

# ***Verslag armoedebestrijding 2008-2009***

## ***Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede***

**Steunpunt tot bestrijding van  
armoede, bestaansonzekerheid  
en sociale uitsluiting**



# ***Verslag armoedebestrijding*** **2008-2009**

***Deel 2***

***Naar een coherente aanpak in de strijd tegen  
dakloosheid en armoede***

Steunpunt tot bestrijding van  
armoede, bestaansonzekerheid  
en sociale uitsluiting



*Dit tweede deel van het verslag 2008-2009 van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting geniet bijzondere steun van de staatssecretaris voor Armoedebestrijding.*

# NAAR EEN COHERENTE AANPAK IN DE STRIJD TEGEN DAKLOOSHEID EN ARMOEDE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Inleiding</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>1. Kennis</b> .....  | <b>6</b>  |
| 1.1. Definitie : Ontankering en huisvesting                                 | 6         |
| 1.2. Informatieverzameling  | 7         |
| 1.2.1 Afwezigheid van daklozen in de statistieken                           | 7         |
| 1.2.2 Kwantitatieve kennis  | 8         |
| 1.2.3 Kwalitatieve kennis   | 9         |
| 1.3. Beeldvorming van daklozen in de publieke opinie                        | 10        |
| <b>2. Drie bakens voor een samenhangende en ambitieuze benadering</b> ..... | <b>11</b> |
| 2.1. Toegang tot de fundamentele rechten                                    | 12        |
| 2.1.1 Garantie van de rechten ingeschreven in de wetgeving                  | 13        |
| 2.1.2 Reactie op de perverse effecten van sommige wettelijke bepalingen     | 14        |
| 2.2. Woord en participatie van daklozen                                     | 14        |
| 2.3. Voortdurend waakzaam zijn voor de situatie van mensen in armoede       | 16        |
| <b>3. Preventiebeleid</b> .....   | <b>17</b> |
| 3.1. Inkomen, tewerkstelling en sociale bescherming                         | 17        |
| 3.2. Gezondheid   | 18        |
| 3.3. Huisvesting  | 19        |
| 3.3.1 Toegang tot een woning  | 19        |
| 3.3.2 Behoud van een woning   | 22        |
| 3.3.3 Herhuisvesting  | 25        |
| 3.4. Het ontslag uit instellingen   | 26        |
| 3.4.1 Gevangenissen   | 27        |
| 3.4.2 Instellingen van Bijzondere Jeugdzorg                                 | 29        |
| 3.4.3 Ziekenhuizen  | 31        |
| 3.4.4 Nood aan intersectoraal overleg                                       | 31        |
| <b>4. Thuislozenzorg</b> .....  | <b>32</b> |
| 4.1. Gezondheid   | 33        |
| 4.1.1 Aan welke risico's worden daklozen blootgesteld ?                     | 33        |
| 4.1.2 Toegang tot gezondheidszorg   | 34        |
| 4.2. Vraaggestuurde hulp  | 35        |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.2.1 Proactieve aanpak, met respect voor de mensen   | 35        |
| <b>4.3. Aangepaste en snel toegankelijke hulp</b>   | <b>36</b> |
| 4.3.1 Beheer van plaatsen   | 37        |
| 4.3.2 Voorwaarden voor de opvang  | 39        |
| <b>4.4. Multidisciplinaire begeleiding</b>  | <b>40</b> |
| 4.4.1 Overleg en communicatie   | 41        |
| <b>4.5. Longitudinale opvolging, op het ritme van de mensen</b>                             | <b>42</b> |
| 4.5.1 Autonomie   | 42        |
| 4.5.2 Begeleiding naar huisvesting – opvolging na de opvang                                 | 43        |
| <b>4.6. Sector van de thuislozenzorg</b>  | <b>44</b> |
| 4.6.1 In het Vlaams Gewest  | 44        |
| 4.6.2 In het Brussels Gewest  | 45        |
| 4.6.3 In het Waals Gewest   | 46        |
| 4.6.4 Algemeen overleg  | 47        |
| 4.6.5 Winterplan  | 48        |
| <b>4.7. Referentieadres en domiciliëring</b>  | <b>49</b> |
| 4.7.1 Het referentieadres bij een OCMW  | 50        |
| 4.7.2 Het referentieadres bij een natuurlijk persoon  | 51        |
| 4.7.3 Het referentieadres bij een rechtspersoon   | 51        |
| 4.7.4 Onrechtmatig gebruik  | 52        |
| <b>4.8. Uitwegen</b>  | <b>52</b> |
| 4.8.1 Diversiteit en creativiteit van de vormen van huisvesting en opvang                   | 52        |
| 4.8.2 Housing first   | 53        |
| 4.8.3 Begeleiding bij huisvesting   | 54        |
| 4.8.4 Glijdende huurovereenkomst en SVK   | 54        |
| 4.8.5 Inkomen en tewerkstelling   | 55        |
| <b>5. Een duurzame uitweg uit dakloosheid</b>   | <b>56</b> |
| <b>5.1. Toegang tot huisvesting</b>   | <b>56</b> |
| 5.1.1 Begeleiding op maat, op het ritme van de mensen, flexibel                             | 56        |
| 5.1.2 Installatiepremie en toelages   | 57        |
| 5.1.3 Toegang tot sociale woningen  | 57        |
| <b>Aanbevelingen</b>  | <b>59</b> |
| <b>Lijst van deelnemers aan het overleg</b>   | <b>70</b> |
| <b>BIJLAGE 1</b>  |           |
| <b>Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het Verslag</b> | <b>73</b> |
| <b>BIJLAGE 2</b>  |           |
| <b>Samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebeleid</b>                 | <b>77</b> |

# Inleiding

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft van de staatssecretaris voor Armoedebestrijding de opdracht gekregen om *“een overleg te organiseren en aanbevelingen over daklozen te formuleren in zijn tweejaarlijks Verslag 2009”*<sup>1</sup>. Dit verslag is het resultaat van dit project.

Drie ernstige bezorgdheden zijn bepalend geweest voor de manier waarop wij dit document hebben gestructureerd:

- 1) De absolute evidentie dat dakloos zijn een vorm van armoede is, dat het niet gaat om een versterkte toestand, maar wel om een extreme etappe in een levenstraject;
- 2) Het multidimensionale en uiterst complexe aspect van het onderwerp, een complexiteit die te maken heeft met het feit dat de armoedeproblematiek wordt aangesneden via een zeer heterogene ‘doelgroep’, namelijk de daklozen;
- 3) De fundamentele noodzaak om vooral - en veel meer - de nadruk te leggen op structurele preventieve beleidsvoeringen dan op beleidsvoeringen die het ‘dakloos-zijn’ beheren (hoewel ze noodzakelijk zijn zolang er geen doeltreffende preventie bestaat).

Na een eerste deel waarin we de sterk bediscussieerde kwestie van de definitie over ‘dakloosheid’ aanhalen, nauw verbonden met die over de kennis van het fenomeen, hebben we besloten om dit rapport op te bouwen rond de verschillende etappes van de weg die een dakloze kan volgen: van een woning naar een situatie van uitsluiting van huisvesting.

We beschrijven dus eerst de vaststellingen die voorafgaan aan de situatie die daklozen beleven, de factoren die het ‘dakloos-zijn’ creëren, het preventiebeleid dat wordt gevoerd of te ontwikkelen is inzake huisvesting, het ontslag uit instellingen, inkomens... (deel 3). De benadering is bewust ruim genomen, om te herinneren aan wat we hierboven hebben gezegd: ‘dakloos zijn’ betekent ‘arm zijn’; bijgevolg dient men de armoede te bestrijden en ze te voorkomen. Vervolgens behandelen we de hulp aan daklozen als dusdanig (deel 4): hoe hebben ze toegang tot de verschillende aangeboden hulpdiensten? Beantwoordt deze hulp aan hun behoeften? Is deze hulp een effectief middel om uit dakloosheid te geraken?... En tot slot, in deel 5, analyseren we de situatie van een persoon die een vorm van huisvesting vindt die voor hem/haar gepast is en vooral duurzaam is. Het deel ‘voorafgaand’ en het deel ‘nadien’ zijn uiteraard onverbrekelijk met elkaar verbonden, in die mate dat de omstandigheden en de factoren die een eerste keer van een arme een dakloze hebben gemaakt, nog altijd aanwezig zijn en zelfs nog meer. Een levenstraject in de marginaliteit maakt iemand namelijk kwetsbaar en vernietigt (het beetje) sociaal weefsel waarover hij beschikt. Alles moet worden (her)opgebouwd.

Vooraleer in te gaan op het traject van een dakloze en de elementen die dit traject samenstellen, te analyseren, benadrukt dit verslag de noodzaak aan een coherente en ambitieuze aanpak. Om een dergelijke dynamiek op gang te brengen, zijn er drie bakens geïdentificeerd door de overleggroep: toegang tot rechten, participatie van arme mensen en het constante waken over de armste mensen. Ze vormen een noodzakelijke voorwaarde bij de uitvoering van een structureel armoedebesleid in het algemeen en een dakloosheidsbeleid in het bijzonder waarmee men voortdurend rekening moet houden.

---

<sup>1</sup> Voorstel 42 van het federaal Plan armoedebestrijding, goedgekeurd op 4 juli 2008 door de Regering.  
• In wat volgt, en hiermee de terminologie respecterend in de officiële opdracht, gebruiken we de termen dakloosheid en daklozen. Indien de context het vereist, zullen we het hebben over thuisloosheid en thuislozen, termen die in het Vlaamse beleid vaak gebruikt worden.

## Methodiek

De eerste fase bestond uit een literatuurstudie over het onderwerp evenals uit een identificatie van pertinente actoren. We hebben vooral gelet op hun representativiteit: geografisch, taalrol, activiteitendomein, actieniveau (plaatselijk, gewestelijk...), openbaar/privé.

Op basis van de conclusies uit deze verkennende fase werden tijdens de tweede fase denksporen gedefinieerd die zouden kunnen uitmonden in beleidsaanbevelingen. Die denksporen waren in dit stadium zo ruim mogelijk opgevat zodat deelnemers aan de dialoog binnen een zo open mogelijk ideeënveld zouden kunnen opereren.

Voor de eerste overlegvergadering zijn de uitgewerkte denksporen getoetst aan de ervaring van verschillende actoren. In deze context zijn een aantal bilaterale ontmoetingen ingelast en zijn de resultaten van de exploratiefase verbreed.

Op 1 oktober 2009 zijn we van start gegaan met de overlegfase waar in eerste instantie getracht is om de ervaringen vast te leggen van mensen die leven in armoede en bestaansonzekerheid. Voor het overleg zijn voornamelijk verenigingen uitgenodigd die armen vertegenwoordigen of die rechtstreeks werken met daklozen, conform aan de bepalingen in de opdracht. Een vijftigtal organisaties gingen in op de uitnodiging.

De zeer korte deadline voor dit overleg vergde van de deelnemers een aangehouden werkritme. Gezien hun grote aantal en het beperkt tijdsbestek hebben we voorgesteld om in groepen te werken. Het overleg koos vijf thema's: huisvesting, opvang, structurele hulp aan daklozen, participatie en globaal plan van strijd tegen dakloosheid. In totaal werden 15 vergaderingen gehouden in een tijdspanne van vijf maanden. De verslagen van elke groep werden verstuurd naar alle deelnemers. Twee bijkomende vergaderingen zijn georganiseerd om een uitwisseling over de gehele tekst, met inbegrip van de aanbevelingen, met alle deelnemers toe te laten. De Begeleidingscommissie van het Steunpunt heeft eveneens de gelegenheid gehad om opmerkingen te formuleren.

# 1. Kennis

## 1.1. Definitie : Ontankering en huisvesting

De overeenkomst die de voorwaarden vastlegt van de opdracht van het Steunpunt tot bestrijding van armoede met betrekking tot dit verslag, verwijst naar de Europese typologie van uitsluiting op het vlak van huisvesting<sup>2</sup>. Volgende mensen worden als 'dakloos' beschouwd:

- daklozen (slapen op straat);
- thuislozen (verblijven in de thuislozenzorg of een instelling);
- mensen met een instabiele huisvesting (bedreigd door uitzetting, huiselijk geweld...);
- mensen die in een ontoereikende woning verblijven (caravan, ongeschikte woning, overbevolking...).

---

<sup>2</sup> *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (2007). Typologie européenne de l'exclusion liée au logement, <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/FR.pdf>*

Er is onder de deelnemers fel gedebatteerd over deze definitie a priori van het werkkader van het overleg. Sommigen vonden ze te eng, omdat ze louter is geënt op huisvesting. Anderen vonden ze dan weer te ruim en dus weinig nuttig. Hoe de kennis over zo'n grote en bijgevolg heterogene groep verdiepen en daar doelgerichte aanbevelingen over formuleren?

Het voordeel van deze terminologie is dat ze zich niet beperkt tot dat ene fysieke aspect van de huisvesting, van onderdak, maar dat ze ook de nadruk legt op het samenhangende geheel van situaties en de diversiteit van de leefomstandigheden, een dynamische benadering waar een groot deel van de deelnemers achter staat.

In de benadering op basis van uitsluiting op het vlak van huisvesting wordt één dimensie evenwel grotendeels over het hoofd gezien: die van de 'ontankering', van de aftakeling van het sociaal weefsel. Tijdens heel dit project hebben we vastgesteld dat dit nu net de grootste gemene deler tussen daklozen is. Het is inderdaad immers heel moeilijk om de familiale banden te behouden en in een sociaal netwerk te investeren wanneer de leefomstandigheden extreem hard zijn. *"Men crepeert van eenzaamheid en verveling vooraleer te creperen van de honger."*<sup>3</sup>

De definitie van dakloosheid, die bepalend is voor de manier waarop de problematiek wordt benaderd en beleidsmaatregelen ter zake worden uitgedacht, blijft een kwestie die verder moet worden uitgediept, zowel op Belgisch als op Europees niveau.

## 1.2. Informatieverzameling

Er bestaat een nauwe band tussen definitie en informatieverzameling: willen we meer - zowel kwantitatieve als kwalitatieve - kennis verwerven over dakloosheid, moeten we weten welke lading deze vlag dekt.

Om een coherent hulpbeleid voor de daklozen te kunnen ontwikkelen, moeten we beschikken over betrouwbare en kwalitatieve informatie, ook over de verborgen aspecten van het fenomeen (1). Dat noodzakelijk begrip verloopt via informatie-inzameling, het opstellen van geschikte indicatoren, de telling van de betrokken personen (2), de analyse van de breukfactoren, maar ook van de hefboomen om uit de dakloosheid te breken vanuit de levenstrajecten van deze mensen (3).

### 1.2.1 Afwezigheid van daklozen in de statistieken

Het EU-SILC-onderzoek zamelt in alle lidstaten van Europa op een geharmoniseerde wijze uniforme gegevens in. Daardoor beschikken we over vergelijkbare, transversale en longitudinale gegevens om de sociale uitsluiting en de armoede te meten en de doeltreffendheid van de armoedebestrijdingsmaatregelen te evalueren. Er rijst echter een groot probleem wanneer we het EU-SILC-onderzoek willen gebruiken om de armoede te meten: sommige categorieën zijn ondervertegenwoordigd of zelfs helemaal niet vertegenwoordigd in de steekproef die gebaseerd is op het bevolkingsregister. De mensen die illegaal in het land verblijven, die in een collectief huishouden verblijven (rusthuis, ziekenhuis...) of die dakloos zijn, zijn niet in de steekproef vertegenwoordigd en werden bijgevolg ook niet ondervraagd. En laat het nu net in die categorieën zijn dat we veel mensen in armoede

---

<sup>3</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede, Brussel, Koning Boudewijnstichting*, p 295.



vinden. Het onderzoeksproject SILC-CUT<sup>4</sup>, dat momenteel aan de gang is, heeft als belangrijkste doelstelling het EU-SILC-onderzoek te vervolledigen en informatie in te zamelen over de categorieën die tot nu toe nog niet in dat onderzoek vertegenwoordigd zijn.

## 1.2.2 Kwantitatieve kennis

Voor de kwantitatieve gegevensinzameling zijn er verschillende initiatieven genomen. Citeren we met name:

- ‘De eerste poging tot telling van daklozen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, uitgevoerd door het Steunpunt thuislozenzorg (La Strada) op 19 november 2008: een telling van de mensen die op straat en in noodshuilplaatsen sliepen op een moment ‘t’, met als doel de resultaten samen te voegen met de informatie over het aantal mensen dat op datzelfde moment in opvangtehuizen en in centra voor noodopvang verbleef. Dankzij dit project kon er een foto worden gemaakt van de situatie op een heel precies moment. Het resultaat van dit experiment moet dus gerelativeerd worden, maar ondanks alles reikt het toch interessante informatie aan. Die nacht werden 1771 mensen geteld.
- In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gebeurt een dagelijkse opvolging van het aantal beschikbare plaatsen en de centralisatie van de aanvragen voor noodopvang door het centrum Ariane.
- In Vlaanderen gebruiken de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) het informaticasysteem Tellus om informatie te verzamelen en te verspreiden. Die software kan rapporten leveren voor specifieke werkvelden, zoals thuisloosheid. Vanuit wetenschappelijk standpunt kan deze databank gebruikt worden om kwantitatief onderzoek te verrichten naar nagenoeg alle sectoren van het maatschappelijk werk. Met Tellus kan men evenwel geen informatie verzamelen over de mensen die op straat slapen noch over zij die in de centra voor noodopvang verblijven.
- Nog in Vlaanderen heeft de minister van Welzijn een onderzoek besteld bij het onderzoekscentrum LUCAS over de invoering van een monitoringsysteem op gewestelijk niveau. Dat systeem zou een exact beeld moeten geven van de vraag naar en het beschikbaar aanbod van noodopvang. Het zal eveneens een evaluatie-instrument omvatten om de vraag en het aanbod zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.
- In het Waals Gewest centraliseren de ‘relais sociaux’ (sociale contactpunten) de informatie over de opvang in hun partnerstructuren. Er is momenteel een harmoniseringsproject van de informatie ingezameld door deze ‘relais sociaux’ aan de gang, met de steun van het ‘Institut wallon de l’évaluation de la prospective et de la statistique’ (IWEPS) en op vraag van de minister van Sociale Actie. Doelstelling is om na te gaan welke de gemeenschappelijke gegevens tussen de ‘relais sociaux’ zijn en om het aantal indicatoren te verminderen teneinde de verzameling en de vergelijking van informatie te vergemakkelijken. Momenteel is er al een inventaris opgesteld van alle soorten gegevens die de relais sociaux ter beschikking hebben. De volgende fase voor het IWEPS is de voorstelling van gemeenschappelijke gegevens op basis van het bestaande materiaal. In een derde fase zullen er misschien nieuwe gemeenschappelijke indicatoren worden gecreëerd, waarbij tegelijkertijd rekening zal worden gehouden met lokale specificiteiten.

Op Europees niveau wordt de nadruk gelegd op vooruitgang inzake kwantitatieve informatieverzameling. Het MPHASIS-project (Mutual Progress on Homelessness Trough Advancing and Strengthening Information Systems) kadert in dit proces dat, zoals de naam het zegt, streeft naar het verbeteren van de basisinformatie over dakloosheid op regionaal, nationaal en Europees niveau. In België is het HIVA de nationale partner van het project. Het Belgisch standpunt in dit kader *“suggereert dat het mogelijk is om te komen tot een gemeenschappelijk minimum-registratiesysteem voor dak- en thuislozen*

---

<sup>4</sup> Dit onderzoeksproject, dat aangevraagd is door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, geniet financiering en ondersteuning van de POD Wetenschapsbeleid in het kader van zijn onderzoeksprogramma AGORA. Het wordt uitgevoerd door het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA). De resultaten zouden eind 2010 beschikbaar moeten zijn.

*in België. Verschillende actoren verwijzen spontaan naar de ETHOS-typologie als uitgangspunt voor hun registratie. In de Vlaamse Centra voor Algemeen Welzijnswerk bestaat er reeds een solide traditie met het Tellus-systeem. Het komt er nu wellicht op aan om bruggen te slaan tussen de drie gewesten, en tussen de private en publieke opvangvoorzieningen. Alhoewel een dergelijke harmonisering op het eerste gezicht een bureaucratische luxe lijkt, is ze in de praktijk een stap naar beter inzicht in de problematiek van thuisloosheid en naar een meer effectieve hulpverlening.”<sup>5</sup>*

In juli 2008 tot slot, heeft de Europese Unie een juridisch bindende regelgeving goedgekeurd om in 2011 een volks- en woningtelling te houden.<sup>6</sup> De regelgeving voorziet in informatieverzameling over de ‘woonwijze’ en zou, volgens de aanbevelingen van UNECE<sup>7</sup>, ook betrekking moeten hebben op mensen die in niet-conventionele woningen leven, mensen die in collectieve woningen leven en mensen die geen gebruikelijke verblijfplaats hebben. België lijkt te neigen naar een ‘micro-census’ van louter de officiële bevolking (nationaal register) op basis van administratieve bronnen (er wordt afgezien van de traditionele telling op basis van enquêtes). Als die optie behouden blijft, zullen de verkregen gegevens geen enkele informatie over daklozen bevatten. De idee is geopperd om het referentieadres te gebruiken als basis voor de telling, maar gezien de problemen in verband met de toekenning van dit referentieadres (zie punt 4.7.1.), lijkt deze optie evenmin een oplossing om een correct zicht op de situatie te verkrijgen.

### 1.2.3 Kwalitatieve kennis

Naast het kwantitatief aspect is ook het kwalitatief aspect van de informatieverzameling belangrijk. Om een doeltreffend preventiebeleid te kunnen voeren, is het immers fundamenteel de vinger te kunnen leggen op de factoren die van invloed zijn op dakloosheid en die de duurzame uitstroom uit dakloosheid stimuleren. We hebben hier te maken met veel en gevarieerde profielen, vooral omdat voor dit overleg wordt uitgegaan van een ruime definitie van de term ‘dakloze’.

Welk traject leggen mensen af wanneer ze dakloos zijn? Hoe raken ze van straat, hoe raken ze uit het opvangtehuis waar ze verblijven? En waardoor komen ze opnieuw op straat terecht? Er zijn al een aantal publicaties verschenen die zich baseren op levensverhalen en -trajecten<sup>8</sup>. Door te werken op basis van het verhaal van de mensen, is het makkelijker om heel concreet de vele facetten te vatten van een fenomeen dat volgens de deelnemers aan het overleg niet te herleiden valt tot het woord dakloosheid. Achter dit woord schuilen veel verschillende levenswandels en veel verschillende mensen. Om dit type kwalitatieve kennis te verbeteren, is een aanpak op basis van het levensverhaal van de mensen uiterst verhelderend. De meest veelbelovende analyses in dit opzicht zijn diegene die erin slagen om enerzijds kwalitatief en kwantitatief onderzoek te kruisen en anderzijds de informatie op individueel niveau in een ‘macro’-context te plaatsen.

Er werd reeds kwalitatief onderzoek in die zin verricht. Citeren we bijvoorbeeld:

- een studie naar de hindernissen bij de toegang en de opvang uitgevoerd door alle ‘relais sociaux’ van Wallonië op vraag van de Minister van Sociale Actie<sup>9</sup>. Dit onderzoek, dat het Agentschap Alter methodologisch begeleidde, levert informatie op die essentieel kwalitatief van aard is, en zo interessant is om te combineren met de al bestaande kwantitatieve gegevens. Momenteel is het

<sup>5</sup> Nicaise, Ides, Ann Morissens en Sebastiano Cincinnato (mei 2009). *Registratie, ondervraging en telling van dak- en thuislozen in België*. Belgische position paper in het kader van het MPHASIS project, KUL, p. 5, <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/Belgium.html>

<sup>6</sup> Verordening (EG) nr. 763/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende volks- en woningtellingen, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 13/08/2008.

<sup>7</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2006). *Aanbevelingen van de Conferentie van Europese Statistici voor volks- en woningtellingen in 2010*, p. 144-145.

<sup>8</sup> Zie met name: Van Regenmortel T. et al. (2006). *Zonder (t)huis. Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit*, Leuven, Lannoo Campus; Godinot Xavier (2008). *Eradiquer la misère. Démocratie, mondialisation et droits de l'homme*, Paris, PUF, p. 141-190.

<sup>9</sup> Studie beschikbaar op de website van het Laboratoire des innovations sociales: <http://www.labiso.be/>

vervolg van dit onderzoek in voorbereiding;

- een studie naar crisisinterventie in opdracht van 10 OCMW's, uitgevoerd door de regionale Welzijnsraad Veurne-Diksmuide vzw. De kwalitatieve gegevens zijn gebaseerd op een bevraging bij de 10 OCMW's en bij een aantal andere sociale diensten en hulpverleners. Het onderzoekskader werd zowel vanuit het oogpunt van de hulpverstrekker als de hulpvrager opgezet<sup>10</sup>.

Tot slot, hoewel moeilijk te realiseren, zou de evaluatie van acties op het terrein een interessante piste voor informatie-verzameling kunnen zijn. Er is inderdaad een schrijnend gebrek aan informatie over de effecten en gevolgen van de verschillende projecten opgezet door de verenigingen en instellingen om daklozen te helpen.

Meer algemeen herinnert de overleggroep aan de risico's op schending van de persoonlijke levenssfeer en op sociale controle die de informatie-verzameling met zich kan meebrengen. De uitvoering van al deze projecten moet gebeuren in het volste respect voor de rechten van de betrokken mensen.

### 1.3. Beeldvorming van daklozen in de publieke opinie

Arme mensen, en de daklozen onder hen, geven voortdurend uiting aan het gevoel dat ze behandeld worden als "*minder dan niets, als honden*", en aan het verlangen erkend te worden in hun menselijke waardigheid, een 'behoefte' die al te vaak miskend wordt.

Strookt deze perceptie met de werkelijkheid? Het antwoord op die vraag is genuanceerd; de blik op daklozen is geen vaststaand gegeven. Een voorbeeld gegeven door deelnemers aan het overleg illustreert treffend de mogelijke dynamiek.

Het gaat over een initiatief van daklozen die zich geïnstalleerd hebben op een terrein op zo'n 1 km van Charleroi. Wat was de reactie van de 'buren'? *"Soms kregen we denigrerende termen naar ons hoofd geslingerd: "Hé, daklozen, vuile daklozen!" Keert zich om: "U beledigt mij, ik ga uw ouders daarvan op de hoogte brengen en klacht indienen". Na discussie bleek dat de kinderen niets anders deden dan de woorden van hun ouders herhalen. Vervolgens werd hen voorgesteld om daar eens over na te denken en om de bewoners van de terrein te ontmoeten. "Een half uur later stonden ze daar terug, om de realiteit te ontdekken en om vragen te stellen. Samen met één van de mannen vraag ik hen: wie van ons tweeën is het meest een dakloze? Omdat ik een baard, lang haar en een lederen hoed heb, wijzen ze mij aan. Mijn kameraad zegt hen: "Welneen, dat ben ik!" De kinderen bekijken ons met grote ogen en roepen uit: "Maar die is proper!... Twee dagen later zijn ze teruggekomen met hun ouders, niet om de schreeuwlelijk uit te hangen, maar om te spreken! Met dit discours: de kinderen hebben over u gesproken, en we zijn tot hier gekomen om u te ontmoeten. Verschillende mensen hebben zich verontschuldigd voor hun aanvankelijk negatief standpunt. Ze hebben het hele terrein bezocht, ze hebben met de mannen hier gesproken... Ze hebben hun sociaal oordeel volledig herzien!..."<sup>11</sup>.*

Als we deze verhalen lezen, kunnen we twee factoren onderscheiden die bijdragen tot een betere perceptie van daklozen: gepersonaliseerde contacten en de rol van de actoren van het terrein. Hoe minder iemand contact heeft met dakloze mensen, hoe meer hij neigt naar een negatief beeld ervan. Daartegenover staat dat wanneer er interactie plaatsvindt, de perceptie veel positiever wordt<sup>12</sup>. Dit

<sup>10</sup> Regionale Welzijnsraad Veurne-Diksmuide vzw (oktober-november 2009). *Crisisinterventie. Beknopt onderzoek regio Veurne-Diksmuide, In opdracht van de 10 OCMW's uit de regio Veurne-Diksmuide.*

[http://iwm.index.be/uploads/E5C25\\_091112\\_rapport\\_crisisinterventie\\_voorl.pdf](http://iwm.index.be/uploads/E5C25_091112_rapport_crisisinterventie_voorl.pdf)

<sup>11</sup> Relas van Denis Uvier, Solidarités Nouvelles, opgetekend door Hanotiaux, Gérard (2007). "Un accueillant terrein vert au Pays Noir", Ensemble! Pour la solidarité, contre l'exclusion, CSCE, nr. 59, september/oktober, p. 36.

<sup>12</sup> Galand, Benoit et al. (september 2004). "Représentation et attitudes à l'égard des personnes sans abri en Belgique", *Les Cahiers du Cerisis*, nr. 21, p.18.

voorbeeld illustreert ook een ander punt dat de deelnemers aan het overleg naar voren hebben geschoven, namelijk de proactieve rol die de actoren op het terrein die met daklozen werken kunnen spelen in de opbouw van een positiever beeld.

Er zijn verschillende elementen die het beeld van de bevolking over daklozen beïnvloeden, waaronder ook de ingebeelde oorzaken van deze situatie<sup>13</sup>. Mensen die dakloosheid toeschrijven aan externe oorzaken hebben daar een veel positiever beeld over. In het algemeen beschouwt de bevolking in België daklozen eerder als slachtoffers die behoeftig zijn geworden door externe omstandigheden, dan als gevaarlijke mensen die zelf verantwoordelijk zijn voor hun lot. De meerderheid vindt trouwens dat er nog meer overheidshulp voor daklozen zou moeten komen. Toch merken verenigingen op het terrein dat er een zekere schrik heerst en hardnekkige vooroordelen bestaan. De 'NIMBY'-reflex<sup>14</sup> is nog alomtegenwoordig, het eerste voorbeeld hierboven getuigt daarvan.

De deelnemers aan het overleg leggen sterk de nadruk op de rol van de buurtactoren om de perceptie over daklozen te doen evolueren. Maar de kwestie van het beeld van armoede valt ook terug te voeren naar de rol van de media, van de journalisten<sup>15</sup>, zelfs al blijft de vraag of de media weergeeft wat de mensen zeggen dan wel de mensen herhalen wat de media zegt<sup>16</sup>. Aan het begin van de winter en wanneer het heel koud is, zijn daklozen sterk aanwezig in de media. De rest van het jaar echter wordt er maar weinig over hun situatie bericht. Meer algemeen moeten we ons vragen stellen over het beeld van arme mensen in de media: "*Wij begrijpen niet waarom de media ons verschillend behandelt. Aan een minister, een bedrijfsleider of een kunstenaar vragen jullie toch ook niet of jullie de keuken of de kinderkamer mogen filmen? Waarom kunnen jullie gewoonweg niet luisteren naar wat we te zeggen hebben? Jullie willen gewoon tonen wat lelijk is*"<sup>17</sup>.

De kwestie van de beeldvorming van daklozen is cruciaal. Die beeldvorming vormt immers gedeeltelijk de basis waarop het beleidsantwoord vanwege de overheid rust. Door die beeldvorming te verbeteren en te verankeren in de realiteit van de betrokkenen, kunnen meer passende initiatieven worden genomen, die minder op vooroordelen stoelen. De beeldvorming beïnvloedt eveneens het gedrag van daklozen, in het bijzonder het niet-beroep doen op hulp uit vrees gestigmatiseerd te worden.

## 2. Drie bakens<sup>18</sup> voor een samenhangende en ambitieuze benadering

Vele domeinen in het leven worden geraakt wanneer iemand dakloos is: huisvesting, gezondheid, werkgelegenheid, gezin, ... Met andere woorden, dakloos zijn gaat gepaard met een schending van verschillende fundamentele rechten, dit wil zeggen rechten eigen aan het feit dat je een man of een vrouw bent: het recht op bescherming van het gezinsleven, bescherming van de gezondheid,

<sup>13</sup> Zie met name Galand, Benoit et al, *op.cit.*

<sup>14</sup> Not In My Backyard = Niet in mijn achtertuin

<sup>15</sup> Zie: Van de Velde, Mieke en Jan Vranken (2005). *Bruggen over woelig water. (Hoe) kunnen de hulpverlening, het middenveld en de media de kloof tussen armen en de rest van de samenleving overbruggen?*, Antwerpen, OASes, Universiteit Antwerpen.

<sup>16</sup> Werknota van het Steunpunt tot bestrijding van armoede (september 2006), *De voorstelling van armoede in de media*.

<sup>17</sup> Redactie Vierdewereldblad (januari-februari 2010). "Beste journalist", *VierdeWereldblad*, nr. 166, p. 7.

<sup>18</sup> "Baken of baak: elk vast merk (ton, paal) dat het vaarwater markeert [...] richting- en waarschuwingsteken op een weg"; Van Dale.

bescherming van de persoonlijke levenssfeer, van een degelijke huisvesting, en tewerkstelling... Bijgevolg is een coherente, multidisciplinaire benadering noodzakelijk die rekening houdt met de complexiteit van het gegeven. Iedereen is het eens over de noodzaak van een globaal plan, dat heel het overheidsbeleid in vraag stelt.

Een ander punt waarover de deelnemers aan het overleg het eens zijn: niemand kiest ervoor om op straat te leven, zelfs als sommige daklozen het tegenovergestelde beweren en zelfs als ze de voorgestelde opvang weigeren. Wanneer personen bevestigen dat ze liever op straat willen leven, betekent dit vooral dat ze niet langer in de samenleving geloven, dat ze geen gepaste ondersteuning verkregen hebben wanneer ze om hulp vroegen.

Het is niet mogelijk te spreken over situaties van daklozen zonder het te hebben over armoede. Dakloos zijn is een symptoom: niet het symptoom dient te worden bestreden, maar wel de voorafgaande oorzaken. Het verband tussen dakloosheid en armoede wordt door niemand in vraag gesteld, maar sommigen vinden dat er een strategie moet worden gehanteerd specifiek voor daklozen, binnen een strategie van armoedebestrijding, omdat er anders een risico op versnippering bestaat.

Bovenop de noodzakelijke analyse van de mechanismen die armoede en dakloosheid creëren, willen de deelnemers aan het overleg ook daadwerkelijk ingrijpen. Ondanks de geleverde inspanningen en zonder de kwaliteiten van de mensen belast met de ondersteuning van daklozen met de vinger te wijzen, zijn we verplicht te erkennen dat er geen succes wordt geboekt met het huidige beleid dat voornamelijk gericht is op tijdelijke hulpverlening en onderdak, en niet op het aanbrenge van duurzame oplossingen. Dit verslag formuleert aanbevelingen die kunnen worden opgenomen in een globaal, coherent en ambitieus armoedebestrijdingsplan dat toekomstperspectieven biedt en waarbij is uitgegaan van ervaringen die daklozen hebben meegemaakt.

Voorafgaand hebben de deelnemers aan het overleg drie bakens<sup>19</sup> geïdentificeerd die nooit uit het oog mogen worden verloren omdat anders van het te bereiken doel wordt afgeweken, namelijk vermijden dat mensen dakloos worden en mogelijk maken dat ze duurzaam het 'dakloos zijn' verlaten. Ze vragen aan de politieke verantwoordelijken en aan degenen die de besliste maatregelen uitvoeren, om voortdurend na te gaan of de genomen initiatieven de toegang tot de fundamentele rechten versterken (2.1), of ze rekening houden met de reële ervaringen en verzuchtingen van dakloze personen (2.2) en of ze de armsten bereiken (2.3).

## 2.1. Toegang tot de fundamentele rechten

We moeten denken en handelen in termen van rechten en van mechanismen die de toegang tot die rechten garanderen. Daklozen zijn volwaardige burgers: het beleid dat hen aanbelangt, moet passen in het gemeen recht. Elke actie, zelfs als die doelgericht is, moet het burgerschap van die mensen respecteren en de toegang garanderen tot de rechten die daaruit voortvloeien: huisvesting, gezondheid, werk, persoonlijke levenssfeer... Dit betekent een voortdurende waakzaamheid voor de uitvoering van wetten (2.1.1) en voor de perverse effecten van bepaalde wettelijke bepalingen (2.1.2).

---

<sup>19</sup> Het eerste hoofdstuk van het verslag 2008-2009 van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, deel 1, is gewijd aan "de uitoefening van de rechten: een parcours met hindernissen".

## 2.1.1 Garantie van de rechten ingeschreven in de wetgeving

Arme mensen en degenen onder hen die dakloos zijn, vragen niet altijd nieuwe rechten, maar eenvoudigweg de toepassing van de wetten. De voorbeelden van wettelijke bepalingen die een vooruitgang beogen in het respecteren van de fundamentele rechten voor eenieder, maar die in realiteit niet of slechts gedeeltelijk geëerbiedigd worden, zijn talrijk: de recente wijziging inzake de huurwaarborg, de maatregelen inzake het opeisen van gebouwen, de beschermingsmaatregelen die voorzien zijn voor de huurders in geval van uithuiszetting, de voorschriften inzake domicilie-keuze en het referentieadres...

Het komt er op neer om in de praktijken van de actoren op het terrein de obstakels weg te werken die de daadwerkelijke toepassing van de rechten verhinderen en de gedragingen een halt toe te roepen die leiden tot discriminatie of uitsluiting. *“Als de bestaande wetten correct zouden worden toegepast, zou een groot deel van de problemen opgelost zijn. De arme mensen hebben noch de kracht noch de middelen om de wet te doen toepassen. Het vergt fenomenaal veel energie om zijn rechten te doen respecteren”*, viel verschillende keren te horen tijdens het overleg. *“Daklozen in de kou laten staan: wettelijk onmogelijk”*, kopte het Algemeen Verslag over de Armoede al<sup>20</sup>.

De deelnemers aan het overleg vragen dat de voogdijinstanties krachtadiger optreden jegens de overheid die de wetten waarvoor ze bevoegd is niet correct zou toepassen. Ze hekelen het feit dat de rechten steeds vaker aan voorwaarden worden onderworpen, buiten elk wettelijk kader om: de OCMW's bijvoorbeeld, aanvaarden maar een inschrijving op een referentieadres als de aanvrager een vervangingsinkomen geniet. *“Waarom zou die dat anders nodig hebben?”*

De niet-toepassing van bepaalde wetten is verbonden aan een gebrekkige kennis ervan, zowel door de daklozen als door maatschappelijk werkers. De wetgeving wordt altijd maar complexer. De deelnemers dringen erop aan dat het noodzakelijk is om proactief op te treden tegenover mensen die mogelijk aanspraak kunnen maken op een recht. Ze vragen in het bijzonder een sterkere ondersteuning van juridische steunpunten. De automatische toekenning van een recht – waarbij de potentieel rechthebbenden geen enkele stap meer moeten ondernemen – is de meest doorgedreven vorm van deze proactieve aanpak.

Ook de bemiddelaars werden geciteerd als actoren die zouden kunnen bijdragen tot de correcte toepassing van de wet, omdat de toegang tot justitie heel moeilijk blijft voor de allerarmsten. Tot slot werd de piste van de ‘afdwingbare rechten’ aangehaald, waarbij er werd verwezen naar het initiatief in Frankrijk met betrekking tot het ‘afdwingbaar recht op huisvesting’<sup>21</sup>.

De controlemechanismen in de internationale teksten over de fundamentele rechten<sup>22</sup> kunnen eveneens bijdragen aan een betere toepassing van de wetten voor zover de landen ze geratificeerd hebben. In dit opzicht herinneren we eraan dat België, dat nochtans een pioniersrol heeft gespeeld tijdens de opmaak van het herziene Europees Sociaal Handvest, nog altijd artikel 31 over huisvesting en dakloosheid niet heeft aanvaard<sup>23</sup>.

---

20 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994), *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 223.

21 Zie punt 3.3.3.

22 Zie voorbeelden van de toepassing van controlemechanismen in: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2008), *Armoede-waardigheid-mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, <http://www.armoedebestrijding.be/rapport10jaarsamenwerking.htm>  
Een artikel in deze publicatie haalt het gerechtelijk controlemechanisme van de Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens aan; twee andere artikels leggen de collectieve klachtenregeling uit met betrekking tot de rechten in het Sociaal Handvest.

23 Artikel 31 van het herziene Europees Sociaal Handvest: *“Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen die tot doel hebben:*

1. de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen;
2. de kans om dakloos te worden te voorkomen en te beperken; teneinde die dreiging geleidelijk aan weg te werken;
3. de huisvestingskosten haalbaar te maken voor personen die niet over voldoende middelen beschikken.”

## 2.1.2 Reactie op de perverse effecten van sommige wettelijke bepalingen

De naleving van de bestaande wetten zou de situatie van daklozen aanzienlijk verbeteren. Maar er zijn ook wetgevende teksten die belemmeringen bevatten bij de toegang tot de fundamentele rechten. Het strekt tot aanbeveling om die te wijzigen.

Om dit tweede aspect van het baken 'toegang tot de fundamentele rechten' uit te leggen, geven we een voorbeeld dat sinds jaren herhaaldelijk ter sprake wordt gebracht: het bestraffen van het delen van een woning door het toepassen van het samenwoningstarief voorzien voor talrijke uitkeringen in het domein van de sociale bescherming.

De betreffende wetgeving is vandaag nog zeer bindend: iemand wordt als samenwonende beschouwd wanneer hij met andere personen onder hetzelfde dak woont en met deze personen zijn huishoudelijke aangelegenheden regelt. De rechtspraak is van mening dat er sprake is van delen van huishoudelijke aangelegenheden wanneer er samen gelegd wordt om te besparen, wat meestal het geval is. De huidige reglementering belemmert de ontwikkeling van initiatieven voor samen wonen, die eigenlijk een antwoord bieden op het gebrek aan woningen die toegankelijk zijn voor huurders met een laag inkomen.

## 2.2. Woord en participatie van daklozen

De deelnemers aan het overleg benadrukken het belang van de participatie van daklozen. Volgens hen is ze onlosmakelijk verbonden met de toegang tot en de uitoefening van de fundamentele rechten. Toelaten dat daklozen niet volwaardig kunnen participeren aan de maatschappij, houdt dan ook een ontkenning in van hun burgerschap.

Dit punt zorgde voor heel wat discussie tijdens het overleg, wat tekenend is voor de diversiteit aan vormen en niveaus van participatie. De deelnemers menen dat dit verslag niet enkel de overeenkomsten, maar ook de verschilpunten tussen hen dienen weer te geven. De ervaring heeft hen immers geleerd dat acties die steunen op een valse consensus, tot mislukking leiden in termen van gemeenschappelijk gedragen resultaten.

De wijze waarop een 'vrij woord' tot stand komt binnen verenigingen van daklozen of armen, neemt een bijzondere plaats in. Hun negatieve levenservaringen wekken een gevoel van schaamte en gekrenkte waardigheid op en leiden tot angst om zich uit te drukken. Door een langdurige begeleiding proberen de verenigingen hieraan te verhelpen. Belangrijker nog is dat zij verder gaan dan het woord uitgedrukt door het individu, dat vaak verstrengeld is in een overlevingsstrijd. *"Het voeren van een dialoog geeft de mogelijkheid om op constructieve wijze een band met anderen aan te gaan; het is een daad van burgerschap. Zelfs dat kan al bevrijdend zijn"*<sup>24</sup>. Maar de dialoog is geen doel op zich: het collectief denkproces biedt kansen om de structurele oorzaken die tot (extreme) armoede hebben geleid, te achterhalen en de beleidsvoerders te interpellieren. Dialoog en participatie beogen met andere woorden maatschappelijke verandering, wat de verenigingen 'omvormende participatie' noemen.

---

<sup>24</sup> Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede (2008). "Partnerschap met de allerarmsten kan niet haastig gebeuren", in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2008). *Op.Cit.*, p. 167.

Sommige deelnemers aan het overleg staan sceptisch tegenover de mogelijkheden om zo'n type van participatie te ontwikkelen op basis van participatieve projecten georganiseerd door sociale diensten, of ze nu een institutioneel of verenigingskarakter hebben. Volgens hen is de doelstelling van die diensten de inschakeling van personen in het bestaande systeem, wat ze 'integrerende participatie' noemen. Indien de personen afhangen van de dienst die de participatie organiseert (bijvoorbeeld de begunstigen van een leefloon die deelnemen aan een gebruikersgroep van het OCMW), kunnen ze volgens hen nooit helemaal vrijuit spreken, ongeacht de kwaliteit van het maatschappelijk werk. Er treden vaak informele en onbewuste afhankelijkheidsituaties op.

Volgens anderen kan participatie evengoed vertrekken van de samenwerking rond een concreet project, en dus niet enkel op basis van de opbouw van een collectief woord. Wel delen ze de twijfel over de mogelijkheid tot maatschappelijke verandering via gespreksgroepen georganiseerd door sociale diensten. Volgens hen heeft dit te maken met het feit dat deze diensten mensen in armoede benaderen vanuit een hulpverlenersreflex, met focus op hun problemen, zonder de maatschappelijke context in vraag te stellen. *"Zo ontnem je de mensen een groot stuk participatie en leg je een te zware verantwoordelijkheid bij hen. Ze kunnen immers opeens 'mislukken', terwijl ze zo al problemen genoeg hebben"*<sup>25</sup>.

Nog anderen, meteen een vierde standpunt dat tijdens de discussies naar voren kwam, erkennen weliswaar het onderscheid tussen participatie georganiseerd door armen zelf en participatie georganiseerd door sociale diensten, maar menen dat dit geen afbreuk doet aan de waarde van beide vormen. Ze zien die eerder als aanvullend in plaats van tegenstrijdig. Ze onderstrepen ook dat verschillende sociale diensten in de loop der jaren participatie-initiatieven hebben opgezet die mensen in armoede zich langzamerhand hebben toegeëigend. De resultaten ervan vormen een echte oproep tot maatschappelijke verandering. Zij stellen evengoed dat niet alle vormen van participatie maatschappelijke verandering dienen na te streven: het herstel van het burgerschap is ook een waardevolle doelstelling. Deze 'burgerschapsparticipatie' kan verschillende vormen aannemen, gaande van de geciteerde gebruikersgroepen over de individuele deelname aan socioprofessionele trajecten tot individuele of gemeenschappelijke deelname aan socioculturele projecten. De maatschappelijke functies die deze vormen voor de betrokkenen vervullen, zijn evengoed meervoudig: de heropbouw van sociale banden, van eigenwaarde, van een gevoel van sociaal nut... Deelnemers wijzen op de moeilijkheid van bepaalde personen om toe te treden tot een groepsproces: hun dagelijkse leefomstandigheden zorgen er vaak voor dat ze zoiets niet zien zitten. Het is bijgevolg belangrijk te erkennen dat de participatiegraad kan verschillen naargelang de behoeften en capaciteiten van elkeen, en dit op elk moment van zijn leven. Dit betekent ook dat de weigering om deel te nemen aan een voorgestelde actie als een vorm van participatie dient beschouwd te worden.

Ongeacht het type of de vorm van participatie, is er een akkoord over het feit dat de participatie-acties niet mogen ingaan tegen de vooropgestelde doelstellingen. Om een dergelijke instrumentalisering te voorkomen, is aandacht voor verschillende elementen nodig<sup>26</sup>:

- de aanwezigheid op participatie-acties dient vrij en zonder voorwaarden te zijn: de contractualiseringstendens die doorgedrongen is in heel wat sociale diensten kan ertoe leiden dat mensen in armoede ook groepsparticipatie als verplicht ervaren, zelfs al zou dit het geval niet zijn;
- vrij woord: de personen kunnen de agenda zelf bepalen, ze kunnen anoniem het woord nemen...;

---

<sup>25</sup> Leren Ondernemen (2010). *Schriftelijke reactie bezorgd in het kader van de werkgroep over 'participatie'*, niet-gepubliceerd document.  
<sup>26</sup> Het betreft hier geen exhaustieve opsomming van aandachtspunten, enkel een oplistings van de punten die tijdens het overleg het meest benadrukt werden. Andere aandachtspunten vindt u bijvoorbeeld in de volgende publicatie: Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel-Hoofdstad (2005/05). *Evaluatie van de participatie van mensen die in armoede leven aan het Brusselse Armoederapport*, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, p. 22-24.  
<http://www.observatbru.be/documents/graphics/dossiers/dossier-2005-evaluatie-participatie-aan-brussels-armoederapport.pdf>



- transparantie over de context, de doelstellingen, de te verwachten resultaten, de kalender...;
- permanente bevraging van de participatiemethodiek: laat de methode toe om stil te staan bij sociaal-economische oorzaken van armoede en bij de krachten en competenties van mensen in armoede?

Bepaalde acties (of afwezigheid ervan) vanwege de overheid zetten eveneens een rem op de participatie en, in voorkomend geval, maatschappelijke verandering. Het gaat onder meer om:

- een tekort aan middelen om de participatie te realiseren;
- het niet rekening houden met de noodzakelijke tijd om een dialoog op te zetten, wanneer er bijvoorbeeld een vraag tot evaluatie is;
- voorwaarden op het vlak van organisatie: bijvoorbeeld, de organisatie van het participatieproces door verenigingen waar armen het woord nemen, wordt geëvalueerd door de regering en de subsidiëring wordt er afhankelijk van gemaakt. Dit kan het voortbestaan van de vereniging zelf in het gedrang brengen, maar ook nadelig zijn voor haar creativiteit en militante karakter.

### 2.3. Voortdurend waakzaam zijn voor de situatie van mensen in armoede

Er worden heel wat maatregelen genomen met het oog op een betere toegang tot de fundamentele rechten voor iedereen, maar ze bereiken slechts zelden de armste mensen. Dit is evenzeer waar voor initiatieven gericht op de gehele bevolking of op de bevolking met gemiddelde inkomens (1) als voor de maatregelen die in de eerste plaats specifiek bedoeld zijn voor de armste bevolkingsgroep (2). Bovendien kunnen maatregelen die op het eerste gezicht voor iedereen gunstig zijn, een negatieve impact hebben op de meest kwetsbare personen (3). De deelnemers aan het overleg stellen vast dat er vandaag de dag een trend is om steeds meer te handelen in functie van de middenklasse, ongeacht het betrokken domein, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de sociaal en economisch meest kwetsbaren<sup>27</sup>. Dat zijn de redenen waarom ze vinden dat waakzaamheid over de armsten één van de bakens is die men nooit uit het oog mag verliezen tijdens de beleidsontwikkeling, de beleidsuitvoering, en bij de evaluatie van de impact ervan.

Drie voorbeelden, gekozen in het domein van de huisvesting, illustreren de noodzaak van dit baken:

- het aanmoedigen van toegang tot eigendom;
- de toegang tot sociale woningen;
- de wetgeving inzake de kwaliteit van de huisvesting.

(1) De beleidsverantwoordelijken moedigen sterk de toegang tot eigendom aan (fiscale voordelen, sociale leningen, verkoop van sociale woningen...) en ze blijven kopers steunen die eigenaar zijn geworden (renovatiepremies, premies voor energiebesparende maatregelen...). Maar heel wat actoren op het terrein hameren sinds lang op het feit dat deze maatregelen vooral gunstig zijn voor de middenklasse, niet voor mensen met de laagste inkomens.

(2) Zonder in detail te treden over de wetgeving met betrekking tot de sociale huisvesting in elk Gewest, is de algemene tendens – behalve in Brussel, zo werd ons gesignaleerd – dat de sociale huisvesting toegankelijk wordt gemaakt voor bevolkingsgroepen met een hoger inkomen, wat noodzakelijkerwijze gebeurt ten koste van de lagere inkomens, vermits er in vergelijking met de vraag een nijpend gebrek aan sociale woningen is.

<sup>27</sup> Zie, in dezelfde zin: Hubeau, Bernard (2009). "Op welk welzijnswerk hebben burgers recht?" in De Boyser, Katrien, Dewilde, Caroline en Daniëlle Dierckx, *Naar het middelpunt van de marge. Reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en -beleid. Liber amicorum Jan Vranken*, Acco, Leuven, p. 94-95.

- (3) Tegenwoordig is de kwaliteit van woningen gereguleerd: de federale wetgever heeft minimumnormen opgelegd; de gewestelijke overheden hebben hun normen verder uitgewerkt (huisvestingcodes). Maar in een context van een nijpend gebrek aan toegankelijke woningen en een gebrek aan een echte herhuisvestingsplicht, is het risico groot dat de toepassing van deze reglement (met uiteraard lovenswaardige bedoelingen), rampzalig is voor gezinnen die een woning moeten verlaten wanneer ze niet beantwoordt aan de door de wetgever gedefinieerde normen. Het zou goed kunnen dat ze dan op straat worden gezet. Sommige actoren zeggen ook dat het zich beperken tot het toezicht op de kwaliteit, ertoe leidt dat de hoge huurprijzen worden gerechtvaardigd omdat men de staat van het goed aan de normen laat beantwoorden.

Het is hier niet onze bedoeling om de verschillende redenen te analyseren waarom maatregelen de armsten niet bereiken of waarom initiatieven bedoeld om hen te beschermen, uiteindelijk meer voordeel opleveren voor de hogere inkomens. We willen enkel het pleidooi van de deelnemers aan dit overleg weergeven, opdat de beleidsverantwoordelijken voortdurend de middelen zouden voorzien om na te gaan of de genomen maatregelen de echt armste mensen bereiken (de mensen die het minst hun rechten zelf kunnen laten gelden) en of sommige van die maatregelen hen niet nog meer verzwakken. Die voortdurende waakzaamheid komt niet vanzelf; ze kan enkel gebeuren wanneer er een daadwerkelijke beleidswil is. Maatschappelijk werkers vinden dat ze onder druk staan door kwantitatieve evaluaties van hun werk, wat ertoe leidt dat ze zich meer interesseren voor personen met wie ze makkelijk tot resultaten kunnen komen en soms minder de armste personen.

## 3. Preventiebeleid

### 3.1. Inkomen, tewerkstelling en sociale bescherming

De huishoudens die beschikken over een behoorlijk en stabiel inkomen lopen veel minder kans om in een spiraal van bestaansonzekerheid terecht te komen die kan leiden tot extreme armoedesituaties. De hoogte en de stabiliteit van het inkomen worden in belangrijke mate bepaald door de positie die men inneemt op de arbeidsmarkt en het statuut van sociale bescherming waarover men beschikt. De situatie van rechthebbenden op een leefloon is problematisch, gezien de bedragen ervan zich onder de armoederisicodrempel bevinden<sup>28</sup>. Dit is ook het geval voor de minima van de meeste sociale zekerheidsuitkeringen. Vele rechthebbenden op een vervangingsuitkering of een leefloon hebben geen uitzicht op een kwaliteitsvolle job. De situatie van werknemers met lage lonen is soms iets beter op het vlak van inkomen<sup>29</sup>, maar ze bevinden zich vaak in een precare job of in een job met weinig doorgroeimogelijkheden.

Ook andere factoren dragen bij tot de inkomens- en bestaansonzekerheid van mensen die van een sociale uitkering genieten:

- de toegenomen contractualisering met als effect de verhoging van het niet-beroep doen op hulp (de zogenaamde 'non-take up') evenals sancties als gevolg van het niet naleven van verbintenissen (dit betreft zowel het leefloon als de werkloosheidsuitkeringen sinds de toepassing van het Samenwerkingsakkoord betreffende de opvolging van werklozen uit 2004<sup>30</sup>);

<sup>28</sup> Zie tabel 150 op [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_minimum\\_uitkeringen.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_minimum_uitkeringen.htm)

<sup>29</sup> Ibid: de meeste sectorale minimumlonen liggen bovendien hoger dan het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen

<sup>30</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). 'De passende dienstbetrekking in het licht van de versterkte activeringsaanpak' in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting: *Verslag armoedebestrijding 2008-9. Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 101-106. [http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/rap5\\_Arbeid\\_NL.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/rap5_Arbeid_NL.pdf)

- de financiële en immateriële hindernissen direct verbonden met tewerkstelling: de niet- beschikbaarheid van betaalbare diensten zoals kinderopvang en openbaar vervoer, het verlies van voordelen verbonden aan het statuut van uitkeringsgerechtigde (verhoogde kinderbijslag...), beslag op loon in geval van schuldoverlast of de verhoging van de bedragen van het beslag;
- precaire contracten die de toegang tot huisvesting belemmeren: moeilijkheden om een hypothecaire lening te verkrijgen, weigering door sommige eigenaars om te verhuren aan kandidaat-huurders die hulp krijgen vanwege het OCMW of aan personen met een arbeidscontract van bepaalde duur;
- de categorisering (alleenstaand of samenwonend statuut) van rechthebbenden op een uitkering, vormt een obstakel tot solidair samenwonen. Nochtans is samenwonen voordelig bij een financiële overlevingsstrijd en biedt het aan maatschappelijk kwetsbare personen, en zeker aan daklozen, de gelegenheid om banden te smeden.

## 3.2. Gezondheid

Het 'gezondheidskapitaal' van mensen die in armoede leven takelt vroegtijdig af: "(...) *de enige typische "ziekte" van degenen die in armoede leven, is een "vroegtijdige aftakeling". Deze aftakeling is een algemeen verschijnsel bij laag- of ongeschoolde handarbeiders. Bij armen komt die aftakeling er bijzonder vroegtijdig. Zij draagt er ook toe bij dat deze mensen op pijnlijke wijze in de rand van de samenleving belanden. Men is oud op zijn 40-45!*"<sup>31</sup> "Inspectie- of arbeidsgeneesheren doen dezelfde vaststelling: mensen worden arbeidsongeschikt verklaard zonder een precies of specifiek gezondheidsprobleem dat deze ongeschiktheid rechtvaardigt (lichamelijke aftakeling is immers geen officieel erkende "ziekte"). Deze gezondheidswerkers verklaren het als volgt: "soms moeten we een invaliditeit weigeren omdat we niet over de precieze elementen beschikken die deze rechtvaardigen, terwijl we ervan overtuigd zijn – net als elke werkgever dat zal zijn – dat de persoon in kwestie niet meer in staat is om fysieke arbeid te leveren".<sup>32</sup>". Onderzoek en cijfers<sup>33</sup> bevestigen deze ervaringen van het terrein: ieders levensverwachting neemt toe, maar de ongelijkheden verminderen niet. Voor de allerarmsten gaat dit gepaard met een groter aantal ongezonde jaren.

De gevolgen van die vroegtijdige aftakeling komen tot uiting in alle domeinen van het leven: verlies van werk, en dus van inkomen en sociale contacten, familiale spanningen, beperkt sociaal leven, slecht zelfbeeld dat hand in hand gaat met het gevoel nutteloos te zijn, pessimistische toekomstvisie, negatief beeld van de maatschappij. We merken hierbij op dat de gereduceerde activiteitsgraad die voortvloeit uit de vroegtijdige aftakeling nog vaak op onbegrip stuit, terwijl er toch steeds meer mensen van boven de 55 jaar voor kiezen om vroegtijdig te stoppen met werken en met pensioen te gaan<sup>34</sup>.

Voorkomen dat nog meer mensen dermate behoeftig worden dat ze op een dag in de dakloosheid verzeild raken, vergt een krachtiger investering in een gezondheidsbeleid dat zich niet beperkt tot een zorgbeleid - zonder evenwel het belang daarvan te ontkennen - maar dat rekening houdt met de factoren die ten grondslag liggen aan de socio-economische en sociale gezondheidsongelijkheid.

<sup>31</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 123.

<sup>32</sup> Observatorium voor gezondheid en welzijn (2008). *Armoede en (ver)ouderen*. *Brussels armoederapport*, p. 66.

<sup>33</sup> Zie de rubriek feiten en cijfers op [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)

<sup>34</sup> Deze paragraaf is opgesteld op basis van de bedenkingen van een overleggroep die het Steunpunt tot bestrijding van armoede in 2008 op vraag van het Observatorium voor gezondheid en welzijn georganiseerd heeft.

### 3.3. Huisvesting

Onder de factoren die leiden tot dakloosheid is het van cruciaal belang om twee belangrijke hefboomen in het bijzonder toe te lichten, namelijk de woningmarkt en het huisvestingsbeleid. Deze elementen hebben immers een belangrijke impact op het terrein, zowel in positieve als in negatieve zin. Ondertussen vormt de toegang tot betaalbare huisvesting al jaren een algemeen probleem. Dit probleem treft het hardst de mensen in armoede voor wie het zoeken naar een woning veel weg heeft van een lijdensweg. In 1994 stelde het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) al vast: *"Bijna alle energie lijkt te gaan naar het oplossen van crisissituaties (crisisopvangcentra, onthaalhuizen) zonder dat men erkent dat degenen die in marginale woonsituaties verdrongen worden, zonder dak boven het hoofd, degenen die slecht behuist zijn, die uit hun huis gezet werden, ... in de eerste plaats, slachtoffers zijn van de zwakheid waarvan de overheid blijk geeft. Een overheid die ervoor moet zorgen dat er een omkering komt van de huurwoningenmarkt, van de huurprijzen, enz. ... wat een eerste noodzakelijke stap is om de woonzekerheid te verzekeren van degenen die armoede en onzekerheid kennen"*<sup>35</sup>. In 2009 toonde de Eurobarometer dat het gevoel hetzelfde is gebleven: 26 % van de Europese bevolking wijst het gebrek aan toegankelijke fatsoenlijke woningen aan als een van de belangrijkste oorzaken van armoede<sup>36</sup>. Bovendien denken bijna negen Europeanen op tien (87 %) dat armoede de mensen belet om toegang tot een fatsoenlijke woning te krijgen<sup>37</sup>.

In de volgende tekst bekijken we de huisvestingsproblematiek vanuit drie opeenvolgende invalshoeken: de zoektocht naar een woning en de moeilijkheden die mensen daarbij ondervinden, vervolgens problemen waarmee mensen geconfronteerd worden om een woning te houden en tenslotte de situaties van uithuiszetting en problemen met herhuisvesting.

#### 3.3.1 Toegang tot een woning

- Toegang tot een private woning

De toegang tot eigendom is bijna ondenkbaar voor mensen in armoede. Wat de huurmarkt betreft, wordt het aanbod unaniem als ontoereikend beschouwd. Ten gevolge van de wet van vraag en aanbod leidt dit ontoereikende aanbod tot hoge huurprijzen. Voor tal van gezinnen is de huurprijs die voor een degelijke woning moet worden betaald, buitenmaats in verhouding tot hun inkomen. Het deel van het budget dat een gezin aan huisvesting besteedt, is de laatste jaren gestegen, omdat de huur- of aankooprijzen van vastgoed meer gestegen zijn dan de lonen en de sociale uitkeringen<sup>38</sup>.

Tal van actoren bevelen aan om instrumenten in te voeren voor het regulariseren van de private huurprijzen, zoals het vastleggen van objectieve huurprijzen gekoppeld aan de kenmerken van de woningen. De Intergouvernementele Conferentie Huisvesting van 5 juli 2005 heeft in dit kader pilootprojecten opgestart in Brussel, Charleroi en Gent. Jammer genoeg blijft deze grote opdracht onafgewerkt. Er werden wel ontwerpen voor indicatieve huurprijzenroosters en huurovereenkomstmodellen opgesteld, maar het kader voor hun gebruik werd niet vastgelegd<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 214-216.

<sup>36</sup> Eurobarometer 72.1. Armoede en sociale uitsluiting. Resultaten voor België, veldwerkperiode van 28 september 2009 tot 17 september 2009. Europese Commissie. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_321\\_fact\\_be\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_fact_be_nl.pdf).

<sup>37</sup> Eurobarometer 321. Armoede en sociale uitsluiting. Augustus-September 2009. "The perceived implications of poverty", p. 50. (Publicatie: februari 2010).

<sup>38</sup> Philippe Defeyt (2007). *Indice des prix, indexation et pouvoir d'achat des ménages à petits revenus*, Institut pour le développement durable, p. 7.

<sup>39</sup> Studie over het opstarten van pilootprojecten voor paritaire huurcommissies in Brussel, Charleroi en Gent. Eindrapport ( maart 2007), <http://www.grootstedenbeleid.be/content/publications/eindrapport-phc-ned-070713.pdf>.

Volgens sommige deelnemers aan de overleggroep is een huursubsidiesysteem ook een nuttig instrument om degelijke huisvesting toegankelijk te maken voor gezinnen met een bescheiden inkomen, voor zover het systematisch gecombineerd wordt met een omkadering van de huurprijzen en met een becijferde doelstelling inzake bijkomende sociale woningen. Anderen vrezen dat deze subsidie enkel de eigenaars helpt om de hoge huishuren te behouden. In Vlaanderen bestaat reeds een huursubsidiesysteem, maar slechts in beperkte vorm en voor een beperkte doelgroep<sup>40</sup>.

Er bestaan nog andere drempels op de huurmarkt, zoals de huurwaarborg. De wijzigingen die in 2007 werden doorgevoerd in de reglementering met betrekking tot de huurwaarborg moesten de toegang tot de huurmarkt vergemakkelijken. Maar in de praktijk worden de maatregelen die de zwakkere groepen op de huisvestingsmarkt moeten ondersteunen amper nageleefd. Het Steunpunt en de deelnemers aan het overleg pleiten voor een centraal huurwaarborgfonds<sup>41</sup>. Het principe van een dergelijk fonds wordt door heel wat actoren ondersteund.

De overleggroep hekelt ook het gebrek aan uitvoering van de wetten in het kader van de strijd tegen leegstaande woningen, die nochtans een belangrijke woningreserve betekenen. De problematiek van de leegstand van kantoren is al even treffend. De gewesten zouden een premie moeten invoeren die ertoe aanzet om lege kantoren om te vormen tot woningen, voor zover deze dan ook toegankelijk zijn voor personen met een laag inkomen. In deze gevallen zouden de stedenbouwkundige regels wel dienen aangepast te worden. Het Waals Gewest kent dergelijke hulp toe voor 'de isolatie van oude kantoorgebouwen' en voor degenen die een eigendom 'met een niet-residentieel gebruik' kopen om deze om te vormen tot 'geconventioneerde woningen'<sup>42 43</sup>. In Brussel bestempelt een ordonnantie van 2009 het onbezet zijn van een gebouw als een "administratieve inbreuk" en ze geeft aan een aantal verenigingen de mogelijkheid om een rechter in te schakelen om deze situatie te stoppen, maar deze maatregel is niet gericht op kantoren.

#### • Toegang tot de private huurmarkt via sociale verhuurkantoren

Gezien het aantal arme gezinnen in België en het gebrek aan sociale woningen vinden de deelnemers aan het overleg voorzieningen die een deel van de privéwoningen 'socialiseren' essentieel. De sociale verhuurkantoren (SVK) (en ook de 'associations de promotions du logement (APL)' in het Waals Gewest<sup>44</sup>) 'socialiseren' privéwoningen, door ze te huren en ter beschikking te stellen aan aanvragers van een sociale woning. Het verhuren van een woning aan een SVK heeft interessante voordelen voor de eigenaar. Een SVK neemt niet alleen een groot deel van de administratieve last uit handen van de eigenaar, maar garandeert ook een stipte huurbetaling en een degelijke opvolging van de huurder en van het onderhoud van de woning.

Tijdens de diverse overlegbijeenkomsten is het werk van de SVK bewierookt. Zij kunnen bijdragen aan de regulering van de huurmarkt en besteden een bijzondere aandacht aan het sociale aspect van hun opdracht.

---

<sup>40</sup> Eind 2008 ontvingen 9.800 huurders een huursubsidie. Momenteel wordt een uitbreiding van de doelgroep voor huursubsidie voorbereid, met name zouden kandidaat-huurders die reeds geruime tijd ingeschreven zijn op de wachtlijst voor een sociale huurwoning eveneens in aanmerking komen voor een huursubsidie (Beleidsnota Wonen 2009-2014).

<sup>41</sup> Zie hoofdstuk over huurwaarborg in: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009), *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 29-44.

<sup>42</sup> Een zogenaamde geconventioneerde woning is een woning die per definitie 'prioritair' te huur wordt gegeven aan de volgende vastgoedoperators: een huisvestingsmaatschappij van een overheidsdienst, een sociaal verhuurkantoor of het 'Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie'.

<sup>43</sup> Bernard, Nicolas en Lasserre, Christian (september 2009). "De problematiek van de leegstaande kantoren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" *Les Échos du logement*, nr. 3, Les parcours résidentiels des seniors wallons, p. 37-43.

<sup>44</sup> Besluit van de Waalse Regering van 23 september 2004 betreffende huisvestingsorganismen met een sociale doelstelling [http://www.flw.be/images/FLW/Associations\\_promotion\\_logement/AGW-230904.pdf](http://www.flw.be/images/FLW/Associations_promotion_logement/AGW-230904.pdf).

De drie gewesten hebben blijk gegeven van een werkelijke wil om de SVK te promoten door middel van communicatiecampagnes. Ze voorzien ook concrete financiële steun, via premies voor verbeteringswerken voor eigenaars die hun woning verhuren aan een SVK. Daarnaast is er de federale maatregel die een fiscale stimulans voorziet indien een huiseigenaar een renovatiecontract aangaat met een SVK. Om deze werkvorm nog verder te ontwikkelen, zouden we ons bijvoorbeeld kunnen voorstellen dat men de SVK's een actieve rol geeft in de gewestelijke versies van het opeisen van leegstaande gebouwen. Het Waals Gewest bijvoorbeeld schreef in zijn beleidsverklaring voor 2009-2014 onder andere als doelstelling: *"ondersteunen van de actie van de sociale verhuurkantoren in de uitvoering van hun opdrachten betreffende sociale begeleiding, in de praktijken van partnerschap met de andere sociale diensten en ook in het kader van de uitvoering van een beleid van zachte opeising"*<sup>45</sup>.

Het systeem is interessant maar blijft ontoereikend. De SVK worden met verschillende moeilijkheden geconfronteerd. Het SVK (en ook de APL in het Waals Gewest) moet de huur aan de eigenaar betalen, zelfs wanneer de huurder niet heeft betaald. De deelnemers aan het overleg benadrukken dan ook het belang om de financiële levensvatbaarheid op lange termijn te garanderen. Een ander probleem heeft te maken met het bedrag van de huur; dat ligt onder de marktwaarde, en kan de eigenaar dus afschrikken.

Sommige verenigingen roepen op tot voorzichtigheid: het baart hen zorgen dat via de SVK's het eerder de eigenaars zijn die voordeel halen uit het geïnvesteerde overheidsgeld door een meerwaarde te creëren bij de verkoop van hun goed, in plaats van de arme mensen.

#### • Toegang tot publieke huisvesting<sup>46</sup>

Omdat ze moeilijkheden hebben om een degelijke en betaalbare woning te vinden in de privésector, richten arme mensen zich naar het onontbeerlijk alternatief: de publieke huisvestingssector. Toch zijn er veel obstakels (tekort aan sociale woningen, prijs, onaangepaste woningen, enzovoort) waardoor deze sector evenmin op gepaste wijze in hun noden kan voorzien. Door niet tegemoet te komen aan de huisvestingsbehoeften van bestaansonzekere gezinnen, weegt de ontoereikendheid van de publieke sector op de privémarkt.

Er zijn te weinig sociale woningen om aan alle aanvragen te voldoen. Dit geldt a fortiori voor alle gezinnen die er recht op hebben maar nog geen aanvraag indienden. Eind 2007 woonden in het Vlaamse gewest 139.392 huishoudens in een sociale huurwoning. Daarnaast waren midden 2007 57.457 kandidaat-huurders ingeschreven voor een sociale huurwoning, met een gemiddelde wachttijd van 2,4 jaar<sup>47</sup>. In januari 2009 waren er in Brussel 38.526 sociale woningen (slechts 12 meer dan in 2008), voor een wachtlijst van 30.207 gezinnen (zijnde 4.000 meer dan in 2008)<sup>48</sup>. Op 31 december 2007 beschikte Wallonië over 102.425 sociale woningen voor 30.000 afgewezen aanvragen en een gemiddelde wachttijd van 4 jaar<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Projet de déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, "Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire", p. 203-204.

<sup>46</sup> Het gaat hier niet alleen om woningen van de sociale huisvestingsmaatschappijen maar ook om deze van de gemeenten en OCMW's.

<sup>47</sup> Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (2007), *Statistisch Bulletin Kandidaat-huurders*, editie 1ste jaarthelft 2007.

<sup>48</sup> Observatorium voor gezondheid en welzijn, Brussel (2009). *Sociale barometer, een rapport over de staat van de armoede 2009*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, p. 57.

<sup>49</sup> Société Wallonne du Logement (2009). *Rapport d'activité 2008*, Charleroi, p. 7, 46.  
[http://www.swl.be/images/swl/RA\\_comptes/RA2008.pdf](http://www.swl.be/images/swl/RA_comptes/RA2008.pdf).

Daarnaast is tijdens het overleg gebleken dat er mensen zijn die geen sociale woning kunnen aanvaarden omdat die te duur is in vergelijking met hun inkomen. Daarnaast stelt zich ook soms het probleem dat mensen weigeren omdat hun contract voor een sociale woning een aantal maanden start voor de afloop van de opzegperiode van het contract van hun huidige huurwoning, waardoor ze met een dubbele huur zouden zitten.

Het valt voor dat gezinnen hun privéwoning moeten verlaten omdat die te klein wordt. Zij richten zich dan tot de sector van de sociale huisvesting, waar er te weinig woningen zijn die geschikt zijn voor kroostrijke gezinnen. Op die manier worden zij dus dubbel gestraft. Er moeten meer aangepaste sociale woningen komen voor kroostrijke gezinnen.

We sluiten dit stuk met een verwijzing naar de observatie door de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties met betrekking tot de huisvestingssituatie in België: *"The Committee recommends, in line with its general comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing, that the State party adopt all appropriate measures at the federal, regional and community levels to ensure access to adequate housing for low-income households and other disadvantaged and marginalized individuals and groups, inter alia, by allocating adequate resources to increase the supply of social housing units for them, by providing them with appropriate forms of financial support, such as rental subsidies, and by ensuring that the rent charged in respect of dwellings is in relation to their quality."*<sup>50</sup>.

### 3.3.2 Behoud van een woning

Het is niet alleen een heuse strijd om toegang te krijgen tot een woning, die woning behouden blijkt al even moeilijk te zijn. De verouderde staat van heel wat gebouwen, zowel privé als sociaal, het gebrek aan begeleiding en het risico op uithuiszetting zijn serieuze obstakels voor de huurder.

#### • Ongezonde woningen

De kwaliteit van een woning kan voor een bewoner zowel een positief als negatief hefboomeffect hebben op heel wat vlakken (werk, opleiding, gezondheid, sociaal leven...). Ongezonde woningen vallen het vaakst de armen ten deel, die hun situatie niet aan de kaak willen stellen uit angst om hun kinderen geplaatst te zien en op straat terecht te komen.

De na te leven kwaliteitsnormen zijn vastgelegd door de Gewestelijke huisvestingcodes<sup>51</sup> en de burgemeester<sup>52</sup> heeft de plicht om te strijden tegen ongezonde woningen<sup>53</sup>. Toch heeft de strijd tegen ongezonde woningen en de criteria die daartoe gehanteerd worden, hoewel a priori allemaal lovenswaardig, vaak desastreuze gevolgen voor armen. Heel wat verenigingen maken zich zorgen over het feit dat deze criteria gebruikt worden als voorwendsel om een uithuiszettingsbeleid te voeren en om de huur op te drijven. Ze hekelen de huidige opflakking van uithuiszettingen om redenen van onbewoonbaarheid. De actoren op het terrein dringen er dus op aan dat de burgemeesters in hun strijd tegen ongezonde woningen streven naar een systematische herhuisvesting.

---

<sup>50</sup> Verenigde Naties – Economic and Social Council, *Consideration of Reports submitted by Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant States, E./C. 12/BEL/CO/3*, 4 januari 2008, <http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/827/1281/document/en/doc/text.doc>.

<sup>51</sup> In Wallonië is voor sommige kleine woningen een 'huurtoelating' vereist en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat iets gelijkaardigs onder de vorm van een 'gelijkvormigheidsattest'. In Vlaanderen wordt ook gewerkt met een 'conformiteitsattest', maar dat kan enkel voor kamers worden opgelegd.

<sup>52</sup> Binnen de grenzen van zijn bevoegdheden, kan hij een woning onbewoonbaar verklaren wanneer het bewonen kan leiden tot besmettelijke ziektes of tot de verspreiding hiervan. Of wanneer de woning, als deze een haard vormt van infecties of niet meer beantwoordt aan wat vandaag de dag beschouwd wordt als het strikte minimum op vlak van hygiëne, een gevaar betekent niet alleen voor de gezondheid van de eventuele bewoners maar ook voor de openbare gezondheid in het algemeen.

<sup>53</sup> Net als de Gewestelijke Inspectiedienst in het Brussels Gewest.

Er is terzake een zekere vooruitgang geboekt, zoals in Vlaanderen, waar volgens de Wooncode de eigenaar verplicht is de kosten van de herhuisvesting te betalen. Helaas wordt deze maatregel volgens de deelnemers aan het overleg niet voldoende toegepast.

Het gebeurt dat in de strijd tegen ongezonde woningen volledige wijken worden gerenoveerd. Wat gebeurt er dan met de inwoners? Bij de renovatie van een hele wijk moeten de overheden rekening houden met de gevolgen voor de gemeenschap en in het bijzonder voor de bestaansonzekere inwoners. Zowel op gewestelijk als op federaal niveau (via het grootstedenbeleid) zouden de maatregelen die stadsrenovatie beogen hand in hand moeten gaan met een sociale clause, een verplichting die in een minimum aan sociale woningen voorziet.

Daarnaast kunnen sommige bepalingen het aantal financieel toegankelijke woningen beperken (bijvoorbeeld de politiereglementen die de huur van kamers onmogelijk maken). Bovendien kunnen deze bepalingen ook eigenaars ertoe aanzetten hun eigendom te verkopen in plaats van het te verhuren en mogelijke sancties opgelegd te krijgen.

Een ander probleem betreft de verschillen in de kwaliteitsbewaking tussen gemeenten, a fortiori wanneer het over buurgemeenten gaat. Sommige gemeenten hebben resoluut gekozen voor een systematische hygiënecontrole, andere niet. Vaak zullen bestaansonzekere mensen ervoor kiezen om hun toevlucht te nemen tot een woning van mindere kwaliteit in een minder streng toezienende gemeente, waar ze nog betaalbare woningen kunnen vinden, ook al zijn deze van slechte kwaliteit. Het is dus van cruciaal belang dat men een samenhangend beleid ontwikkelt dat globaler aansluit bij de strijd tegen ongezonde woningen.

Een andere aanpak kan zijn dat men werkt met instrumenten zoals de fiscaliteit, wat tot nu toe weinig gebeurt. Men zou werk moeten maken van een meer efficiënte en effectieve vastgoedfiscaliteit die een rentabiliteit voor de eigenaars waarborgt, in combinatie met redelijke huurprijzen. De staat van de woning (inclusief de energieprestatie) moet hierbij uiteraard een rol spelen. Op dit moment bestaan er geen stimulansen die eigenaars ertoe aanzetten om hun eigendom in goede staat te verhuren aan een bestaansonzekere persoon.

Ook sociale woningen zijn vaak slecht aangepast en verouderd. Er is de jongste jaren een groot budget gegaan naar de renovatie van het bestaande woningenpark. Het verbeteren van de kwaliteit van deze woningen is van essentieel belang, om onder andere buitensporige lasten te voorkomen als gevolg van bouwvallige huurwoningen. Sommige lasten overstijgen soms zelfs het bedrag van de huur. Daarnaast worden in het Waals Gewest volgens de deelnemers aan het overleg bijvoorbeeld veel sociale huurders verplicht om een privéwoning te zoeken omdat de overheid een beleid ter verbetering van het sociale woningenpark voert.

## • Uithuiszettingen

Het probleem van de uithuiszettingen blijft tegelijk nijpend en ingewikkeld. Het motief en de vorm van een uithuiszetting kunnen heel verschillend zijn: het niet betalen van de huur (wat leidt tot een uitzetting ten gevolge van een gerechtelijk vonnis) ; een verklaring van onbewoonbaarheid van een woning (uitzetting naar aanleiding van een 'administratieve' beslissing van de gemeentelijke of gewestelijke huisvestingsinspectie) gepaard met het niet herhuisvesten door de gemeentelijke autoriteiten ; en een misbruik van het recht door bepaalde eigenaars (zogenaamde 'wilde' of illegale uithuiszettingen).



Sinds de wet van 1998 met betrekking tot de 'humanisering van de uithuiszettingen'<sup>54</sup>, hebben de huurders recht op een termijn van een maand tussen de betekening van het vonnis en de concrete tenuitvoerlegging ervan. Bovendien garandeert deze wet voorafgaande informatie van het OCMW, zowel wat betreft de uithuiszettingsverzoeken als de betekeningen van de vonnissen<sup>55</sup>. De burgemeester en het OCMW zijn cruciale actoren voor het voorkomen van en het helpen in geval van uithuiszettingen: het OCMW wordt op de hoogte gebracht van de uithuiszettingsverzoeken die de eigenaar indient bij de vrederechter, net als van de verzoeken die uitgaan van administratieve overheden<sup>56</sup>. Hoe eerder het OCMW wordt verwittigd, des te meer het er voorafgaand werk van kan maken om de feitelijke uithuiszetting te vermijden. Als preventieve actie nodigt het OCMW per brief de persoon die is gedagvaard door de rechter uit voor een onderhoud. Toch blijven er problemen bestaan: de uithuiszettingsverzoeken bereiken het OCMW erg laat en de brief van het OCMW bereikt de mensen ook vaak te laat. Het systeem zelf van werken met brieven is problematisch en weinig geschikt om kansarme mensen te bereiken. Die zijn vaak laaggeschoold en hebben in het verleden soms problemen gehad met het OCMW. Daardoor reageren ze vaak niet op de brief en is het OCMW niet meer op de hoogte van wat er vervolgens met hen gebeurt<sup>57</sup>.

Wat de uitzettingen als gevolg van een gerechtelijke beslissing betreft, pleiten de verenigingen ervoor dat, indien er een risico tot uitzetting is, het OCMW de huurders helpt om de huurachterstanden- en schulden te regelen op een manier dat dit niet tot gevolg heeft dat aan deze mensen huisvesting zou worden ontzegd. Een dergelijke situatie schaadt immers de menselijke waardigheid, zodat het wettelijk vereist is dat het OCMW ingrijpt. In Europa hebben verschillende steden het label 'beschermzone van huurders in economische moeilijkheden'. Ze verbinden zich ertoe dat geen enkel gezin uit zijn woning wordt gezet om economische redenen of wegens sociale onzekerheid. Dit is het geval met Bobigny in Frankrijk en met Rome in Italië. Men zou dit voorbeeld in België moeten volgen (er is een voorstel in die zin in Charleroi). Een ander interessant voorbeeld dat de deelnemers aan het overleg hebben aangehaald, is dat van de stad Keulen, die in het geval van een mogelijke uithuiszetting zelfs tussenkomt in de betaling van de huur en van de eventuele achterstallen, waarbij tegelijkertijd het betrokken gezin begeleiding wordt aangeboden. Zo helpen ze het gezin tijdelijk in hun woning te blijven, alvorens hetzij te verhuizen, hetzij de betalingen te hervatten.

Volgens de overleggroep is er te weinig begeleiding in de sector van de sociale huisvesting, waardoor huurachterstallen bijvoorbeeld de tijd hebben om serieus aan te dikken. Er zijn interessante initiatieven: in het Vlaams Gewest bijvoorbeeld kan, sinds eind 2007, een sociale huisvestingsmaatschappij per 500 woningen een halftijds sociaal werker aanwerven<sup>58</sup>. En een aantal CAW's kregen ook extra middelen voor sociale begeleiding; onderdeel hiervan is preventie van uithuiszetting in de sociale huursector. Een verruiming van dergelijke initiatieven dringt zich op.

'Administratieve' uithuiszettingen, specifiek wanneer die het gevolg zijn van een onbewoonbaarverklaring, dienen volgens de deelnemers hand in hand te gaan met een effectieve en systematische herhuisvesting. Zonder begeleiding ondergaat de huurder een dubbele sociale straf: een ongezonde woning en uithuiszetting. Wanneer mensen uit hun woning worden gezet omdat hun woning onbewoonbaar is verklaard, ongeacht of dit volgens de gewestelijke of de gemeentelijke wetgeving gebeurt, moeten de gemeente en het OCMW alles in het werk stellen om de bewoners niet nog meer bestaansonzeker te maken. Daartoe dient men hen te begeleiden tijdens hun effectieve herhuisves-

54 Wet tot wijziging van sommige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de rechtspleging inzake huur van goederen en van de wet van 30 december 1975 betreffende de goederen, buiten particuliere eigendommen gevonden of op de openbare weg geplaatst ter uitvoering van vonnissen tot uitzetting, *Belgisch Staatsblad*, 1 januari 1999, p. 3-5.

55 Bernard, Nicolas & Lemaire, Laurent (2010 en cours). *Renforcer la lutte contre le sans-abrisme en Région de Bruxelles-Capitale sous l'angle juridique. Une action transversale et intégrée*, p. 3.

56 Moreno, Olivier & Sabbour, Sophia (28/04/2009). *De humanisering van uithuiszettingen, Met pijlen aangegeven parcours tussen wetgeving, gerechtelijke handeling, schikking en bemiddeling* (Parcours fléché entre législation, judiciarisation, conciliation et médiation), BBRoW, p. 1. [www.dsavocats.com](http://www.dsavocats.com)

57 OASeS7 Universiteit Antwerpen, PSBH, Université de Liège (2009), *op.cit.*, p. 81.

58 Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 houdende de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen voor de realisatie van sociale huurwoningen en de daaraan verbonden werkingskosten.

ting, zelfs al betekent dit dat de uitvoering van het vonnis van de uithuiszetting wordt uitgesteld (indien er onmiddellijk gevaar is, is die uitvoering wel vereist). De Raad van State is er trouwens in meerdere arresten toe gebracht te onderzoeken of de burgemeester wel voldoende rekening heeft gehouden met de mogelijkheden om voor de bewoners een woning of een oplossing voor huisvesting te vinden, alvorens hij beslist een woning onbewoonbaar te verklaren.

Tot slot, in het geval van 'wilde' uithuiszettingen dienen de slachtoffers slechts zelden klacht in want ze weten dikwijls niet eens dat het een overtreding<sup>59</sup> is. De sancties tegenover deze eigenaars dienen verzaamd te worden: de verenigingen stellen het invoeren van een forfaitaire schadeloosstelling van 24 maanden voor in geval van illegale uithuiszetting. Deze maatregel bestaat reeds voor andere types van inbreuken en zou eigenaars ontmoedigen. De rol van de politie is eveneens essentieel: dikwijls zijn geweld en dreigingen die gepaard gaan met een illegale uithuiszetting zeker een reden om naar aanleiding van klachten eerder strafrechtelijk dan burgerlijk te vervolgen. Maar veel politieagenten weten dit niet. Om dat te vermijden stellen de deelnemers voor hierover een circulaire te verspreiden in de commissariaten.

Het preventieve werk is van essentieel belang: de uithuiszetting van mensen is geen sociaal interessante oplossing. Bovendien is het veel goedkoper voor de overheden om dit fenomeen te voorkomen dan om deze uithuiszettingen effectief te laten gebeuren. De begeleiding is cruciaal: men moet de huurachterstanden heel snel beheren en niet wachten totdat dit verergert. De beschikbare middelen inzake overleg en bemiddeling moeten worden aangewend om de schikkingsprocedure te starten vooraleer de situatie verergert. Twee types bemiddeling zijn mogelijk en moeten gestimuleerd worden: de paritaire bemiddeling waar een tussenpersoon<sup>60</sup> met de eigenaar en de huurder een compromis zoekt en, als dat geen succes kent, de bemiddeling door een gerechtelijk bemiddelaar, een jurist. De deelnemers betreuren de afschaffing van de verplichte verzoening sinds 2008. Er bestaan dus drie belangrijke sleutels inzake de strijd tegen uithuiszettingen: herhuisvesting - preventie – begeleiding.

### 3.3.3 Herhuisvesting

Mensen die uit hun huis worden gezet, hebben vaak geen andere oplossing dan de wijk te verlaten waar ze altijd al gewoond hebben. Via solidariteitsnetwerken gaan ze op zoek naar tijdelijke oplossingen om, in het beste geval, een nieuwe woning te vinden die vaak duurder en ongezonder is dan de vorige. Uit de verschillende vaststellingen en analyses die in dit deel worden voorgesteld, blijkt dat inzake toegang tot huisvesting (privé of openbaar) en in de strijd tegen uithuiszettingen en leegstaande woningen er wel degelijk wettelijke instrumenten en middelen bestaan, maar dat er geen resultaten zijn. De veranderingen blijven afhankelijk van de politieke wil.

De wet van 12 januari 1993, de zogenaamde 'wet Onkelinx', geeft de burgemeester het recht om leegstaande gebouwen op te eisen en er daklozen in onder te brengen. Hoewel moeilijk toe te passen, is het principe ervan blijven voortbestaan en in afgezwakte en verschillende vormen overgenomen in de gewestelijke huisvestingscodes<sup>61</sup>. De wet Onkelinx is het symbool geworden van een onuitvoerbare wet. De gewestelijke reglementeringen, die een 'zachtere' opvoeding voorzien, worden praktisch niet ten uitvoer gebracht, ondanks ervaringen die aantonen dat het voornamelijk een probleem van politieke wil is (voorbeelden: Antwerpen in Vlaanderen en La Louvière in Wallonië).

<sup>59</sup> § 439 van het Strafwetboek dat de huisvesting beschermt.

<sup>60</sup> Een vertegenwoordiger van een vereniging van huurders of van het OCMW en een vertegenwoordiger van het eigenaarssyndicaat of van het SVK.

<sup>61</sup> Het 'gestion provisoire des logements inoccupés' (vaak ook 'réquisition douce' of 'zachte opeising' genoemd) in Wallonië, het 'sociaal beheersrecht' in Vlaanderen en het 'openbaar beheersrecht' van leegstaande woningen in Brussel.

Toch lijkt het erop dat er beetje bij beetje beweging in de zaken komt (in Namen bijvoorbeeld). De SVK bij dit proces betrekken (met voorzieningen zoals cheques voor werken en fiscale stimulansen) zou politici kunnen aanmoedigen om op deze weg voort te gaan.

Dit brengt ons tot de kwestie van de verplichting om resultaten te behalen. Het garanderen van bijvoorbeeld een 'resultaatsverbintenis' in termen van herhuisvesting (naar aanleiding van onbevoonbaarverklaringen bijvoorbeeld) in plaats van een middelenverbintenis, is een belangrijke piste voor het oplossen van deze problemen. Dit zou onder andere veronderstellen dat de gemeenten kwantitatieve doelstellingen vastleggen en alle beschikbare middelen voor het creëren van huisvesting aanwenden om deze doelstellingen te behalen.

Sommige landen, zoals Frankrijk, bewandelen een ander pad met de invoering van een inroepbaar recht op huisvesting, waardoor burgers zich tot de rechtbank kunnen wenden om de uitoefening van hun recht op huisvesting af te dwingen (onder bepaalde voorwaarden). Deze maatregel berust op het idee dat het niet aanvaardbaar is dat het fundamenteel recht op huisvesting niet wordt gerespecteerd. Het gaat er niet alleen om de overheid als verantwoordelijke aan te wijzen, die verantwoordelijkheid moet ook georganiseerd worden (tussen de verschillende machtsniveaus), er moeten budgettaire middelen worden vrijgemaakt en er moet, vooral, een oplossing worden gevonden voor het probleem van de herhuisvesting: het eerste doel van die wet is immers dat mensen in moeilijkheden worden gehuisvest, niet dat de staat wordt veroordeeld<sup>62</sup>.

Met betrekking tot de mogelijkheden en de moeilijkheden van de Franse wet pleiten de verenigingen ervoor dat België het debat over dit inroepbaar recht zou openen. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede zal in de loop van 2010 een seminarie over dit onderwerp organiseren.

### 3.4. Het ontslag uit instellingen

De profielen en levenstrajecten van daklozen zijn sterk verschillend. Toch hebben ze bepaalde factoren gemeen die samenkomen en elkaar versterken. Eén van die structurele variabelen is het ontslag uit instellingen. Deze "*administratieve, reglementaire of statutaire situaties (einde of consolidering van de opname of ziekte, invrijheidstelling, meerderjarigheid, einde contract...)* leiden tot vaak slecht voorbereide breuksituaties naar aanleiding waarvan de betrokken persoon aan zijn lot wordt overgelaten."<sup>63</sup> Bovendien kunnen deze mensen meestal niet terugvallen op een sterk sociaal netwerk. Tijdens het verblijf in de instelling zijn hun sociale contacten met de buitenwereld, zelfs met hun gezin, erg verzwakt. Mede daarom is het verlaten van een instelling een moment met een verhoogd risico op dak- of thuisloosheid. We halen kort het verband aan tussen dakloosheid en het verlaten van een gevangenis (3.4.1) of een instelling uit de bijzondere jeugdzorg (3.4.2). Onze bedoeling is een overzicht te geven van de problematiek, zonder er diepgaande op in te gaan<sup>64</sup>. Wat het verlaten van een psychiatrisch ziekenhuis betreft, het ontbrak ons aan tijd om hiervoor de betrokken actoren te contacteren. De deelnemers aan het overleg hebben echter aangedrongen om deze problematiek te vermelden: ze stellen namelijk vast dat het aantal mensen met een instellingsverleden uit de psychiatrie toeneemt onder de daklozen. De afbouw van het aantal psychiatrische bedden wordt niet gecompenseerd door een voldoende aantal alternatieve opvangplaatsen. Bovendien loopt de opvolging na ontslag uit een ziekenhuis vaak mank. Omwille van hun complexe problematiek is deze doel-

<sup>62</sup> Lacharme, Bernard (2008). "Het inroepbaar recht op wonen: een hervorming met belangrijke gevolgen voor het optreden van de overheid" in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2008). *Armoede-waardigheid-mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 111-118.

<sup>63</sup> Conférence de Consensus "Sortir de la rue", Rapport du jury d'audition, Paris, novembre 2008, p. 14.

<sup>64</sup> De deelnemers aan het overleg signaleerden de problematiek van het verlaten van instellingen en een verhoogd risico op dakloosheid. Het thema zelf werd niet uitvoerig besproken tijdens een overleg. Deze tekst kwam daarentegen tot stand op basis van bilaterale contacten met onder andere de bevoegde administraties. De bedoeling is de thematiek te schetsen, niet om ze uitgebreid te behandelen. De deelnemers hebben de kans gekregen hun mening en eventuele opmerkingen en suggesties te geven bij deze tekst.

groep moeilijk te bereiken en op te vangen. Net zoals bij de gevangenen en de bijzondere jeugdzorg is structureel overleg en samenwerking nodig tussen verschillende sectoren, meer specifiek tussen de thuislozenzorg en geestelijke gezondheidszorg, om aan deze situatie het hoofd te bieden.

### 3.4.1 Gevangenen<sup>65</sup>

De opsluiting brengt een hele reeks gevolgen met zich mee die veel verder reiken dan de loutere vrijheidsberoving en die zich goed laten voelen na de invrijheidsstelling.

#### • Arrestatie

De arrestatie kan plots gebeuren en de gedetineerden kunnen niet altijd de noodzakelijke maatregelen nemen om zich in orde te stellen ten aanzien van hun verschillende schuldeisers (opzegging huurcontract, verzekeringen, leningen, belastingen...).

Tijdens de voorlopige hechtenis is de vraag of de verdachte zijn woning al dan niet moet behouden uiterst prangend. En hoe die behouden zonder zich in de schulden te werken? En wat als de voorlopige hechtenis verlengd wordt? De woning opzeggen is vaak de enige oplossing. Een arrestatie is voor velen de start van een proces van sociale uitsluiting, of, nog preciezer, de versterking van een dergelijk proces. De graad van gevangenschap en de bestaansonzekerheid vertonen in het algemeen een nauw verband<sup>66</sup>.

#### • Verblijf in de gevangenis

Tijdens het verblijf in de gevangenis zijn de gedetineerden niet langer beschermd door de sociale zekerheid, hun bestaanszekerheid komt ten laste van de FOD Justitie. Die opschorting van de sociale zekerheid stoelt op het idee dat ze al ten laste zijn van de overheid, die een ander mechanisme van sociale bescherming hanteert<sup>67</sup>. Niettemin doet deze transfer vragen rijzen. De bescherming van de FOD Justitie bereikt niet hetzelfde niveau of komt niet op dezelfde manier tegemoet aan de behoefte aan sociale dekking dan de opgeschorte tegemoetkoming van de sociale zekerheid.

Hetzelfde geldt voor het recht op maatschappelijke integratie: hoewel dat recht tijdens de vrijheidsberoving niet wordt tenietgedaan, wordt de betaling van het leefloon wel opgeschort. Nochtans hebben de OCMW's de gedetineerden heel wat hulp te bieden: de organieke wet stipuleert dat iedereen op die hulp aanspraak moet kunnen maken om een waardig leven te leiden. Maar deze sociale hulp maakt, in de praktijk, het voorwerp uit van een vaak restrictieve jurisprudentie. Die meent dat de ondersteuning vanwege de FOD Justitie volstaat om een leven te leiden dat strookt met de menselijke waardigheid.<sup>68</sup>

Tijdens het verblijf in de gevangenis is het dus onmogelijk om huurgeld of een hypotheckrediet te blijven betalen. Dit geldt zeker voor mensen die niet kunnen terugvallen op een sterk familiaal en sociaal netwerk, of die dat netwerk tijdens de duur van de gevangenschap niet in stand kunnen

<sup>65</sup> De tekst die volgt baseert zich op een gedachteswisseling vanwege actoren op het terrein. We hebben in het bijzonder de volgende publicaties geraadpleegd: Lelubre, Marjorie (2009). *La prison et après... ? Réflexion autour des problématiques d'hébergement et de logement des personnes sortant de prison*, Relais social de Charleroi; Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2008). *Thuisloosheid na detentie*, beleidsdossier, Leuven.

<sup>66</sup> Zie de talrijke studies geciteerd in: Van der Plancke, Véronique et Guido Van Limberghen (2008). *La sécurité sociale des (ex-)détenus et de leurs proches*, Bruxelles, la Chartre, p. 475.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 170

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 390.

houden. De contacten met de familie zijn immers heel beperkt, de sociale en vriendschapsbanden gaan verloren. Beschikken over een stevig sociaal netwerk is echter een cruciale factor om na de invrijheidstelling terug voet aan de grond te krijgen.

Niet alleen verliest de gevangene zijn loon, leefloon of sociale zekerheidsuitkering, hij wordt ook geconfronteerd met de kosten van zijn advocaat, penitentiaire boetes, eventuele schadevergoedingen van de tegenpartij enz. Bovendien is het verblijf in de gevangenis niet gratis (telefoonkaart, postzegels, televisie, tabak, shampoo...). Voor velen zijn de inkomsten die ze verdienen met het werk in de gevangenis cruciaal. Het aantal posten is evenwel beperkt, en niet elke gevangene die daar een aanvraag voor indient krijgt daar effectief toegang toe (70% werkloosheid in de gevangenissen). Bovendien zijn de lonen heel laag: ongeveer één euro per uur<sup>69</sup>.

Over een adres beschikken is de sleutel die toegang geeft tot een bepaald aantal rechten. Zij die een gezin hebben, blijven gedomicilieerd op dat adres, maar hoeveel gezinnen overleven een verblijf in de gevangenis, en welke oplossingen zijn er voor de anderen? Die vraag stelt zich ook voor alle gevangenen die tijdens hun verblijf in de gevangenis uit het bevolkingsregister worden geschrapt. Voor degenen die voor of tijdens de gevangenschap hun adres verliezen of dit al verloren hadden, bestaat de mogelijkheid om zich in te schrijven op het adres van de gevangenis, als de gevangenisdirecteur daarmee instemt. Maar de regels zijn niet duidelijk en er wordt op dat gebied geen krachtadig beleid gevoerd<sup>70</sup>. Zonder akkoord van de directeur kan de vraag worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken of aan zijn afgevaardigden. Het zou een oplossing kunnen zijn om een referentieadres in te voeren voor de gevangenen die uit het bevolkingsregister worden geschrapt.

Vanuit de gevangenis hebben de gedetineerden meestal geen toegang tot de sociale voorzieningen. In Vlaanderen zijn er de jongste jaren heel wat inspanningen geleverd om diensten zoals het algemeen welzijnswerk, de VDAB, onderwijs en opleidingsinitiatieven... binnen het bereik van de gedetineerden te brengen. Ook in Brussel en in het Waals Gewest bestaan er diensten die sociale opvolging en opleidingen bieden. De fundamentele actoren in de preventie van dakloosheid blijven evenwel nog buiten het bereik van de gedetineerden tijdens hun verblijf in de gevangenis, met name het OCMW, de sociale huisvestingsmaatschappijen, sociale verhuurkantoren...

Er bestaan verschillende andere vormen van invrijheidstelling en detentie (uitgaansvergunningen, penitentiair verlof, elektronisch toezicht, beperkte detentie) die tot doel hebben de sociale herinschakeling te vergemakkelijken. Maar we kunnen niet anders dan vaststellen dat de uitgaansvergunningen en het penitentiair verlof niet volstaan om een woning te vinden. Het systeem van elektronisch toezicht is alleen van toepassing voor degenen die een dak boven hun hoofd hebben. Het systeem van beperkte detentie zou een oplossing kunnen bieden voor de problemen van de dakloze mensen. Het laat hen toe te gaan werken en dus een inkomen te verdienen, waardoor ze kunnen sparen om toegang te krijgen tot een woning en ze de gelegenheid hebben om de huurmarkt te verkennen. Er is echter maar een heel beperkt aantal plaatsen beschikbaar, en de toegangsvoorwaarden zijn heel strikt.

## • Op het moment van de invrijheidstelling en na de detentie

Het strafuitvoeringssysteem brengt met zich mee dat men de datum van de invrijheidstelling niet op voorhand kent (behalve wanneer de betrokken persoon zijn straf tot het einde uitzit). In die omstan-

---

<sup>69</sup> Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2008). *Op. cit.*, p. 9.

<sup>70</sup> Art. 18 al. 2, 5<sup>e</sup>, Koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister; FOD Binnenlandse Zaken – Algemene directie – Instellingen en bevolking – Dienst bevolkingsregister en identiteitskaarten, Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters – het Rijksregister, 23 maart, nr. 103, p.95.

digheden is het moeilijk om het ontslag uit de gevangenis voor te bereiden en een woning te vinden. Voor sommige gedetineerden (straf van meer dan drie jaar), eist de strafuitvoeringsrechtbank voor een voorwaardelijke invrijheidstelling een perspectief op huisvesting of opvang.

Na de invrijheidstelling moet elke persoon een procedure opstarten om zijn sociale rechten terug te winnen die hij op het moment van zijn vrijheidsberoving had verloren, of waarop hij in de gevangenis geen aanspraak heeft kunnen maken omdat bepaalde actoren niet toegankelijk waren.

Eens vrij blijft de toegang tot het OCMW een probleem. Hoewel er specifieke wettelijke bepalingen bestaan en het mogelijk is om dringende hulp te vragen, moet de facto vaak de kwestie van het bevoegde OCMW worden opgelost. Vervolgens dient zich nog een periode zonder hulp aan, omdat de procedures binnen het OCMW tijd kosten (huurwaarborg, installatiepremie). Het kan daar gaan om verschillende weken. Inmiddels blijft de ex-gedetineerde verstoken van zowel inkomen als hulp.

Niet alle opvangtehuizen zetten hun deuren open voor ex-gedetineerden, vooral wanneer ze geen identiteitspapieren hebben, omdat het OCMW hun dagvergoeding dan niet ten laste neemt. Bovendien hebben de mensen op het moment van hun invrijheidstelling vaak behoefte aan veel meer dan louter een dak boven hun hoofd, en het opvangtehuis zou een aangepaste oplossing kunnen zijn; soms is dat zelfs een voorwaarde voor de vervroegde vrijlating.

De toegang tot sociale woningen is een groot probleem voor heel veel achtergestelde groepen, maar door bepaalde mechanismen kampen de ex-gedetineerden nog met bijkomende moeilijkheden. Dezelfde vaststelling geldt voor het verkrijgen van premies die de toegang tot huisvesting moeten vergemakkelijken.

### 3.4.2 Instellingen van Bijzondere Jeugdzorg

Een dubbele vaststelling zet ons ertoe aan het verband tussen de sector van de Bijzondere Jeugdzorg en dakloosheid te verkennen. Veel daklozen hebben een problematische jeugd gekend. In Vlaanderen hebben twee op drie een instellingsverleden. Meer dan één op vier komt uit een instelling van de bijzondere jeugdzorg<sup>71</sup>. Tegelijk verlaten veel jongeren een instelling zonder gegarandeerde oplossing voor hun woonsituatie, waardoor ze het risico lopen geen vaste woonplaats te vinden en zelfs thuis- of dakloos te worden. De bestaande begeleidingsinitiatieven bieden niet steeds een uitweg, zo signaleren ook de deelnemers tijdens het overleg.

#### • Voortgezette hulpverlening

Hoewel voorzieningen uit de Bijzondere Jeugdzorg geacht worden de jongeren voor te bereiden op een terugkeer naar hun thuismilieu of hen voor te bereiden op zelfstandig wonen, blijft het verlaten van de instelling voor deze jongeren een hele uitdaging. Ze hebben vaak geen thuis meer waar ze terecht kunnen en geen sterk sociaal netwerk om op terug te vallen. Tijdens het verblijf in de instelling dreigen de contacten met hun ouders, broers en zussen te verwateren. Vaak kennen de jongeren hun eigen gezin niet meer. Soms zijn ze niet geneigd ernaar terug te keren omdat ze denken dat hun ouders hen verlaten hebben door ze te plaatsen... Het is moeilijk deze cruciale band te herstellen wanneer die tijdens het verblijf in de instelling niet onderhouden werd.

---

71 Van Menxel, e.a. (2003). *Verbinding verbroken*, Steunpunt algemeen welzijnswerk.

Daarnaast is ook zelfstandig wonen niet vanzelfsprekend. De jongeren moeten niet alleen dagelijks zelf voor hun onderhoud en gezondheid zorgen, maar ook op tijd huur betalen, hun budget beheren, een geschikte opleiding vinden, werk zoeken... en dit zonder de vertrouwde begeleiding vanuit de instelling en steun van gezin, vrienden....

Om de overgang naar een zelfstandig leven te vergemakkelijken kunnen jongeren in Vlaanderen onder bepaalde voorwaarden een blijvend beroep doen op begeleiding, ook na hun ontslag uit de instelling bij meerderjarigheid<sup>72</sup>. Zo kunnen ze gedurende zes maanden verder gaan met hun opvoedend project, tot 20 jaar onder permanent toezicht op kamers wonen of tot 21 jaar onder begeleiding zelfstandig wonen. Daarnaast bestaat in Vlaanderen de spijtprocedure. Deze geeft een meerderjarige de mogelijkheid om, binnen de zes maanden, terug te komen op zijn beslissing geen verdere begeleiding te willen. Eén van de problemen is dat jongeren na de stopzetting van hun (voortgezette) begeleiding niet verder worden opgevolgd en niet steeds de weg vinden naar het algemeen welzijnswerk.

In de Franse Gemeenschap bestaat er een gelijkaardige voortgezette hulpverlening<sup>73</sup>. Een eerder begeleide jongere kan, voordat hij meerderjarig wordt, een verlenging van de bijstand aanvragen tot de leeftijd van 20 jaar.

Zo ook kan de jeugdrechter maatregelen treffen tot de leeftijd van 20 jaar ten aanzien van jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd<sup>74</sup>. Deze verlenging van de hulpverlening neemt de vorm aan van een voorbereiding op zelfstandig wonen, waarvoor bijna alle erkende diensten voor bijzondere jeugdzorg bevoegd zijn, gaande van AMO-instellingen ('Aide en milieu ouvert') tot residentiële instellingen.

## • Uitdagingen

De uitdagingen in de Vlaamse en in de Franse Gemeenschap zijn vrij gelijkaardig.

De begeleiding die jongeren via het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg krijgen, valt onder de vrijwillige hulpverlening. Jongeren die worden doorverwezen via de jeugdrechtbank daarentegen zijn verplicht de begeleiding te volgen. Wanneer jongeren op 18-jarige leeftijd uit instellingen ontslagen worden, maakt dit onderscheid tussen vrijwilligheid en verplichting een groot verschil. Jongeren die verwezen werden door de jeugdrechtbank hebben meer het gevoel eindelijk vrij te zijn, vragen minder snel voortgezette hulpverlening aan, en lopen een groter risico in de thuisloosheid te verzeilen. Bovendien moet hier worden opgemerkt dat voortgezette hulpverlening alleen kan gebeuren op vraag van de jongere.

Een ander aandachtspunt is de leeftijd van de jongeren in de bijzondere jeugdbijstand. Enerzijds is de bevoegdheid van de jeugdbijstand beperkt tot de leeftijd van 18 jaar. Eens de jongeren meerderjarig zijn, zijn ze vrij om te gaan, zelfs als ze daar niet echt klaar voor zijn. Anderzijds worden ook minderjarigen begeleid in het wonen op kamers of zelfstandig wonen. Het feit dat ze niet meerderjarig zijn, betekent dat ze geen enkele (rechts-)handeling zelfstandig kunnen uitvoeren. Ze hebben bijvoorbeeld geen recht op huursubsidie of op een leefloon. Dat kan hun voorbereiding op zelfstandig wonen hypothekeren.

---

<sup>72</sup> <http://www.juriwel.be/smartsite.net?id=10362>

<sup>73</sup> Art. 1, 1° van het Decreet van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd *Belgisch Staatsblad*, 12 juni 1991.

<sup>74</sup> Art. 37 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming.

Bovendien wijzen de diensten in de Franse Gemeenschap op een gebrek aan duidelijkheid over de voorbereiding op autonomie. Deze voorbereiding kan namelijk van dienst tot dienst allerlei vormen aannemen, vermits ze in hun werking over een relatieve autonomie beschikken. Dat geldt ook voor de instellingen in Vlaanderen. Het belang van het onderhouden en versterken van banden met de familie en een breder sociaal netwerk is van primordiaal belang bij de begeleiding naar zelfstandig wonen.

### 3.4.3 Ziekenhuizen

De deelnemers aan het overleg hebben aangedrongen om het verlaten van, in het bijzonder een psychiatrisch, ziekenhuis te vermelden, dit ondanks het feit dat de tijd ontbrak om een debat te voeren met de betrokken actoren. De vaststelling is inderdaad interpellierend: het aantal personen dat een verleden heeft in een psychiatrische instelling verhoogt onder de dakloze bevolking. De daling van het aantal bedden in de psychiatrie wordt overigens niet gecompenseerd door een voldoende aantal opvangplaatsen. De opvolging na een verblijf in het ziekenhuis is vaak gebrekkig. Wegens de complexiteit van hun situatie zijn daklozen moeilijk te bereiken.

### 3.4.4 Nood aan intersectoraal overleg

Er is een gebrek aan overleg en structurele samenwerking tussen de sector van de gevangenis, de bijzondere jeugdzorg en de psychiatrie enerzijds en die van de thuislozenzorg en de algemene hulpverlening anderzijds. Soms komt er een bepaalde vorm van samenwerking tot stand, maar die blijft meestal beperkt en ad hoc. De verschillende sectoren kennen elkaar te weinig.

#### • Gevangenis

De periode die onmiddellijk volgt op de invrijheidstelling is voor veel ex-gedetineerden een kritisch moment. Omdat het onmogelijk is de vrijlating uit de gevangenis voor te bereiden door vanuit de gevangenis te anticiperen op verschillende zaken, moet alles gebeuren op het moment van de invrijheidstelling zelf. Op dat moment staat de persoon er echter vaak alleen voor. De psychosociale begeleiding blijft immers beperkt tot de detentieperiode. De terugkeer naar het 'normale leven' voelt aan als een straf na de straf. De diensten voor bijstand aan justitiabelen bieden een opvolging aan, maar zodra ze vrij zijn, blijven maar weinig gedetineerden een beroep doen op die opvolging: ze kiezen ervoor de gevangenis achter zich te laten, en geen contact meer te hebben met de actoren die hen herinneren aan hun opsluiting.

De sector van de thuislozenzorg en van de huisvesting enerzijds, en die van de strafuitvoering en invrijheidstelling anderzijds, zijn twee heel verschillende werelden, met ontzettend weinig raakpunten. Er is nood aan voorzieningen die deze twee werelden met elkaar verbindt ('halfwayhouses', doorganghuizen).

Ook het begeleid wonen zou voor veel gedetineerden een uitstekend aangepaste en geïndividualiseerde oplossing zijn, maar ook hier rijst het probleem van de toegankelijkheid. Er zijn veel te weinig plaatsen beschikbaar, en dus verloopt de selectie veel te strikt. Er bestaat geen enkele structurele samenwerking tussen de penitentiaire wereld en de actoren van het begeleid wonen.



## • Bijzondere jeugdzorg

In Vlaanderen komt de samenwerking tussen verschillende actoren in de jeugdhulp op gang. Integrale Jeugdhulp opereert sedert 2005 in heel Vlaanderen en Brussel en op meerdere beleidsniveaus. Zeven grote jeugdhulpsectoren doen mee: het Algemeen Welzijnswerk, de Bijzondere Jeugdbijstand, de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, de Centra voor Integrale Gezinszorg, de Centra voor Leerlingenbegeleiding, Kind en Gezin en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap<sup>75</sup>. Via deze samenwerking wordt onder andere gewerkt aan een nieuwe rechtspositie van de minderjarige, wat ook in het kader van preventie van dakloosheid belangrijk is. Even belangrijk is het werken aan soepele overgangen tussen de wereld van de bijzondere jeugdzorg en de algemene hulpverlening.

Het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van de Vlaamse Gemeenschap werkt ook aan een gecoördineerd beleid voor kwetsbare jongvolwassenen<sup>76</sup> waarvan de geplande acties, hoewel ze niet expliciet melding maken van de preventie van dakloosheid, wel de voorwaarden hiervoor kunnen bewerkstelligen.

In de Franse Gemeenschap heeft men een EVA GOA (Evaluation de l'autonomie – Guide d'outils de l'autonomie) -project gestart waarbij 60 diensten zich hebben aangesloten. Het streefdoel van dit project is het evalueren van de instrumenten die de diensten hebben ingezet voor het autonoom maken, het uitwerken van een gids erover, en tot slot, het bevorderen van de uitwisseling van praktijken.

## • Ziekenhuizen

Het overleg en de structurele medewerking tussen de verschillende sectoren, meer specifiek tussen die van de thuislozenzorg en de geestelijke gezondheidszorg, zijn onontbeerlijk om het hoofd te bieden aan deze uitdaging.

Er bestaan interessante overleginitiatieven op intersectorale basis zoals de réseau santé (gezondheidsnetwerk) van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Brussels Platform van geestelijke gezondheidszorg, SMES-B...

# 4. Thuislozenzorg

Bij wijze van waarschuwing voor de lezer, brengen we hier de vrees van veel actoren die we ontmoet hebben in herinnering: namelijk dat de aanbevelingen die ze voorstellen om de thuislozenzorg te verbeteren door de beleidsverantwoordelijken slechts gehoord zullen worden als een aanmoediging om enkele extra bedden te voorzien in plaats van als een stimulans om te investeren in duurzame oplossingen en preventie. Dit deel van het verslag wil de spreekbuis zijn van die grote bezorgdheid.

---

<sup>75</sup> <http://wvg.vlaanderen.be/jeugdhulp/index.htm>

<sup>76</sup> [http://www.steunpunt.be/\\_steunpunt/E-zine/AWW-flash/aww-flash2010-01/Beleidsopties%20Vandeuren%20ivm%20jongvolwassenen.pdf](http://www.steunpunt.be/_steunpunt/E-zine/AWW-flash/aww-flash2010-01/Beleidsopties%20Vandeuren%20ivm%20jongvolwassenen.pdf)

In het vorige punt bespraken we de verschillende breukfactoren en hefboomen voor preventie. In dit onderdeel analyseren we de bedenkingen en vaststellingen die tijdens het overleg geformuleerd werden met betrekking tot de moeilijkheden waarmee daklozen geconfronteerd worden en de hulp die hen wordt aangeboden.

Het eerste punt (4.1) handelt over de specifieke gezondheidsrisico's van daklozen en over hun moeilijke toegang tot zorg. Vervolgens hebben we ervoor gekozen om dit hoofdstuk op te bouwen in functie van de prioriteit die de deelnemers aan het overleg toekennen aan de noodzaak om elke hulpstap te richten op de behoeften van de mensen (4.2). Omdat de overleggroep niet de pretentie had om die behoeften op een gedetailleerde en exhaustieve manier te definiëren, schuift de groep aandachtspunten naar voren bij het tegemoet komen aan die behoeften. Uitgaande van die aandachtspunten worden er een reeks moeilijkheden vastgesteld en actiepistes aangereikt op het vlak van thuislozenzorg (4.3, 4.4 en 4.5). Vervolgens rijst de kwestie van de coördinatie; willen we een optimale begeleiding garanderen, moeten de acties van de verschillende actoren op elkaar worden afgestemd (4.6).

Een ander terugkerend element in de debatten is het onbegrip van de overleggroep en voor sommigen zelfs de wanhoop over het referentieadres (4.7). We ronden dit deel van het verslag af met de wegen die uit dakloosheid leiden (4.8).

## 4.1. Gezondheid

Uitsluiting van huisvesting brengt vaak een slechte gezondheidstoestand met zich mee. Wie thuis- of dakloos is, ervaart immers de negatieve invloed op zijn of haar *'fysieke, mentale en sociale welzijn'*. Naast *'de afwezigheid van ziekte of verzwakking'* zijn net deze drie elementen volgens de Wereldgezondheidsorganisatie<sup>77</sup> bepalend voor de gezondheid<sup>78</sup>.

### 4.1.1 Aan welke risico's worden daklozen blootgesteld ?

Daklozen minimaliseren hun gezondheidsproblemen<sup>79</sup> en lijken geen belang meer aan hun lichaam te hechten<sup>80</sup>. Nochtans zijn alle studies het eens over de prevalentie van bepaalde gezondheidsaandoeningen bij daklozen in verhouding tot de algemene bevolking. Aandoeningen die regelmatig worden vermeld, zijn: verwondingen, tandproblemen, schurft, ademhalingsziekten en aandoeningen aan hart en longen, infectieziekten (voornamelijk HIV, tuberculose en hepatitis), psychische aandoeningen. Verslaving aan alcohol, tabak of drugs komt bij daklozen ook heel vaak voor. Daarnaast zijn er problemen als gevolg van een vroegtijdige aftakeling<sup>81</sup>: een negatief zelfbeeld, een beperkt sociaal leven en het gevoel negatief te worden beoordeeld door de maatschappij. *"Schen-ding van de waardigheid heeft zulke ingrijpende, verstrekkende en blijvende gevolgen dat de aantasting van de persoonlijke en collectieve waardigheid een tot hertoe miskend ziektebeeld kan zijn dat minstens even schadelijk is voor het welzijn van de mens als virussen of bacteriën"*<sup>82</sup>.

<sup>77</sup> De Wereldgezondheidsorganisatie definieert gezondheid als volgt: "Gezondheid is een staat van compleet fysiek, mentaal en sociaal welzijn en niet uitsluitend van de afwezigheid van ziekte of verzwakking."

<sup>78</sup> Deze benadering is geïnspireerd op het Feantsa-verslag (2006), *Accès à la santé*.

<sup>79</sup> Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (2008), *Armoede en (ver)jouderen*. Brussels armoederapport 2008, p. 67.

<sup>80</sup> Van Menxel, G et al. (2007). "Thuisloosheid schaadt de gezondheid", in J. Vranken et al., *Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2007*, p. 221-239.

<sup>81</sup> Zie punt 3.2.

<sup>82</sup> Professor Jonathan Mann op het SFSP-congres (Société française de santé publique), Grenoble, 3 juli 1998, vermeld in Debionne, FP (2000). *La santé passe par la dignité*, Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières, Parijs, Les Éditions Quart Monde, p. 169.

Deze vroegtijdige aftakeling, die meestal al is ingezet voor de persoon dakloos wordt, wordt nog bespoedigd door een verblijf op straat of in een onthaalcentrum. Dergelijke situaties leiden tot onzekerheid en hebben een negatieve weerslag op de fysieke en mentale gezondheid.

Vooraf slaapgebrek is heel schadelijk voor de gezondheid<sup>83</sup>. 'Kunnen slapen' is een voortdurende zorg voor personen die op straat leven. Ook slapen in een onthaalcentrum zorgt voor stress: ze weten niet waar ze zullen slapen en wie er nog aanwezig zal zijn. Ze zijn bezorgd om hun veiligheid en om hun bezittingen en zijn al bezig met de vraag waar ze de volgende nacht kunnen doorbrengen. De vraag is niet: "Zal ik goed slapen?", maar "Waar ga ik slapen?" Slaapgebrek veroorzaakt psychische problemen. Sommige personen hallucineren omdat ze al meerdere nachten niet hebben geslapen. De deelnemers aan het overleg benadrukken dat daklozen moeten kunnen ontspannen, maar stellen vast dat dit in onthaalcentra nauwelijks mogelijk is. Een deelnemer had een idee voor een 'rust- en verpozingscentrum'.

#### 4.1.2 Toegang tot gezondheidszorg

Daklozen doen haast nooit spontaan een beroep op medische hulpverleners. In de meeste gevallen, hebben ze toegang tot gezondheidszorg via de urgentiediensten van de ziekenhuizen. Toch bestaan er lokale initiatieven. Zo heeft het Relais Santé (Gezondheidsnetwerk) van Charleroi een Service d'accueil socio-sanitaire (SASS - Steunpunt voor socio-sanitair onthaal) opgericht. Deze dienst is bedoeld voor personen die zich in dringende sociale nood bevinden en niet kunnen geholpen worden door de klassieke interventie-instellingen zoals ziekenhuizen en psychiatrische instellingen in het bijzonder, noch door de sociale sector die niet over de aangepaste instrumenten beschikt. De toegang tot de SASS is indirect: de vraag moet gericht worden aan de leden van het team sociale urgentie. Andere diensten, zoals OCMW-antennes en andere nachtopvangdiensten kunnen ook doorverwijzen. Deelnemers aan het overleg raden aan om dit soort initiatieven aan te moedigen en te steunen. Overigens bemoeilijken het gebrek aan geografische nabijheid en informatie over de bestaande structuren eveneens de toegang tot gezondheidszorg.

Naast administratieve en financiële problemen, duikt er een specifieke hindernis op te wijten aan de afwezigheid van domicilie. Als daklozen uit het bevolkingsregister worden geschrapt en nadien niet over een referentieadres beschikken, hebben ze eenvoudigweg geen recht op de verplichte verzekering geneeskundige verzorging. Niettemin, kan toegang tot gezondheidszorg verzekerd worden door het beroep op medische hulp vanwege het OCMW (medische kaart of dringende medische hulp). Bovendien beschikken de mutualiteiten over sociale diensten die mensen kunnen helpen, met respect voor de reglementering, om in orde te zijn op het gebied van verzekeraarbaarheid. De mutualiteiten herinneren eraan dat men moet niet aarzelen om hen te raadplegen.

Op het vlak van geestelijke gezondheidszorg, bestaat er een meer 'psychologische' drempel. De betrokkenen weigeren zoveel mogelijk om zich te laten 'transfereren' naar de beroepskrachten van de geestelijke gezondheidszorg. De overgang van de ene sector naar de andere is dus altijd een 'professioneel feit'. Het is trouwens dezelfde situatie die leidt tot het 'psychosociale ping-pong'.

Bovendien is het moeilijk voor een dakloze om zich aan te passen aan een behandeling waarvoor de regelmatige inname – dus de regelmatige aankoop – van geneesmiddelen, een bepaalde hygiëne, enzovoort noodzakelijk is. Referentiepersonen kunnen bijdragen tot de zorgcontinuïteit. Een groot

---

<sup>83</sup> Deze paragraaf is opgesteld aan de hand van verslagen van een overlegronde georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanonzekerheid en sociale uitsluiting in samenwerking met het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in 2008.

aantal daklozen hebben een positieve ervaring met het integrale en gratis zorgaanbod dat door wijkgezondheidscentra wordt verstrekt.

Eenmaal uit het ziekenhuis en opnieuw op straat wordt het moeilijk of vrijwel onmogelijk om deze personen medisch te volgen. Er moeten maatregelen komen die de overgang van de straat naar het ziekenhuis overbruggen om het risico op terugval te verkleinen. Dit geldt vooral voor ontwenningssuren die heel lang en moeilijk kunnen zijn. Wanneer daklozen na een kuur weer op de straat belanden, is de kans groot dat zij opnieuw verslaafd raken aan drugs of alcohol. Ongeacht de gezondheidsproblemen moeten er alternatieven worden gezocht voor de ambulante begeleiding, zoals appartementen onder toezicht.

Om daklozen de juiste zorgen te kunnen geven waarbij rekening wordt gehouden met hun omgeving, moet men hulpverleners informeren over en vertrouwd maken met de leefwereld van personen die geen toegang hebben tot huisvesting. Hieraan moet zowel binnen de basisopleiding als binnen de voortgezette opleidingen aandacht worden besteed.

## 4.2. Vraaggestuurde hulp

We hebben in dit verslag al benadrukt dat wanneer we over daklozen spreken, we het hebben over een heel heterogene groep van mensen. Talrijk zijn zij die, op een bepaald moment in hun leven, geconfronteerd worden met een of andere vorm van uitsluiting op het vlak van huisvesting en die zo dus, voor een kortere of langere periode, in contact komen met actoren van de sector van de thuislozenzorg. Hun levenstrajecten zijn specifiek jongeren die van thuis weglopen of niet langer terecht kunnen bij de bijzondere jeugdzorg; volwassenen die al lang op straat leven en niet met anderen kunnen samenwonen of de drukte van een slaapzaal niet verdragen; vrouwen die proberen te ontsnappen aan huiselijk geweld; koppels met of zonder kinderen; mensen die in een regularisatieprocedure verwickeld zijn en die geen plaats vinden in de opvangcentra; baasjes die niet van hun hond willen worden gescheiden...

Naast deze vele levenstrajecten zijn een groot deel van de daklozen "*mensen die 'te' (gehandicapt, geestelijk gestoord, ziek, oud, jong...) zijn om zelfstandig te kunnen leven maar 'niet genoeg' (gehandicapt, geestelijk gestoord, ziek, oud, jong...) zijn om opgenomen te worden in een gespecialiseerde instelling*"<sup>84</sup>. Verslaving (alcohol, drugs) en fysieke en geestelijke gezondheidsproblemen maken dit alles nog ingewikkelder en de hulp nog moeilijker.

De diversiteit aan situaties waarin daklozen zich bevinden maakt het heel moeilijk om hun verwachtingen te definiëren. Nochtans is het volgens de overleggroep absoluut noodzakelijk dat bij de uitwerking van het hulpaanbod rekening wordt gehouden met deze verwachtingen wat impliceert dat daklozen betrokken worden.

### 4.2.1 Proactieve aanpak, met respect voor de mensen

Ook de hele kwestie van hoe de meest gemarginaliseerde mensen bereikt kunnen worden stelt zich: hoe diegenen helpen die geen beroep doen op de bestaande diensten? De meeste actoren van de thuislozenzorg werken op basis van een vraag van de persoon. Het "*is echter een illusie te verwachten dat daklozen zelf spontaan en regelmatig hulp komen vragen*"<sup>85</sup>. Hulp toegankelijk maken, wil dus

<sup>84</sup> De Backer, Bernard (2008). *Les cent portes de l'accueil. Héberger des adultes et des familles sans abri*, Brussel, p. 77.

<sup>85</sup> Francq, B. en P. Philippot (2003). *Insertion sociale des sans-abri. Résumé*, Brussel, Federaal wetenschapsbeleid, p. 9.

zeggen dat men die aanbiedt waar de mensen leven, dat men een vraag beetje bij beetje duidelijk laat worden terwijl men een vertrouwensrelatie opbouwt. Vandaar trouwens dat het belangrijk is het straathoekwerk te ondersteunen. De werkers van de vzw Diogenes bijvoorbeeld, gaan elke dag de straat op in Brussel op zoek naar mensen die er leven. De bedoeling is alleen om deze mensen een centrale plek in het proces te geven, hun capaciteiten te versterken, mogelijkheden te openen, verlangens wakker te maken... om sociale banden te smeden. Het is binnen dit kader dat ze, wanneer ze dat zelf wensen, naar de best aangepaste diensten verwezen kunnen worden.

Zo bereiken OCMW's, hoewel ze in wezen een fundamentele sociale actor zijn, precies door deze vraaggerichte aanpak een deel van de meest gemarginaliseerde mensen niet. Sommige OCMW's zijn zich bewust van dit probleem en hebben een systeem ingevoerd van maatschappelijke assistenten 'extra muros'<sup>86</sup>, die de mensen ontmoeten daar waar ze leven, en niet noodzakelijk binnen de openingsuren van het OCMW.

In het algemeen wordt de werking van de OCMW's vaak in vraag gesteld en verdient het volgens de deelnemers aan het overleg aanbeveling om een maatschappelijk debat te openen over de betekenis die men aan de sociale actie geeft, zodat de praktijken kunnen evolueren. Men verwacht inderdaad veel van deze actoren, men geeft hen nieuwe taken, maar men zou de opdrachten eerst moeten bespreken en duidelijk definiëren.

### 4.3. Aangepaste en snel toegankelijke hulp

We hebben het al gezegd, de grootste gemene deler van een heel groot deel van de daklozen is de 'ont-ankering', de afbraak van hun sociaal weefsel. Die ont-ankers treedt sneller op naarmate iemand langer op straat doorbrengt, in zijn strijd om te overleven. Het is dus van fundamenteel belang dat de hulp snel toegankelijk is. Terwijl hun sociaal weefsel afbrokkelt, heeft de moeilijke toegang tot de hulpvoorzieningen zware gevolgen voor de mensen: elke weigering, elke keer dat een dakloze geen toegang krijgt tot de hulpvoorzieningen, is een gemiste kans om de dialoog te herstellen en het isolement waarin zij zich bevinden te doorbreken. Erger nog, zij ervaren dit als een mislukking die het wantrouwen jegens de sociale actoren en de maatschappij alleen maar doet toenemen.

Momenteel kunnen we niet anders dan vaststellen dat de actoren op het terrein, ongeacht of het gaat om institutionele actoren dan wel om verenigingen, geen volledige oplossing kunnen bieden voor al die verschillende situaties en dat ze daar, van plaats tot plaats, heel verschillend mee omgaan. Naast de OCMW's stoelt de sector op een verenigingsbasis, waarbij elke vereniging zich inspant om 'een gat te dichten'. De aanpak is dus heel verschillend, waarbij iedereen een eigen pedagogisch project en een eigen visie verdedigt, dit of dat type publiek opvangt, tegen deze of die voorwaarden. Dat heeft enerzijds tot gevolg dat sommige hulpstructuren sommige personen weigeren en anderzijds dat sommige personen op hun beurt weigeren om in een bepaald project te stappen dat niet tegemoetkomt aan hun behoeften of hun verwachtingen.

Bovendien heeft het reglementair kader waarin de actoren werken eveneens een impact op de aanvaarding of weigering van mensen, met name in de opvangtehuizen. In het Waals Gewest bijvoorbeeld stipuleert het decreet dat de opvangtehuizen reglementeert het volgende: "*Voor de berekening van de bezettingsgraad van een opvangtehuis worden niet als gerechtigden beschouwd: de*

---

<sup>86</sup> In Charleroi gaat het instrument 'AS Hors-les-murs' werkelijk proactief tewerk, door permanenties van eerstelijnsdiensten, door een onderverdeling in zones te creëren in partnerschap met de straathoekwerkes van Carolo rue...

*personen ouder dan 60 jaar op de dag waarop de opvang plaatsvindt, vanaf de vierde van die personen*<sup>87</sup>. Dat betekent dat een opvangtehuis geen subsidies meer krijgt vanaf de vierde persoon ouder dan 60 jaar die het opvangt en dus niet meer dan drie personen ouder dan 60 aanvaardt.

Een van de belangrijkste gevolgen van dit toegankelijkheidsprobleem van de aangepaste hulp is, volgens de deelnemers aan het overleg, het feit dat de mensen verplicht worden van hot naar her te zwerven om een antwoord op hun noden te vinden. De onthechting die deze verplaatsingen met zich meebrengen vormt een bijkomend probleem waaraan de daklozen het hoofd moeten bieden. Ze komen terecht in een opvangtehuis dat ze niet vrijwillig gekozen hebben, en dan nog vaak in een andere regio dan de hunne. Dat zorgt ook voor grote moeilijkheden bij de totstandkoming van de hulp die hen kan worden geboden: voor de maatschappelijk werkers is het moeilijk een begeleiding op te starten als de persoon ver verwijderd is van zijn sociaal netwerk. Bovendien belemmeren mobiliteitsproblemen de zoektocht naar werk of huisvesting in hun eigen regio en komt de continuïteit van de schoolloopbaan van eventuele kinderen in het gevaar...

De aanpassing van het aanbod aan de vraag van de daklozen staat in verband met twee specifieke kwesties wanneer hulp de vorm van huisvesting aanneemt: die van het beheer van plaatsen (4.3.1) en die van de drempels voor opvang in de verschillende structuren (4.3.2).

### 4.3.1 Beheer van plaatsen

De hoofdreden van het gebrek aan plaatsen (groot of minder groot volgens de plaatsen en de periodes) dat door de deelnemers wordt gemeld, schuilt vooral in het gebrek aan oplossingen voor duurzame huisvesting. De mensen zitten vast in opvangstructuren die bijgevolg overvol zijn. De overleggroep herinnert eraan dat men vooral en veel meer moet werken aan het huisvestingsbeleid, dan aan een eventuele verhoging van het aantal plaatsen in de centra voor nachtopvang of in de opvanghuizen.

In sommige steden overstijgt de vraag het aanbod, in andere blijven er dan weer bedden onbeslapen. De grote steden vormen een systeem van communicerende vaten: als mensen geweigerd worden of geen plaats vinden in de ene stad, trekken ze naar de grote buurstad (of worden ze daartoe aangezet). De mensen worden zo nog maar eens gescheiden van hun omgeving, afgescheurd van hun al schraal sociaal netwerk. Er bestaat in hoofde van de plaatselijke politieke verantwoordelijken en maatschappelijke werkers bovendien een reële bezorgdheid over het feit dat een voldoende groot aanbod van bedden in hun stad daklozen dreigt aan te trekken uit andere steden die niet over voldoende opvangstructuur beschikken.

#### • Noodopvang

De centra voor nachtopvang hebben de laagste toegangsdrempel. Maar gezien de toevloed aan daklozen en de moeilijke omstandigheden waarin ze werken, zien zij zich soms verplicht hun toevlucht te nemen tot maatregelen om de toekenning van de plaatsen te beheren. Elke praktijk die slecht begrepen wordt door de dakloze (of het nu de toewijzing van bedden via loting is, de telefonische reservatie terwijl men de gangbare taal niet spreekt of de moeilijkheid om bepaalde instellingen te bereiken) doet het wantrouwen van de daklozen jegens de instellingen en de maatschappij alleen maar toenemen. Erger nog, ze wakkeren hun angst in hun dagelijkse overlevingsstrijd aan. We

---

<sup>87</sup> Artikel 18 §1 van het decreet van 12 februari 2004 betreffende de opvang van, het verschaffen van een onderkomen aan en de begeleiding van in sociale moeilijkheden verkerende personen, *Belgisch Staatsblad*, 26 april 2004.

stellen eveneens vast dat het plaatsgebrek binnen de opvangtehuizen tot spanningen leidt zowel bij de maatschappelijke werkers als de daklozen: *"In zekere zin heeft de huisvestingscrisis ook het effect dat ze concurrentie creëert tussen de meest bestaansonzekere mensen van de samenleving"*<sup>88</sup>.

De aanwezigheid van mensen met een precair of onwettig verblijfsstatuut is in dit opzicht problematisch. De structuren voor noodopvang zijn het enige toevluchtsoord voor vele vreemdelingen, of ze nu illegaal verblijven of geen plaats hebben gevonden bij de opvangstructuren van Fedasil<sup>89</sup> wegens plaatsgebrek. De centra voor nachtopvang hebben hun praktijk moeten aanpassen. Deze aanpassing is uiterst ingewikkeld en leidt tot frustraties, want het is onmogelijk om eender welke begeleiding op te zetten voor mensen die geen enkel recht hebben. Bovendien bestaan er echte spanningen die te maken hebben met het samenwonen met 'autochtone' daklozen (spanningen die nog toenemen door de problemen in verband met de beschikbaarheid van bedden). Het is inderdaad zo dat mensen met een precair of onwettig verblijf zich niet – of vaak minder - bevinden in een proces van 'ont-binding' in vergelijking met daklozen: ze kunnen in het algemeen steunen op een sociaal netwerk, een gezin... en ze worden niet geconfronteerd met dezelfde geestelijke gezondheidsproblemen en/of alcohol- of druggebruik. Er moet absoluut een einde worden gesteld aan de huidige crisis van de opvang, zodat alle noodlijdende personen een waardige opvang krijgen met respect voor hun fundamentele rechten. Dit vereist een samenhangender uitwijzingsbeleid: mensen zonder papieren met geen perspectief op een verblijfstitel verblijven nu vaak maandenlang met valse hoop en zonder enige begeleiding in centra voor noodopvang.

De overleggroep vindt dat de plaatsen in de centra voor noodopvang beter beschikbaar moeten worden gemaakt door het beheer ervan op een hoger niveau te coördineren: er moet een noodoplossing kunnen worden geboden aan iedereen die daarom vraagt.

Een kadaster van plaatsen zou toelaten om een volledig beeld te verwerven zodat een doeltreffend antwoord kan geboden worden op de vraag. Daarbij dient men te vermijden dat de personen onttorteld raken.

#### • Naar de tweede lijn<sup>90</sup>

Vervolgens moet ook de tweede lijn worden versterkt, die van de opvangtehuizen, zodat de aflossing van de wacht gegarandeerd is en de mensen niet vastroesten in het noodcircuit. Die overstap van de eerste naar de tweede lijn is verre van evident. Omdat de opvanghuizen overvol zitten en omdat de toegang tot huisvesting moeilijk is, stellen we een evolutie vast in het opvangtype dat door bepaalde noodstructuren wordt aangeboden. De SAMU social bijvoorbeeld, heeft zijn praktische aanpak aangepast aan deze realiteit en er worden nu personen opgevangen gedurende langere perioden dan aanvankelijk was voorzien.

Het is niet alleen het gebrek aan plaatsen dat de mensen ertoe verplicht in het noodcircuit te blijven, het probleem van de overstap van de eerste naar de tweede lijn wijst er ook duidelijk op dat het aanbod niet is aangepast aan de vraag. In Charleroi bijvoorbeeld stelt de verdeling van plaatsen voorbehouden voor mannen en vrouwen een probleem: *"Zo hebben we kunnen vaststellen dat de*

<sup>88</sup> Delaleeuwe, Nathalie (mei 2009). "Sans-abri, sans-logis et sans-papiers... à quand l'issue?", *Alter Echos*, nr. 272.

<sup>89</sup> Zie: Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, *Belgisch Staatsblad*, 7 mei 2007; Fedasil, *Welke mensen mag Fedasil opvangen?* <http://www.fedasil.be/home/bewoners/>

<sup>90</sup> Tussen de 'eerste' en de 'tweede' lijn, is de overgang verre van lineair en systematisch: er is veelvuldig sprake van een heen-en-terug beweging.

*sector van de opvangtehuizen veel aandacht schenkt aan de kwetsbaarheid van vrouwen door vrouwen meer plaatsen toe te kennen dan mannen, terwijl we weten dat dakloosheid voornamelijk een mannelijke bevolking treft, die samentroeft in de nachtopvang*<sup>91</sup>.

Om makkelijker een brug te kunnen slaan tussen de eerste en de tweede lijn, stellen de deelnemers aan het overleg de piste voor om bedden ter beschikking te stellen voor noodopvang binnen de opvangtehuizen.

### 4.3.2 Voorwaarden voor de opvang

De voorwaarden voor de opvang kunnen onoverkomelijke hindernissen blijken voor de daklozen. Ook hier geldt dat wanneer er meer aandacht wordt geschonken aan hun behoeften en er meer plaats wordt gelaten aan hun participatie, er betere hulp kan worden geboden. Bovenal kan worden vermeden dat sommige mensen (de moeilijkste gevallen) verstoken blijven van elke mogelijkheid tot opvang.

#### • Noodopvang

Voor de deelnemers zijn de kosteloosheid van de noodopvang en het feit dat er geen voorwaarden aan verbonden zijn twee essentiële elementen.

Wat de duur van het verblijf betreft, is de noodopvang een oplossing voor extreme situaties en dus, per definitie, tijdelijk. Het is ontzettend belangrijk dat de mensen die van deze oplossingen gebruik maken zich niet in het circuit nestelen, maar dat het om een eerstelijnsopvang gaat die als springplank kan worden gebruikt naar oplossingen op langere termijn. De opvang moet dus beperkt zijn in de tijd.

Volgens bepaalde deelnemers aan het overleg zijn sommige opvangtehuizen nagenoeg totaal onleefbaar: daklozen weigeren daar te overnachten omdat de omstandigheden hen niet in staat stellen waardig te leven. De opvangomstandigheden moeten verbeterd worden, zodat de mensen gegarandeerd waardig worden opgevangen: omkadering voor een geëigende toegang tot de structuren; lokalen die enige intimiteit toelaten, lokalen die voldoen aan een aangepaste hygiëne, in het bijzonder voor vrouwen; verduidelijking van de grenzen en het kader van de opvang in geval van geweld tussen personen of tegenover maatschappelijk werkers; soepelere toegangsuren; aanpassing van het onthaal aan gezinnen, koppels met respect voor hun banden...

#### • De opvangtehuizen

Vervolgens moeten er via de opvangtehuizen oplossingen kunnen worden voorgesteld voor langere verblijven, zodat de mensen die daar nood aan hebben de gelegenheid krijgen uit te rusten en op krachten te komen. De overleggroep vindt het normaal dat de opvangtehuizen bepaalde voorwaarden koppelen aan de noodopvang zodat het mogelijk is om gedurende een kortere of langere periode samen te leven. Tegelijkertijd wijst de groep echter op het gebrek aan soepelheid van het intern reglement in heel wat structuren, zelfs al hebben soms mensen die van de opvang gebruik maken meegewerkt aan de opstelling ervan. Naast de concrete barrières die ze opwerpt en waar we hieronder dieper op ingaan, voedt die starheid bij sommigen de vrees dat ze een deel van hun vrijheid zullen verliezen.

---

<sup>91</sup> Lelubre, Marjorie (2009). *Freins et facilitateurs à l'accueil, l'hébergement et le logement des personnes sans-abri*, Abstract, p. 3.



Hoewel de opvangtehuizen de prijs beperken in functie van de inkomsten waarover de persoon beschikt, en de OCMW's tussenkomen onder vorm van een verzoekschrift, is de prijs in bepaalde plaatsen onmogelijk te betalen voor het meest kwetsbare publiek.

De deelnemers aan het overleg vinden het volkomen normaal dat een verblijf in een opvangtehuis betalend is. De meningen lopen daarentegen wel uiteen over het beleid van opvangtehuizen die als voorwaarde stellen dat zij alle inkomsten van de gehuisveste personen beheren. Heel wat opvangtehuizen leggen inderdaad een gezamenlijk budgettair beheer op. Bedoeling is vaak de betrokken persoon te helpen sparen, zodat hij later een woning kan vinden. Andere opvangtehuizen werken volgens een 'overgangssysteem': in het begin beheren zij verplicht het budget van de persoon in kwestie, in een later stadium mag die dat opnieuw zelf doen. Op die manier is het opvangtehuis er aanvankelijk ook zeker van dat het betaald wordt. Dergelijke praktijken leiden tot discussie.

Omdat huisdieren worden geweigerd in heel wat opvangstructuren, vormt de aanwezigheid van honden eveneens een obstakel voor de toegang tot de hulpdiensten voor daklozen.

Verslaafden en mensen met geestelijke gezondheidsproblemen worden over het algemeen niet toegelaten in de opvangtehuizen, omdat die een collectieve opvang aanbieden en het personeel niet opgeleid is om met dergelijke problematieken om te gaan. Oplossingen van het type beschut woning kunnen de vraag niet bijhouden: "*(...) de beschutte woningen zijn omzeggens ontoegankelijk geworden voor thuislozen die psychisch lijden: de wachtlijsten zijn lang en alcohol wordt er niet getoleerd. Daardoor bestaat er in onze hoofdstad geen mogelijkheid om patiënten met een dubbele diagnose te verzorgen, en nog minder als er ook nog ernstige neurologische beschadigingen door alcoholmisbruik bij hun problemen bijkomen*"<sup>92</sup>. Deze Brusselse vaststelling wordt overgenomen door de actoren van heel het land.

Een deel van de mensen die nergens welkom zijn, richt zich dan tot de niet-erkende structuren, waar ze uiteindelijk een positief antwoord op hun vraag vinden. Deze alternatieve opvangplaatsen, die "*tot nog toe konden rekenen op een zekere tolerantie vanwege de overheid en gematigd geapprecieerd worden door welzijns- en gezondheidswerkers*"<sup>93</sup>, doen echter vragen rijzen: sommige werken heel goed en leggen een zekere tolerantie aan de dag ten opzichte van de problematiek van de mensen die ze opvangen (toestaan dat er ter plaatse alcohol wordt gebruikt, bijvoorbeeld), andere daarentegen wijken van de rechte lijn af en maken misbruik van de extreme kwetsbaarheid van hen die een beroep doen op hun diensten (omdat ze niet gereguleerd zijn worden ze immers niet gecontroleerd): rudimentaire opvangomstandigheden, slecht opgeleid personeel, onvoldoende omkadering, onvoldoende psychologische en fysieke zorgverstrekking, de mensen die in het opvangtehuis verblijven mogen hun financiële middelen niet zelf meer beheren enzovoort.

Om die misbruiken te vermijden, is het noodzakelijk dat er een regelgevend kader tot stand komt. Dat kader kan beperkt en weinig afdwingbaar zijn, maar het moet wel bestaan zodat een minimale controle kan worden gegarandeerd op de hygiënische omstandigheden, de boekhouding enzovoort.

## 4.4. Multidisciplinaire begeleiding

Voor de overleggroep rijst na de kwestie van de toegang tot de hulp de kwestie van het noodzakelijk multidisciplinair karakter van de begeleiding. De moeilijkheden waarmee daklozen kampen over-

---

<sup>92</sup> Galle, Antoine (2009). *Wat willen de 262 daklozen van Brussel?*, Brussel, vzw Diogenes, p. 2.

<sup>93</sup> Morenville, Catherine (29 mei 2009). "Ou et comment héberger les "plus marginalisés"", *Alter Echos*, nr. 274.

stijgen immers ruimschoots het kader van de maatschappelijke hulp, en de actoren van sectoren zoals gezondheid, geestelijke gezondheid en huisvesting zijn van fundamenteel belang voor de hulpoplossingen die moeten worden uitgewerkt.

Een multidisciplinaire opvolging doorheen de verschillende diensten en de verschillende sectoren maakt het voor de overleggroep mogelijk hulp op maat te bieden die is aangepast aan de behoeften van de mensen. Dergelijke aanpak vermijdt dat de complexiteit van de sector van de thuislozenzorg de indruk van chaos wekt, iets wat bijdraagt tot het wantrouwen en het isolement dat heel wat dakloze mensen ervaren: wisselende voorzieningen en begeleiders, versnippering van de hulpvragen, weinig aandacht voor het levensverhaal van de mensen, voor wat ze hebben meegemaakt. Deze begeleiding is een delicaat werk van lange adem en vergt heel wat soepelheid. Het is heel moeilijk om iemand écht te volgen: sommigen doen een beroep op bepaalde diensten en verdwijnen plots, om vervolgens opnieuw op te duiken zonder ook maar iets te lossen over wat er gebeurd is.

Om de mensen te begeleiden is het belangrijk dat de maatschappelijk werkers een vertrouwensrelatie met hen opbouwen en dat er een referentiepersoon is die de longitudinale opvolging kan verzekeren. Op deze manier wordt bij vzw Diogenes gewerkt: men volgt personen gedurende hun hele traject in de marginaliteit.

#### 4.4.1 Overleg en communicatie

Voor de deelnemers aan het overleg blijft de communicatie tussen de verschillende actoren, door de versnippering van de tussenkomsten, een echte uitdaging op het terrein. Iemand richt zich met een vraag tot een actor die daarop antwoordt zonder evenwel te weten met welke andere actoren deze persoon verder in contact staat. Deze problematiek raakt tegelijkertijd aan de interacties in de sector zelf, maar ook aan de communicatie met actoren van andere sectoren, zoals bijvoorbeeld de medische sector. Terwijl een verblijf in het hospitaal een gelegenheid zou kunnen zijn om contact te leggen, begeleiding aan te bieden, bepaalde administratieve zaken te regelen enzovoort meldt het ziekenhuis de sociale actoren meestal niet dat er dakloze mensen verblijven. De vzw Straatverplegers stelt een positieve evolutie vast in Brussel: meer en meer maatschappelijke assistenten van ziekenhuizen brengen hen op de hoogte wanneer er daklozen binnen komen. Na hun opname komen de meeste mensen dan ook opnieuw op straat terecht. De hospitalisatie werkt destructurerend. Ook de band met de sector van de geestelijke gezondheidszorg stelt een probleem, maar er bestaan initiatieven van ambulante psychologen of psychiaters die de maatschappelijke werkers ondersteunen, en die zich op het terrein zelf begeven, daar waar de mensen leven, zoals SMES-B.

Door dit gebrek aan communicatie kost het voor iedereen veel tijd om erachter te komen welke andere partijen al bij eenzelfde geval betrokken zijn, op welke andere diensten deze persoon al een beroep heeft gedaan enz. Op het vlak van gezondheidszorg is dergelijk gebrek aan informatie werkelijk nefast voor de medische opvolging van de mensen.

Er bestaan voorbeelden van projecten die originele en creatieve oplossingen bieden voor dit gebrek aan overleg. We verwijzen bijvoorbeeld naar het therapeutisch project Hermès voor psychotische mensen. Dit project wordt gecoördineerd door CSM Antonin Arnaud en is ontstaan uit een samenwerkingsakkoord tussen 22 Franstalige, Nederlandstalige en bicommunautaire partners die actief zijn in de Brusselse medische sector en deze van de sociale hulpverlening. Het vertrekt vanuit de grote moeilijkheid die mensen ondervinden wanneer ze het hospitaal verlaten of wanneer ze moeten worden doorverwezen naar een andere structuur. Het gaat om een complex overgangsmoment, waarop velen 'verdwijnen'. Om het risico op een nieuwe breuk te verkleinen, voert Hermès transversaal overleg om de acties en interventies te coördineren, dankzij een team van referentiepersonen.

Hun opdracht bestaat uit het overleg rond de persoon. De referentiepersoon gaat na welk netwerk de betrokken persoon frequenteert, met wie hij contact heeft en brengt die mensen dan rond de tafel. Hij leidt de vergaderingen (ten minste één per trimester) en staat in voor de opvolging van de beslissingen die daar worden genomen. In de mate van het mogelijke neemt de betrokken persoon deel aan de vergaderingen. Op die manier kan duidelijk worden afgebakend welke acties iedereen onderneemt en kan dubbel werk wordt worden vermeden.

Er zijn veel voorbeelden van multidisciplinaire projecten. Ze gaan uit van initiatieven op het terrein en worden gedragen door de creativiteit en door de wil van de initiatiefnemers. Er zou op een hoger niveau, binnen een globale benadering van de sector, rekening moeten worden gehouden met de veelheid aan moeilijkheden en met de noodzaak aan overleg tussen de verschillende actoren. Dergelijke projecten moeten sterk worden aangemoedigd en ondersteund. De beleidsverantwoordelijken zijn zich hiervan bewust. Zo vraagt de Vlaams Minister voor Welzijn om bijkomende afspraken over samenwerking tussen de huisvestingsactoren en de CAW's in het kader van de meerjarenplanning 2011-2015.

## 4.5. Longitudinale opvolging, op het ritme van de mensen

*"Bij hen zijn (dus zonder hen voor te gaan, noch hen te achtervolgen)"<sup>94</sup>*

Binnen de begeleiding is het aspect tijd ontzettend belangrijk, iets wat heel wat voorzieningen nog al te vaak veronachtzamen, onder andere ten gevolge van hun reglementair kader.<sup>95</sup> Volgens de overleggroep is het moeilijk, zonet onmogelijk, om binnen een kort tijdsbestek een echte begeleiding op te starten. Er heeft evenwel een zekere bewustwording plaatsgevonden binnen sommige structuren, die nu een langere opvang toelaten, gedurende meerdere maanden. De stabiliteit die zo wordt geboden, leidt er soms toe dat de betrokken persoon een hulpvraag stelt, dat er een project kan worden uitgewerkt. Die bewustwording is evenwel niet algemeen, zoals blijkt uit deze opmerking van een OCMW: *"In het begin maakten we de overgangswoningen zo toegankelijk en goedkoop mogelijk, omdat we uitgingen van het standpunt dat de mensen die daar verbleven zo even op adem konden komen. In de praktijk stelden we evenwel vast dat de mensen zich daarin nestelden. Daarom hebben we besloten om een verblijf in de overgangswoningen zo onaantrekkelijk mogelijk te maken."*<sup>96</sup>

### 4.5.1 Autonomie

Hoewel de deelnemers aan het overleg het erover eens zijn dat de begeleiding moet streven naar verzelfstandiging, vestigen ze evenwel de aandacht op het feit dat we ook moeten aanvaarden dat niet alle begeleide personen noodzakelijkerwijze tot die autonomie zullen komen; sommigen zullen altijd ondersteuning nodig hebben. *"Wat ook de subsidiërende overheid is (COCOF, GGC of Waals Gewest), allemaal leggen ze de opvangtehuizen via decreten of ordonnanties doelstellingen op in verband met "het verwerven of terugvinden van de autonomie" of "de herinschakeling in de maatschappij" van de mensen die er worden opgevangen. (...) De maatschappelijke werkers worden verondersteld de gebruikers te helpen een "persoonlijk project" te ontwikkelen, hun leven "zelf in de hand te nemen". (...) Is het "altijd" pertinent om rond inschakelingsprojecten, rond autonomie te werken? Tegen elke prijs?"<sup>97</sup>*

<sup>94</sup> Residentie Koning Boudewijn (2007). *Activiteitenverslag*.

<sup>95</sup> Zie met name de maximale verblijfsduur in de opvangstructuren in de reglementeringen.

<sup>96</sup> OASeS/ Universiteit Antwerpen, PSHB / Université de Liège (2009). *Enquête over de hulp van OCMW's aan daklozen*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, p. 108.

<sup>97</sup> Oddie, Deborah (december 2008-maart 2009). "Activation, autonomie : à tout prix ?", *Ensemble*, n°64, p. 34.

De mensen in de moeilijkste situaties vragen de meeste tijd. De meeste actoren van het terrein (vereniging of institutioneel) zitten in een kader dat hen verplicht tot doeltreffendheid en rentabiliteit. Ze hebben dus de neiging om zich eerst op de eenvoudigste situaties te concentreren, om zo een bepaalde hoeveelheid werk te kunnen garanderen, ten koste van de kwaliteit. Net zoals de maatschappelijke werkers van heel wat OCMW's te veel werk hebben en te veel dossiers moeten behandelen. Het spreekt voor zich dat de kwaliteit van hun werk daar sterk door afneemt. De mensen in de moeilijkste situaties zijn vanzelfsprekend het slachtoffer van deze kwantitatieve aanpak. Hoe dus een kwalitatieve aanpak van de hulp valoriseren? Hoe erkend worden om de inspanningen die men levert om de meest uitgesloten te bereiken, en niet om het aantal 'behandelde dossiers'?

De overleggroep vraagt zich af of het relevant is de 'zwaarste' gevallen te categoriseren zodat ze de best aangepaste hulp kunnen krijgen, zonder hen te stigmatiseren. De groep komt hierover evenwel niet tot een consensus. Sommigen vinden het minder stigmatiserend categorieën in te voeren op basis van het type hulp dat wordt verstrekt. Anderen vinden dan weer dat mensen hierdoor een etiket krijgen opgekleefd, waar ze zich achteraf maar heel moeilijk van kunnen ontdoen.

#### 4.5.2 Begeleiding naar huisvesting – opvolging na de opvang

De opvolging na de opvang en de begeleiding naar huisvesting zijn cruciaal. De opvolging na de opvang is essentieel om de persoon te helpen zijn problemen te boven te komen. Als men de kans heeft om opnieuw een woning te vinden, is het moeilijk om van een systeem waarin men gedurende lange tijd begeleid werd over te stappen naar volledige autonomie. Dat is een werk van lange adem, dat des te belangrijker is voor de mensen die op dat moment opnieuw in het vizier komen van de schuldeisers, wegens onbetaald alimentatiegeld enzovoort. Dat is een heel moeilijk moment, en tijdens die overgang is begeleiding (opgestart vanuit de opvangstructuur als de betrokken persoon in een opvangtehuis verbleef) absoluut noodzakelijk. De verhalen van mensen die 'hervallen' zijn legio.

De vzw Un Toit à Soi bijvoorbeeld, werkt aan deze opvolging na de opvang voor mensen die opgevangen werden in het opvangtehuis van Petits Riens in Brussel. De vereniging stelt thuisbegeleiding voor om de mensen te helpen hun woning te behouden: ze moeten opnieuw leren om hun dagelijks leven te beheren en de valkuilen van '*de oude demonen*' te vermijden. Un Toit à Soi heeft ook een aantal alternatieven voor de klassieke huisvesting ontwikkeld: begeleiding in flats om zich opnieuw te leren aanpassen aan het dagelijks leven; solidaire woningen waarin een vijftiental mensen samen leven, om zo een oplossing te bieden voor het gebrek aan sociaal contact. De maatschappelijke werkers zijn altijd op de achtergrond aanwezig: ze spelen een rol van opvoeder, begeleider, beheerder, zonder evenwel opdringerig te zijn.

De deelnemers aan het overleg dringen erop aan dat dit instrument voor begeleiding naar huisvesting verder wordt ontwikkeld en uitgewerkt. De financiering van deze opvolging na de opvang en van de vormen van begeleid wonen is nog heel beperkt. In het Waals Gewest, bijvoorbeeld, wordt er slechts één post 'opvolging na de opvang' gesubsidieerd per administratief arrondissement, wat ruimschoots onvoldoende is. In Brussel beschikt Petits Riens over drie halftijdse krachten voor de opvolging na de opvang van maar liefst 80 personen. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest erkent negen diensten van begeleid wonen voor daklozen.

Sinds december 2009 financiert het ministerie van Huisvesting van het Waalse Gewest een onderzoek<sup>98</sup> om de begeleiding naar huisvesting beter af te bakenen.

## 4.6. Sector van de thuislozenzorg

De situaties van daklozen, het institutioneel kader waarin ze evolueren en de interacties zowel binnen als buiten de sector vergen van de actoren van het terrein (zowel institutionele actoren als verenigingen) een grote creativiteit in de antwoorden die ze aandragen. Deze ingewikkelde situatie verandert voortdurend en verplicht de tussenkomenende partijen hun praktijken constant ter discussie te stellen. Daarbij komt nog het geweld waarmee sommige situaties gepaard gaan, het gebrek aan (voortgezette) opleiding, de lage lonen en de moeilijke werkomstandigheden.

Heel wat actoren van de sector (voornamelijk de opvangtehuizen) moeten een groot deel van hun energie investeren in hun zoektocht naar oplossingen voor voldoende omkadering: Ze moeten werken met gesubsidieerde banen (APE, Maribel, GECO...) om de eindjes aan elkaar te kunnen knopen. De zoektocht naar verplichte eigen middelen om bijvoorbeeld een Maribel te verkrijgen, brengt hun werk in het gedrang. In Brussel gaat men er in de teksten die de opvangtehuizen regelen bovendien verkeerdelijk van uit dat hoe groter een structuur is, hoe makkelijker het is om te besparen, en dus hoe minder subsidies die krijgt. Volgens de deelnemers aan het overleg is dat een foute inschatting van het maatschappelijk werk.

De sector kent veel verschillende actoren: de diensten die voornamelijk werken met mensen die op straat leven (straathoekwerkers, dagopvang...); centra voor nachtopvang; opvangtehuizen die opvang en begeleiding bieden voor een langere duur; diensten voor begeleid wonen... Elke structuur onderscheidt zich bovendien door het type publiek dat hij opvangt: alleen mannen, vrouwen met of zonder kinderen, jongeren enzovoort. Naast dit onderscheid is er ook nog het verschil in opzet: noodopvang of niet, voorwaarden of niet, anoniem of niet... De manier waarop deze actoren gestructureerd zijn, werken en samenwerken verschilt daarenboven aanzienlijk van het ene gewest tot het andere.

Naast de actoren uit de verenigingen spelen de OCMW's een specifieke en centrale rol in de hulp voor daklozen via met name het referentieadres, de installatiepremie voor daklozen en noodhulp. In het deel hieronder geven we kort een overzicht van de toestand in elk Gewest.

### 4.6.1 In het Vlaams Gewest

Er bestaat geen thuislozensector als dusdanig. Sinds het decreet van 19 december 1997<sup>99</sup> is de verenigingssector van de thuislozenzorg volledig geïntegreerd in het *Algemeen Welzijnswerk* (AWW). Deze structurering in 'koepels' is een samenwerkingsvorm die door de Vlaamse regering is ingesteld. De verschillende diensten van sociale hulpverlening zijn geherstructureerd door hen te fusioneren in een CAW (*Centrum voor Algemeen Welzijnswerk*). Deze fusie-operatie geldt ook voor de sector van de jeugdzorg, het *gezins- en relationeel welzijnswerk* en de hulp voor justitiabelen. 27 CAW's worden erkend en gefinancierd door middel van subsidie-enveloppen volgens de programma's die door de Vlaamse Gemeenschap moesten worden goedgekeurd. Deze centra organiseren onthaal en opvang, begeleiding naar wonen, psychologische opvolging...

<sup>98</sup> *La réinsertion des personnes sans-abri par le logement. Analyse des programmes d'accompagnement.*

<sup>99</sup> Decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk, Belgisch Staatsblad, 17 februari 1998, vervangen door het decreet van 8 mei 2009, *Belgisch Staatsblad*, 8 juli 2009.

In 2004 werd er een "witboek"<sup>100</sup> over de sector gepubliceerd waarin onder andere de mogelijkheden en de beperkingen van deze herstructurering werden hernomen:

- Mogelijkheden: de mogelijkheid om transversaal te werken aan de hand van verschillende vormen van hulpverlening; meer flexibiliteit en werk op maat; de invoering van een dynamische en kwaliteitsvolle werkwijze; de CAW's op plaatselijk en gewestelijk niveau erkennen als gesprekspartners.
- Beperkingen: de ruime beschrijving van de missies werd niet vertaald in middelen. De moeilijkheid was dus dat er prioriteiten moesten worden gesteld. Er was geen programmering van het aanbod en de subsidie-enveloppen waren niet gebaseerd op objectieve parameters.

Het nieuwe decreet van 2009 beschrijft de missies veel concreter. Op basis van een enquête is een aanzet geformuleerd om een programmering vast te leggen. De subsidieverschillen tussen de verschillende CAW's zullen geleidelijk worden weggegomd.

Voor de periode tussen 1997 en 2009 geven we hier de tendensen en de ontwikkelingen die in Vlaanderen in de sector van de thuislozenzorg werden waargenomen<sup>101</sup>:

- De ontwikkeling van vormen van ambulante hulpverlening zoals de *inloopcentra* (dagonthaal) om meer hulp op maat te bieden;
- De ontwikkeling van *zorgwonen* en *woonbegeleiding* van met uitzetting bedreigde huurders (2003);
- Aanvaarding in 2004 door het Vlaamse Parlement van een resolutie waarin wordt gepleit voor een globale strategie tegen thuisloosheid;
- Verschijning in 2006 van de enquête "*Zonder (t)huis*" waarin de aandacht werd gevestigd op de behoeften van thuisloze mensen;
- Operationalisering van de aanbevelingen van de studie *Zonder (t)huis* in de sector van het Algemeen Welzijnswerk door het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk van 2006 tot 2008.

In het Vlaams Gewest garanderen de CAW's een deel van de opvang. Het andere deel wordt gefinancierd door de OCMW's die eveneens beschikken over een reeks opvangstructuren, die trouwens vaak samenwerken met de CAW: opvangtehuizen, centra voor nachtopvang, noodopvang, doorgangswoningen...

## 4.6.2 In het Brussels Gewest

De OCMW's van de 19 deelgemeenten spelen een centrale rol in de dienstverlening aan daklozen. Parallel daarmee biedt de sector een ruime waaier aan diensten aan, en zijn de actoren talrijk: opvanghuizen, woningen met begeleid wonen, dag- en nachtopvang, straatwerk, enz. Drie overheden organiseren deze steun, namelijk de GGC, de COCOF en de VGC/Vlaamse Gemeenschap. In 1994 heeft het Verenigd College het "Overleg over het thuislozenbeleid" in het leven geroepen om als interface op te treden tussen het terrein en de politiek. Dit overleg doofde echter beetje bij beetje uit en eind 2007 heeft de GGC het Steunpunt thuislozenzorg Brussel (la Strada) opgericht<sup>102</sup>.

La Strada heeft volgende opdrachten: advies voor en evaluatie van het beleid van hulpverlening aan thuislozen; de organisatie en de logistieke ondersteuning aan het overlegcomité voor thuislozenzorg; een functie van observatorium van de sector en uitwisseling van kennis. La Strada organiseert ook de 'Espaces de paroles'.

<sup>100</sup> Serrien, L. (2004). *CAW witboek 2004, Voor een sterke eerste lijn in de Vlaamse Welzijnzorg*, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

<sup>101</sup> Lescrauwaet, Danny (2010). *Aanvullingen vanwege Steunpunt Algemeen Welzijnswerk bij werknota thuislozenzorg*.

<sup>102</sup> Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, *Beleidsnota thuislozenzorg*, juni 2007.

De beleidsnota die aan de basis ligt van La Strada<sup>103</sup> voorziet eveneens in de oprichting van een vzw Chapitre XII (van de organieke wet inzake OCMW's), die de rol van overheidsdienst voor dringende sociale hulp moet spelen. Daarin moeten Ariane en SAMU social worden opgenomen teneinde een gecoördineerde dienst te garanderen die 24 uur op 24 beschikbaar is. Deze dienst is nog niet daadwerkelijk opgericht.

### 4.6.3 In het Waals Gewest

De sector van de thuislozenzorg is sinds een kleine tien jaar gestructureerd rond de Relais sociaux (sociale contactpunten) van de voornaamste Waalse steden. Het 'Contrat d'avenir pour la Wallonie' (Toekomstcontract voor Wallonië) in 1999-2001 omvatte een hoofdlijn die alle openbare en private spelers die werken rond grote bestaansonzekerheid, in een netwerk onderbracht. Die hoofdlijn was gebaseerd op twee vaststellingen:

- (1) De armoede neemt niet af, ondanks alle geleverde inspanningen, die vaak versnipperd zijn;
- (2) Er ontbreekt een verband tussen urgentie en inschakeling.

Om een antwoord op deze twee problemen te bieden, zijn er Relais sociaux opgericht in de grote steden, met als doel:

- Een gecoördineerde aanpak over de disciplinaire en sectorale grenzen heen
- De gevoerde acties evalueren;
- De problemen identificeren waarmee gebruikers en professionals te maken krijgen en tegelijk naar gepaste oplossingen zoeken;
- De actieve participatie van gebruikers bevorderen.

De eerste Relais sociaux (contactpunten die de plaatselijke openbare en private spelers in het sociale domein, coördineren in een partnerschapsnetwerk) werden in 2001 gecreëerd in Luik en in Charleroi. Daarna werd deze voorziening voorgoed vastgelegd door het Decreet inzake sociale inschakeling<sup>104</sup>. Vervolgens werden er sociale contactpunten gecreëerd in Namen, Doornik, Verviers, Bergen en La Louvière... De doelgroep van de sociale contactpunten wordt door hetzelfde decreet (art. 3) gedefinieerd: elk volwassen persoon in een situatie van uitsluiting, grote armoede, "*geconfronteerd met of mogelijk geconfronteerd met de moeilijkheid om een leven te leiden volgens de menselijke waardigheid en zijn rechten uit te oefenen zoals erkend door artikel 23 van de Grondwet, en die bovendien wat betreft de diensten voor sociale inschakeling, niet kan genieten van een voorziening van socio-professionele inschakeling.*"

De actie van de Relais santé (contactpunten gezondheid) sluit nauw aan bij die van de sociale contactpunten. Mensen in een bestaansonzekere situatie ondervinden grote hindernissen in hun toegang tot zorg. Deze contactpunten staan in voor onthaal, informatie, preventie, eerste hulp en gezondheidsbalans. Ze verwijzen de patiënten eveneens door naar bestaande structuren die een antwoord op hun behoeften kunnen bieden, naar huisartsen en specialisten, ziekenhuizen, centra voor geestelijke gezondheidszorg, geïntegreerde gezondheidsverenigingen (of medische huizen).

De subsidiëeringswijze van noodopvangcentra in het Waals Gewest werd in vraaggesteld door de deelnemers aan het overleg. Het is het decreet over de opvangtehuizen dat de werkwijze van deze centra en van de opvangtehuizen regelt. De onvoorwaardelijkheid van de nachtopvang komt er naar

---

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Decreet inzake sociale inschakeling van 17 juli 2003, *Belgisch Staatsblad*, 28 juli 2003.

voren, maar de financiering van de nachtopvangcentra wordt dan weer geregeld door toepassingsbesluiten. Deze financiering zou duurzaam moeten gemaakt worden en geïntegreerd worden in het decreet<sup>105</sup>.

#### 4.6.4 Algemeen overleg

Naast de noodzakelijke coördinatie van de verschillende actoren die rond een persoon werken, pleit de overleggroep ervoor om het overleg op sectorniveau te versterken. Op verschillende niveaus en op verschillende plaatsen in het land werd al heel wat vooruitgang geboekt: oprichting van het steunpunt La Strada in Brussel en het project van de vereniging Chapitre XII, het werk in netwerkverband van de sociale contactpunten in het Waals Gewest, de centralisering door de CAW in Vlaanderen... Die inspanningen moeten worden voortgezet.

In het Brussels Gewest moeten de verschillende actoren het hoofd bieden aan heel wat obstakels die het werk in netwerkverband in de weg staan: er is niet alleen de taalproblematiek, maar ook de versplintering van bevoegdheden en ordonnanties, de territoriale grenzen van de 19 gemeenten/OCMW's... De actoren werken samen op het terrein, maar die samenwerking is ingegeven uit noodzaak. Ze voelen zich niet voldoende ondersteund door structureel overleg. Het gevolg is dat ze ontzettend veel energie nodig hebben om informatie in te zamelen, om te weten te komen met wie de persoon die op hen een beroep doet al contact heeft gehad enzovoort. Er werd tot nog toe een gebrek aan betrokkenheid van de OCMW's vastgesteld in de verschillende vormen van overleg. De oprichting van La Strada zwingelt een nieuwe dynamiek aan en betekent een nieuwe start voor de vergaderingen van het Brussels overlegcomité.

In het Waals Gewest is er door de oprichting van de sociale contactpunten een beslissende impuls gegeven en zijn de nodige middelen daartoe op tafel gelegd. Het werk in netwerkverband van die sociale contactpunten stelt de actoren van de sector en van andere sectoren (sociaal, gezondheid, huisvesting) in staat om beetje bij beetje een manier van werken eigen te maken waarin communicatie geïntegreerd is. Het gaat echter om een werk van lange adem<sup>106</sup>. In Charleroi bijvoorbeeld bestaat het sociaal contactpunt al 9 jaar en heeft het bijgedragen tot een betere samenwerking tussen de verschillende diensten. De maatschappelijk werkers kennen elkaar en kunnen samenwerken, waarbij ze rekening houden met hun verschil in aanpak, en dat respecteren. Deze samenwerking is beetje bij beetje tot stand gekomen: na de coördinatie van het werk kwam het delen van verantwoordelijkheden, en vervolgens de verbetering van de diensten. De maatschappelijke werkers coördineren hun praktijken rond personen.

In het Vlaams Gewest regelt een protocol tussen de CAW's en de OCMW's wie wat doet bij residentiële opname in een opvangcentrum van een CAW evenals de betaling van de verblijfskosten en de afspraken in verband met rechtendetectie. In het kader van hun beleidsplanning zijn CAW's er ook toe verbonden om afspraken te maken met lokale besturen.

De deelnemers aan het overleg waarschuwen voor de perverse effecten van het werk in netwerkverband, en met name voor een groter risico op uitsluiting. Een negatieve beslissing die in een bepaalde structuur op een bepaald moment wordt genomen, kan de persoon in kwestie blijven achtervolgen

<sup>105</sup> Decreet van 12 februari 2004 betreffende de opvang van, het verschaffen van een onderkomen aan en de begeleiding van in sociale moeilijkheden verkerende personen, *Belgisch Staatsblad*, 26 april 2004; Besluit van 3 juni 2004 de Waalse Regering tot uitvoering van het decreet van 12 februari 2004 betreffende de opvang van, het verschaffen van een onderkomen aan en de begeleiding van in sociale moeilijkheden verkerende personen, *Belgisch Staatsblad*, 03 november 2004; Besluit van 30 april 2008 de Waalse Regering tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 3 juni 2004 tot uitvoering van het decreet van 12 februari 2004 betreffende de opvang van, het verschaffen van een onderkomen aan en de begeleiding van in sociale moeilijkheden verkerende personen, *Belgisch Staatsblad*, 15 mei 2008.

<sup>106</sup> In de beleidsverklaring van het Waalse Gewest 2009-2014, uit de regering zijn wens om de sociale contactpunten te versterken door een evaluatie van hun werking te plannen en eventueel nieuwe contactpunten te creëren.



omdat de actoren deel uitmaken van eenzelfde netwerk waarbinnen de informatie circuleert; hij dreigt dan ook in andere structuren op de *'blacklist'* te komen, waardoor de deur voor hem overal dicht blijft.

Structurele samenwerking met andere sectoren moet worden aangemoedigd. Zoals al gesteld onder punt 3.4 van dit verslag, kunnen het overleg en de communicatie tussen de actoren heel doeltreffende instrumenten zijn om bij te dragen tot preventie, zeker voor de mensen die ontslaan worden uit de gevangenis, uit psychiatrische instellingen, instellingen voor bijzondere jeugdzorg... Ook op het vlak van juridische bijstand stelt de overleggroep een groot deficit vast: het juridisch aspect wordt in het overleg over dakloosheid volledig aan de kant gelaten, terwijl we gezien hebben dat de problematiek van de toegang tot de rechten fundamenteel is. De Commissies voor juridische bijstand<sup>107</sup> zouden een interessante plaats van overleg kunnen zijn.

Een van de positieve en doeltreffende intersectorale initiatieven die de overleggroep verschillende keren heeft aangehaald is de groep Hershams<sup>108</sup>. De deelnemers aan het overleg betreuren dat die niet langer bestaat, met alle gevolgen van dien voor de daklozen in Brussel.

#### 4.6.5 Winterplan

Er rijzen al onmiddellijk vragen over de bestaansreden van deze noodvoorziening. Er is geen unanimititeit over de noodzaak om het aantal bedden alleen tijdens de winter te verhogen. Een groot deel van de deelnemers kant zich tegen dit 'thermometerbeleid'. Voor sommigen zijn de andere perioden van het jaar even problematisch. Reacties van mensen in Charleroi illustreren dit: de bijkomende voorziening en avondopvang worden aan het einde van de winter afgeschaft.

Als we de noodzaak van het winterplan aanvaarden, moet het meer zijn dan een 'one shot' dat heel de sector destabiliseert en dat elk jaar opnieuw uit de startblokken moet schieten. Het moet bestendig worden en gecoördineerd vóór de winterperiode aanbreekt. In Brussel bijvoorbeeld hebben de ministers van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie het beheer van het winterplan sinds 2006 toevertrouwd aan de Brusselse Samu social. Maar dat moet elk jaar wachten op de ordonnantie van de GGC/COCOF, wat de voorbereidingen en de ontplooiing van de voorziening er niet makkelijker op maakt.

De deelnemers aan het overleg brengen een andere moeilijkheid aan, namelijk de coördinatie van de zorg tussen de vrijwilligers van het winterplan enerzijds en de medische actoren die het hele jaar actief zijn anderzijds. Binnen het winterplan gebeuren dagelijks kleine verzorgingen waardoor de patiënt het nut niet meer ziet van zich 'op lange termijn' te laten verzorgen door zijn huisarts. Er moet een betere coördinatie tussen de verschillende medische actoren (vrijwillig of niet) gebeuren.

In verschillende plaatsen van het land biedt het leger tijdens de winterperiode bijkomende bedden aan. In Luik staat de kazerne in de stad, dus de bedden zijn er effectief bezet. Maar andere kazernes van het land staan op verafgelegen plaatsen, soms heel ver van het stadscentrum. Dit brengt niet alleen een mobiliteitsprobleem met zich mee. Daklozen moeten begeleid worden door sociale assistenten die daar 's nachts ter plaatse de omkadering op zich moeten nemen. Het gevolg? In heel wat

---

<sup>107</sup> Er bestaat een Commissie voor juridische bijstand in elk gerechtelijk arrondissement. Ze is samengesteld uit leden van de Balie, vertegenwoordigers van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn en erkende organisaties voor juridische bijstand. Ze heeft tot taak het overleg en de coördinatie tussen de organisaties voor juridische bijstand te bevorderen en de minister van Justitie aanbevelingen te formuleren.

<sup>108</sup> Hershams is opgericht in 2003 op initiatief van twee agenten van de federale politie die een vertrouwensrelatie wilden installeren tussen de daklozen die dikwijls angst hebben om naar de politie te stappen wanneer ze vragen, klachten... hebben. De cel, die preventief te werk ging, werd erg gewaardeerd, maar afgeschaft in augustus 2009. Hershams werd vervangen door een nieuwe dienst, Hestia, die niks meer van doen heeft met het oorspronkelijke project volgens de deelnemers.

gevallen blijken deze bijkomende bedden nutteloos. Onder andere de VVSG wees hier in december op: *"Net als de voorbije jaren stelt Defensie in iedere provincie een kazerne ter beschikking voor de winteropvang van daklozen. Doordat Defensie echter eist dat deze daklozen in de kazernes worden vergezeld door personeel van het OCMW – ook 's nachts –, is de hele regeling opnieuw gedoemd tot mislukken: OCMW's kunnen zich immers niet permitteren hun personeel hiervoor in te zetten..."*<sup>109</sup>

Het winterplan is volgens sommige actoren van het terrein symptomatisch voor de trend waarmee politici de thuislozenzorg vandaag aanpakken: er worden veel middelen gestoken in antwoorden die, ook al lenigen ze de eerste nood, geen enkele structurele oplossing aanreiken voor de problemen van daklozen. Er worden grote gestandaardiseerde voorzieningen in het leven geroepen, er komen steeds meer grote opvangcentra bij (waarvan sommige nagenoeg volledig leeg blijven). Die aanpak moet absoluut veranderen. Op het terrein is er nood aan oplossingen op maat, waarin de mens centraal staat. Een veelzeggend voorbeeld hiervan is de 'bocht' die Les Petits Riens tracht te nemen. In Brussel beschikken ze over een opvangtehuis voor 120 mensen, maar ze willen die 'massaopvang' in de toekomst 'afbouwen' naar verschillende kleinere projecten. Ze zijn er zich immers van bewust dat hun aanpak het risico inhoudt dat op den duur te weinig aandacht aan de mensen zelf wordt geschonken.

## 4.7. Referentieadres en domiciliëring

Iemand die geen onderkomen of huisvesting heeft, beschikt evenmin over een domicilie<sup>110</sup>. Noch tans is de inschrijving in het bevolkingsregister, het vreemdelingenregister of het wachtregister een voorwaarde waaraan heel wat rechten onderworpen zijn, met name het recht op sommige sociale uitkeringen, maar ook het verblijfsrecht voor sommige vreemdelingen. Ook in het gerechtelijk recht speelt de domiciliëring een belangrijke rol (betekening, kennisgeving...). Niet-gedomicilieerde mensen lopen een groot risico op een verslechtering van hun toestand door een toename van hun financiële moeilijkheden, door het feit dat ze niet geïnformeerd kunnen worden over een procedure of geen procedure kunnen volgen - met inbegrip van strafrechtelijke procedures - en door het feit dat ze in de clandestiniteit terechtkomen.

De wet die voorziet in de mogelijkheid van een referentieadres voor daklozen<sup>111</sup> is dus een serieuze stap voorwaarts omdat dit adres gelijk staat aan een inschrijving in het bevolkingsregister: de wet verschaft geen huisvesting op zich, maar countert bepaalde gevolgen van het gebrek aan huisvesting. Mensen die door een tekort aan financiële middelen niet of niet langer beschikken over een woonplaats, kunnen vragen om ingeschreven te worden, hetzij op het adres van een natuurlijk persoon, hetzij op het adres van het OCMW van de gemeente waar die persoon gewoonlijk verblijft.

Hoewel die wet al ongeveer 15 jaar van kracht is, wordt die volgens heel wat deelnemers aan het overleg nog altijd niet afdoende toegepast. Vooral het referentieadres bij een OCMW doet problemen rijzen (4.7.1.). Tegelijkertijd moet worden gezegd dat het referentieadres bij een privé-persoon geen groot succes is (4.7.2.). Een van de voorstellen die tijdens het overleg werden geformuleerd, is om de mogelijkheid om zich in te schrijven op een referentieadres uit te breiden tot

<sup>109</sup> "Opvang daklozen door leger is opnieuw maat voor niets", *VVSG-week*, n°46 (15 tot 21 december 2009)

<sup>110</sup> De kwestie van de domiciliëring en van het referentieadres stelt zich enkel voor de twee eerste categorieën van de ETHOS-definitie, omdat de toestand van de woning, een criterium voor de twee laatste categorieën, geen enkele invloed ter zake heeft.

<sup>111</sup> Wet van 24 januari 1997 houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, strekkende tot verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van de personen die in België geen thuisadres hebben, *Belgisch Staatsblad*, 6 maart 1997; Koninklijk besluit van 21 februari 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, *Belgisch Staatsblad*, 6 maart 1997.

inschrijving op het adres van een rechtspersoon, iets wat vandaag de dag enkel kan voor mensen die in een woonwagen verblijven (4.7.3.). Naast de moeilijkheden op het vlak van de uitvoering, hekelen de deelnemers aan het overleg ook het onrechtmatig gebruik van het referentieadres door sommige overheidsinstanties (4.7.4.).

#### 4.7.1 Het referentieadres bij een OCMW

De weigering van sommige OCMW's om dit adres toe te kennen is een van de moeilijkheden die het vaakst gesignaleerd wordt: de OCMW's erkennen dat ze weinig gebruik maken van het referentieadres, ondanks het feit dat ze daar wettelijk toe verplicht zijn <sup>112</sup>.

Daarvoor worden verschillende verklaringen gegeven.

- Soms duurt het lang alvorens de schrapping daadwerkelijk wordt uitgevoerd, temeer omdat de gemeente van het OCMW waar de aanvraag wordt ingediend en de gemeente die de persoon uit het bevolkingsregister moet schrappen niet noodzakelijkerwijze dezelfde is. Maar de schrapping is wel een *conditio sine qua non* voor de toekenning van een referentieadres. Een circulaire van 2006<sup>113</sup> expliciteert de wettelijke verplichting van het OCMW<sup>114</sup> om desgevallend de noodzakelijke stappen te ondernemen. Vaak is er vertraging, hetzij bij het OCMW dat de schrapping moet vragen, hetzij bij de gemeente die moet schrappen. Hoewel verschillende circulaire's gepubliceerd werden, blijkt een verduidelijking van de verplichtingen van de overheid en van het belang van de schrapping noodzakelijk, niet alleen voor de OCMW's, maar ook voor de gemeenten. Er moet echter gezegd worden dat sommige maatschappelijk werkers aarzelen om deze procedure in gang te steken omdat zij zich sterk bewust zijn van de impact die dergelijke stap kan hebben: ze vrezen dat de betrokken persoon zich niet langer bij het OCMW aanbiedt en tegelijkertijd geschrapt wordt uit het bevolkingsregister.
- De maatschappelijk werkers van de OCMW's vrezen ook misbruik door mensen die niet echt dakloos zouden zijn, omdat een persoon die over een referentieadres beschikt ambtshalve als een alleenstaande wordt beschouwd<sup>115</sup>. We hebben echter geen enkel zicht op de realiteit en op de eventuele omvang van dergelijke praktijken.
- Sommige OCMW's lijken te vrezen dat wanneer ze het referentieadres toekennen zowel hun financiële als werklast zouden stijgen. Dat is ongetwijfeld deels ook waar. Maar daartegenover staat dat dankzij het referentieadres de situatie van heel wat mensen kan worden geregulariseerd, die zo dus niet langer ten laste van het OCMW zijn. Maar bovenal is het OCMW verplicht om de mensen te helpen die zich op zijn grondgebied bevinden, zelfs wanneer zij er noch gedomicilieerd zijn noch ingeschreven zijn op een referentieadres<sup>116</sup>, voor zover, dat spreekt voor zich, voldaan is aan de wettelijke voorwaarden voor het toekennen van hulp.
- Zonder de relevantie van het referentieadres ter discussie te willen stellen, vinden sommige OCMW's evenwel dat het instrument zijn doelstellingen niet bereikt, met name de mensen die over een referentieadres beschikken onder andere in staat stellen hun recht op bepaalde uitkeringen te behouden. Het gebeurt immers niet zelden dat de mensen verdwijnen nadat ze op een referentieadres zijn ingeschreven, en ze dus nooit hun post komen ophalen (ze moeten zich ertoe

<sup>112</sup> OASeS / Universiteit Antwerpen, PSHB / Université de Liège (2009), *Op. cit.*, p. 124-127.

<sup>113</sup> Ministeriële circulaire met als onderwerp: Dakloosheid – bevoegd OCMW – referentieadres – inschrijving en schrapping van een inschrijving, *Belgisch Staatsblad*, 12 oktober 2006.

<sup>114</sup> Art. 60 §2 van de wet van 8 juli 1976: "Het centrum verstrekt alle nuttige raadgevingen en inlichtingen en doet de stappen om aan de betrokkenen alle rechten en voordelen te verlenen waarop zij krachtens de Belgische of buitenlandse wetten aanspraak kunnen maken."

<sup>115</sup> OASeS / Universiteit Antwerpen, PSHB / Université de Liège (2009), *Op. cit.*, p. 135.

<sup>116</sup> Art. 1 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door openbare centra voor maatschappelijk welzijn: het centrum kan zijn territoriale bevoegdheid niet ontlopen indien de persoon niet domiciliair is ingeschreven, wanneer die zich de facto op het grondgebied van de gemeente bevindt.

verbinden om dat ten minste één keer per trimester te doen), met name de post van socialezekerheidsinstellingen, waarbij vaak termijnen in acht moeten worden genomen. De toekenning van een referentieadres, dat een vorm van sociale bijstand is, zou zonder verdere begeleiding maar weinig impact hebben.

De mensen die op een referentieadres zijn ingeschreven, zijn verplicht zich ten minste één keer per trimester aan te bieden bij het OCMW. Voor de federaties van Verenigingen van Steden en Gemeenten, afdeling OCMW, is dat veel te weinig omdat men zijn sociale rechten veel sneller kan verliezen. Dat is de reden waarom sommige OCMW's de begunstigden vragen vaker langs te komen, elke maand bij voorbeeld. Niet alle OCMW's houden er dus dezelfde praktijken op na, wat slecht wordt gepercipieerd door de betrokken personen.

#### **4.7.2 Het referentieadres bij een natuurlijk persoon**

Er wordt maar weinig gebruik gemaakt van de inschrijving op een referentieadres bij een natuurlijk persoon, terwijl dit de kansen om in contact te blijven met de ingeschreven persoon aanzienlijk verhoogt.

Privépersonen vrezen eventuele negatieve gevolgen wanneer zij instemmen met een inschrijving op een referentieadres dat het hunne is, zoals het feit dat ze als samenwonende worden beschouwd, wat zou kunnen leiden tot een vermindering van verschillende uitkeringen (bedrag alleenstaande naar bedrag samenwonende), of dat beslag zou kunnen worden gelegd op hun bezittingen wanneer de ingeschreven persoon zijn schulden niet betaalt. Niks is echter minder waar, omdat het referentieadres noch een verblijfplaats noch een domicilie is. De deelnemers aan het overleg hebben evenwel gesignaleerd dat het er in de praktijk soms anders aan toegaat: het gebeurt immers daadwerkelijk voor dat socialezekerheidsinstellingen het statuut van alleenstaande effectief veranderen naar een statuut van samenwonende. Er werd eveneens een geval gemeld waarbij een gerechtsdeurwaarder beslag had gelegd op de meubels die zich op het referentieadres bevonden, terwijl dat beslag gericht was tegen de persoon die daar was ingeschreven in het kader van het referentieadres.

Er wordt gevraagd een campagne te voeren om bekend te maken dat de privépersonen die instemmen met een inschrijving op een referentieadres dat het hunne is geen enkel risico lopen; hun enig engagement bestaat erin de post te bezorgen aan de betrokken persoon. Die informatie moet wijd verspreid worden, zowel bij de mensen die potentieel een referentieadres kunnen aanvragen en die schrik hebben om hun familie en kennissen schade te berokkenen, als ook bij de mensen die overwegen in te stemmen met dergelijke inschrijving. Deze campagne moet zich ook richten tot de socialezekerheidsinstellingen.

#### **4.7.3 Het referentieadres bij een rechtspersoon**

Verschillende verenigingen die aan het overleg hebben deelgenomen, willen de mensen die met hen in contact komen kunnen helpen om zich administratief in orde te stellen. Ze vragen om inschrijvingen op een referentieadres te mogen aanvaarden, zoals dat al het geval is voor verenigingen voor mensen die in een woonwagen verblijven. Heel vaak ontstaat er een vertrouwensband tussen de vereniging en de betrokken persoon, wat er kan toe bijdragen om van het referentieadres een doeltreffend instrument te maken.

## 4.7.4 Onrechtmatig gebruik

De overheid maakt soms ook onrechtmatig gebruik van het referentieadres. Dat is het geval bij mensen die permanent in campings verblijven<sup>117</sup>. De mensen die permanent op een camping wonen, verblijven daar zonder mogelijke wettelijke betwisting, en moeten daar dus gedomicilieerd worden omdat de federale wetgeving<sup>118</sup> de mensen verplicht zich te domiciliëren op hun hoofdverblijfplaats. De gemeente mag de inschrijving niet weigeren om redenen van veiligheid, hygiëne, stedenbouw of ruimtelijke ordening. Hoewel de wet heel duidelijk is en geen ruimte laat tot interpretatie, en hoewel ook de feiten onbetwistbaar zijn, weigeren sommige gemeenten mensen te domiciliëren die permanent op een terrein wonen dat zich op hun grondgebied bevindt. Sommige mensen tekenen tegen dergelijke weigering administratief beroep aan bij de minister van Binnenlandse Zaken<sup>119</sup> en krijgen altijd gelijk, volgens de jurisprudentie die de deelnemers aan het overleg hebben aangehaald. De vraag is dus hoe de wet betreffende het bevolkingsregister kan worden toegepast en de niet-gegronde weigeringen van domiciliëring kunnen worden vermeden. Er zijn verschillende pistes gesuggereerd:

- zowel de gemeenten als de mensen er actief over informeren dat het feit ergens gedomicilieerd te zijn geen toelating inhoudt om daar onbeperkt te mogen blijven. De gemeenten lijken inderdaad te vrezen dat de domiciliëring wordt begrepen als een soort groen licht voor definitieve installatie. Als de woning onbewoonbaar of niet-conform de stedenbouwkundige reglementering wordt verklaard, beschermt domiciliëring niet tegen uitzetting; dat geldt voor een campingterrein evenzeer als voor gelijk welk ander type van woning. Ook in de stad zijn sommige mensen gedomicilieerd op het adres van een onbewoonbaar verklaarde woning, ook zij dreigen die te moeten verlaten;
- (ten minste in een circulaire) stipuleren dat in geval van weigering van domiciliëring de minister van Binnenlandse Zaken daar automatisch over geïnformeerd wordt: hij zou zo ambtshalve kunnen optreden om de wet betreffende het bevolkingsregister te doen toepassen zonder een hypothetisch beroep af te wachten van het slachtoffer van de weigering, een beroep dat des te hypothetischer is naargelang het slachtoffer kansarm is.

## 4.8. Uitwegen

Voor bepaalde personen die van huisvesting uitgesloten zijn, is de lineaire visie van hulp aan daklozen die een passage langs nachtopvang voorziet, vervolgens langs een opvangtehuis, alvorens een woning te kunnen betrekken, weinig passend. Omdat ze het leven in groep of de rigiditeit van reglementen in de opvangtehuizen niet verdragen, omdat ze worden geweigerd in opvangstructuren wegens verslaving of mentale gezondheidsproblemen ... Voor een deel van de daklozen is het belangrijk het gamma aan oplossingen te verbreden.

### 4.8.1 Diversiteit en creativiteit van de vormen van huisvesting en opvang

De aangeboden vormen van opvang stemmen niet altijd overeen met het profiel en de behoeften van de mensen die er terecht komen. Sommige mensen blijven liever geïsoleerd, ze houden niet van leven in een gemeenschap, terwijl anderen in tegendeel vereenzaming vrezen en op zoek zijn naar

<sup>117</sup> Dit thema is tijdens het overleg kort aan bod gekomen met het oog op de redactie van dit verslag; er is echter dieper op ingegaan tijdens het overleg over permanent wonen in campings, tijdens het eerste semester van 2009.

<sup>118</sup> Artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van natuurlijke personen. Zie eveneens Koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister.

<sup>119</sup> Artikel 8 van de wet van 19 juli 1991.

een solidaire woonvorm. Squats, onderhandelde bezettingen, permanent wonen op toeristische terreinen en de solidaire woonst zijn allemaal creatieve antwoorden waarmee niet voldoende rekening wordt gehouden bij de oplossingen die voor de problematiek van dakloze mensen wordt aangereikt. Voor sommigen zijn deze alternatieve vormen van wonen een fase, voor anderen een levenskeuze. *"We kunnen soms erkennen - maar dat hangt af van persoon tot persoon - dat een bijzondere "huisvestingsvorm" van een algemeen erkende slechte kwaliteit past binnen een project van de betrokkenen (caravan, kraakpand...), en zo een echte inschakeling kan vergemakkelijken. Maar deze uitzonderingen mogen geen algemeen principe worden, omdat anders het risico bestaat dat de situatie van "mensen uit de tweede zone" geconsolideerd wordt door hen tweederangswoningen toe te wijzen."*<sup>120</sup>

Dynamische initiatieven die collectief worden opgezet door straatbewoners moeten ondersteund worden. Het bezetten van gebouwen is ook een alternatief antwoord op het tekort aan woningen, en soms renoveren en beheren de verenigingen en de bewoners die gebouwen die tijdelijk leegstaan. De verenigingen dringen erop aan dat het huisvestingsbeleid zich open stelt voor alternatieve woonvormen. Ze vormen de aanleiding tot een pleidooi voor een gediversifieerd beleid, dat sociale innovatie stimuleert en 'eenheidsdenken' vermijdt<sup>121</sup>. De collectieve woning bij voorbeeld geniet maar weinig ondersteuning en erkenning, en de arme mensen die voor dit type van woning kiezen, worden vaak gestraft omdat ze van het statuut van 'alleenstaanden' naar dat van 'samenwonenden' gaan. Sommigen suggereren om een andere invulling te geven aan het begrip 'gezin' teneinde het statuut van 'solidaire woning' te erkennen, dat niet gebaseerd is op de persoon. Samenwoonprojecten krijgen meer en meer aandacht. Dergelijke projecten kunnen verschillende vormen aannemen maar hebben als gemeenschappelijk kenmerk de aanwezigheid van zowel gemeenschappelijke als privéruimtes. Ze steunen op de samenhang en de participatie van de potentiële bewoners, zowel inzake inrichting als wat het opstellen van de huisregels voor het samenleven betreft.

Het Steunpunt werkte vooral rond het fenomeen van permanent verblijf op toeristische terreinen<sup>122</sup>. In dit opzicht stemt de idee of het cliché dat zegt dat alle permanente bewoners in mensonwaardige omstandigheden leven en dringend zouden moeten worden geëvacueerd (voornamelijk naar sociale woningen, om hen zo toegang te geven tot een degelijke woning) niet overeen met de realiteit, noch met de verlangens van vele van de bewoners. De verenigingen hekelen het feit dat de bewoners van die woningen geen aanspraak kunnen maken op erkende rechten ter zake.

Men kan zich dan ook woningen voorstellen waar daklozen zouden kunnen beslissen om heel hun leven te wonen als ze dat willen, met een relatief soepele en 'light' omkadering, dat alles met het besef dat veel daklozen moeilijk 'autonoom te maken zijn'.

## 4.8.2 Housing first

De grote meerderheid van de deelnemers aan het overleg vindt dat 'housing first' (huisvesting eerst) een piste is die interessant genoeg is om in België te ontwikkelen. Het systeem wordt toegepast in Finland. Deze benadering bestaat erin dat men vooral een duurzame huisvesting en een intensieve begeleiding aan mensen geeft om in een eigen thuis en niet op straat of in een opvangstructuur te kunnen nadenken over oplossingen voor de vele problemen. Het zoeken naar werk bijvoorbeeld, is gemakkelijker wanneer men een eigen woonst in een stabiel kader heeft. Toch is een dergelijk project niet geschikt voor iedereen. Bovendien spreekt het vanzelf dat men over genoeg woningen moet beschikken om een dergelijk beleid te kunnen invoeren...

---

<sup>120</sup> Conférence de consensus van 5 december 2007. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>121</sup> Habitat et participation: <http://www.habitat-participation.be/publications.htm#groupe>

<sup>122</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Op. cit.*, p. 127.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaan er initiatieven van samenwerking tussen verschillende organisaties die het voor daklozen mogelijk maken rechtstreeks van straat naar een solidaire woning te gaan. Het project 'directe toegang van straat naar een solidaire woning' wordt gedragen door het SVK 'Logement pour tous', de nachtopvang 'Pierre d'angle', de woonbegeleidingsdienst 'Fami-Home' en de vzw Diogenes. Het doel is om een nieuwe vorm van hulp bij de huisvesting van daklozen uit te werken. Dit gebeurt door de oprichting van de solidaire woningen voor mensen die rechtstreeks van straat komen en voor wie een passage bij een opvanghuis onaangepast lijkt.<sup>123</sup>

'Housing First' verdient zeker ontwikkeld te worden in België, maar het kan de beleidsvoerders niet van de plicht ontslaan om andere acties te ondernemen zoals de verbetering van de omstandigheden in de opvangstructuren.

### 4.8.3 Begeleiding bij huisvesting

De huisvesting die het OCMW voorstelt is soms te strikt. De overleggroep oppert de mogelijkheid om structuren voor te stellen die flexibelere vormen van begeleiding bieden. Projecten van 'begeleid wonen', overgangswoningen enzovoort zijn interessante alternatieven waar een woning ter beschikking wordt gesteld en de mensen vrij zijn die te betrekken als ze dat wensen. Er blijft een maatschappelijk werker ter beschikking, maar die treedt pas op als daar expliciet om wordt gevraagd. Deze flexibelere types van begeleiding en deze flexibelere oplossingen vermijden dat de mensen die het moeilijkst opnieuw kunnen worden geïntegreerd vast komen te zitten in systemen die hen beetje bij beetje ontwrichten en die hun moeilijkheden bestendigen.

### 4.8.4 Glijdende huurovereenkomst en SVK

Het systeem van de glijdende huurovereenkomst is een interessante oplossing in het parcours naar een duurzame huisvesting. Zo kan een vereniging woningen bij privé-eigenaars in huur nemen en ze toewijzen aan mensen in een bestaansonzekere situatie die zich met een 'overeenkomst voor een transitwoning' engageren voor zes maanden. Ze krijgen een sociale begeleiding en ze kunnen deze periode verlengen<sup>124</sup>. Zodra de doelstellingen van de begeleiding bereikt zijn, glijdt de huurovereenkomst naar de volgende stap: de persoon in kwestie wordt effectief huurder door een klassieke huurovereenkomst met de eigenaar te tekenen. Deze mogelijkheid biedt het voordeel dat er tussenfazen worden geboden tijdens dewelke de persoon in kwestie opnieuw leert om autonoom zijn woning te beheren. Dankzij de twee principes van dit systeem (begeleiding van huurders en bemiddeling met de eigenaars), hebben mensen met een laag inkomen of zonder een woning een mogelijkheid om rechtstreeks en duurzaam toegang tot een fatsoenlijke woning te krijgen, terwijl de eigenaars gerustgesteld zijn betreffende het beheer van hun eigendom<sup>125</sup>. Hiermee kan men tevens de problemen waarmee deze mensen vroeger te maken kregen, omzeilen. Het is een interessante stap naar autonomie en huisvesting. De glijdende huurovereenkomst officieel bestempelen als één van de instrumenten tegen de crisis in de huisvesting, zou de verschillende actoren in staat stellen om meer stabiliteit te vinden, onder andere door middel van een structurele financiering.

De Sociale Verhuurkantoren (en de APL in Wallonië) vormen een ander, meer erkend, belangrijk instrument op de weg van dakloosheid naar huisvesting, dankzij onder andere de sociale begeleiding die ze voorstellen. Dit gezegd zijnde vinden sommige deelnemers dat het feit dat bij de bepa-

<sup>123</sup> Meer informatie in: Diogènes, *Rapport d'activités 2008*, p. 70-76.

<sup>124</sup> De periode van zes maand kan maximum tweemaal met 3 maand worden verlengd.

<sup>125</sup> Lux, Stéphane (december 2009). "Le bail-glissant, un projet d'avenir?", *Les Echos du logement*, nr. 4, p. 33.

ling van de huurprijs van de SVK's niet of nauwelijks<sup>126</sup> rekening wordt gehouden met het inkomen de toegang tot die woningen moeilijker maakt voor de allerarmsten. In Vlaanderen komen de nieuwe huurders van een woning bij een SVK sinds 2007 in aanmerking voor een huursubsidie.

#### 4.8.5 Inkomen en tewerkstelling<sup>127</sup>

De deelnemers staan in het algemeen sceptisch tegenover de toeleiding van daklozen naar een betaalde job via de klassieke kanalen die de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten en de OCMW's opzetten. Die zijn volgens hen te kort om rekening te kunnen houden met hun globale situatie; sancties zijn voorzien wanneer iemand een traject stopzet of niet ingaat op een aanbod, de jobperspectieven zijn niet altijd goed, het gaat vaak om preciaire jobs. Gezien de levenservaringen – en omstandigheden van (ex-)daklozen, is een lineaire aanpak bij hen niet zinvol: velen onder hen hebben te kampen met gezondheidsproblemen; de stabilisering van hun huisvestings- en gezinssituatie vergt veel tijd. Al deze factoren maken de zoektocht naar een job allesbehalve vanzelfsprekend. Maar we herinneren er opnieuw aan dat de daklozen geen homogene groep vormen. Zo bleek uit een enquête uitgevoerd in 2007 in het Vlaams Gewest dat 12 % van de daklozen over een job beschikten<sup>128</sup>. Niet alle daklozen hebben nood aan langdurige trajecten naar werk, noch staan ze allemaal 'ver' van de arbeidsmarkt.

Niettemin zal voor velen onder hen het zich opnieuw terugvinden in een dagelijkse structuur vaak een eerste stap vormen. Vertrekken hierbij van hun eigen ervaringen, levert dit de meeste kans op vooruitgang op. Opvangstructuren nemen hierin vaak een cruciale begeleidende rol waar. Een deel van de daklozen komt terecht in sociale economie-initiatieven. Deze sector biedt wel degelijk interessante perspectieven voor kwetsbare personen. Maar in bepaalde gevallen laten de loon- en arbeidsvoorwaarden hen niet altijd toe om aan de bestaansonzekerheid te ontsnappen (zie 3.1.1).

Overmatige schuldoverlast kwam vaak ter sprake tijdens het overleg en aangehaald als een 'inkomens- en werkloosheidsval', die huishoudens in een bestaansonzekerheid brengt en hun arbeidsmotivatie sterk kan doen afnemen. Niet zelden gaat het om schulden die betrekking hebben op vitale levensbehoeften zoals elektriciteit, water, gas, huur, gezondheid<sup>129</sup>. De erkende schuldbemiddelingsdiensten kampen echter met – soms lange - wachlijsten. De versterking van deze diensten is dan ook aangewezen. De beslagregelingen op het loon, die als het ware op de (ex-)daklozen 'vallen' wanneer ze een job opnieuw willen aanvatten, vormen een bijkomende hindernis om terug aan het werk te gaan. In 2007 is het bedrag dat niet voor beslag vatbaar is, verhoogd. Het is in dit licht ook aangewezen om het gebruik van de mogelijkheid tot totale kwijtschelding van schulden in het kader van de collectieve schuldregeling, te evalueren<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> De huurprijs wordt onderhandeld tussen het SVK en de huiseigenaar en ligt meestal iets lager onder de 'marktprijs'.

<sup>127</sup> Dit deel is tevens geïnspireerd op: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Op. Cit.*, p. 23-29.; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Op. Cit.*, p. 13-15.

<sup>128</sup> FEANTSA (2007). *Multiple barriers, multiple solutions: Inclusion into and through employment for people who are homeless in Europe, National Report Belgium (Flanders) – Annual Theme 2007*, p. 4, [http://www.feantsa.org/files/Employment\\_annual\\_theme/Annual\\_theme\\_documents/National%20reports/Belgium\\_empl\\_report\\_2007.pdf](http://www.feantsa.org/files/Employment_annual_theme/Annual_theme_documents/National%20reports/Belgium_empl_report_2007.pdf)

<sup>129</sup> [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_schuldoverlast.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_schuldoverlast.htm)

<sup>130</sup> Wet van 13 december 2005 houdende bepalingen betreffende de termijnen, het verzoekschrift op tegenspraak en de procedure van collectieve schuldregeling, *Belgisch Staatsblad*, 21 december 2005.



## 5. Een duurzame uitweg uit dakloosheid

De elementen die in het 'voorafgaande' deel zijn beschreven en die oproepen tot een actief preventief beleid ten aanzien van de problemen waarmee mensen die dakloos zijn worden geconfronteerd, moeten allemaal in dit deel, dat gewijd is aan een duurzame uitweg uit 'dakloosheid', aan bod komen. We hebben al gezegd dat de levenstrajecten van deze mensen niet lineair zijn en dat ze vaak hervallen. Zo spreekt men meerbepaald van het 'revolving doors'-verschijnsel om dit belangrijke aspect van de problematiek te omschrijven: de mensen gaan weg van de straat, verlaten het opvanghuis om een woning te betrekken, hervallen dan, hetzij om dezelfde redenen als deze waardoor ze de eerste keer hun woning hadden verloren, hetzij om nieuwe redenen, omdat ze ingehaald zijn door hun schulden, door hun verleden, of omdat ze het alleen leven in een appartement niet kunnen verdragen. Deze vaststelling roept tegelijk op tot het invoeren van een duurzame longitudinale begeleiding, op het ritme van de persoon, evenals tot de effectieve uitvoering van alle preventiebeleid betreffende 'dakloosheid' zoals beschreven in punt 3, inzake huisvesting, gezondheid, inkomen, het verlaten van instellingen, enzovoort.

### 5.1. Toegang tot huisvesting

Daklozen ondervinden meer moeilijkheden om toegang te krijgen tot de 'klassieke' kanalen. Weinig daklozen krijgen bijvoorbeeld een sociale woning toegewezen. Volgens een deelnemer aan het overleg: *"Sociale huisvesting is geen oplossing als uitweg: in acht jaar welzijnswerk hebben slechts twee mensen het opvangtehuis kunnen verlaten dankzij een sociale woning"*.

#### 5.1.1 Begeleiding op maat, op het ritme van de mensen, flexibel

Het beleid heeft nog altijd teveel de neiging om de toegang tot huisvesting te beschouwen als een lineair parcours. Maar voor daklozen is dit een ingewikkeld parcours met meerdere heen-en-terug routes. Ze hebben behoefte aan flexibiliteit. Hiermee moet men dus rekening houden door opener oplossingen te bedenken en door te zorgen voor meer bruggen tussen de maatschappijen voor noodopvang, de SVK's, de sociale huisvestingsmaatschappijen, enzovoort. Het Nederlands model 'woonladder' bijvoorbeeld vertrekt van de vaststelling dat er momenteel treden ontbreken tussen de 'woonnorm' (gezinswoning of appartement) en leven op straat. Het concept tracht een antwoord te bieden op deze nood aan flexibiliteit en zoekt naar alternatieve woonvormen waar mensen die niet kunnen aarden in klassieke woonsituaties wel terecht kunnen. De deelnemers aan het overleg beschouwen dit model nog als te lineair en pleiten voor meer flexibiliteit.

De begeleiding mag vooral niet gedwongen zijn. Tot waar wordt de begeleiding gekozen? Het is moeilijk een evenwicht te vinden tussen de soepele begeleiding van een persoon en het beheer van financiële kwesties. Een mogelijke piste zou zijn om de begeleidingsfuncties en de functies van financieel beheer/rol van verhuurder van elkaar scheiden.

## 5.1.2 Installatiepremie en toelages

De installatiepremie<sup>131</sup> is een premie voor dakloze personen wanneer ze de hoedanigheid van dakloze verliezen door een woning te betrekken als hoofdverblijfplaats. Ze heeft tot doel de persoon te helpen om zijn woning in te richten<sup>132</sup>. Het is een interessant instrument dat veel door de OCMW's wordt gebruikt. Maar er een aantal knelpunten. De toekenning ervan is beperkt door heel nauwkeurige criteria (beschikken over een beperkt vervangingsinkomen of een leefloon)<sup>133</sup>. De manier waarop de OCMW's er gebruik van maken, doet eveneens vragen rijzen (volgens deelnemers aan het overleg gebeurt het dat een OCMW er gebruik van maakt als voorschot voor de huurwaarborg). En om er recht op te hebben, moet de begunstigde wettelijk gezien reeds zijn huurcontract ondertekend hebben ... Maar hoe kan men een huurcontract aangaan als men niet op voorhand de zekerheid heeft dat deze premie zal helpen? De premie arriveert soms pas maanden na de installatie. Deze administratieve last remt het gebruik ervan af.

De maatregelen ADIL, ADeL en de Vlaamse 'installatiepremie'<sup>134</sup> zijn toelages die aan een persoon worden uitgekeerd als deze verhuist van een ongezonde of onaangepaste woning naar een woning van betere kwaliteit. Men kan de toelage maar krijgen als de nieuwe woning erkend wordt als 'gezond', wat meestal ook een hogere huur betekent. Men moet soms ook zes maanden wachten om de toelage te ontvangen en deze steunmaatregelen blijven nog slecht bekend bij de OCMW's.

## 5.1.3 Toegang tot sociale woningen

Onder de verschillende instrumenten die de toegang van daklozen tot sociale huisvesting bemoeilijken, zijn het vooral de toekenning van voorrangspunten en de klassering die problematisch zijn. Ze zijn vastgelegd door het gewest, maar de gemeente heeft een behandelmarge gekoppeld aan noodsituaties. Deze kan verschillende criteria invoeren zoals banden met de gemeente om te vermijden dat men door zijn inspanningen personen met huisvestingsproblemen uit naburige gemeenten zou lokken.

Daarnaast heeft het Vlaamse Gewest bijvoorbeeld een aantal criteria ingeschreven betreffende de taal, thuisadres<sup>135</sup> en integratie. Deze verschillende criteria neigen ertoe het grondrecht op wonen te ondergraven door er voorwaarden aan te koppelen. De versnelde toewijzing voor daklozen is één van de instrumenten van het OCMW dat weinig wordt gebruikt<sup>136</sup>. De OCMW's twijfelen om deze toe te passen omdat de huisvestingsmaatschappijen hen vervolgens kunnen vragen om zich borg te stellen voor de betrokken persoon. En in het Waalse Gewest vragen veel huisvestingsmaatschappijen een bewijs van goed gedrag en zeden (terwijl dit verboden is).

---

<sup>131</sup> Het bedrag van de installatiepremie is vastgelegd op één twaalfde van het jaarlijkse bedrag van het leefloon (946,74 euro in 2008). Er zijn twee systemen met betrekking tot de installatiepremie voor daklozen: de installatiepremie in de RMI-wet (Recht op maatschappelijke integratie) en de installatiepremie in de organieke wet. De installatiepremie in de RMI-wet richt zich op de leefloongerechtigden, en is van toepassing op zowel daklozen als op permanente bewoners van toeristische terreinen. De installatiepremie in het kader van de organieke wet is van toepassing op diegenen die beschikken over een inkomen ten laste van een stelsel van de sociale zekerheid of van maatschappelijke dienstverlening (financiële maatschappelijke hulp equivalent met het leefloon, inkomensgarantie voor ouderen, gewaarborgd inkomen voor bejaarden, uitkering aan mensen met een handicap, invaliditeit, werklozen ...) of over een inkomen onder een bepaalde grens.

<sup>132</sup> Technische fiche VSGB: [http://www.ocmw-info-cpas.be/de installatiepremie](http://www.ocmw-info-cpas.be/de%20installatiepremie) (22-09-2008)

<sup>133</sup> [http://www.ocmw-info-cpas.be/images/uploads\\_x/TF\\_installatiepremie\\_\\_NL\\_5.pdf](http://www.ocmw-info-cpas.be/images/uploads_x/TF_installatiepremie__NL_5.pdf)

<sup>134</sup> OASeS / Universiteit Antwerpen, PSBH / Université de Liège (2009). *Op. cit.*, p. 117-118.

<sup>135</sup> In Wallonie: 'Allocation de déménagement et de loyer (ADeL). In Brussel: 'Allocation de déménagement- installation et d'intervention dans le loyer' (ADIL) of 'verhuis- en installatietoelage en van een bijdrage in het huurgeld'. In Vlaanderen maakt de installatiepremie deel uit van de 'tegemoetkoming in de huurprijs', deze wordt ook toegekend in het geval van een verhuis van een ongezonde woning naar een woning van een SVK.

<sup>136</sup> Volgens het Kaderbesluit sociale huur dient men ingeschreven te zijn in het bevolkingsregister om zich kandidaat te kunnen stellen voor een sociale woning, wat in de praktijk de mensen zonder papieren en daklozen die geschrapt werden uit het bevolkingsregister uitsluit.

<sup>137</sup> OASeS / Universiteit Antwerpen, PSBH / Université de Liège (2009). *Op. cit.*, p. 120.

Het probleem schuilt dus voor een stuk in het feit dat men gedeeltelijk aan het lokale niveau overlaat om te bepalen welke doelgroepen er recht hebben op een sociale woning. Dit pleit voor een betere cohesie tussen de gemeenten, om te vermijden dat sommigen misbruik zouden maken van hun behandelingsmarge en dat de meest kansarmen van de ene gemeente naar de andere worden gestuurd. De gemeenten zullen dus liever mensen op leeftijd of mensen die een band met de gemeente hebben, als doelgroep definiëren in plaats van daklozen. Het gebrek aan sociale woningen dwingt ook de sociale verhuurmaatschappijen om selectiever te werk te gaan.

De deelnemers aan het overleg hebben ook nog andere hindernissen aangekaart. Deze kunnen administratief zijn, zoals bijvoorbeeld in Vlaanderen, waar men zijn inschrijvingsdossier elke twee jaar moet updaten omdat men anders uitsluiting riskeert. Welnu, voor daklozen is het dikwijls moeilijk om hun papieren up-to-date te houden. Daarom moet men pleiten voor procedures die geen initiatief van de mensen zelf vereisen om hun recht tot toegang tot sociale woningen te laten gelden. Een ander vaak aangehaald argument is dat van de weigeringen: na een aantal weigeringen schrappt de sociale huisvestingmaatschappij de betrokken persoon van de lijsten. Veel daklozen willen absoluut hun hond bij zich houden en dat vormt een bijkomende rem voor toegang tot een sociale woning.

Ten slotte, met verontrusting stellen de verenigingen die op het terrein actief zijn vast dat er door de sociale woonwijken een sfeer van verlatenheid heerst, een 'verzuring'. De aard van de sociale begeleiding binnen de sociale huisvestingssector roept bij sommige deelnemers vragen op: kan die begeleiding volledig gegarandeerd worden, wanneer die geleverd wordt door de 'eigenaar'? De openbare huisvestingsmaatschappijen beschikken niet over de middelen om zeer bestaansonzekere mensen te begeleiden. Om die reden, en wegens de risico's (verval van de woning, enzovoort) aanvaardden ze deze mensen liever niet. Dit is onder andere te wijten aan het feit dat men aan het lokale niveau de taak laat om de doelgroepen te bepalen die recht hebben op een sociale woning.

# Aanbevelingen

Tijdens een overleg is de uitwerking van de aanbevelingen altijd een delicate oefening. De actoren van het terrein vrezen vaak dat hun voorstellen slecht begrepen worden, met als gevolg dat die - in het beste geval - tot niets leiden en - in het slechtste geval - verdraaid worden ten opzichte van hun initiële doelstellingen en het omgekeerde effect dan verwacht sorteren.

Tijdens heel dit overleg hebben de deelnemers voortdurend gehamerd op het belang van het preventief karakter van de te nemen maatregelen. Een coherent plan tot bestrijding van dakloosheid zou voorrang moeten geven aan een algemeen beleid met betrekking tot huisvesting, werkgelegenheid, inkomen enzovoort om op die manier te voorkomen dat het aantal slachtoffers van uitsluiting op het vlak van huisvesting stijgt. Dat neemt echter niet weg dat er specifieke hulpmaatregelen (zoals noodopvang) voor de dakloze mensen moeten worden genomen, of dat de bestaande maatregelen moeten worden verbeterd. Vanuit die optiek ressorteert een verhoging van het aantal plaatsen in de centra voor nachtopvang, ook al gaat het daar om een absoluut noodzakelijke maatregel, niet onder een daadwerkelijk beleid tot bestrijding van dakloosheid. Er moet vroeger worden opgetreden, het preventiebeleid is cruciaal.

## 1. Toegang tot de grondrechten

We moeten denken en handelen in termen van rechten en van mechanismen die de toegang tot die rechten garanderen. Daklozen zijn volwaardige burgers.

### 1.1. De wetten toepassen

Er zijn talrijke voorbeelden van wettelijke bepalingen die een vooruitgang beogen in het respecteren van de fundamentele rechten voor eenieder, maar die in realiteit niet of maar gedeeltelijk geëerbiedigd worden.

**1.1.1. Een proactieve manier van werken ten aanzien van de potentieel begunstigten aanmoedigen** zodat zij hun rechten kunnen doen gelden (met name de juridische steunpunten voor daklozen en de actoren van de sector ondersteunen). In het bijzonder de automatische toekenning van de rechten bevorderen (zonder dat de begunstigten daar stappen voor moeten ondernemen).

**1.1.2. In de praktijken van de actoren die belast zijn met de toepassing van een wet de obstakels wegruimen die de daadwerkelijke toepassing van de rechten in de weg staan** en daartoe alle beschikbare middelen gebruiken: tussenkomst van de bevoegde overheid, een beroep doen op bemiddelingsdiensten, erkenning van een procedure voor collectieve actie...

**1.1.3. Een debat voeren over het 'inroepbaar recht'**, in het bijzonder over het inroepbaar recht op huisvesting, om de middelenverbintenis van de overheid om te zetten in een resultatenverbintenis.

**1.1.4. Artikel 31 van het herzien Sociaal Handvest goedkeuren**, met betrekking tot huisvesting en de situatie van daklozen. Van dergelijke goedkeuring zou een krachtig politiek signaal uitgaan dat de wil onderstreept om de toegang tot degelijke huisvesting aanzienlijk te verbeteren.

## **1.2. Voortdurend nagaan of de genomen maatregelen de allerarmsten daadwerkelijk bereiken en ten goede komen**

- 1.2.1. De positieve wetgevende maatregelen identificeren die de daklozen echter niet ten goede komen en die toestand verhelpen.
- 1.2.2. De perverse effecten van de wettelijke bepalingen identificeren en daaraan verhelpen.

## **1.3. Het behoud van de rechten garanderen die gekoppeld zijn aan de inschrijving in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister**

Wie geen onderdak of huisvesting heeft, heeft evenmin een domicilie, een voorwaarde waaraan heel wat rechten onderworpen zijn.

- 1.3.1. **De OCMW's en de gemeenten duidelijk inlichten over de verplichtingen van de overheid inzake schrapping uit het bevolkingsregister en over het belang ervan.** Een van de voorwaarden om te kunnen worden ingeschreven op een referentieadres is dat men geschrapt moet zijn van zijn vorig adres alvorens de aanvraag in te dienen. Die schrapping kost soms heel veel tijd.
- 1.3.2. **Het referentieadres bij een particulier aanmoedigen** door een campagne te voeren die duidelijk maakt dat iemand die een inschrijving toestaat op een referentieadres niet als samenwonende zal worden aanzien. Gezien de band tussen de mensen is de kans dat de contacten blijven bestaan groter dan met een OCMW.
- 1.3.3. **Voorzien in de mogelijkheid dat een dakloze zich inschrijft op een referentieadres van een vereniging** waarin hij vertrouwen stelt, wat de contacten zal vergemakkelijken.
- 1.3.4. **De wet met betrekking tot de domiciliëring van mensen die permanent in campings wonen doen toepassen:**
  - zowel de gemeenten als de mensen zelf er op een heel actieve manier over informeren dat het feit ergens gedomicilieerd te zijn niet gelijk staat aan een toestemming om daar voor altijd te blijven, omdat blijkt dat dit net een van de motieven voor weigering van domiciliëring is;
  - stipuleren dat in geval van weigering van domiciliëring de minister van Binnenlandse Zaken daar automatisch over geïnformeerd wordt, wat hem in staat stelt om ambtshalve op te treden.

## **2. Kennis**

Om een coherent beleid van preventie van dakloosheid en thuislozenzorg te kunnen ontwikkelen, moeten we beschikken over betrouwbare en kwalitatieve informatie, ook over de verborgen aspecten van het fenomeen.

### **2.1. 'Dakloosheid' definiëren**

De betrokken mensen vormen een uiterst heterogene groep, het is dus heel moeilijk die goed te kennen, die te tellen en bijgevolg een aangepast beleid te voeren.

### **2.2. Investeren in het verzamelen van kwantitatieve informatie**

### **2.2.1. Garanderen dat dakloze mensen vertegenwoordigd zijn in de statistieken**

Sommige categorieën van mensen, zoals daklozen, zijn ondervertegenwoordigd of zelfs afwezig in de steekproeven op basis waarvan de armoede-indicatoren worden berekend. Aan die onzichtbaarheid moet iets worden gedaan, zodat de strijd tegen armoede kan steunen op een objectieve basis en op een gedetailleerde analyse van het fenomeen.

### **2.2.2. De praktijken van gegevensinzameling harmoniseren**

Voor een beter begrip is het noodzakelijk dat de informatie die wordt ingezameld door de verschillende actoren van de sector (zowel publieke als private) en door de verschillende steden, provincies en Gewesten met elkaar in verband kan worden gebracht.

### **2.2.3. Seizoens-tellingen van daklozen organiseren**

Door de mensen die op straat, in stations, in kraakpanden, enzovoort slapen op regelmatige basis te tellen, kan de informatie die de hulpdiensten inzamelen aangevuld worden.

## **2.3. Investeren in het verzamelen van kwalitatieve informatie**

We moeten niet alleen de breukfactoren kunnen identificeren waardoor de mensen dakloos worden, maar ook de trajecten waardoor ze uit die dakloosheid kunnen raken. Daartoe is het noodzakelijk om de kwalitatieve gegevensverzameling op basis van de levensverhalen van de mensen te valoriseren en te ontwikkelen.

## **2.4. Bijdragen tot een positieve beeldvorming over de daklozen, in het respect van de menselijke waardigheid**

Vershillende actoren kunnen handelen in die zin: de media, de beleidsverantwoordelijken, de actoren van het terrein... De inzet is groot: het beeld in de samenleving heeft een grote invloed op de richting die de politieke besluitvorming uitgaat, maar ook op de gedragingen van de daklozen zelf.

## **2.5. De strijd tegen armoede en dakloosheid evalueren**

Alvorens een wetgeving aan te passen of een nieuwe in te voeren, moet de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie en duurzaamheid van het bestaande beleid in vraag worden gesteld. Dankzij die stap kunnen er in de toekomst betere beslissingen worden genomen, kunnen de middelen beter worden aangewend en kan de burgers rekenschap worden gegeven. Om relevant te zijn, moeten alle actoren bij die evaluatie betrokken worden, met inbegrip van zij voor wie het beleid bestemd is.

## **3. Inkomen, arbeid en sociale bescherming**

Het tewerkstellingsbeleid, gekoppeld aan een sterke sociale zekerheid, is een cruciale factor zowel bij de preventie van als bij een duurzame uitweg uit dakloosheid.

### **3.1. Herstellen van het recht op behoorlijke sociale uitkeringen**

#### **3.1.1. Verdere verhogen van de sociale bijstands- en van sociale zekerheidsuitkeringen.**

Ondanks de verhoging van deze uitkeringen tijdens de laatste jaren, blijft een verdere optrekking van deze bedragen een prioriteit vanwege tal van organisaties op het terrein. Dit dient hand in hand te gaan met een debat over het structureel, automatisch karakter van het huidige mechanisme van welvaarts koppeling van deze uitkeringen.

**3.1.2. Voeren van een debat over de huidige categorisering van de statuten in de sociale bescherming**, gezien deze het samenwonen met het oog op het behoud of de verbetering van de levensomstandigheden sterk ontmoedigt.

**3.1.3. Herzien van de contractualisering en sancties verbonden aan het leefloon en de werkloosheidsuitkering**, iets wat ingepast kan worden in een bredere aanpak ter bestrijding van het niet-beroep doen op hulp (de zogenaamde 'non-take up').

### **3.2. Verbeteren van de kwaliteit van jobs**

**3.2.1. Verhogen van de lage lonen**, omdat de huidige bedragen ontoereikend zijn voor de bestaanszekerheid van de werknemers.

**3.2.2. Stimuleren van het uitzicht op en het behoud van stabiele arbeidscontracten.** Jobstabiliteit is een cruciale factor om aan inkomensonzekerheid te ontsnappen.

**3.2.3. Herzien van het statuut van deeltijdse arbeid** zodat bij 'gedwongen' keuze voor dit soort arbeid de werknemer niet langer een verhoogd armoederisico loopt.

**3.2.4. Afbouwen van atypische werkroosters die onverenigbaar zijn met de uitoefening van het recht op een privé- en gezinsleven.**

**3.2.5. Verder wegwerken van financiële en immateriële hindernissen op weg naar werk** (bijvoorbeeld op het vlak van kinderopvang en mobiliteit).

**3.2.6. Verder werk maken van trajecten die structurele verbetering van levensomstandigheden beogen.** Voor daklozen houdt dit in dat men dient af te stappen van een lineair trajectbegeleidingsmodel.

### **3.3. Strijden tegen overmatige schuldenlast**

**3.3.1. Versterken van schuldbemiddelingsdiensten** zodat ze zowel op preventief als curatief vlak de inkomensonzekerheid beter kunnen bestrijden.

**3.3.2. Evalueren van de verbeterde bescherming van de schuldenaar, aangebracht in het kader van de collectieve schuldregeling.**

## **4. Gezondheid**

Het 'gezondheidskapitaal' van de mensen die in armoede leven takelt vroegtijdig af, een proces dat nog versneld wordt wanneer ze dakloos worden. Deze fragilisering is een factor die het risico op dakloosheid verhoogt. De gezondheid gaat er nog meer op achteruit tijdens de fase van de dakloosheid.

### **4.1. Investeren in een gezondheidsbeleid**

Een gezondheidsbeleid beperkt zich niet tot een zorgbeleid maar houdt rekening met de factoren die ten grondslag liggen aan de socio-economische en sociale gezondheidsongelijkheid.

## 4.2. De toegang tot zorg vergemakkelijken

**4.2.1. De proactieve en buurtaanpak bevorderen**, door te steunen op de bestaande goede praktijken zoals de wijkgezondheidscentra, de 'relais santé' ...

**4.2.2. In de basis- en voortgezette opleiding** van de gezondheidsberoepskrachten **een module integreren** over de leefomstandigheden van de daklozen.

**4.3. De continuïteit van de zorgen** en de opvolging van de voorgeschreven behandeling mogelijk maken.

**4.3.1. De alternatieven voor ambulante begeleiding uitwerken**, zoals de appartementen onder toezicht.

**4.3.2. Aangepaste overgangsstructuren uitwerken** tussen het ziekenhuis en de straat of, eventueel, aangepaste revalidatiecentra voor dakloze mensen.

## 5. Huisvesting

De woningmarkt en het huisvestingsbeleid vormen een essentiële, positieve of negatieve, hefboom, om dakloos te worden of te blijven.

### 5.1. De toegang tot huisvesting bevorderen

De beoogde doelstelling moet zijn te voorzien in een voldoende aanbod aan degelijke en financieel toegankelijke woningen. Het is in die context belangrijk rekening te houden met zowel de markt van de privéwoningen als van de sociale woningen.

#### 5.1.1. De private huurprijzen objectiveren

Vele actoren vragen om de huurprijzen objectief vast te leggen, waarbij er rekening wordt gehouden met de kenmerken van de woningen. De pilootprojecten 'paritaire huurcommissies', die hierover op vraag van de Intergouvernementele Conferentie Huisvesting van 5 juli 2005 interessant werk hebben verricht, moeten een verlengstuk krijgen.

#### 5.1.2. Voorzien in een systeem van huurtoelagen, gekoppeld aan een prijsomkadering en aan de bouw van nieuwe woningen

Een huurtoelage kan de toegang tot een degelijke woning vergemakkelijken voor gezinnen met een bescheiden inkomen. De uitwerking van de bestaande systemen in Vlaanderen moet worden voortgezet en uitgebreid. Om te vermijden dat dit niet uitmondt in een nieuwe stijging van de huurprijzen, moet deze stap gepaard gaan met een omkadering van de huurprijzen en met een concrete planning van een gevoelige verhoging van het aanbod aan sociale woningen.

#### 5.1.3. Een centraal huurwaarborgfonds invoeren

Heel wat kandidaten-huurders hebben moeite om de waarborg bijeen te krijgen, wat hun toegang tot de huisvestingsmarkt kan belemmeren. De recente wetswijzigingen hielden maar weinig verbeteringen in voor de kansarme groepen. Voor heel wat actoren blijft een centraal fonds het



beste middel om dit probleem te regelen. Het stelt de huurders in staat hun waarborg in schijven te betalen zonder dat ze daarom gestigmatiseerd worden, omdat dit fonds betrekking zou hebben op alle huurders.

#### **5.1.4. De bestaande wetgeving inzake leegstaande gebouwen toepassen**

De actoren vragen dat de bestaande wetgeving met betrekking tot leegstaande gebouwen daadwerkelijk ten uitvoer wordt gebracht. Er moet worden bekeken hoe de sociale verhuurkantoren bij dit proces kunnen worden betrokken.

#### **5.1.5. De ontwikkeling van de sociale verhuurkantoren voortzetten, en die ondersteunen**

De sociale verhuurkantoren (en in het Waals Gewest de 'Associations de promotion du logement') worden erkend als een interessant instrument op de huurmarkt. Bovendien schenken ze een bijzondere aandacht aan het sociaal aspect van hun opdracht. De ontwikkeling van deze organisaties moet dan ook worden voortgezet. Ze moeten gepromoot worden en er moeten maatregelen en instrumenten komen die hun werkingsmodel aantrekkelijker maakt voor eigenaars die hun woning willen verhuren.

#### **5.1.6. Het aantal sociale woningen gevoelig opdrijven**

Het aantal woningen dat de sociale huisvestingsmaatschappijen, de gemeenten en de OCMW's aanbieden is veel te beperkt, getuige daarvan de lange wachtlijsten om daar toegang toe te krijgen. De deelnemers herhalen hun pleidooi voor een ambitieus investeringsprogramma terzake.

#### **5.1.7. Alternatieve vormen van wonen erkennen**

De aangeboden vormen van opvang stemmen niet altijd overeen met het profiel en met de aspiraties van de mensen die er terechtkomen. Sommige vormen van huisvesting, zoals projecten van collectief wonen of permanent wonen in campings, ontspruiten uit de creativiteit van de betrokkenen en trachten een antwoord te geven op hun huisvestingsproblemen. Het huisvestingsbeleid moet zich openstellen voor dergelijke alternatieve vormen van wonen, en die integreren in een gediversifieerd beleid.

#### **5.1.8. Het statuut van 'alleenstaande' en 'samenwonende' herzien in het kader van collectieve woningen**

Mensen die een uitkering ontvangen en die opteren voor een collectieve woning worden vaak gestraft, omdat ze in het kader van de sociale zekerheid of de sociale bijstand overgaan van het statuut van 'alleenstaande' naar het statuut van 'samenwonende', terwijl deze vorm van wonen net een interessant perspectief voor de preventie van en de uitweg uit dakloosheid vormt.

#### **5.1.9. De aanpak via 'housing first' verder uitwerken**

Door de daklozen tegelijkertijd een duurzame huisvesting en een intensieve begeleiding te bieden, kan de 'eerst een eigen huis'-aanpak leiden tot de oplossing van hun problemen vanuit een 'thuis', en niet vanop straat of vanuit een opvangstructuur.

### **5.2. IJveren voor het behoud van de woning en strijden tegen uithuiszettingen**

Net als de toegang tot huisvesting, blijkt het behoud van een woning een hindernissenparcours te zijn.

#### **5.2.1. De sociale woningen aanpassen aan de heterogeniteit van de huishoudens**

### **5.2.2. Investeren in een kwalitatieve begeleiding**

Een kwalitatieve begeleiding kan iemand helpen zijn woning te behouden. Die begeleiding mag vooral niet gedwongen zijn.

### **5.2.3. Huurbetalingsproblemen in de sector van de sociale woningen snel behandelen**

De huurachterstanden moeten heel snel beheerd worden, er mag niet worden gewacht tot de toestand verergert. Het probleem moet vooral snel geformaliseerd worden zodat een bemiddelingsprocedure kan worden opgestart.

### **5.2.4. De strijd tegen ongezonde woningen en de kwaliteit van de sociale woningen koppelen aan een daadwerkelijke en systematische herhuisvesting**

De strijd tegen ongezonde woningen is heel belangrijk, maar die mag niet gevoerd worden ten koste van de mensen die een zo'n woning betrekken. De betrokken huishoudens moeten systematisch geherhuisvest worden.

Hetzelfde geldt in het geval van de renovatie van sociale woningen; die mag niet gebeuren ten koste van de leefomstandigheden van de sociale huurders. Ook hier moet een concrete en systematische herhuisvestingsmaatregel worden ingevoerd.

### **5.2.5. De onroerende voorheffing herzien, en daarbij rekening houden met de toestand van het goed**

De eigenaars worden niet belast op de reële huurinkomsten, maar op het kadastraal inkomen dat dateert van 1975 (geïndexeerd vanaf 1990), waarbij geen rekening wordt gehouden met de indeling van het gebouw. Er wordt gepleit voor een meer doeltreffende onroerende fiscaliteit die enerzijds de eigenaars een bepaalde rentabiliteit garandeert en anderzijds redelijke huurprijzen toelaat. De toestand van het goed (met inbegrip van de energieprestatie) moet daarin dan ook een rol spelen.

### **5.2.6. Strijden tegen 'wilde' uithuiszettingen door een schadevergoeding in te voeren ten laste van de eigenaar**

De slachtoffers van wilde uithuiszettingen weten vaak niet dat het om een illegale praktijk gaat. Een forfaitaire schadevergoeding in het geval van een illegale uithuiszetting zou de eigenaars kunnen ontmoedigen.

### **5.2.7. De slachtoffers en de politie bewust maken van het probleem van de 'wilde' uithuiszettingen**

De slachtoffers van wilde uithuiszettingen weten niet altijd dat het om een illegale praktijk gaat. Er moet een circulaire worden gestuurd naar de verschillende politiediensten, waarin hun aandacht wordt gevestigd op het vermoedelijk strafrechtelijk karakter van de uithuiszetting en waarin wordt beklemtoond dat het belangrijk is een proces-verbaal op te maken.

### **5.2.8. De in beslag genomen goederen respectvol in bewaring nemen**

Elke gemeente moet beschikken over een depot waar de in beslag genomen goederen respectvol in bewaring kunnen worden genomen. Bovendien moet er een gedetailleerde inventaris van de goederen worden opgesteld.

## **5.3. De herhuisvesting van daklozen in sociale woningen bevorderen**

### **5.3.1. Sociale woningen toegankelijker maken voor daklozen**

- Het valt voor dat de huurprijzen die gehanteerd worden door sommige sociale huisvestingsmaatschappijen te hoog zijn voor arme gezinnen.
- Bovendien bemoeilijken verschillende administratieve procedures de toegang tot sociale woningen: dit proces moet vereenvoudigd worden.

### **5.3.2. De installatiepremie voor daklozen optimaliseren**

De daklozen ontvangen de installatiepremie soms niet, of te laat, en dat om verschillende redenen. De toekenning ervan moet geoptimaliseerd worden.

## **6. Ontslag uit instellingen**

Het ontslag uit instellingen zijn momenten waarop het risico op dakloosheid verhoogt.

### **6.1. Het overleg verbeteren tussen de sectoren van het gevangeniswezen, de bijzondere jeugdzorg en de ziekenhuizen enerzijds en de sector van de daklozenzorg en de sociale diensten anderzijds**

Over het algemeen blijft de structurele samenwerking tussen de verschillende sectoren en diensten redelijk beperkt, en gebeurt die geval per geval. De gevolgen van deze situatie voor de toegang tot de rechten en het behoud ervan zijn vaak nefast, en kunnen zelf een voedingsbodem van 'dakloosheid' zijn. Samenwerking tussen de bevoegde overheden kan een sterke impuls geven aan het intersectoraal overleg op het terrein, of dat ondersteunen. Om dakloosheid te voorkomen, moet vooral de continuïteit van de hulp gegarandeerd worden, met name via specifieke overgangsmogelijkheden.

### **6.2. Tijdens het verblijf in een instelling de contacten met het gezin en met het sociaal netwerk vergemakkelijken**

Een van de redenen waarom de mensen die een instelling verlaten 'dakloos' dreigen te worden, is een gebrek aan contact met hun gezin en met een ruimer sociaal netwerk. Na hun ontslag uit de instelling, kunnen ze op niemand meer rekenen.

### **6.3. De jongeren voorbereiden op autonomie**

#### **6.3.1. De jongeren tijdens hun verblijf in een instelling voor bijzondere jeugdzorg voorbereiden op hun terugkeer in de maatschappij**

De manier waarop de jongeren worden voorbereid om terug naar huis te keren of zelfstandig te gaan wonen varieert van instelling tot instelling, en is niet altijd doeltreffend. Duidelijke richtlijnen in de opdrachtomschrijving kunnen dat probleem verhelpen; het is in deze context cruciaal dat er aandacht wordt geschonken aan de (her)opbouw en aan de instandhouding van de relatie met het gezin en met een duurzaam sociaal netwerk.

#### **6.3.2. De jongeren informeren over en bewust maken van een verlenging van het hulp-aanbod binnen en buiten het kader van de bijzondere jeugdzorg**

De jongeren kunnen een beroep doen op een verlenging van de hulp als ze dat, op eigen initiatief, aanvragen alvorens ze de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Correcte informatie over de bestaande hulpmogelijkheden is dan ook noodzakelijk.

### **6.3.3. Het voortgezet hulpaanbod binnen en buiten het kader van de bijzondere jeugdzorg uitbreiden, en dat op een kwalitatieve en flexibele manier**

Sommige jongeren staan weigerachtig tegenover een verlenging van de hulp binnen de bijzondere jeugdzorg. Tegelijkertijd zijn de meeste onthaalstructuren voor daklozen niet aangepast voor jongvolwassenen: voor hen is er nood aan aangepaste (overgangs)structuren die een kwaliteitsvolle begeleiding bieden. Dat impliceert dat de intensiteit en de duur van die begeleiding bepaald wordt op basis van hun behoeften en vragen.

## **6.4. Ervoor zorgen dat de gedetineerden hun invrijheidsstelling kunnen voorbereiden**

### **6.4.1. De tegemoetkoming van de FOD Justitie optrekken tot hetzelfde niveau als een dekking van de sociale zekerheid, of een tegemoetkoming van de sociale zekerheid invoeren bovenop die van de FOD Justitie.**

Tijdens hun hechtenis zijn de gedetineerden niet langer beschermd door de sociale zekerheid, hun bestaanszekerheid komt ten laste van de FOD Justitie. Die transfer doet vragen rijzen: de bescherming van de FOD Justitie bereikt niet hetzelfde niveau of komt niet op dezelfde manier tegemoet aan de behoefte aan sociale dekking in vergelijking met de opgeschorte tegemoetkoming van de sociale zekerheid.

### **6.4.2. De gedetineerde inschrijving garanderen in het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister, eventueel via een referentieadres.**

Over een adres beschikken is de sleutel die toegang geeft tot een bepaald aantal rechten. Zij die een gezin hebben kunnen gedomicilieerd blijven op het adres van hun gezin, maar hoe zit het met de anderen? Voor degenen die hun adres verliezen, bestaat de mogelijkheid om zich in te schrijven op het adres van de gevangenis, als de directeur daarmee akkoord gaat, maar de regels zijn niet duidelijk en er wordt daaromtrent geen krachtadig beleid gevoerd. De inschrijving in de gemeente waar de persoon verbleef alvorens hij van zijn vrijheid werd beroofd zou eveneens een oplossing kunnen vormen.

### **6.4.3. De gedetineerden een effectieve toegang garanderen tot de verschillende sociale diensten - zowel publieke als private - die ijveren voor de sociale herinschakeling: OCMW's, sociale huisvestingsmaatschappijen, SVK's...**

Vanuit de gevangenis hebben de gedetineerden meestal geen toegang tot de sociale voorzieningen die hen nochtans zouden kunnen helpen om hun invrijheidsstelling beter voor te bereiden.

## **7. Daklozenzorg**

De daklozen vormen een heterogene groep met heel verschillende behoeften. De sector van de daklozenzorg moet hen de hulp bieden die ze nodig hebben.

### **7.1. Een snelle toegang tot de hulp garanderen**

Hoe langer het traject is dat de mensen in de marginaliteit afleggen, hoe langer de begeleiding en de weg naar zelfstandigheid zal zijn. Het is dan ook van fundamenteel belang de daklozen een aangepaste hulp te bieden die snel toegankelijk is.

## **7.2. Een multidisciplinaire en longitudinale opvolging garanderen**

Waar die ook wordt opgestart, de hulp moet gegarandeerd kunnen worden tijdens heel het traject van de dakloze.

### **7.2.1. De voorzieningen voor de opvolging na de opvang en de begeleiding naar huisvesting ontwikkelen**

De voorzieningen voor de opvolging na de opvang en de begeleiding naar huisvesting zijn onontbeerlijk om deze longitudinale hulp te garanderen. Gezien hun doorslaggevend belang in het voorkomen van hervall moeten die dan ook correct gesubsidieerd worden.

## **7.3. Een kwalitatieve opvang garanderen**

### **7.3.1. Een supralokaal beheer van de plaatsen bevorderen**

De plaatselijke overheden moeten geresponsabiliseerd worden en moeten met elkaar in overleg treden, zodat de daklozen toegang hebben tot opvang in eigen streek en het fenomeen van de daklozen die verplicht zijn om van her naar der te zwerven bestreden wordt.

### **7.3.2. Iedereen die daarom vraagt moet waardig onthaald kunnen worden in een centrum voor nachtopvang**

Deze opvangstructuren hebben de laagste drempel en vermijden dat heel wat mensen op straat moeten slapen. Er moet evenwel gegarandeerd worden dat de opvang gebeurt in menswaardige omstandigheden.

### **7.3.3. Overleg organiseren tussen de ministers die bevoegd zijn voor de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (wet van 12 januari 2007), voor de opvang van daklozen en de voogdijminister van de Dienst Vreemdelingenzaken**

Sinds een tiental jaar zien de actoren van de noodopvang zich geconfronteerd met een stijgend aantal mensen zonder papieren. De aanwezigheid van die mensen leidt tot frustraties en spanningen. Het is uitermate belangrijk dat dit overleg tussen de bevoegde ministers georganiseerd wordt zodat, in het volste respect van de grondrechten van de betrokken mensen, pistes kunnen worden uitgewerkt die uit deze crisis leiden.

### **7.3.4. De overgang van de eerste naar de tweede lijn vergemakkelijken en de toegang tot de opvangtehuizen verbeteren**

De voorwaarden die de opvangtehuizen opleggen vormen voor een deel van de daklozen een onoverkomelijk obstakel: prijs, verbod op huisdieren, heel strikt intern reglement, weigering van bepaald publiek, gebrek aan plaatsen voor bepaald publiek...

### **7.3.5. Een reglementair kader creëren voor de niet-erkende structuren**

Die opvangstructuren vormen voor heel wat mensen de enige oplossing omdat de toegankelijkheidsdrempel veel soepeler is dan in de erkende opvangtehuizen. Momenteel werken die echter zonder dat daar ook maar enige vorm van controle op wordt uitgeoefend. Er wordt dus gevraagd een minimaal wettelijk kader te creëren om zo een minimale controle te garanderen.

### **7.3.6. De werkomstandigheden verbeteren van de beroepskrachten van de sector van de daklozenzorg**

De maatschappelijk assistenten werken in moeilijke omstandigheden. De maatregelen om die

omstandigheden te verbeteren moeten versterkt worden, met name met betrekking tot loon, basisopleiding, voortgezette opleiding, toezicht...

#### **7.4. Middelen voorzien om de levensnoden van daklozen te verzekeren**

##### **7.4.1. Gratis voorzien in een waterbevoorradingpunt en in openbaar sanitair**

Er moet voorzien worden in voldoende bevoorradingpunten voor drinkwater, al naargelang van het aantal inwoners en de uitgestrektheid van het grondgebied. Bovendien moet er correcte informatie verspreid worden over de plaats van die bevoorradingpunten. Er moet duidelijk worden aangegeven dat het water van die 'waterpunten' drinkbaar is, en de waterpunten moeten op regelmatige basis onderhouden worden.

### **8. De coherentie van het beleid verbeteren**

Zoals uit het overleg is gebleken, omvat de strijd tegen dakloosheid vele diverse domeinen, van huisvesting over werkgelegenheid tot gezondheid of participatie. Elk van die sectoren kent zijn eigen actielogica, erkenningsvoorwaarden enzovoort. Nochtans staan die verschillende domeinen niet los van elkaar; ze zijn met elkaar verweven, ze versterken of verzwakken elkaar naargelang de omstandigheden waarmee de betrokken persoon in zijn leven geconfronteerd wordt. Ook de beroepskrachten op het terrein worden geconfronteerd met de band die bestaat tussen die verschillende beleidsdomeinen: al te vaak hebben ze het gevoel dat ze vooral werken om op lokaal niveau de lacunes van het structureel beleid weg te masseren, om de armoede te verlichten die elders gecreëerd wordt. Het is dan ook cruciaal om die verschillende sectorale beleidsdomeinen te benaderen vanuit hun onderlinge interactie en regelmatig overleg te voeren op alle beleidsniveaus, maar ook op het terrein.

Tekst gedeeltelijk vertaald uit het Frans.

# Lijst van deelnemers aan het overleg

Archipel De schutting  
ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde  
Bij ons / Chez Nous  
Bonnevie  
Buurtwerk 't Lampeke  
CAW Metropool Territoriaal Straathoekwerk  
Centre de médiation des gens du voyage  
Comme chez nous  
Daklozen Aktie Komitee  
De Kier vzw  
Diogenes  
Droit sans toit  
Equipes populaires  
Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers  
Féwasc  
Front commun des SDF  
Infirmiers de rue asbl  
Jongerenwelzijn  
La maraude de St Josse  
La Strada  
Leren Ondernemen  
L'Ilot  
Lutte Solidarité Travail  
Maison d'accueil La Moisson  
Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du  
Social de Bruxelles-Capitale  
Pax Christi Wallonie  
Relais social de Charleroi  
Relais social de Liège  
Relais social de Mons  
Relais social urbain de La Louvière  
Relais social urbain de Verviers  
Relais social urbain namurois  
Relogeas  
Réseau wallon de lutte contre la pauvreté  
Service Public de Wallonie - DGO Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé, Département de l'Action  
sociale - Direction de l'Action sociale  
SMES netwerk / Réseau SMES  
Solidarités Nouvelles  
Soma Maasmechelen  
Spullenhulp / Les Petits Riens  
Stad Gent - Cel lokaal sociaal beleid  
Steunpunt Algemeen Welzijnswerk  
Straathoekwerk C.A.D. Hasselt Limburg  
Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – Afdeling OCMW  
/ Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Section CPAS

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen  
Vlaams Overleg Bewonersbelangen  
Wasda-Genk - RIMO

Noot:

De personen die in naam van het Observatorium voor gezondheid en welzijn van Brussel- Hoofdstad deel uitmaakten van het overleg, brachten eveneens verslag uit van de gedachtewisseling die lopende is met Brusselse actoren op het terrein. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie heeft het Observatorium namelijk gevraagd in te zoomen op deze problematiek in het kader van hun armoederapport 2010

(zie <http://www.observatbru.be/documents/projets/projets-en-cours-pauvrete.xml?lang=nl> voor meer informatie).

### **Bilaterale gesprekken:**

Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri  
Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding - Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme  
Direction générale de l'aide à la jeunesse - Service de l'inspection pédagogique  
Feantsa  
Relais social de Liège  
Service d'aide aux justiciables de l'arrondissement de Bruxelles II  
Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie  
Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten  
Vlaamse Administratie Welzijn





# BIJLAGE 1

Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het Verslag

# Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het verslag

Wij danken oprecht alle personen die op één of andere wijze een bijdrage hebben geleverd aan het opstellen van dit tweede deel van het Verslag 2008-2009.

Ahmed AHKIM (Centre de médiation des gens du voyage), Sébastien ALEXANDRE (SMES netwerk / Réseau SMES), Isabelle BARTHOLOME (en charge des Relais sociaux au sein de la Direction de l'Action sociale, Service public de Wallonie), Carine BASTINE (Soma Maasmechelen), Louis BERGER (Lutte Solidarité Travail), Julie BERNUS (Relais social de Mons), Arnaud BIHIN (Solidarités Nouvelles), William BODSON (Relais social urbain de Verviers), Luc BOLSSSENS (La maraude de St Josse), Edouard BOTERBERG (Bij ons / Chez Nous), Sandrine BUTAYE (Infirmiers de rue), Patrick CLAUS (Bij ons / Chez Nous), Laetitia CLOOSTERMANS (Infirmiers de rue asbl), Chantal CORNET (Lutte Solidarité Travail), Sophie CRAPEZ (Comme chez nous), Philippe DE CRAENE (Daklozen Aktie Komitee), Grégory DE MUYLDER (Lutte Solidarité Travail), Régis DE MUYLDER (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde), Geert DE PAUW (Bonnevie), Nathalie DEBAST (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Dominique DEBELLE (Relais social urbain de La Louvière), Marie DEBONGNIE (Droit sans toit), Christine DEKONINCK (Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - afdeling OCMW / Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale - section CPAS), Isabel DEL VALLE LOPEZ (Service Public de Wallonie - DGO Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé, Déperatement de l'Action sociale - Direction de l'Action sociale), Laurent DEMOULIN (Diogenes), Valérie DENIS (Relais social urbain de Verviers), Anne DEPREZ (Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique), Thomas DEVOS (Bij ons / Chez Nous), Amandine DEWEZ (Lutte Solidarité Travail), Koen DEWULF (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding / Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Michele DI NANNO (Equipes populaires), Damien DUPUIS (Droit sans toit), Christophe ERNOTTE (Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie), Marie FALLON (Droit sans toit), Jenny FAVIER (Relais social urbain namurois), Joseph GEVAS (Front commun des SDF), Jo GEYSEN (Archipel De schutting), Willem GOBEYN (Stad Gent - Cel lokaal sociaal beleid), Nele HAEDENS (Jongerenwelzijn), Kathleen HAEVE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers), Guido HAEZEBROUCK (De Kier vzw), Joffroy HARDY (Relais social de Liège), Eleonore HEMELSOET (Service d'aide aux justiciables de l'arrondissement de Bruxelles II), Camille HENIN (Solidarités Nouvelles), Yvon HENRY (Relais social de Liège), Joelle Houben (Relais social de Liège), Sophie HUSTINX (Pax Christi Wallonie), Suzanne HUYGENS (Relais social de Charleroi), Geert INSLEGERS (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Tiago Arêas JADOUL (Spullenhulp / Les Petits Riens), Jean-Luc JOIRET (L'Ilot), Geneviève LACROIX (Relais social de Charleroi), Anne LECLERCQ (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), Luc LEFEBVRE (Lutte Solidarité Travail), Julie LEJEUNE (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding / Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Marjorie LELUBRE (Relais social de Charleroi), Ottorino LEMBO (Front commun des SDF), Danny LESCRAUWAET (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Jean-Louis LINCHAMPS (La Strada), Silvie LOENDERS (Straathoekwerk C.A.D. Hasselt Limburg), Jacky LOUIS (Lutte Solidarité Travail), Laure MALCHAIR (Pax Christi Wallonie), Emilie MEESEN (Infirmiers de rue asbl), Virginie OLIVIER (Relais social urbain namurois), Marc OTJACQUES (Lutte Solidarité Travail), Christian PASQUALE (Solidarités Nouvelles), Jean PEETERS (Front commun des SDF), Annette PERDAENS (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel- Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), David PRAILE (Solidarités Nouvelles), Arne PROESMANS (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Alain PYCK (Front commun des

SDF), Magda REMANS (Wasda-Genk - RIMO), Anne-Catherine RIZZO (Relogees), Kris ROELS (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde), Truus ROESEMS (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel- Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), Pierre RYCKMANS (Infirmiers de rue), Patrick SAROLEA (Lutte Solidarité Travail), Marius SNAUWAERT (Leren Ondernemen), Freek SPINNEWIJN (Feantsa), Mélanie STAGNITTO (Relais social urbain de La Louvière), Gerlinde TAETS (Vlaamse Administratie Welzijn), Bernard TAYMANS (Féwasc), Denis UVIER (Solidarités Nouvelles), André UYTRELST (Front commun des SDF), Sabine VAN CAUWENBERGE (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Théo VANHEES (Direction générale de l'aide à la jeunesse - Service de l'inspection pédagogique), Christine VANHESEN (Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri), Weslie VANLAERE (Relais social urbain de La Louvière), Dominique VERMEIRE (Daklozen Aktie Komitee), Dominique VITRY (Relais social urbain de La Louvière), Alfred WILLEMS (Leren Ondernemen), Frouke WOUTERS (Buurtwerk 't Lampeke), Rachid ZAIMI (CAW Metropool Territoriaal Straathoekwerk), Eduard ZNIDARSIC (Soma Maasmechelen), Said ZOUHAIR (Maison d'accueil La Moisson)

*Ondanks de zorg waarmee deze lijst is opgemaakt, zou het kunnen dat bepaalde personen of organisaties niet of onjuist zijn opgenomen in deze bijlage. Wij willen ons hier bij voorbaat voor verontschuldigen.*

*Ook danken wij de leden van de Begeleidingscommissie.*



# BIJLAGE 2

## Samenwerkingsakkoord betreffende de bestemming van het armoedebeleid

# Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendinging van het armoedebeleid

Het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid werd ondertekend te Brussel op 5 mei 1998, en goedgekeurd door:

- de Vlaamse Gemeenschap, decreet van 17 november 1998, B.S. van 16 december 1998
- de federale Staat, wet van 27 januari 1999, B.S. van 10 juli 1999
- de Franse Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
- de Duitstalige Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
- het Waals Gewest, decreet van 1 april 1999, B.S. van 10 juli 1999
- het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ordonnantie van 20 mei 1999, B.S. van 10 juli 1999

## TEKST VAN HET AKKOORD

Gelet op art. 77 van de Grondwet;

Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid op artikel 92bis, § 1, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993;

Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, inzonderheid op artikelen 42 en 63;

Gelet op de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, inzonderheid op artikel 55bis, ingevoegd bij de wet van 18 juli 1990 en gewijzigd bij de wet van 5 mei 1993;

Gelet op de beslissing van het Overlegcomité Federale Regering - Gemeenschaps- en Gewestregeringen van 3 december 1997;

Overwegende dat bestaansonzekerheid, armoede en sociale, economische en culturele uitsluiting, zelfs voor één enkele persoon, op een ernstige manier afbreuk doen aan de waardigheid en aan de gelijke en vervreembare rechten voor alle personen;

Overwegende dat het herstellen van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en de uitoefening van de rechten van de mens, zoals bepaald in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 en in de twee Internationale Verdragen inzake economische, sociale en culturele rechten en inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, een gemeenschappelijk doel is voor iedere overheid van het land;

Overwegende dat daartoe voortdurende en gecoördineerde inspanningen nodig zijn van elke overheid apart en van allen samen, voor het uitstippelen, het uitvoeren en het evalueren van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving;

Overwegende dat de sociale zekerheid prioritair is voor het behoud van de sociale samenhang en voor het voorkomen van bestaansonzekerheid, armoede en sociale ongelijkheid en voor de menselijke emancipatie;

Overwegende dat het nodig is de bestendinging van dit integratiebeleid te waarborgen, namelijk door het aanpassen en het ontwikkelen van de openbare dienstverlening;

Overwegende dat de betrokkenheid van alle personen bij dit integratiebeleid, reeds bij het uitstippelen ervan, door de overheid moet gewaarborgd worden;

- de Federale Staat, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, de Minister van Sociale Zaken, de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, belast met het beleid van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen en de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie;
- de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door hun Regering, in de persoon van de Minister-President en de Ministers bevoegd voor de coördinatie van het armoedebeleid en voor de bijstand aan personen;
- de Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-President;
- de Duitstalige Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-President en de Minister van Jeugd, Vorming, Media en Sociale Zaken;
- het Waals Gewest, vertegenwoordigd door de Minister-President en de Minister van Sociale Actie;
- het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door de Minister-President;
- de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, vertegenwoordigd door de leden van het Verenigd College bevoegd voor Bijstand aan Personen;

Kwamen het volgende overeen :

## ARTIKEL 1

Zonder afbreuk te doen aan hun eigen bevoegdheden verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe hun beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving voort te zetten en te coördineren op basis van de hierna volgende principes:

- het realiseren van de sociale rechten, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet;
- een gelijke toegang voor iedereen tot al deze rechten, wat ook maatregelen van positieve actie kan inhouden;
- het invoeren en versterken van de modaliteiten voor de deelneming van alle betrokken overheden en personen, inzonderheid van personen die in armoede leven, aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dit beleid;
- een beleid van maatschappelijke integratie is een inclusief, globaal en gecoördineerd beleid, dit wil zeggen dat het moet gevoerd worden op alle bevoegdheidsgebieden en dat een voortdurende evaluatie van alle ondernomen en overwogen initiatieven en acties daartoe vereist is.

## ART. 2

Daarom verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe bij te dragen elkeen binnen hun bevoegdheden aan een "Verslag over Bestaansonzekerheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en Ongelijke Toegang tot de Rechten", verder "het Verslag" genoemd. Dit wordt tweejaarlijks tegen de maand november opgemaakt door het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting", voorzien in artikel 5 van dit akkoord, op basis van de bijdrage van de partijen. Het verslag wordt in de drie landstalen opgemaakt.

Het bevat minstens:

- een evaluatie van de evolutie van onzekere levensomstandigheden, van armoede en van sociale uitsluiting op basis van indicatoren zoals zij overeenkomstig artikel 3 worden vastgelegd;
- een evaluatie van de daadwerkelijke uitoefening van sociale, economische, culturele, politieke en burgerrechten alsook van de ongelijkheid die blijft bestaan wat betreft de toegang tot de rechten;
- een inventaris en een evaluatie van het beleid en van de acties die sinds het vorig verslag werden gevoerd;
- concrete aanbevelingen en voorstellen om de toestand van de betrokken personen op alle in dit artikel bedoelde gebieden zowel op lange als op korte termijn te verbeteren.



### ART. 3

Na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar de armen het woord nemen, zullen de ondertekenende partijen onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden om de evolutie op alle in artikel 2 bedoelde gebieden te analyseren, opdat de bevoegde overheden op de meest passende manier kunnen ingrijpen. Een eerste reeks indicatoren zal worden vastgelegd voor 15 november 1998.

Zonder afbreuk te doen aan de wetten en reglementen betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de individuen, verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe alle gegevens waarover een voorafgaand akkoord wordt bereikt kosteloos ter beschikking te stellen van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" of de toegang tot deze gegevens te vergemakkelijken, indien ze behoren tot externe diensten. De ondertekenende partijen hebben ook toegang tot deze gegevens.

### ART. 4

§ 1. Het Verslag wordt via de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie vermeld in artikel 9 overhandigd aan de federale Regering en aan de Regeringen van de Gemeenschappen en van de Gewesten, die zich ertoe verbinden het aan hun Raden, Parlementen of Vergaderingen te bezorgen.

§ 2. De Federale Regering bezorgt het Verslag binnen de maand na ontvangst aan de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven die op hun beurt binnen de maand advies uitbrengen, namelijk over de gebieden die tot hun taken behoren. De Gemeenschappen en Gewesten vragen eveneens advies aan hun adviesorganen die op dit vlak bevoegd zijn volgens dezelfde procedure.

§ 3. Alle ondertekenende partijen verbinden er zich toe een debat te houden over de inhoud van het verslag en van de adviezen, inzonderheid over de aanbevelingen en voorstellen van het verslag.

### ART. 5

§ 1. Om het voorgaande te kunnen realiseren wordt een "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" opgericht, belast met de volgende opdrachten:

- informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten inventariseren, systematiseren en analyseren op basis van de indicatoren, zoals bepaald in artikel 3;
- concrete aanbevelingen en voorstellen doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren;
- minstens om de twee jaar een Verslag zoals bedoeld in artikel 2 opmaken;
- op verzoek van één van de ondertekenende partijen, van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of op eigen initiatief adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort;
- structureel overleg organiseren met de armsten.

§ 2. Om de doelstellingen van § 1 waar te maken betreft het Steunpunt de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier bij zijn werkzaamheden, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het tot standkomen van het "Algemeen Verslag over de Armoede".

Het Steunpunt kan ook een beroep doen op alle personen en op openbare of privé organisaties die op dit vlak deskundig zijn.

## ART. 6

§ 1. Het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” wordt opgericht als drietalige instelling op federaal niveau, bij het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding. Het wordt gesubsidieerd door alle betrokken partijen. Voor 1998 wordt een budget ter beschikking gesteld van 20 miljoen frank:

- 15.000.000 BF door de federale Staat;
- 2.800.000 BF door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest;
- 1.700.000 BF door het Waals Gewest (in overleg met de Franse en de Duitstalige Gemeenschap);
- 500.000 BF door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie).

De bedragen worden jaarlijks geïndexeerd. Het budget kan mits akkoord van alle betrokken partijen worden aangepast na evaluatie door middel van een aanhangsel bij dit samenwerkingsakkoord.

De bedragen worden gestort voor maart van het jaar waarop ze betrekking hebben.

§ 2. Er moet een permanente en structurele samenwerking zijn tussen het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en de bevoegde administraties van de Gemeenschappen en Gewesten. Daartoe worden aan het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” wetenschappelijke medewerkers onder één of andere vorm ter beschikking gesteld door de drie Gewesten, namelijk 1,5 full-time equivalent door het Vlaams Gewest, 1 full-time equivalent door het Waals Gewest en 1/2 full-time equivalent door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Indien het om ambtenaren gaat blijven deze deel uitmaken van het personeel van het Gewest.

§ 3. De Gemeenschappen en de Gewesten zorgen, in volle respect voor elkanders bevoegdheden en budgetten, voor de erkenning en aanmoediging van organisaties waar armen het woord nemen.

## Art. 7

§ 1. Een Beheerscomité wordt bij het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” opgericht, met de volgende opdrachten:

- ervoor zorgen dat dit samenwerkingsakkoord correct wordt uitgevoerd;
- op voorstel van de Begeleidingscommissie, voorzien in artikel 8, beroep doen op wetenschappelijke instellingen of gespecialiseerde studiediensten die, gelet op hun ervaring en het materieel waarover zij beschikken, het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” kunnen bijstaan in het vervullen van zijn taken. In dit geval moet een overeenkomst worden gesloten met het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding;
- het opmaken voor het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” van een ontwerp van budget waarvan het beheer strikt gescheiden is van de organieke dotatie voor het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding;
- het bepalen van het personeelsbehoefteplan en inzonderheid het functieprofiel van de coördinator.

§ 2. De Voorzitter en de Ondervoorzitter van het Beheerscomité en de coördinator van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting wonen de vergaderingen van de Raad van Beheer van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding bij met raadgevende stem, wanneer punten die betrekking hebben op het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” op de agenda staan.

§ 3. Naast de vertegenwoordiger van de Eerste Minister die het Beheerscomité voorzigt, telt dit comité 12 leden onder wie:

- 4 leden voorgedragen door de federale Staat;

- 3 leden voorgedragen door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest;
- 2 leden voorgedragen door het Waals Gewest in overleg met de Franse Gemeenschap;
- 2 leden voorgedragen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, onder wie één Nederlandstalige en één Franstalige;
- 1 lid voorgedragen door de Duitstalige Gemeenschap.

Deze leden worden aangesteld op grond van hun deskundigheid en ervaring op de in dit samenwerkingsakkoord bedoelde gebieden. Ze worden door de respectieve Regeringen aangesteld en bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit benoemd voor een hernieuwbaar mandaat van 6 jaar.

§ 4. Daarnaast zijn de Directeur en de Adjunct-directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding alsook de coördinator van het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” leden van het Beheerscomité met raadgevende stem.

## **ART. 8**

Er wordt een Begeleidingscommissie opgericht onder voorzitterschap van de minister of staatssecretaris die Maatschappelijke Integratie onder zijn bevoegdheid heeft, die de werkzaamheden van het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” begeleidt. De Begeleidingscommissie bewaakt ook de methodologie en criteria zoals bepaald in artikel 3, evenals de vooruitgang van het Verslag. De Begeleidingscommissie bestaat uit de leden van het Beheerscomité, voorzien in artikel 7, minstens aangevuld met:

- 4 vertegenwoordigers van de sociale partners, voorgedragen door de Nationale Arbeidsraad;
- 2 vertegenwoordigers van de ziekteverzekeringsinstellingen, voorgedragen door het Nationaal Intermutualistisch College;
- 5 vertegenwoordigers voorgedragen door de organisaties waar de armen het woord nemen, waaronder een vertegenwoordiger van de daklozen;
- 3 vertegenwoordigers voorgedragen door de afdeling Maatschappelijk Welzijn van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

Deze vertegenwoordigers worden voorgedragen op grond van hun deskundigheid en ervaring op de in dit samenwerkingsakkoord bedoelde gebieden. Het Beheerscomité verleent hen een mandaat van 6 jaar.

## **ART. 9**

Om overleg tussen de verschillende Regeringen te waarborgen, komt de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie minstens tweemaal per jaar bijeen.

Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de overheden waaruit zij is samengesteld, heeft zij tot taak te zorgen voor een globale, geïntegreerde en gecoördineerde benadering van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving.

Zij wordt door de Eerste Minister voorgezeten en voorbereid in samenwerking met de minister of staatssecretaris die de Maatschappelijke Integratie onder zijn bevoegdheid heeft. Zij staan ook in voor de opvolging ervan. Daartoe doen zij een beroep op de deskundige hulp van de Cel Armoede binnen het Bestuur Maatschappelijke Integratie en van het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting”.

## **ART. 10**

In het kader van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie zullen de ondertekenende partijen de werking van het “Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting” en van dit samenwerkingsakkoord jaarlijks evalueren.

## ART. 11

Het huidig samenwerkingsakkoord streeft er toe de opdracht van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding haar taak te bevestigen zoals omschreven in artikel 2 van de wet van 15 februari 1993 over de oprichting van een Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, in het bijzonder voor de bevoegdheid aangaande de strijd tegen elke vorm van uitsluiting. Dat is dan ook de reden waarom, bij het hernieuwen van de Raad van beheer van het Centrum, de federale regering het Parlement zal uitnodigen rekening te houden met deze bevestiging op basis van de evaluatie voorzien door artikel 10.

Gedaan te Brussel, op 5 mei 1998, in 7 exemplaren.

- voor de Federale Staat: J.-L. DEHAENE, Eerste Minister; M. COLLA, Minister van Volksgezondheid; M. DE GALAN, Minister van Sociale Zaken; M. SMET, Minister van Tewerkstelling en Arbeid; J. PEETERS, Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie;
- voor het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap: L. VAN DEN BRANDE, Minister-President; L. PEETERS, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting; L. MARTENS, Minister van Cultuur, Gezin en Welzijn;
- voor de Franse Gemeenschap: L. ONKELINX, Minister-President;
- voor de Duitstalige Gemeenschap: J. MARAITE, Minister-President; K.-H. LAMBERTZ, Minister van Jeugd, Vorming, Media en Sociale Zaken;
- voor het Waals Gewest: R. COLLIGNON, Minister-President; W. TAMINIAUX, Minister van Sociale Actie;
- voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: CH. PICQUE, Minister-President;
- voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: R. GRIJP, D. GOSUIN, Leden van het Verenigd College bevoegd voor Bijstand aan Personen.

# Colofon

## Verlag armoedebestrijding 2008-2009 – Deel 2

### Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede

Brussel, maart 2010

---

Hoofdredacteur: Françoise De Boe

Algemene coördinatie: Marilène De Mol en Henk Termote

Hebben aan deze publicatie meegewerkt: Ghislaine Adriaensens, Alexis Andries, Najoua Batis, Virginie Bosquet, Emmanuelle Devillé, Sophie Galand, Veerle Stroobants, Henk Van Hootegem, Freya Versluys.

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte, Koningsstraat 138, 1000 Brussel

#### Hoe deze publicatie bestellen?

Deze publicatie bestaat in het Nederlands, in het Frans en in het Duits.

De kostprijs bedraagt €8,86 (+ €3,10 verzendkosten, behoudens verhoging posttarief).

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop Kancelarij Eerste Minister:

- door overschrijving op rekeningnummer 679-2003650-18
- per e-mail: [shop@belgium.fgov.be](mailto:shop@belgium.fgov.be)

Vermeld duidelijk: "Verlag armoedebestrijding 2008-2009 – Deel 2", de gewenste taal en het aantal exemplaren.

U kan deze publicatie ook afhaken in de Infoshop Kancelarij Eerste Minister.

De Infoshop is van maandag tot vrijdag open van 9u tot 11u30 en van 12u tot 16 uur.

Infoshop Kancelarij Eerste Minister

Regentlaan, 54

1000 Brussel

Tel: 02/514 08 00

---

Deze publicatie kan u ook terugvinden op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting:  
[www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)

---

