

Zwolse Actieagenda Dak- & Thuisloosheid 2026–2027

Van opvang naar thuis – Focus & richting

Deze actieagenda laat zien waar Zwolle de komende 2 jaar op inzet om dakloosheid te voorkomen, doorstroming te versnellen en de druk op de opvang te verlagen



Zwolle



1. Aanleiding & Opgave

Aanleiding

De druk op opvangvoorzieningen is groot en de doorstroom naar zelfstandig wonen blijft achter. Dit leidt tot toenemende druk op de opvang, onvoldoende passende oplossingen en een langere verblijfsduur in tijdelijke voorzieningen, maar bovenal veel impact en ontwrichting in het leven van mensen.

In Zwolle zijn 706 dak- en thuisloze inwoners geteld in 2025. Dat is 1 op de 181 inwoners, van wie velen in 'verborgen' thuisloosheid verkeren (bijv. verblijf in tijdelijke woonvormen of bij netwerk; (ETHOS 2025). Landelijk en in Zwolle zien we een groei van dakloosheid onder jongeren, gezinnen met kinderen en economisch dakloze mensen.

De Wet Versterking regie volkshuisvesting geeft gemeenten een wettelijke taak om te voorzien in huisvesting voor urgente doelgroepen, waaronder mensen die uitstromen uit opvang, jeugdzorg en beschermd wonen. Dit onderstreept de noodzaak om te versnellen op passende woonoplossingen.

Opgave

De groei van dak- en thuisloosheid onder jongeren en economisch dakloze inwoners, gecombineerd met de druk op de opvang en het tekort aan passende woonplekken, vormt de basis voor de drie prioriteiten in deze actieagenda.

Zwolle zet hiermee in op een brede en preventieve aanpak van dak- en thuisloosheid door instroom te beperken, de doorstroom naar wonen te versnellen en duurzame woonoplossingen met ondersteuning te realiseren.

Deze inzet geeft, vanuit dit actieplan, uitvoering aan het Nationaal Actieplan Dakloosheid, het regionaal programmaplan *Van Opvang naar Thuis* en het door de raad aangenomen amendement voor versnelling van acties in Zwolle om dakloosheid terug te dringen.



PREVENTIE



WONEN
EERST



PASSENDE
OPVANG
DICHTBIJ



PASSENDE
ONDERSTEUNING

2. Waar knelt het?

Voor de inwoner en de stad:

- Overvolle opvang vol en lange verblijfsduur
- Diversiteit aan doelgroepen vraagt om maatwerk en focus
- Doorstroom stukt door tekort aan passende woonplekken
- Gebrek aan perspectief → verergering van de situatie

Maar ook:

- Veel initiatieven zijn tijdelijk → geen structurele borging
- Kleinschalige oplossingen → grotere opgave
- Toenemende druk op kosten en capaciteit

3. Wat doen we al?

Zwolle vervult als centrumgemeente een regionale functie met opvang- en crisisvoorzieningen. In Zwolle lopen daarnaast al diverse effectieve projecten, ontwikkeld in samenwerking met maatschappelijke partners gericht op dak- en thuisloze personen. In die zin lopen we in de regio relatief voorop.

Gerealiseerd in Zwolle in de afgelopen twee jaar;

- Specifieke en outreachende aanpakken voor jongeren (op het gebied van ondersteuning, opvang en wonen)
- Oplossingen voor economisch dakloze mensen, zoals logeer- en kamerconcepten
- Implementatie methodiek Housing First (met extra aandacht voor jongeren)
- Realisatie van plekken onvoorwaardelijk wonen en regionale verkenning uitbreiding
- Inzet op preventie en vroegsignalering om instroom te beperken

Uitbreiding en verbreding van deze aanpak is wenselijk en wordt uitgewerkt in deze Zwolse actieagenda in samenwerking met partners in de stad en de regio.

4. Waar willen we naartoe?

Richting

Zwolle werkt in dit actieplan toe naar een situatie met minder druk op de opvang, doordat meer inwoners direct of sneller doorstromen naar passende woonplekken en ondersteuning beter op elkaar aansluit.

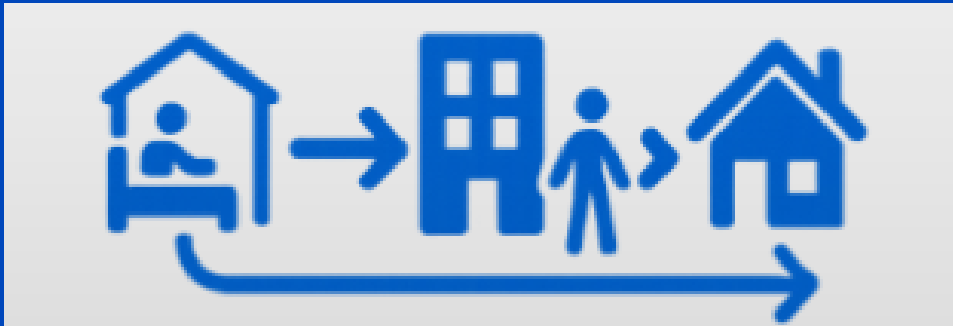
We bouwen hiervoor voort op bestaande effectieve aanpakken zoals doorstroomwoningen, hospita wonen en preventieve woonvormen, door deze beter te benutten en structureel te borgen.

We doen dit door succesvolle werkwijzen vast te leggen in afspraken met partners, deze te monitoren, gericht op te schalen en waar nodig structureel te borgen met passende financiering in plaats van incidentele middelen.

Doelgroepen

We maken in de aanpak onderscheid in:

- inwoners met een zorg- en ondersteuningsbehoefte, waarbij wonen en begeleiding gecombineerd worden;
- inwoners die grotendeels zelfredzaam zijn (economisch dakloos) en primair behoefte hebben aan een woonplek, met beperkte ondersteuning.



Zwolle

Top 3 focus 2026-2027

De focus is bepaald in samenwerking met zorg- en opvangaanbieders, woningcorporaties en maatschappelijke partners en ligt op:

- 1 Verkennen van het principe Wonen Eerst**
- 2 Uitbreiden en borgen van effectieve woonzorgprojecten**
- 3 Preventieve woonvormen voor jongeren**

Wat levert deze actieagenda op?

- Uitbreiding van doorstroomwoningen van 4 naar maximaal 12 plekken
- Nieuwe én beter benutte woonoplossingen voor jongeren
- Kortere verblijfsduur in opvangvoorzieningen
- Uitbreiding van bestaande woonconcepten zoals Onder de Pannen
- Besluitvorming over toepassing van Wonen Eerst in Zwolle.

We kiezen voor een gefaseerde aanpak:

- **korte termijn:** focus op doorstroom, uitstroom en het verlichten van de opvangdruk;
- **middellange termijn:** verdere uitbouw van preventie en vroeg signalering om instroom te beperken en dakloosheid te voorkomen

Als centrumgemeente vervult Zwolle een regionale rol, waarbij zij regiogemeenten aanjaagt en faciliteert om ook in te zetten op lokale oplossingen en zo de druk op de opvang en de stad Zwolle te verminderen.

Thema 1: Haalbaarheidsonderzoek Wonen Eerst

Om dak- en thuisloze inwoners sneller perspectief op wonen te bieden, zijn naast reguliere huisvesting ook alternatieve woonvormen en tussenvormen nodig. Dit vraagt om nauwe samenwerking tussen gemeente, woningcorporaties en zorgaanbieders én de betrokken inwoners zelf. Met Wonen Eerst verkennen we een aanpak waarbij huisvesting zoveel mogelijk het vertrekpunt vormt voor herstel en participatie. Daarmee verschuift de focus van eerst opvang en begeleiding naar eerst wonen, passend binnen de beweging naar Beschermd Thuis.

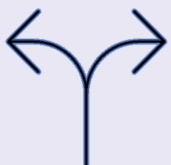


Doel en focus

- We verkennen of en hoe het principe Wonen Eerst in Zwolle kan worden toegepast.
- We bepalen voor welke doelgroepen dit kansrijk is, met specifieke aandacht voor jongeren en economisch dakloze inwoners.
- We onderzoeken de randvoorwaarden, zoals woningbeschikbaarheid, impact op wijken, beschikbaarheid van begeleiding en benodigde samenwerking tussen gemeente, corporaties en aanbieders.
- We verkennen of bestaande maatregelen, zoals verruimde kansen binnen woningtoewijzing voor zelfredzame dakloze inwoners, kunnen worden voortgezet.

Afwegingen en richting

- De verkenning vindt plaats binnen een woningmarkt met grote schaarste.
- We wegen de belangen van andere aandachtsgroepen en woningzoekenden mee.
- We sluiten aan bij de uitwerking van de Wet versterking regie volkshuisvesting, de urgentieregeling en het Omgevingsprogramma Volkshuisvesting.
- De toepassing van Wonen Eerst vraagt een zorgvuldige afweging tussen maatschappelijke meerwaarde, uitvoerbaarheid en beschikbaarheid van woningen.
- We verkennen in samenwerking met team Wonen hoe woondeelconcepten en vormen van kamergewijze verhuur kunnen bijdragen aan het vergroten van woonmogelijkheden voor dak- en thuisloze inwoners. Daarbij onderzoeken we juridische, planologische en volkshuisvestelijke kansen en knelpunten.



Resultaat 2026-2027

- Uitvoering van een haalbaarheidsonderzoek Wonen Eerst.
- Inzicht in doelgroepen, randvoorwaarden en uitvoeringsscenario's.
- Bestuurlijk besluit over de inzet van Wonen Eerst in Zwolle.

Praktijkvoorbeeld: versnelde uitstroom uit opvang

Begin 2026 hebben de Zwolse woningcorporaties een eenmalige actie uitgevoerd waarbij 30 zelfredzame dak- en thuisloze inwoners uit Zwolle die in opvang verbleven een puntenophoging kregen binnen het woningtoewijzingssysteem. Hierdoor konden inwoners veel sneller dan eerst rechtstreeks uit de Herberg en crisisopvang doorstromen naar een zelfstandige woning. Deze maatregel droeg enorm bij aan verlichting van de druk op de opvang en biedt belangrijke inzichten voor de verdere verkenning van Wonen Eerst.

Resultaat: 25 inwoners verhuisden al naar een zelfstandige woning (peildatum: eind augustus).

Verskil Wonen Eerst met Housing First

Zwolle past Housing First al toe voor volwassenen en jongeren via de quotumregeling. Dat is voor een specifieke groep herhaaldelijk dakloze personen met achterliggende problematiek. Door woningmarktschaarste is uitbreiding realisatie bovendien beperkt.

De verkenning Wonen Eerst richt zich op de bredere doelgroep, zoals economisch dakloze inwoners en jongeren die vooral behoefte hebben aan huisvesting en beperkte ondersteuning. En heeft daarom een belangrijke preventieve werking.

Thema 2: Uitbreiden woon(zorg) projecten

Zwolle bouwt voort op bestaande woonconcepten die aantoonbaar bijdragen aan uitstroom uit opvang en het voorkomen van dakloosheid. Door succesvolle initiatieven uit te breiden en structureel te borgen vergroten we het aantal passende woonplekken en verminderen we de druk op de opvang.

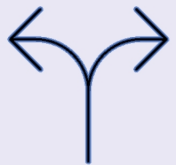


Doel en focus

- Uitbreiden en borgen van bewezen effectieve woonconcepten
- Versterken van doorstroom vanuit opvang naar wonen
- Benutten van corporatiewoningen en vastgoed van zorgpartijen
- Focus op inwoners die (eventueel met beperkte ondersteuning) zelfstandig kunnen wonen

Afwegingen en richting

- Samenwerking met corporaties en aanbieders is randvoorwaardelijk
- Initiatieven moeten uitvoerbaar zijn binnen de beschikbare woningvoorraad
- Zwolle kiest vooralsnog niet voor uitbreiding van Skaeve Huse. Vanuit de regionale verantwoordelijkheid stimuleren we vergelijkbare initiatieven in omliggende gemeenten
- We onderzoeken nieuwe en onorthodoxe woonoplossingen die bijdragen aan het terugdringen van dakloosheid



Resultaat 2026-2027

- Uitbreiding doorstroomwoningen van 4 naar maximaal 12 plekken.
- Uitbreiding van project Onder de Pannen: van 10 naar 15 matches
- Verkenning uitbreiden project Vriendenhuis
- Verkenning aanvullende concepten zoals Room for Change
- Inzicht in kansen, knelpunten en randvoorwaarden rond woondeelconcepten, friendscontracten en kamergewijze verhuur, in samenhang met lopende ontwikkelingen binnen het woonbeleid.
- Evaluatie van de doorstroomwoningen en, bij positieve resultaten, voorbereiding van een voorstel voor structurele voortzetting.



Praktijkvoorbeeld: Doorstroomwoning Zwolle

Zwolle beschikt momenteel over één doorstroomwoning voor zelfredzame (economisch dakloze) inwoners. Bewoners stromen hier na een korte periode in De Herberg in en krijgen een eigen tijdelijke woonplek met gedeelde voorzieningen. De begeleiding is beperkt en richt zich vooral op ondersteuning bij het vinden van reguliere huisvesting, op woonvaardigheden en het onderlinge contact van bewoners.

Door maatwerkafspraken met woningcorporaties stromen bewoners gemiddeld binnen 4 tot 5 maanden uit naar een duurzame woonoplossing. Hierdoor kunnen meerdere inwoners per jaar gebruikmaken van dezelfde woonplek. Deze positieve resultaten vormen aanleiding om uitbreiding van dit concept te realiseren via een aanbesteding voor doorstroomwoningen in Zwolle

Thema 3: Jongeren; Preventieve woonvormen

De overgang naar volwassenheid is een kwetsbare fase. In Zwolle zien we dat niet alleen jongeren mét zorgvraag, maar ook veel jongeren zonder studie of netwerk moeite hebben om passende huisvesting te vinden en hierdoor dak- of thuisloos worden.

De focus van deze actieagenda ligt op de korte termijn binnen het sociaal domein: het versterken van preventie, passende woonvormen en snelle doorstroom voor jongeren. Voor jongeren zonder woning zijn de mogelijkheden om als gemeente direct op korte termijn in de woningvoorraad te sturen beperkt. Instrumenten zoals volkshuisvestingsprogramma's en prestatieafspraken zijn belangrijke randvoorwaarden, maar kennen een langere doorlooptijd. Hiervoor loopt een separaat traject. De

acties hieruit zijn geen direct onderdeel van dit actieprogramma maar we volgen deze wel.



Doel en focus

- Voorkomen van dak- en thuisloosheid onder jongeren
- Sneller doorstromen naar passende woonvormen
- Versterken van de overgang 18-/18+
- Wonen als basis, ondersteuning waar nodig

Afwegingen en richting

- De beschikbaarheid van betaalbare woningen voor jongeren is beperkt
- Samenwerking tussen jeugd, WMO, onderwijs en inkomen is randvoorwaardelijk
- We sluiten zoveel mogelijk aan bij bestaande woonconcepten en voorzieningen
- Waar mogelijk kiezen we voor preventieve woonoplossingen als alternatief voor opvang

Resultaat 2026-2027

Preventieve woonvormen voor jongeren versterken

- Verkenning Kansrijk Wonen voor jongeren van 17-25 jaar inclusief voorstel voor vervolgstappen
- Beter benutten van bestaande woonzorgconcepten zoals Kamers met Aandacht, Wooncoaching en Geclusterd Wonen Beschermd Thuis (GWBT)
- Realisatie van circa 25 woon-zorgplekken via Fase Z
- Structurele inzet van Housing First Jongeren
- Modulaire woonoplossingen voor dakloze jongeren verkennen

Lopende ontwikkelingen en resultaten

Naast de actieagenda lopen in 2026 al verschillende projecten gericht op dak- en thuisloze jongeren:

- 15 extra opvangplekken voor herhaaldelijk dakloze jongeren via de woonvoorziening Vast en Verder:
- Realisatie van circa 25 woon-zorgplekken voor jongeren met psychische kwetsbaarheden via de aanbesteding Fase-Z Wonen
- Structurele inzet van 8 structurele jaarplekken Housing First Jongeren binnen het reguliere opvang aanbod.
- Bouwen aan je Toekomst; versterking van de inkomenspositie van dak- en thuisloze jongeren en verbetering van de ketensamenwerking.
- Regionaal plan van aanpak voor de aansluiting 18-/18+
- Modulaire woonoplossingen: uitvoering van motie 'Van data naar dak' gericht op meer flexibele woonoplossingen voor thuisloze jongeren

Wat levert de actieagenda op?

Beoogde resultaten actieagenda 2026-2027

Zwolle

Onderdeel	Huidig	Ambitie 2027
*Doorstroomwoning Economisch dakloos	4 plekken	Maximaal 12 plekken (circa 24-36 inwoners per jaar)
Onder de Pannen	10 matches	15 matches
Wonen Eerst	Niet van toepassing / Nog niet vastgesteld	Besluit over toepassing/invoering
Fase Z Wonen	Aanbesteding Fase Z.	Ingroeimodel circa 25 woonzorgplekken
Vast en Verder	+15 plekken gerealiseerd	Structureel benutten
Housing First Jongeren	8 jaarplekken	Continueren en uitbreiden indien woningen beschikbaar
Nieuwe woonconcepten onderzoeken	-	Zoals Room for change en Kansrijk Wonen
Beter benutten van bestaande woonzorgconcepten voor jongeren	Doorlopend	Betere benutting van Kamers met Aandacht, Wooncoaching, GWBT en Vast & Verder door gerichte toeleiding.

* Doorstroomwoning; Door de gemiddelde verblijfsduur van circa 4 tot 6 maanden kunnen meerdere inwoners per jaar gebruikmaken van dezelfde woonplek.

* De extra middelen uit het amendement maken versnelling van bestaande en nieuwe woonoplossingen mogelijk in de periode 2026-2027.

Monitoring

- Voor de monitoring sluiten we aan bij de bestaande data (kwantitatief) en overleggen (kwalitatief). We monitoren op:
- Instroom, uitstroom en verblijfsduur maatschappelijke opvang
- Aantal en type beschikbare woonplekken voor dak- en thuisloze mensen
- Doorstroom naar regulier wonen van dak- en thuisloze mensen
- Kwalitatieve signalen van aanbieders, corporaties en inwoners
- De acties maken onderdeel uit van de reguliere programma begroting en worden via die weg jaarlijks ambtelijk en bestuurlijk verantwoord en bijgesteld.

Financiën

Zwolle

Financiën

De financiën die beschikbaar zijn om de actieagenda te bekostigen, vloeien voort uit het Zwolse aandeel uit de decentralisatie uitkering van het Rijk voor het Nationaal Actieplan Dakloosheid (2030) en middelen die door de gemeenteraad bij de begrotingsbehandeling (2026-2027) zijn vrijgemaakt. De combinatie van structurele middelen vanuit het Nationaal Actieplan Dakloosheid en de incidentele middelen uit het amendement maakt versnelling van bestaande en nieuwe woonoplossingen mogelijk. Het amendement stelt € 400.000 incidenteel beschikbaar. Conform het financiële beleid van de gemeente Zwolle kunnen incidentele middelen, indien noodzakelijk voor een doelmatige uitvoering, over meerdere jaren worden ingezet. Hierdoor kan de beschikbare financiering worden benut in het tempo waarin maatregelen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Omdat een deel van de acties zich nog in de verkennende fase bevindt, is nog niet voor alle acties concrete budgettoewijzing mogelijk. Onderstaand overzicht bevat een overzicht van de middelen en de budgetten die al concreet zijn toegewezen.

Budget	2026	2027	2028	2029
Structureel (nationaal actieplan)	€172.000	€172.000	€172.000	€172.000
Incidenteel (amendement) €400.000 meerjarig inzetbaar	€100.000	€100.000	€100.000	€100.000
Totale budget	€272.000	€272.000	€272.000	€272.000

Besteding en Saldo	2026	2027	2028	2029
Doorstroomwoningen	-	€70.000	€70.000	€70.000
Onder Pannen	€150.000	€150.000	€150.000	€150.000
Totaal bestemd	€150.000	€220.000	€220.000	€220.000
Nog te bestemmen	€122.000	€52.000	€52.000	€52.000

Het beschikbare saldo wordt ingezet voor de verdere uitwerking van de actieagenda, waaronder de verkenning van Wonen Eerst, uitbreiding van bestaande woon(zorg)concepten en eventuele nieuwe woonoplossingen. Concrete budgettoewijzing vindt plaats zodra de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en financiële consequenties van deze maatregelen nader zijn uitgewerkt.