



# Economische dakloosheid en flexwonen in Nederland

Jeroen van der Velden · Frank Wassenberg

Geaccepteerd op: 20 juli 2023  
© The Author(s) 2023

**Samenvatting** Economisch daklozen zijn mensen die vaak wel een baan maar geen huis hebben. Ze zoeken met spoed woonruimte. Op de huidige krappe woningmarkt zijn er voor hen geen mogelijkheden en in de opvang is voor hen geen plaats. In vier praktijkgevallen – drie steden en een regio – wordt gezocht naar oplossingen voor deze groep mensen. Dat lukt, maar op kleine schaal. Voor hen, maar ook voor andere spoedzoekers, biedt een ander, aanvullend type woningen soelaas: flexwoningen. Deze bestaan in tal van vormen, zorgen naast de reguliere woningmarkt voor extra woonruimte en hebben als belangrijkste kenmerk dat ze snel betaalbaar onderdak bieden.

**Trefwoorden** economische dakloosheid · flexwonen · woningmarkt · woonoplossingen

## Economic homelessness and flex housing in the Netherlands

**Abstract** Economically homeless people are those who often have a job but no home. They urgently seek housing. There are no options for them in the current tight housing market, and there is no place for them in shelters. In four practical cases—three cities and one region—solutions are being sought for this group of people, which is successful on a small scale. For them, but also for other ‘emergency seekers’, another, additional type of housing offers solace: flex housing. These exist in numerous forms, offer additional living space in addition to the regular housing market, and their main feature is that they provide affordable housing quickly.

**Keywords** Economic homelessness · Flex housing · Housing market · Housing solutions

## Inleiding

Het is van alle tijden dat er mensen van de woningmarkt af vallen. De huidige ongekende druk op de woningmarkt maakt een rentree echter steeds lastiger. De vraag naar betaalbare woningen groeit al jaren door de toename van het aantal kleinere huishoudens en vooral door een sterke migratie vanuit het buitenland (arbeidsmigranten, vluchtelingen, buitenlandse studenten, expats en meer recentelijk de Oekraïners), terwijl de nieuwbouw achterbleef, met name de sociale woningbouw. De krapte op de woningmarkt als geheel werpt hoge drempels op voor alle woningzoekenden.

Een groeiende groep mensen raakt dak- of thuisloos in Nederland door een vaak plotselinge levensgebeurtenis. Door de druk op de woningmarkt zijn ze onvoldoende zelfredzaam in het vinden van een eigen woonplek. Ze leunen lang op het eigen netwerk, vinden soms een illegale woonoplossing of belanden op straat. Steeds vaker duiden we deze mensen aan als ‘economisch dakloos’.

‘Klassieke daklozen’ hebben geen dak – *what’s in a name* – en daarnaast bijna altijd grote zorgproblemen. Dat kunnen allerlei vormen van verslaving zijn, mentale problemen, verwaarlozing, zwakbegaafdheid, schulden – het lukt hun niet goed om te functioneren in de maatschappij. Voor al deze grote zorgproblemen kennen we in Nederland de nodige vangnetten en ondersteuning in het zorgdomein.

Economisch daklozen hebben vooral een woonprobleem. Ze hebben doorgaans wel een (meestal bescheiden) inkomen, maar geen huis. En ze hebben ook geen grote zorg- of verslavingsproblemen. Daarom heten ze zelfredzaam te zijn, maar in de

---

J. van der Velden · F. Wassenberg (✉)  
Platform31, Den Haag, Nederland  
Frank.wassenberg@platform31.nl



praktijk lukt dat vaak niet. Anders dan de klassieke daklozen weten we maatschappelijk niet goed wat we met deze relatief nieuwe groep economisch daklozen aan moeten. Ze kunnen niet terecht op de koopmarkt, de particuliere huurmarkt of de sociale huurmarkt en vaak zelfs niet in het illegale woonsegment (zoals illegale pensions, onderhuur, kraakpanden of verouderde vakantieparken). Voor hen is er nauwelijks of geen woonruimte beschikbaar. En de maatschappelijke opvang is vol en vaak niet toegankelijk voor economisch daklozen.

Wat dan? Wat zijn woonoplossingen om de economisch daklozen aan onderdak te helpen? Op de woningmarkt vormen ze een van de groepen spoedzoekers – alle woningzoekenden met haast. In dit artikel kijken we naar vier praktijkcasussen en bepleiten we een grootschaliger toevoeging van andere vormen van woonruimte aan de woningmarkt, zoals flexwonen. Dat helpt de economisch daklozen, en bovendien alle groepen spoedzoekers.

### Praktijkonderzoek

Economisch daklozen vallen op de woningmarkt tussen wal en schip. Woningen zijn er niet, of niet voor hen, of ze zijn te duur, of ze moeten er te lang op wachten. Urgentie krijgen ze niet en in de opvang mogen ze niet. Ze vallen buiten het gezichtsveld van elk beleid. Enkele koplopers proberen wat te doen aan deze netelige situatie.

In het praktijkonderzoek ‘Huisvesting en ondersteuning van economische dak- en thuislozen’ heeft Platform31 in 2021 in opdracht van het ministerie van BZK in drie gemeenten (Amsterdam, Groningen, Rotterdam) en een regio (Noord-Veluwe) onderzocht hoe men daar deze betrekkelijk nieuwe groep daklozen lokaal en regionaal in de praktijk ondersteunt [1]. In deze vier casussen groeit de laatste jaren het zichtbare deel van het aantal economisch daklozen en wordt gedacht over en gewerkt aan een nieuwe aanpak voor deze groep. Op basis van beleidsdocumenten en 28 interviews met uitvoerders en beleidsmakers van gemeenten, zorg- en welzijnsorganisaties en sociale huisvesters (woningcorporaties) is een beeld geschetst van hun visie op economische dakloosheid en hun beleid en – vernieuwende – aanpak om economisch daklozen weer onderdak te krijgen. De partijen zoeken naar nieuwe samenwerkingsvormen en werkwijzen, en zetten ondertussen in op een pragmatische aanpak, vaak buiten de reguliere systemen.

### Woondomein of zorgdomein?

Alle geïnterviewde professionals en beleidsmakers zien ‘wonen’ duidelijk als de kernopgave. Geef de economisch dakloze een eigen woning en hij of zij redt zich wel: *housing first*. Toch wordt de doelgroep in de praktijk alleen ondersteund door de zorg- en welzijnsdomeinen, en níet door het woondomein.

Zelfs in deze vooroplopende gemeenten staan de gemeentelijke afdeling Wonen en ook de sociale huisvesters nog op afstand. De belangrijkste oorzaak voor deze mismatch is dat de doelgroep letterlijk aanklopt bij zorg- en welzijnspartijen, voornamelijk bij de maatschappelijke opvang en de wijkteams. Dat moeten ze wel, want in de woonsector worden ze niet geholpen. En vaak hebben ze ook wel wat lichtere problemen en ondersteuningsvragen, naast de huisvestingsvraag, maar die zijn niet zwaar genoeg voor een zorgindicatie. Vaak zijn persoonlijke problemen al een tijd in opbouw en gerelateerd aan een *life event*, zoals een echtscheiding, ontslag, ruzie met de ouders, faillissement, maar ook uitblijvende remigratie (in geval van arbeidsmigranten bijvoorbeeld). Daarnaast ontstaan er ondersteuningsvragen die voortkomen uit het dakloos zijn, de onzekere huisvestingssituatie of het verblijf op straat. Het gaat om lichte ondersteuningsbehoeften, zoals een lichte verslaving, mentale problemen of overmatige stress (zie ook [2]).

Dat de geïnterviewde zorg- en welzijnspartijen en gemeentelijke beleidsmedewerkers in het sociaal domein zich verantwoordelijk voelen om de (lichte) ondersteuningsvragen op te pakken, is niet verrassend. Wat wel opvalt, is dat zij ook de woonvraag proberen op te lossen en dat ze daarbij voornamelijk opereren op de commerciële woningmarkt. Denk hierbij aan particuliere huiseigenaren, leegstandsbeheerders, hotels, maar ook grotere commerciële verhuurders met een relatief betaalbare woningportefeuille. Zo worden budgetten uit het sociaal domein met instemming van gemeenten ingezet om contacten met commerciële huisvesters te onderhouden en ondersteuning te bieden bij onder andere woonbegeleiding en sociaal beheer (zoals huismeesters, buurtcoaches, inloopsprekuren). In een aantal gevallen ontwikkelen zorgpartijen zelf actief woonoplossingen voor deze doelgroep of participeren ze mee in dergelijke initiatieven in de markt.

De geïnterviewde sociale huisvesters, oftewel de woningcorporaties, zijn terughoudend om voor deze doelgroep aparte woonvormen of regelingen op te zetten, of om hen urgentie te verlenen boven ‘gewone’ woningzoekenden. De wachtlijsten voor een sociale huurwoning groeien en het beroep op voorrang van allerlei groepen in de samenleving neemt toe. Voorrang voor de een betekent langer wachten voor de ander. Daar moeten ze een balans tussen zoeken. Voorzichtige verschuivingen zijn bij een aantal casusgemeenten wel zichtbaar. Ambtenaren Wonen en corporatiemedewerkers zitten steeds vaker aan tafel om mee te denken over oplossingen voor de groep economisch daklozen. En gemeenten en andere lokale partijen werken aan tijdelijke woonvormen – zie de vier casussen hieronder.

*Amsterdam*

Amsterdam ziet een verdubbeling van het aantal dak- en thuisloze mensen in tien jaar en tevens dat er zo'n 2.000 mensen wachten op een plek in de maatschappelijke opvang of beschermd wonen. Met het programma Aanpak Dakloosheid 2021–2025 biedt de gemeente eerder en op maat hulp aan [3]. Centraal staan vroege signalering en tijdig ingrijpen bij problemen, zodat mensen niet afglijden. Hierbij is er speciale aandacht voor economische dak- en thuislozen. Er wordt een daklozenkantoor opgericht voor hulp bij maatschappelijk herstel. Ook worden nieuwe vormen van wonen toegevoegd. Zo huurt De Regenboog Groep (DRG) kamers in hotels voor (economische) daklozen. Gasten betalen het hotel rechtstreeks een vergoeding, de maximale verblijfsduur is drie maanden waarin ze zelf – met begeleiding – blijven zoeken naar een eigen woning. Bij eventuele problemen rond bijvoorbeeld betaling kan het hotel contact opnemen met DRG. Belangrijk onderdeel is de selectieprocedure: alleen mensen zonder complexe problemen (zoals een ernstige psychiatrische stoornis of verslaving) komen in aanmerking. DRG wil het aantal slaapplekken in hotels voor economisch daklozen uitbreiden tot 550 – zo'n 1 procent van alle hotelbedden in Amsterdam.

*Veluwe*

Op de Veluwe is 'Tijdelijk Wonen' een voorbeeld van een woonvoorziening voor economisch daklozen. 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. Voorwaarden voor verblijf zijn een lichte ondersteuningsvraag (bijvoorbeeld voor schuldenaanpak of administratieve zaken) en dat iemand er zelf alles aan heeft gedaan om ander geschikt onderkomen te vinden. Deze voorwaarden worden in een intakegesprek getoetst. Zowel het intakegesprek als de begeleiding van bewoners wordt verzorgd door een samenwerkingsverband van vier organisaties van welzijnswerk, algemeen maatschappelijke werk en twee zorgorganisaties. De woningcorporaties hebben geen rol.

Tijdelijk Wonen startte in 2019 met een locatie in Hierden, en inmiddels wonen 24 mensen in vier gemeenten in Noord-Veluwe in een Tijdelijk Wonen-locatie. Het zijn 'gewone' huizen – vaak gehuurd van particulieren – in een 'gewone' woonwijk. Gemeente, regio en de zorgpartijen huren de woningen en verhuuren ze door. Bewoners betalen huur en het maximale verblijf is zes maanden, met de mogelijkheid van zes maanden verlenging. Ruim de helft stroomt na het eerste half jaar uit naar een andere woonruimte, na verlenging is de uitstroom bijna 100 procent.

*Rotterdam*

In Rotterdam biedt het Centrum voor Dienstverlening (CVD) maatschappelijke opvang en ondersteuning aan (onder meer) dak- en thuislozen. Om economisch dakloze cliënten te helpen bij het vinden van een woonplek benadert het CVD makelaars en particuliere verhuurders in de stad. Via deze samenwerkingsvormen kregen verschillende cliënten van het CVD hun eigen vaste particuliere huurwoning. Voordat het CVD cliënten aan contacten als potentiële huurders voorstelt, kijkt de organisatie goed naar de draagkracht van de cliënt en de match met de verhuurder. Cliënten worden uitgebreid geïntroduceerd bij de makelaar of verhuurder, waarbij wordt uitgelegd wie de persoon is en wat zijn of haar problematiek is. Tijdens de huurperiode houdt het CVD contact. Bij problemen, bijvoorbeeld rond betaling van de huur, treedt het CVD op als tussenpersoon.

*Groningen*

In Groningen moet de huidige aanpak voorkomen dat mensen in de maatschappelijke opvang terechtkomen. Opvang kent veel nadelen. Het netwerk gaat zich terugtrekken en er is veel inzet nodig om tot reïntegratie te komen. Vaak blijkt er nog veel mogelijk om opvang te voorkomen. Daarom wordt met zogenoemd interventiewerk meer ingezet op de voorkant. In de eerste gesprekken na aanmelding (triage) wordt extra doorgevraagd naar andere verblijfmogelijkheden en, waar nodig, ondersteund bij het gebruikmaken daarvan. Soms hebben mensen bij aanmelding nog een woning, maar wel huurachterstand. Dan wordt gekeken of met bemiddeling een uitzetting kan worden voorkomen. Als iemand tijdelijk bij vrienden woont maar de rek eruit is, wordt gekeken of er lucht aan de situatie gegeven kan worden. Mogelijk kan iemand met ondersteuning dan wel op het verblijfsadres blijven. Soms blijkt de extra tijd die dit oplevert genoeg om een eigen woning te vinden.

**Er zijn meer snel beschikbare woonoplossingen nodig**

Naast de erkenning dat deze doelgroep bestaat en ondersteuning nodig heeft, is er vooral behoefte aan extra woonruimte. De economisch dakloze wil vooral snel beschikbare woonruimte die ook betaalbaar is, en die mag redelijk sober en ook tijdelijk zijn. Dergelijke woonvormen bestaan nog maar mondjesmaat. Om ze tegemoet te komen, zullen de sociale huisvesters hun hoge kwaliteitsnormen, vaste huurcontracten en lange (wachttijd)procedures – wellicht tijdelijk – deels moeten bijstellen. In ieder geval voor een aantal doelgroepen met haast, zoals de economisch daklozen. Zelfs als de hoge woningbouwproducties van het ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening gerealiseerd zouden worden – hetgeen lands-

breed sterk wordt betwijfeld –, zullen er nog veel meer snel realiseerbare tijdelijke woonoplossingen ontwikkeld moeten worden. Deze woningen hebben wellicht minder kwaliteit dan velen gewend zijn, maar ze zijn betaalbaar, snel beschikbaar en kennen een goede doorstroom. En als deze woonvormen slim ingebed worden in de regionale woningmarkt, kunnen ze ook als opstap dienen richting de reguliere woningmarkt.

### *Flexwonen zorgt voor extra woonruimte*

Op veel plekken in ons land wordt inmiddels geëxperimenteerd met dergelijke tijdelijke woonconstructies die een aanvulling vormen op de reguliere huisvesting, ook wel flexwonen genoemd [4]. Flexwonen kent vele verschijningsvormen. Het gaat om verplaatsbare tijdelijke woningen (in de fabriek gemaakt), transformatie van lege kantoren, kerken, verouderde verzorgingshuizen en ander leeg vastgoed, of tijdelijk gebruik van datzelfde leegstaande vastgoed. Het kan ook gaan om het mengen van verschillende doelgroepen in hetzelfde woongebouw, om zelfstandige of om onzelfstandige woningen (kamers). Ook tijdelijke huurcontracten behoren tot de mogelijkheden. Gebouweigenaren kunnen woningcorporaties zijn, maar ook gemeenten, marktpartijen of zorginstellingen – alle komen voor. Snelle beschikbaarheid en tijdelijk wonen vormen de kerneigenschap van flexwonen.

Omdat het gaat om toevoegingen aan de bestaande woningvoorraad, om extra woonruimte, is er geen sprake van verdringing van reguliere woningzoekenden. Sterker nog: alle woningzoekenden profiteren van de extra flexwoningen. Meestal is flexwonen ook sneller te realiseren dan reguliere woningen en zijn de procedures korter. Bovendien is er een aanhoudende doorstroming in dergelijke woonvormen, waardoor ook toekomstige spoedzoekers een plek vinden op de woningmarkt [5].

We zien dat het debat over flexwonen is veranderd. Een paar jaar geleden ging het nog vooral over nut en noodzaak van flexwonen – nu gaat het vaak over de hoe-vraag. Hoe realiseren gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen snel, gemakkelijk en betaalbaar goede woonruimte waar mensen prettig kunnen wonen? Het Rijk ondersteunt inmiddels ook flexwonen, met subsidies, kennisdeling, een taskforce, personele ondersteuning, wetgeving en een uitgesproken ambitie om jaarlijks 15.000 flexwoningen te realiseren [6]. Dat is zo'n 20% van de huidige jaarlijkse woningbouwproductie.

Veel aandacht krijgen momenteel de verplaatsbare prefabflexwoningen. Die worden in de fabriek gebouwd en in zijn geheel of in enkele modules aangevoerd en geplaatst. In een week staat er een hele straat. De kwaliteit is allang het oorspronkelijke beeld van 'povere zeecontainers' ontstegen – een leek ziet het verschil met gewone woningen niet. Flexwoningen worden meestal geplaatst op grond die (nog) niet wordt ontwikkeld, waarvoor een bestemming

verandert of gaat veranderen, op herstructurerings- of transformatielocaties of in een nieuwbouwwijk als 'place-making' (waardoor er al snel mensen wonen). Door kortere juridische procedures en de industriële bouw kan de woningvoorraad relatief snel worden uitgebreid met extra woningen, die na verloop van jaren naar elders kunnen worden verplaatst.

### **Tot slot**

Het aantal daklozen neemt niet af, en het deel economisch daklozen onder hen evenmin. Door de krapte op de woningmarkt en diverse beleidsmaatregelen is het voor economisch daklozen in alle segmenten lastiger geworden om een woonoplossing te vinden. Deze trend zal zich helaas in de nabije toekomst doorzetten. Zolang deze situatie voortduurt, zal het aantal economisch daklozen blijven groeien.

De vier praktijkcasussen laten zien dat creatieve woonoplossingen mogelijk zijn. Op de Veluwe worden woningen gehuurd, die vervolgens worden doorverhuurd. In Amsterdam worden kamers in hotels gehuurd. In Rotterdam wordt de particuliere huurmarkt ingeschakeld. En in Groningen wordt het oude netwerk van de economisch dakloze ondersteund. Daarnaast vult flexwonen een ontbrekend segment aan op de woningmarkt, met als belangrijk kenmerk: snel beschikbaar, en dat mag soberder en van tijdelijke duur zijn.

Inmiddels erkennen woningcorporaties, gemeenten, zorgpartijen, marktpartijen, Rijk en provincies het nut en de noodzaak van flexwonen. De uitdaging nu is om allerlei praktische problemen en hobbels zo snel mogelijk te overwinnen, zodat de inspanningen resulteren in extra woningen voor economische en andere daklozen, en eigenlijk voor al die woningzoekenden die met spoed op zoek zijn naar woonruimte.

**Open Access** This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If material is not included in the article's Creative Commons licence and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

### **Literatuur**

1. Jansen Lorkeers L, Velden J van der, 't Hooft S. Huisvesting en ondersteuning economische dak- en thuislozen. Praktijkonderzoek in drie gemeenten en één regio. Den Haag: Platform31; 2021.

2. Velden J van der, Wassenberg F, Kunst A, Bronsvort I. Souterrain van het wonen. De onzichtbare onderkant van het wonen in Nederland. Den Haag: Platform31; 2019.
3. Gemeente Amsterdam. Beleidsprogramma Aanpak dakloosheid: een nieuwe start. Samen op weg naar perspectief. Amsterdam: Afdeling Maatschappelijke Opvang en Beschermde Wonen; 2021.
4. Platform 31. Kennisdossier Flexwonen. <https://www.platform31.nl/wonen-en-woningmarkt/flexwonen/>. Geraadpleegd op: 30 mei 2023.
5. Blankendaal A, Georgius M, Haans R, Nagel A van der, Reedijk W, Wassenberg F. Antwoorden op 33 vragen over flexwonen. Den Haag: Platform31; 2022.
6. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Flexwonen. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/flexwonen>. Geraadpleegd op: 30 mei 2023.