

Het Wonen Eerst-kader



Het Wonen Eerst-kader

Catelijne Akkermans, Jan de Vries, Dorieke Wewerinke en Bruno Meeus

Colofon

Auteurs

Cateljne Akkermans is senior onderzoeker bij de onderzoeksgroep Sociale Innovatie van de Hogeschool Leiden. Jan de Vries is co-directeur van het Straat Consulaat. Dorieke Wewerinke en Bruno Meeus zijn respectievelijk senior onderzoeker en hogeschoolhoofddocent bij het lectoraat Wonen en Welzijn aan de Hogeschool Utrecht

Foto's

De foto's zijn afkomstig uit de beeldbank dak- en thuisloosheid van het Kansfonds en de beeldbank van het Straat Consulaat.

Citaten

Citaten in de tekst zijn afkomstig van de Denktank ervaringskenners die meedenken met het project Passende Huisvesting.

Eindredactie Wonen Eerst-kader

Krista Kroon, kroontekst.nl

Passende huisvesting

Het Wonen Eerst-kader is onderdeel van het onderzoeksproject [Passende Huisvesting](#) van NWA. Op de hoogte blijven? Mail passendehuisvesting@hu.nl.



Het project Passende Huisvesting wordt gefinancierd door de Nationale Wetenschapsagenda (NWA 1645.22.001) en richt zich op de doorontwikkeling van 'Wonen Eerst'. Met ingang van het Nationaal Actieplan Dakloosheid 2023-2030 is dit de leidende aanpak van dakloosheid in Nederland.

Inhoud

Inleiding: waarom een Wonen Eerst-kader?	1
Van mensenrechten tot Wonen Eerst-kader	3
Het Wonen Eerst-Kader.....	5
Vooraf.....	5
Randvoorwaarden voor het realiseren van Wonen Eerst	6
Onderdelen en kernelementen	8
Principe 1. Huisvesting is een mensenrecht.....	9
Principe 2. Dakloosheid voorkomen is altijd het beste.....	11
Principe 3: Respect voor keuze en eigen regie van mensen	13
Principe 4: Scheiden van wonen en zorg.....	14
Principe 5: Ondersteuning is gericht op herstel	16
Principe 6: Ondersteuning is flexibel en op maat	17
Rechtsbescherming.....	18
Samenwerking	20
Kwaliteitsbewaking.....	21
Literatuur Wonen Eerst-Kader	22
De onderlegger	26
De vijf principes van de mensenrechtenbenadering.....	27
Waardigheid	28
Gelijkheid en non-discriminatie	29
Autonomie	32
Participatie (en <i>empowerment</i>).....	33
Verantwoording (accountability)	35
Samenhang tussen juridische en politieke verantwoording	37
Het recht op behoorlijke huisvesting.....	39
Waar staat het recht op behoorlijke huisvesting?.....	40
Vrijheden.....	41
Aanspraken	41
Eisen van behoorlijkheid.....	42
Huisuitzettingen.....	43

Specifieke verplichtingen op dakloosheid	44
Wat zijn mensenrechten en waar komen ze vandaan?	45
Verdragen	45
Wat staat er in de verdragen?.....	45
Wie bepaalt welke verplichtingen en rechten er zijn?	46
Type verplichtingen en rechten.....	48



**“Thuis is
rust en geen
overlast”**

Inleiding: waarom een Wonen Eerst-kader?

Dakloosheid uitbannen door mensen te huisvesten. Dat is de kern van het *Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis* (NAD). De invoering hiervan in 2022 markeert een belangrijke koerswijziging in het Nederlandse beleid rond dakloosheid. Voorheen richtte hulp aan dak- en thuisloze mensen zich eerst op andere problemen in hun leven, zoals psychische klachten. De gedachte was dat mensen eerst hieraan moesten werken en hun leven weer wat op orde krijgen, om vervolgens een woning te kunnen betrekken. Het nieuwe beleidsbegrip 'Wonen Eerst' draait deze volgorde om. De oplossing van dakloosheid begint bij het vinden of behouden van huisvesting. Een volgende stap kan ondersteuning op andere levensgebieden zijn. Wonen Eerst-beleid is landelijk, regionaal of lokaal beleid dat dakloosheid op deze manier voorkomt en beëindigt.

Het NAD is een gezamenlijk plan van drie ministeries: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Ministerie van BZK, Ministerie van SZW en Ministerie van VWS, 2022). De partijen die betrokken zijn bij de aanpak van dakloosheid hebben het plan bekrachtigd met bestuurlijke afspraken. Het gaat om zorgaanbieders (via brancheorganisatie Valente), gemeenten (via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de VNG), woningcorporaties (via brancheorganisatie Aedes) en het Rijk. Zij allen verbinden zich aan het doel dat er in 2030 niemand meer dakloos is.

De aanpak Wonen Eerst die centraal staat in het NAD is geïnspireerd op het gedachtegoed van de bewezen effectieve aanpak Housing First. Housing First is op verschillende aspecten effectiever gebleken dan meer 'behandelingsgerichte' modellen (Baxter et al., 2019; Woodhall-Melnik & Dunn, 2016). Met name het huisvesten van mensen in verspreide, reguliere huisvesting in plaats van geclusterd wonen, en de nadruk op keuze, autonomie en controle van de bewoner dragen bij aan de positieve resultaten (Johnsen & Teixeira, 2010).

Ook Housing First-praktijken in Nederland slagen erin dakloosheid duurzaam te beëindigen voor mensen met vaak een lange geschiedenis van dakloosheid, een combinatie van psychiatrische en/of verslavingsproblematiek, een slechte lichamelijke gezondheid en een ongunstige financiële situatie. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat het wonen met begeleiding van Housing First samengaat met verbetering van gezondheid en welzijn van de deelnemers. Het gaat ook samen met een afname in het aantal contacten met politie/justitie en overlastmeldingen (Planije & Van Vught, 2023). In Utrecht blijkt de op huisvesting gebaseerde aanpak Eerst een Thuis effectief te zijn voor een bredere groep dakloze mensen. De aanpak leidt tot het beëindigen van dakloosheid en schept de voorwaarden die nodig zijn voor herstel (Wewerinke et al., 2024).

Het NAD staat met Wonen Eerst ook een op huisvesting gebaseerde benadering voor, aan de hand van zes leidende principes (zie figuur 1).



Figuur 1. De zes leidende principes van het Nationaal Actieplan Dakloosheid

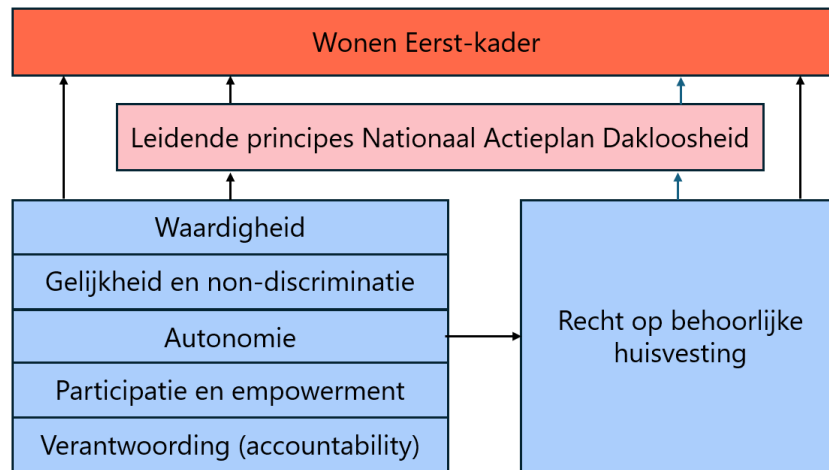
Deze leidende principes zijn in het actieplan beknopt uitgewerkt. Ze helpen de gedachten te bepalen, maar bieden nog niet voldoende houvast voor beleid, praktijk en onderzoek. Om Wonen Eerst op een consistente manier te kunnen toepassen, is een gedeeld referentiekader met concrete handvatten nodig. Hierin wil dit Wonen Eerst-kader voorzien. We maken met dit kader een dubbele beweging:

- een (voorlopige) verdere concretisering van Wonen Eerst-beleid;
- een inhoudelijke verdieping op basis van het mensenrechtenkader.

Dit Wonen Eerst-kader helpt om nog beter grip te krijgen op de beginselen van Wonen Eerst-beleid. We geven ook aan wat dit vraagt van partijen die betrokken zijn bij de vormgeving en uitvoering van dit beleid. Het kader maakt inzichtelijk hoe Wonen Eerst zich onderscheidt van andere initiatieven. Daarmee ondersteunt het de implementatie van Wonen Eerst in beleid en praktijk, zowel op lokaal als op regionaal en landelijk niveau. Het is te gebruiken in de praktijk, voor onderzoek, en bij het in kaart brengen van de voortgang en effectiviteit van de Wonen Eerst-werkwijze.

Van mensenrechten tot Wonen Eerst-kader

Deze tekst bestaat uit twee delen: het Wonen Eerst-kader en een uitgebreide onderlegger. Dat tweede deel onderbouwt de elementen van het Wonen Eerst-kader vanuit de mensenrechten. De twee delen kunnen apart of tezamen gelezen worden. Figuur 2 toont de relatie tussen de onderlegger (onderste twee vierkanten, blauw), het Wonen Eerst-kader (bovenste regel, oranje) en het Nationaal Actieplan Dakloosheid (middelste regel, roze).



Figuur 2. Samenhang tussen mensenrechtelijke onderbouwing, Nationaal Actieplan Dakloosheid en Wonen Eerst-kader

Mensenrechten: cruciaal voor het maken van beleid en het resultaat van beleid

De leidende principes van het Nationaal Actieplan Dakloosheid zijn gebaseerd op de mensenrechten. Verwijzingen naar mensenrechten zien we terug in de aanbevelingen van de commissie Toekomst beschermd wonen (2015) en in de methodiek Housing First (Tsemberis, 2011). Grondlegger Sam Tsemberis omschrijft Housing First als 'wonen als basisrecht' (Tsemberis, 2011). Mensenrechtelijke principes spelen bovendien een grote rol in een belangrijke inspiratiebron voor de paradigmashift naar Wonen Eerst, het rapport *Herstel begint met een Thuis* (2020) van de Raad Volksgezondheid en Samenleving.

Het Wonen Eerst-kader wordt op twee manieren vanuit mensenrechten onderbouwd:

1. Vanuit een reeks principes of beginselen die 'een op mensenrechten gebaseerd beleid' omschrijven, de zogenaamde mensenrechtenbenadering. Zo'n benadering is erop gericht in alle aspecten van bepaald beleid mensenrechtenstandaarden te hanteren, zodat de rechten van mensen leidend zijn in dat beleid. Door een mensenrechtenbenadering worden mensen 'geëmpowerd' om hun rechten te kennen

en te claimen¹. Ze gaat gepaard met een systeem van verantwoording, zodat mensen effectieve maatregelen kunnen eisen wanneer er rechten worden geschonden.

Bovendien zorgt een mensenrechtenbenadering ervoor dat overheden en derde partijen, zoals bedrijven, hun mensenrechtenverplichtingen ook kunnen nakomen.

2. De juridische verplichtingen en rechten die voortvloeien uit mensenrechten, waaronder het recht op behoorlijke huisvesting. Het recht op behoorlijke huisvesting betekent dat de Staat ervoor moet zorgen dat iedereen gelijke toegang heeft tot huisvesting die betaalbaar en passend is.

Wonen Eerst-beleid is, kortom, beleid dat de naleving van mensenrechten bevordert. Dat geldt voor zowel de ontwikkeling als de uitvoering: elke stap in dit proces is er zoveel mogelijk op gericht rechten te bevorderen. Maar ook het resultaat van beleid moet in lijn zijn met mensenrechten. We zoomen daarbij in op het recht op huisvesting, maar we weten dat structurele oorzaken en de gevolgen van dakloosheid een bredere aanpak behoeven. Kunnen wonen in behoorlijke huisvesting is een noodzakelijke voorwaarde voor een waardig leven. Maar een waardig leven bestaat uit meer dan behoorlijke huisvesting alleen.

Geen blauwdruk maar progressieve realisatie

Mensenrechten zijn niet allemaal van de ene op de andere dag te verwezenlijken. Dat geldt ook zeker voor het recht op huisvesting. Daarom is het concept van 'progressieve realisatie' belangrijk, ofwel: het langzaam maar zeker tot stand brengen. Dit concept wordt in de onderlegger nader uitgelegd. Kort gezegd komt het erop neer dat een overheid verplicht is haar middelen maximaal te benutten om mensenrechten gaandeweg te verwezenlijken. Daarbij geldt er een verbod op achteruitgang ofwel regressie. Er bestaan nauwelijks legitieme redenen om mensenrechten te laten verslechteren. Een economische crisis of schaarste op de woningmarkt zijn dat in ieder geval niet.

In het kader van progressieve realisatie helpt de mensenrechtelijke onderbouwing na te gaan waar verbeteringen zouden moeten plaatsvinden (en waaraan het proces van realisatie moet voldoen). De mensenrechtelijke onderbouwing geeft geen blauwdruk voor Wonen Eerst. Er is veel ruimte om in beleid, wet- en regelgeving en praktijk concreet invulling te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de mensenrechten. Het NAD, inclusief de uitgangspunten en de acties daarin, zijn een invulling ervan. Andersom geldt dat een mensenrechtelijke onderbouwing ruimte schept om de uitgangspunten van het NAD aan te scherpen en acties toe te voegen, mocht dit nodig zijn om rechten te waarborgen.

¹ Het beroep van sociaal werker wordt bijvoorbeeld ook steeds vaker gedefinieerd als een mensenrechtenberoep. Dit verlegt de focus van liefdadigheid naar rechtvaardigheid, en benadrukt dat het realiseren van sociale grondrechten zoals huisvesting, zorg, sociale zekerheid en participatie geen gunst is, maar een verantwoordelijkheid van de overheid (Nachtergaele e.a. 2017; Reynaert e.a. 2023).

Het Wonen Eerst-Kader

Vooraf

Dit kader biedt een concretisering van de leidende principes van Wonen Eerst, die richting geven aan de uitvoering. Het moet niet worden gezien als een blauwdruk. Het kader is ontwikkeld als een praktijkgericht instrument dat uitnodigt tot gezamenlijke verdere ontwikkeling, reflectie en dialoog. Hoewel het ruimte laat voor lokale invulling en maatwerk, vormen de principes het inhoudelijke fundament waarop beleid en uitvoering gestoeld moeten zijn. De leidende principes uit dit kader zijn immers verankerd in landelijke en internationale wet- en regelgeving en het NAD. De komende jaren onderzoekt het project '[Passende Huisvesting](#)', gefinancierd door de Nationale Wetenschapsagenda, op welke manier de transitie naar Wonen Eerst vorm krijgt. Hierbij zal ook het Wonen Eerst-kader verder worden ontwikkeld.

Verschillende inrichtingsniveaus

Wonen Eerst-beleid raakt aan verschillende niveaus. Op macroniveau zijn er uitdagingen met betrekking tot maatschappelijke veranderingen. Op mesoniveau gaat het om de kwaliteit, de organisatie en de uitvoering van woningbouw en van woonomgeving, ondersteuning en hulpverlening. Ten slotte is er het microniveau van de concrete ondersteuning van (voormalig of dreigend) dakloze mensen. We maken in dit kader nog geen onderscheid naar deze niveaus. Wellicht is uitsplitsing per niveau wenselijk, of doet een andere indeling beter recht doet aan de praktijk.

Verdieping en verbreding van het kader

Daarnaast vraagt de toepassing van het kader om nadere verdieping en verbreding. In deze eerste versie ligt de focus (soms expliciet, maar vaker impliciet) vooral op alleenwonenden die individuele ondersteuning ontvangen. Een volgende stap kan zijn om in het kader meer aandacht te besteden aan gezinnen en meerpersoonshuishoudens, evenals aan specifieke doelgroepen zoals jongeren² of ouderen, vrouwen en mensen uit de lhbtq+-gemeenschap. Ook is uitbreiding mogelijk naar collectieve woonvormen en vormen van collectieve ondersteuning. Een ander punt van doorontwikkeling betreft de kernelementen bij elk principe. Deze kunnen worden uitgewerkt in meer concrete en meetbare indicatoren. Het kader kan vervolgens worden aangevuld met een getrouwheidsschaal of ander scoringsinstrument, waarmee kan worden beoordeeld in hoeverre beleid of praktijk overeenkomt met de uitgangspunten van Wonen Eerst.

² Zie bijvoorbeeld deze publicatie over wat werkt bij de aanpak van dak- en thuisloze jongeren: <https://www.movisie.nl/publicatie/wat-werkt-aanpak-dak-thuisloosheid-onder-jongeren>

Randvoorwaarden voor het realiseren van Wonen Eerst

Het invoeren van Wonen Eerst past niet zonder meer binnen het huidige systeem van beleid, uitvoering en financiering. Voorbeelden zoals Finland, Denemarken, Noorwegen en Schotland tonen dat aan (Parsell et al., 2025; RVS, 2020; Schmit et al., 2023). We zetten hieronder de randvoorwaarden op een rij die nodig zijn om de aanpak goed in te voeren. Op die manier wordt het Wonen Eerst-kader niet louter een toetsingsinstrument van het huidige systeem van beleid, wetgeving, regelingen, richtlijnen en praktijk, maar ook het uitgangspunt voor een nieuw systeem.

Centrale aansturing en structurele aanpak

Finland is een bekend voorbeeld van een land waar Wonen Eerst als structurele aanpak heeft geleid tot aanzienlijk minder dakloze mensen. Uit evaluaties blijkt dat dit beleid goedkoper is voor de samenleving, omdat mensen minder gebruik maken van crisisopvang, zorg en politie (Juhila et al., 2022; Kaakinen, 2015). De Finse aanpak werkt niet zozeer vanwege de kwaliteit van specifieke interventies, maar omdat het een structurele aanpak is die centraal wordt aangestuurd vanuit de rijksoverheid. Er zijn duidelijke doelstellingen, er is helderheid over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende belanghebbenden en er is gerichte financiering. De aanpak is gebaseerd op radicale en duidelijke keuzes voor onder meer het realiseren van voldoende betaalbare huisvesting, het contractueel scheiden van wonen en ondersteuning, en stevige inzet op preventie, zoals voorkómen van huisuitzetting (Juhila et al., 2022; Kaakinen, 2015). Die keuzes zijn vervolgens concreet en pragmatisch uitgewerkt in lokale plannen. Daarvoor is breed draagvlak nodig op alle niveaus: op bestuurlijk en managementniveau, in de uitvoering en in de samenleving als geheel. Gemeenten, woningcorporaties (verhuurders) en zorgaanbieders moeten zich uitdrukkelijk committeren aan de Wonen Eerst-werkwijze en het behalen van de doelstellingen om dakloosheid te beëindigen. Dat betekent: investeren in samenwerking, structureel overleg tussen ketenpartners organiseren en gezamenlijk maatwerkoplossingen realiseren in een sluitende keten. Uit het Finse voorbeeld blijkt ook dat het cruciaal is dat zorgpartijen een andere positie innemen (Parsell et al., 2025). Wanneer zij de opvang en crisisinterventies afbouwen, valt een deel van hun werk weg, inclusief financiering. Dat betekent een heroriëntatie op de rol en positie van zorginstellingen in de brede aanpak van dakloosheid.

Bestaanszekerheid

Wonen en bestaanszekerheid van mensen zijn een grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid (zie artikel 22, lid 2 en artikel 20 van de Grondwet). Dit houdt in dat mensen niet alleen beschikken over voldoende inkomen, huisvesting, kleding en voeding, maar ook toegang hebben tot secundaire levensbehoeften, zoals sociale participatie en het kunnen onderhouden van betekenisvolle relaties. Het zijn allemaal onderdelen van brede bestaanszekerheid (VNG, 2023). Maatschappelijke ongelijkheid is een belemmering voor

zowel de toegang tot huisvesting als brede bestaanszekerheid (Wolff, 2024b). Bezuinigingen in de zorg en beleidskaders die de nadruk leggen op zelfredzaamheid of op afkomst³, staan in de weg van het recht op wonen en de implementatie van een op huisvesting gestoelde aanpak van dakloosheid (Afscharian et al., 2024; Boesveldt & Loomans, 2023a; RVS, 2020).

Bredere beleidsvisie

De implementatie van Wonen Eerst vraagt om een bredere beleidsvisie op dakloosheid dan nu het geval is. Dakloosheid valt nu binnen het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Zolang dakloosheid uitsluitend wordt benaderd als een zorgvraag onder de Wmo, blijft de toegang tot huisvesting gekoppeld aan hulpverlening. Een belangrijke randvoorwaarde voor Wonen Eerst is dat dakloosheid allereerst wordt erkend als een huisvestingsvraagstuk, waarbij passende woonruimte centraal staat. Dat betekent ook dat gemeenten beleid en uitvoering breder organiseren dan alleen binnen het Wmo-domein.

Voldoende betaalbare woonruimte

Om Wonen Eerst structureel te kunnen implementeren, moet er voldoende betaalbare woonruimte beschikbaar zijn (Kaakinen, 2023; Schmit et al., 2022). Een toegankelijke woningmarkt met voldoende betaalbare huisvesting gaat samen met relatief lage aantallen dakloze mensen (Colburn & Aldern, 2022; Parsell, 2025). Uit Amerikaanse onderzoeken blijkt dat de omvang van dakloosheid sterk samenhangt met omstandigheden op de huizenmarkt, met name de huurprijzen en het leegstandspercentage (Quigley et al., 2001). Binnen de huidige woningmarkt vraagt dit om het vrijmaken van ruimte en het maken van gerichte afspraken, bijvoorbeeld via regionale woonruimteverdeling, lokale prestatieafspraken met woningcorporaties, gemeentelijke woonvisies en convenanten over beschikbaarheid van huisvesting.

³ Studies wijzen op een groeiende kloof tussen degenen die toegang krijgen tot de Scandinavische welvaartsmodellen en degenen die dat minder of niet krijgen (Hedayati, 2024; Sandell-Maury, 2025). Ook verkokering van beleid leidt tot uitsluiting van subgroepen en beperking van hun toegang tot huisvesting.

Onderdelen en kernelementen

Het Wonen Eerst-kader bestaat uit negen verschillende paragrafen: zes paragrafen die de leidende principes van het NAD verder uitwerken, waarbij we principe 1 en principe 2 uit het NAD hebben omgedraaid. We beschouwen huisvesting als een mensenrecht als het fundament van de Wonen Eerst. Dit principe komt in het Wonen Eerst kader als eerste, vervolgens werken we preventie verder uit. We voegen aan de leidende principes drie paragrafen toe: een over de samenwerking tussen de betrokken partijen, een paragraaf over kwaliteitsbewaking en een paragraaf over rechtsbescherming.

Elke paragraaf benoemt kernelementen: concrete elementen die zichtbaar helpen maken of de principes worden nageleefd en of de samenwerking en kwaliteitsbewaking bij Wonen Eerst-initiatieven op orde zijn. De kernelementen bevinden zich op macro-, meso- en microniveau. Sommige gaan over de bredere maatschappelijke omslag die Wonen Eerst beoogt, andere over beleid van de overheid, woningcorporatie of zorgaanbieder, weer andere over concrete uitvoeringspraktijken zoals de toegang tot huisvesting. Op de volgende pagina start de inhoudelijke uitwerking van het kader. Elke paragraaf begint met een korte toelichting, gevolgd door bijbehorende kernelementen die richting geven aan de uitvoering van Wonen Eerst in de praktijk. We sluiten elke paragraaf af met een verwijzing naar de verdere uitwerking in de onderlegger.

“We moeten het idee loslaten dat opvang eerst komt.”



Principe 1. Huisvesting is een mensenrecht

Wat betekent het?

Dat huisvesting een mensenrecht is, betekent dat **iedereen** recht heeft op behoorlijke huisvesting. Die erkenning legt ook de verantwoordelijkheid bij overheden om dakloosheid structureel te voorkomen en te bestrijden. Alleen het feit dat iemand dakloos is, mag geen reden zijn om huisvesting te weigeren of extra eisen te stellen aan de toegang tot huisvesting.

Ook **woonzekerheid** is een cruciaal onderdeel van het recht op behoorlijke huisvesting. Het staat in het mensenrechtenkader verder beschreven onder eisen van behoorlijkheid.

Woonzekerheid heeft een rechtstreeks verband met principes van de mensenrechtenbenadering, met name non-discriminatie, autonomie en rechtsbescherming. Toegang tot permanente huisvesting blijkt een van de belangrijkste werkende elementen in een Wonen Eerst-aanpak. Tijdelijkheid kan leiden tot onzekerheid en onrust voor bewoners en wordt daarmee een belemmerende factor voor hun herstel (Wewerinke et al., 2024; Kang 2021). Het bieden van tijdelijke huisvesting vanwege woningschaarste staat op gespannen voet met de verplichting om woonzekerheid te garanderen. Daarom is het van belang dat mensen die tijdelijke huisvesting toegewezen krijgen, de zekerheid hebben dat zij kunnen doorstromen naar passende vervolghuisvesting zodra de huurperiode afloopt.

Niet alleen woonzekerheid is van belang, de huisvesting dient zelf ook **behoorlijk** te zijn. Die moet bijvoorbeeld deugdelijk gebouwd en betaalbaar zijn.

Kernelementen met betrekking tot universaliteit en woonzekerheid

- Er is gelijke en niet-discriminerende toegang tot reguliere huisvesting: er zijn geen specifieke voorwaarden en bepalingen bij woningtoewijzing die verbonden zijn aan groepskenmerken (zoals dakloos zijn of dakloos geweest zijn) of psychische problematiek.
- Ook de huurovereenkomst bevat geen aanvullende voorwaarden die specifiek gekoppeld zijn aan groepskenmerken van de huurder.
- Mensen krijgen waar mogelijk direct toegang tot permanente huisvesting zonder tussenstappen via tijdelijke voorzieningen. Als tijdelijke huisvesting noodzakelijk is vanwege een gebrek aan een permanent alternatief, wordt zo snel mogelijk toegewerkt naar een passende woonplek met een huurcontract voor onbepaalde tijd, bij voorbeeld via een urgentieregeling.
- Het aanbod vrij beschikbare woningen voor specifieke doelgroepen is divers en gevarieerd in type en locatie.
- Huurders ontvangen duidelijke en begrijpelijke informatie over hun rechten en plichten als huurder bij aanvang van het huurcontract. De informatie is accuraat,

volledig en toegankelijk, ook voor mensen met beperkte taalvaardigheid of andere ondersteuningsbehoeften.

- Er is laagdrempelige toegang tot rechtsbescherming voor (dreigend) dakloze mensen. Dit omvat ten minste toegang tot onafhankelijke cliëntondersteuning en sociaaljuridische bijstand.

Kernelementen met betrekking tot behoorlijkheid

- De huisvesting die geboden wordt binnen Wonen Eerst voldoet ten minste aan de normen voor bewoonbaarheid zoals vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving.
- De huisvesting is betaalbaar: de huur- en energielasten staan in verhouding tot het inkomen van de bewoner. Indien nodig wordt ondersteuning geboden bij het betalen van huur en woonlasten, om betaalbaarheid duurzaam te waarborgen.
- De bewoner heeft een eigen sleutel en niemand kan zonder toestemming binnenkomen.
- De woning en woonomgeving zijn passend: er wordt rekening gehouden met de fysieke, psychische en sociale behoeften van de bewoner. Dit kan betekenen dat de huisvesting prikkelarm, gelijkvloers, rolstoeltoegankelijk of anderszins aangepast is.
- De huisvesting beschikt over essentiële basisvoorzieningen – zoals schoon drinkwater, sanitair, energie voor koken en verwarming, verlichting en met aandacht voor gebruikskwaliteit en verblijfskwaliteit.
- Bewoners worden actief beschermd tegen afsluiting van gas, water en licht. Er zijn effectieve afspraken met woningcorporaties en nutsbedrijven om dit te voorkomen.
- De huisvesting is cultureel adequaat: er wordt rekening gehouden met de culturele identiteit en achtergrond van bewoners. Bijvoorbeeld in het toewijzen van woonplekken aan woonwagenbewoners of mensen uit andere gemeenschappen met specifieke woonwensen.

Het recht op behoorlijke huisvesting is vastgelegd in internationale verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Voor meer gedetailleerde informatie over hoe het recht op behoorlijke huisvesting is vastgelegd, zie het onderdeel '[recht op behoorlijke huisvesting](#)' in de onderlegger. Ook de eisen die hierboven worden beschreven, zijn daarin in meer detail uitgewerkt, onder '[eisen van behoorlijkheid](#)'.

Principe 2. Dakloosheid voorkomen is altijd het beste

Wat betekent het?

Wonen Eerst kan alleen succesvol zijn als niet alleen dakloze mensen worden gehuisvest, maar als ook wordt voorkomen dat mensen (opnieuw) dakloos raken (Boesveldt & Palm, 2024a, 2024b; Wolf et al., 2023). Preventie omvat enerzijds het versterken van beschermende factoren die dakloosheid helpen voorkomen, en anderzijds vermindering van risico's en omstandigheden die dakloosheid kunnen veroorzaken. Hiervoor moeten gemeenten en ketenpartners inzetten op primaire preventie, gericht op de bevolking in het algemeen, en secundaire preventie, gericht op groepen die extra risico lopen op dakloosheid, bijvoorbeeld jongeren die de residentiële jeugdzorg moeten verlaten wanneer ze 18 worden (Harder et al, 2023). Wanneer deze primaire en secundaire preventie goed is georganiseerd, waarbij ook aan de eerder genoemde randvoorwaarden is voldaan (zie pagina 8-9), zal crisisinterventie minder vaak nodig zijn (Fitzpatrick et al., 2021; Wolf, 2024a). Zonder effectieve preventie blijft de druk op huisvesting en ondersteuning toenemen en wordt de structurele aanpak van dakloosheid ondermijnd.



**“Een huis biedt
een stabiele
thuissituatie.”**

Kernelementen

- Er is sprake van gerichte secundaire preventie (Wolf, 2024a): gemeenten en samenwerkingspartners **signaleren** vroegtijdig risico's op dakloosheid bij specifieke doelgroepen zoals jongeren, vrouwen, kinderen, ouderen en mensen uit de lhbtq+-gemeenschap en in specifieke situaties, zoals na verblijf in een instelling als ziekenhuis, asielzoekerscentrum, zorginstelling of gevangenis. Ze nemen op basis hiervan passende maatregelen om dakloosheid te voorkomen.
- Mensen in een situatie van dreigende dakloosheid hebben tijdige en laagdrempelige toegang tot **passende ondersteuning, juridische bijstand en zorg**. Deze ondersteuning bestrijkt ook situaties waarin iemand problemen heeft met de kwaliteit, betaalbaarheid of continuïteit van het wonen.
- Wanneer iemand dakloos dreigt te worden, is het behoud of herstel van stabiele huisvesting het primaire uitgangspunt van ondersteuning. Alle betrokken partijen zetten zich in om **verlies van huisvesting te voorkomen**. Dat kan ook door passende vervolghuisvesting te realiseren.
- In geval van (dreigende) huisuitzetting, verlies van huisvesting en het verlaten van een instelling zoals ziekenhuis, asielzoekerscentrum, zorginstelling of gevangenis worden tijdig passende maatregelen genomen om **directe herhuisvesting** te realiseren.
- Maatregelen ter voorkoming van (herhaalde) dakloosheid worden **integraal** uitgevoerd: dat betekent dat gemeenten, woningcorporaties, zorgorganisaties en andere relevante partners samenwerken vanuit gedeelde verantwoordelijkheid.
- **Ervaringskennis** van mensen die dak- of thuisloos zijn (geweest) heeft een structurele plaats in de aanpak. Deze kennis wordt benut bij zowel de ontwikkeling als de uitvoering van preventieve interventies.

In beleid en uitvoering wordt actief ingezet op het doorbreken van stigma en het bijstellen van de beeldvorming over dak- en thuisloosheid. In communicatie over dakloosheid wordt benadrukt dat dit iedereen kan overkomen, en dat het een maatschappelijk vraagstuk is waarvoor een gezamenlijke verantwoordelijkheid geldt.⁴

Voorkomen van dakloosheid is een verplichting die voortvloeit uit het recht op behoorlijke huisvesting. In het kader van huisuitzettingen zijn er specifieke verplichtingen rond het voorkomen van dakloosheid. Zie hiervoor de passages over 'huisuitzettingen' in het onderdeel 'recht op behoorlijke huisvesting'. Daarnaast kan een directe link worden gelegd met het principe van 'gelijkheid en non-discriminatie' in het deel over de 'principes van de mensenrechtenbenadering'.

⁴ Zie bijvoorbeeld <https://www.kansfonds.nl/themas/dak-en-thuisloosheid/beeldvorming/> en https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2025-09/Wat-werkt-bij-Stigma-en-bestaansonzekerheid_dossier-2025.pdf

Principe 3: Respect voor keuze en eigen regie van mensen

Wat betekent het?

Mensen die dakloos zijn of het risico lopen dakloos te worden, zijn volwaardige burgers met rechten en plichten. Zij moeten autonoom mee kunnen praten en mee kunnen beslissen over besluiten die hen raken, ofwel zelf regie voeren over hun leven. Rekening houden met woonwensen heeft positieve impact op het behoud van huisvesting en op het herstelproces (Anderson-Baron & Collins, 2019; Greenwood & Manning, 2016; Van Gucht et al., 2023; Otto & Boesveldt, 2024; Volk et al., 2016). Wonen Eerst erkent en respecteert dan ook dat mensen zelf bepalen hoe zij willen leven en wonen, en welke ondersteuning zij wensen. Dit principe heeft ook betrekking op collectieve belangenbehartiging en op structurele participatie in beleidsprocessen, op een manier die toegankelijk en betekenisvol is. Het betekent dat mensen die dakloos zijn (geweest) een actieve rol kunnen spelen bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van huisvestingsbeleid.

Kernelementen

- Ondersteuning is gericht op versterking van de keuzevrijheid en zelfbeschikking van bewoners, zodat zij hun leven kunnen vormgeven op een manier die bij hen past.
- Er is laagdrempelige ondersteuning beschikbaar voor bewoners en (dreigend) dakloze mensen om keuzes te maken over zaken die hen raken. Er wordt rekening gehouden met hun keuzes en voorkeuren (bijvoorbeeld om wel of niet in een bepaalde wijk te wonen en in de vorm van huisvesting, bijvoorbeeld zelfstandig of in een gedeelde of collectieve woonvorm).
- Ook in crisissituaties is het uitgangspunt dat bewoners ondersteuning krijgen bij het houden van regie. Het recht op autonomie, zelfbeschikking en het recht op participatie blijven hierbij leidend.
- Bewoners worden niet gedwongen te stoppen met middelengebruik of een behandeling te volgen. De negatieve gevolgen van middelengebruik en/of psychische symptomen worden zoveel mogelijk beperkt, bijvoorbeeld door de inzet van *Harm Reduction*, een bewezen effectieve methode om de negatieve effecten van middelengebruik te verminderen.
- Bewoners hebben keuzevrijheid in de inrichting en het gebruik van hun woning, in lijn met hun eigen voorkeuren en behoeften. Deze vrijheid wordt gerespecteerd zolang het woongedrag geen overlast veroorzaakt voor anderen of de veiligheid in gevaar brengt.
- Er is laagdrempelige toegang tot inspraak en vertegenwoordiging voor (dreigend) dakloze mensen en bewoners van Wonen Eerst-initiatieven. Dit is vastgelegd in het

beleid van betrokken organisaties zoals verhuurders, zorgaanbieders en gemeenten.

- Er zijn toegankelijke en formele klachtenprocedures, en bewoners worden structureel betrokken bij medezeggenschap. Ze kunnen bijvoorbeeld deelnemen aan adviesraden, sollicitatiecommissies en beleidsvorming.

Voor meer informatie over de onderliggende principes zie de principes '[gelijkheid en non-discriminatie](#)', '[participatie en empowerment](#)' en '[autonomie](#)' onder de '[principes van de mensenrechtenbenadering](#)'. Ook is verdere onderbouwing te vinden in de specifieke verplichtingen om dakloosheid te bestrijden onder het '[recht op behoorlijke huisvesting](#)'. De principes van *Harm Reduction*, zijn geworteld in mensenrechten, onder andere in het recht op zelfbeschikking (Tsemberis, 2011).

Principe 4: Scheiden van wonen en zorg

Wat betekent het?

Toegang tot huisvesting staat los van begeleiding of behandeling. Er worden geen voorwaarden gesteld die niet categorisch ook voor andere burgers gelden, zoals deelname aan ondersteuningstrajecten of behandeling, het stoppen met middelengebruik of het accepteren van bewindvoering. Uit Nederlands onderzoek weten we dat het direct aanbieden van permanente zelfstandige huisvesting helpt bij het voorkomen van herhaalde dakloosheid (Boesveldt & Palm, 2024a). Over hoe het scheiden van wonen en zorg in de praktijk kan worden vormgegeven, zijn inmiddels meerdere publicaties verschenen (Berden et al., 2025; Rakers, 2025; Rakers et al., 2024). Belangenbehartigers hebben op een rij gezet wat de belangrijkste argumenten zijn om wonen en zorg apart aan te bieden. Zij verwijzen onder meer naar de rechtspositie van huurders, de effectiviteit van de begeleiding en het voorkomen van rolverwarring tussen verhuurder en hulpverlener (Dakloosheid Voorbij & SamenThuis2023, 2024).

Kernelementen

- In de huurovereenkomst staan geen bepalingen over het accepteren van zorg (die zijn, voor zover van toepassing, opgenomen in een aparte zorgovereenkomst).
- Het bieden van huurcontracten tussen verhuurder en huurder ('contract op eigen naam') is de norm: het contract staat niet op naam van de zorgorganisatie of een andere derde partij.
- Er wordt standaard gewerkt met een regulier huurcontract voor onbepaalde tijd, zonder aanvullende voorwaarden die verbonden zijn aan groepskenmerken (zoals dakloos zijn of zijn geweest). Huurders ontvangen een overeenkomst die gelijk is aan die van andere huurders.

- Bijzondere bepalingen in individuele huurcontracten zijn uitsluitend mogelijk op basis van maatwerk, met respect voor het recht op participatie, non-discriminatie, zelfbeschikking en autonomie. Deze bepalingen zijn altijd zorgvuldig onderbouwd en worden alleen toegepast indien strikt noodzakelijk in het belang van de huurder en/of de leefbaarheid.
- Er is geen sprake van dwang of (dreigen met) uitzetting, zolang bewoners net als andere huurders hun rechten en plichten naleven, zoals het betalen van huur en het voorkomen van overlast.
- Verhuizing komt voort uit persoonlijke keuze (woonwensen en behoeften) en niet uit verandering in ondersteuning of zorg.

Belangrijke extra informatie over dit onderwerp is te vinden onder de principes ‘non-discriminatie’, ‘autonomie’ en ‘rechtsbescherming’ onder de ‘principes van de mensenrechtenbenadering’. Ook relevant is het onderdeel ‘woonzekerheid’ in de ‘eisen van behoorlijkheid’, te vinden bij het ‘recht op behoorlijke huisvesting’.



**“Een eigen
huurcontract
betekent
zekerheid en
geen stress.”**

Principe 5: Ondersteuning is gericht op herstel

Wat betekent het?

Het bieden van herstelondersteuning is geen vast onderdeel van Wonen Eerst, maar kan wel noodzakelijk zijn als de situatie van de bewoner daarom vraagt. Als er ondersteuning wordt geboden, is het uitgangspunt dat herstel een persoonlijk en uniek proces is. Het gaat erom mensen te ondersteunen bij het verbeteren van hun leven op een manier die bij hen past. De inzet van ervaringsdeskundigen speelt in dit herstelproces een essentiële rol, met veel positieve effecten (Schel et al., 2022).

Kernelementen

- Ervaringsdeskundigen worden structureel betrokken bij de vormgeving van de ondersteuning, zodat hun perspectief en kennis bijdragen aan herstelgerichte, gelijkwaardige en mensgerichte begeleiding.
- De ondersteuning is gericht op versterking van eigen regie en autonomie. Bewoners krijgen ondersteuning in het proces om op hun eigen wijze te kunnen leven, werken, leren en aan de samenleving deel te nemen.
- Mensen krijgen de ruimte om te herstellen op hun eigen voorwaarden, in hun eigen tempo en op een manier die aansluit bij hun wensen, behoeften en levensdoelen.
- Als het nodig is, ontvangt de bewoner ondersteuning op alle relevante leefgebieden. Zoals gezondheid, daginvulling, financiën en maatschappelijke participatie, en het opbouwen en onderhouden van sociale contacten. Deze ondersteuning draagt bij aan het succesvol zelfstandig kunnen blijven wonen (Boesveldt & Palm, 2024a, 2024b).

Belangrijke principes die extra relevant zijn voor dit onderdeel zijn te vinden onder [‘waardigheid’](#) en [‘autonomie’](#) in de [‘principes van de mensenrechtenbenadering’](#).

Waardigheid als bron en ultiem doel van mensenrechten betekent dat alles in het werk moet worden gesteld om ervoor te zorgen dat mensen een leven in waardigheid kunnen realiseren, zoals zij dit wensen.

Principe 6: Ondersteuning is flexibel en op maat

Wat betekent het?

De groep dakloze mensen in Nederland is zeer divers. Mensen hebben uiteenlopende achtergronden en ondersteuningsbehoeften (Kuijpers et al., 2025). Wonen Eerst gaat daarom uit van ondersteuning die persoonsgericht en flexibel is, afgestemd op wat iemand nodig heeft. De begeleiding wordt georganiseerd rond de unieke situatie van de mensen om wie het gaat, met als doel zelfstandig wonen mogelijk te maken. Dat vraagt om de mogelijkheid voortdurend adequaat in te spelen op veranderende behoeften. De situatie van de bewoners is het uitgangspunt, niet de regels, protocollen en procedures van de zorg (Wolf et al., 2023). Housing First-praktijken lukt het doorgaans tegemoet te komen aan de specifieke ondersteuningsbehoefte en zorgvragen van bewoners (Planije & Van Vugt, 2023). De reguliere gezondheidszorg en andere vormen van ondersteuning zijn echter vaak beperkt toegankelijk voor dakloze mensen. Ze komen nauwelijks tegemoet aan de behoeften van dakloze mensen aan ondersteuning of zorg op het gebied van geestelijke en lichamelijke gezondheid, van administratie of werk (Van Everdingen et al., 2023). Dit pleit ervoor niet alleen herstelgericht te werken, maar ook aandacht te hebben voor integrale en toegankelijke zorg en ondersteuning.

Kernelementen

- Indien noodzakelijk wordt langdurige ondersteuning geboden bij het zelfstandig wonen. De duur van de begeleiding staat niet op voorhand vast, maar wordt bepaald op basis van de behoeften van de bewoner. Zolang ondersteuning wenselijk is en bijdraagt aan het behoud van stabiele huisvesting en herstel, blijft deze beschikbaar.
- De hulp sluit aan op de bewoner en de directe leefomgeving. Er is aandacht voor de context waarin iemand leeft, en voor de wensen en mogelijkheden van de bewoner en de rol van begeleiders en andere betrokkenen.
- Er is gerichte aandacht voor de behoeften van specifieke groepen. De betrokken organisaties zetten actief extra ondersteuning en maatwerk in voor onder andere (dreigend) dakloze kinderen, jongeren en jongvolwassenen, gezinnen, vrouwen, lhbtqia+-personen, ouderen en arbeidsmigranten. Deze inzet is er mede op gericht drempels weg te nemen in de toegang tot huisvesting.
- Wonen Eerst biedt bewoners keuzevrijheid en variatie in de ondersteuning die zij ontvangen. Bewoners hebben invloed op de aard van de ondersteuning, het moment waarop deze wordt geboden, de frequentie ervan en de locatie.
- Er wordt zorgvuldig gekeken naar een goede match tussen begeleider en bewoner, zodat de ondersteuningsrelatie zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften en wensen van de bewoner. Waar mogelijk hebben bewoners inspraak in de keuze voor hun ondersteuner.

- De betrokken partijen zorgen voor continuïteit in de ondersteuning. Een vertrouwensband tussen ondersteuners en bewoners bevordert namelijk de kwaliteit en effectiviteit van de geboden hulp (Boesveldt & Palm, 2024a, 2024b).

Belangrijke principes voor dit onderdeel zijn 'waardigheid' en 'autonomie'. Waardigheid legt het verband tussen de noodzaak om extra in te zetten op de verwezenlijking van andere rechten – zoals bestaanszekerheid en toegang tot kwalitatief goede en passende zorg – om huisvesting te kunnen behouden. Autonomie is relevant voor de invulling van zorg en ondersteuning. Ook 'non-discriminatie' is belangrijk, omdat het de mensenrechtelijke basis is om extra aandacht te geven aan specifieke groepen mensen in kwetsbare situaties.

Rechtsbescherming

Wat betekent het?

Het NAD verwijst op een aantal plaatsen naar het belang van rechtsbescherming: het belang van onafhankelijke cliëntondersteuning, toegang tot sociaaljuridische ondersteuning en het recht op informatie. Ook het principe 'scheiden van wonen en zorg' draagt bij aan rechtsbescherming. Daarom vinden we het belangrijk om rechtsbescherming in dit Wonen Eerst-kader als principe aan te duiden en verder aan te vullen. Rechtsbescherming begint bij **kennis over rechten en plichten**. Dat geldt zowel voor mensen die dakloos zijn als voor degenen die hen ondersteunen of huisvesten. Er moet dus voldoende informatie zijn over rechten en plichten en deze moet toegankelijk en begrijpelijk zijn. In het algemeen dient **wetgeving en beleid** ook rechtsbescherming te bieden. Dit kan vragen om aanpassing van wetten, regels en beleid. Mensen moeten uiteindelijk die rechten ook **kunnen claimen**. Dat vraagt om een toegankelijk, laagdrempelig orgaan dat recht kan spreken. Dat kan een rechtbank zijn, maar in de praktijk is de drempel daarvoor erg hoog. Er moeten dus alternatieven zijn. Het is daarbij van belang dat rechters en andere rechtsprekende personen niet oordelen op basis van stigma's. Heel specifiek zien we dat toegang tot juridische ondersteuning gegarandeerd moet zijn in processen waar mensen tegenover de overheid of andere machtige spelers staan. Dat geldt zeker als het gaat om behoud van huisvesting en voorkomen van huisuitzetting.

Kernelementen op het niveau van wet- en regelgeving:

- Het recht op behoorlijke huisvesting is vastgelegd in formele wetgeving.
- Sociaal-economische status (of dakloosheid) is een discriminatiegrond in de Algemene Wet Gelijke Behandeling.
- Eenzijdig overheidshandelen valt ook onder de AWGB⁵.
- Er is een wettelijke verplichting om te zorgen voor fatsoenlijke herhuisvesting na een huisuitzetting.
- Juridische ondersteuning voor mensen die uit huis gezet dreigen te worden is wettelijk verplicht.

Kernelementen op het niveau van beleid

- Er is voldoende specialistische en onafhankelijke cliëntondersteuning en sociaaljuridische ondersteuning speciaal voor (dreigend) dakloze mensen.
- Gemeenten, verhuurders en andere organisaties werken samen om huisuitzettingen te allen tijde te voorkomen. Ze maken hierover bindende afspraken. Een effectief instrument biedt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, die schuldeisers verplicht een betalingsachterstand te melden aan de gemeente waar iemand woont (vroegsignalering). Huisuitzettingen wegens huurachterstand kunnen met een sluitende vroegsignaleringsaanpak vrijwel altijd worden voorkomen (Akkermans & Räkers, 2018).
- Er is een laagdrempelige instantie waar mensen terechtkunnen met individuele en collectieve klachten over de uitvoering van Wonen Eerst-beleid.
- Hulpverleners/loketmedewerkers hebben kennis en vaardigheden om in lijn met mensenrechten te handelen (mensenrechteneducatie).

Voor meer achtergrondinformatie over rechtsbescherming als principe van de mensenrechtenbenadering, zie '[verantwoording \(accountability\)](#)'. Onderdelen van het '[recht op behoorlijke huisvesting](#)', met name '[bescherming tegen huisuitzettingen](#)', gaan hier ook concreet op in.

⁵ Zie o.m. [Brief eenzijdig overheidshandelen | Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme](#)

Samenwerking

Wat betekent het?

Wonen Eerst vraagt om een fundamenteel andere manier van denken en doen. Voor een daadwerkelijk vernieuwende, grootschalige en effectieve Wonen Eerst-aanpak die is ingebed in een breder woon- en sociaal beleid, zullen het Rijk, gemeenten, woningcorporaties, zorg- en andere maatschappelijke organisaties veel nauwer moeten samenwerken. Uit meerdere internationale onderzoeken blijkt dat dit, naast het structureel vergroten van het woningaanbod, een belangrijke sleutel tot succes is (Juhila et al., 2022; Kaakinen, 2023; Pleace & Culhane, 2016). Cruciaal is ook de structurele inzet van ervaringsdeskundigen. Die loopt in feite ook als een rode draad door alle principes.

Kernelementen

- Bij alle betrokken partijen is er zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau kennis van Wonen Eerst en commitment en steun voor de Wonen Eerst-werkwijze.
- De betrokken partijen zijn bereid zo nodig flexibel om te gaan met procedures en protocollen van de eigen organisatie als dit het gezamenlijke belang dient.
- In de samenwerking tussen de betrokken partijen is er wederzijds begrip voor elkaars rollen, verantwoordelijkheden en belangen. Partijen stemmen hun inzet op elkaar af en werken vanuit eerlijkheid, transparantie en vertrouwen.
- Er vindt goede afstemming plaats tussen de betrokken partijen/zorgorganisatie(s), woningcorporatie(s) en gemeente(n) op zowel strategisch als uitvoerend niveau. Daarin bespreken zij hoe de samenwerking verloopt en wat er speelt in de praktijk, met aandacht voor zowel dingen die goed gaan als dingen die aandacht vragen. Er is een cultuur van leren, reflecteren en verbeteren.
- Wonen Eerst-initiatieven hebben goede afspraken met overige relevante ketenpartners, zoals gemeentelijke diensten (sociale dienst, veiligheid(shuis), sociale wijkteams, GGD), welzijnspartijen, ggz, verslavingszorg, jeugdzorg, huisartsen, thuiszorg, reclassering, juridische ondersteuners, belangenbehartigers en onafhankelijke clientondersteuners.
- Er is structurele inzet van ervaringsdeskundigen als onderdeel van de samenwerking.

Het mensenrechtenkader bakent de verantwoordelijkheid om mensenrechten te verwezenlijken duidelijk af. In beginsel dragen overheden deze verplichting, ongeacht of zij centraal of decentraal zijn ingericht. In de Nederlandse context besteedt de overheid bepaalde taken die gericht zijn op verwezenlijking van mensenrechten uit aan derden: huisvesting aan corporaties en zorg aan zorgaanbieders. Dat maakt ook hen tot plichtdraggers, maar voor de eindverantwoordelijkheid maakt dat weinig uit. Dit wordt verder uitgewerkt in het onderdeel 'verantwoording'.

Kwaliteitsbewaking

Wat betekent het?

Een duurzame ontwikkeling en toepassing van Wonen Eerst vereist continue aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering. Kwaliteitsbewaking is daarbij geen eenmalige toetsing, maar een doorlopend proces van reflectie, bijsturing en leren door de initiatiefnemers. Zowel binnen gemeenten en woningcorporaties, als ook bij zorgorganisaties, moeten medewerkers goed geschoold zijn, de leidende principes van Wonen Eerst begrijpen en toepassen, en openstaan voor feedback en verbetering. Om de kwaliteit te kunnen bewaken, is bovendien inzicht nodig in eventuele wijzigingen in de doelgroep van Wonen Eerst-beleid.

Kernelementen

- De teams die bewoners begeleiden hebben een basistraining Wonen Eerst gevolgd en houden hun deskundigheid op peil door periodieke scholing. Werken met ervaringsdeskundigen maakt deel uit van deze scholing.
- Medewerkers van gemeenten en woningcorporaties die betrokken zijn bij Wonen Eerst, zijn en blijven goed op de hoogte van de kernprincipes en werkwijze van Wonen Eerst.
- Bewaking van de toepassing van de Wonen Eerst-principes is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties.
- Stakeholders, waaronder de gemeente, monitoren de kwaliteit van het Wonen Eerst-initiatief doorlopend. Dit monitoringsysteem stelt medewerkers in staat de doelgroep te kennen en is mede vormgegeven door ervaringsdeskundigen.
- Medewerkers die betrokken zijn bij Wonen Eerst-beleid zijn en blijven op de hoogte van ontwikkelingen en veranderingen binnen de doelgroep volgens de brede ETHOS-definitie.

Door de principes van Wonen Eerst grondig te leren kennen, leren medewerkers wat de rechten zijn van mensen. Daarvan is meer te vinden bij het onderdeel 'verantwoording' onder de mensenrechtelijke principes. Over het belang van het leren samenwerken met mensen met ervaringskennis staat meer in het gedeelte over 'participatie en empowerment'.

Literatuur Wonen Eerst-Kader

Afscharian, D., Bruzelius, C., & Seeleib-Kaiser, M. (2024). Agency, institutions, and welfare chauvinism: Tracing the exclusion of European Union migrant citizens from social assistance in Germany. *Journal of European Social Policy*, 34(2), 203-219.

Anderson-Baron, J. T., & Collins, D. (2019). Take whatever you can get: Practicing Housing First in Alberta. *Housing Studies*, 34, 1286–1306.

Akkermans, C. & Räkers, M. (2018). *Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen 2018*. Amsterdam: Stichting Eropaf!

Baxter, A. J., Tweed, E. J., Katikireddi, S. V., & Thomson, H. (2019). Effects of Housing First approaches on health and well-being of adults who are homeless or at risk of homelessness: Systematic review and meta-analysis of randomized controlled trials. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 73(5), 379–387. <https://doi.org/10.1136/jech-2018-210981>

Berden, J., van Klaveren, S., & Shamsaddini, D. (2025). *Wonen met begeleiding in de wijk. Hoe wonen en zorg te scheiden*. Den Haag: Platform31.

Boesveldt, N. F., & Loomans, D. (2023a). Housing the homeless: Shifting sites of managing the poor in the Netherlands. *Urban Studies*, 61(7), 1393–1410. <https://doi.org/10.1177/00420980231208624>

Boesveldt, N. F., & Loomans, D. (2023b). Geen begeleiding, dan ook geen woning. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*. <https://www.socialevraagstukken.nl/geen-begeleiding-dan-ook-geen-woning/>

Colburn, G., & Aldern, C. P. (2022). *Homelessness is a housing problem: How structural factors explain U.S. patterns* (1st ed.). University of California Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2kx88m9>

Commissie Toekomst Beschermd Wonen. (2015). *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*. Den Haag: VNG.

Dakloosheid Voorbij, & SamenThuis2030. (2024). *Scheiden van wonen en zorg*. <https://dakloosheidvoorbij.nl/wp-content/uploads/2024/12/Scheiden-van-wonen-en-zorg-Dakloosheid-Voorbij-SamenThuis2030-2.pdf>

Everdingen, C. van, Peerenboom, P. B., van der Velden, K., & Delespaul, P. (2023). Vital needs of Dutch homeless service users: Responsiveness of local services in the light of health equity. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(3), 2546. <https://doi.org/10.3390/ijerph20032546>

Fitzpatrick, S., Mackie, P., & Wood, J. (2021). Advancing a five-level typology of homelessness prevention. *International Journal on Homelessness*, 1(1), 79–97.

<https://doi.org/10.5206/ijoh.2021.1.13341>

Giansanti, E., Lindberg, A., & Joormann, M. (2022). The status of homelessness: Access to housing for asylum-seeking migrants as an instrument of migration control in Italy and Sweden. *Critical Social Policy*, 42(4), 586–606.

Greenwood, R., & Manning, R. (2016). Mastery matters: Consumer choice, psychiatric symptoms and problematic substance use among adults with histories of homelessness. *Health & Social Care in the Community*, 25. <https://doi.org/10.1111/hsc.12405>

Gucht, J. van, Deleu, H., Cools, P., & Reaymaeckers, P. (2023). *KADANS Wonen: Balanceren tussen zorg, discipline en het versterken van inwoners*. Antwerpen: AP Hogeschool, Karel de Groote Hogeschool & Universiteit Antwerpen.

Harder, A. T., Zijlstra, E., & Beltman, D. (2023). *De noodzaak om schade te voorkomen bij jongeren van 18+ die de residentiële jeugdhulp moeten verlaten: Een interdisciplinaire wetenschappelijke onderbouwing*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Hedayati, N. (2024) Migrants' pathways into homelessness in Finland's Capital Region. Sininauhasäätö

Johnsen, S., & Teixeira, L. (2010). *Staircases, elevators and cycles of change: 'Housing First' and other housing models for homeless people with complex support needs*. York & Londen: The University of York & Crisis. <http://www.crisis.org.uk/publications-search.php?fullitem=273>

Juhila, K., Raitakari, S., & Ranta, J. (2022). Housing First: Combatting long-term homelessness in Finland. In C. de la Porte, G. B. Eydal, J. Kauko, D. Nohrstedt, P. 't Hart, & B. S. Tranøy (Eds.), *Successful public policy in the Nordic countries: Cases, lessons, challenges* (pp. 495–513).

Kaakinen, J. (2015). Learning from Finland: 'Housing First' as a foundation for ending homelessness. *European Journal of Homelessness*, 9(2), 205–215.

Kaakinen, J. (2023). *HOME. Report on the measures needed to end homelessness by 2027*. Helsinki: Ministry of the Environment / Y-Foundation.

Kang, S. (2021). The cumulative relationship between housing instability and mental health: Findings from the Panel Study of Income Dynamics. *Journal of Social Distress and Homelessness*, 31(2), 191–203. <https://doi.org/10.1080/10530789.2021.1925038>

Kuijpers, M., Schel, S., Scheepers, A., Smeekens, M., van Beek, G., & Wewerinke, D. (2025). *Iedereen telt mee! Resultaten derde ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in 57 gemeenten*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2022). *Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis*.

<https://www.eersteenthuis.nl/documenten/2023/10/10/nederlands-nationaal-actieplan-dakloosheid>

Nachtergaele, S., Reynaert, D. Gobeyn, H., De Stercke, N. & Roose, R. (2017) *Sociaal Werk en Mensenrechten*. Leuven: Acco.

Otto, M., & Boesveldt, N. (2024). *Rapportage cliëntperspectief op Living Lab Eerst een Thuis, Regio Utrecht (U16)*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Parsell, C., Kaakinen, J., Fitzpatrick, S., & Kuskoff, E. (2025). What does it take to end homelessness? Tweaking or transforming systems. *Housing Studies*.

<https://doi.org/10.1080/02673037.2025.2493360>

Planije, M., & Van Vugt, M. (2023). *Housing First. Onderzoek modelgetrouwheid en effecten*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Pleace, N., & Culhane, D. P. (2016). *Better than cure? Testing the case for enhancing prevention of single homelessness in England*. London: Crisis.

Quigley, J. M., Raphael, S., & Smolensky, E. (2001). Homeless in America, homeless in California. *The Review of Economics and Statistics*, 83(1), 37–51.

<https://doi.org/10.1162/003465301750160089>

Raad Volksgezondheid en Samenleving. (2020). *Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen*. Den Haag: RVS.

Räkers, M. (2025). Dakloosheid is een woonprobleem, geen zorgvraagstuk. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*. <https://www.socialevraagstukken.nl/dakloosheid-is-een-woonprobleem-geen-zorgvraagstuk/>

Räkers, M., Akkermans, C., & van Klaveren, S. (2024). *Wonen met begeleiding. Handreiking over toegepaste contractvormen*. Den Haag: Platform31 / Stichting Eropaf!.

Reynaert, D., Kemmeren, C., Knevel, J., Lichtenberg, M., Plovie, E. & Tirions, M. (2023) *Sociaal werk als mensenrechtenberoep*. Leuven: Acco

Sandell-Maury, V. (2025). The production of a differential and racialized access to social protection among precariously included migrants in Finland: examining the role of statutory social work. *Nordic Social Work Research*, 1–14.

Schel, S., van den Dries, L., & Wolf, J. (2022). What makes intentional unidirectional peer support for homeless people work? An explanatory analysis based on client's and peer workers receptions. *Qualitative Health Research*, 32(6), 929–941.

Schmidt, M., Boesveldt, N., & Jansen, A. (2023). Housing First as a system approach: What does this require from the Netherlands? *European Journal of Homelessness*, 17(2), 171–180.

Tsemberis, S. J. (2010). *Housing First: The Pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual*. Center City: Hazelden.

VNG. (2023). *Essay. Bestaanszekerheid als belofte. Naar een lokale agenda bestaanszekerheid*. Den Haag: VNG.

Volk, J. S., Aubry, T., Goering, P., Adair, C. E., Distasio, J., Jette, J., Nolin, D., Stergiopoulos, V., Streiner, D. L., & Tsemberis, S. (2016). Tenants with additional needs: When Housing First does not solve homelessness. *Journal of Mental Health*, (Abingdon, England), 25(2), 169–175.
<https://doi.org/10.3109/09638237.2015.1101416>

Wewerinke, D., Davelaar, M. Van Ewijk, D., Gruppen, A. (2024). *Dakloosheid beëindigen: Resultaten onderzoek naar Living Lab Eerst een Thuis in de regio Utrecht*. Utrecht: Hogeschool Utrecht

De onderlegger

De onderlegger bestaat uit drie delen. Allereerst bespreken we de onderliggende principes van de mensenrechtenbenadering. Per principe geven we een algemene uitleg, gevolgd door een toelichting op hoe de principes verwerkt zijn in het Wonen Eerst-kader. Hierbij leggen we vaak uit waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en geven we concrete voorbeelden.

In het tweede deel richten we ons specifiek op het recht op behoorlijke huisvesting en de bijbehorende verplichtingen en rechten.

Het derde deel biedt meer achtergrondinformatie over mensenrechten en de onderliggende concepten.



**“Thuis kan
ik kiezen
wat ik eet”**

De vijf principes van de mensenrechtenbenadering

De mensenrechtenbenadering gaat er in essentie van uit dat mensen dragers van rechten zijn en Staten verplichtingen hebben opdat die rechten worden beschermd, gerespecteerd en verwezenlijkt. Het wordt een benadering genoemd omdat het geen vast pakket maatregelen is, maar een manier van denken, kijken en handelen. De benadering biedt bijvoorbeeld sociaal werkers (zie box hieronder) een kader om situaties te beoordelen en keuzes te maken op basis van mensenrechtenprincipes zoals waardigheid, gelijkheid, participatie en non-discriminatie. Waar komen die principes vandaan? Er bestaan verschillende manieren om de principes van mensenrechten te formuleren. De Verenigde Naties, maar ook instellingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en gelijke behandeling, hebben elk hun eigen set van uitgangspunten ontwikkeld voor een mensenrechtenbenadering⁶. In feite komen de principes grotendeels overeen maar worden ze op een andere manier gecategoriseerd. Cruciaal is wel dat zowel het *proces* van beleidsvorming als het *resultaat* van het beleid in lijn zijn met mensenrechten. Alleen dan spreken we van een mensenrechtenbenadering.

Sociaal werk als mensenrechtenberoep

Sociaal werk wordt steeds vaker gedefinieerd als een mensenrechtenberoep. Sociaal werkers benaderen mensen niet als hulpbehoevenden, maar als houders van rechten. Deze verschuiving verlegt de focus van liefdadigheid naar rechtvaardigheid, en benadrukt dat het realiseren van sociale grondrechten zoals huisvesting, zorg, sociale zekerheid en participatie geen gunst is, maar een verantwoordelijkheid van de overheid.

In de praktijk betekent dit dat sociaal werkers niet alleen ondersteuning bieden, maar ook actief opkomen voor de rechten van mensen in kwetsbare posities. Ze signaleren structurele ongelijkheid, kaarten misstanden aan en pleiten voor beleidsverandering. Zo dragen zij bij aan sociale rechtvaardigheid, gelijke behandeling en het versterken van de positie van mensen die worden uitgesloten of gemarginaliseerd (Nachtergaele e.a. 2017; Reynaert e.a. 2023)

Het Wonen Eerst-kader baseert zich op de mensenrechtenbenadering ontwikkeld door het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens. In 2017 bracht het College haar jaarlijkse

⁶De Verenigde Naties heeft in 2003 een document geproduceerd waarin een gemeenschappelijk aantal principes zijn gedefinieerd waar een HRBA aan moet voldoen = common understanding. Een andere manier om de principes onder te verdelen is via PANEL van ENNHRI. Ook zien we de principes terug in het werk van de Special Rapporteur op Huisvesting en de richtlijnen voor de implementatie van het recht op huisvesting: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/guidelines-implementation-right-adequate-housing>

rapport uit over mensenrechten in Nederland.⁷ In het rapport stelt het College een mensenrechtenbenadering voor om armoede aan te pakken. Die benadering wordt gekenmerkt door vijf belangrijke principes. Die principes moeten gelden voor het resultaat van beleidsinspanningen om armoede terug te dringen maar ook voor de totstandkoming, de monitoring en de evaluatie van die beleidsinspanningen zelf. De principes die het College formuleert zijn: *waardigheid, gelijkheid en non-discriminatie, autonomie, participatie en verantwoording (accountability)*. Voor het Wonen Eerst-kader hebben we het vijfde principe aangevuld met *politieke verantwoording*, om het begrip “accountability” concreter en toepasbaarder te maken.

Waardigheid

In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) staat dat elk mens een ‘inherente waardigheid’ bezit, en dat alle ‘leden van de mensengemeenschap’ gelijke en onvervreembare rechten hebben. Die waardigheid vormt de basis van de mensenrechten: mensen hebben rechten, omdat ze mens zijn. Het verwezenlijken van mensenrechten heeft dan ook het ultieme doel om de waardigheid te beschermen en te bevorderen. Omgekeerd maakt het schenden van rechten – of het onvermogen om ze waar te maken – het moeilijker om in waardigheid te leven.

Hoe werkt waardigheid door in het Wonen Eerst-kader?

Een behoorlijk huis als basis voor een waardig leven

Dakloosheid tast de mogelijkheid aan om in waardigheid te leven. Zonder een stabiel en veilig thuis wordt het simpelweg erg moeilijk om een menswaardig bestaan op te bouwen. Bovendien weten we dat de oorzaken van dakloosheid vaak al gepaard gaan met schendingen van mensenrechten. En eenmaal dakloos, worden vrijwel alle andere rechten verder onder druk gezet of zelfs geschonden. Het ontbreken van een thuis heeft dus diepgaande gevolgen. Niet voor niets wordt een veilig en stabiel onderkomen steeds opnieuw erkend als een fundamentele voorwaarde voor een fatsoenlijk leven. Dakloosheid is dus niet alleen het gevolg van eerdere rechten-schendingen, maar leidt ook tot nieuwe schendingen, waardoor de kans op een waardig leven steeds verder afneemt. Het toont hoe sterk mensenrechten met elkaar verbonden zijn. Deze gedachte vormt de kern van het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD) en de verschuiving naar een Wonen Eerst-beleid. Het betekent dat we niet alleen focussen op het recht op behoorlijke huisvesting, maar ook op gerelateerde rechten zoals het recht op zorg, het recht op een behoorlijke levensstandaard en het recht op sociale zekerheid. Wonen Eerst staat dan ook niet gelijk aan ‘alleen maar een woning bieden’. Wat we wél benadrukken, is dat huisvesting de eerste essentiële stap is om andere rechten te kunnen realiseren en zo een leven in waardigheid mogelijk te maken. Oftewel: een behoorlijk huis is de basis voor een waardig leven.

⁷ Jaarlijkse Rapportage 2016.

Bijkomende normen en waarborgen om waardigheid te garanderen

Internationale mensenrechtenverdragen zetten een norm met legale verplichtingen voor overheden. De uitgangspunten van het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD) sluiten aan bij die verplichtingen. Het NAD is daarmee in feite een eerste beleidsmatige invulling van de plicht om dakloosheid te voorkomen en te bestrijden. Het Wonen Eerst-kader versterkt het NAD door duidelijke normen en waarborgen toe te voegen, zodat mensen daadwerkelijk de kans krijgen om een leven in waardigheid op te bouwen.

We vermijden stigmatiserende termen

We maken bewust geen onderscheid tussen 'rechthebbenden' en 'niet-rechthebbenden' in het Wonen Eerst-kader, omdat de term 'niet-rechthebbende' ontmenselijkend werkt. In het Wonen Eerst-kader sluiten we niemand uit, voor zover dat binnen de huidige kaders mogelijk is. Een belangrijke beperking blijft echter dat het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD) mensen zonder geldige verblijfsstatus – de zogenaamde "ongedocumenteerden" – uitsluit. Dit wringt met het uitgangspunt dat iedereen recht heeft op een waardig bestaan.

De manier waarop het recht op behoorlijke huisvesting wordt geïnterpreteerd, vormt een belangrijk ijkpunt voor het Wonen Eerst-kader. Tegelijkertijd biedt de formulering van mensenrechten vaak ruimte voor een eigen, contextgebonden invulling. Er bestaat geen vaste blauwdruk. Zo is het recht op behoorlijke huisvesting niet per definitie gebonden aan één specifieke beleidsoplossing, zoals een grote sociale huurvoorraad. Toch wordt zo'n voorraad wel algemeen erkend als een belangrijk middel om toegang tot passende en betaalbare huisvesting te waarborgen.

Gelijkheid en non-discriminatie

Gelijkheid en non-discriminatie zijn belangrijke fundamenten van het mensenrechtenkader. Het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie is dan ook gegarandeerd in artikel 1 van de Grondwet en in alle mensenrechtenverdragen. Dat blijkt uit de formulering van veel verdragsbepalingen: 'een ieder heeft het recht op...' of 'niemand zal worden onderworpen aan...'. Daarnaast zijn er heel wat bijzondere verdragen, zoals het Verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie, het Vrouwenverdrag en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Die verdragen zijn er dan weer op gericht om bestaande achterstanden en discriminatie aan te pakken en gelijkheid in de praktijk te realiseren.

Bestrijden van sociale ongelijkheid

De overheid is verplicht om structurele ongelijkheden actief tegen te gaan. Dat betekent dat groepen in een kwetsbare positie extra ondersteuning moeten krijgen om hun rechten daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Gerichte aandacht voor mensen in kwetsbare situaties:

Beleid en wetgeving moeten in de eerste plaats gericht zijn op mensen voor wie het het moeilijkst is om een waardig leven te realiseren. Om die groepen effectief te bereiken, is het

nodig om data te verzamelen die inzicht geven in wie zij zijn en wat zij nodig hebben. Binnen het principe van *participatie* is het bovendien essentieel dat deze mensen zelf gehoord worden. Alleen dan kunnen interventies maximaal effect hebben én kan worden voorkomen dat beleid onbedoeld negatieve gevolgen heeft voor juist die groepen die het meest gebaat zijn bij extra maatregelen

Gelijke toegang tot rechten

Discriminatie en stigmatisering zorgen ervoor dat mensen in bepaalde situaties niet op gelijke wijze toegang hebben tot hun rechten. Overheidsbeleid kan dit onbedoeld versterken, bijvoorbeeld door extra voorwaarden te stellen aan specifieke groepen. Neem de bijstandsuitkering: in de kern is dit een recht, maar de vele aanvullende eisen en de manier waarop aanvragers vaak worden benaderd, maken dat het eerder als een gunst wordt gezien. Mensen worden neergezet als 'potentiële fraudeurs' of als 'lui', wat het stigma versterkt. Dit vergroot de kans op discriminerende uitvoering en ondermijnt het recht waar mensen aanspraak op maken.

Hoe werken gelijkheid en non-discriminatie door in het Wonen Eerst-kader?

Dakloosheid en discriminatie: oorzaak en gevolg

Dakloosheid en discriminatie zijn nauw met elkaar verbonden: discriminatie is vaak zowel een oorzaak als een gevolg van dakloosheid. Daarom is het cruciaal om goed te begrijpen wie door dakloosheid wordt getroffen en op welke manier dat gebeurt. We weten bijvoorbeeld dat mensen in armoede een verhoogd risico lopen, maar ook dat mensen met een beperking of een niet-Westerse migratieachtergrond onevenredig vaak te maken hebben met armoede. Tegelijkertijd behoren zij tot de groepen die het meest worden uitgesloten op de woningmarkt, de arbeidsmarkt en in het onderwijs.

Een effectieve aanpak van dakloosheid moet er dan ook op gericht zijn om een deel van deze sociale ongelijkheden recht te zetten. Andersom moet het bestrijden van dakloosheid altijd worden gezien als onderdeel van een breder beleid dat structurele ongelijkheid aanpakt. Net als bij het eerste principe onderstreept dit de noodzaak om binnen het Wonen Eerst-kader verder te kijken dan alleen het gebrek aan huisvesting. Ook achterliggende uitsluitingsmechanismen moeten worden aangepakt

Sociale ongelijkheid als normatieve basis voor actie

Het tegengaan van sociale ongelijkheid vormt ook de normatieve onderbouwing voor de plicht om extra inspanningen te leveren in de aanpak van dakloosheid. Het betekent dat mensen die dakloos zijn niet alleen ondersteuning verdienen, maar daar ook recht op hebben, juist omdat zij zich in een structureel achtergestelde positie bevinden. Vanuit dat perspectief kun je dakloosheid zien als een situatie die urgentie vereist, bijvoorbeeld door mensen die dakloos zijn voorrang te geven bij het toewijzen van huisvesting.

Aandacht voor specifieke groepen in kwetsbare situaties

Een effectieve aanpak van dakloosheid moet oog hebben voor de diversiteit binnen de groep mensen die dakloos zijn. Een generieke, 'one size fits all'-aanpak doet alsof het om een homogene groep gaat met dezelfde problemen en belemmeringen. In de Nederlandse context is de aanpak van dakloosheid bijvoorbeeld lange tijd genderneutraal geweest, met slechts beperkte aandacht voor mensen met een beperking of een migratieachtergrond. Het gevolg is dat beleid zich vaak richt op een dominante representatie van 'de dakloze': de onverzorgde, oudere man met een verslaving en psychische problemen.

Het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD) breekt hier deels mee door de bredere ETHOS Light-definitie van dakloosheid te hanteren en specifieke groepen, zoals jongeren en arbeidsmigranten, expliciet te benoemen. Binnen dit Wonen Eerst-kader bouwen we daarop voort. Waar mogelijk formuleren we, op basis van internationale mensenrechtenverdragen, concrete acties en indicatoren voor specifieke groepen. Zo kijken we bijvoorbeeld naar de toegankelijkheid van huisvesting voor mensen met een fysieke of verstandelijke beperking, en benadrukken we het belang van veiligheid als onderdeel van behoorlijke huisvesting voor vrouwen, in het bijzonder voor vrouwen wier dakloosheid samenhangt met geweld in afhankelijkheidsrelaties.

We benadrukken in het Wonen Eerst-kader steeds dat er structureel aandacht moet zijn voor specifieke groepen binnen de aanpak van dakloosheid. Het erkennen van verschillen in ervaringen, barrières en behoeften is essentieel voor effectief en rechtvaardig beleid. Een belangrijke manier om ervoor te zorgen dat hier ook daadwerkelijk rekening mee wordt gehouden, is door participatie van deze groepen zelf zodat zij kunnen meedenken, meepraten en meebeslissen over de maatregelen die hen direct raken (zie hieronder)

Stigmatisering en uitsluiting op basis van dakloosheid

Mensen die dakloos zijn, worden vaak gestigmatiseerd en gediscrimineerd vanwege hun situatie. Die stigmatisering leidt tot allerlei drempels bij het realiseren van zelfs de meest basale rechten zoals het verkrijgen van een briefadres, toegang tot opvang of het aanvragen van een uitkering, wat essentieel is voor een behoorlijke levensstandaard. Ook de toegang tot huisvesting wordt bemoeilijkt puur vanwege het feit dat iemand dakloos is.

Het Wonen Eerst-kader benoemt dit expliciet en bevat meerdere indicatoren die dit willen doorbreken. Zo wordt bijvoorbeeld onvoorwaardelijke toegang tot huisvesting met een eigen huurcontract als norm gesteld. Ook zijn er indicatoren opgenomen die gericht zijn op participatie en het versterken van autonomie van dakloze mensen. Daarnaast is het belangrijk dat overheden actief werk maken van het schrappen van stigmatiserende wetgeving en beleid. Denk bijvoorbeeld aan het beboeten van mensen die buiten slapen of hun behoeften in de openbare ruimte moeten doen, handelingen waartoe zij simpelweg gedwongen worden door hun situatie.

Discriminatie op basis van sociaal-economische status

Meer in het algemeen is binnen het Wonen Eerst-kader ook aandacht voor de vraag of op rijksniveau sociaal-economische status erkend moet worden als discriminatiegrond. Het ontbreken daarvan belemmert nu de erkenning en aanpak van structurele uitsluiting die mensen in armoede en dakloosheid treft.

Autonomie

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat autonomie onderdeel uitmaakt van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM). Autonomie draait om de mogelijkheid voor mensen om keuzes te kunnen en te mogen maken en zo invulling te geven aan hun eigen leven. Autonomie staat onder druk voor alle mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, bijvoorbeeld door armoede of een lichamelijke of verstandelijke beperking. Met name bij mensen met een beperking en/of chronische ziekte heeft het toezichthoudend comité voor het Verdrag inzake de Rechten van Mensen met een Beperking veel werk verzet op autonomie, onder andere op het terrein van zelfstandig wonen (en participatie, zie hieronder).

Hoe werkt autonomie door in het Wonen Eerst-kader?

Autonomie en keuzevrijheid als recht, niet als beloning

Voor mensen die dakloos zijn en daarmee in een situatie van grote afhankelijkheid verkeren, zijn de keuzemogelijkheden vaak ernstig beperkt. Maar dat betekent niet dat zij automatisch genoeg moeten nemen met minder gunstige of opgelegde uitkomsten. Autonomie is een fundamenteel recht, net als andere mensenrechten. Het wordt niet verspeeld door eerdere keuzes of gedrag. Hoewel ondersteuning of diensten onder bepaalde voorwaarden aangeboden kunnen worden, moeten deze voorwaarden altijd gericht zijn op het versterken van mensen – niet op het beperken van toegang. Ze mogen geen onnodige drempels opwerpen die het gebruik van voorzieningen belemmeren. In de praktijk wordt autonomie echter vaak onterecht ingeperkt op basis van stigma's en vooroordelen, bijvoorbeeld het idee dat mensen die dakloos zijn 'niet in staat zouden zijn' om eigen keuzes te maken. Dat is niet alleen onjuist, maar ook in strijd met de mensenrechtenbenadering.

Van opvanglogica naar autonomie en keuzevrijheid

Lange tijd werd verondersteld dat mensen die dakloos zijn eerst opvang en intensieve zorg nodig hadden, voordat zij zelfstandig konden wonen. Zelfstandig wonen werd gezien als een einddoel, niet als een startpunt. Het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD) doorbreekt dit beeld en zet eigen regie centraal. Maar autonomie gaat verder dan alleen regie over het eigen traject. Echte autonomie betekent dat mensen keuzes moeten hebben en die ook daadwerkelijk kunnen maken. Dat geldt bijvoorbeeld voor het soort huisvesting waarin iemand wil wonen, maar ook voor de zorg en ondersteuning die iemand ontvangt. Mensen moeten niet alleen formeel het recht hebben om te kiezen, maar ook in staat worden gesteld

om die keuzes goed geïnformeerd en realistisch te maken. Dat vraagt om gerichte inspanningen en het wegnemen van belemmeringen. Binnen het Wonen Eerst-kader krijgt dit een duidelijke plek, via indicatoren die de beschikbaarheid van keuzes, de toegang ertoe én de ondersteuning bij het maken van keuzes zichtbaar maken.

Autonomie-versterkend werken

Het toezichthoudende comité op het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap benadrukt herhaaldelijk het belang van wonen en autonomie, juist omdat mensen met een beperking of chronische ziekte vaak te maken hebben met inperking van hun autonomie. Deze inzichten zijn ook relevant voor mensen die dakloos zijn, die zich vaak in vergelijkbare afhankelijke posities bevinden. Autonomie in wonen gaat verder dan alleen de vraag *waar* iemand woont. Het strekt zich ook uit tot *hoe* iemand woont: de manier van leven, het type woning (zoals regulier wonen, woonzorg of beschermd wonen), de inrichting daarvan, en de mate en vorm van ondersteuning. Binnen het Wonen Eerst-kader geven we hier expliciet aandacht aan. Bij elke keuze die gemaakt wordt, moet steeds opnieuw de vraag centraal staan: is dit autonomie-versterkend?

Autonomie is geen zelfredzaamheid

Autonomie wordt vaak verward met zelfredzaamheid, maar de twee betekenen niet hetzelfde. In theorie zou zelfredzaamheid kunnen verwijzen naar autonomie, maar in de praktijk wordt het begrip vooral gebruikt om mensen uit te sluiten van hulp en ondersteuning. Het richt zich op wat iemand *zelf* zou moeten kunnen, in plaats van op wat nodig is om iemands autonomie te *versterken*. Binnen het Wonen Eerst-kader maken we dit onderscheid expliciet: het doel is niet om mensen af te rekenen op wat ze (nog) niet kunnen, maar om hun mogelijkheden om keuzes te maken en regie te voeren juist te vergroten.

Participatie (en *empowerment*)

Mensen in kwetsbare situaties hebben het recht om te participeren in beslissingen en maatregelen die hen direct raken. Betekenisvolle participatie, dat wil zeggen: effectief, zinvol en met daadwerkelijke invloed, kan sociale uitsluiting en stigmatisering tegengaan. Wanneer participatie goed is ingericht, draagt het bij aan empowerment: mensen worden versterkt als rechthebbenden. Participatie is daarbij geen eenmalige uitnodiging maar een proces. Mensen moeten de kans krijgen om zich bewust te worden van hun rechten, zich hierover uit te spreken en zich hierin te verenigen met anderen. Alleen dan kan participatie een middel zijn om rechten daadwerkelijk op te eisen. Dit vraagt om gerichte inspanningen. Simpelweg een plek aan tafel geven is onvoldoende. Participatie van mensen in kwetsbare situaties vereist dat drempels worden weggenomen, informatie toegankelijk is en ondersteuning wordt geboden. Participatie kent bovendien verschillende niveaus, van informeren tot meebeslissen, maar mensenrechtelijk geldt als ondergrens dat participatie betekenisvol moet zijn en recht doet aan zeggenschap.

In het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (CRPD) is dit nadrukkelijk vastgelegd. Het principe “Nothing about us, without us” is hierin leidend, en wordt verder uitgewerkt in General Comment nr. 7, die onder andere ingaat op artikel 4 lid 3 en artikel 33 lid 3 van het CRPD. Ook kinderen hebben recht op participatie. Het Kinderrechtenverdrag, evenals het werk van de Kinderombudsman en lokale jeugdbudspersonen, benadrukken dat kinderen moeten kunnen participeren in alles wat hen betreft. Hun mening moet serieus worden genomen en daadwerkelijk invloed hebben op beslissingen – dat is hoe het belang van het kind inhoud krijgt. Een cruciale voorwaarde voor het realiseren van participatie is het recht op informatie. Zonder tijdige, duidelijke en toegankelijke informatie is volwaardige participatie niet mogelijk. Dit punt is ook van groot belang in het kader van verantwoording, en wordt op dat vlak verder uitgewerkt

Hoe werken participatie en empowerment door in het Wonen Eerst kader?

Participatie over de hele lijn

In het Wonen Eerst-kader wordt betekenisvolle participatie erkend als een essentieel onderdeel van zowel het beleidsproces als de uitvoering ervan. Dit betekent dat mensen met ervaringskennis betrokken moeten worden bij de ontwikkeling, monitoring en evaluatie van beleid rondom dakloosheid en huisvesting. Maar participatie gaat verder dan alleen het beleidsniveau: ook bij de uitvoering, zoals de toewijzing van woonplekken of de ontwikkeling van woonconcepten, moeten mensen met ervaring kunnen meepraten en invloed uitoefenen. Denk bijvoorbeeld aan participatie in bonden van woningzoekenden of bij het ontwerp van nieuwe woonconcepten. Zo krijgt betekenisvolle participatie vorm op verschillende niveaus – van beleid tot praktijk – en wordt de ervaringskennis van mensen daadwerkelijk benut.

Belangenbehartiging

Daarnaast is er in het Wonen Eerst-kader aandacht voor de ondersteuning van mensen met ervaringskennis, zoals onafhankelijke belangenbehartigers met een duidelijke achterban. Deze personen of organisaties kunnen een belangrijke rol spelen in het ondersteunen van participatieprocessen, maar ook als autonome stem namens een bredere groep mensen in een kwetsbare positie. Hun inbreng draagt bij aan het zichtbaar maken van collectieve ervaringen en het versterken van de positie van mensen die anders vaak ondervertegenwoordigd blijven in beleidsprocessen.

Pluriformiteit en representativiteit

In het kader van non-discriminatie is het belangrijk dat er oog is voor de pluriformiteit en representativiteit van de mensen die deelnemen aan participatieprocessen. Dat betekent dat niet steeds dezelfde stemmen gehoord worden, maar dat er ruimte is voor verschillende perspectieven en ervaringen. Voor een goede monitoring en evaluatie van beleid is de aanwezigheid van mensen met ervaringskennis cruciaal, bijvoorbeeld in bewonersraden, cliëntenraden en huurdersverenigingen. Het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD) onderstreept dit belang en wijdt een apart hoofdstuk aan de inzet van ervaringskennis, onder

andere in beleidsprocessen. Binnen het Wonen Eerst-kader sluiten we hierop aan. We gebruiken daarbij de uitwerking van 'Betekenisvolle Participatie' van SamenThuis2030 als leidraad, om ervoor te zorgen dat participatie niet alleen mogelijk is, maar ook daadwerkelijk impact heeft.

Participatie van kinderen

Tot slot is er binnen het Wonen Eerst-kader ook aandacht voor het recht op participatie van kinderen. Kinderen hebben, net als volwassenen, het recht om gehoord te worden in zaken die hen aangaan. Leidraden van de Kinderombudsman, gemeentelijke jeugdbudspersonen en organisaties zoals Defence for Children bieden hierin waardevolle handvatten. Een goed voorbeeld is de factsheet "*Participatie als Recht*", ontwikkeld door Defence for Children in samenwerking met Kinderpostzegels, die specifiek ingaat op het participatierecht van kinderen in de maatschappelijke opvang. Deze materialen helpen om de participatie van kinderen betekenisvol vorm te geven, op een manier die recht doet aan hun stem en hun belang.

Verantwoording (accountability)

Een laatste principe binnen de mensenrechtenbenadering wordt onder verschillende termen benoemd, maar komt in de kern neer op verantwoording (*accountability*). Dit principe kent twee belangrijke aspecten: juridische verantwoording – met name het recht op rechtsbescherming en toegang tot het recht – en politieke verantwoording.

Rechtsbescherming/toegang tot recht

Zonder mogelijkheden om rechten juridisch te claimen, dreigen mensenrechten een lege huls te worden. Het recht op toegang tot recht en rechtsbescherming zijn daarom fundamentele onderdelen van verantwoording. Dit principe kent meerdere elementen. In dit hoofdstuk verweven we de toelichting op elk van deze elementen met wat ze concreet betekenen voor de uitwerking van het Wonen Eerst-kader. Zo maken we zichtbaar hoe juridische verantwoording ook binnen dit kader vorm moet krijgen.

Bewustwording van rechten

Een eerste element van juridische verantwoording is bewustwording van rechten. Dat betekent dat er actief werk van moet worden gemaakt om mensen in kwetsbare situaties bewust te maken van hun rechten. Tegelijkertijd is het essentieel dat ook de professionals die met hen werken, zoals ambtenaren, hulpverleners en uitvoerders, goed weten welke rechten er gelden. Dit vraagt om mensenrechteneducatie op verschillende niveaus, en in het bijzonder binnen het sociaal werk. Voor het Wonen Eerst-kader betekent dit dat kennis van rechten een randvoorwaarde is voor een goede uitvoering. Iedereen die betrokken is bij de uitvoering van Wonen Eerst moet handelen in de geest van de mensenrechtenbenadering. Alleen dan kunnen rechten niet alleen erkend, maar ook gerealiseerd worden.

Recht op informatie

Een tweede essentieel element is het recht op informatie. Zonder toegang tot juiste en begrijpelijke informatie kunnen mensen geen kennis nemen van hun rechten, laat staan deze uitoefenen. Informatie moet daarom aan een aantal basisvoorwaarden voldoen: ze moet toegankelijk zijn voor iedereen, begrijpelijk, accuraat, tijdig en volledig. In lijn met het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD) betekent dit voor het Wonen Eerst-kader dat er expliciet wordt gekeken naar de beschikbaarheid van onafhankelijke cliëntondersteuning, de toegankelijkheid van voorzieningen waar informatie te vinden is, en de manier waarop die informatie wordt gedeeld. Het recht op informatie is van belang in alle onderdelen van Wonen Eerst, maar is vooral cruciaal op individueel niveau, bij de daadwerkelijke uitvoering in de praktijk.

Recht op een effectief en toegankelijk rechtsmiddel

Het recht op een effectief en toegankelijk rechtsmiddel is een belangrijk onderdeel van juridische verantwoording, en omvat meer dan alleen toegang tot de rechter. Dit recht kent een aantal voorwaarden: er moet duidelijke informatie zijn over de rechten, de procedure en de kosten; het rechtsmiddel moet laagdrempelig en betaalbaar zijn, waarbij de kosten van procedures en rechtsbijstand niet belemmerend mogen zijn; en eerlijke behandeling vereist dat bezwaarcommissies, rechters en andere betrokkenen zich bewust zijn van vooroordelen tegenover mensen in kwetsbare situaties.

Op dit moment ondervinden mensen in zeer kwetsbare posities veel obstakels om daadwerkelijk toegang tot het recht te krijgen. Naast het gebrek aan kennis over rechten en ondersteuning, zijn juridische procedures vaak moeilijk haalbaar vanwege hun specifieke omstandigheden, zoals afhankelijkheid van de overheid en instabiliteit. Daarnaast is er een tekort aan juridische hulp, zoals sociaal advocaten en sociaal juridische dienstverlening. Ook wordt de wet niet altijd rechtvaardig toegepast: rechters zijn zich vaak onvoldoende bewust van de situatie van dakloze mensen, en de wet zelf kent tekortkomingen, zoals het zelfredzaamheidscriterium, een beperkte invulling van het recht op huisvesting, en onvoldoende doorwerking van internationale verdragen rond sociale grondrechten. Het Wonen Eerst-kader formuleert doelen en ambities, zoals het ter discussie stellen van het zelfredzaamheidscriterium, het erkennen van urgentie voor iedereen die dakloos is, en het stimuleren van uitbreiding van discriminatiegronden in de wet om stigmatisering en discriminatie tegen te gaan. Daarnaast biedt het kader binnen het huidige systeem praktische handvatten om betere rechtsbescherming te waarborgen, bijvoorbeeld door het uitbreiden van sociaal-juridische ondersteuning en het opzetten van een nationaal mechanisme waar (collectieve) klachten over het niet naleven van het dakloosheidsbeleid kunnen worden ingediend.

Politieke verantwoording

Met politieke verantwoording bedoelen we dat beleid zó moet worden opgesteld en dat de processen van planning, monitoring en evaluatie zo ingericht moeten zijn, dat de overheid (het bestuur) ook echt ter verantwoording kan worden geroepen voor de uitvoering ervan. In Nederland is er in principe een systeem van checks and balances op zowel landelijk als lokaal niveau. Zo kunnen de Tweede Kamer en de gemeenteraad respectievelijk het kabinet en het college van burgemeester en wethouders ter verantwoording roepen. Daarnaast speelt het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol door toegang te hebben tot verschillende bestuurslagen, zodat zij hun taak van monitoring kunnen uitvoeren en informatie kunnen delen die verantwoording mogelijk maakt.

Voorwaarde is wel dat het beleid zo concreet en duidelijk geformuleerd is dat verantwoording ook daadwerkelijk effectief kan zijn. Hier gaat het vaak mis. Actieplannen en beleidsdocumenten zijn vaak vaag geformuleerd, missen heldere doelstellingen en bevatten zelden een concreet stappenplan met meetbare doelen en tijdlijnen. Hierdoor ontbreekt het vaak aan een goede monitoring: men weet simpelweg niet wat er gemonitord moet worden. Wat er wel gemonitord wordt, staat vaak los van het beleid zelf. Dit maakt het voor Kamer, gemeenteraad, het maatschappelijk middenveld en uiteindelijk burgers moeilijk om objectief vast te stellen of het beleid werkt. Daardoor wordt het ook lastig om politieke druk uit te oefenen voor een betere uitvoering.

Wat betekent dit voor het Wonen Eerst kader?

In het Wonen Eerst-kader benoemen we dat het essentieel is dat plannen concrete doelstellingen, meetbare targets en duidelijke tijdlijnen bevatten. We benoemen ook dat deze elementen systematisch gemonitord moeten worden.

Die monitoring hoort gebaseerd te zijn op mensenrechten. Dit betekent bijvoorbeeld dat data zoveel mogelijk wordt gedesaggregeerd, zodat mogelijke ongelijke behandeling en de impact daarvan op specifieke groepen inzichtelijk worden.

Daarnaast is het belangrijk dat er voldoende onafhankelijke belangenbehartigers zijn, zowel op nationaal als lokaal niveau, die als externe monitor of 'waakhond' kunnen optreden.

Samenhang tussen juridische en politieke verantwoording

Politieke en juridische verantwoording kunnen met elkaar verbonden worden zoals bijvoorbeeld bij juridische claims tegen de overheid over falend klimaatbeleid, waarbij kort gezegd het beleid en gebrekkige uitvoering aantoonbaar leiden tot schending van mensenrechten. Daar is in het domein van dakloosheid nu geen sprake van, omdat het beleid geen afdwingbare afspraken bevat en er geen autonoom recht op huisvesting bestaat. Op dit moment kan een dakloos persoon of belanghebbenden dus geen schending van het recht op huisvesting vanwege falend dakloosheidsbeleid claimen voor de rechter. Daarvoor is ook

meer nodig dan alleen duidelijker beleid met targets en doelstellingen in lijn met verplichtingen die voortvloeien uit het recht op huisvesting. Zelfs al zouden alle elementen voor betere rechtsbescherming worden geïmplementeerd, dan nog zou het recht op deze manier niet kunnen worden geclaimd. Hiervoor is feitelijk een grondwetswijziging nodig en/of een compleet verschillende interpretatie van het recht op huisvesting als afdwingbaar recht.



**“Je hoeft het
niet meer te
verdienen om
te wonen.”**

Het recht op behoorlijke huisvesting

In alle publicaties over het recht op behoorlijke huisvesting wordt direct gezegd dat behoorlijke huisvesting (of een thuis, *home*) meer is dan vier muren en een dak. Het moet een plek zijn van waaruit men een vreedzaam, veilig en waardig leven kan opbouwen en leiden. Om dat te kunnen doen moet een huis dus voldoen aan enkele criteria.

In essentie draait het recht op behoorlijke huisvesting om het recht op een thuis. Vraag aan een ieder wat een thuis betekent voor hen en je krijgt uiteenlopende antwoorden. Een greep uit de praktijk: een plek waar je jezelf kunt zijn, privacy, een gezin kunt hebben, met een fijne omgeving, een sleutel, een plek waar je alleen kunt zijn, een koelkast met alleen spullen van mezelf, waar ik warm en droog ben, waar ik voor mezelf kan koken wanneer ik dat wil etc...

In feite kunnen we deze antwoorden categoriseren onder drie clusters. Dit zijn de elementen van een thuis:

1. **Een fysiek element** waarbij het, bijvoorbeeld, draait om de kwaliteit van de huisvesting (bescherming tegen kou en warmte, of vocht, geen schimmel, voldoende ruimte) en de faciliteiten in het huis (koken, gas, water licht bijvoorbeeld).
2. **Een juridisch element** waarbij het, bijvoorbeeld, draait om de juridische bescherming die een thuis biedt zoals bescherming tegen een huisuitzetting, huisvredebreuk, garanties omtrent privacy, zelf gelijke behandeling of non-discriminatie;
3. **Een sociaal element** waarbij het draait om de mogelijkheden die er zijn een leven op te bouwen, bijvoorbeeld doordat er toegang is tot voorzieningen (eten, huisarts, sociale voorzieningen), werk, onderwijs, maar ook veiligheid en de mogelijkheid om een gezin te stichten en/of kinderen veilig te ontvangen of laten opgroeien.

Als er grote problemen zijn met alle drie de elementen spreken we over dakloosheid in de vorm van buitenslapen of slapen in een tent of auto. Mogelijk ook slapen in kelderboxen, garageboxen of iets dergelijks. Als er problemen zijn met de juridische en sociale elementen spreken we onder ETHOS Light ook over dakloosheid. Beide elementen zijn ook zeer nauw met elkaar verbonden. Zo is het dus mogelijk dat een plek fysiek prima in orde is, bijvoorbeeld een eenpersoonsplek in de opvang, een woning die illegaal wordt ondergehuurd, anti-kraak of zelfs een mooie vakantiewoning, maar is er geen sprake van een eigen of legaal contract waardoor je bijvoorbeeld zo uitgezet kan worden of mensen zo binnen kunnen wandelen. Vanuit die onzekerheid is het opbouwen van een leven ook heel moeilijk. In gevallen waarbij huisvesting weliswaar niet aan alle elementen voldoet, maar niet onder dakloosheid valt spreken we van onbehoorlijke of onveilige huisvesting. Te denken valt aan situaties van overbewoning (waarbij aan andere voorwaarden wel is voldaan) of onveiligheid vanwege de dreiging van geweld.

Al deze zeer herkenbare aspecten van thuis vinden we terug in het recht op behoorlijke huisvesting. Wel worden in het recht andere termen gebruikt dan degenen die doorgaans opkomen in een brainstorm met niet-juristen. In essentie wordt hetzelfde bedoeld. Dat is ook niet zo gek. Bij het formuleren van het recht op behoorlijke huisvesting is niet vanuit vage concepten gedacht, maar juist aan al die elementen die voor iedereen zo belangrijk zijn.

Waar staat het recht op behoorlijke huisvesting?

Het recht op behoorlijke huisvesting en wat dat betekent is terug te vinden in het *Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten*. Het staat enigszins verdekt in art. 11:

"De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren, daarbij het essentieel belang erkennende van vrijwillige internationale samenwerking."

Dit zegt natuurlijk nog niet zoveel over wat Staten dan moeten doen (verplichtingen) en waar mensen dan recht op hebben (rechten). Omdat dit zo'n fundamenteel recht is, want de basis waarvandaan een leven in waardigheid kan worden opgebouwd (omgekeerd: zonder thuis is het bijna onmogelijk een leven in waardigheid op te bouwen) kwam het toezichthoudend comité van IVESCR al snel met een verdere uitleg. Dit gebeurt in een zogenaamde *General Comment* (GC)⁸, in dit geval *General Comment 4*. Die geldt als de meest gezaghebbende uitleg van wat het recht op behoorlijke huisvesting is. In de loop van de tijd is GC4 verder aangevuld met jurisprudentie, specifieke verplichtingen voor specifieke groepen (bijvoorbeeld mensen met een beperking en kinderen), en kennis uit andere verdragen (bijvoorbeeld het *Europees Sociaal Handvest*).

We staan stil bij wat hierin staat over het recht op behoorlijke huisvesting. In *italics* leggen we kort uit hoe de elementen van het recht op huisvesting terugkomen in het Wonen Eerst-kader. Enkele termen zullen herkenbaar zijn van de opsomming van kernwoorden voor Thuis.

Hieronder de kernelementen uit GC4

⁸ Zie deel 3 voor de betekenis van deze termen

Vrijheden

Bescherming tegen huisuitzettingen (zie hieronder ook)

- *Scheiden wonen en zorg, contract op eigen naam;*
- *Recht op informatie;*
- *Toegang tot (sociaal-juridische) ondersteuning bij dreigende huisuitzetting;*
- *Verbod op dakloosheid vanwege huisuitzetting.*

Recht om gevrijwaard te zijn van arbitraire bemoeienis met het huis, privacy en familie

- *Eigen sleutel en iedereen heeft toestemming nodig om binnen te komen*
- *Keuzevrijheid in de inrichting van het huis*

Het recht op beweging en de vrijheid om eigen woonplek te kiezen.

De vrijheid om te kiezen staat centraal in het verdrag inzake de rechten van mensen met een beperking en is zeer sterk verbonden aan autonomie (zie hieronder rechtenbenadering). Voor mensen met een beperking wordt vaak een keuze gemaakt en zijn de keuzes beperkt vanwege specifieke woonvormen. Een basis is echter dat mensen zelfstandig moeten kunnen wonen en daarin de keuze hebben waar, met wie en hoe ze wonen. Dit gaat overigens verder dan uitsluitend de keuze van een plek (zie onder autonomie).

- *Keuzevrijheid in plek en woning. Er worden meerdere opties voorgelegd voor een woning en plek;*
- *Iemand kan eigen voorkeuren aangeven en daar wordt aan meegewerkt;*
- *Er is actieve ondersteuning bij het vinden van een woning;*
- *Vrij beschikbare woningen voor een specifieke doelgroep zijn divers.*

Aanspraken

Woonzekerheid

- *Eigen huurcontract.*
- *Bescherming tegen huisuitzettingen.*
- *Bescherming tegen bedreigingen en andere vormen intimidatie.*

Gelijke en non-discriminerende toegang tot huisvesting

- *Geen voorwaarden aan huisvesting die verbonden zijn aan groepskenmerken;*
- *Link met keuzevrijheid;*
- *Geen extra "regels" bovenop wat reguliere bewoners hebben;*

Participatie in besluitvorming op huisvesting op nationaal en gemeenschapsniveau.

- *Er zijn vormen voor participatie en daar wordt extra op gestuurd.*

Eisen van behoorlijkheid

Sommige punten spreken voor zich, waar nodig in italics verder gespecificeerd.

1. Woonzekerheid

Er moet zekerheid zijn omtrent bezit en een minimum niveau van bescherming tegen huisuitzetting en intimidatie of andere bedreigingen;

- *Eigen huurcontract liefst voor onbepaalde tijd;*
- *Bescherming tegen huisuitzettingen;*
- *Bescherming tegen bedreigingen en andere vormen van intimidatie.*

2. Beschikbaarheid van diensten, materialen, faciliteiten en infrastructuur

Er moet toegang zijn tot schoon drinkwater, sanitair, energie om te koken, verwarming, licht een plek voor eten...

- *Dit hoeft geen individuele toegang te zijn wanneer daar voor gekozen wordt;*
- *Bouwbesluit leidend in Nederland;*
- *Bescherming tegen afsluiting van GWL.*

3. Betaalbaarheid

De overheid moet aantoonbaar stappen nemen om ervoor te zorgen dat het percentage dat besteed wordt aan huisvesting van het inkomen passend is. Betaalbaarheid betekent dat er na betaling van woonkosten voldoende over is om andere rechten te kunnen realiseren. De overheid is verplicht subsidies te verstrekken aan mensen die in de problemen komen (lagere inkomens), regelmatig studies te doen om dit te monitoren. Mensen moeten dus ook beschermd worden tegen onredelijke huurverhogingen of überhaupt onredelijke huren.

- *Toegang tot ondersteuning huur/woonkosten;*

4. Bewoonbaarheid

Het moet fysieke veiligheid bieden, er moet voldoende ruimte zijn, het moet beschermen tegen kou, vocht, regen, warmte, wind en andere bedreigingen (waaronder gezondheid);

- *Besluit bouwwerken leefomgeving leidend*

5. Toegankelijkheid

Het moet toegankelijk zijn voor mensen uit gemarginaliseerde groepen, zoals mensen met fysieke en verstandelijke beperking;

- *Onderverdeling in menselijke, fysieke en structurele/systemische belemmeringen voor toegang;*
- *Er is huisvesting dat passend is bij de personen;*
- *Verstandelijke beperking: prikkelarm bv;*
- *Fysieke beperking: gelijkvloers bv.*
- *Ook de omgeving is toegankelijk;*
- *Vraagt om universal design/toegankelijkheid beleid conform CRPD in private en publieke ruimte.*

6. Locatie

Het moet toegang bieden tot diensten, zoals zorg, werk, kinderopvang, onderwijs en andere sociale diensten. Het mag niet op vervuild terrein staan of dichtbij vervuiling (bv te dicht bij een grote weg);

7. Cultureel adequaat

Huisvesting moet rekening houden met culturele identiteit (bv woonwagenbewoners).

8. Veiligheid

Vanuit het Vrouwenrechtenverdrag en het Verdrag van Istanboel kan hier een 8^{ste} eis aan toe worden gevoegd, namelijk veiligheid. Geweld tegen vrouwen komt voornamelijk voor binnenshuis. Een plek waar vrouwen continu in angst moeten leven voor geweld en waar hen geweld wordt aangedaan kan niet voldoen aan de eis van behoorlijke huisvesting (zie o.a. Ingrid Westendorp, The Right to Adequate Housing of Battered Women: The added value of the Istanbul Convention, 8 maart 2020).

Huisuitzettingen⁹

Er zijn enkele verplichtingen rondom huisuitzettingen. Nederland voldoet hier niet aan waardoor dit nog een route naar dakloosheid is. Ook zien we dat het voorkomen van huisuitzettingen en het nakomen van verplichtingen op dit terrein problematisch is wanneer het voormalig dakloze mensen betreft. Op hoofdlijnen dient gezegd te worden dat huisuitzettingen mensenrechtelijk niet verboden zijn. Wel moeten huisuitzettingen aan voorwaarden voldoen. De meest relevante voor ons zijn:

- In de wet geregeld.

⁹ (GC7 en mensen- en kinderrechtenkader NO en KOM)

- Alles moet worden gedaan om de huisuitzetting te voorkomen, waaronder "genuine consultation" met mensen die dreigen uit huis te worden gezet.
- Juridische bijstand.
- Een 'legal remedy'. Dat betekent dat er een mogelijkheid moet zijn om de huisuitzetting aan te vechten.

Een belangrijke stelregel is dat een huisuitzetting niet mag leiden tot dakloosheid of andere mensenrechtenschendingen. *Er rust een verplichting bij Staat, corporatie of zorgverlener om fatsoenlijke herhuisvesting te regelen.*

Op alle onderdelen schiet Nederland tekort, zoals het Rapport "*Wanneer de Overheid niet Thuis geeft*" van de Nationale Ombudsman en Kinderombudsman aantoonde. Zo is er huisuitzetting mogelijk zonder tussenkomst van de rechter, bijvoorbeeld vanwege intermediaire huur en toepassing van de Wet Damocles. Daarnaast is de mate waarin mensen (sociaal-juridisch) worden bijgestaan beperkt en wanneer het gebeurt is dit niet altijd gericht op het verdedigen van het belang van de bewoner. Juridische bijstand is niet gegarandeerd. Kinderen worden nauwelijks gehoord. Mede hierdoor zijn de meest ontbindingen van huurovereenkomsten bij verstek. Tenslotte raken mensen wel degelijk dakloos na een huisuitzetting. Alleen wordt niet gemonitord hoeveel mensen dit betreft en wie het zijn.

Wel zien we enige verbeteringen, bv door de meldplicht onder de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening, betere afweging van evenredigheid in Wet Damocles zaken, verplichte ambtelijke toets en een grotere rol voor het belang van het kind.

Specifieke verplichtingen op dakloosheid

Naast bovenstaande zijn er nog specifieke verplichtingen voor Staten op het gebied van dakloosheid. Deze vloeien voort uit zowel het internationale kader (IVESCR, GC 4 en uitwerking hiervan), als het Europese kader (art. 31 ESH). Deze zijn:

- Dakloosheid is de meest extreme schending van het recht op behoorlijke huisvesting. Daarom moet het voorkomen en bestrijden ervan een prioriteit zijn in een woonstrategie en woonbeleid;
- Het beleid gericht op het voorkomen en uitbannen van dakloosheid moet specifieke doelstellingen, een tijdspad en targets hebben, zodat voortgang kan worden gemonitord en (politieke) verantwoording kan worden afgelegd;
- Mensen die dakloos zijn of zijn geweest moeten betekenisvol kunnen participeren in maatregelen die hen treffen.
- Het recht op opvang is onvoorwaardelijk. Het is een tijdelijke humanitaire maatregel. Duurzame passende huisvesting is de duurzame oplossing.
- Ouder(s) en kinderen mogen nooit gescheiden worden enkel vanwege dakloosheid. Wanneer ouder(s) niet kan voorzien in een behoorlijke levensstandaard dan dient de overheid hierin te ondersteunen.

Wat zijn mensenrechten en waar komen ze vandaan?

Verdragen

Ieder mens heeft rechten, omdat ze mens is. De preambule van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) verwijst dan ook naar: *“gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap”*. Hoewel er een langdurig proces aan voorafging wordt de Tweede Wereldoorlog gezien als een belangrijk moment in de verdere proliferatie van mensenrechten. Na de Tweede Wereldoorlog is begonnen met het beschrijven wat die rechten zijn. Eerst in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM). Daarin staan rechten in staccato zinnen. In art. 25 zit bijvoorbeeld het recht op huisvesting.

De UVRM werd verder uitgebouwd met twee verdragen: het Internationale Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).¹⁰ Samen met de UVRM vormen zij de “International Bill of Human Rights”. Beide verdragen hebben een toezichthoudend comité. Deze ziet toe op de naleving van de rechten in de verdragen. Ook hebben deze beide verdragen optionele protocollen die voorzien in een individueel klachtrecht. Dat wil zeggen dat burgers een klacht mogen indienen over niet-naleving van een recht in een van de verdragen bij het relevante comité. Deze optionele protocollen moeten apart worden geratificeerd.

Naast deze verdragen zijn er verschillende internationale verdragen die gericht zijn op specifieke onderwerpen (Foltering, gedwongen verdwijningen, racisme en discriminatie, arbeidsmigranten) en groepen (vrouwen, mensen met een beperking, kinderen). Ook bij deze verdragen kunnen een of meerdere optionele protocollen zitten die voorzien in een individueel klachtrecht.

Wat staat er in de verdragen?

Mensenrechtelijke verdragen leggen **verplichtingen** op aan Staten en formuleert **rechten** voor burgers. Om gebonden te zijn aan deze verplichtingen moeten Staten vrijwillig accepteren dat ze die gaan naleven. Dat doen ze door een verdrag te ratificeren. Ook kunnen verdragen verplichtingen opleggen aan derden, zoals bedrijven.

Nederland heeft bijna alle verdragen geratificeerd. Alleen het verdrag dat gaat over arbeidsmigranten heeft Nederland niet geratificeerd. Nederland terughoudender in het erkennen van individueel klachtrecht. Zo heeft Nederland de optionele protocollen bij het

¹⁰ De UVRM is feitelijk een verklaring en geen verdrag. Het wordt dus bijvoorbeeld als zodanig niet geratificeerd, zoals verdragen. Verdragen zijn, mede hierdoor, bindende instrumenten. Een verklaring is dat niet. Echter, de UVRM mag dan wel een verklaring zijn, het is juridisch bindend geworden omdat het de status van gewoonterecht heeft gekregen.

Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten en het Vrouwenrechtenverdrag (CEDAW) geratificeerd, wordt die voor het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Mensen met een Beperking (CRPD) geratificeerd, maar heeft het expliciet aangegeven (herhaaldelijk) die van het IVESCR niet te ratificeren.

Wie bepaalt welke verplichtingen en rechten er zijn?

Toezichthoudende comités

De comités maken in hun monitoring van de naleving van de verdragen duidelijk welke verplichtingen Staten hebben en hoever die reiken. Daarnaast schrijven ze "general comments" op bepaalde rechten of thema's die relevant zijn voor een verdrag. Daarin wordt het recht verder uitgelegd. Zo is het recht op huisvesting besloten in art. 11 IVESCR:

"De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren, daarbij het essentieel belang erkennende van vrijwillige internationale samenwerking."

Het IVESCR kwam tot stand in 1966 en werd van kracht in 1976. Nederland ratificeerde het verdrag in 1978.¹¹ De tekst van art. 11 IVESCR zegt natuurlijk nog niet heel veel, maar om het belang van het recht op huisvesting te benadrukken heeft het Comité in 1991 met een 'General Comment' (GC 4) waarin uitgebreid stilgestaan wordt bij de betekenis van dit recht en de verplichtingen die het behelst. In 1997 volgde GC 7 waarbij ingegaan werd op het onderwerp "gedwongen huisuitzettingen". De rapportages en uitspraken in individuele zaken scherpen dit verder aan. Ook andere comités hebben zich uitgesproken over het recht op huisvesting, bv het CRPD over het recht op zelfstandig wonen van mensen met een beperking. Het CRPD heeft ook een belangrijke uitleg gegeven over het recht op participatie (een belangrijk component van het CRPD is *nothing about us, without us*). Het Kinderrechtenverdrag (CRC) doet dat voor kinderen en het belang van het kind.

Speciale procedures

Daarnaast zijn er in het mensenrechtensysteem ook speciale procedures die niet verbonden zijn aan een verdrag, maar aan het Mensenrechtencomité. Ze gaan dus over alle landen ongeacht ratificatie van een bepaald verdrag. Deze procedures kunnen landenspecifiek zijn (bv. over de situatie in de Palestijnse Gebieden) of thematisch (zoals, dus, de Speciale Rapporteur op het Recht op Behoorlijke Huisvesting). Zij ondernemen missies, schrijven jaarlijkse (thematische) rapportages en kunnen ook individuele klachten in behandeling nemen. Ook deze speciale procedures hebben dus een monitoringtaak en leggen daarin

¹¹ Het werd al in 1967 ondertekend.

verder uit hoe een bepaald recht moet worden geïnterpreteerd. De Speciale Rapporteur op het Recht op Behoorlijke Huisvesting heeft bijvoorbeeld in 2023 een bezoek gebracht aan Nederland en aan de hand daarvan geduid hoe het staat met het recht op huisvesting in Nederland.¹² In 2015 is een belangrijk thematisch rapport uitgekomen over dakloosheid en het recht op huisvesting.¹³

Regionale systeem

Naast het internationale systeem is er een regionaal systeem. De belangrijkste componenten daarvan voor het Wonen Eerst-kader zijn het Europees Sociaal Handvest en het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens. Het ESH heeft een toezichthoudend comité, het Europees Comité voor de Sociale Rechten dat toeziet op naleving van het verdrag en daartoe rapportages publiceert, maar ook collectieve klachten in ontvangst neemt en daar uitspraken over doet. In het ESH staan diverse relevante artikelen voor het Kader, waaronder art. 31:

"Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op huisvesting te waarborgen, verbinden de Partijen zich maatregelen te nemen die erop zijn gericht:

- 1. de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen;*
- 2. dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen;*
- 3. de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van een ieder die niet over voldoende middelen beschikt."*

In de verschillende rapportages en uitspraken is duidelijk gemaakt wat dit wel en niet betekent voor Staten en de rechten die mensen eraan kunnen ontlelen. Nederland is vaker onderwerp geweest van een collectieve klacht, met name over de opvang van dakloze mensen en mensen die ongedocumenteerd zijn.¹⁴

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens doet uitspraken op basis van het EVRM. In het EVRM staan een gelimiteerd aantal rechten, meestal meer burgerlijk en politieke rechten (vrijheid van meningsuiting, eerlijk proces, verbod van foltering bv). Er is geen specifiek recht op huisvesting, maar er worden wel veel huisvestingsgerelateerde zaken aangebracht, waaronder veel huisuitzettingzaken. Deze worden meestal ondergebracht onder art. 8, het

¹² A/HRC/55/53/Add.1, 28 februari 2024. <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5553add1-visit-netherlands-report-special-rapporteur-adequate-housing>

¹³ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/294/52/pdf/g1529452.pdf>

¹⁴ Zie bv: <https://housingrightswatch.org/jurisprudence/collective-complaint-feantsa-v-netherlands-862012> en https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkJmH2bYG/content/no-90-2013-conference-of-european-churches-cec-v-the-netherlands

recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven. Ook relevant zijn het recht op vrije vestiging en het recht op eigendom.

De Grondwet is ook een belangrijke bron voor mensenrechten in Nederland. Het eerste hoofdstuk somt een aantal belangrijke grondrechten op, waaronder het verbod op discriminatie en het recht op huisvesting. Het recht op huisvesting ligt besloten in art. 22 lid 2 en is beperkt tot een inspanningsverplichting van de Staat om te zorgen voor voldoende woongelegenheden. Die woongelegenheden moeten bovendien kwalitatief goed zijn. Het artikel is beperkt in reikwijdte, met name vanwege de context waarin het artikel is geschreven.¹⁵ Dat gezegd hebbende art. 93 en 94 van de Grondwet bepalen dat de Staat de verplichting heeft tot naleving van het internationaal recht. Daarmee werken de verdragen dus door in de nationale rechtsorde en zijn ze in principe van hogere orde dan het nationaal recht, inclusief de Grondwet. Daar gelden wel voorwaarden voor.

Zonder in teveel details te treden is het dus van belang dat Staten geratificeerde verdragen vertalen in beleid, wetgeving en andere maatregelen. Hoe ver ze hierin moeten gaan, wat ze wel en niet moeten doen wordt dus verder verduidelijkt in de uitleg van de verdragen.

Dit normatief kader vormt een belangrijke basis voor het Wonen Eerst-kader. (zie [alle mensenrechtenprincipes](#) en [uitwerking recht op huisvesting](#))

Type verplichtingen en rechten

Het hierboven geschetste normatieve kader schept dus verplichtingen voor Staten, die ze grotendeels vrijwillig aangaan middels ratificatie van verdragen. Het schept ook rechten voor burgers.

Er rusten drie soorten verplichtingen op de overheid (en, onder voorwaarden, private actoren).

- De **verplichting een recht te respecteren**: dit betekent dat het zelf een recht niet moet schenden. Dit betekent overigens niet alleen dat de overheid zich van bepaalde zaken moet weerhouden, maar ook dat het inspanningen moet leveren om ervoor te zorgen dat actoren die namens de Staat handelen weten wat rechten zijn en hoe ze wel of niet moeten handelen;
- De **verplichting rechten te beschermen**: dit betekent dat de Staat alles moet doen om ervoor te zorgen dat derde partijen rechten niet schenden. Wetgeving, beleid, maar ook maatregelen gericht op uitvoering zijn hierin belangrijk bijvoorbeeld.
- De **verplichting een recht te verwezenlijken**: dit is het beleid, wetgeving, programma's, projecten etc. gericht op het gaandeweg, maar zeker, realiseren van

¹⁵ Vols, Het recht op huisvesting en de Nederlandse Grondwet, NTM 2022/11

een recht. Zo is bv. het **recht op huisvesting niet direct te realiseren voor iedereen** (elementen ervan wel overigens).

Staten hebben verplichtingen en burgers hebben daarentegen rechten. Om ervoor te zorgen dat die rechten ertoe doen moet de burger in staat zijn drie dingen te kunnen doen, deze zorgen ook weer voor verplichtingen van Staten:

- **Rechten kennen:** om iets met rechten te kunnen doen, moet je je rechten kennen. Dit vraagt inspanningen van de overheid. Op individueel niveau kan dit bijvoorbeeld betekenen dat informatie over rechten bij toegang tot ondersteuning (bv. opvang) wordt gegeven in een begrijpelijke taal. Het houdt op meer institutioneel niveau in dat er mensenrechteneducatie is op school, maar ook in beroepsopleidingen bv. Daarmee kunnen sociaal werkers of loketmedewerkers ook informatie geven over rechten en daar zelf naar handelen;
- **Rechten claimen:** dit vraagt verschillende inspanningen. Zo moet er bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting en vereniging worden gegarandeerd zodat mensen zich kunnen mobiliseren en zich mogen uitspreken. Er moeten mogelijkheden zijn om in besluitvormingsprocessen deel te nemen en gehoord te worden. Juridische claims moeten mogelijk zijn door bv de aanwezigheid van (laagdrempelige) mechanismen om een schending van een recht neer te kunnen leggen;
- **Rechten realiseren:** dit is uiteindelijk het doel, mensen moeten in staat worden gesteld hun rechten te kunnen realiseren. De bovenstaande inspanningen moeten hiertoe leiden.

In het Wonen Eerst Kader zullen we veel van deze aspecten belichten. Daarbij aangetekend dat het NAD in haar uitgangspunten en acties **met name op het punt van rechten voor burgers** nog relatief beperkt is. (zie mensenrechtenprincipe: [rechtsbescherming politieke verantwoording](#))

Ondeelbaarheid van mensenrechten

Mensenrechten zijn ondeelbaar. Er bestaat al lang, zeker ook in Nederland, **een kunstmatige tweedeling** in rechten. Aan de ene kant de burgerlijke en politieke rechten die worden gezien als klassieke grondrechten die duidelijk zijn en duidelijke verplichtingen in zich hebben (met name verplichtingen om zich ergens van te onthouden, bv: verbod op foltering). Daartegenover staan dan economische en sociale rechten die zouden minder duidelijk zijn, vooral aspiraties bevatten. De tweedeling is kunstmatig (zie ook hieronder). **Alle rechten zijn noodzakelijk voor een leven in waardigheid.** Waardigheid is de bron en het ultieme doel van mensenrechten. Bovendien kent bijvoorbeeld het sociale grondrecht, het recht op

huisvesting, ook onderdelen die burgerlijk en politiek van aard zijn, zoals de bescherming van privacy en het verbod zomaar bij iemand binnen te komen.

In het Wonen Eerst-kader zoomen we grotendeels in op het recht op [behoorlijke huisvesting](#). Dit recht is een sociaal mensenrecht. Het internationaal en regionaal normatief kader toont aan dat verplichtingen wel degelijk duidelijk zijn en het niet uitsluitend om vage doelen gaat. De erkenning in het NAD dat wonen een mensenrecht is en dit het eerste leidende principe is van het NAD sterkt ons in het idee dat het recht op huisvesting wordt erkend en leidend is in de Wonen Eerst aanpak. ([zie mensenrechtenprincipe waardigheid](#))

Onderlinge afhankelijkheid

De tweedeling is ook kunstmatig, want de rechten zijn onderling afhankelijk van elkaar. Zo is de vrijheid van meningsuiting inherent verbonden aan het recht op onderwijs. Dakloosheid is ook een dankbaar onderwerp om de onderlinge ondeelbaarheid te tonen. Zo leidt het niet hebben van een thuis (schending van het recht op huisvesting) onherroepelijk tot serieuze problemen met het kunnen realiseren van andere rechten, zoals het recht om te mogen deelnemen aan verkiezingen.

In het Wonen Eerst-kader gaan we hier verder op in wanneer we de context scheppen waarin Wonen Eerst zou moeten worden uitgevoerd. Oorzaken en gevolgen van dakloosheid zullen daarbij aan bod moeten komen. Daarnaast gaat het kader om Wonen Eerst, **maar niet alleen over wonen**. We weten dat het behoud van een woning en daar een waardig leven te kunnen leiden voor een deel van de dakloze mensen samenhangt met andere rechten, zoals toegang tot kwalitatief hoogstaande zorg, het recht op een behoorlijke levensstandaard en het recht op sociale zekerheid. (onderdeel van mensenrechtenprincipe [waardigheid](#). Wordt verwerkt in [randvoorwaarden Wonen Eerst-kader](#))

Onvervreembare rechten

Mensen hebben rechten, omdat ze mens zijn. Deze rechten kunnen niet worden ontnomen, behalve in hele specifieke situaties en in een eerlijk proces. Zo kan een persoon worden vastgezet wanneer deze schuldig is bevonden in een rechtbank.

De meeste mensenrechten zijn niet absoluut. Ze kunnen, mits zeer goed onderbouwd, worden beperkt. Een algemene regel is **dat publieke gezondheid, openbare orde en veiligheid** redenen kunnen zijn om een recht te beperken. Dit zijn nogal vage termen, dus een Staat moet zeer goed kunnen onderbouwen dat er een legitieme reden is om een recht te beperken, dat het beperken van het recht ook **bijdraagt** aan die legitieme reden

(effectiviteit), dat er **geen minder verregaande** maatregelen mogelijk zijn (subsidiariteit) en dat de effecten van de beperking **proportioneel** zijn (proportionaliteit of evenredigheid).

Aan de andere kant, een persoon kan niet rechteloos worden gemaakt.

In het Wonen Eerst-kader houden we hier rekening mee op verschillende manieren:

- In terminologie: we gebruiken de term “niet rechthebbenden” nooit. Dit is vanuit mensenrechtenperspectief een ontmenselijkende term;
- We bouwen een inclusief kader waarbij recht wordt gedaan aan het feit dat alle mensen rechten hebben. We hebben daarbij wel oog voor de specifieke situatie van bepaalde groepen, waaronder mensen die ongedocumenteerd zijn, arbeidsmigranten en mensen met een asielstatus. Leidend daarbij zijn mensenrechten. **Daarbij aangetekend dat het NAD expliciet ongedocumenteerde mensen uitsluit en de positie van EU arbeidsmigranten beperkt uitwerkt;**
- We houden rekening met bepaalde legitieme beperkingen van rechten. Daarbij houden we ook rekening met het algemene verbod op ongelijke behandeling en discriminatie.

Progressieve realisatie

Een laatste belangrijk element van mensenrechten is de verplichting van **progressieve realisatie**. Dat betekent dat je rechten niet altijd direct kunt realiseren, maar dat je wel moet kunnen aantonen (en dus inspanningen moet verrichten) dat je het recht steeds beter verwezenlijkt (en respecteert en beschermt). Dit is bijvoorbeeld waarom er in het kader van het recht op huisvesting een verplichting rust op de Staat om met een concrete strategie te komen om het recht te verwezenlijken, met een concreet tijdspad, concrete doelstellingen en verantwoording. Een indicator van progressieve realisatie is ook hoeveel middelen er beschikbaar zijn. Er zijn nauwelijks uitzonderingen op progressieve realisatie. Zo mag een economische crisis geen excuus zijn om het recht niet progressief te realiseren. Oftewel, er mag niet bezuinigd worden op het verwezenlijken van een recht voor de mensen in de meest kwetsbare situatie. Alleen een natuurramp en oorlog kunnen redenen zijn om het recht tijdelijk niet te kunnen verwezenlijken.

Dit is belangrijk voor het Wonen Eerst-kader. We weten dat veel elementen van de Wonen Eerst aanpak dus **niet direct kunnen worden gerealiseerd**. Het vraagt stappen die aantoonbaar **moeten leiden tot het** verwezenlijken van het recht op huisvesting. Niet alleen rust er dus een verplichting op de overheid om duidelijk te maken welke stappen dat zijn en wat de daarbij behorende targets zijn, maar het betekent dat het uiteindelijke resultaat van Wonen Eerst niet alleen gestoeld moet zijn op mensenrechten, maar ook **het proces er naartoe**. ([basis van de mensenrechtenbenadering](#), zien we concreet ook terug in [mensenrechtenprincipe politieke verantwoording](#))

