om de doelgroep te ondersteunen, met ontwikkeling van flexwoonoplossingen, tijdelijke inzet van sloopwoningen en Onder de Pannen.

Uit andere kennistrjecten en onderzoeken blijkt dat flexwonen duidelijk in opkomst is in veel gemeenten, en vaak wordt geïnitieerd of uitgevoerd door woningcorporaties. Veel van deze woonoplossingen worden ingezet om statushouders, studenten en uitstomers uit de MO en BW tijdelijk onderdak te bieden. Het is echter onduidelijk in hoeverre ook economische dak- en thuislozen in aanmerking komen voor deze woonoplossingen.

De gesproken corporaties en ook andere geïnterviewden geven aan dat rigide lokaal beleid (zoals urgentieregelingen en het woonruimteverdeelsysteem), financiële beperkingen en knellende wet- en regelgeving, redenen zijn voor de terughoudendheid van de woningcorporaties. Bovendien zorgt de steeds krappere woningmarkt en daarbij de concurrentie met andere aandachtsgroepen voor verdere terughoudendheid bij corporaties. Daarnaast lijkt ook koudwatervrees voor het huisvesten van dak- en thuislozen in brede zin mee te spelen. Het imago van de doelgroep als beperkt zelfredzaam en zeer kwetsbaar, lijkt ook geprojecteerd te worden op de doelgroep economische dak- en thuislozen.

Actiestand en pragmatisme

In de onderzochte casusgemeenten en -regio zien we de eerste contouren van beleid ontstaan voor deze nieuwe daklozengroep. Er wordt naar een betere aansluiting gezocht met o.a. lokaal woonbeleid (in Amsterdam en Rotterdam), het wonen en zorg-beleid (in Amsterdam, Groningen en Noord-Veluwe) en briefadressenbeleid (Rotterdam). Terwijl al dit beleid in ontwikkeling is, staan partijen die zich verantwoordelijk voelen voor economische dak- en thuislozen stevig in de actiestand en overheerst vooral pragmatisme als het gaat om de huisvestingsvraag van de doelgroep.

De algemene consensus lijkt te zijn dat deze daklozen vooral niet in de maatschappelijke opvang of het beschermd wonen terecht moeten komen. Deze routes worden door de partijen als ongewenst beschouwd, zelfs als een veroordeling. En de huidige afhoudende opstelling van het woondomein zorgt ervoor dat andere wegen richting huisvesting gezocht moeten worden. Deze wegen schuren af en toe met lokaal woonbeleid en bevinden zich soms zelfs op het randje van wat mag binnen wet- en regelgeving. Buiten de lijntjes kleuren wordt overigens door geen van de geïnterviewden als ongewenst beschouwd. Sterker nog: de geïnterviewden uit het woondomein zien de rol die zorg- en welzijnspartijen hierin op zich nemen als een mooie aanvulling op de bestaande woonoplossingen. Deze partijen zijn volgens verschillende geïnterviewden beter in staat om überhaupt buiten de (woon)lijntjes te kleuren.

5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Met dit praktijkonderzoek wilde Platform31 vooral de zoektocht in drie gemeenten en een regio schetsen naar beleidsvorming, aanpakontwikkeling en samenwerking om economische dak- en thuislozen beter te ondersteunen. De gesproken partijen in dit onderzoek hebben, anders dan in veel andere gemeente, al een aantal stappen gezet om deze doelgroep te erkennen, herkennen en te ondersteunen. We hopen dat het praktijkonderzoek een bijdrage levert aan het lokale gesprek over deze nieuwe dak- en thuislozengroep en ook aan de beleidsvorming rond deze doelgroep. Door de beperkte scope van het onderzoek kiezen we er voor om geen beleidsaanbevelingen te doen. Wel sluiten we graag af met een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Doelgroeponderzoek economische dak- en thuislozen

Dak- en thuislozen worden in uiteenlopend onderzoeken bevroegd om zo beter grip te krijgen op hun ondersteuningsbehoeften en om meer inzicht te krijgen hoe huidig beleid en aanpak verder kan worden aangescherpt. Over de ondersteuningsbehoeften en andere inzichten rond specifiek *economische* dak- en thuisloosheid is nog nauwelijks doelgroeponderzoek gedaan. Dergelijk onderzoek moet, naast een behoefte-inventarisatie en aanscherping van beleid, ook inzicht geven in welke verbanden er bestaan tussen:

- persoonlijke omstandigheden van economisch dak- en thuislozen;
- de toenemende krapte op de woningmarkt;
- de continue onzekerheid over huisvesting;
- het gebrek aan ondersteuning;
- en de weerslag hiervan op onder andere de financiële situatie en het psychisch en lichamelijk welzijn van respondenten.
- Ook de maatschappelijke kosten zouden hierbij in kaart moeten worden gebracht.

38

Onderzoek naar betere aansluiting op bestaand beleid

Binnen het woondomein komen de economische dak- en thuislozen niet in aanmerking voor lokale en regionale urgentieregelingen en ook wordt er in woonruimteverdeelsystemen nauwelijks rekening gehouden met hun woonbehoeften. In het zorgdomein worden economische dak- en thuislozen niet of nauwelijks toegelaten tot voorzieningen zoals de maatschappelijke opvang of beschermd wonen. Ook komen zij niet in aanmerking voor 'Housing First'-programma's. In een vervolgonderzoek zou lokaal of regionaal onderzocht moeten worden hoe een betere aansluiting bij bestaande voorzieningen, regelingen en programma's de huisvestingsopgave van economische dak- en thuislozen kan worden bevorderd.

Bijlage 1 – overzicht respondenten

Casus	Organisatie	Naam
Amsterdam	Gemeente	Nynke Engelhard
Amsterdam	Gemeente	Silvia Besselink
Amsterdam	Gemeente	Diederick Klein
Amsterdam	Gemeente	Sathisan Tham
Amsterdam	Gemeente	Marlon Tjon
Amsterdam	Gemeente	Dorien Lievense
Amsterdam	Rochdale	Henrike Klok
Amsterdam	AFWC	Cathelijn Groot
Amsterdam	Regenboog Groep	Juul Gemmeke
Amsterdam	Regenboog Groep	Janneke van Loo
Amsterdam	Regenboog Groep	Daphne Broere
Rotterdam	Gemeente	Annemieke Riemens-Keppel
Rotterdam	Wijkteam	Hayat el Bouazzati
Rotterdam	Wijkteam	Margriet Mol
Rotterdam	CVD	Karen Regenboog
Rotterdam	CVD	Dalila Merouani
Rotterdam	CVD	Marina Kanjir
Rotterdam	Woonstad	Barbara van Steen
Rotterdam	Woonstad	Meike Schutte
Noord-Veluwe	Gemeente Harderwijk	Bert van Putten
Noord-Veluwe	Tijdelijk Wonen/transformatieversneller	Gerrit Huisman
Noord-Veluwe	Evangelisch begeleidingscentrum	Frank Janse
Noord-Veluwe	GGD Noord- en Oost-Gelderland	Sebastiaan Mens
Noord-Veluwe	Stimenz	Bianca Lubbers
Noord-Veluwe	Stichting Ontmoeting	Heidi van Keulen
Groningen	Gemeente Groningen	Hans van der Meijs
Groningen	Lefier	Sandra Vos
Groningen	Wender	Lieuwe de Boer

Bijlage 2 – leden klankbordgroep

Casus	Organisatie
Janneke van Loo	De Regenboog Groep
Rina Beers	Valente
Annemieke Riemens-Keppel	Gemeente Rotterdam
Christoffel Klap	Woningstichting Ons Doel
Prescillia Noort	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rabia El Morabet Belhaj	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport