

## Dakloosheid en thuisloosheid efficiënt en strategisch bestrijden om komaf te maken met een leven op straat.

-

### MEMORANDUM 2019

Dakloosheid is een ernstig maatschappelijk probleem dat kenmerkend is voor een van de meest acute situaties van materiële deprivatie. Het is een transversaal fenomeen op de kruising van meerdere publieke beleidsdomeinen (armoedebestrijding, maatschappelijke integratie, sociale actie, huisvesting ...) en bestuursniveaus (federaal, regionaal, lokaal) waarbij de inspanningen aanzienlijk moeten worden opgevoerd om op een significante wijze een structurele verlaging van het aantal betrokkenen mogelijk te maken.

Ter illustratie, voor België:

- het hoge ontberingspercentage in verband met huisvesting heeft betrekking op 2,7% van de bevolking, ofwel 305.379 personen (Eurostat, 2017)
- het aantal dossiers "daklozen met een leefloon<sup>1</sup>" is de afgelopen 10 jaar met 40,1% gestegen (POD Maatschappelijke Integratie, 2018)<sup>2</sup>
- het aandeel personen dat een risico op armoede en sociale uitsluiting loopt, bedraagt 20,3%, ofwel 2.296.000 personen (Eurostat, 2017)
- 201.953 leeflonen werden toegekend in 2017 (POD Maatschappelijke Integratie, 2017)

In het licht van deze zorgwekkende cijfers tonen bepaalde ondernomen initiatieven aan dat ze relevant zijn om personen uit hun zwerversbestaan te halen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Housing First programma dat werd ontwikkeld als een initiatief voor sociale innovatie en als een concreet gevolg van de Europese consensusconferentie over thuisloosheid<sup>3</sup>. Het geniet de gezamenlijke steun van de verschillende staatssecretarissen en ministers die bevoegd zijn voor armoedebestrijding en de Nationale Loterij. Het experiment *Housing First Belgium* (HFB) bestond uit een testfase (juli 2013 tot juni 2016) met als doel had de aandacht te vestigen op de voorwaarden van de Housing First-praktijken

---

<sup>1</sup> In geval van herhuisvesting van een thuisloze, tevens rechthebbende van een leefloon, mag het bevoegde OCMW aanspraak maken op een totale terugbetaling van het leefloon gedurende een periode van twee jaar.

<sup>2</sup> Deze verhouding verschilt sterk van gewest tot gewest: +3,39% in Vlaanderen, +41,03% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en +81,41% in het Waals Gewest.

<sup>3</sup> Gedragen door het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in het 2<sup>de</sup> semester van 2010 maakte de uitvoering van de aanbevelingen vanwege de jury van deze conferentie verschillende verwezenlijkingen mogelijk op het vlak van a) verbetering van governance, b) uitbreiding van onze kennis, c) implementatie van sociale innovatie en d) ondersteuning en begeleiding van hulpmechanismen in de richting van de ontwikkeling van nieuwe modellen.

(<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&eventsId=315&furtherEvents=yes&langId=nl>).



in België, dit in een logica van *evidence-based policy*. Deze experimentele fase werd, met succes, beëindigd<sup>4</sup>.

Dankzij dit programma leven meer dan 600 kwetsbare daklozen niet langer op straat maar maken ze opnieuw deel uit van de samenleving.

De opvolging op lange termijn van alle deelnemers aan het experiment bewijst: 1) ook voor de meest kwetsbare daklozen wordt er een woning gevonden. 2) Ze slagen erin te blijven wonen in de woning met als gevolg dat ook hun gezondheid erop vooruitgaat; 3) Housing First is het meest doeltreffende en meest efficiënte model om de kwetsbaarste daklozen van straat te halen.

Op federaal niveau werd binnen de POD Maatschappelijke Integratie een ondersteuningscel opgericht, Deze geniet de steun van de staatssecretaris/minister bevoegd voor armoedebestrijding (via een subsidie van de Nationale Loterij): het **Housing First Belgium – LAB**.

De opdrachten van deze cel zijn de volgende:

1. Deskundige referentiepersoon Housing First.
2. Ontwikkelaar van de praktijken Housing First.
3. Incubator van sociale innovaties vanuit Housing First.
4. Kennisbeheer.
5. Samenwerking en partnerschap met de gewesten.

Vanuit onze ervaringen en vanuit wat er leeft binnen de verschillende HF projecten in Vlaanderen, Wallonie en Brussel, wensen we de verschillende belanghebbenden in de bestrijding van dakloosheid kennis te geven van onze prioriteiten in dit domein.

---

<sup>4</sup> *Housing First* in België: het werkt! <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/housing-first-belgie-het-werkt>

## 1. De Europese dimensie in de strijd tegen dakloosheid vergroten

Voor de Europese Unie behoort de strijd tegen dakloosheid en uitsluiting op de woonmarkt voornamelijk tot de bevoegdheden van de lidstaten. Daarom ijveren verschillende Europese initiatieven, financieringsmechanismen en netwerken voor het ontwikkelen van een dynamiek met de aanzienlijke ambitie de thuisloosheid structureel terug te dringen.

In deze context is het Housing First Belgium Lab een beschikbare partner t voor het samenbrengen van de werkzaamheden van netwerken die van dakloosheid een *oplosbaar probleem* willen maken, met name in het kader van de Housing First Europe Hub.

- ⇒ Versterken van de ambities om de dakloosheid structureel te verhelpen en Europese middelen massaal in te zetten ter ondersteuning van de implementatie van de maatschappelijke innovatie.
- ⇒ Bevorderen van de principes en politieke ambities uitgaande van het Europees Parlement in zijn resolutie van 16 januari 2014<sup>5</sup> evenals die welke zijn opgenomen in het kader van de Europese pijler van sociale rechten, bevorderd door het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie<sup>6</sup>.
- ⇒ Pleiten voor het opnemen van thuisloosheid als aandachtspunt binnen de specifieke aanbevelingen gericht aan de lidstaten in het kader van het Europees Semester.
- ⇒ De participatie van de POD Maatschappelijke Integratie aan de Housing First Europe Hub aanhouden door de actie daarvan meer te vertalen binnen de intranationale context.

## 2. De governance verbeteren

Op 12 mei 2014 ondertekenden de federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen een samenwerkingsakkoord inzake dakloosheid en thuisloosheid. Dankzij dit akkoord is de transparantie van de opdrachten op elk bestuursniveau er sterk op vooruitgegaan. Er werd bovendien een gemeenschappelijke en conceptuele definitie van dakloosheid aangenomen, samen met verschillende sterke beginselen zoals de steun voor sociale innovatie en voor kennisbeheer.

- ⇒ Een protocol ter aanvulling van het samenwerkingsakkoord zou dit akkoord moeten aanvullen met een globale en interfederale benadering van de strijd tegen dakloosheid, volgens de voorwaarden die het Europees Parlement heeft aanbevolen in zijn resolutie van 16 januari 2014<sup>7</sup> alsook volgens de bepalingen van de Europese pijler van sociale rechten<sup>8</sup>.
- ⇒ Dit protocol zou een mechanisme van technisch en politiek overleg moeten omvatten waardoor het mogelijk is om de verschillende luiken van het akkoord te monitoren. De POD Maatschappelijke Integratie zou hiervan het secretariaat en de technische bijstand dienen te verzekeren.

<sup>5</sup> Europese strategie tegen dakloosheid: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0043+0+DOC+XML+V0//FR>

<sup>6</sup> Europese pijler sociale rechten: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr)

<sup>7</sup> EU-strategie tegen dakloosheid <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0043+0+DOC+XML+V0//NL>

<sup>8</sup> Europese pijler van sociale rechten [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_nl](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_nl)

- ⇒ 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 gehouden met de verdeling van de bevoegdheden.
- ⇒ Er zou een consensusconferentie moeten plaatsvinden die, net als de vorige, toelaat om alle betrokken partijen samen te brengen die een actieve rol spelen in de strijd tegen dakloosheid. Daarenboven dient deze conferentie ook de structurele strategische pistes vast te leggen die noodzakelijk zijn om de huidige ambities te verwezenlijken.

### 3. Het kennisbeheer verdiepen

Het tweede federaal plan voor armoedebestrijding (2012-2016) zocht naar een kwantitatief instrument voor monitoring van dakloosheid en thuisloosheid. Deze doelstelling werd ten dele verwezenlijkt tijdens de legislatuur 2014-2019, via het onderzoek MEHOBEL<sup>9</sup> en dankzij de onmisbare samenwerking met het federaal wetenschappelijk beleid (BELSPO).

- ⇒ De aanbevelingen van het MEHOBEL-onderzoek dienen verder geanalyseerd, in het kader van overleg tussen de verschillende niveau's met als doel de beste verwevenheid tussen de bevoegdheden van elk bestuursniveau te bepalen.
- ⇒ De POD Maatschappelijke Integratie en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting zouden een rol moeten kunnen spelen als facilitator en technisch coördinator.

### 4. Sociale innovatie verankeren in duurzame processen

De doorslaggevende ervaring met het programma *Housing First Belgium*<sup>10</sup> geeft sinds juni 2016 aanleiding tot gewestelijke financiering waarmee de *Housing First*-praktijken verder aan de slag kunnen in de steden die op dit vlak reeds een pioniersrol vervullen (Antwerpen, Gent, Hasselt, Brussel, Molenbeek, Luik, Charleroi en Namen). Daarnaast zien ook nieuwe projecten het (Bergen, Doornik, Kortrijk, Brugge, Oostende). Deze gewestelijke financiering is echter onvoldoende om de werkingsnoden te dekken, waardoor de projecten ook veel tijd en energie dienen te investeren in het zoeken naar bijkomende financiering. Ook het lokale niveau betaald in een groot deel van de projecten een deel van de werkingsmiddelen.

Op federaal niveau werd een cel ter ondersteuning van de ontwikkeling van *Housing First* opgericht: het *Housing First Belgium LAB*. Het bestaan van deze cel getuigt van de noodzaak om vernieuwend beleid te ontwikkelen en, wanneer dat beleid zijn relevantie heeft aangetoond, het te verduurzamen in een logica van "evidence-based policy".

- ⇒ Sociale innovaties blijven ontwikkelen met als doel het aantal daklozen structureel te verminderen en deze maatregelen tegelijk koppelen aan stelselmatige kwantitatieve en kwalitatieve evaluaties die worden vertaald in duidelijke indicatoren die het vervolgens mogelijk maken ze om te zetten in structureel overheidsbeleid wanneer ze het bewijs van hun relevantie hebben geleverd.

<sup>9</sup> *Measuring Homelessness in Belgium*

<https://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=nl&COD=BR%2F154%2FA4%2FMEHOBEL>

<sup>10</sup> *Housing First in België: het werkt!* <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/housing-first-belgie-het-werkt>

- ⇒ De middelen toekennen tot bestendinging en versterking van het *Housing First Lab* met het oog op de opmaak, de uitvoering en de evaluatie van een actieplan voor een periode van 5 jaar. Met deze middelen zou het mogelijk moeten zijn om op structurele wijze een federale cel met 3 VTE's op te richten.
- ⇒ Dankzij dit actieplan wordt het mogelijk de volgende opdrachten uit te voeren: a) technische ondersteuning voor de teams die in de verschillende steden van het land worden samengesteld, b) incubatie van sociale innovaties in de strijd tegen dakloosheid, c) bijdragen tot verdieping van het kennisbeheer en d) beleidsmatige aanbevelingen formuleren op basis van bewijzen.

## **5. De steunmechanismen ondersteunen en begeleiden in de richting van nieuwe modellen**

Overeenkomstig de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord inzake dakloosheid en thuisloosheid van 12 mei 2014 draagt de federale overheid bij tot de versterking van de opvang, de huisvesting en de begeleiding van daklozen tijdens de wintermaanden in de 5 grote steden van het land, meer bepaald in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Dankzij deze voorzieningen kunnen honderden daklozen even op adem komen en krijgen ze de nodige hulp om te overleven en, steeds vaker, een uitweg te vinden om niet langer op straat te moeten leven.

De oplossingen zijn echter overwegend gericht op de seizoensgebonden tenlasteneming van de opvangkosten of ook op een logica van geleidelijke rehabilitatie van de betrokken personen, terwijl het volledige potentieel van strategieën om komaf te maken met een leven op straat nog onvoldoende wordt benut.

- ⇒ voorrang geven aan structurele en duurzame oplossingen die gericht zijn op huisvesting ("housing-led" policesstelselmatig het seizoensgebonden beheer van de sociale nood verlaten)
- ⇒ Financiële, menselijke en logistieke middelen toekennen aan de oplossingen die werkelijk toelaten het aantal daklozen structureel te verminderen.
- ⇒ Een evaluatielogica ontwikkelen die een zowel kwantitatieve als kwalitatieve meting mogelijk maakt van de gevolgen van de verschillende voorzieningen die worden ontwikkeld in het kader van de strijd tegen dakloosheid en, desgevallend, de toegekende financiering herstructureren zodat de meest efficiënte oplossingen inzake de strijd tegen dakloosheid een overheersende plaats kunnen innemen in de behandeling van dakloosheid vanwege de overheid.
- ⇒ Via het Rekenhof een studie voeren naar de impact en de efficiëntie van de kosten ten laste van de overheid van de verschillende voorzieningen voor bijstand aan daklozen.

## **6. De samenwerkingsverbanden met en tussen de OCMW's versterken**

Het recht op maatschappelijke integratie voorziet in de integrale financiering (100%) van het leefloon door de federale overheid wanneer een dakloze een woning vindt en dit gedurende een periode van twee jaar. Dit neemt niet weg dat, voor een niet te verwaarlozen aantal personen, het echter externe voorzieningen (Housing First, woningzoekers ...) zijn die instaan voor de toegang tot en de begeleiding bij huisvesting. Tegelijkertijd worden de OCMW's geconfronteerd met een aanzienlijke toename van het aantal hulpbehoevenden en een gebrek aan financiële middelen, ook voor het specifieke doelpubliek van de daklozen (cf. de cijfers in de inleiding).

- ⇒ De samenwerkingsverbanden tussen OCMW's en de voorzieningen die werken aan de herhuisvesting van daklozen versterken door de doorstroming van de respectieve activiteiten van deze actoren te vergroten.
- ⇒ Een analyse maken van de redenen voor de aanzienlijke toename van het aantal betrokken dossiers en transversale werkpistes identificeren met het oog op: 1) de werklast van de OCMW's verlichten; 2) de inspanningen van de externe operatoren waarderen.
- ⇒ De resultaten van deze analyse voorstellen tijdens jaarlijkse provinciale ontmoetingen georganiseerd door de POD Maatschappelijke Integratie.
- ⇒ De samenwerkingsverbanden en solidariteitsmechanismen tussen de OCMW's in een bepaald gebied versterken.

## **7. De HF-voorzieningen bestendigen, versterken en ontwikkelen**

Chronische dakloosheid impliceert de gelijktijdige aanwezigheid van meerdere soorten problemen, zowel bij de betrokkenen zelf als bij de ondersteunende diensten wiens taak erin bestaat die problemen te verhelpen. Het experiment met HF heeft aangetoond dat deze mensen erin slagen het leven op straat voorgoed achter zich te laten en er weer bovenop te komen, wat bemoedigende vooruitzichten oplevert voor hun toekomst maar ook de werklast van de ondersteunende diensten verlicht. Alle voorwaarden moeten evenwel vervuld zijn om deze resultaten mogelijk te maken, want ze vloeien niet alleen voort uit de toepassing van krachtige filosofische en methodologische principes<sup>11</sup> maar ook uit de aanwezigheid van multidisciplinaire teams voor de begeleiding.

Terwijl de HF-voorzieningen belangrijke resultaten boeken<sup>12</sup>, is het blijvend karakter ervan niet verzekerd en dat geldt nog minder voor de met deze voorzieningen onbetwistbaar gepaard gaande ambitie om de dakloosheid structureel te verminderen.

- ⇒ Analyseren van de gevolgen van de verschillende hervormingen die in het Belgisch institutioneel landschap zijn doorgevoerd (staats hervorming, hervorming van de geestelijke gezondheidszorg ...) en de HF-methodologie opnemen in de kern van presentaties gericht op daklozen door verschillende financieringsmogelijkheden te bieden.
- ⇒ Het multidisciplinair karakter van de teams verzekeren door modaliteiten te vinden die toelaten werknemers in dienst te nemen die essentiële functies vervullen (psychiaters, psychologen, artsen, verplegers, lotgenoten die een handje toesteken ...) maar die amper of niet vertegenwoordigd zijn in de voorzieningen<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> . 1/ Huisvesting als fundamenteel mensenrecht 2/ Spitsing van huisvesting en dienstverlening 3/ Respect, warmte en medeleven voor alle HF-bewoners, 4/ Keuzevrijheid en zelfdeterminatie 5/ Engagement om hulp aan te bieden tot zolang als nodig is 6/ herstelgericht 7/Verspreide huisvesting, geen concentraties 8/Harm reduction

<sup>12</sup> Samengevat :

- Hoge slaagkans : 92 % van de huurders verblijft na 3 jaar nog in de woningen
- alle bewoners (100%) hebben hun sociale grondrechten kunnen uitputten (tegenover de populatie daklozen waarbij 44 % geen identiteitskaart heeft, 23 % geen enkel inkomen heeft, 37 % geschrapt van ambtwege et 17 % niet in orde met de mutualiteit) ;
- een stabilisatie van geestelijke gezondheid en bijhorende klachten, minder opnames in psychiatrie, minder medicatie en druggebruik ;
- Housing first blijkt kostenbesparend te zijn in vergelijking met de traditionele opvangmogelijkheden

<sup>13</sup> Als voorbeeld verwijzen we naar Frankrijk, waar via het Nationale programma « Un chez soi d'abord » van 28 december 2016 voorzien wordt in een equipe van een psychiater, een huisarts, een coördinator voor het team, een verpleger, iemand uit de gezondheidszorg met kennis van verslavingsproblematiek, een ervaringsdeskundige, een maatschappelijk werker, een persoon die verantwoordelijk is voor het zoeken naar

- ⇒ Verzekeren van de aanwezigheid van functies (administratie, boekhouding, beheer van huurmogelijkheden ...) die niet rechtstreeks deelnemen aan de publieksbegeleiding maar niettemin onmisbaar zijn, in het bijzonder vanwege de voortdurende toename van het aantal huurders die de weg naar de voorzieningen vinden.
- ⇒ Voor de HF-voorzieningen een *evidence based practice* logica aanhouden, zowel kwalitatief als kwantitatief, door het valoriseren en financieren van de mensen die ermee belast zijn.

## 8. Behoud van het beheer van de kennis eigen aan het HF-experiment

Terwijl Housing First Belgium zich heeft ontwikkeld op basis van een logica van sociale innovatie en experimenten op basis van bewijzen, is het onderzoek wat betreft het experiment afgelopen en aldus is ook de continue monitoring van een groot aantal indicatoren (ten minste vanuit gecentraliseerd nationaal oogpunt<sup>14</sup>) stilgevallen bij gebrek aan voldoende personeel en technische en financiële middelen.

- ⇒ Een werkgroep oprichten en consensus creëren betreffende de belangrijke indicatoren die in aanmerking moeten worden genomen bij het verzamelen van gegevens met als doel dit verzamelen op nationaal niveau te harmoniseren.
- ⇒ Opdracht geven voor de ontwikkeling van software / zelf software ontwikkelen die toelaat gegevens te verzamelen die de verschillende teams kunnen exploiteren, met garanties voor de gecentraliseerde monitoring van deze gegevens.
- ⇒ Deze gegevens jaarlijks exploiteren en er de nodige lessen uit trekken, meer bepaald wat betreft sociaal isolement (cf. infra), (fysieke en mentale) gezondheid en verslavingen.
- ⇒ Aldus de mogelijkheid bieden om solide en voor Europa unieke longitudinale analyses te maken met als doel doeltreffende psycho-medisch-sociale praktijken te verspreiden.
- ⇒

## 9. Een nieuw sociaal experiment ontwikkelen in het domein van het sociaal isolement

Ondanks de unieke resultaten die Housing First boekt, botsen de voorzieningen en de betrokken huurders op moeilijkheden om hun inschakelingsproces te verankeren, inzonderheid wat betreft de toegang tot de traditionele socialisatiestructuren. De obstakels zijn van drieërlei aard<sup>15</sup> en moeten op specifieke wijze onder handen worden genomen, op een wijze die de huidige effectieve opvangmogelijkheden overstijgt, gelet op de middelen waarover de teams beschikken.

- ⇒ De ontwikkeling ondersteunen van een nieuw sociaal experiment van het type "**Individual Placement and Support**", vertrekkende van de huidige 16 HF-teams, met financiering van de rekrutering van een "coach voor sociale inclusie" in elk van deze teams.

---

huisvesting en verhuur bemiddeling. In tegenstelling tot dit model hebben sommige Belgische teams slechts twee werknemers om te voldoen aan de ambitie die inherent zijn aan de ontwikkeling van een project HF.!

<sup>14</sup> De meeste voorzieningen blijven indicatoren opleveren zonder dat daarover consensus bestaat en zonder dat er sprake is van harmonisatie op nationaal niveau.

<sup>15</sup> Individueel, in verband met het profiel van de persoon (ongeletterdheid, geestesziekte, verslaving, geen diploma ...); sociaal en institutioneel (geen prioritaire aantrekkingskracht voor dit publiek, onoverkomelijke toegangsdrampels, vrees voor het publiek ...); omgeving (geen structuren ad hoc op het grondgebied, kwetsbaar sociaaleconomisch bekken, onbestaande zachte mobiliteit ...).



- ⇒ Dit sociaal experiment begeleiden en op basis van op voorhand vastgestelde kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren, politieke en methodologische aanbevelingen te formuleren met als doel de ontwikkelde goede praktijken vervolgens te verspreiden.
- ⇒ De coördinatie van dit experiment toevertrouwen aan het HF Belgium LAB<sup>16</sup> dat de deskundigheid bezit inzake sociale innovatie en op het vlak van coördinatie met een nationaal sociaal experiment.

---

<sup>16</sup> Naast de nationale coördinatie van het HF-experiment is het HF Belgium LAB momenteel betrokken bij een project voor onderzoek en uitwisseling van goede praktijken ERASMUS + "Restoring Dreams. To tackle loneliness", samen met 6 andere landen (Nederland, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Macedonië, Tsjechische Republiek), tot in 2021.