

Fiche 1: Raadsaanbeveling woonuitsluiting

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a Council Recommendation on fighting housing exclusion

b) Datum ontvangst Commissiedocument

6 mei 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 540

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52026PC0540 - EN - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in nauwe samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

2. Essentie voorstel

Op 6 mei publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) het Sociaal Pakket.¹

Onderdeel hiervan is het voorstel voor een Raadsaanbeveling over de aanpak van woonuitsluiting (*housing exclusion*).² De aanbeveling biedt een beleidsmatig kader voor het voorkomen en tegengaan van woonuitsluiting en dakloosheid, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen, en geeft daarmee invulling aan de ambitie van de Verklaring van Lissabon³ om dakloosheid in de EU in 2030 te beëindigen. Het voorstel is een onderdeel van de Europese Anti – Armoedestrategie⁴ en vormt een uitwerking van het Europees Plan voor Betaalbaar Wonen.⁵

¹ Andere onderdelen zijn de mededeling over de versterking van de Europese Kindergarantie, een mededeling over de Europese Anti-Armoedestrategie, en een versterking van de Europese strategie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030

² Online beschikbaar op: [Proposal for a Council recommendation on fighting housing exclusion | Employment, Social Affairs and Inclusion](#)

³ Zie [Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness](#)

⁴ Online beschikbaar op: [EUR-Lex - EESC-2025-00984-AS - EN - EUR-Lex](#)

⁵ Online beschikbaar op: [EUR-Lex - 52025DC1025 - EN - EUR-Lex](#)

De aanleiding voor het voorstel is de breed gedeelde constatering dat woonuitsluiting en dakloosheid in de EU toenemen, waarbij naar schatting momenteel meer dan één miljoen mensen dakloos zijn.⁶ De kern van het voorstel betreft een fundamentele beleidsomslag, waarbij niet langer tijdelijke opvang en crisishulp, maar een huisvestings- en persoonsgerichte aanpak centraal staat.

De Commissie onderschrijft daarbij nadrukkelijk de *Housing First*-methodiek, waarbij stabiele en vaste huisvesting, aangevuld met de nodige zorg en ondersteuning, als basis dient voor een duurzame oplossing voor woonuitsluiting en dakloosheid.

Het voorstel wordt uitgewerkt aan de hand van vijf aanbevelingen op verschillende samenhangende beleidsterreinen. Ten eerste worden lidstaten aanbevolen te investeren in betere dataverzameling om mensen die woonuitsluiting (dreigen te) ervaren vroegtijdig en beter in beeld te brengen en gericht te kunnen ondersteunen in het vinden van passende huisvesting.

Ten tweede onderstreept de Commissie het belang van preventieve maatregelen. Vroegsignalering, schuldhelpverlening, inkomensondersteuning, bemiddeling bij betaalachterstanden en goede informatievoorziening worden aangemerkt als effectieve instrumenten die lidstaten structureel dienen in te zetten. Ook dient bescherming bij (dreigende) gedwongen of willekeurige uithuiszetting versterkt te worden. Daarnaast dienen lidstaten te waarborgen dat kwetsbare groepen, waaronder kinderen, ouderen, jongeren die de jeugdzorg verlaten en mensen die uitstromen uit gevangenissen of zorginstellingen, tijdig toegang hebben tot passende huisvesting en ondersteuning.

Ten derde worden lidstaten aangemoedigd persoonsgerichte en toegankelijke zorg en begeleiding te waarborgen voor mensen die reeds dak- of thuisloos zijn, onder meer via multidisciplinaire en *outreaching teams*. Verblijf in de maatschappelijke opvang dient veilig, toegankelijk en toereikend te zijn, met aandacht voor lhbtq+ personen en slachtoffers van huiselijk geweld.

Daarnaast benadrukt de Commissie het tegengaan van stigmatisering en discriminatie bij toegang tot huisvesting en stimuleert zij de betrokkenheid van ervaringsdeskundigen bij het vormgeven van passende ondersteuning.

Ten vierde roept de Commissie lidstaten op het aanbod van sociale en betaalbare woningen uit te breiden, onder andere via investeringen in nieuwbouw, betere benutting van de bestaande voorraad en stimulering van alternatieve woonvormen. Lidstaten worden daarbij aangemoedigd gebruik te maken van beschikbare EU-fondsen en -middelen, waaronder het aankomende *Pan-European Housing Investment*

⁶ Zie [Proposal for a Council recommendation on fighting housing exclusion | Employment, Social Affairs and Inclusion](#)

Platform. De aanbeveling bevat specifieke maatregelen voor jongeren en studenten, evenals voor mensen met een beperking en ouderen die aangepaste huisvesting behoeven.

Ten vijfde bevat het voorstel bepalingen over bestuur en de inzet van standaard monitoring en evaluatie. Daarbij wordt het belang van betrokkenheid van ervaringsdeskundigen in het vormgeven en evalueren van beleid onderstreept. Lidstaten worden daarnaast aanbevolen om iedere vijf jaar aan de Commissie te rapporteren over de voortgang van de landelijke aanpak. Om internationale samenwerking en kennisuitwisseling te faciliteren, moedigt de Commissie aan om gebruik te maken van en actief bij te dragen aan het centrale forum *European Platform on Combatting Homelessness*.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet werkt aan een forse en structurele vermindering van woonuitsluiting en dakloosheid en heeft zich middels het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis (2022-2030) (NAD) gecommitteerd aan de doelstellingen van de Verklaring van Lissabon. Met het actieplan wordt ingezet op een systeemverandering van opvang naar passende huisvesting met begeleiding, waarbij de 'Wonen Eerst'-aanpak centraal staat.⁷ Jaarlijks wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van het actieplan.⁸

De aanpak van dakloosheid en woonuitsluiting betreft een gezamenlijke opgave van overheden en partijen uit de domeinen wonen, zorg, welzijn, werk en inkomen. Een structurele belemmering daarbij vormt het tekort aan betaalbare (sociale) woningen. Het kabinet zet daarom in op uitbreiding en betere benutting van de woningvoorraad, onder meer via nieuwbouw, hospitaverhuur en flexwoningen. Met de Taskforce Versnelling Woningbouw werkt het kabinet aan de realisatie van 100.000 nieuwe woningen per jaar, onder meer door de aanwijzing van nieuwe grootschalige woningbouwlocaties, het vereenvoudigen van wet- en regelgeving en het verbeteren van het investeringsklimaat voor woningcorporaties en private verhuurders.⁹ De Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvr), die naar verwachting per 1 juli 2026 in werking treedt, verplicht regio's om afspraken te maken over aantallen en typen woningen voor aandachtsgroepen en hier ook de zorg- en ondersteuningsbehoefte van aandachtsgroepen in mee te nemen. De Wvr versterkt daarnaast de regionale samenwerking tussen gemeenten op het terrein van woonruimteverdeling en de huisvesting van aandachtsgroepen. Onderdeel van het wetsvoorstel is dat gemeenten verplicht worden om landelijk vastgestelde urgentiecategorieën op te nemen in hun huisvestingsverordening. Dit betreft onder meer mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang, beschermd wonen, intramurale GGZ, jeugdzorg met verblijf en detentie.

⁷ Wonen Eerst is de Nederlandse systeembenadering voor het terugdringen van dakloosheid, gebaseerd op de Housing First-methodiek

⁸ Zie [Kamerbrief over voortgangsrapportage Nationaal Actieplan Dakloosheid/Beschermd Thuis | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁹ Zie [Kamerbrief over eerste resultaten Taskforce Versnelling Woningbouw | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Met het Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting stuurt het kabinet daarnaast in de periode 2022 t/m 2030 op de realisatie van 60.000 betaalbare studentenwoningen.¹⁰

Ten aanzien van armoede- en schuldenbeleid en het versterken van de bestaanszekerheid, werkt het kabinet middels het Nationaal Programma Armoede en Schulden (2025)¹¹ en de Participatiewet in balans aan beter rondkomen, socialer incasseren, vroegsignalering van schulden en sociaaljuridische en laagdrempelige financiële hulp, om te voorkomen dat mensen vanwege financiële problemen hun woning kwijtraken. Vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bieden gemeenten hulp aan mensen die ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld in de vorm van individuele begeleiding of beschermd wonen. Ook werkt het kabinet aan de versterking van outreachende zorg en ondersteuning, onder andere via bemoeizorg.¹²

Het kabinet hecht veel waarde aan structurele monitoring en evaluatie als sturingsinstrument in de aanpak en preventie van woonuitsluiting en dakloosheid. Daarom zet het kabinet in op het structureel borgen van de regionale ETHOS-tellingen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel voor een raadsaanbeveling over dakloosheid en woonuitsluiting als een waardevolle impuls voor de verdere vormgeving en versterking van de landelijke beleidsaanpak. De nadruk op huisvestingen preventie als fundament voor een effectieve aanpak weerspiegelen daarbij de koers die het kabinet met het NAD en andere nationale programma's heeft ingezet. Het kabinet ziet de beschikbaarheid van voldoende betaalbare en passende woningen als een essentiële randvoorwaarde voor het voorkomen en terugdringen van woonuitsluiting en dakloosheid.

Het kabinet onderschrijft de prioritering van preventie vanuit de overtuiging dat dakloosheid voorkomen altijd de beste oplossing is. De genoemde maatregelen gericht op het waarborgen van financiële bestaanszekerheid en vroegtijdige interventie en begeleiding sluiten aan bij de huidige inzet van het kabinet op het terrein van koopkracht, armoedebestrijding en het vereenvoudigen van de inkomensondersteuning.

De oproep van de Commissie om uithuiszetting zoveel mogelijk te voorkomen wordt erkend, waarbij het kabinet waarde hecht aan individuele rechterlijke toetsing en een goede belangenafweging van zowel huurder als verhuurder. Verder acht het kabinet de aandacht voor gezinnen met kinderen terecht en noodzakelijk. Gezinnen met minderjarige kinderen worden opgenomen als verplichte urgentiecategorie in de Wvrv.¹³

¹⁰ Zie [Kamerbrief voortgangsbrief studentenhuisvesting september 2025](#) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

¹¹ Zie [Kamerbrief over Nationaal Programma Armoede en Schulden](#) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

¹² Outreachende zorg betreft zorg en ondersteuning waarbij hulpverleners mensen actief opzoeken in hun eigen omgeving. Bemoeizorg is een specifieke vorm hiervan, gericht op mensen met complexe problemen die niet uit zichzelf om zorg en ondersteuning (kunnen) vragen

¹³ Kamerstuk 36512, nr. 93

Hoewel dakloosheid primair een huisvestingsprobleem betreft, is passende zorg en ondersteuning nodig om de transitie naar Wonen Eerst te kunnen maken. Het kabinet onderschrijft het belang van persoonsgerichte en integrale ondersteuning voor wie dat nodig heeft, waarbij herstel vanuit een eigen, stabiele basis centraal staat. In dat kader wordt ingezet op begeleiding bij inkomen en schulden, ondersteuning bij het opbouwen van een sociaal netwerk, toegang tot huisvesting of werk en hulp bij psychische problematiek of verslaving. Daarbij past de nadruk op multidisciplinaire en *outreaching teams* binnen de huidige inzet van het kabinet om bemoeizorg te versterken. In het bijzonder onderschrijft het kabinet het belang van ervaringskennis in het vormgeven van beleid en passende ondersteuning, en werkt daarom samen met ervaringspanels. Ook ziet het kabinet het tegengaan van stigmatiserende beeldvorming als een essentieel onderdeel van de aanpak. Daarom wordt actief ingezet op representatieve beeldvorming en taalgebruik over dakloosheid. Het kabinet deelt ook de analyse van de commissie dat dakloosheid op bepaalde groepen mensen, waaronder vrouwen en lhbtq+ personen, een disproportionele impact heeft. Het waardeert dan ook de specifieke aandacht die naar hen uitgaat bij de genoemde aanbevelingen.

Het kabinet staat positief tegenover de aanbevelingen die zich richten op het creëren van voldoende, passende woonplekken om uitsluiting op de woningmarkt te voorkomen. De voorgestelde initiatieven sluiten aan bij de visie en de huidige inspanningen van het kabinet om het woningtekort tegen te gaan en de betaalbaarheid en toegankelijkheid van wonen te verbeteren voor alle aandachtsgroepen. Het kabinet acht het van belang dat de aanbeveling ruimte laat voor nationale, regionale en lokale beleidskeuzes, gelet op de primaire verantwoordelijkheid van lidstaten en medeoverheden voor het woonbeleid en de inrichting van de volkshuisvesting.

Het kabinet is kritisch over de verdere verbreding van het cohesiebeleid die bij de tussentijdse herziening¹⁴ van het cohesiebeleid heeft plaatsgevonden door betaalbare huisvesting op te nemen als prioriteit. Minder ontwikkelde regio's kunnen momenteel al cohesiemiddelen besteden aan huisvesting. Deze verbreding past niet binnen de kabinetsvisie¹⁵ voor een gefocust cohesiebeleid in het nieuwe MFK 2028-2034. Voor zover er in het toekomstig MFK financiële middelen worden ingezet op huisvesting ziet het kabinet toegevoegde waarde ten aanzien van verduurzaming van de gebouwde omgeving en innovatie (waaronder op het terrein van duurzaam industrieel bouwen en het beter benutten van bestaande gebouwen).

Ten slotte onderschrijft het kabinet het belang om de landelijke aanpak blijvend te evalueren. Ten aanzien van de aanbeveling om vijfjaarlijks aan de Commissie te rapporteren, heeft het kabinet een voorkeur voor aansluiting bij bestaande evaluatiestructuren, waarbij de Commissie kennis kan nemen van de reguliere

¹⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 22112, nr. 4053.

¹⁵ Cohesiebeleid na 2027; Gezamenlijke visie van de Nederlandse centrale, regionale en lokale overheden.

evaluaties van het NAD. In 2025 is de voortgang van NAD onderzocht door een onafhankelijk onderzoeksbureau.¹⁶ De evaluatie laat zien dat veel partijen bezig zijn met de implementatie van Wonen Eerst. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat het beoogde doel om dakloosheid in 2030 te beëindigen buiten zicht is. Daarom werkt het kabinet aan aanvullende maatregelen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld binnen de Raad is op het moment van schrijven nog onduidelijk. Een aantal lidstaten hebben het belang benadrukt van nationale competentie t.a.v. huisvesting. Op basis van bredere EU-ontwikkelingen ligt een overwegend positieve reactie wel voor de hand. Met de ondertekening van de Verklaring van Lissabon hebben alle lidstaten zich gecommitteerd aan het beëindigen van dakloosheid in 2030. De huisvestingsgestuurde aanpak, die centraal staat in dit voorstel, wordt daarbij breed gedragen en sluit aan bij de beleidskoers die veel lidstaten de afgelopen jaren hebben ingezet. De Raadsaanbeveling kan voor lidstaten dienen als kader voor de verdere uitwerking van beleid op het terrein van dakloosheid en woonuitsluiting. Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over dit specifieke voorstel als onderdeel van het bredere Sociaal Pakket. Binnen het Europees Parlement is huisvesting een belangrijk thema, waarvoor een Bijzonder commissie inzake de huisvestingscrisis in de Europese Unie is ingesteld. Deze commissie heeft in februari een rapport gepubliceerd waaruit blijkt dat financiering, flexibilisering van staatssteunregels, regulering van korte termijn verhuur en het verminderen van regeldruk belangrijke thema's zijn voor het Europees Parlement.¹⁷

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft betrekking op woonuitsluiting en dakloosheid. Op het terrein van sociaal beleid, waaronder de bestrijding van sociale uitsluiting waar woonuitsluiting en dakloosheid onder valt, is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4 lid 2 onder b Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)). Op basis van artikel 153 lid 1 onder j VWEU mag de Unie het optreden van de lidstaten ondersteunen en aanvullen.

b) Subsidiariteit

¹⁶ Zie [Eindrapportage onderzoek voortgang Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een thuis | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁷ Zie [REPORT on the housing crisis in the European Union with the aim of proposing solutions for decent, sustainable and affordable housing | A10-0025/2026 | European Parliament](#)

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel woonuitsluiting en dakloosheid in de EU te voorkomen en tegen te gaan, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen.

De structurele oorzaken van woonuitsluiting, zoals stijgende woonkosten en woningtekort, maar ook armoede, werkloosheid en ontoereikende sociale voorzieningen, manifesteren zich EU-breed. Gezien deze gedeelde opgaven op nationaal niveau, kan een gemeenschappelijke aanpak op EU-niveau toegevoegde waarde bieden door kennisuitwisseling te bevorderen, gemeenschappelijke definitiekaders te ontwikkelen en samenwerking tussen lidstaten te faciliteren.

Op die manier kan de effectiviteit van nationale beleidsinspanningen worden vergroot. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel woonuitsluiting en dakloosheid in de EU te voorkomen en tegen te gaan, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. Het voorstel omvat een samenhangend pakket aan concrete maatregelen die passen bij de complexe en meervoudige aard van woonuitsluiting, waarbij preventie en huisvesting noodzakelijkerwijs een centrale plek innemen. Zo wordt ingezet op het versterken van monitoring, vroegsignalering, uitbreiding van het woningaanbod en gerichte zorg en ondersteuning voor mensen in een kwetsbare positie. De voorgestelde maatregelen zijn niet-bindend van aard en sluiten veelal aan bij of bouwen voort op bestaande nationale beleidskaders, waardoor de aanbeveling de nationale inspanningen versterkt zonder daaraan afbreuk te doen. De aanbeveling laat lidstaten verder uitdrukkelijk de ruimte om de aanpak in te vullen naar gelang de nationale context en beleidsstructuren. Lidstaten behouden daarmee voldoende vrijheid om eigen keuzes te maken in de uitvoering. Hiermee gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

De aanbeveling heeft geen directe financiële gevolgen, aangezien de voorgestelde maatregelen niet-bindend van aard zijn en lidstaten geen financiële verplichtingen worden opgelegd. Daarnaast worden veel initiatieven reeds uitgevoerd binnen bestaande beleidsprogramma's. Het kabinet onderkent tegelijkertijd dat de aanpak van woonuitsluiting en dakloosheid mede afhankelijk is van substantiële investeringen in betaalbare huisvesting, woonzorgconcepten en ondersteuning voor aandachtsgroepen. Voor zover aanvullende middelen nodig zijn, kunnen lidstaten gebruik maken van bestaande EU-financieringsinstrumenten, waaronder het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (ERDF), Erasmus+, *InvestEU* en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF). Eventuele financiële consequenties worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dienen te passen binnen een prudente

ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De aanbeveling is niet-bindend van aard en introduceert geen nieuwe verplichtingen, waardoor geen directe gevolgen voor de regeldruk voor burgers, bedrijven of overheden worden voorzien. Indien onderdelen van de aanbeveling, met name op het gebied van evaluatie en rapportage, in een later stadium een bindend karakter krijgen, kan dit leiden tot administratieve lasten en additionele uitvoeringskosten voor nationale en lokale overheden. Het kabinet acht het van belang dat eventuele toekomstige rapportage- en monitoringsverplichtingen zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande rapportagekaders, zodat de uitvoeringskosten beperkt blijven. Voor burgers en bedrijven worden geen regeldrukeffecten voorzien.

De aanbeveling heeft geen directe gevolgen voor het Europese concurrentievermogen.

De aanbeveling heeft geen uitgesproken geopolitieke dimensie en heeft geen specifieke gevolgen voor ontwikkelingslanden.