



steunpunt mens
en samenleving

Thuisloosheid beëindigen? Niet eens zo moeilijk!

18 december 2019

samvzw.be

Colofon

SAM, steunpunt Mens en Samenleving

Vooruitgangstraat 323 bus 2 – 1030 Brussel

+32 488 77 88 99 – info@samvzw.be

www.samvzw.be

Publicatiedatum

18 december 2019

Auteur

Danny Lescauwaet

Eindredactie

Geert Schuermans

Inhoud

1 – Voorstellen om in Vlaanderen thuisloosheid te beëindigen	5
2 – Situering	7
3 – Visie, strategische doelstellingen en uitgangspunten	9
3.1. Thuisloosheid beëindigen	9
3.2. Uitgangspunten	10
4 – Noden van de doelgroep: het cliëntperspectief	11
4.1. Huurders over uithuiszetting	11
4.2. Een voorkeur voor woongerichte oplossingen	12
4.3. Thuisloze kinderen	12
4.4. Thuislozen over opvang	12
5 – Preventie van thuisloosheid	14
5.1. Risico's op thuisloosheid: het belang van bredere preventie	14
5.2. Uithuiszetting voorkomen	15
5.2.1. Waarom is het belangrijk?	15
5.2.2. Onze voorstellen	15
6 – Remediëring van thuisloosheid	19
6.1. housing-first	19
6.1.1. Wat is Housing-first en waarom is het succesvol?	19
6.1.2. Onze voorstellen betreffende housing-first	21
6.2. Alternatieve woonvormen	22
6.3. Opvang zal nodig blijven, maar dient wel cliëntgericht te zijn	22
6.3.1. Hebben we in Vlaanderen te weinig opvang?	22

6.3.2. Onze voorstellen betreffende opvang.....	23
---	----

7 – Organisatie, onderzoek en ondersteuning **25**

7.1. Een netwerkorganisatie op het terrein	25
--	----

7.1.1. Waarom zijn (boven)lokale netwerken belangrijk?.....	25
---	----

7.1.2. Welke regietaken dient een netwerk op te nemen?	25
--	----

7.1.3. Onze voorstellen	26
-------------------------------	----

7.2. Onderzoeksvoorstellen	26
----------------------------------	----

7.3. En wat kan SAM als ondersteuning bieden?	27
---	----

8 – Bijlagen **28**

8.1. Budgettaire informatie.....	28
----------------------------------	----

8.2. Hoe kwam deze nota tot stand en wie leverde er input voor?	31
---	----

1 – Voorstellen om in Vlaanderen thuisloosheid te beëindigen

Vanuit een visie die thuisloosheid wil doen verdwijnen, formuleert SAM, steunpunt Mens en Samenleving, de volgende voorstellen aan het Vlaamse en lokale beleid :

1. Maak in navolging van de vorige Vlaamse regering een actieplan thuisloosheid 2017-2019 op. Landen en regio's die met een globaal actieplan werken, doen het beter dan zij die alleen ad-hoc maatregelen nemen.
2. De grootste risicofactoren op thuisloosheid in Vlaanderen zijn kinderarmoede, verslaving en uithuiszetting. Maak van preventie van thuisloosheid het beginpunt van het beleid. Opvang moet het sluitstuk vormen. Via proactieve rechtendetectie en outreachend werken dient men op lokaal vlak een breder preventief beleid uit te voeren om thuisloosheid te voorkomen.
3. De Vlaamse regering dient een intersectorale benadering te hanteren om de band te leggen tussen het Vlaams beleid en het lokale beleid, waar uiteindelijk de resultaten dienen bereikt te worden. Geen enkele sector of sectorale organisatie is alleen in staat om thuisloosheid te beëindigen. Met het decreet lokaal sociaal beleid als hefboom kan men onderhandelde partnerschappen maken tussen het Vlaams beleid en de (boven)lokale netwerken tegen thuisloosheid die er al zijn.
4. België staat op de derde plaats in Europa op het vlak van uithuiszettingen in verhouding tot de bevolking. Op voorkoming van uithuiszetting moet nog sterker ingezet worden, in het bijzonder de uithuiszetting van private huurders. Dit dient te gebeuren door:
 - drempels in de huurpremie te verminderen,
 - bovenlokale meldpunten uit te bouwen,
 - het fonds ter bestrijding van uithuiszettingen ruim bekend te maken,
 - en de begeleidingscapaciteit t.a.v. huurders die met uithuiszetting bedreigd worden, te verruimen.
5. We formuleren volgend kindperspectief:
 - geen kind meer op straat t.g.v. uithuiszetting,
 - geen kinderen meer in groepsmatige opvang en
 - een gelijke behandeling van thuisloze kinderen in de opvang, t.o.v. andere sectoren.
6. Inzake remediering van thuisloosheid dienen woongerichte oplossingen zoals housing-first verder uitgebouwd te worden, ook voor thuisloze jongvolwassenen met complexe problemen. Opvang zal nodig blijven, maar dient meer cliëntgericht te worden:
 - geen slaapzalen meer,

- geen kinderen en gezinnen meer in nacht- en/of winteropvang.
 - Noodwoningen en studio-opvang zijn meer kind- en gezinsvriendelijkere alternatieven.
7. De kennis over thuisloosheid in Vlaanderen is onvoldoende actueel, te fragmentair en actieplannen worden te weinig gemonitord op hun outcomes en effecten.

We formuleren volgende verbetervoorstellen:

- een periodieke telling over thuisloosheid in Vlaanderen,
- een onderzoek naar de effecten van de huidige inspanningen op het vlak van preventie van uithuiszettingen
- onderzoek om tot ontschotting van de woonbegeleiding te komen in diverse Vlaamse sectoren.

Thuisloosheid beëindigen dient geschraagd te worden door een breder armoede- en sociaal woonbeleid, want anders lukt het nooit. Ook niet binnen 10 jaar.

2 – Situering

Deze nota bevat voorstellen van SAM om thuisloosheid in Vlaanderen te beëindigen. Dat klinkt ambitieus, maar het is wel degelijk mogelijk, haalbaar en zelfs niet eens zo moeilijk of duur, in vergelijking met het wegwerken van de wachtlijsten in de zorg en de sociale huisvesting.

Uiteraard vormt thuisloosheid een ernstig probleem voor de mensen, die erdoor getroffen zijn of ermee bedreigd worden. Ook voor hulpverleners die met thuislozen werken is het een moeilijke, maar daarom geen onmogelijke, opdracht. Veel recepten om thuisloosheid te beëindigen zijn gekend en in Vlaanderen deels al in uitvoering. Bovenal is thuisloosheid beëindigen een kwestie van respect voor mensenrechten.

De grootste uitdagingen zijn:

- Een bredere preventie van thuisloosheid.
- De reconversie van opvang naar woongerichte oplossingen.
- Een sectorale benadering vervangen door een geïntegreerde (boven)lokale benadering via netwerken.
- De crisis in de onderste lagen van de huurmarkt door het tekort aan betaalbare en kwaliteitsvolle woningen. Ook in moeilijke huisvestingsomstandigheden kan men, mits het leggen van de juiste prioriteiten, thuisloosheid beëindigen. Maar zonder een grotere en volgehouden investering in sociale woningen en huurtoelages voor private huurders met een laag inkomen, gaat het nooit lukken.

Deze nota is gericht aan:

- Beleidsactoren die op Vlaams vlak actief zijn: parlementsleden, ministers en hun administraties, koepels en federaties.
- Lokale en bovenlokale beleidsactoren want deze beschikken over een autonome handelingsruimte om thuisloosheid te voorkomen en te bestrijden.

Deze nota kwam tot stand via een input van het overleg van de bovenlokale netwerken tegen thuisloosheid, dat SAM inricht en ondersteunt, feedback van het Belgische Housing-First lab¹, en op basis van Vlaams en buitenlands onderzoek. We keken daarbij naar volgende gidslanden: Finland, Denemarken, Canada, en naar effectieve praktijken uit Nederland en Engeland.

Onder dak-en thuislozen verstaan we in deze nota volgende mensen:

- Mensen die op straat of in de publieke ruimte leven.
- Mensen die in de nachtopvang en/of de winteropvang verblijven.
- Mensen verblijvend in de opvang voor thuislozen: opvangcentra, noodwoningen, transitwoningen.
- Instellingsverlaters die geen woonst hebben.

¹ Het housing-first lab is een federale structuur die bestaande en toekomstige ontwikkelingen inzake housing-first ondersteunt en deel uitmaakt van de Europese Housing-first Hub.

- Mensen verblijvend in niet conventionele woningen: tent, caravan of kraakpand, door gebrek aan huisvesting.
- Mensen die door gebrek aan huisvesting inwonen bij familie of vrienden (sofa-slapen).

Samengevat vormen deze zes categorieën de Europese ‘light’ typologie van de thuisloosheid. De typologie wordt gebruikt om thuisloosheid te meten, beleid te plannen en te evalueren. Vreemd genoeg weten we niet hoeveel thuislozen er tegenwoordig in Vlaanderen zijn. Een telling van het aantal mensen in de opvang en begeleide woonvormen, in 2014, kwam uit op 5458 unieke personen². Eén op drie was een kind onder de 16 jaar. Thuisloosheid is ook geen louter stedelijk fenomeen. Ook in kleinere gemeenten en landelijke regio’s komt (verborgen) thuisloosheid voor³.

De begrenzingen en beperkingen van deze nota zijn de volgende:

- We gaan niet in op opnames in vluchthuizen en beveiligde opvang t.g.v. familiaal geweld, omdat daar betere beleidskaders voor bestaan. NL. deze van de Family Justice Centers en de ketenaanpak die onder het Vlaamse beleidsdomein justitie vallen. Het beleid t.a.v. familiaal geweld beoogt ook slachtoffers sneller de stap naar de hulpverlening te doen zetten, ook als dit omwille van veiligheid, gepaard gaat met een opname. Vandaar dat in de meeste Europese landen het beleid t.a.v. familiaal geweld gescheiden wordt van het thuisloosheidsbeleid. Maar helemaal kan men dit ook niet scheiden want er worden wel degelijk slachtoffers van familiaal geweld in de thuislozenzorg opgevangen.
- We gaan enkel in op zaken die rechtstreeks te maken hebben met thuisloosheid. Natuurlijk staat een beleid t.a.v. thuisloosheid niet op zich en dient het geschraagd te worden door een breder armoede- en woonbeleid. Wat dat woonbeleid betreft verwijzen we naar ‘de Woonzaak’⁴, waarvan SAM de voorstellen onderschreven heeft. Voor het armoedebeleid verwijzen we naar het SAM-memorandum⁵.
- We beperken ons in deze nota tot Vlaamse en lokale bevoegdheden. We gaan bv. niet in op federale aangelegenheden zoals, het referentieadres, de federale installatiepremie voor daklozen en de opvang van dakloze mensen zonder papieren. Want dat kunnen we beter samen met onze Brusselse en Waalse collega’s doen⁶. Maar voor actoren op het terrein en voor dak-en thuislozen zijn deze federale maatregelen, of het gebrek eraan, uiteraard wel zeer belangrijk.
- Tenslotte betrachten we ook geen volledigheid in onze voorstellen, maar beperken we ons tot deze die, naar onze inschatting, het effectiefst bijdragen tot het beëindigen van thuisloosheid.

De opbouw en inhoud van de nota is de volgende:

- Visie, strategische doelstellingen en uitgangpunten.
- Het cliëntperspectief of de noden van de doelgroep.
- Voorstellen gericht op preventie van thuisloosheid.
- Voorstellen gericht op remediëring van thuisloosheid.
- Organisatie, onderzoek en ondersteuning.
- Bijlagen: budgettaire informatie, werkwijze en lijst van personen die meewerkten aan het tot stand komen van de nota.

² Meys, E., Hermans, K., Nulmeting dak-en thuisloosheid, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Eindrapport 2014.

³ Demarschalk, E., e.a., Dakloosheid geen exclusief stedelijk fenomeen, 1 op 13 OCMW-cliënten heeft geen thuis, Sociaal.net, 20 juni 2018.

⁴ De Woonzaak: naar een effectief recht op wonen, Opinie 6 mei 2019.

⁵ Steunpunt Mens en Samenleving, Sociaal werk in transitie, aanbevelingen voor het Vlaamse en het federale beleid, 20 mei 2019.

⁶ Het Steunpunt Mens en Samenleving is lid van Feantsa, de Europese koepel van de thuislozenzorg. In het Brussels en Waals gewest heeft Feantsa ook leden, waarmee SAM overlegt en/of samenwerkt voor federale aangelegenheden. We plannen in 2020 beleidsvoorstellen uit te werken m.b.t. federale aangelegenheden inzake thuisloosheid.

3 – Visie, strategische doelstellingen en uitgangspunten

3.1. THUISLOOSHEID BEËINDIGEN

Landen of regio's die thuisloosheid willen doen verdwijnen, werken a.d.h.v. de volgende vijf doelstellingen:

1. Niemand (met en zonder papieren) mag genoodzaakt zijn om tegen zijn wil op straat te moeten overnachten bij gebrek aan opvang die aangepast is aan zijn situatie.
2. Niemand mag genoodzaakt zijn om langer dan nodig te moeten verblijven in de opvang bij gebrek aan doorstromingsmogelijkheid naar (begeleid) wonen.
3. Niemand mag uit een instelling ontslagen worden (ziekenhuis, psychiatrie, gevangenis, jeugdinstelling...) zonder voldoende nazorg en een oplossing voor zijn woonsituatie.
4. Niemand mag uit huis gezet worden bij gebrek aan begeleidings- en herhuisvestingmogelijkheden.
5. Geen (toekomstige) jongvolwassenen mag thuisloos worden als gevolg van de overgangssituatie naar zelfstandigheid.

Deze visie en strategie vormde de sokkel van het Vlaams actieplan thuisloosheid 2017-2019⁷. We stellen voor om in de toekomst met deze visie en strategie verder te werken, in een uit te werken globaal actieplan. Landen en regio's die met een globaal actieplan werken, doen het beter dan zij die alleen ad-hoc maatregelen nemen.

Dat betekent ook dat preventie van thuisloosheid belangrijker is dan opvang en remediëring. Want drie van de vijf strategische doelstellingen slaan op preventie. In landen of regio's waar niet het beëindigen, maar het beheersen van thuisloosheid centraal staat, beperkt men zich vooral tot noodopvang en overlastbestrijding, zodanig dat mensen niet op straat overnachten. Op termijn valt zo'n beleid duurder uit, en houdt het mensen onnodig lang in de thuisloosheid.

Thuisloosheid beëindigen is mogelijk mits juist beleid. Zelfs op relatief korte termijn (bv. 5 jaar) kan men al duidelijke vooruitgang boeken. Reconversie van opvang naar woongerichte oplossingen, alsook voldoende huisvesting, vergt een langere termijn. Dat blijkt toch uit de Finse ervaringen⁸.

⁷ Vlaams actieplan dak-en thuisloosheid, 2017-2019.

⁸ Y-Foundation, *A home of your own, Housing First and ending homelessness in Finland, handbook, 2017.*

3.2. UITGANGSPUNTEN

Preventie is de boodschap

Preventie van thuisloosheid dient het beginpunt te zijn van het beleid, opvang het sluitstuk. En niet andersom zoals in de praktijk nog te veel blijkt. Het zwaartepunt van de middelen en de energie dient gericht te zijn op preventieve acties. Middelen dienen ook niet alleen in grote steden ingezet te worden, maar ook in landelijke regio's en kleinere steden. Want ook daar bestaat er thuisloosheid.

Het aanbod dient voldoende gedifferentieerd te zijn, en in de lijn te liggen van de noden en behoeften van de betrokken mensen (zie verder onder punt 3).

Intersectoraliteit

Om de link te leggen tussen het Vlaamse en het lokale beleid, waar uiteindelijk de resultaten dienen bereikt te worden, dient men een intersectorale benadering te hanteren met het decreet lokaal sociaal beleid als hefboom. Daarom dient men te werken met onderhandelde partnerschappen tussen het Vlaamse en het lokale niveau via (boven)lokale netwerken. Door een mix van een top-down en een bottom-up benadering kan men inspanningen richten naar waar ze het meest nodig zijn. Op die manier ontstaat er draagvlak. De aard en de omvang van de problematiek verschilt van regio tot regio en ook het aanbod is niet gelijkmatig gespreid. Daarenboven beschikken lokale besturen en lokale actoren over een autonomie en kennis van hun regio, die best benut moet worden. Anderzijds is versnippering van acties en een gebrek aan centrale regie evenmin wenselijk. Dit ondergraaft de strategische gerichtheid van het beleid.

Zorgcontinuïteit

Aandacht voor zorgcontinuïteit is cruciaal. Het is niet goed om mensen niet van de ene tijdelijke opvangoplossing naar de andere te verplaatsen. Het risico op trajectonderbreking is hierbij levensgroot. Herstel en heropbouw van een sociaal netwerk, het vinden van werk en buurtintegratie lukt dan evenmin. Vandaar dat we de klemtoon leggen op woongerichte oplossingen.

Lange termijn plannen en handelen

Naast acties binnen één legislatuur moeten we ook de langere termijn voor ogen houden. Dat geldt zowel voor het huisvestingsaspect (bijkomend woningaanbod) als voor de tijd nodig om reconversies, van opvang naar woongerichte oplossingen, gedegen door te voeren.

4 – Noden van de doelgroep: het cliëntperspectief

4.1. HUURDERS OVER UITHUISZETTING⁹

Over de manier waarop huurders met dreigende uithuiszetting omgaan, is in Vlaanderen, voor zover we weten, nog geen onderzoek gedaan. In Nederland wel.

Uit dit Nederlandse onderzoek waarbij sociale huurders werden bevroegd via 32 diepte-interviews leren we dat:

- De oorzaken van een dreigende uithuiszetting zich vooral situeren bij een daling van het inkomen: werkloosheid, een omzetsdaling bij zelfstandigen of een daling of schorsing van de uitkering. Vaak kwam men al langere tijd niet rond wegens té hoge woonlasten. Er waren ook huurders die te veel uitgaven, of niet met geld wisten om te gaan. Psychische problemen werden als aanleiding minder gemeld.
- De meerderheid van de huurders was zich wel terdege bewust van het probleem. Bij sommigen kwam dit besef pas na contacten met deurwaarders.
- Elke huurder heeft zijn verhaal en situatie, wat maakt dat alleen hulp ‘op maat’ werkt.
- Velen hadden al langer schulden bij diverse schuldeisers, maar ze missen de vaardigheid of de motivatie, (vanwege de ervaren uitzichtloosheid) om aan een verbetering van hun financiële situatie te werken.
- Alhoewel men zich bewust is van het probleem van uithuiszetting, laat het merendeel de situatie aanvankelijk op z’n beloop. Men onderneemt pas actie als het water aan de lippen staat. Dit wordt verklaard doordat uithuiszetting het voorstellingsvermogen te boven gaat, en de handelingsalternatieven uitgeput lijken. Als er hulp komt, werkt de meerderheid mee aan een oplossing.
- Traag- en tegenwerkende instanties worden vaak aangehaald als reden voor een daling van het inkomen.
- Hulp vragen aan het eigen sociaal netwerk is niet evident. Naast schaamte en gezichtsverlies, is het eigen netwerk vaak zelf al overbelast. De meeste huurders kregen uiteindelijk wel steun van vrienden en familie. Wie geen netwerk heeft is extra kwetsbaar.

⁹ Werinke, D., e.a. Huurders over een dreigende uithuiszetting Ervaringen, oplossingen en toekomstperspectief, Onderzoekscentrum Maatschappelijke Zorg, 2014.

4.2. EEN VOORKEUR VOOR WOONGERICHTE OPLOSSINGEN¹⁰

Opvang is altijd tijdelijk en doorstromingsgericht. In de opvang heeft de cliënt geen huurovereenkomst. Hij betaalt er een dagprijs of een andere vergoeding voor de kosten van het verblijf. Nachtopvang en winteropvang is meestal gratis. Nood- en transitwoningen zijn ook opvanggerichte oplossingen.

In woongerichte oplossingen heeft de cliënt wel een huurcontract (gewoon of tijdelijk). Woongerichte oplossingen vallen onder het huurrecht. Sommige woongerichte oplossingen zijn tijdelijk (zoals het begeleid zelfstandig wonen), andere van onbepaalde huur (zoals het begeleid wonen of housing-first). De cliënt krijgt er begeleiding zolang het nodig is en/of hij zij dit wenst.

Thuislozen laten zich positiever uit over woongerichte oplossingen, dan over groepsmatige opvang. Men voelt er zich meer gesteund door de manier waarop de hulpverlening gestalte krijgt in samenspraak met hen. Ze ervaren er meer privacy, autonomie en rust. Ook in het kader van de uitbouw van housing-first konden deze voorkeuren voor woongerichte oplossingen wetenschappelijk aangetoond worden. Hier moet er wel aan toegevoegd worden dat er nog geen evaluatie vanuit cliëntperspectief werd gemaakt over de studio-opvang.

Daarentegen zijn de pijnpunten van groepsmatige opvang wel gekend: te weinig hulp op maat, te afstandelijke hulpverlening omdat deze z'n aandacht dient te verdelen over de groep en de individuele mensen, begeleiding die niet verder geraakt dan bed, bad en brood, leefregels, gebrek aan medezeggenschap ...

4.3. THUISLOZE KINDEREN¹¹

Eén op drie thuislozen is een kind. Dat heeft grote gevolgen: ze wisselen van buurt, school en vrienden. Ze moeten totaal opnieuw beginnen. Het belemmert hun opvoeding, welzijn en gezondheid. Bovendien vernauwt het hun toekomstperspectieven. Er zitten niet alleen veel kinderen in de thuislozenopvang, ook bij één op vier vorderingen tot uithuiszetting zijn kinderen rechtstreeks betrokken.

Relatieproblemen vormen de belangrijkste aanleiding tot thuisloosheid, uithuiszetting is de tweede grootste oorzaak.

Thuisloze kinderen ervaren hun leven als totaal onvoorspelbaar en overhoopgehaald. Ze trekken weg uit eigen streek en worden vluchtelingen in eigen land.

Het liefst willen ouders en kinderen een zo normaal mogelijk leven leiden, maar in de groepsmatige opvang lukt dat niet. Die opvang is ook helemaal niet gratis: voor gezinnen met kinderen liggen de prijzen hoger dan het leefloon.

De grootste hoop voor thuisloze kinderen is een gepaste en betaalbare woning.

4.4. THUISLOZEN OVER OPVANG¹²

In 2008 werden 97 cliënten bevraagd, die verbleven in opvangcentra van het algemeen welzijnswerk. Cliënten vinden dat een opvangcentrum een aanvaardbare kwaliteit heeft als:

- Men over een privé-kamer kan beschikken.

¹⁰ Van Regenmortel, T., e.a. Zonder (t)huis, Sociale biografieën van thuislozen, LannooCampus, 2006.

¹¹ Ackaert, L., Nergens kind aan huis, Een op drie daklozen is minderjarig, Sociaal.net, 19 mei 2017.

¹² Lescauwet D., Dossier dagprijzen, 2009, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

- Wie schade berokkent aan meubilair of inrichting de herstelkosten betaalt.
- Alle opvangcentra in Vlaanderen ongeveer dezelfde dagprijs hanteren.
- Er een duidelijk zakgeldsysteem is.
- De kosten voor ontspanningsactiviteiten niet automatisch doorgerekend worden in de dagprijs.
- Men uitdrukkelijk kan instemmen met budgetbeheer en volmachten op het inkomen.
- Men één derde van het leefloon kan overhouden als alle opvangkosten betaald zijn
- Men meer keuze had tussen studio-opvang of leefgroep opvang.

Ondertussen zijn er al een aantal zaken beter geregeld, zoals de transparantie over de dagprijs en duidelijke facturen. In het Algemeen Welzijnswerk is er ook een reconversie bezig van leefgroep gerichte naar studio-opvang.

In een globaal plan dient men naar alle opvang te kijken, dus ook naar de nacht- en winteropvang die ingericht wordt door de lokale overheden.

5 – Preventie van thuisloosheid

5.1. RISICO'S OP THUISLOOSHEID: HET BELANG VAN BREDERE PREVENTIE

Om thuisloosheid te voorkomen, dient men de risicofactoren te kennen.

Kinderarmoede is de belangrijkste risicofactor, zelfs groter dan psychiatrische of verslavingsproblemen, zo blijkt uit recent Brits onderzoek¹³. De conclusies van het onderzoek liggen in dezelfde lijn als de aanleidingen voor thuisloosheid die uit de Vlaamse nulmeting naar voren kwamen: familiale problemen en verslavingen, gevolgd door uithuiszettingen.

Zowel bij OCMW's als CAW's behoren mensen met woonproblemen tot de top drie van de aanmeldingsproblemen. Er worden nu al inspanningen van preventieve aard geleverd, zoals het begeleiden van mensen met energieschulden of een gebrek aan woonvaardigheden. Deze ambulante woonbegeleiding dient men te behouden. Maar preventie kan fors en dient breder uitgebouwd te worden.

Via proactieve rechtendetectie en outreachend werken, kan men mensen met risico's detecteren en een hulpaanbod formuleren. Op die manier kan thuisloosheid beter voorkomen worden. Hier moet samengewerkt worden met (intergemeentelijke) woondiensten, Kind en Gezin, jeugdhulp, de schuldbemiddeling en tewerkstellingsdiensten¹⁴.

Het is cruciaal dat basiswerkers over de risicofactoren geïnformeerd zijn en vorming krijgen om er gepast mee om te gaan.

Indien men de oorzaken niet kan indammen, dreigt men binnen de twee tot drie maanden thuisloos te worden.¹⁵ Rechtstreekse bedreigingen zijn bv. een uithuiszetting die al in de gerechtelijke fase zit; een nakend instellingsontslag waarbij de cliënt geen woonst heeft; een problematische verslaving, een familiale crisis waarbij een jongere uit huis dreigt gezet te worden ... Om dit alsnog te keren zal een intensievere begeleiding nodig zijn.

Het is bijgevolg essentieel dat men bij eerstelijnsdiensten:

- De risico's van thuisloosheid kent en weet hoe er mee om te gaan.

¹³ Bramley, G., Fitzpatrick, S., Can Homelessness happen to anyone?, Don't believe the hype! Glasgow University seminar, may 2018.

¹⁴ Balliauw, C., e.a., Iedereen beschermd, Lokaal proactief handelen in de strijd tegen onderbescherming, Draaiboek, Samenlevingsopbouw Vlaanderen, 2014.

¹⁵ Parker, C., Homelessness prevention in Newcastle-upon-Tyne, presentation, Feantsa Policy Conference, 31 may 2019.

- Partnerschappen smeedt met andere diensten die behulpzaam zijn om deze risico's te keren. Dus holistisch werken en niet in hokjes.
- Voldoende prioriteit geeft aan het voorkomen van thuisloosheid.
- Outreachend werkt en proactieve rechtendetectie hanteert.

5.2. UITHUISZETTING VOORKOMEN

5.2.1. Waarom is het belangrijk?

- België staat op de derde plaats in Europa inzake uithuiszetting in verhouding tot de bevolking¹⁶.
- Het aantal vorderingen tot uithuiszetting bedroeg in 2018 maar liefst 12070 (of 232 gezinnen) per week. Circa 30 % leidt tot effectieve uithuiszetting en ongeveer 1 op 6 à 7 tot een opname in de thuislozenzorg. Via extrapolatie gaat dit over ongeveer 2158 opnames in Vlaanderen.
- De Vlaamse Woonraad signaleert dat één derde van de private huurders een te zware woonkost (+ 40 % inkomen) heeft en bij het eerste inkomenskwintiel heeft 65 % van de huurders een te zware woonkost.
- Het Huurgarantiefonds kende niet het verwachte succes.
- Bij 57 % van de vorderingen tot uithuiszetting is het verdere verloop ongekend, zo blijkt uit de nulmeting.
- Het huidige aanbod preventieve woonbegeleiding is nog vooral gericht op sociale en svk-huurders.
- De Vlaamse Woonraad signaleert dat er een wooncrisis aan de gang is in de onderste lagen van de private huurmarkt. Hierdoor komt de effectiviteit van de noodopvang onder te staan. Ze slibt dicht. Bovendien bereikt het huidige wettelijk instrumentarium van de huurpremies de zwakste inkomensgroepen onvoldoende.

5.2.2. Onze voorstellen

Drempels in de huurpremie verminderen

De huursubsidie werd in 2019 al verbeterd op het vlak van het subsidiebedrag, de inkomensgrenzen, de berekeningswijze ... Het budget steeg van 36 naar 74 miljoen Euro¹⁷.

Maar voor de huurpremie geldt een voorwaarde dat men vier jaar moet ingeschreven zijn op de wachtlijst voor een sociale woning. Dit is veel te lang, want ondertussen kan er al veel mislopen voor mensen met een laag inkomen. Eigenlijk dienen mensen met een laag inkomen die een kwaliteitsvolle woning op de private huurmarkt moeten huren en die op de wachtlijst staan voor een sociale woning, onmiddellijk en liefst via automatische rechtentoekenning, voor steun in aanmerking te komen. Het is immers niet de verantwoordelijkheid van deze mensen dat er wachtlijsten zijn.

Meldpunten¹⁸

Hoe vroeger men van een dreigende uithuiszetting op de hoogte is, hoe meer handelingsruimte er nog bestaat om ze te voorkomen.

¹⁶ Kenna, P., e.a., Pilot Project Promoting protection of the right to housing, Homelessness prevention in the context of evictions, European Commission, 2013.

¹⁷ Verslag Vlaams Gemengd Platform Dak-en Thuisloosheid, 28 mei 2019.

¹⁸ Lescauwaet, D. Case-study meldpunten uithuiszetting, Steunpunt Mens en Samenleving, nota, 2018.

Om in Vlaanderen een gelijke dienstverlening naar huurders en verhuurders te bieden zou het streefdoel moeten zijn om in elke (boven)lokale regio meldpunten uit te bouwen. Huurders en verhuurders wonen lang niet steeds in dezelfde regio en verhuurders kunnen woningen hebben in diverse regio's. Verder blijkt ook dat uithuiszettingen zowel in landelijke als in stedelijke regio's voorkomen.

Een meldpunt omvat twee luiken: een organisatielukkig en een begeleidingslukkig. Het organisatielukkig vergt minstens 2 VTE's om continuïteit te garanderen en om een permanente communicatie op te zetten naar potentiële melderders. De omvang van het begeleidingslukkig hangt af van de beleidsambities inzake het beperken van uithuiszetting. Samenwerking met de geestelijke gezondheidszorg dient ook voorzien te worden. Bijvoorbeeld voor personen met verzamelwoede, situaties waar er ernstige psychische en/of verslavingsproblemen zijn. Verder dient men samen te werken met vrederechters en deurwaarders zodat ze op de hoogte zijn van het aanbod in hun regio om uithuiszettingen te voorkomen.

Fonds ter bestrijding van uithuiszettingen ruim communiceren en monitoren

Dit fonds treedt in werking op 1/6/2020 en bevat tal van verbeteringen t.a.v. het vroegere Huurgarantiefonds. Het fonds dient i.s.m. met de lokale netwerken tegen thuisloosheid (zie verder) ruim bekend te zijn op het terrein, dit gekoppeld aan andere acties inzake rechtendetectie (zie bij onthaal en preventie van thuisloosheid hiervoor). Concreet vragen we dat het Agentschap Wonen de netwerken tegen thuisloosheid en eerstelijnsdiensten voorziet van informatiemateriaal om het nieuwe fonds ruim bekend te maken. Het is ook belangrijk de netwerken tegen thuisloosheid te betrekken bij de voorziene monitoring van het fonds. Op die manier komt men te weten welke mogelijkheden en eventuele weerstanden het fonds op het terrein teweegbrengt.

Middelen voor multidisciplinaire preventieve woonbegeleiding

Vlaanderen zit hier nog met een historische achterstand, zeker voor preventie van uithuiszetting van private huurders. Dit dient gefaseerd weggewerkt te worden. Het aanbod inzake preventieve woonbegeleiding t.a.v. sociale huurders en svk-huurders moet gemonitord worden, zodat het behoefte dekkend is. Door de vermaatschappelijking van de zorg gaan meer mensen uit de gehandicapenzorg en de geestelijke gezondheidszorg op de sociale huurmarkt terecht komen. Vandaar dient men in de preventieve woonbegeleiding meer multidisciplinair aan de slag te gaan: dit wil zeggen werken met teams met expertise uit verschillende sectoren, zoals OCMW, CAW, gehandicapenzorg, geestelijke gezondheidszorg. Net zoals ook gebeurt in het kader van housing-first (zie verder).

Thuisloosheid bij jongvolwassen voorkomen

In het voorbije actieplan thuisloosheid en het actieplan jongvolwassen lag de klemtoon op jeugdinstituutverlaters. Thuisloosheid bij jongvolwassen voorkomen dient een bredere basis te hebben. Jongeren worden ook thuisloos doordat ze omwille van conflicten het ouderlijk huis (dienen te) verlaten; doordat ze zelfstandig trachten te wonen maar het niet redden bij gebrek aan middelen of voldoende woonvaardigheden; nadat ze een MPI verlaten... Trouwens, lang niet alle jeugdhulpverlaters staan open voor voortgezette jeugdhulp.

Buitenlands onderzoek¹⁹ leert ons dat er onder de verborgen thuislozen (de sofa-slapers) aanzienlijk veel jongvolwassenen zijn. In Vlaanderen bestaan daar geen gegevens over, maar we hebben geen aanwijzingen om te denken dat het hier anders zou zijn.

Als ze effectief blijken te zijn, dienen de al genomen acties verdergezet te worden. Maar als we weten dat kinderarmoede de belangrijkste aanleiding is tot thuisloosheid, dient een Vlaams armoedebeleid hier zwaar op in te zetten, wil het latere thuisloosheid bij jongvolwassenen voorkomen.

¹⁹ Clarke, A., *The Prevalence of Rough Sleeping and Sofa Surfing Amongst Young People in the UK*, University of Cambridge, 2016.

Er bestaan in een aantal regio's al educatieve programma's met interactieve workshops om jongeren voor te bereiden op zelfstandig wonen²⁰. Men maakt erin gebruik van de educatieve materialen van 'Budget-In-Zicht'. Deze programma's richten zich op scholen (vooral bijzonder secundair onderwijs, beroeps-en technisch onderwijs) en instellingsverlaters waar veel kwetsbare jongeren zitten in de transitieleeftijd van 16 tot 25 jaar. Ze worden gegeven door leerkrachten, begeleiders, opvoeders en ervaringsdeskundigen (jongvolwassenen die al eens thuisloosheid hebben meegemaakt). Deze programma's dienen verruimd te worden naar alle regio's.

Verder bepleiten we de uitbouw van housing-first voor jongvolwassenen. Maar aangezien dit een remediërende maatregel is, werken we dat daar uit (zie verder).

Het kindperspectief

Inzake preventie van uithuiszetting dient absolute prioriteit gegeven te worden aan situaties waar kinderen bij betrokken zijn. Dat zal inspanningen vergen op Vlaams vlak (zie ook bij preventieve woonbegeleiding) en op lokaal vlak verdient dit voorrang. Het Vlaams huurdecreet stelt dat bij een vordering tot uithuiszetting een attest van gezinssamenstelling dient toegevoegd te worden. Zodanig weet de vrederechter of er al dan niet kinderen bij betrokken zijn.

Kinderen horen niet thuis in groepsmatige opvangvormen, ook niet in de nachtopvang of de winteropvang die door lokale besturen wordt ingericht. Noodwoningen en studio-opvang zijn geschiktere alternatieven. Het aanbod hiervan dient verruimd te worden zodat men lokaal over alternatieven beschikt voor gezinnen. Voor de winteropvang bestaat de mogelijkheid om hiervoor leegstaande sociale woningen te gebruiken²¹.

Thuisloze kinderen die samen met hun ouders in de opvang belanden, bevinden zich in een problematische opvoedingssituatie. In de residentiële opvang van de CAW's betaalt men een maximum dagprijs van 16,64 euro voor personen jonger dan 12 jaar en 27,06 euro voor personen ouder dan 12 jaar. Dit is conform het daarover afgesloten protocol tussen de OCMW's en de CAW's. De Vlaamse overheid komt niet tussen in de opvangkosten, ook niet in deze voor kinderen. Dat doet ze deels wel als een kind wordt opgenomen in de jeugdhulp of een Centrum Integrale Gezinszorg.

De Vlaamse overheid kan die verschillende behandeling van kinderen in problematische opvoedingssituaties niet motiveren. Gelijke situaties worden ook niet gelijk behandeld. Evenmin houdt de Vlaamse overheid voldoende rekening met de draagkracht van de gebruiker. Als kinderen samen met hun ouders opgenomen worden in een CAW -opvangcentrum liggen de prijzen hoger dan het leefloon. Een rapport van het Rekenhof²² over de gebruikersbijdragen in de welzijnssector klaagt deze situaties aan. We stellen voor dat deze al te grote ongelijkheden worden weggewerkt.

Woonbehoefte in sociale huisvesting

De wachtlijsten in de sociale huisvesting zijn immens. Als men, naast de chronologische volgorde, sociale woningen prioritair gaat toewijzen, zou dat op basis van een meer dringende woonbehoefte moeten zijn. Lokale binding is geen uiting van een meer dringende woonbehoefte.

Anderzijds kan dit criterium het draagvlak voor sociale woningbouw vergroten in die gemeenten waar er veel te weinig zijn. Voor mensen die thuisloos worden, is die lokale bindingsvoorwaarde zeer nadelig als ze elders worden opgevangen, en naar een andere gemeente verhuizen. Maar niet alleen voor hen: ook mensen

²⁰ Inleefweek 'op eigen benen', draaiboek, versie 23/8/19, informatie vanwege Eveline Bohez, netwerk Centraal West-Vlaanderen.

²¹ Winteropvang in sociale huurwoningen, Omzendbrief Agentschap Wonen Vlaanderen, 27/11/2015.

²² Rekenhof, Gebruikersbijdragen in de welzijnssector, verslag aan het Vlaams Parlement, 2013.

die scheiden en naar een andere gemeente verhuizen verliezen het voordeel van hun lokale binding. Alleenstaande ouders hebben al een sterk verhoogd armoederisico. Ook jongvolwassenen verhuizen, omwille van de overgangperiode waarin ze zich bevinden (nieuwe relatie, werk ...) vaak naar andere gemeenten.

Lokale bindingsvoorwaarden moeten samengaan met een lokale verantwoordelijkheid om inwoners uit de gemeente, die hun woning dreigen te verliezen effectief te helpen.. Louter doorverwijzen naar opvang (vaak in een andere stad) is geen duurzame oplossing. Lokale overheden zouden, als ze bevoegdheid krijgen om sociale woningen op basis van lokale binding toe te wijzen, dienen aan te tonen dat ze hun verantwoordelijkheid om uithuiszettingen te voorkomen effectief opnemen. Onze voorstellen kunnen daartoe als inspiratie dienen.

6 – Remediëring van thuisloosheid

6.1. HOUSING-FIRST

6.1.1. Wat is Housing-first en waarom is het succesvol? ²³

Housing first bestaat uit het aanbieden van een individuele woonst én langdurige begeleiding aan mensen die chronisch dakloos zijn en kampen met een verslavings- en/of psychiatrische problematiek. De cliënt huurt de woning.

Housing First vertrekt van een andere startpositie dan de meer gangbare manier van denken in de hulpverlening, zoals de woonladder of het herankeringsmodel, waar een dakloze eerst een aantal stappen dient te doorlopen vooraleer hij ‘woonklaar’ is.

Housing First (hf) vertrekt van acht basisprincipes:

1. Huisvesting is een mensenrecht. De hf bewoner heeft een gewoon huurcontract op de private of de sociale woningmarkt. Zo lang de bewoner zijn huurdersverplichtingen nakomt (huur betalen, woning onderhouden, geen overlast) kan hij daar blijven wonen. Ook als hij van de aangeboden begeleiding geen (verder) gebruik wenst te maken.
2. Respect voor alle hf-bewoners. Doorheen het begeleidingsproces benadrukt hf een respectvolle omgang tussen hulpverleners en bewoners. Dit gebeurt met een open houding zonder vooroordelen over de cliënten.
3. Engagement om met hf-bewoner te werken zolang nodig is. De termijn waarop de hulp beschikbaar is, wordt niet op voorhand bepaald. Het huurcontract is voor onbepaalde duur en de begeleiding ook. Dit wil niet zeggen dat deze begeleiding door één en dezelfde organisatie gedurende het ganse traject dient geleverd te worden.
4. Verspreide huisvesting in alleenstaande appartementen. Maar ook gegroepeerde huisvesting kan, mits dat een keuze is van de bewoner.
5. Splitsing van huisvesting en hulpverlening. Hierdoor kan de huurder in de woning blijven ook als hij niet langer begeleiding wenst of deze weigert.

²³ Lescauwaet, D., Housing First in Vlaanderen: visie en aandachtspunten voor beleid en praktijk, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, nota, maart 2017; Busch Geertsema, V. Housing First Europe, Final Report, 2013; Feantsa, Housing First Guide Europe, 2016; Housing First Belgium, Ga voor Housing-First, Handboek met aanbevelingen voor instituties, 2016.

6. Keuzevrijheid en zelfdeterminatie. De bewoner heeft keuzevrijheid op zoveel mogelijk domeinen. De begeleidingsdoelen worden in overleg met de bewoner gekozen. De hulpverlener ondersteunt de bewoner hierbij op weg naar een maximale zelfstandigheid.
7. Herstelgericht. Een herstelgerichte benadering is een streven naar welzijn van de bewoner door te zorgen dat hiervoor de basisvoorwaarden aanwezig zijn, zoals actieve rechtendetectie, toeleiden naar gezondheidszorg, ondersteuning bij uitbouw van een sociaal netwerk, tewerkstelling, dag bezigheid.
8. Harm reduction. De keuzevrijheid geldt ook bij schadelijk drug- en alcoholgebruik. De nadruk ligt niet op repressie of het verplichten tot behandeling, maar op de beperking van de schade door drug- en alcoholgebruik, zowel voor de gebruiker als voor de samenleving. Voorbeelden zijn methadonverstrekking, spuitenuitruil enz.

Housing First verschilt van andere wooninitiatieven omdat deze aanpak:

- Geen voorbereiding, therapie of engagementen tot ontwenning van de bewoner vraagt.
- De bewoner niet vraagt om eerst stappen te zetten om woonklaar te worden. Uiteraard kan en mag een dakloze gebruik maken van (nacht)opvang vooraleer in een hf-traject te stappen. Maar het gebruik van opvang mag geen voorwaarde zijn voor de start van een hf-traject.
- Een permanente oplossing is. Het gaat hier niet om een tijdelijke woonst, tijdelijke huurcontracten, een tijdelijke aanwending van leegstaande woningen of het werken met bezettingsovereenkomsten en dagprijsystemen.
- Geen gemeenschappelijke woonst is tenzij de cliënt dit wenst .
- Huurders niet uit huis zet voor redenen anders dan deze in een normaal huurcontract.

Housing First werkt omdat?

- Je leert wonen in een woning, net zoals je leert zwemmen in het water. Dit gebeurt al dan niet met begeleiding. Een opvangcentrum biedt in tegenstelling tot een woning veel minder kansen om zelfstandig wonen te leren. Zeker als het in een leefgroep is waar er tal van regels zijn. Het is pas als de persoon in een woning woont dat de begeleiding kan vaststellen over welke vaardigheden hij beschikt. Bovendien zorgt dit ervoor dat de persoon dit zelf ook ervaart.
- Een eigen woning rust, privacy en veiligheid biedt. Dit is positief voor het zelfbeeld en maakt dat de persoon uit de thuislozenrol kan stappen en in de rol van gewone huurder terecht komt. Hierdoor raken mensen meer gemotiveerd om ook aan andere zaken te werken. Er ontstaat er een gunstiger klimaat om een sociaal netwerk herop te bouwen. Wie zich elke nacht moet aanmelden bij de nachtopvang, met de onzekerheid of hij wel een bed zal hebben, ondervindt veel stress en kan moeilijk plannen maken voor de toekomst.
- Er in een groepsopvang een veel hoger risico is voor onderbreking van het traject wegens het overtreden van de regels.
- Het beter toelaat om hulp op maat van de cliënten te bieden.
- Het steeds verkassen van mensen van de ene tijdelijke oplossing naar de andere risico's inhoudt. De kans dat het misloopt is groter. Bij hf zijn mensen beter in staat hun leven te stabiliseren en een sociaal netwerk uit te bouwen.
- Hf beter aansluit bij de visie op de vermaatschappelijking van de zorg en het burgerschapsmodel. Dit stelt dat thuislozen mensen zijn zoals iedereen, waarvoor geen aparte instellingen moeten bestaan, maar dat een aantal van hen wel begeleiding nodig hebben.

Binnen hf zijn er trajecten die niet slagen, maar 70 tot 90 % slaagt wel. Al naargelang de evaluatie van de diverse initiatieven in Europa. Het vinden van werk en het uitbouwen van een ondersteunend sociaal netwerk blijven ook binnen hf aandachtspunten.

Maar zelfs met een sterke focus op hf zal opvang nodig blijven, al was het maar om eerst een hf traject te kunnen opstarten en zaken zoals een inkomen administratief in orde te krijgen. Bovendien mag niemand genoodzaakt zijn om op straat te moeten overnachten.

6.1.2. Onze voorstellen betreffende housing-first

In 2018 zaten er 395 langdurig thuislozen in een housing-first traject en waren er 10 multidisciplinaire teams opgericht²⁴. Hieruit volgde deze voorstellen:

Investeer in Housing First trajecten

Het aantal hf trajecten moet aanzienlijk verhogen, in het bijzonder in regio's waar het aantal langdurig thuislozen hoog is.

Regel het huisvestingsluik

Niet alleen het multidisciplinaire begeleidingsluik regelen, maar ook het huisvestingsluik want anders kan men niet op een effectieve en efficiënte wijze tot verruiming overgaan. Lokale toewijzingsreglementen in het kader van de versnelde toewijzing, doelgroep projecten en verruiming van de investeringen in Svk's zijn mogelijkheden binnen de bestaande reglementering. Woonclubs en woonankers waar vrijwilligers thuislozen helpen woningen te zoeken op de private huurmarkt dienen ook versterkt te worden, in die regio's waar er nog geen zijn.

Bouw hf-trajecten uit voor jongvolwassenen uitbouwen

In Canada en Nederland zijn de evaluaties van de bestaande praktijken positief²⁵. Hf voor jongvolwassenen mag geen letterlijke kopie zijn van hf voor oudere langdurig thuislozen. De begeleiding kan best opgenomen worden door een team hulpverleners dat competentie heeft met het begeleiden van jongvolwassenen. Aangezien deze jongeren om verschillende redenen thuisloos zijn geworden (zie hiervoor) situeert zo'n team zich ook niet uitsluitend in de jeugdhulp. Een goed voorbeeld is een samenwerkingsverband van eerstelijnsdiensten aangevuld met competenties uit de drughulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg, en het werken met jongvolwassenen met een beperking.

Deze trajecten zijn niet bedoeld voor alle thuisloze jongeren, maar wel voor hen die het al meermaals geweest zijn en kampen met complexe problemen. Niet alle jonge thuislozen met complexe problemen zullen openstaan om direct zelfstandig te wonen in een eigen woonruimte. Hf in gegroepeerde woningen (met oudere hf-bewoners) dient bijgevolg ook voorhanden te zijn. Het is wel belangrijk dat de cliënt hierin zelf kan kiezen.

Tenslotte is het aangewezen om met dergelijke trajecten te starten in die regio's waar voldoende 'cases' aanwezig zijn, zodat het oprichten van dergelijke teams verantwoord is. Hf kan een alternatief zijn voor jongvolwassenen met gedrags-en emotionele problemen (de zgn. GES+jongeren), waarvoor de bestaande oplossingen niet voldoende blijken te werken. Bijgevolg stellen we concreet voor een paar veldexperimenten in Vlaanderen op te starten en deze wetenschappelijk te laten begeleiden, teneinde eruit te leren.

²⁴ Lescauwaet, D. Monitoringverslag, Housing First in Vlaanderen, stand van zaken op 1.1.2018, Steunpunt Mens en Samenleving, 2018.

²⁵ Redman, M. Making the Shift, Preventing and ending youth homelessness in Canada, A Way Home; Wolf, J., e.a. Housing First voor jongeren, Impuls-Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, 2018.

Investeer in een reconversiebeleid

Een verregaande reconversie van de opvang is momenteel nog niet mogelijk, omdat de druk nog te hoog is. Investeren in meer preventie biedt hier de oplossing. Maar ook de doorstromingsnelheid naar wonen is nog te laag. In het kader van de vermaatschappelijking van de zorg in meerdere sectoren, zijn we van oordeel dat er ook voor Vlaanderen één instantie nodig is om het reconversiebeleid van opvang-naar woongerichte oplossingen op infrastructureel vlak, te begeleiden en te ondersteunen. Want het ergste dat zou kunnen gebeuren is dat de vermaatschappelijking van de zorg een falend reconversiebeleid veroorzaakt en op die manier een stijging van de thuisloosheid.

6.2. ALTERNATIEVE WOONVORMEN²⁶

In Vlaanderen zijn een aantal alternatieve woonvormen ontwikkeld die ook relevant zijn om voor thuislozen woonoplossingen te bieden. De voornaamste zijn:

- Woonboxen die geplaatst worden in leegstaande kantoorgebouwen en tijdelijk verhuurd aan thuislozen.
- Verplaatsbare woonunits: prefab woonunits die aan de woningkwaliteitsnormen voldoen.
- Het huren van energiezuinige huishoudtoestellen (Papillon-project i.s.m. BHS Home Appliances).

Een aantal van deze alternatieve woonvormen hebben een eerste praktijktoets doorstaan. Nu dient er nagegaan te worden hoe ze opgeschaald kunnen worden en welke ondersteuning hierbij nodig is. De vraag hierbij is of deze alternatieve woonvormen qua investeringskosten en tijd een meerwaarde vormen t.a.v. het uitbreiden van sociale en svk-woningen.

6.3. OPVANG ZAL NODIG BLIJVEN, MAAR DIENT WEL CLIËNTGERICHT TE ZIJN

6.3.1. Hebben we in Vlaanderen te weinig opvang?

Om volgende redenen kan men op basis van de huidige situatie en informatie (in Vlaanderen of in een bepaalde regio) niet zomaar gaan bepalen wat het aantal minimum opvangplaatsen moet zijn:

- Geen enkele overheid heeft zich ertoe geëngageerd alle thuislozen op te vangen.
- Men heeft geen actuele (wetenschappelijke) informatie over het volledige aantal thuislozen. De nulmeting telde geen buitenslapers, sofaslapers ... Deze nulmeting dateert ook al van 2014.
- Het is niet alleen een kwestie van voldoende opvang, maar ook van voldoende preventie. Op het vlak van preventie zijn er nog belangrijke noden en tekorten aan middelen.
- Ook de doorstromingsnelheid bepaalt het aantal nodige opvangplaatsen. De nulmeting liet al zien dat één derde van de opvangplaatsen dichtgeslibd is. Bovendien zet de crisis op de onderste lagen van de Vlaamse woonmarkt nog extra druk op de opvang van thuislozen.
- Momenteel zoeken heel wat erkende vluchtelingen, die hier tijdens de asielcrisis van 2015 toekwamen, in Vlaanderen een woning.

²⁶ Poppe, K., Wonen op Maat Samenlevingsopbouw, Presentatie trefdag Vermaatschappelijking en Wonen, 7 juni 2019.

- Er is geen (lokaal) monitoringsysteem van de verhouding tussen vraag en aanbod van opvang, bezettingsgraad, aantal weigeringen wegens volzet ... Pas als dit systeem er is, kan men meer gefundeerde uitspraken doen over het nodige aantal opvangplaatsen.

Daarom moet men zeer omzichtig omgaan met reconversies die het aantal opvangplaatsen zouden kunnen verminderen. Bovendien is de thuislozenzorg het allerlaatste opvangnet. Daarna rest enkel nog de straat.

Hier komt nog bij dat in andere sectoren, zoals de geestelijke gezondheidszorg (Psy 107), een reconversies bezig is waarvan men de gevolgen op thuisloosheid nog niet kan inschatten.

Er is begin 2000 al circa 15 procent van de opvangcapaciteit van de CAW's gereconverteerd.

Reconversies van leefgroep werkingen naar studio-opvang met behoud van de opvangcapaciteit, kan men natuurlijk wel verderzetten en liefst nog vermeerderen vermits deze ook in de lijn liggen van de noden van thuislozen. Deze studio-opvangplaatsen kunnen, mits ze aan de woonkwaliteitscriteria voldoen, later gereconverteerd worden naar woningen voor hf-trajecten. Ook noodwoningen waar langdurig thuislozen al lang verblijven, kan men reconverteren. Zij vervullen toch geen doorstromingsfunctie meer. Maar dit moet men natuurlijk lokaal bekijken.

6.3.2. Onze voorstellen betreffende opvang

Zelfs met een doorgedreven reconversiebeleid zal men naar de toekomst opvang nodig blijven hebben omdat niemand genoodzaakt mag zijn om op straat te moeten overnachten door gebrek aan opvang. Dit is één van de vijf strategische doelstellingen gericht op de beëindiging van thuisloosheid. Het is niet omdat deze doelstelling geen prioriteit vormde in het actieplan thuisloosheid 2017-2019, dat men ze mag verwaarlozen.

Om woongerichte trajecten met mensen te kunnen opstarten, zal je opvang nodig blijven hebben. Opvang is meestal de eerste stap naar een woongericht traject²⁷.

Het is belangrijk om te kijken naar de cliëntgerichtheid van de opvang.

Geen slaapzalen

Geen slaapzalen meer, maar wel één of tweepersoonskamers, ook in de nacht-en winteropvang. Liefst ook kleinere entiteiten op verschillende plekken in de stad

Groepsgerichte opvang is geen geschikte opvangvorm voor gezinnen en kinderen

Dit geldt zeker voorn groepsgerichte nacht- of winteropvang, want in deze laagdrempelige opvangvormen komen veel daklozen terecht met verslavings-en/of psychiatrische problemen. Noodwoningen of studio-opvang zijn een meer gezins-en kindgericht alternatief. Voor winteropvang bestaat de mogelijkheid om hiervoor leegstaande sociale woningen aan te wenden.

Opvang is altijd doorstromingsgericht

Met de cliënt dient met zo snel als mogelijk een hulpverleningstraject op te starten met gedeelde zorg tussen bevoegd OCMW en het CAW. Tussen CAW's en OCMW 's werden in het verleden al meerdere samenwerkingsafspraken gemaakt.²⁸

²⁷ Lescauwaet, D., Housing-First is beloftevol maar opvang blijft noodzakelijk, Strijd tegen dakloosheid is evolutie maar geen revolutie, Sociaal.net, 2018.

²⁸ CAW en OCMW, Samen sterk op de eerste lijn, dialoog CAW-OCMW, 2015-2016, tekst goedgekeurd door CAW-Beleidsgroep en directiecomité VVSG.

Nacht- en winteropvang met de Vlaamse overheid als regisseur

Voor de nacht- en winteropvang kunnen lokale besturen een solidariteitssysteem met gemeenten uit de regio invoeren. Het is echter ook nodig dat vanuit Vlaanderen een regiesysteem wordt ontwikkeld opdat mensen in de regio van kun keuze kunnen opgevangen worden. Op die manier kan er door regioafbakening voor worden gezorgd dat er geen mensen door de mazen van het net vallen. Dit overstijgt de mogelijkheden van elk lokaal bestuur afzonderlijk. Hier dient de Vlaamse overheid de regierol op te nemen.

Ieder kind is gelijk

Voor sommige kinderen in sommige sectoren komt de Vlaamse overheid tussen in de opvangkosten voor kinderen, in andere sectoren niet. Gelijke situaties worden niet gelijk behandeld. Deze ongelijkheden moeten weggewerkt worden.

7 – Organisatie, onderzoek en ondersteuning

7.1. EEN NETWERKORGANISATIE OP HET TERREIN

7.1.1. Waarom zijn (boven)lokale netwerken belangrijk?

Geen enkele organisatie, hoe omvangrijk ook, is alleen in staat om thuisloosheid te beëindigen. Er is altijd samenwerking in netwerken nodig tussen woon-, welzijns- en gezondheidsactoren. Netwerken zijn noodzakelijk om Vlaamse prioriteiten en middelen te richten naar die regio's waar ze het best renderen qua effect op de vermindering van thuisloosheid en waar er voldoende draagvlak is om eraan te werken.

Voor een uitgebreid praktijktheoretisch kader en de noodzaak daarvan verwijzen we naar de publicatie 'Organisatienetwerken, De organisatievorm van de toekomst'²⁹.

Momenteel zijn er in Vlaanderen zo'n 14-tal dergelijke netwerken actief. We spreken over een lokaal netwerk als het één gemeente of stad omvat en over een bovenlokaal netwerk als de regio zich over meerdere gemeenten uitstrekt.

7.1.2. Welke regietaken dient een netwerk op te nemen³⁰?

- Coördinatie en afstemming van preventie, opvang en nazorg.
- Planning en evaluatie.
- Beheer van inzet en aanwending van middelen.
- Zorgprogrammering en trajectbegeleiding.
- Draagvlakverbreding.
- Bovenlokale monitoring.
- Bovenlokale communicatie.
- Participatie van de doelgroep mogelijk maken.

²⁹ Cambré, B., Kenis, P., Organisatienetwerken, De organisatievorm van de toekomst, Pelckmans Pro, 2019; Lescauwet, D., Samenwerken aan thuisloosheid, lokale praktijken in beeld, Eindrapport, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2013.

³⁰ Zie voor een omstandige omschrijving van deze taken het actieplan thuisloosheid 2017-2019 van de vorige Vlaamse regering.

7.1.3. Onze voorstellen

- Ondersteun vanuit Vlaanderen (via het decreet lokaal sociaal beleid) regio's waar thuisloosheid nog hoog is, waar preventie, opvang-en woonnoden bestaan en waar er een voldoende draagvlak is om eraan te werken. Maak onderhandelde conventanten tussen de Vlaamse overheid en de netwerken in deze regio's. Voorzie ook vanuit Vlaanderen dat in deze netwerken een ondersteuningsfunctie is voorzien, zodat ze de hierboven omschreven taken, i.s.m. de centrale regie kunnen vervullen. Anders kan men vanuit Vlaanderen niet verwachten dat deze netwerken spontaan en op eigen kracht die taken gaan vervullen.
- Stel dit ook in het vooruitzicht voor die regio's waar nog geen netwerk is en voorzie daar ook, via SAM, procesbegeleiding om het netwerk vorm te geven. SAM vraagt hiervoor geen bijkomende middelen, mits deze opdracht in het toekomstig meerjarenplan kan gehandhaafd blijven.
- Voorzie periodiek overleg tussen de centrale regie en de ondersteuners van deze netwerken teneinde de acties te coördineren, te ondersteunen en zo nodig bij te sturen. Dit overleg dient gericht te zijn op de operationele aspecten van een actieplan.
- Voor de strategische en globale regie is op Vlaams vlak een stuurgroep nodig bestaande uit actoren die een reële bijdrage (gaan) leveren aan de uitvoering van het actieplan.

7.2. ONDERZOEKSVORSTELLEN

De recentste cijfers over de omvang, aard en spreiding van de thuisloosheid in Vlaanderen dateren van 2014. Dit is allesbehalve voldoende actueel is. Een wetenschappelijk onderbouwde hertelling op basis van het 'Measuring Homelessness in Belgium'-onderzoek³¹ dringt zich op. Zonder hertelling kan men ook geen vergelijking maken met 2014 en beschikt men over een onvoldoende stevige wetenschappelijke basis om beleid te plannen, te onderbouwen, of bij te sturen. Aan zo'n hertelling kan men een kwalitatief onderzoek toevoegen dat peilt naar de noden en behoeften van thuislozen. Het jongste onderzoek daarover dateert al van 2006.

Over uithuiszetting is de kennis in Vlaanderen vrij beperkt en gefragmenteerd. Eveneens over de effecten van begeleiding door CAW's en OCMW 's bij private huurders. We stellen bijgevolg voor hierover een onderzoek aan te besteden.

Maak via ontschotting een gemeenschappelijk kader voor de woonbegeleiding, die nu nog te veel sectoraal opgedeeld is naar doelgroepen. Er bestaan, al naar gelang de sector, verschillende omschrijvingen voor woonbegeleiding: begeleid wonen (algemeen welzijnswerk), beschermd wonen (zorg voor personen met een handicap), beschut wonen (geestelijke gezondheidszorg) en begeleiding bij wonen (jeugdhulp). De verschillen tussen deze sectorale werkvormen zitten in de setting en de doelgroep en niet zozeer in de doelstellingen of de dagdagelijkse praktijk³². Ons voorstel is om een gemeenschappelijk kader uit te werken, waarbij de cliëntvraag centraal staat ongeacht de sectorale doelgroepomschrijving. Hier moet een cliëntgerichte reorganisatie uit voortvloeien.

Onze voorstellen bevatten een aantal innovatieve maatregelen. De bredere preventie van thuisloosheid en het uitbouwen van hf-trajecten voor jongvolwassenen. Hier is wetenschappelijke onderbouwing en evaluatie nodig.

³¹ De Maerschalk, E., e.a., Mehobel, Measuring Homelessness in Belgium, Final Report, 2018.

³² Zelfstandig wonen (verder) mogelijk maken, via woonbegeleiding, nota van de stuurgroep van de regio Midden West-Vlaanderen, bezorgd door Eveline Bohez.

In een volgend actieplan thuisloosheid zou monitoring en evaluatie meer aandacht moeten krijgen³³. Landen met een degelijk monitoringsysteem, zoals Denemarken, besteden dit uit aan een wetenschappelijke instelling. Dit kan gekoppeld worden aan ons eerste voorstel betreffende een hertelling van de thuisloosheid. Men mag zich qua monitoring echter niet louter beperken tot doelstellingen van een actieplan tegen thuisloosheid. Een breder woon-en armoedebeleid dient dit te schragen. Er kunnen zich hierbij, of door het ontbreken ervan, ook (onbedoelde) negatieve effecten voordoen die men bij de monitoring dient mee te nemen.

7.3. EN WAT KAN SAM ALS ONDERSTEUNING BIEDEN?

Inzake thuisloosheid ondersteunt SAM:

- de OCMW 's
- de CAW's
- het sociaal werk in sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren.
- (boven)lokale netwerken tegen thuisloosheid

Wat bieden we?

- Informatie, advies en maatwerk. Dat kan gaan over: complexe cliëntsituaties, juridische informatie over rechten van thuislozen, maar ook bredere informatie voor politici, wetenschappers en actoren op het terrein.
- Vormingen voor hulpverleners: basisvorming, preventie van uithuiszetting, begeleid wonen en Housing-first³⁴. SAM is de enige organisatie in Vlaanderen met een bijscholingsaanbod over thuisloosheid.
- Beleidsgericht werk. We streven er mee naar dat het Vlaams beleid op het terrein zo juist mogelijk wordt uitgevoerd. We signaleren knelpunten aan relevante overheden en werken er constructieve oplossingen voor uit.
- We ondersteunen (boven)lokale netwerken. Want thuisloosheid voorkomen en bestrijden vergt samenwerking tussen welzijns- en huisvestingsactoren. Verschillende van de huidige 13 (boven)lokale netwerken zijn bij hun opstartfase door SAM begeleid. We organiseren ook de kennisdeling en ervaringsuitwisseling tussen deze netwerken.

³³ Zie verslag Vlaams Gemengd Platform Thuisloosheid 28 mei 2019.

³⁴ Deze worden ondersteund door het Housing-first lab.

8 – Bijlagen

8.1. BUDGETTAIRE INFORMATIE

In 2014 becijferde het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk de kosten van verschillende trajecten in de thuislozenzorg. Voor een volledige toelichting bij de werkwijze verwijzen we naar de publicatie in voetnoot³⁵. Bij de residentiële trajecten van de CAW's werden de dagprijzen ingecalculleerd, omdat deze inherent zijn aan het volgen van zulk traject.

Met deze budgettaire informatie kunnen overheden hun beleidsacties financieel beter onderbouwen.

Preventieve en woongerichte trajecten zijn altijd goedkoper dan residentiële.

Een vorm van besparing in de thuislozenzorg is het sterker inzetten op preventie van uithuiszetting. Dit vermijdt kosten op verschillende domeinen.

Een eerste kost die vermeden wordt is de uithuiszetting zelf. In Nederland rekent de Effectencalculator dat een uithuiszetting 7.000 € aan vredegerecht, gerechtsdeurwaarder, politie, huurgeldderving, in beslag nemen goederen ... kost.

Ten tweede vermijdt je zo directe kosten van een traject in de thuislozenzorg. Ten derde kan dit ingrijpen zorgen voor een besparing op enkele indirecte kosten: voorkomen dat iemand zijn job verliest, een depressie krijgt ...

Niet de kostprijs van een traject dient de primaire keuze te zijn, wel de effectiviteit en de doelgroepgerichtheid voor een bepaalde situatie.

³⁵ De Maerschalk, E., Lescrauwaet D., De kost van trajecten in de thuislozenzorg, technische nota, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2014.

▼ Kostprijs trajecten thuislozenzorg

	Case Load	Duur traject in dagen	Max dagprijs	Kost hulpverlening per cliënt per dag	Totale kost per cliënt		
					Per dag	Per maand	Per traject
Nachtopvang	3	/	/	/	50	1.502	/
Crisisopvang	2	19	25,5	85	110	3.301	2.091
Integrale residentiele begeleiding jongvolwassenen	2	71	25,5	85	110	3.301	7.812
Integrale residentiele begeleiding thuisloosheid	4	53	25,5	42	68	2.033	3.604
mannen	4	58	25,5	42	68	2.033	3.931
vrouwen	3	45	25,5	56	82	2.456	3.684
Integrale begeleiding studio-opvang	8	141	25,5	21	47	1.395	6.575
Begeleid Wonen	12	463	/	14	14	423	6.519
Begeleid Zelfstandig Wonen	8	235	/	21	21	634	4.966
Zorgwonen	8	932	/	21	21	634	19.696
Preventieve woonbegeleiding	20	107	/	8	8	169	905
Housing First	8	/	/	18	21	634	/

Duiding en gevolgde logica bij de kostenberekening in 2014:

Cijfers uit de boordtabellen van CAW

Voor de caseload van de type werkingen en dus het berekenen van de kost van een hulpverlening per cliënt, gebruiken we de boordtabellen 2008 van de CAW. Deze gegevens geven weer hoeveel begeleidingen een hulpverlener in een type werking typisch op zich neemt.

Cijfers uit de Tellus-registratie

Tot en met 2013 registreerden CAW in een eigen Tellus-registratiesysteem. Uit deze registratie maken we gebruik van de cijfers over de verblijfs- en begeleidingsduur van 2011³⁶. Hiervoor maken we gebruik van de mediaan aangezien deze maat minder gevoelig is voor extreme waarden dan het gemiddelde.

Maximum dagprijs is 25,5 EUR

Voor de verblijfskosten in de residentiele opvangcentra maken we gebruik van de maximum dagprijs van 25,5 € zoals vastgelegd in het protocol tussen de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten en het

³⁶ Bron: Trends in de thuislozenzorg 2013-02-12 analyse Koen Mendonck

Steunpunt Algemeen Welzijnswerk. Dit is dus de prijs die de cliënt betaalt of wordt doorgerekend aan het OCMW. In sommige opvangcentra ligt de dagprijs mogelijks (iets) lager.

Personeelskost 5072 EUR per maand

Voor de personeelskosten rekenen we 5.072 € per maand voor een ambulante hulpverlener. Dit is de totale werkingskost voor een CAW hulpverlener met een gemiddelde anciënniteit van 15 jaar. In dit bedrag zit zowel de loonkost (4.611 €) als de extra 'overhead-kosten' (= 10% van de loonkost dus 461 €) voor onder andere huisvesting, bijscholing, ICT.

Let wel, dit bedrag is waarschijnlijk aan de lage kant voor hulpverleners in een residentiele setting. Zij werken vaak ook uren buiten de 'normale' dag-uren en doen ook avond, nacht- en weekendwerk. Hiervoor ontvangen ze extra premies. Elk centrum kiest hoe ze deze uren verdelen. Soms is het weekend of nachtwerk voor een bepaalde hulpverlener. Er zijn ook opvangcentra die voor de nachtpermanentie beroep doen op vrijwilligers.

Rekensleutels

Voor het berekenen van de kosten per traject gebruiken we volgende rekensleutels:

Case Load = gemiddeld aantal begeleidingen per VTE in een type werking

Duur traject = gemiddeld aantal dagen dat een traject in een type werking loopt

Kost hulpverlener per cliënt per dag = (kost hulpverlener per maand)/(case load*30)

Totale kost per cliënt per dag = Maximum dagprijs + kost hulpverlener per cliënt per dag

Totale kost per cliënt per maand = Totale kost per cliënt per dag*30

Totale kost per cliënt per traject = Totale kost per cliënt per dag*duur traject

Enkele bemerkingen

De berekeningen geven een indicatie van wat trajecten in de thuislozenzorg kunnen kosten. Hou bij het lezen volgende bemerkingen in het achterhoofd.

- Goedkoper ≠ beter

Het doel is absoluut niet om het 'goedkoopste' traject in de thuislozenzorg te berekenen, noch om de duurste opvangvormen af te schaffen. Wat we wel willen doen is de kost van enkele alternatieven naast elkaar leggen. Met vooral als doel om de relatieve kost van preventieve modules (zoals preventieve woonbegeleiding) te belichten en de kost van enkele alternatieve hulpverleningsvormen (zoals nachtopvang en Housing First) naast elkaar te leggen.

- Gemiddeldes en medianen

Om een zicht te krijgen op de kost van de type trajecten richten we ons op enkele algemene maten. Daarom maken we in deze tekst gebruik van medianen en gemiddeldes. Dit zijn echter indicaties van een bepaalde trend over type werkingen heen. Cijfers kunnen sterk verschillen tussen cliënten. Waar iemand 20 dagen in een mannenopvang verblijft kan dit voor iemand anders eerder 90 dagen zijn. Er zijn ook verschillen tussen werkingen. Verschillen zijn er onder andere in maximum verblijfsduur en invulling van shiften door de teams (nachtwerk of niet, al dan niet werken met vrijwilligers).

- Ambulant en residentieel

Een CAW-begeleiding in de thuislozenzorg kan een aanbod zijn waar al dan niet woonmogelijkheid bij wordt geboden. Voor een deel van het aanbod is dit eenduidig en is het aanbod puur ambulant (vb. preventieve woonbegeleiding) of residentieel (integrale residentiele begeleiding thuisloosheid). Voor andere werkingen zijn beide opties mogelijk. Bijvoorbeeld in Begeleid Wonen, Begeleid Zelfstandig Wonen en Zorgwonen kan de begeleiding al dan niet gebeuren samen met een (tijdelijk) aanbod van woonst (kamer of studio).

8.2. HOE KWAM DEZE NOTA TOT STAND EN WIE LEVERDE ER INPUT VOOR?

Met het overleg van de lokale netwerken tegen thuisloosheid hielden we drie besprekingsrondes. De deelnemers leverden input op basis van hun terreinkennis en vertolkten geen standpunten namens hun netwerk of organisatie.

Vanuit het Belgische Housing-First lab ontvingen we eveneens feedback.

Namens SAM bedanken we volgende personen voor hun inbreng: Sanne Verheyen, Kathy Renaudin, Piet Steenssens, Jan Gillissen, Joris Deleenheer, Lieve Polfliet, Ellen De Win, Els Goossens, Jimmy Bogaers, Eveline Bohez, Erna Poesmans, Chantal Cailloux, Liesbet Mullie, Thomas Maesele, Willy Heylen, Rob Dewinter, Ann Clé, Geert De Bolle, Ellen De Clerck.