

Nationaal Hervormingsprogramma in België: welke initiatieven kan
de overheid nemen om dak- en thuisloosheid concreet aan te
pakken?

Renaud De Backer

I. Inleiding

Dak- en thuisloosheid, en meer algemeen de uitsluiting van huisvesting, is een complex fenomeen dat op een transversale manier moet worden aangepakt door samen te werken met alle betrokkenen (de federale staat, gewesten, steden, het maatschappelijke middenveld, de wetenschappelijke gemeenschap en de personen die hier rechtstreeks bij betrokken zijn). Hoewel dit thema wel degelijk op de politieke agenda lijkt te staan¹, blijven heel wat problemen onopgelost en lijkt het aantal personen dat ermee te maken krijgt onverbiddelijk toe te nemen.

Hoewel de situatie in verband met dak- en thuisloosheid in België en elders in Europa er zienderogen op achteruitgaat², is het evenwel duidelijk dat verscheidene belangrijke gebeurtenissen de afgelopen jaren hebben bevestigd dat dak- en thuisloosheid en de uitsluiting van huisvesting niet onvermijdelijk hoeven te zijn. In deze nota stellen we daarom voor een interfederale strategie uit te tekenen om dak- en thuisloosheid uit te roeien volgens x krachtlijnen, op basis van die gebeurtenissen.

Deze structurele, collectieve, gecoördineerde, gekwantificeerde, structurele en langetermijnstrategie is van cruciaal belang. Cruciaal omdat het ondenkbaar is dat uitsluiting in onze hedendaagse samenlevingen nog steeds kan bestaan. Cruciaal omdat dak- en thuisloosheid ziek maakt en dodelijk kan zijn³. Cruciaal omdat de trends van de afgelopen tien jaar alarmerend zijn⁴.

¹ Zie de verschillende gewestelijke beleidsverklaringen.

² https://www.feantsa.org/download/rapport_europe_2019_def_web_06659524807198672857.pdf

³ Alle gegevens die hierover werden verzameld, wijzen op een grotere prevalentie van lichamelijke aandoeningen, onder meer diabetes, infectieziekten en hartziekten, en mentale problemen, onder meer schizofrenie, bipolaire stoornissen en zelfmoord. Bovendien sterven dak- en thuislozen gemiddeld 30 jaar vroeger dan de algemene bevolking en mensen die op straat leven vertonen een risico op overlijden dat 11 keer hoger is dan het gemiddelde (Bronnen: <https://www.cairn.info/revue-cahiers-de-la-lcd-lutte-contre-les-discriminations-2017-3-page-43.htm>; <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/3959>).

⁴ In Brussel bijvoorbeeld, is het aantal dak- en thuislozen de voorbije 10 jaar met meer dan 300% toegenomen (van 269 personen in 2008 naar 759 personen in 2018).

II. Een interfederale strategie volgens x krachtlijnen

Het uittekenen van een uitgekende strategie is absoluut noodzakelijk als we voldoende middelen willen inzetten om dak- en thuisloosheid uit te roeien. Al in 2010, tijdens de consensusconferentie die onder het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie werd georganiseerd, pleitte de jury van deskundigen voor een dergelijke strategie: "*Een duidelijke EU-strategie rond thuisloosheid dringt zich op, om de ontwikkeling van nationale/regionale strategieën in lidstaten te kaderen en de strijd tegen thuisloosheid krachtiger te voeren. Het overkoepelende EU-kader en de nationale/regionale strategieën moeten tot een geïntegreerde benadering komen, waarbij men alle relevante domeinen, zoals huisvesting, sociale zaken, gezondheid en werkgelegenheid, in rekening brengt. Zij moeten zorgen voor een deugdelijk bestuur waarbij alle relevante belanghebbenden zijn betrokken. Zij moeten evidence based zijn, wat een uitgebreide dataverzameling en grootschalig onderzoek inhoudt en moeten duidelijke doelstellingen voor ogen houden. Wat het strategische EU-kader betreft roept de jury de lidstaten op om deadlines vast te leggen waarna niemand nog op straat mag slapen of langdurig thuisloos mag zijn. Verder ligt de prioriteit bij de preventie van thuisloosheid, het bevorderen van een kwaliteitsvolle dienstverlening voor thuislozen en de toegang tot betaalbare huisvesting, samen met de nodige steun indien dit nodig blijkt*"⁵.

In Europa is alleen Finland er tot nu toe in geslaagd het aantal daklozen fors terug te brengen⁶, waardoor er bijna geen chronisch daklozen meer op straat leven. Om dat te realiseren tekende de overheid in overleg met de verschillende betrokkenen een gecoördineerde nationale strategie uit en veranderde het overheidsbeleid voor de aanpak van dak- en thuisloosheid van koers: van een beleid dat gestructureerd is rond noodopvang en tijdelijke huisvesting werd overgeschakeld naar een structureel beleid voor het creëren van en de toegang tot huisvesting volgens het principe van 'Housing First'. Tegelijk werd ook een ambitieus beleid voor de preventie van dak- en thuisloosheid opgezet.

We menen dat ook het Belgische NHP in deze richting moet evolueren en van de volgende x krachtlijnen een roadmap moet maken om dak- en thuisloosheid uit te roeien.

I. Een interfederale strategie ter bestrijding van dak- en thuisloosheid uittekenen die de ambities van het samenwerkingsakkoord van 12 mei 2014 naar de praktijk vertaalt

Op 12 mei 2014 ondertekenden de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen een samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid. Dankzij dit akkoord is de leesbaarheid van de opdrachten op elk bestuursniveau er sterk op vooruitgegaan. Er werd bovendien een gemeenschappelijke en conceptuele definitie van dak- en thuisloosheid aangenomen, samen met enkele krachtige beginselen, zoals de steun voor sociale innovatie en voor kennisbeheer. Om de ambities van dit akkoord concreet vorm te geven:

⁵Voor een grondige lezing van de documenten en aanbevelingen van deze conferentie:

<https://www.feantsa.org/fr/event/2010/12/10/conference-de-consensus-europeenne-sur-le-sans-abrisme-les-9-et-10-decembre-2010?bcParent=22>

⁶ <https://ysaatio.fi/en/housing-first-finland/a-home-of-your-own-handbook>

- ⇒ Zou dit samenwerkingsakkoord aangevuld moeten worden met een protocol, met daarin een globale en interfederale benadering van de strijd tegen dak- en thuisloosheid, volgens de voorwaarden die het Europees Parlement heeft aanbevolen in zijn resolutie van 16 januari 2014 alsook volgens de bepalingen van de Europese pijler van sociale rechten. Deze strategie moet op lange termijn, gekwantificeerd en empirisch onderbouwd zijn (zie hieronder) en wordt regelmatig geëvalueerd om de effectiviteit ervan te toetsen en alle vormen van dakloosheid te bestrijden, zoals voorzien door de ETHOS-typologie.
- ⇒ Dit protocol zou een technisch en politiek overlegmechanisme moeten bevatten waardoor het mogelijk wordt om de verschillende onderdelen van het akkoord te monitoren. De POD Maatschappelijke Integratie zou er het secretariaat en de technische bijstand van moeten verzekeren.
- ⇒ Een interministeriële conferentie zou de voorwaarden moeten creëren voor een passende dialoog en passend overleg, die toelaten een structurele vermindering van het fenomeen te verwezenlijken, rekening houdend met de verdeling van de bevoegdheden.

2. Het kennisbeheer verdiepen

In het kader van het tweede federaal plan voor armoedebestrijding (2012-2016) werd bepaald dat er een studie zou worden uitgevoerd met als doel een kwantitatief instrument voor monitoring van dak- en thuisloosheid aan te reiken. Deze doelstelling werd deels verwezenlijkt tijdens de legislatuur 2014-2019, via het MEHOBEL-onderzoek⁷ en dankzij de samenwerking met het Federaal Wetenschapsbeleid (BELSPO).

De aanbevelingen van het MEHOBEL-onderzoek zouden daarbij nauwgezet moeten worden geanalyseerd in het kader van overleg tussen overheden op zowel federaal niveau als het niveau van de gefedereerde entiteiten, met als doel de beste verwevenheid tussen de bevoegdheden van elk bestuursniveau te identificeren, met de bedoeling om:

- ⇒ dak- en thuisloosheid en uitsluiting in België concreet te kunnen meten
- ⇒ deze cijfers in realistische verminderingsdoelen te gieten
- ⇒ de meest efficiënte steun- en begeleidingsmechanismen te ontwikkelen
- ⇒ de geleverde inspanningen te beoordelen in het licht van de waargenomen trends en, waar nodig, de interfederale strategie bij te sturen.

3. De toegang tot duurzame, kwaliteitsvolle en betaalbare huisvesting mogelijk maken en versterken

Het kenmerk dat dak- en thuislozen gemeen hebben, is dat ze min of meer langdurig van huisvesting zijn uitgesloten. De ETHOS-typologie blijft hiervoor de referentie en maakt het mogelijk om het proces van uitsluiting van huisvesting te zien in het licht van de woonsituatie van de persoon. Dus zelfs wanneer een persoon voorlopig bij een derde of in een instelling

⁷ http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/MEHOBEL_Final%20report_FIN.pdf

wordt opgevangen, is deze situatie tijdelijk en moet er een duurzame oplossing worden gevonden. Zo'n duurzame oplossing is enkel mogelijk wanneer de persoon toegang krijgt tot een eigen woning.

Daartoe moet deze interfederale strategie om dak- en thuisloosheid uit te roeien:

- ⇒ van de toegang tot en het behoud (strijd tegen uitzetting, ...) van huisvesting (toegankelijk, duurzaam en kwaliteitsvol) de hoeksteen maken van elk initiatief van de overheid om dak- en thuisloosheid aan te pakken
- ⇒ voorzien in duurzame, kwaliteitsvolle en betaalbare woningen (onder meer door middel van investeringen in openbare huisvesting) voor dak- en thuislozen
- ⇒ de toegang tot particuliere huisvesting bevorderen door middel van financiële steun en huurbemiddeling
- ⇒ energiearmoede bij gezinnen bestrijden.

4. Dak- en thuisloosheid voorkomen

De beste manier om dak- en thuisloosheid te bestrijden, is het voorkomen ervan. In dat verband werd intussen al heel wat werk verricht en het is duidelijk dat bepaalde beleidsmaatregelen van de overheid een weerslag hebben op de toename van onzekerheid en dak- en thuisloosheid. Om de stroom van mensen die op straat belanden te beperken, moet systematisch worden onderzocht wat het effect is van bepaalde beleidsmaatregelen die de overheid heeft ontwikkeld en/of overweegt, om negatieve gevolgen op het vlak van dak- en thuisloosheid uit te schakelen.

Dit houdt ook in dat er transversale maatregelen moeten worden genomen die rechtstreeks impact hebben op het ontstaan van dak- en thuisloosheid, zoals de toegang tot een waardig inkomen en in ruimere zin de effectiviteit van de fundamentele rechten (recht op zorg, recht op huisvesting, recht op menselijke waardigheid, ...), maatregelen in verband met de strijd tegen schuldenlast, de bestrijding van de non take-up, ...

Tot slot kunnen aan een beleid voor de preventie van dak- en thuisloosheid heel wat maatregelen worden gekoppeld die naar de praktijk zouden moeten worden vertaald: uitzetting vermijden, mensen voorbereiden op het verlaten van de instelling (jeugdzorg, opvangcentrum, psychiatrisch ziekenhuis, gevangenis enz.) door effectief toegang te verlenen tot een duurzame huisvesting meteen bij het verlaten van deze instellingen, bestrijding van intrafamiliaal geweld enz.

Voorts moeten er ook maatregelen worden genomen op andere gebieden die een impact hebben op dak- en thuisloosheid: toegang tot een behoorlijk inkomen en tot een kwaliteitsvolle gezondheidszorg, maatregelen tegen een al te grote schuldenlast, terugdringing van non-take-up, ...

In die zin is het document van het Belgisch Platform voor Armoedebestrijding "[Dak- en thuisloosheid voorkomen waar mogelijk is onze plicht!](#)" zou als hoeksteen en ondersteuning

van de besluitvorming moeten dienen voor de preventie van dak- en thuisloosheid en de uitsluiting van huisvesting.

5. De initiatieven van de overheid om dak- en thuisloosheid aan te pakken sturen om efficiënte en structurele oplossingen te vinden om mensen van straat te halen

In België, en ook internationaal, is iedereen het erover eens dat 'Housing First' een absolute voorwaarde is om de meest kwetsbare dak- en thuislozen een duurzame uitweg te bieden. Meer dan 80% van de personen die in dit initiatief worden ingeschakeld, hebben tot minstens twee jaar daarna nog steeds een dak boven hun hoofd⁸. De redenen van dit succes worden bepaald door een sterke loyaliteit aan de principes die dit initiatief belooft en, bijgevolg, aan de toekenning van de nodige middelen. In die zin is het essentieel om overheidsintenties te combineren met daden door de middelen die voor deze maatregelen beschikbaar zijn aanzienlijk te verhogen, zoals de Brusselse regering heeft gedaan.

'Housing First' is meer dan zomaar een initiatief en nodigt uit om, wanneer iemand effectief dak- en thuisloos is geworden, zo snel mogelijk een duurzame eigen woning voor die persoon te vinden, zonder dat die vooraf aan een aantal voorwaarden moet voldoen (behandeling van geestelijke gezondheids- en verslavingsproblemen, bewijs van het vermogen om de woonst te behouden, ...), anders dan het gebruik van de woning “als een goede huisvader (betaling van de huur, respect voor het goed en de buurt)” en begeleid volgens de noden van de personen.

Als Housing First haar specifiek karakter van steun aan de meest ‘beschadigde’ dak- en thuislozen door de gepaste middelen te ontvangen, moet behouden, is het evenzeer nodig om een beleid aan te moedigen dat erop gericht is dak- en thuislozen op een duurzame manier van straat te halen dankzij de snelle toegang tot een eigen woning ('housing led policies') en het invoeren van een begeleiding *ad hoc* in plaats van systematisch en voortdurend terug te grijpen naar maatregelen die dak- en thuisloosheid trachten aan te pakken meer bepaald door middel van het ter beschikking stellen van extra noodbedden. Hoewel noodhuisvesting noodzakelijk is om te voorkomen dat mensen op straat moeten slapen, mag het geenszins een vervanging zijn voor structurele maatregelen om mensen op een duurzame manier van straat te halen. Geen enkele voorziening zal dak- en thuisloosheid hoe dan ook kunnen uitroeien indien een structureel socialezekerheidsbeleid dak- en thuisloosheid niet preventief aanpakt om alle vormen van dakloosheid zoveel mogelijk te voorkomen.

⁸ Voor de verschillende internationale en Belgische resultaten verwijzen we naar:

- <https://housingfirsteurope.eu/guide/what-is-housing-first/the-evidence-for-housing-first/>
- <http://www.housingfirstbelgium.be/medias/files/housing-first-belgium-resultaten-nl.pdf>
- https://www.mentalhealthcommission.ca/sites/default/files/MHCC_At_Home_Report_%252528National_Cross-Site%252529_FRE_0.pdf