



Dak- en thuisloosheid in Vlaanderen: pistes voor een meer woongericht beleid.

Advies 2016/04 - 24 maart 2016



Vlaanderen
is wonen

VLAAMSE
WOONRAAD

Colofon

Vlaamse Woonraad

De Vlaamse Woonraad is de strategische adviesraad voor het beleidsveld wonen. De Vlaamse Woonraad brengt advies uit over de hoofdlijnen van het Vlaamse woonbeleid en draagt bij tot de visievorming erover. De Vlaamse Woonraad formuleert zijn adviezen en standpunten vanuit de dialoog met het maatschappelijk middenveld, onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van lokale besturen. Het bijeenbrengen van deze invalshoeken resulteert in overlegde en onderbouwde adviezen en standpunten. Vanuit deze unieke positie levert de Vlaamse Woonraad een constructieve bijdrage aan het woonbeleid in Vlaanderen.

Adres: Koning Albert II-laan 19, bus 23, 1210 Brussel

E-mail: vlaamse.woonraad@rwo.vlaanderen.be

Website: www.vlaamsewoonraad.be

Tel.: 02 553 10 39

Verantwoordelijke uitgever

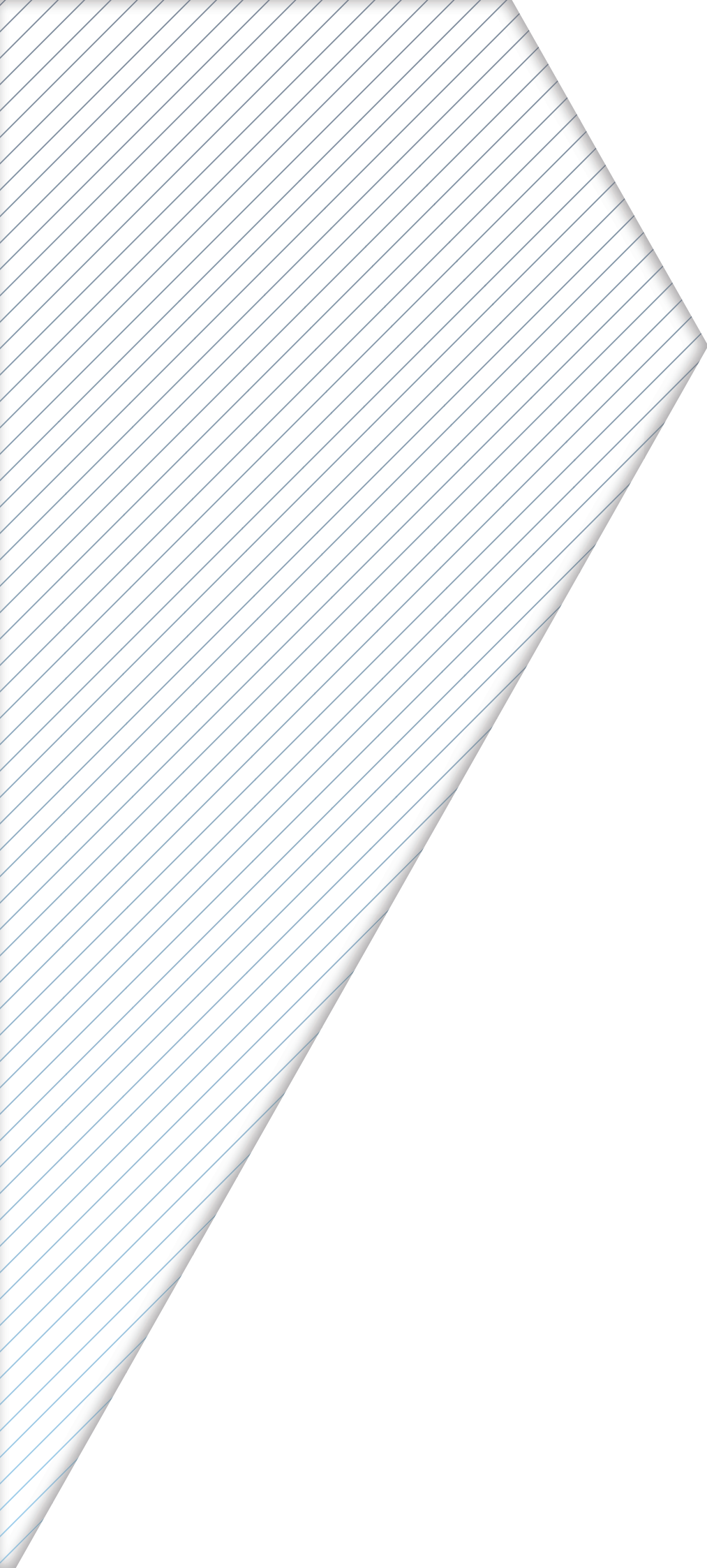
Pol Van Damme, Koning Albert II-laan 19, bus 23, 1210 Brussel

Foto cover: © Atelier Caricole

Atelier Caricole, een groep mensen die in slechte omstandigheden wonen of dakloos zijn, creëerde een dakloze reus. Deze 'Giant Homeless Man' geeft uitdrukking aan hun ongenoegen: dakloosheid is een reuzengroot probleem en is nog maar het topje van de ijsberg.

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Beleidsrelevantie	6
3.	Dak- en thuisloosheid in Vlaanderen	8
3.1.	Definitie	8
3.2.	Aantal	8
3.3.	Profiel	11
3.4.	Oorzaken	12
4.	Hulpverlening aan dak- en thuislozen	18
4.1.	Samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid	18
4.2.	Vlaamse welzijnsmaatregelen	19
4.3.	Het Vlaamse woonbeleid	20
4.4.	Hulpverlening door het OCMW	27
4.5.	Diverse (experimentele) projecten	30
5.	Beschouwingen bij het Vlaamse beleid inzake dak- en thuisloosheid	35
5.1.	Inleiding	35
5.2.	Maatschappelijke context en vermaatschappelijking	35
5.3.	Juridisch kader	36
5.4.	Naar een strategie voor dak- en thuisloosheid	38
5.5.	Inzet en optimalisering wooninstrumentarium	48
6.	Besluit	57
7.	Geraadpleegde literatuur	61
8.	Bijlagen	65



1.

Inleiding

1.

Inleiding

*Dakloosheid is één van de ergste vormen van sociale uitsluiting en behoeftigheid, met verwoestende gevolgen voor de personen zelf en voor de samenleving als geheel. **Dakloosheid vormt een schending van de menselijke waardigheid en van de mensenrechten.** Huisvesting is een basisbehoefte van ieder mens en een voorwaarde voor behoorlijke levensomstandigheden en sociale insluiting.*

Resolutie van het Europees Parlement over een EU-strategie tegen dakloosheid (2013)

Een groot aantal armen (...) zoekt noodgedwongen zijn toevlucht in wat in de vaktaal het "grijs-zwart circuit" wordt genoemd. Hier worden verschillende woonvormen aangetroffen: van studio's, al dan niet gemeubelde kamers en wonen in een caravan, tot het verblijven in een ont-haalcentrum voor thuislozen.

Heel vaak gaat het dus om een marginale huisvesting, waar nagenoeg elke rechtspositie is aangetast. Want deze woonvormen zijn in vrijwel alle gevallen weinig menswaardig (en bovendien onwettig ten opzichte van het woonrecht) en brengen een vorm van sociaal isolement mee. In de meest extreme vorm, overheen de grens van de uitsluiting, zijn mensen gedwongen op straat te slapen, in stations, winkelcentra, portieken, metrogangen, op bouwerven, in garages...

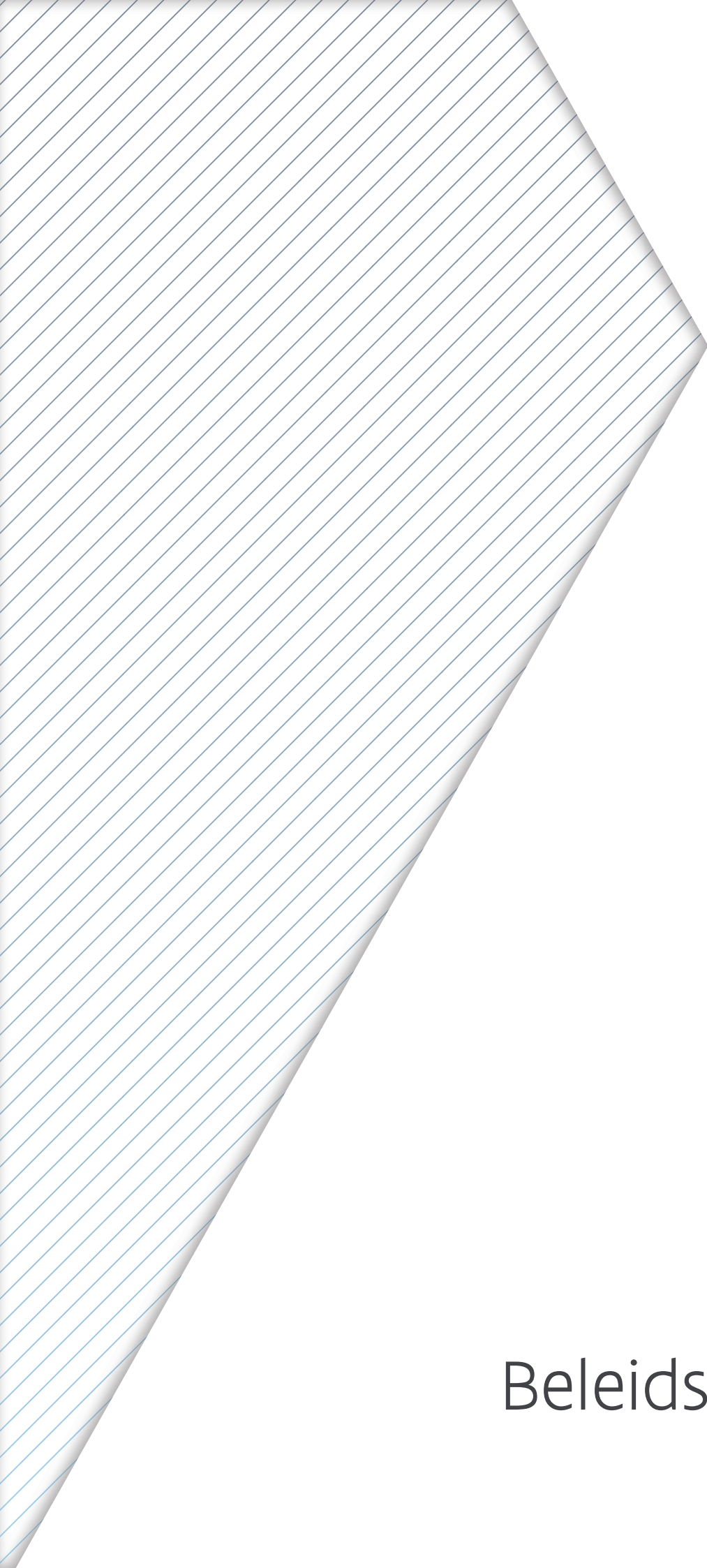
Men begrijpt derhalve dat een dergelijke manier om te leven, te overnachten, de dag door te brengen, de persoon in heel zijn wezen aantast, omdat hiermee alle levensdomeinen tegelijk aangetast worden: werk en gezinsleven, cultuur, gezondheid, sociale relaties, politiek burgerschap.

Deze zeer extreme vormen van rechteloosheid inzake wonen, waarvoor men vaak de term 'dakloosheid' gebruikt, mag echter geenszins verdoezelen dat in feite al die personen en gezinnen dakloos zijn, die geen stabiele en menswaardige woning kunnen betrekken. Mensen in onthaalcentra, op campings, in hotelkamers of op (gemeubelde) kamers, personen en gezinnen die tijdelijk onderdak vinden bij bekenden, mensen en gezinnen die uit huis gezet worden : zij allen zijn dakloos in de volle betekenis van het woord.

*De eerste werkstelling waarrond de dialoog-werkgroepen "Recht op wonen: de uitsluiting" grondig gediscussieerd hebben en waarover de deelnemers het eens zijn, luidt dan ook als volgt: **"Het bestaan van het zogeheten 'grijs-zwart of marginaal wooncircuit' is het gevolg van het slecht functioneren en de ontoereikendheid van de huisvestingsmarkt;** zowel de private huurwoningenmarkt als de sociale huisvesting. In feite worden mensen en gezinnen uit deze beide normale woonvormen gestoten. Als zij nergens terecht kunnen, wil dit zeggen dat de samenleving èn de overheid zelf dit grijs-zwart circuit creëert".*

Algemeen Verslag over de Armoede (1994)

Bovenstaande citaten geven het kader voor dit initiatiefadvies van de Vlaamse Woonraad weer: dak- en thuisloosheid is onaanvaardbaar. Dak- en thuisloosheid is een miskening van het grondrecht op wonen en hypothekeert de realisatie van andere grondrechten zoals het recht op gezondheid, maatschappelijke ontplooiing, gezinsleven, enz. De diverse betrokken overheden en actoren dienen alles in het werk te stellen om dak- en thuisloosheid te beëindigen. Een doeltreffend woonbeleid is hiervoor essentieel.



2.

Beleidsrelevantie

2.

Beleidsrelevantie

Op 12 mei 2014 sloten de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen een **Samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid**.¹ Het bepaalt de rol en de verantwoordelijkheid van elk bestuursniveau in het kader van de strijd tegen dak- en thuisloosheid.

Op 3 juli 2015 keurde de Vlaamse Regering het **Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019** goed.² In dit actieplan wordt een armoedebestrijdingsbeleid uitgetekend op basis van concrete doelstellingen geformuleerd voor elk van de sociale grondrechten (participatie, maatschappelijke dienstverlening, inkomen, gezin, onderwijs, vrijetijdsbesteding, werk, wonen en gezondheid). Inzake dak- en thuisloosheid wil de Vlaamse Regering inzetten op kwalitatieve huisvesting en dak- en thuisloosheid voorkomen en bestrijden. De Vlaamse Regering opteert hierbij voor een preventief en meer woongericht beleid.

In dit advies wenst de Vlaamse Woonraad na te gaan of en hoe een meer 'woongericht' beleid inzake dak- en thuisloosheid vorm kan krijgen. Dit als aanvulling voor het huidige beleid inzake dak- en thuislozen, dat vooral vanuit het beleidsveld Welzijn wordt aangestuurd. Uitgangspunt is dat het woonbeleid een belangrijker verantwoordelijkheid dient te dragen in de strijd tegen dak- en thuisloosheid. Een kwaliteitsvolle woonsituatie is immers essentieel om de maatschappelijke integratie van dak- en thuislozen te bevorderen.

De Vlaamse Woonraad wenst met dit advies een constructieve bijdrage te leveren tot de aangekondigde **Vlaamse strategie tegen dak- en thuisloosheid** –die een geïntegreerde aanpak van dak- en thuisloosheid op diverse beleidsdomeinen en beleidsniveaus mogelijk moet maken.

¹ Belgisch Staatsblad 10.11.2014

² <http://www4.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Paginas/inhoud.aspx>



3.

Dak- en thuisloosheid
in Vlaanderen

3. Dak- en thuisloosheid in Vlaanderen

3.1. Definitie

Het Samenwerkingsakkoord omschrijft dak- en thuisloosheid als een "situatie waarbij een persoon niet over een eigen woongelegenheden beschikt, niet de middelen heeft om daar op eigen krachten voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft, of tijdelijk in een tehuis verblijft in afwachting dat hem een eigen woongelegenheden ter beschikking wordt gesteld"³.

In het samenwerkingsakkoord erkennen de ondertekende partijen de ETHOS-typologie⁴ als kaderdefinitie van dak- en thuisloosheid. Deze typologie vormt een instrument tot identificatie van de categorieën van dak- en thuislozen. ETHOS omschrijft vier belangrijke concepten die wijzen op het ontbreken van een (t)huis: dakloosheid, thuisloosheid, instabiele huisvesting en ontoereikende huisvesting (bijlage 1). Deze worden verder geoperationaliseerd in functie van de beleidsvoering en monitoring.

De Vlaamse Woonraad onderschrijft de ETHOS-typologie als kaderdefinitie van dak- en thuisloosheid. In het beschrijvend gedeelte van het advies wordt deze typologie gehanteerd. De beschouwingen en beleidsaanbevelingen in dit advies betreffen evenwel in hoofdzaak de conceptuele categorieën dakloos (mensen zonder vaste verblijfplaats of in noodopvang), thuisloos (diverse vormen van tijdelijke opvang) en mensen waarvoor uithuiszetting dreigt. De thematiek van ontoereikende huisvesting, gekoppeld aan kwaliteitsproblemen of overbewoning komt minder aan bod.

3.2. Aantal

Het precieze aantal dak- en thuislozen in Vlaanderen is niet gekend.

Een onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen raamde het aantal dak- en thuislozen dak- en thuislozen in Vlaanderen op 12 per 10.000 inwoners. Het aantal chronisch daklozen vertegenwoordigt 16% van het totaal aantal dossiers (De Boyser, Linchet, & Van Dijck, 2010). Geëxtrapoleerd gaat het in Vlaanderen om ongeveer 7.700 dak- en thuisloze personen die gebruik maken van de OCMW hulpverlening, waarvan 1.200 chronische cliënten. Personen die geen gebruik maken van de hulpverlening kwamen bij dit onderzoek niet in beeld.

In 2014 voerde het Steunpunt Welzijn Volksgezondheid en Gezin een specifieke nulmeting van de dak- en thuislozenpopulatie in Vlaanderen uit (Meys & Hermans, 2014). In het kader van dit onderzoek werd gekozen voor een registratie in de bestaande diensten en voorzieningen die zich richten op de categorieën 1, 2, 3, 4 en 7 van de ETHOS-classificatie (zie bijlage 1).

³ Deze definitie wordt ook gehanteerd in het 'Koninklijk Besluit van 21 september 2004 tot toekenning van een installatiepremie door het OCMW aan bepaalde personen die hun hoedanigheid van daklozen verliezen' en werd daarna overgenomen in het 'Kaderbesluit Sociale Huur' (art. 1, 8°).

⁴ European Typology on Homelessness and Housing Exclusion. <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>

Aan de hand van bijkomende metingen in de winteropvang van Vlaanderen, de thuislozenzorg van de CAW's en de doorgangswoningen van de OCMW's werden gedurende de periode 15 januari tot en met 15 februari 2014 5.458 cliënten geteld, waarvan 1.728 kinderen jonger dan 16 jaar.

Tabel 1: Overzicht aantal dak- en thuislozen in Vlaanderen volgens verschillende deelbevragingen

	Winteropvang	Thuislozenzorg CAW's + doorgangswoningen OCMW's
Beoogde doelgroep	Daklozen (ETHOS 1 en 2)	Thuislozen (ETHOS 3, 4 en 7)
Aantal cliënten boven zestien jaar	711	3.019
Aantal kinderen	53	1.675

Deze meting vormt wellicht een onderschatting van het werkelijke aantal dak- en thuislozen:

- In de winteropvang werden 593 weigeringen geregistreerd. Dit cijfer betreft niet het aantal unieke cliënten dat over de periode 15 januari 2014-31 januari 2014 geweigerd werd, maar het aantal aanvragen tot een slaapplek in de winteropvang gedurende deze periode. Het grootste gedeelte van deze aanvragen (416/593) betreffen de weigeringen wegens volzet.
- Diverse ETHOS-categorieën zijn niet mee opgenomen in dit onderzoek. Het gaat dan onder meer om mensen die een instelling verlaten, tijdelijk bij vrienden verblijven of in ontoereikende huisvesting wonen. Over de omvang van deze groepen tasten we zo goed als volledig in het duister.
- De nulmeting is gebaseerd op een 'aanbodgerichte' benadering. Onder meer de spreiding van winteropvangcentra over Vlaanderen is beperkt en voornamelijk geconcentreerd in de centrumsteden. Hierdoor blijven een aantal gebieden buiten beeld en ontbreken personen die gebruik maken van andere laagdrempelige vormen van hulpverlening (zoals inloopcentra, straathoekwerk) of totaal geen gebruik maken van een vorm van hulpverlening. (Meys & Hermans, 2015).

Vanuit een preventief oogmerk vergt de thematiek van uithuiszettingen bijzondere aandacht. Het aantal vorderingen tot uithuiszetting dat wordt aangemeld bij de OCMW's schommelt de laatste jaren rond de 13.000.

Tabel 2: Aantal vorderingen tot uithuiszetting, Vlaanderen, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal opgestarte procedures tot uithuiszetting	10.780	12.108	12.566	12.740	13.571	12.958	12.950

Het aandeel procedures dat uitmondt in een effectieve uithuiszetting, is niet gekend. Uit lokale data (Gent en Leuven) blijkt echter dat ongeveer 30% van de opgestarte procedures tot een effectieve uithuiszetting leidt (Verstraete & De Decker, 2015). Als we dit extrapoleren naar Vlaanderen, gaat het op jaarbasis naar schatting om ongeveer 4.000 effectieve uithuiszettingen.

Bekijken we de sociale huursector, dan stellen we vast dat in 2014 173 uithuiszettingen plaatsvonden bij de sociale verhuurkantoren (SVK). In 127 gevallen (74% van de gerechtelijke uitdrijvingen) was dit omwille van huurachterstand. In 26 dossiers (15%) wegens huurachterstand in combinatie met een gebrekkig onderhoud van de woning (VMSW, 2015). Het aandeel uithuiszettingen schommelt de voorbije jaren rond de 2% van het woningbestand – wat onder meer te maken heeft met het zeer kwetsbare profiel van de SVK-huurders (zie verder).

Tabel 3: Uithuiszettingen bij de sociale verhuurkantoren, 2009-2014⁵

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SVK - Aantal uithuiszettingen	114	95	127	138	140	173
SVK – Aantal woningen	4.913	5.295	5.750	6.401	7.025	7.792
% uithuiszettingen / woningen	2,32%	1,79%	2,21%	2,16%	1,99%	2,22%

In 2011 heeft de VMSW de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM) bevestigd naar het aantal opgestarte procedures en effectieve uithuiszettingen over de periode 2005-2010. Voor de SHM's die deelnamen aan de bevestiging⁶, werden in deze periode gemiddeld 400 effectieve uithuiszettingen geregistreerd.

Tabel 4: Uithuiszettingen bij de sociale huisvestingsmaatschappijen, 2005-2010⁷

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SHM – Aantal opgestarte procedures tot uithuiszetting	766	805	837	896	1093	1539
SHM – Aantal (geregistreerde) effectieve gerechtelijke uithuiszettingen	344	351	365	425	403	463
% effectieve uithuiszettingen / opgestarte procedures	45%	44%	44%	47%	37%	30%

⁵ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1127083> en VMSW voor 2014

⁶ Van 17 SHM werden geen gegevens ontvangen of vergeten te identificeren of gegevens zijn niet terug te koppelen

⁷ <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/773022>

Uit het overzicht blijkt dat het aantal opgestarte procedures tijdens de jaren 2009 en 2010 sterk gestegen is, terwijl het aantal effectieve uithuiszettingen min of meer constant blijft. Dit zou erop kunnen wijzen dat de SHM's korter op de bal spelen bij problemen zoals huurachterstal, waardoor escalatie kan worden voorkomen. Het ontbreekt evenwel aan voldoende gegevens om hierover ten gronde uitspraken te doen.⁸ Meer recente data over het aantal opgestarte procedures en effectieve uithuiszettingen door de SHM zijn niet beschikbaar.⁹

3.3. Profiel

Onderstaande tabel geeft een overzicht van een aantal socio-economische kenmerken van thuislozen in Vlaanderen voor de periode 1982-2013. De gegevens zijn gebaseerd op het Tellus cliëntregistratieprogramma van de CAW's. Het omvat alle cliënten in begeleiding binnen de thuislozenzorg, in zowel de crisisopvang, de residentiële opvang en begeleiding als het begeleid wonen. De meeste thuislozen zijn alleenstaand: ongehuwd (61 %) of gescheiden (20 %). Vaak zijn ze jonger dan 30 jaar (55 %).

Uit de registratiegegevens blijkt dat er zich de afgelopen decennia een grondige verschuiving heeft voorgedaan in de groep van daklozen die beroep doen op de CAW-dienstverlening. Dertig jaar geleden was om en bij de 80% van de daklozen nog een man. Vandaag is dat percentage gezakt tot 60 %. Dakloosheid vervrouwelijkt niet alleen, ze verandert ook van kleur. Onder de thuislozen worden namelijk ook veel meer personen van buitenlandse origine aangetroffen dan bijna drie decennia geleden. Hun aandeel steeg van nog geen een op de tien tot een kwart van alle daklozen. Ook het aandeel thuislozen met een werkloosheidsuitkering steeg aanzienlijk.

⁸ Ibid.

⁹ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1127083>

Tabel 5: profiel dak- en thuislozen (in %), 1982-2013 (registratie CAW)

Kenmerk	1982	2005	2013
Geslacht			
Mannen	82	64	59
Vrouwen	18	36	41
Leeftijd			
< 30 jaar	nb	51	55
30-50 jaar	nb	34	28
> 50 jaar	nb	13	15
Bron van inkomsten			
Belangrijkste inkomen uit arbeid	24	11	12
Werkloosheidsuitkering	19	38	31
Bijstand (OCMW)	28	17	18
Allochtonen*	9	30	29

*gedefinieerd als 'een van beide ouders of grootouders is geboren in een land buiten België'
 Bron: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk en www.armoedebestrijding.be/cijfers_daklozen.htm

3.4. Oorzaken

De oorzaken van dak- en thuisloosheid zijn vaak complex en onderling samenhangend. Vier types van risicofactoren verhogen de kans op dak- en thuisloosheid: structurele, institutionele, relationele en persoonlijke risicofactoren. Daarnaast zijn er specifieke gebeurtenissen ('triggers') die direct aanleiding kunnen geven tot dak- en thuisloosheid of dit proces verder in de hand werken (Busch-Geertsema, Edgar, O'Sullivan, & Pleace, 2010)

Tabel 6: Risicofactoren en triggers voor dak- en thuisloosheid

Oorzaak	Factor van kwetsbaarheid	Trigger
Structureel	Economische processen (armoede, werkloosheid)	Achterstal huur of hypotheek Uithuiszetting
	Processen op woningmarkt	Verlies van vaste verblijfplaats Verandering van woonplaats
	Sociale bescherming / welvaart	Nieuwkomers Wijziging verblijfsstatuut
	Immigratie, burgerschap	Beperkte toegang tot betaalbare huisvesting en sociale bescherming
Institutioneel	Tekort aan gepaste dienstverlening en gebrek aan samenwerking tussen bestaande diensten om tegemoet te komen aan zorg- of hulpvragen	Einde van ondersteuning of gebrek aan gepaste hulp
	Toewijzingsmechanismen	
	Verblijf in instelling (jeugdzorg, gevangenis, hospitalisatie,...) Institutionele procedures (toelating, ontslag)	Ontslag Verlies van woning tijdens verblijf in instelling
Relationeel	Familiale status	Verlaten ouderlijke woonst
	Relationele problemen (problemen met partner of andere gezinsleden)	Huishoudelijk geweld
	Relatiebreuk (overlijden, echtscheiding)	Alleen wonen
Persoonlijk	Arbeidsongeschikt, langdurige ziekte, mentale gezondheidsproblemen	Periode van ziekte Einde van ondersteuning of gebrek aan gepaste hulp
	Lage scholingsgraad	
	Verslaving (alcohol, drugs, gokken)	(toenemend) middelengebruik

Bron: (Busch-Geertsema et al., 2010)

De Vlaamse Woonraad beperkt zich in dit advies tot de bespreking van de structurele en institutionele oorzaken van dak- en thuisloosheid op de woningmarkt. De aanpak van persoonlijke en relationele oorzaken van dak- en thuisloosheid is uiteraard ook van groot belang, doch dit valt buiten de invloedssfeer van het woonbeleid.

3.4.1. Structurele oorzaken

In opdracht van de Europese Commissie onderzochten Stephens, Fitzpatrick, Elsinga, van Steen, & Chzhen (2010) het verband tussen diverse Europese welvaartsregimes, huisvestingsystemen en dak- en thuisloosheid. Hun belangrijkste bevindingen zijn:

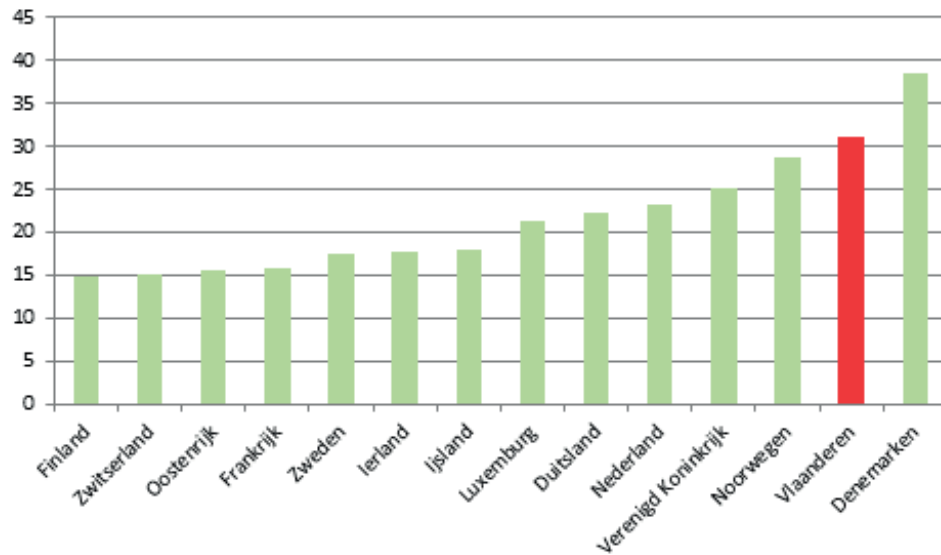
- **welvaartsregimes** oefenen een belangrijke invloed uit op de oorzaken en de aard van dak- en thuisloosheid. In landen met een sterke sociale bescherming is er relatief weinig structurele thuisloosheid. Groepen met een beperkte sociale bescherming, zoals immigranten, lopen een verhoogd risico op thuisloosheid.
- Het verband tussen dak- en thuisloosheid en de **arbeidsmarkt** is meer complex. Enkel in landen of voor groepen met een zwakke sociale bescherming, is er een direct (materieel) verband. In andere landen of voor groepen met een betere sociale bescherming, is er veeleer een indirect verband tussen werkloosheid/armoede en dak- en thuisloosheid (negatieve sociale druk op het gezin).
- De **woningmarkt** heeft –los van het welvaartsregime- een onafhankelijk effect op de aard en omvang van dak- en thuisloosheid. De algemene toestand van de woningmarkt is een belangrijke verklaring voor dak- en thuisloosheid. Zelfs in landen met een sterke sociale bescherming vormt de toegang tot betaalbare huisvesting voor kwetsbare groepen een belangrijk aandachtspunt.

Wat betekent dit voor Vlaanderen?

Vlaanderen is in een Europese context een welvarende regio, met een goede sociale bescherming en een laag armoederisico. In vergelijking met landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau scoort Vlaanderen globaal vrij goed inzake de betaalbaarheid van het wonen: 'slechts' 7% van de bevolking leeft in een gezin waar meer dan 40% van het inkomen wordt besteed aan wonen (huur of afbetaling hypotheek en nutsvoorzieningen). Dit vooral als gevolg van het grote aandeel eigenaars zonder hypotheeklast (1/3 van de bevolking, waaronder een groot deel ouderen), het lage aandeel afbetalende eigenaars met te hoge woonkosten (3%) en de inkomensgerelateerde huurprijs in de sociale huisvesting ('slechts' 10% van de sociale huurders kampt met te zware woonkost (>40%) – en dit ondanks de zeer lage inkomens).

Op de private huurmarkt zien we echter een heel ander beeld: één op drie private huurders (31%) heeft een te zware woonkost (>40%). Bij de armste huurders (eerste inkomenskintiel) stijgt dit aandeel tot 65%. Hiermee scoort Vlaanderen beduidend slechter dan landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau (figuur 1).

Figuur 1: Aandeel private huurders met te zware woonkost (>40%), 2013

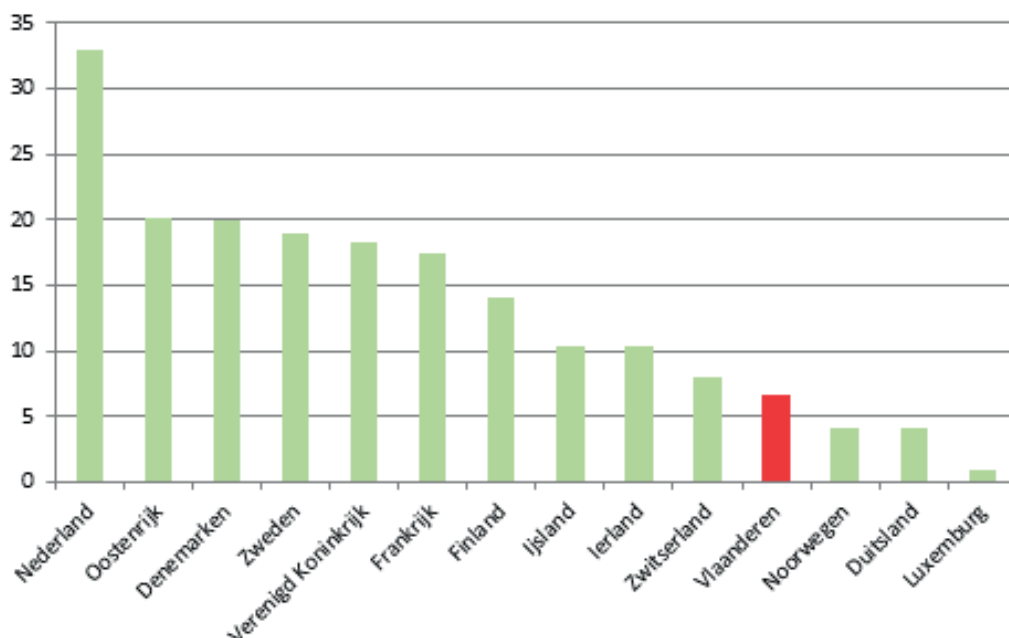


Bron: EU-SILC 2013, Studiedienst Vlaamse Regering

Factoren die dit mogelijks mee kunnen verklaren zijn:

- De afgelopen decennia werd weinig vooruitgang geboekt op het vlak van terugdringen van de relatieve inkomensarmoede. Het activeringsbeleid slaagde er niet in om de tewerkstellingsgroei meer ten goede te laten komen aan 'werkarme' gezinnen en daarnaast lukte het niet om het inkomen van deze gezinnen op te tillen tot aan de armoedegrens (Cantillon, Van Mechelen, Frans, & Schuerman, 2015).
- het lage aandeel sociale huurwoningen (figuur 2). Hierdoor zijn kwetsbare groepen in grote mate aangewezen op de private huurmarkt.

Figuur 2: Aandeel sociale huurwoningen



Bron: <http://www.housingeurope.eu> en <http://www.housinginternational.coop>

De beperkte ondersteuning van lage inkomensgroepen op de private huurmarkt. De huursubsidies in Vlaanderen zijn zowel naar doelgroep als qua bedrag beperkt. Ook zijn er geen aanbodsubsidies voor private verhuurders die hun woning onder de marktprijs verhuren aan huishoudens met een laag inkomen.

Kwetsbare bevolkingsgroepen zijn voor de toegang tot geschikte huisvesting vooral aangewezen op de (private en sociale) huurmarkt, of gaan over tot 'noodkoop' van minderwaardige woningen. Het verwerven van een kwaliteitsvolle eigen woning vergt immers een voldoende hoog en stabiel inkomen. In dit opzicht bepalen het lage aandeel sociale huurwoningen en de beperkte ondersteuning van lage inkomensgroepen op de private huurmarkt in Vlaanderen mede de toegang tot betaalbare huisvesting. De mogelijkheden tot een structurele aanpak van dak- en thuisloosheid worden hierdoor beïnvloed.

3.4.2. Institutionele oorzaken

Als institutionele oorzaken van dak- en thuisloosheid noemen Busch-Geertsema et al. (2010) onder meer een tekort aan gepaste dienstverlening en gebrek aan samenwerking tussen bestaande diensten, de toewijzing tot sociale huisvesting of procedures bij ontslag uit een residentiële instelling.

De analyse van deze institutionele oorzaken vormt een belangrijk onderdeel van dit advies. In het volgende hoofdstuk staan we uitgebreid stil bij de hulp- en dienstverlening aan dak- en thuislozen in Vlaanderen. Zowel de maatregelen en instrumenten uit het welzijns- als het woonbeleid komen hierbij aan bod.



4.

Hulpverlening aan
dak- en thuislozen

4.

Hulpverlening aan dak- en thuislozen

4.1. Samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid

In het Samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid van 12 mei 2014 geven de Federale Staat en de regionale overheden aan op welke wijze zij bijdragen tot het voorkomen en bestrijden van dak- en thuisloosheid.

De **Federale Staat** verwijst naar de OCMW's, die onder bepaalde voorwaarden een aangepaste maatschappelijke dienstverlening moeten toekennen aan personen die dakloos zijn of dreigen te worden. Het gaat dan meer bepaald om:

- De uitvoering van de algemene taken voorbehouden aan de OCMW's in het kader van de organieke OCMW-wet van 8 juli 1976 (sociaal onderzoek, verstrekking van raad en inlichtingen, socioprofessionele inschakeling, materiële steun, enz.)
- De toekenning van een installatiepremie voor daklozen door de OCMW's
- De toegang tot dringende medische zorgen mogelijk maken
- De toekenning van de huurwaarborgen
- De toekenning van de verwarmingstoelagen
- Hulp aanbieden aan personen die getroffen worden door een uithuiszettingsprocedure
- Bescherming van goederen, inkomens of uitkeringen die niet in beslag kunnen worden genomen
- De toekenning van een referentieadres voor daklozen

De **Vlaamse overheid** vermeldt volgende maatregelen :

- De ondersteuning van *Centra voor Algemeen Welzijnswerk* (CAW), die een divers ambulante, residentieel en mobiel hulpverleningsaanbod bieden aan dak- en thuislozen
- *Lokaal sociaal beleid*: informatieverstrekking over onder meer de mogelijke opvang- en hulpvormen en bestaande voorzieningen via het Sociaal Huis
- De financiering van experimentele projecten wonen-welzijn
- Diverse bepalingen binnen het sociaal huurstelsel:
 - Opzeg van sociale huurders kan pas na bemiddeling door OCMW

- Versnelde toewijs voor bijzondere doelgroepen (minimaal 5% van de jaarlijkse toewijs) waaronder daklozen
 - Toelaten dat leegstaande sociale woningen worden verhuurd aan instellingen die daklozen opvangen
- *Huursubsidie* aan daklozen (tegemoetkoming in de huurprijs)
 - Tegemoetkoming van het *Fonds ter bestrijding van de uithuiszetting*

Hoewel de **lokale besturen** (enigszins verwonderlijk) geen rechtstreeks betrokken partij zijn bij dit Samenwerkingsakkoord, is het duidelijk dat ook zij een belangrijke rol spelen in de strijd tegen dak- en thuisloosheid. Onder meer via hoger vermelde OCMW-dienstverlening en het lokaal sociaal beleid maar ook via het eigen woonaanbod (doorgangswoningen) en de inspanningen die zij (via een eigen aanbod of via samenwerking met bijvoorbeeld sociale huisvestingsmaatschappijen) leveren voor de nacht- en winteropvang van daklozen.

In wat volgt behandelen we in hoofdzaak de maatregelen die de Vlaamse overheid neemt ter voorkoming en bestrijding van dak- en thuisloosheid. De klemtoon ligt hierbij op de maatregelen in het kader van het woonbeleid –de focus van dit advies. Daarnaast vermelden we ook de voornaamste initiatieven van de lokale overheden (OCMW's).

4.2. Vlaamse welzijnsmaatregelen

De Centra voor Algemeen Welzijn (CAW) bieden diverse vormen van hulp- en dienstverlening aan dak- en thuislozen. In samenwerking met de lokale besturen staan zij onder meer in voor een laagdrempelig onthaal via inloopcentra, crisis- en nachtopvang. Ze bieden diverse vormen van begeleid (zelfstandig) wonen aan, en bieden thuislozen onderdak en begeleiding in residentiële opvangcentra.

Voor de aanpak van dak- en thuisloosheid hebben zich de voorbije decennia twee ontwikkelingen voorgedaan (Lescrauwaet, Cools, Blow, & Serrien, 2014):

Ten eerste kende de welzijnssector een sterke uitbreiding van de begeleidingscapaciteit en een omslag van residentiële opvang naar begeleid wonen.

Capaciteit	1990		2000		2010	
Residentiële opvang	1.271	85%	1.553	62%	1.661	39%
Begeleid wonen	217	15%	970	38%	2.565	61%
Totaal	1.488		2.523		4.226	

Dit is een gevolg van de 'vermaatschappelijking van de zorg', een verschuiving binnen de zorg waarbij ernaar gestreefd wordt om mensen met beperkingen, chronisch zieken, kwetsbare ouderen, mensen die in armoede leven,.... een eigen plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen en de zorg zoveel mogelijk geïntegreerd in de samenleving te laten verlopen (SAR WGG, 2012).

Een tweede vernieuwing in het CAW-aanbod is de preventieve woonbegeleiding. Met deze begeleiding trachten CAW's uithuiszetting te voorkomen door in te grijpen bij de eerste probleemsignalen (huurachterstal, overlast). Uit een evaluatie van diverse projecten van preventieve woonbegeleiding in de sociale huisvesting bleek dat bij 71% van de begeleide cliënten uithuiszetting kon worden voorkomen (Lescrauwaet & Van Menxel, 2011). In 2013 boden de CAW's 1.136 begeleidingen in het kader van preventieve woonbegeleiding. Begin 2014 bedroeg de personeelsinzet ongeveer 44,50 voltijdse equivalenten (VTE).¹⁰

Begin 2015 kende de Vlaamse overheid 312.000 euro toe aan zes CAW's voor projecten ter preventie van uithuiszettingen op de private woningmarkt. De aanpak van deze projecten is erop gericht om problematische huursituaties, o.a. betaalachterstand of een gebrek aan onderhoud, vroegtijdig op te sporen om een escalatie van problemen en daaruit voorkomende uithuiszetting te vermijden. In een aantal gevallen wordt daarvoor samengewerkt met thuiszorgdiensten, die vaak in een vroeg stadium problemen detecteren. Eind 2015 werd een bijkomende projectoproep gelanceerd waarbij de 5 overige CAW's de kans kregen een project inzake preventie van uithuiszettingen op de private huurmarkt in te dienen. Voor zover ons bekend, zijn (nog) geen evaluaties van deze projecten op de private huurmarkt beschikbaar.

4.3. Het Vlaamse woonbeleid

4.3.1. Sociale verhuurkantoren

De ontstaansgeschiedenis van de Sociale Verhuurkantoren (SVK) is nauw verweven met de dak- en thuislozenzorg. In de jaren 1970 en 1980 voelde de welzijnssector zeer sterk aan dat de woningmarkt krappere werd. Het probleem vertoonde verschillende facetten. In de eerste plaats vonden de welzijnsinitiatieven geen 'huizen' voor de eigen werking. Daarnaast werden de veldwerkers geconfronteerd met de discriminatie van migranten op de private huurmarkt. En tot slot stelden opvangcentra vast dat daklozen steeds naar de centra terugkeren omdat ze geen aangepaste, zekere en betaalbare woning vinden. Op grond van dat alles wordt besloten zelf op de woningmarkt op te treden: welzijnsorganisaties gingen op de private markt woningen huren om ze vervolgens onder te verhuren aan hun cliënten. De eerste SVK's 'avant la lettre' ontstonden op het einde van de jaren 1970; het officiële startschot van het model volgde in 1985. De financiering bleef precair tot in 1993, dan erkende de Vlaamse regering 9 SVK's ten experimentele titel. Door de Vlaamse Wooncode werden de SVK's volwaardige institutionele actoren op de woningmarkt (De Decker, 2013). Eind 2014 waren er 48 erkende SVK's (waarvan 42 gesubsidieerd). Op 1 november 2015 beheerden de SVK's 8.025 woningen.

SVK-woningen worden toegewezen door rekening te houden met een puntensysteem, gebaseerd op vier verplichte gewogen prioriteiten, namelijk de woonnod, de kinderlast, het actueel besteedbaar inkomen en de mutatievraag van een zittende huurder.

¹⁰ <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/924704>

De prioriteit woonnood bestaat uit de volgende deelaspecten:

- een effectieve of dreigende dakloosheid;
- wonen in een goed dat niet geschikt is voor wonen;
- de verminderde kwaliteit of overbewoning van een woning;
- de betaalbaarheid van de huurprijs;
- het zelfstandig wonen of gaan wonen van een minderjarige met begeleiding door een erkende dienst

Met uitzondering van het deelaspect 'betaalbaarheid van de huurprijs' stemmen deze criteria in belangrijke mate overeen met dak- en thuisloze huishoudens, zoals gedefinieerd in ETHOS. Dit vertaalt zich ook in het aantal toewijzingen aan deze groepen: In 2012 werden 808 SVK-woningen toegewezen aan bijzondere doelgroepen (vergelijkbaar met ETHOS). Dit was 47% van het totaal aantal toewijzingen. In 2014 is dit aantal gestegen tot 1.277 toewijzingen (60%).

Tabel 7: Instroom bijzondere doelgroepen bij SVK's (2012-2014)

	2012		2013		2014	
Totaal aantal toewijzingen	1.731		1.822		2.141	
Subtotaal bijzondere doelgroepen	808	47%	987	54%	1.277	60%
(1) Dakloos, straatslaper	49		72		82	
(2) Dakloos, verblijf in instelling	223		269		367	
(3) Dakloos, noodwoning, crisisopvang ..	197		222		360	
(4) Dakloos, verblijf bij kennissen	236		299		325	
(5) Gerechtelijke uithuiszetting (vonnis)	7		15		15	
(6) Wonen op camping	10		15		9	
(7) Onbewoonbaar / ongeschikt met bevel...	57		43		56	
(8) Onbewoonbaar / ongeschikt zonder bevel...	15		32		14	
(9) Overbewoond verklaarde woning met bevel...	5		4		31	
(10) Ongeschikt of niet-conform met >= 35 strafpunten	9		16		18	

Bron: VMSW Helpdesk SVK

Ondanks het relatief kleine aantal woningen (8.025 woningen in november 2015) slagen de SVK's er m.a.w. in om een groot aantal dak- en thuislozen een geschikte woonst te bieden. Daarmee tonen de SVK's zich een belangrijke huisvester van de meest kwetsbare groepen (voornamelijk door de toewijzing op basis van punten als vertaling van de woonnood).

4.3.2. Sociale huisvestingsmaatschappijen

Eind 2014 waren er 149.143 sociale huurwoningen in Vlaanderen. Jaarlijks worden er ca. 8.000 sociale huurwoningen toegewezen aan nieuwe huurders (gemiddelde periode 2009-2014). De toewijzing van woningen gebeurt op diverse manieren.

Bij de reguliere toewijzing wordt rekening gehouden met:

- de voorkeur van de kandidaat-huurders;
- de rationele bezetting van de woning;
- de voorrangregels (eventueel aangevuld met gemeentelijke regels die rekening houden met de specifieke lokale context);
- de chronologische volgorde van de inschrijvingen in het inschrijvingsregister.

Daarnaast kunnen woningen ook versneld worden toegewezen. Dat kan enkel op basis van:

- de (tijdelijke) herhuisvesting omwille van de renovatie van de huidige sociale woning;
- de bijzondere sociale omstandigheden waarin de kandidaat-huurder zich bevindt;
- de specifieke voorrang voor kwetsbare doelgroepen, op voordracht van een welzijnspartner.

Tevens kunnen woningen ook buiten het sociaal huurstelsel worden verhuurd. De huisvestingsmaatschappijen mogen een beperkt aantal woningen buiten het sociaal huurstelsel verhuren aan openbare besturen of welzijnsorganisaties voor onder andere het huisvesten van bijzondere doelgroepen of de tijdelijke opvang van personen die in een noodsituatie verkeren.

Reguliere toewijzing en lokale toewijzingsreglementen

De reguliere toewijzingsmethodiek laat toe dat dak- en thuislozen een sociale huurwoning toegewezen kunnen krijgen. Binnen de reguliere toewijzing spelen zowel de chronologie als de rationele bezetting een belangrijke rol. De aard van het patrimonium kan op die manier de toegangsmogelijkheden voor daklozen (vaak alleenstaanden) mede bepalen. Zo zijn de reguliere toegangsmogelijkheden beperkter bij huisvestingsmaatschappijen met een onderaanbod aan kleine woningen. Onderzoek omtrent de in- en uitstroom is lopend (2016). Momenteel beschikken we nog niet over data i.v.m. de instroom van (ex-) dak- en thuislozen in de sociale huisvesting via de reguliere toewijzing.

In het Kaderbesluit Sociale Huur wordt tevens ruimte gelaten om bij het vastleggen van de toewijzingsregels lokale accenten te leggen, uitgedrukt in een eigen toewijzingsreglement. Een eigen toewijzingsbeleid kan worden ontwikkeld als men rekening wil houden met de lokale binding van de kandidaat-huurders, met de woonbehoefte van specifieke doelgroepen of als men wil werken aan de verstoorde of bedreigde leefbaarheid in bepaalde wijken of complexen. 196 van de 308 Vlaamse steden en gemeenten beschikken over een lokaal toewijzingsreglement. Het merendeel van de toewijzingsreglementen heeft betrekking op lokale bindingsvoorwaarden en/of verleent voorrang aan ouderen. Er werden vier toewijzingsreglementen i.v.m. leefbaarheid goedgekeurd.

15 **Lokale toewijzingsreglementen inzake doelgroepen** hebben betrekking op dak- en thuislozen (ETHOS) (bijlage 2). Het merendeel hiervan verleent voorrang aan instellingsverlaters met een psychiatrische problematiek (veelal wegens de aanwezigheid van een psychiatrische voorziening in de gemeente). De toewijzing van de woningen is meestal gekoppeld aan een verplichte begeleiding.

Box: lokaal toewijzingsreglement Ieper

Vanaf 2006 tot 2009 heeft de sociale huisvestingsmaatschappij 'Ons Onderdak' een coherente visie op dak- en thuisloosheid uitgewerkt. Dat resulteerde in een vrij eenvoudig samenwerkingsmodel tussen de SHM, het OCMW en het CAW.

Aanleiding was de opmaak van het lokaal sociaal beleidsplan. De Stad Ieper heeft dit aangeprepen om in werkgroepen aantal thema's uit te diepen. CAW de papaver signaleerde daar het toeslibben van hun initiatieven voor daklozenopvang, bij gebrek aan uitstroom naar reguliere (sociale of private) huisvesting. De betrokken actoren hebben daar een gezamenlijke oplossing voor gezocht.

Het lokaal toewijzingsreglement voorziet in een versnelde toewijzing aan dak- en thuislozen. De SHM heeft dit verfijnd, door niet automatisch artikel 24 van het Kaderbesluit sociale Huur (toewijzing van dak- en thuislozen op voorspraak van het OCMW) toe te passen, maar door een aantal woningen voor te behouden voor daklozen. Voorwaarde is dat de kandidaat-huurders het traject in de mannen- of vrouwenopvang 'succesvol' doorlopen. Vervolgens krijgen ze een sociale huurwoning toegewezen, en volgt nog twee jaar een na-traject in begeleiding en opvolging. Na afloop van deze periode kunnen ze in de voorbehouden woningen verblijven tot er een reguliere sociale woning voor hen vrijkomt.

In het lokaal toewijzingsreglement worden volgens dit systeem 12 woningen voorbehouden voor dak- en thuislozen, waarvan 11 worden beheerd door de SHM en 1 door het sociaal verhuurkantoor, telkens gekoppeld aan een begeleidingstraject van 2 jaar.

De meerderheid van de lokale toewijzingsreglementen heeft betrekking op **lokale bindingsvoorwaarden**. In het algemeen tellen de woonpaden van (ex-)thuislozen een groot aantal woningen die ze voor een relatief korte periode hebben bewoond. Verhuisbewegingen vinden zowel binnen als buiten de gemeentegrenzen plaats (Segers & De Decker, 2011). Hierdoor menen sommigen dat de lokale bindingsvoorwaarden het risico inhoudt dat de toegang tot een sociale huurwoning voor dak- en thuislozen wordt bemoeilijkt (in geval de gevraagde periode voor lokale binding niet ingevuld kan worden en de versnelde toewijzing voor desbetreffend jaar niet langer mogelijk is). Informatie hierover ontbreekt.

Versnelde toewijzing aan kwetsbare doelgroepen

Diverse welzijns- of gezondheidsorganisaties kunnen ten behoeve van hun cliënten een versnelde toewijzing van een woning vragen. De verhuurder kan als voorwaarde voor een toewijzing stellen dat begeleidende maatregelen aangeboden worden door de aanvragers, of door een andere welzijns- of gezondheidsvoorziening. De begeleidende maatregelen worden opgenomen in een begeleidingsovereenkomst tussen de kandidaat-huurder en de begeleidende voorziening (**Art. 24 van het Kaderbesluit Sociale Huur**).

WELZIJNS- OF GEZONDHEIDSORGANISATIES EN HUN DOELGROEPEN VOOR VERSNELDE TOEWIJZING



Bron: VVH – Fundamenten 2015-02

Het verzoek om versnelde toewijzing kan worden geweigerd indien de verhuurder in het jaar van de aanvraag al 5 % toewijzingen heeft gedaan op basis van de mogelijkheid tot versnelde toewijzing.

In 2013 bracht de Vlaamse Woonraad advies uit over de versnelde toewijzing (Vlaamse Woonraad, 2013b). De Raad kaartte in dit advies onder meer de onduidelijkheid over de omvang van de potentiële doelgroepen voor versnelde toewijzing aan. Tevens werd gesteld dat de uitbreiding van de doelgroepen mogelijk een negatief effect kon hebben op versnelde toewijzing daklozen via OCMW's (oude regeling voorzag 4% versnelde toewijzingen aan daklozen).

Op dit ogenblik is er geen globale informatie beschikbaar over de toepassing van de versnelde toewijzing volgens artikel 24 van het KSH (aantal, verhouding tussen doelgroepen enz.). In het najaar 2015 werd een ad hoc evaluatie gepland¹¹ (de resultaten zijn begin 2016 niet beschikbaar). Deze zullen wellicht deel uitmaken van de aangekondigde evaluatie van het Kaderbesluit Sociale Huur.¹² In de veronderstelling dat 5% van de toewijzingen via een versnelde toewijzing gebeurt, gaat het om ca. 400 versnelde toewijzingen op jaarbasis (zonder indicatie naar verhouding tussen de diverse doelgroepen).

¹¹ <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schrijftelijke-vragen/947531>

¹² <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1019576>

Sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen eveneens woningen toewijzen aan dak- en thuislozen wegens **bijzondere omstandigheden van sociale aard**. Over deze vorm van toewijzing zijn ons geen globale data gekend.

Verhuring buiten sociaal huurstelsel

Sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen ervoor opteren om voor doelgroepen waar geen rechtstreekse verhuring mogelijk is, bijvoorbeeld omdat zij ook op lange termijn niet in staat zullen zijn zelfstandig te wonen, met een welzijnspartner samen te werken en woningen buiten het sociaal huurstelsel aan te bieden. Deze mogelijkheid is begrensd op 1% van het patrimonium van de verhuurder en veelal voorbehouden voor personen met een verstandelijke beperking.¹³ We hebben geen zicht op het aantal (ex-) dak- en thuislozen dat via een verhuring buiten stelsel wordt gehuisvest.

Globaal kan worden vastgesteld dat de huidige regeling (het kaderbesluit sociale huur) wel een aantal mogelijkheden biedt om dak- en thuislozen een sociale woning toe te wijzen. Het is van belang dit voldoende te monitoren en na te gaan of het instrumentarium effectief hiertoe wordt ingezet (zie verder).

4.3.3. Maatregelen op de private huurmarkt

De grootste groep dak- en thuislozen is voor huisvesting aangewezen op private huurmarkt (Segers & De Decker, 2011). Diverse instrumenten beogen de toegang, betaalbaarheid en woonzekerheid voor kwetsbare huurders op de private huurmarkt te verbeteren. We vermelden hier de Vlaamse beleidsmaatregelen.

Vlaamse huursubsidie (tegemoetkoming in de huurprijs)

De Vlaamse overheid kan een huursubsidie toekennen bij het verlaten van een ongeschikte, onbewoonbare, onaangepaste of te kleine woning, bij dakloosheid, of bij verhuis naar een SVK-huurwoning. De Vlaamse tegemoetkoming in de huurprijs bestaat uit een éénmalige installatiepremie en een maandelijkse huurtoelage voor personen die van een ongezonde naar een gezonde woning verhuizen of die verhuizen naar de woning van een sociaal verhuurkantoor. Ook daklozen die een installatiepremie krijgen van het OCMW (zie verder §4.4) komen in aanmerking voor de Vlaamse huurtoelage.

In 2015 werden 7.861 aanvragen voor de Vlaamse huursubsidie geregistreerd. Van deze aanvragen werden er op 1 februari 2016 2.290 goedgekeurd en 3.260 geweigerd. Het aantal aanvragen is over de jaren heen gestegen. In 2014 waren er 7.086 aanvragen. De stijging is voornamelijk te wijten aan aanvragen ingediend door ex-daklozen.¹⁴

¹³ <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/978251>

¹⁴ <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1025677>

De opdeling van de aanvragen en de goedgekeurde en geweigerde dossiers volgens categorie is als volgt:

Tabel 8: huursubsidies per categorie, 2014-2015

Categorie	Aanvragen (aantal + kolom %)		Goedkeuringen (aantal + rij %)		Weigeringen (aantal + rij %)		In behandeling (aantal + rij %)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Ongeschikt naar geschikt	1.994 (28%)	2.273 (29%)	381	191	1.603	1.476	10	606
Onaangepast naar aangepast	447 (6%)	429 (5%)	152	75	289	229	6	125
Naar SVK	1.912 (27%)	1.886 (24%)	1.544	1.144	363	337	5	405
Ex-dakloos	2.091 (30%)	2.929 (37%)	1.090 (52%)	876 (30%)	977 (47%)	949 (32%)	24 (1%)	1.104 (38%)
Niet ingevuld	642 (9%)	344 (4%)	14	4	626	269	2	71
Totaal	7.086	7.861	3.181 (45%)	2.290 (29%)	3.858 (54%)	3.260 (41%)	47 (1%)	2.311 (29%)

Bron: Wonen Vlaanderen

Voor 2015 zijn nog 2.311 dossiers in onderzoek, waarvan een verhoudingsgewijs groot aandeel (1.104 dossiers) van ex-daklozen. Van de reeds behandelde dossiers uit 2015 werden er tot op heden meer geweigerd dan goedgekeurd (41% versus 29%). In 2014 lag het aandeel goedkeuringen hoger dan de weigeringen. Uiteraard kan slechts een volledig beeld worden gegeven na verwerking van de dossiers die voorlopig nog in onderzoek zijn.

Bij de 3.260 geweigerde aanvragen in kwestie is de voornaamste reden om te weigeren het niet (tijdig) ingeschreven zijn op de wachtlijst van de sociale huisvestingsmaatschappij die werkzaam is in de domiciliegemeente van de huurder. Dit wordt gevolgd door een weigering omwille van cumul met een al eerder genoten huursubsidie of huurpremie, het niet bezorgen van een geldig huurcontract, de niet-conformiteit van de huursubsidiewoning en onvoldoende gebreken aan de verlaten woning.¹⁵

Het is duidelijk dat met dit instrument effectief de dak- en thuislozen kunnen worden bereikt. Evenwel moet worden nagegaan in welke mate het instrument kan worden verbeterd en waar mogelijke drempels voor toekenning kunnen worden weggewerkt.

¹⁵ Ibid.

Fonds ter preventie van uithuiszettingen

In 2014 voerde de Vlaamse overheid een huurgarantiefonds in. Het huurgarantiefonds komt tegemoet bij huurachterstand als:

- de huurder een huurachterstand van drie maanden heeft, en
- de vrederechter hem uitstel van betaling verleent en een afbetalingsplan oplegt, en
- de huurder het opgelegde afbetalingsplan niet naleeft.

Het fonds wil verhuurders van woningen tijdelijk beschermen tegen inkomensverlies wanneer de huurder de huur niet kan betalen. Zo kan de huurder gerechtelijke uithuiszetting vermijden.

In 2014 sloten 325 verhuurders zich aan bij het huurgarantiefonds. Tot op datum van 27 maart 2015 heeft het Fonds in acht dossiers vonnissen ontvangen. In vijf dossiers werd de aanvraag tot tegemoetkoming geweigerd. In drie dossiers werd de aanvraag tot tegemoetkoming overgemaakt.¹⁶

Uit een eerste evaluatie is gebleken dat het Huurgarantiefonds tot op heden niet het verwachte succes kent. Voornaamste struikelblokken zijn:

- de strikte termijnen bij de aanvraag tot aansluiting;
- de strikte termijnen bij de aanvraag tot tegemoetkoming;
- de afhankelijkheid van de verhuurder van externe factoren om de tegemoetkoming te ontvangen (bv. deelname aan de rechtszitting door de huurder).
- de lage bekendheid van het fonds.

4.4. Hulpverlening door het OCMW

Een dakloze heeft recht op hulp van het OCMW. Zij kunnen op verschillende manieren helpen. Wanneer een dakloze aan de wettelijke voorwaarden voldoet, heeft hij bijvoorbeeld recht op maatschappelijke integratie (het leefloon). Maar ook als dat niet het geval is, zal het OCMW altijd nagaan wat het voor de persoon in kwestie kan doen om hem of haar te helpen. Daarnaast kan een dakloze bij het OCMW terecht voor o.a. een referentieadres, een installatiepremie of een huurwaarborg. Tevens vervullen de OCMW's een wettelijke opdracht in het kader van de preventie van uithuiszettingen.

¹⁶ <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/966010>

Referentieadres

Een referentieadres kan aan een dak- of thuisloze gegeven worden, zodat hij of zij een contactadres heeft. Dit is met andere woorden een zuiver administratief adres. De dak- of thuisloze moet in principe aan drie voorwaarden voldoen wil hij of zij een referentieadres bij het OCMW krijgen: dakloos zijn, niet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister en een aanvraag moet ingediend worden bij het OCMW.

Eén op de drie Vlaamse OCMW's geeft vaak of altijd een referentieadres. Vooral in de kleine gemeenten zijn er OCMW's die zelden of nooit een referentieadres toekennen (75%). Gemiddeld kenden de OCMW's in de kleine gemeenten twee referentieadressen toe, de OCMW's in de middelgrote gemeenten vijf en de OCMW's in de grote gemeenten kenden gemiddeld 21 referentieadressen toe (De Boysse, Linchet, & Van Dijck, 2010).

Installatiepremie

Daklozen die een woonst vinden, kunnen in kader van de wet 'betreffende het recht op maatschappelijke integratie' een federale installatiepremie krijgen van het OCMW wanneer ze aan volgende voorwaarden voldoen:

- De persoon moet recht hebben op een leefloon (of aanvullend leefloon);
- De persoon moet zijn hoedanigheid van dakloze verliezen door een woning te betrekken die hem als hoofdverblijfplaats dient. Dit wil zeggen dat het moet gaan om een woning met een permanent karakter. Een opname in een opvangcentrum bijv. geeft geen recht op een installatiepremie;
- De persoon mag nog niet eerder in z'n leven genoten hebben van de installatiepremie van het OCMW. De wet stelt duidelijk dat men maar één keer in z'n leven gebruik kan maken van de installatiepremie.

Het bedrag van de installatiepremie bedraagt 1/12de van het jaarlijkse bedrag van het leefloon voor de categorie 3 (momenteel 1.111 euro). De installatiepremie wordt in één schijf uitbetaald en dit op het moment dat de persoon de woning betreft. Bedoeling is immers dat de cliënt de premie betaalt om zich te installeren in de woning.

De wet van 23 augustus 2004 voegt een art 57bis toe aan de organieke wet waardoor de OCMW's met ingang van 7 oktober 2004 onder bepaalde voorwaarden ook aan daklozen die niet leefloongerechtigd zijn, een installatiepremie toekent.

Het aantal begunstigden van de installatiepremie is al een aantal jaar in stijgende lijn.

Tabel 9: Aantal begunstigden installatiepremie, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vlaanderen	958	1184	1068	958	1095	1221	1394

Bron: POD Maatschappelijke Integratie

De voorbije jaren (2008-2014) werden de meeste installatiepremies toegekend in Antwerpen (gemiddeld 151 premies per jaar), Gent (139), Leuven (54) en Oostende (43). In de overige centrumsteden werden jaarlijks gemiddeld 20 à 30 premies toegekend. In kleinere steden en gemeenten is het aantal premies beperkt.

Huurwaarborg

De OCMW's bieden minder begoede burgers steun bij het samenstellen van de huurwaarborg. De huurwaarborg vormt voor huurders met beperkte middelen immers een zware financiële last.

De OCMW's hebben verschillende mogelijkheden om cliënten te ondersteunen bij het betalen van de huurwaarborg:

- Het OCMW stort het bedrag van de huurwaarborg op een geblokkeerde rekening op naam van de huurder (conform de woninghuurwet).
- Het OCMW kan voor dergelijke borgstelling ook beroep doen op de diensten van een bank. In dat geval wordt een bankwaarborg afgeleverd.
- Het OCMW levert een eigen waarborgbrief af aan de verhuurder.

Meestal zal het OCMW met de betrokken huurder afspreken dat deze het bedrag van de waarborgsom geleidelijk bijeen spaart.

De OCMW's krijgen een beperkte federale toelage voor het verlenen van huurwaarborgen.

Jaarlijks doen ruim 10.000 Vlaamse huurders beroep op het OCMW voor de betaling van de huurwaarborg. Het aantal (ex-) daklozen onder de begunstigden is niet gekend.

Preventie uithuiszetting

In het kader van de wet op de humanisering van de gerechtelijke uithuiszetting (1998) wordt het OCMW op de hoogte gebracht wanneer een vordering tot uithuiszetting bij de rechtbank wordt ingeleid. Als het proces is ingeleid met een vrijwillige verschijning of verzoekschrift, dan is het de griffier die het OCMW waarschuwt. Gaat aan het vonnis een dagvaarding vooraf, dan zal de gerechtsdeurwaarder het OCMW op de hoogte brengen. Na de waarschuwing wordt het OCMW geacht op de meest aangewezen manier hulp bieden.

In de praktijk zijn OCMW's echter vaak gehinderd om deze opdracht volledig in te vullen. Ten eerste had de wet voor ogen dat OCMW's een poging zouden kunnen ondernemen tot bemiddeling tussen huurder en verhuurder. Doordat zij in de praktijk echter vaak pas enkele dagen voor de zitting op de hoogte worden gebracht, ontbreekt de tijd om actie te ondernemen of resultaten te boeken. Ten tweede ging de in 1998 toegewezen opdracht niet gepaard met een toekenning van nieuwe middelen om die opdracht te kunnen uitvoeren (Verstraete & De Decker, 2015).

4.5. Diverse (experimentele) projecten

4.5.1. Projecten wonen-welzijn

In 2011 startte de Vlaamse overheid (beleidsvelden wonen en welzijn) een experimentenprogramma op. De algemene doelstellingen van de goed te keuren experimenten behelsden (1) de realisatie van projecten waarin de samenwerking tussen de sociale huisvesting en de welzijnssector centraal staat en (2) het ondersteunen van innovatieve projecten die niet of moeilijk gerealiseerd worden binnen de bestaande regelgeving.

Meer specifiek wordt van de projecten minimaal een van de volgende doelstellingen beoogd:

- de preventie van uithuiszetting;
- het verbeteren van de doorstroming tussen zorgaanbod en zelfstandig wonen in de sociale huisvesting;
- het verbeteren van de instroom van kwetsbare doelgroepen in de sociale huisvesting;
- het garanderen van kwaliteitsvolle, duurzame en sociale huisvesting voor kwetsbare doelgroepen;
- de uitbouw van unieke sociale woonconcepten met begeleiding voor specifieke doelgroepen.

11 projecten werden geselecteerd, en liepen van 2011 tot 2015. Mede onder invloed van deze projecten werden in 2013 een aantal wijzigingen aangebracht in het Kaderbesluit Sociale huur, zoals de aanpassing van de regels inzake versnelde toewijzing en de koppeling van begeleidings- aan huurovereenkomsten in de sociale huur (zie hoger 4.3.2). Op basis van een evaluatie van deze projecten zal in 2016 worden beslist welke bijkomende beleidssporen kunnen worden uitgewerkt in de samenwerking tussen wonen en welzijn.

4.5.2.

Housing First Belgium

Op initiatief van de federale Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebe-strijding werd in 2013 het project Housing First Belgium opgestart. Dit is een sociaal innovatief experiment m.b.t. het huisvesten en begeleiden van daklozen en thuislozen. Kenmerkend is dat men vrijwel direct naar woonst toewerkt (in principe zonder koppeling aan verplichte begelei-ding of voorwaarden). Het experiment vindt plaats in de vijf grootste Belgische steden over een periode van drie jaar. Het doel is mogelijkheden en beperkingen van de Housing-First benade-ring in België zichtbaar te maken. In Vlaanderen zijn het OCMW en Stadsbestuur van Antwerpen en Gent en diverse Limburgse organisaties betrokken bij dit project.

Antwerpen: Experiment waarbij leegstaande appartementen binnen de sociale huisvestings-maatschappijen kunnen gebruikt worden voor tijdelijke huisvesting van chronische dak- en thuislozen. De stad, en de sociale huisvestingsmaatschappijen zoeken samen naar geschikte sociale woningen die tijdelijk leeg staan in afwachting van renovatie. De stad Antwerpen maakt de appartementen woonklaar, eventueel in samenwerking met lokale sociaal economie bedrij-ven of andere sociale partners. CAW Antwerpen coördineert samen met andere partners de instroom van geschikte klanten en de woonbegeleiding van de nieuwe bewoners.

Gent: Samenwerkingsprotocol Woonbegeleiding tussen OCMW en Sociale huisvestingsmaat-schappijen. Jaarlijks kunnen 59 thuislozen via de versnelde toewijs van een sociale woning worden herhuisvest. De methodiek van het project, sinds 01/01/2013 uitgevoerd door de dienst Wooncoaching OCMW Gent, is volledig gebaseerd op de principes van Housing First. De aanvrager van een sociale woning ten behoeve van daklozen dient zich niet te verbinden tot een vorm van behandeling of begeleiding voor hij/zij de woning in huur kan nemen. Indien de aanvrager in het traject van de 'versnelde toewijs' wenst in te stappen wordt op voorhand wel besproken dat er een wooncoach hem/haar zal begeleiden met het oog op het behoud van de verkregen woning. Aan de aanvrager wordt een duidelijke uitleg gegeven over deze begeleiding, meer bepaald het feit dat de begeleiding alle soorten van 'zorg' kan inhouden en dat de doelstelling "het behoud van de woning" centraal staat.

Limburg: In navolging van deze pilootprojecten startte in het voorjaar 2015 een 'Housing first'-project in Genk, Hasselt en Sint-Truiden. Acht tot twaalf chronisch daklozen krijgen een woning om van daaruit onder begeleiding hun problemen op te lossen. Het project werd in de steigers gezet door CAW Limburg en wordt ondersteund met projectmiddelen door de Vlaamse overheid (beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin). Het partnership bestaat uit sleu-telfiguren uit de brede welzijns-, gezondheids- en huisvestingssector, zoals de OCMW's, het CAW, de sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren, een aantal organisaties actief in de geestelijke gezondheidszorg, zoals het Centrum voor Alcohol en andere Drugproble-men (CAD) en de mobiele teams artikel 107, het straathoekwerk en de sector personen met een handicap.¹⁷

¹⁷ <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/967889/verslag/969320>

4.5.3.

Diverse samenwerkingsverbanden en netwerken

De Vlaamse regering wil tot een meer globale aanpak van de thuisloosheid komen. Daartoe heeft ze een Vlaamse stuurgroep thuisloosheid geïnstalleerd, die binnen de budgettaire mogelijkheden, een meer globale aanpak voorbereidt, opvolgt en ondersteunt. Het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk kreeg de opdracht om een onderbouwde analyse te maken van samenwerkingsverbanden en netwerken die bijdragen tot de aanpak van thuisloosheid. Naast de beschrijving van deze praktijken, werd ook gevraagd om uitspraken te doen waarom bepaalde praktijken succesvol zijn en andere niet, en om na te gaan welke praktijken eventueel overdraagbaar zijn naar andere regio's.

Een overzicht van deze praktijken is beschikbaar op http://www.steunpunt.be/onderwerpen/thuisloosheid/inspirerende_praktijken_voor_de_aanpak_van_thuisloosheid/overzicht

Het betreft o.a. volgende projecten:

- Aanspreekpunt problematische huursituaties (Gent)
- Preventieve woonbegeleiding in Regio Roeselare
- Regionale strategie tegen thuisloosheid (Regio Kortrijk)

Box: Regionale strategie tegen thuisloosheid – Regio Kortrijk

Naar aanleiding van signalen uit diverse welzijnsorganisaties die met thuislozen in aanraking kwamen, werd in 2006 een samenwerkingsverband opgericht.

Men vertrok van een knelpuntenregistratie en bezoekeronde. Hieruit bleek de nood om meer intersectoraal te gaan werken. Men startte met een leeronderzoek 'multidisciplinair crisisoverleg'. Door de sluiting van een aantal logementwoningen groeide de nood aan gecoördineerde samenwerking tussen de stedelijke huisvestingsdienst, het OCMW en welzijnsactoren om te vermijden dat mensen na onbewoonbaarverklaring dakloos worden.

In 2008 startte men met nachtopvang. Momenteel maakt men werk om een bredere strategie tegen thuisloosheid uit te tekenen.

Meerwaarde en effecten

De diensten zijn toegankelijker geworden, doorverwijzingen en toeleidingen verlopen vlotter. Omdat men beter op elkaar ingewerkt is en er een groeiend begrip is voor elkaars situatie, zijn er minder drempels en worden er minder thuislozen uitgesloten.

Diensten en hulpverleners hebben het gevoel met hun cliënten niet alleen te staan. Er is het besef dat thuisloosheid niet louter een stadsproblematiek is en dat samenwerking noodzakelijk is. Er is samenwerking met de omliggende OCMW's waardoor personen die verblijven in de nachtopvang in Kortrijk voor de verdere ondersteuning daar terecht kunnen. De omliggende OCMW's kunnen daklozen ook doorverwijzen naar de nachtopvang. OCMW Waregem is ook aangesloten bij de stuurgroep.

Realisaties

Inzake sociale huisvesting is een lokaal toewijzingsreglement voor thuislozen (kwetsbare doelgroepen, waaronder personen onder woonbegeleiding) in voege in Waregem en er is er één goedgekeurd door de gemeenteraad van Kortrijk.

Er is een draagvlak ontstaan voor nachtopvang tijdens de winterperiode.

De nachtopvang (4 maand) wordt gefinancierd door de stad Kortrijk, OCMW Kortrijk provincie West-Vlaanderen. De uitbating gebeurt door de CAW's en straathoekwerk van het OCMW.

Meer info: http://www.steunpunt.be/onderwerpen/thuisloosheid/inspirerende_praktijken_voor_de_aanpak_van_thuisloosheid/overzicht/regionale_strategie_tegen_thuisloosheid



5.

Beschouwingen
bij het Vlaamse beleid
inzake dak- en
thuisloosheid

5.

Beschouwingen bij het Vlaamse beleid inzake dak- en thuisloosheid

5.1.

Inleiding

Het recht op behoorlijke huisvesting is een grondwettelijk verankerd basisrecht. Behoorlijk kunnen wonen vormt een fundamentele hoeksteen om een menswaardig leven te kunnen leiden. Degelijke huisvesting is een noodzakelijke voorwaarde om andere rechten op een volwaardige manier te kunnen vervullen.

Dak- en thuisloosheid vormt één van de meest flagrante schendingen van het recht op wonen met verregaande gevolgen voor betrokkenen. Het houdt een bedreiging in van de menswaardigheid van het bestaan. Dak- en thuisloosheid is dan ook ontoelaatbaar en elk welvarend land moet zich hiertegen verzetten. Volgens de Vlaamse Woonraad vormt het een plicht van de samenleving en de overheid om alles in het werk te zetten om dak- en thuisloosheid te voorkomen en te bestrijden.

Dak- en thuisloosheid is bovendien een complexe problematiek die een gecoördineerde aanpak tussen verschillende beleidsdomeinen en –niveaus vergt. De Vlaamse Woonraad formuleert een aantal voorstellen om het Vlaamse beleid inzake dak- en thuisloosheid te verbeteren –waarbij vooral aandacht uitgaat naar maatregelen binnen het woonbeleid. Deze aanbevelingen zijn zowel gebaseerd op studie en literatuur, maar eveneens op de interviews met diverse praktijkwerkers uit de woon- en welzijnssector (bijlage 3). De hiernavolgende beschouwingen betreffen in hoofdzaak de conceptuele categorieën dakloos (mensen zonder vaste verblijfplaats of in noodopvang), thuisloos (diverse vormen van tijdelijke opvang) en mensen waarvoor uithuiszetting dreigt. De Raad wil hiermee een constructieve bijdrage leveren tot de Vlaamse strategie tegen dak- en thuisloosheid.

5.2.

Maatschappelijke context en vermaatschappelijking

De Vlaamse Woonraad onderschrijft de analyse dat dak- en thuisloosheid complex is, en onder meer ook samenhangt met structurele en institutionele elementen (zie hoger, §3.4). Mede daarom moet blijvend worden ingezet op de verbetering van de maatschappelijke condities en moet een voldoende niveau van sociale bescherming worden gerealiseerd. De welvaartstaat moet de nodige maatregelen nemen zodat elkeen in staat wordt gesteld een menswaardig leven te kunnen leiden (met uitsluiting van dak- en thuisloosheid). Structurele en institutionele omkadering blijft dan ook essentieel met inbegrip van een performante sociale huisvesting en een adequate welzijnsaanpak.

De aanpak van dak- en thuisloosheid wordt mede beïnvloed door tendensen binnen het welzijnswerk en de hulpverlening, en dan met name de ‘vermaatschappelijking van de zorg’.

Residentiële opvang van bepaalde kwetsbare doelgroepen (bv. psychiatrische patiënten, jongeren bijzondere jeugdbijstand) wordt beperkt ten voordele van huisvesting op de reguliere woningmarkt en ambulante begeleiding. Het is volgens de Vlaamse Woonraad van belang een aanpak na te streven waarbij rekening wordt gehouden met de limieten van de 'vermaatschappelijking' (grondige afweging residentiële versus ambulante hulpverlening). Indien een weloverwogen keuze wordt gemaakt voor een niet-residentiële begeleiding, dient zowel de toegang tot geschikte huisvesting als een gepast begeleidingsaanbod vanuit het beleidsveld welzijn te worden ondersteund (zie 5.4.2.2). In die optiek kan (sociale) huisvesting (als vorm van sociale bescherming) de gevolgen van de vermaatschappelijking van de zorg niet alleen dragen.

In de hiernavolgende beschouwingen focust de Raad zich niet op deze algemene maatschappelijke condities maar vooral op de maatregelen die vanuit het beleidsveld wonen kunnen worden aangedragen om een antwoord te bieden op de problematiek van dak- en thuisloosheid.

5.3. Juridisch kader

De verbetering van het wettelijk kader om het recht op wonen meer effectief te waarborgen vormt volgens de Vlaamse Woonraad een eerste belangrijke stap in de strijd tegen dak- en thuisloosheid. De Raad ijvert hierbij zowel voor de (symbolische) ratificatie van het artikel 31 van het Europees sociaal Handvest, als voor een decretaal kader met doelstellingen inzake het beëindigen van dak- en thuisloosheid en een meer afdwingbaar woonrecht.

5.3.1. Artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest

Artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest stelt:

“Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen die tot doel hebben:

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

België heeft het Handvest geratificeerd in 2004, maar heeft toen de bepaling betreffende het recht op wonen niet aanvaard. Bij de bespreking van het wetsontwerp i.v.m. het Herziene Europees Sociaal Handvest in de Belgische Senaat werd gesteld dat “het niet zeker (is) of de huidige wetgeving in België voldoende het recht op huisvesting waarborgt zoals dit in dit artikel wordt omschreven. Dit ondanks initiatieven op het vlak van woonzekerheid. De ratificatie ervan lijkt in de huidige stand van zaken dan ook niet aangewezen maar kan in een later stadium misschien wel worden doorgevoerd.” (Belgische Senaat, 2-838/1)

De aanvaarding van het artikel 31 zou een krachtig signaal zijn aan de bevolking en in het bijzonder aan mensen met een slechte huisvesting of zonder huisvesting. Het zou het engagement van de Belgische overheden tonen om vooruitgang te boeken in een betere effectiviteit van het recht op wonen (Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013).

De Vlaamse Woonraad dringt erop aan dat de Vlaamse Regering het voortouw neemt om artikel 31 van het handvest te laten ratificeren. Dit zowel omwille van de symbolische waarde van deze ratificatie, als omwille van de mogelijke doorwerking van de opgenomen bepalingen in het Vlaamse woonbeleid (en bij uitbreiding belendend federaal beleid).

5.3.2. Afdwingbaar recht op wonen in de Vlaamse Wooncode

Ruim twintig jaar geleden werd het recht op menswaardig wonen ingeschreven in de Belgische Grondwet. Dit heeft er echter niet toe geleid dat dit grondrecht voor iedereen gerealiseerd is. Het persistente fenomeen van dak- en thuisloosheid is hier het meest duidelijke voorbeeld van. In zijn advies 'Naar een versterkt recht op wonen' pleitte de Vlaamse Woonraad voor een gewaarborgd woonrecht (Vlaamse Woonraad, 2013). Binnen het huidige woonbeleid is de overheid gehouden inspanningen te leveren om woonbehoeftige huishoudens aan een geschikte woning te helpen of ondersteuning te bieden. Ze doet dit ook op verschillende manieren, onder meer via sociale woningbouw of door het toekennen van huursubsidies. Toch gebeurt het al te vaak dat rechthebbenden geen beroep kunnen doen op deze steunmaatregelen, bijvoorbeeld door de lange wachtlijsten of een tekort aan betaalbare, kwalitatieve huurwoningen. In dergelijke gevallen beschikt de woonbehoeftige momenteel niet over de mogelijkheid om zijn recht op menswaardig wonen af te dwingen – ook al is de huisvestingssituatie schrijnend.

De Vlaamse Woonraad pleit voor een hoger niveau van rechtsbescherming inzake wonen. Voor de meest woonbehoeftige huishoudens moet een versterkt recht op wonen gelden, met garanties op een resultaatgerichte aanpak van hun woonprobleem. In een eerste fase dient de aandacht uit te gaan naar dak- en thuislozen (gaandeweg en op termijn kan deze groep worden uitgebreid). De Raad vraagt de decretale verankering (in de Vlaamse Wooncode) van een kader voor een versterkt recht op wonen. Daarnaast dient eveneens de doelstelling om thuis- en dakloosheid te voorkomen, te beperken en op termijn te beëindigen (door een beleidsveld-overstijgende strategie te ontwikkelen – zie ook verder) te worden opgenomen. Dit sluit volgens de Raad aan op artikel 4 van de Vlaamse Wooncode waarin wordt gesteld dat het Vlaamse woonbeleid bijzonder aandacht dient te hebben voor de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden.

Voor de uitwerking van het kader voor een versterkt recht op wonen haalt de Vlaamse Woonraad zijn inspiratie onder meer in Schotland, waar dergelijke aanpak en rechtenbenadering zijn vruchten afwerpt.

Box: Rechtenbenadering in Schotland

Schotland strijdt tegen dakloosheid vanuit een rechtenbenadering: de lokale overheid is er verplicht om huisvesting of woonbegeleiding aan te bieden. Voorwaarde is wel dat je een binding hebt met de gemeente. Je beschikt dus over een recht op wonen, maar je kan daarvan niet in elke gemeente gebruik maken (de gemeente waar de dakloze het laatst 'gekend' is, wordt verantwoordelijk gesteld voor de opvang en begeleiding).

Hier wordt een housing-led benadering gevolgd: in elke situatie van dak- en thuisloosheid geldt het aanbieden van een stabiele huisvesting als eerste oplossing. Pas dan volgt opvang. En omdat huisvesting een recht is, kan het ook hier nooit gekoppeld worden aan voorwaarden op vlak van begeleiding.

"Huisvesting is de eerste stap in de aanpak van dakloosheid."

Schotse onderzoekers tonen aan dat die rechtenbenadering leidt tot empowerment van cliënten. Doordat mensen afdwingbare rechten krijgen, voelen ze zich sterker en minder gestigmatiseerd. Ze zetten sneller de stap naar een lokale overheid en pakken oude problemen aan.

Bron: Peter Goris (2015): Aanpak dak- en thuisloosheid moet anders. Werkveld verkent nieuwe wegen.
<http://sociaal.net/analyse-xl/aanpak-dak-en-thuisloosheid-moet-anders/>

Meer info: <http://www.gov.scot/Topics/Built-Environment/Housing/homeless>

5.4. Naar een strategie voor dak- en thuisloosheid

5.4.1. Vlaams Actieplan Armoedebestrijding

Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) 2015-2019 stelt dat de Vlaamse Regering een preventief en woongericht beleid wenst te voeren. Tevens bepaalt het VAPA dat de Vlaamse Regering werk zal maken van een strategische planning op lange termijn om dak- en thuisloosheid aan te pakken. De Vlaamse Woonraad juicht deze globale keuzes toe.

Het VAPA bevat diverse doelstellingen en acties die de Vlaamse Strategie tegen dak- en thuisloosheid kunnen schragen. Deze gaan reeds in belangrijke mate uit van de nood aan een preventieve aanpak (met o.a. nazorg voor instellingsverlaters, preventie van uithuiszettingen) en een aanpassing van het woonbeleidsinstrumentarium (met o.a. verbeterde toegankelijkheid private huurmarkt en uitbreiding SVK's). De Vlaamse Woonraad ondersteunt deze doelstellingen en de daaraan verbonden acties in het VAPA.

De Raad vraagt wel aandacht voor een aantal punten.

Volgens de Vlaamse Woonraad ontbreekt in het VAPA voorlopig een duidelijke hoofddoelstelling die de Vlaamse Strategie tegen dak- en thuisloosheid dient na te streven, nl. het op middellange termijn beëindigen van dak- en thuisloosheid. Diverse subdoelstellingen –zoals momenteel voorzien in het VAPA- ondersteunen weliswaar dit streven, doch de hoofddoelstelling wordt niet expliciet vermeld. Naast de decretale verankering (cf. hoger rechtenbenadering), is het van belang een concreet tijdspad uit te tekenen en voldoende budget te voorzien voor de realisatie hiervan. De in Finland gehanteerde werkwijze kan hierbij de nodige inspiratie bieden (zie Box). Dergelijke keuze is een logisch gevolg van de vooropgestelde rechtenbenadering waarbij het enerzijds voor de overheid een plicht vormt deze problematiek te beëindigen en anderzijds het voor het individu een recht is om dak- en thuisloosheid niet te moeten ondergaan.

Als referentiekader voor de uit te werken strategie dak en thuisloosheid dienen volgens de Raad de aanbevelingen van de Europese consensusconferentie over thuisloosheid te worden gehanteerd (Vandenbroucke et al., 2010). Deze betreffen onder meer het gebruik van de ETHOS-typologie als een gemeenschappelijke kaderdefinitie van thuisloosheid, de noodzaak van nationale/regionale strategieën tegen dak- en thuisloosheid en een pleidooi voor een 'housing-led' beleid met een grotere toegang tot vaste huisvesting en meer middelen voor preventie en aangepaste ambulante steun voor mensen thuis die erom vragen. De Vlaamse Woonraad beschouwt deze aanbevelingen als bijzonder waardevol.

De Vlaamse Regering stelt terecht dat de aanpak van dak- en thuisloosheid een uitgesproken intersectoraal én interbestuurlijk gegeven is. De Vlaamse Woonraad onderschrijft dit, maar dringt erop aan dat op Vlaams niveau één minister expliciet de verantwoordelijkheid draagt voor de coördinatie van het dak- en thuislozenbeleid. Gelet op het intersectorale karakter en de raakvlakken met armoedebestrijding, lijkt het de Raad aangewezen dat deze taak wordt opgenomen door de minister bevoegd voor armoedebestrijding. Op Vlaams niveau zijn de ministers bevoegd voor wonen en welzijn hierbij uiteraard essentiële partners.

Zowel wat betreft de uitwerking als implementatie van een Vlaamse strategie is een intense samenwerking met de lokale besturen en welzijnsactoren (zowel in grootsteden als in regionale samenwerkingsverbanden) noodzakelijk. Ook het Samenwerkingsakkoord (2014) biedt een globaal afsprakenkader om de verantwoordelijkheden en opdrachten van de diverse beleidsniveaus en beleidsvelden helder te krijgen.

Finland: Eliminatie van langdurige dak- en thuisloosheid via een 'housing first' aanpak

In 2008 stelde de Finse Regering een actieplan ter bestrijding van dak- en thuisloosheid op. Een eerste ambitieuze doelstelling van het programma was het halveren van de langdurige dakloosheid in de periode 2008-2011 ('reduction programme') en het elimineren ervan tegen 2015 (het 'elimination programme'). Een tweede doelstelling was de duurzame uitbouw van preventie-maatregelen om dakloosheid te voorkomen.

Het '**reduction programme**' 2008-2011 concentreert zich op de tien steden met de grootste problematiek van dakloosheid. Om het eerste objectief van dit programma te realiseren werden meer dan 1.250 bijkomende goedkope wooneenheden gecreëerd, verspreid in het reguliere huisvestingscircuit. Nieuwe flats werden gecreëerd en de bestaande shelters en residentiële tehuizen werden omgevormd tot individuele flats voor langdurig gebruik. Aan deze flats zijn individuele ondersteuning en zorg op maat gekoppeld, in de vorm van mobiele teams. In het kader van de tweede doelstelling richtte de overheid 'housing advisory services' op. Deze diensten verlenen hun cliënten advies over huurgerelateerde problemen, zoals achterstallige betalingen. Op die manier kan uithuiszetting worden tegengegaan. Het programma heeft ook specifieke aandacht voor ex-gedetineerden en jonge mensen met een verhoogd risico op dakloosheid. Voor de uitvoering van het 'reduction programme' werd een budget van ongeveer 200 miljoen euro uitgetrokken.

Begin 2012 werd de tweede fase van het plan voorgesteld (= '**elimination programme**') dat tot 2015 zal lopen. Tijdens de tweede fase wil de Finse overheid langdurige dakloosheid volledig wegwerken, nog meer inzetten op preventie en het risico op langdurige dakloosheid beperken door een efficiënter gebruik van sociale woningen (Hermans, 2012).

In een internationaal assessment wordt de Finse thuislozenstrategie positief geëvalueerd:

"It can be stated that the main goal of the programme, the permanent reduction of long-term homelessness on a national level, has been reached with the help of a carefully planned, comprehensive cooperation strategy. Programme work in accordance with the Housing First principle is proof of the fact that with sufficient and correctly allocated support, permanent housing can be guaranteed even for the long-term homeless in the most difficult position. The significant financial investment allocated to the programme by municipalities, organisations and the state as well as the extensive, long-term national and local cooperation have made it possible to integrate the development of housing and services both on a general level and also by taking the needs of different target groups into account." (Pleace, Culhane, Granfelt, & Knutagård, 2015)

Meer info: <http://www.feantsa.org/spip.php?rubrique143&lang=en>

5.4.2. 'Housing-led' of woongericht beleid met aandacht voor begeleiding

Het Vlaams actieplan armoedebestrijding stelt dat de Vlaamse overheid een meer 'woongericht' beleid inzake dak- en thuisloosheid wenst te voeren. De Vlaamse Woonraad ondersteunt dit voornemen. Volgens de Raad vergt dit in eerste instantie de zorg voor geschikte, stabiele huisvesting voor de betrokkenen én een navolgend afgestemd begeleidingsaanbod.

5.4.2.1. Stabiele huisvesting als eerste stap

Als invulling van de rechtenbenadering is volgens de Vlaamse Woonraad een meer woongerichte benadering aangewezen. Het beschikken over een woning wordt als een stabiliserende factor en noodzakelijke voorwaarde ervaren om het leven van betrokkene opnieuw te kunnen ordenen en organiseren.

De Raad verwijst in dit verband naar de Europese consensusconferentie over thuisloosheid waar eveneens het pleidooi voor een 'housing-led' of woongericht beleid weerklinkt. Hiermee worden alle beleidsbenaderingen omschreven die de bedoeling hebben stabiele huisvesting met huurbescherming aan te bieden en/of te bestendigen als een eerste stap om gevallen van thuisloosheid op te lossen of te voorkomen. In deze benaderingen gaat men ervan uit dat huisvesting een fundamenteel recht is en een basisvereiste om andere zaken waaronder sociale problemen en problemen met gezondheid en werkgelegenheid op te lossen. Met de 'housing-led'- benadering wordt duidelijk afgestapt van het trapsgewijze systeem of de 'continue zorg', die tot voor kort heel dominant waren in het thuislozenbeleid (Vandenbroucke et al., 2010).

Dergelijke aanpak vergt een (verdere) omslag in het denken en handelen van beleidsmakers, woon- en welzijnsactoren. De meeste 'woongerichte' instrumenten gericht op het bestrijden van dak- en thuisloosheid gaan immers sterk uit van een 'herankeringsmodel' (Lescrauwaet et al., 2014), waarbij een verplichte begeleiding wordt opgelegd als voorwaarde tot het bekomen van een woning. Dit is bijvoorbeeld het geval met de begeleidingsvoorwaarde bij versnelde toewijzing in de sociale huisvesting of bij de projecten wonen-welzijn. In een kritische analyse van de projecten wonen-welzijn stelt De Decker (2013) dat er een evolutie is naar een voorafgaandelijke inschatting van de wooncultuur. Volgens De Decker (2013) is hier sprake van de 'clausulering' van het grondrecht op wonen (waarbij voorwaarden aan de uitoefening van het grondrecht worden verbonden).

De Vlaamse Woonraad meent dat het uitrollen van een woongerichte aanpak als invulling van de rechtenbenadering momenteel botst op de (pertinente) vraag van (sociale) huisvesters naar voldoende begeleiding van huurders met een zeer kwetsbaar profiel (bv. psychiatrische patiënten). Dit zowel om deze personen in degelijke omstandigheden te kunnen huisvesten (bv. onderhoud van de woning) als om de leefbaarheidsproblemen in wooncomplexen te beperken. Bij het implementeren van een meer woongerichte aanpak zal dit spanningsveld moeten worden uitgeklaard. Hierbij zal moeten worden nagegaan hoe gehoor kan worden gegeven aan het individuele woonrecht enerzijds, en tegelijk de zorg voor de collectieve leefbaarheid van het woonproject kan worden opgenomen anderzijds. Deze problematiek is eveneens naar voren gekomen in de interviews die medio 2015 werden afgenomen van de sociale huisvestingsactoren (waarbij werd verwezen naar de effecten van de vermaatschappelijking van de zorg op de sociale huisvesting).

De Vlaamse Woonraad roept de Vlaamse overheid alvast op om meer ondersteuning te bieden aan projecten die vertrekken vanuit een 'housing led' of woongerichte benadering. Dergelijke projecten bieden een gegarandeerde toegang tot reguliere huisvesting en koppelen hieraan een navolgend gepast ambulante begeleidingsaanbod. Dit zou bv. het uitgangspunt kunnen vormen bij een nieuwe projectoproep wonen-welzijn.

Box: 'Housing first' en 'Intensieve woonbegeleiding' in Gent: gegarandeerd een dak boven je hoofd

Housing First Belgium is een 2-jarig proefproject van de federale overheid, dat chronisch daklozen aan een woning wil helpen zonder daaraan voorwaarden te koppelen. Ook OCMW Gent stapt mee in het project. Daar loopt al sinds 2007 het gelijkaardige Project Intensieve Woonbegeleiding. Daklozen die een woning krijgen, zijn tot niets verplicht maar kunnen wel rekenen op ondersteuning van een wooncoach om hun woning te behouden.

Het Housing First project wil daklozen herintegreren in de maatschappij. Een dak boven zijn of haar hoofd hebben, is daarin een eerste cruciale stap. Maar één die niet gemakkelijk te nemen is. Om een huurcontract af te sluiten, moet je vaak een job hebben en dat is voor daklozen verre van evident.

Vicieuze cirkel

Housing First wil die vicieuze cirkel doorbreken. Wie minstens drie maanden dakloos is, maakt aanspraak op een sociale woning. Ook al heeft hij of zij geen vaste baan of is er sprake van een zware psychiatrische of verslavingsproblematiek.

Het hebben van een eigen stek is integendeel vaak een opstap naar regelmatig werk en een stabiel leven. Daarom zijn in Housing First aan het krijgen van een woning geen voorwaarden verbonden. Het recht op een woning wordt gescheiden van de hulpverlening.

Wooncoaches

Bij OCMW Gent loopt sinds 2007 het gelijkaardige Project Intensieve Woonbegeleiding. Daklozen die een sociale woning aanvragen, moeten zich voorafgaandelijk niet verbinden tot een vorm van behandeling of begeleiding. Wel wordt er afgesproken dat hij of zij intensief begeleid zal worden door een wooncoach. Die begeleiding is er in eerste instantie op gericht om de woning te behouden en een structurele oplossing te bieden voor hun problematische huisvestingssituatie. De wooncoaching is dan ook heel sterk op maat van de cliënten.

Uitbreiding

De resultaten liggen in de lijn van de doelstellingen het Housing First-project. Jaarlijks krijgen 52 daklozen versneld een sociale woning toegewezen. Van die groep verblijft na twee jaar gemiddeld nog 77 procent in zijn woning.

In het kader van Housing First wordt het team wooncoaches uitgebreid met een wooncoach en een psycholoog. Het team wooncoaching bestaat nu uit: 1 halftijdse hoofdmaatschappelijk werker; 1 psycholoog; 7 wooncoaches en 1 administratief bediende.

Bron: <http://www.ocmwgent.be/OCMW/Daklozen-en-thuislozen/Housing-First.html>

5.4.2.2.

Uitbreiding ambulante, multidisciplinaire begeleiding

Vanuit een 'woongericht' perspectief geldt stabiele huisvesting als eerste stap in de aanpak van dak- en thuisloosheid. Dit betekent niet dat met het aanbieden van een woning alle problemen zijn opgelost. Naargelang de problematiek van de gehuisveste persoon, dringt zich een aangepaste begeleiding op.

Maatwerk is hierbij geboden. Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen dak- en thuislozen met geen of zeer beperkte begeleidingsvraag (bv. uithuiszetting ten gevolge van huurachterstal wegens werkloosheid of echtscheiding) en groepen met een grotere begeleidingsnood (bv. personen met een psychiatrische problematiek of verslavingsproblemen).

CAW-hulpverleners menen dat voor drie op tien van hun cliënten (31%) zelfstandig wonen (zonder begeleiding) de meest aangewezen woonvorm is. Bij de doorgangswoningen van de OCMW's gaat dit over de helft van de cliënten (Meys & Hermans, 2014). Voor deze groep volstaat de toegang tot betaalbare huisvesting om hun dak- en thuisloosheid te beëindigen.

Naargelang de specificiteit van de begeleidingsnood vraagt de Vlaamse Woonraad om in de mate van het mogelijke 'Housing led' dan wel 'Housing first' werkvormen te ontwikkelen en ondersteunen.

Bij 'Housing led' werkvormen kunnen ex-daklozen over een reguliere woning beschikken en wordt vooral ondersteuning geboden op het vlak van wonen (correcte betaling van de huur, onderhoud van de woning, contacten met burens,...). Deze werkvorm is vooral geschikt voor personen met beperkte begeleidingsvraag. Deze ondersteuning is vergelijkbaar met de basisbegeleidingstaken die SHM's en SVK's opnemen. Op de private huurmarkt is dergelijke vorm van ondersteuning niet of nauwelijks uitgebouwd.

'Housing first' biedt (ex-) daklozen met een grotere begeleidingsnood (bv. personen met een psychiatrische problematiek of verslavingsproblemen) een eigen zelfstandige woonruimte gekoppeld aan een meer intensieve begeleiding zo lang die nodig is. Huisvesting en begeleiding zijn gescheiden: een bewoner hoeft zijn woning niet te 'verdienen' door vooraf zijn individuele problemen op te lossen of door gedragsverandering te realiseren. Bij de implementatie van dergelijke aanpak dient naast de individuele begeleiding van de huurder ook aandacht uit te gaan naar de collectieve leefbaarheid van het (sociale) woonproject. Na de toekenning van de woning komt de begeleiding op het voorplan (en dit mogelijk onder aanklampende vorm). Dit vergt een verregaande afstemming en samenwerking tussen woon- en welzijnsactoren om beide componenten (huisvesting en begeleiding) een kans op slagen te geven.

Box: Samenwerking tussen woon- en welzijnsactoren in Genk

Situering problematiek

Volgens de plaatselijke woon- en welzijnsactoren lijkt de problematiek van precare huisvesting in de regio Genk de laatste jaren toe te nemen. Dak- en thuisloosheid treft voornamelijk alleenstaande mannen die naast een woonprobleem doorgaans kampen met psychosociale problemen.

Om deze problematiek het hoofd te bieden werd geopteerd om samenwerkingsverbanden op te zetten tussen de woon- en de welzijnswerkers. In het bijzonder zijn de SHM Nieuw Dak, SVK het Scharnier, het OCMW en het CAW betrokken op de aanpak van deze specifieke doelgroep. Hierbij wordt naast huisvesting steeds in bijkomende psychosociale begeleiding voorzien. Betrokken actoren hebben hierbij elk hun eigen afgelijnde opdracht. De begeleiding wordt in handen gegeven van welzijnswerkers en de 'huurdersverplichtingen' (en het woongedrag) wordt opgevolgd door de verhuurder.

Soepele instrumenten

Specifieke kwetsbare doelgroep

Voor de aangeduide bijzonder kwetsbare groep van alleenstaande mannen met een specifieke problematiek (verslaving, psychiatrie ...) werden in het patrimonium van de SHM drie aparte woonprojecten voorzien. Oude logementshuizen (huisvesting mijnwerkers) werden hiertoe opgekocht, gerenoveerd en opnieuw ingericht tot studio's. Elk van de drie projecten richt zich tot een specifieke doelgroep, met een verschillende graad van nood aan begeleiding. In één van de projecten is een gemeenschappelijke ruimte voorzien, die beheerd wordt door een vzw, opgericht door het Regionaal Opbouwwerk, en zich richt tot logementsbewoners uit de ruimere omgeving.

Toewijzing via gezamenlijk overleg

In het kader van artikel 73 kaderbesluit sociale huur (KSH) kan op experimentele basis worden afgeweken van de toewijzingsregels (projecten wonen welzijn). Op basis hiervan gebeurt het voorstel van toewijzing door een gezamenlijk comité met vertegenwoordigers van het OCMW, het CAW en Nieuw Dak. De toewijzing gebeurt door Nieuw Dak (met afwijking van de reguliere toewijzingsprocedure). Er wordt een aparte kandidatenlijst gehanteerd (de kandidaten hebben hiertoe de vrije keuze, anderzijds zijn de kandidaten doorgaans al gekend bij de welzijnsactoren). De kandidatenlijst functioneert los van de reguliere toewijzingslijst.

Volgende criteria worden voor toewijzing beoordeeld:

- (1) het functioneren van betrokkene: kan hij de woonvorm aan en hoe wordt zijn gedrag beoordeeld;
- (2) de inschatting van de impact van de kandidaat op het project: hier wordt betrokkene in relatie met de andere bewoners, de draagkracht beoordeeld.

Er kan bijvoorbeeld geoordeeld worden dat betrokkene niet past in de eerst vrijgekomen woning (er wordt dan gewacht op een woning in een project waar hij beter past). Er geldt een grote autonomie bij toewijzing (waardoor rekening kan worden gehouden met de specificiteit van de individuele problematiek en het project).

Opvolging

De verhuurwoonproblematiek en de huurderplichten worden steeds opgevolgd door de SHM en de (psychosociale) begeleiding wordt verstrekt door de welzijnsactoren. Er wordt op regelmatige basis overlegd tussen beide actoren en problemen worden wederzijds gemeld (bv. naar aanleiding van huurachterstal kan worden gevraagd of er specifieke problemen zijn edm). De begeleiding maakt integraal onderdeel uit van de aanpak (begeleiding is gelet op de ernst van de problematiek een voorwaarde voor de toekenning van de woning).

De werking op basis van artikel 73 biedt mogelijkheden om op maat te werken, zowel voor de kandidaat-huurder als voor het project. Omwille van de specifieke (psychosociale) problematiek moet het regime eerder losgekoppeld worden van het reguliere sociale huurregime (toewijs, contracten, begeleiding). Betrokken huurders krijgen in die projecten eveneens meer respijt (bv. in geval van huurachterstal en mogelijke opzeg).

Versnelde toewijzing Artikel 24

M.b.t. de mogelijkheid tot versnelde toewijzing omwille van dakloosheid is een samenwerking tussen Nieuw Dak en het OCMW van Genk uitgebouwd. In samenspraak tussen SHM en het OCMW werd dakloosheid strikt gedefinieerd: minstens zes maand niet beschikken over een adres (ook niet bij vrienden of familie).

De aanmelding vindt plaats bij het OCMW. Het is het OCMW dat oordeelt of betrokkene voldoet aan de voorwaarden dakloosheid. Het OCMW kent doorgaans betrokkene al (via straathoekwerking of voorgeschiedenis) en maakt een verslag op voor de sociale verhuurder. De toewijs op basis van voorrangregel gebeurt door de SHM in samenspraak met het OCMW. Betrokkene komt terecht in het regulier patrimonium (maar dit kan ook in een specifiek project). Begeleiding wordt opgestart en gecoördineerd door het OCMW al dan niet in samenwerking met andere welzijnsactoren (begeleiding is hier eveneens een voorwaarde voor de toekenning van de woning).

Dergelijk samenspel tussen het aanbieden van geschikte huisvesting door (sociale) verhuurders en ambulante begeleiding door welzijnsactoren staat veraf van de huidige hulpverleningspraktijk. In 2011 verrichtte het Steunpunt Wonen onderzoek naar de samenwerking tussen SHM's en SVK's met welzijnsactoren (Winters et al., 2011). Hieruit bleek niet enkel dat er onvoldoende 'woonbegeleiding' is voor huurders die een gebrek hebben aan woonvaardigheden na een verblijf in een instelling of na een periode van thuisloosheid. Ook wanneer sprake was van diverse (psychosociale) problemen leek vaak een onvoldoende gepast begeleidingsaanbod beschikbaar te zijn. Gelijklopende vaststellingen worden aangehaald in de interviews met de diverse woon- en welzijnsactoren. Er is een beperkt en versnipperd begeleidingsaanbod waarbij de opvolging van instellingsverlaters vaak te wensen overlaat. De nood aan een grotere afstemming tussen de woon- en welzijnsactoren en aan vertrouwenspersonen die instaan voor de coördinatie en afstemming van de hulpverlening wordt diverse malen aangehaald.

Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding schenkt veel aandacht aan de uitbouw van de ambulante begeleiding (o.a. nazorg instellingsverlaters en uitbouw preventieve woonbegeleiding). De Vlaamse Woonraad ondersteunt dit ten volle. Een goed uitgebouwd multidisciplinair, ambulant begeleidingsaanbod is immers cruciaal voor een succesvol 'woongericht' dak- en thuislozenbeleid.

5.4.3.

Definiëring en monitoring van dak- en thuisloosheid

Bij de aanpak van dak- en thuisloosheid is het aangewezen dat het beleid inzicht heeft in de ontwikkelingen op het terrein. Het opvolgen en meten van dak- en thuisloosheid zijn noodzakelijk en laten toe na te gaan of de ingezette instrumenten efficiënt werken. Het biedt nuttige informatie om het beleid te onderbouwen en bij te sturen. Uiteraard is een voorafgaandelijke afbakening en definiëring van dak- en thuisloosheid van belang, in het bijzonder wanneer diverse bestuursniveaus en beleidsvelden betrokken zijn. De Vlaamse Woonraad vraagt in de te ontwikkelen strategie hier aandacht voor en in dit verband wenst de Raad specifiek te wijzen op de volgende punten.

Omschrijving en meting van 'dak- en thuisloosheid'

In het samenwerkingsakkoord erkennen de ondertekende partijen de ETHOS-typologie als kaderdefinitie van dak- en thuisloosheid. Het hanteren van een gemeenschappelijk begrippenkader biedt kansen tot een meer coherent dak- en thuislozenbeleid. De Vlaamse Woonraad ondersteunt dit en vraagt om de bestaande regelgeving inzake dak- en thuisloosheid (wonen, welzijn,...) grondig te screenen en te verduidelijken welke categorieën van dak- en thuisloosheid met de betreffende maatregelen beoogd worden. Dit om een helder beeld te krijgen van de (overlappende) doelgroepen van het woon- en welzijnsbeleid, en eventuele lacunes in de regelgeving en het beleid op te sporen.

De monitoring van dak- en thuisloosheid in Vlaanderen is sterk voor verbetering vatbaar. Met het oog op de onderbouwing van het beleid dringt de Vlaamse Woonraad aan op een adequate meting van dak- en thuisloosheid. De nulmeting van dak- en thuislozen in 2014 was een positieve eerste stap, maar biedt geen totaalbeeld van de problematiek. Over diverse ETHOS-categorieën ontbreekt essentiële informatie om de omvang van de doelgroep te kunnen inschatten (bv. straatlapers, ongeschikte huisvesting). Om hier zicht op te krijgen dienen aangepaste methodieken te worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Voor andere categorieën (bv. instellingsverlaters, gerechtelijke uithuiszettingen) zijn wel administratieve data beschikbaar, maar worden deze niet globaal verzameld en geanalyseerd in functie van de beleidsvoering. Om een gedegen dak- en thuislozenbeleid te kunnen voeren, is het essentieel dat deze data worden ontsloten.

De Raad is er zich van bewust dat een betere monitoring van dak- en thuisloosheid de problematiek meer 'zichtbaar' maakt. Op korte termijn kan dit de indruk wekken dat de omvang van de problematiek toeneemt –ook al is dit niet noodzakelijk het geval (maar bv. een gevolg van een betere registratie).

Box: Monitoring van dak- en thuislozen

Brussels Hoofdstedelijk Gewest: telling van dak- en thuislozen door vrijwilligers en sociale diensten

Het Brusselse steunpunt voor thuislozenzorg 'La Strada' voerde op 6 november 2014 een telling van dak- en thuislozen uit op het grondgebied van de 19 Brusselse gemeenten, alsook op de luchthaven van Zaventem. In samenwerking met de hulpverleners uit de thuislozenzorg heeft La Strada, voorafgaand de geografische sectoren kunnen bepalen waar de avond zelf het aantal straatslapers werd geteld. Daarnaast werd ook de exacte bezettingsgraad becijferd binnen de opvang. Verspreid over de verschillende gemeenten hebben meer dan 160 vrijwilligers tussen 23 uur en middernacht aan deze nachtelijke telling deelgenomen.

Meer info: <http://www.lstb.be/index23.asp?hl=n&cat=46&doc=1816>

Denemarken: telling van daklozen op basis van bevraging van sociale diensten

Het Deense nationaal centrum voor sociaal onderzoek organiseert jaarlijks een telling van het aantal dak- en thuislozen in Denemarken. Ongeveer 1.400 lokale sociale diensten en lokale besturen wordt verzocht een korte vragenlijst in te vullen voor iedere persoon waarmee zij in contact staan of waarvan ze weten dat hij/zij tijdens de week waarin geteld wordt, thuisloos is. Dubbeltellingen worden maximaal vermeden door een controle op rijksregisternummer of andere beschikbare informatie. Het aantal dak- en thuislozen wordt ingedeeld in diverse categorieën, zoals buitenslapers, verblijf in nacht- of thuislozenopvang of tijdelijk verblijf bij familie of vrienden. De evolutie van patronen in dak- en thuisloosheid wordt vergeleken met de voorgaande telling. Ook het aantal dak- en thuislozen per gemeente wordt gemeten. Ook wordt gepeild naar de diverse oorzaken van dak- en thuisloosheid, zoals inkomensproblemen, mentale gezondheid, verslaving, e.d.m.

Meer info: http://www.sfi.dk/visning_projekter-4729.aspx?Action=1&NewsId=4551&PID=9507

Finland: Meting dak- en thuisloosheid via een bevraging van lokale besturen

Op basis van een bevraging bij 282 lokale besturen publiceert het Finse 'Housing Finance and Development Centre' (ARA) jaarlijks een rapport met cijfers en evoluties m.b.t. dak- en thuisloosheid.

Meer info: <http://ara.fi/download/noname/%7B2F84A47F-F887-4EC2-BE07-37F820F48667%7D/107037>

Monitoring gebruik van steunmaatregelen door dak- en thuislozen

Niet alleen de monitoring van de omvang en diversiteit van de doelgroep is van belang. Ook de mate waarin dak- en thuislozen gebruik maken van bepaalde steunmaatregelen dient aandachtig te worden opgevolgd (bv. de (non) take-up huursubsidies of instroom in de sociale huisvesting). De registratie en monitoring van de instroom van (ex-) dak- en thuislozen in de sociale verhuurkantoren kan hierbij als voorbeeld gelden.

Op basis van de analyse van de (onder)benutting van bepaalde steunmaatregelen door dak- en thuislozen, dienen de nodige maatregelen te worden getroffen om eventuele obstakels weg te werken (zie verder 5.3.2 voor een eerste globaal overzicht).

5.5. Inzet en optimalisering wooninstrumentarium

5.5.1. Algemene woonproblematiek van kwetsbare groepen

Kwetsbare bevolkingsgroepen zijn voor de toegang tot geschikte huisvesting vooral aangewezen op de private en sociale huurmarkt. Vooral deze groepen worden geconfronteerd met problemen op de woningmarkt. In het bijzonder kan de betaalbaarheid en de kwaliteit op de private huurmarkt worden aangehaald. Ook het lage aandeel sociale huurwoningen speelt in het nadeel van betrokken bevolkingsgroep (zie hoger). In dit opzicht vormt het lage aandeel sociale huurwoningen en de beperkte ondersteuning van lage inkomensgroepen op de private huurmarkt in Vlaanderen een belangrijke barrière tot betaalbare huisvesting.

De aanpak van dak- en thuisloosheid botst dan ook op dit euvel en mede daarom is het volgens de Raad essentieel om de strategie dak- en thuisloosheid niet los te koppelen van de nood aan een algemeen en ondersteunend (woon)beleid voor de zwakste (inkomens)groepen. De Vlaamse Woonraad herhaalt dan ook zijn pleidooi voor een substantiële uitbreiding van het sociale huurwoningbestand, de invoering van een gerichte maar ruimere huursubsidie en fiscale stimuli voor private verhuurders die korting bieden op de markthuur (Vlaamse Woonraad, 2011, 2012, 2013, 2015).

Naast het beperkte aanbod aan betaalbare huurwoningen kan ook de toegang tot de bestaande woningen voor dak- en thuislozen worden verbeterd, en dit zowel in de private als in de sociale huursector. Diverse maatregelen worden voorgesteld om de toegang tot deze woningen voor (ex-) dak- en thuislozen te verbeteren. Hierbij gaat zowel aandacht uit naar de optimalisering van het bestaande instrumentarium als naar de ontwikkeling van nieuwe beleidsaccenten.

5.5.2. Toegang tot private huurmarkt

5.5.2.1. Beleid gericht op verbeterde toegang

Het merendeel van de dak- en thuislozen is afhankelijk van een sociale uitkering. Recent onderzoek wijst uit dat kandidaat-huurders met een sociale uitkering op de private huurmarkt ongelijk worden behandeld. Uit praktijktesten in Gent bleek dat kandidaat-huurders met een sociale uitkering door 1 op 2 verhuurders niet werden uitgenodigd terwijl een andere kandidaat-huurder wel een uitnodiging krijgt om het pand te gaan bezoeken (Van der Bracht & Verhaeghe, 2015). Het Groot Woononderzoek wijst uit dat verhuurders grote weerstand hebben tegenover een kandidaat-huurder die afhankelijk is van een huurwaarborg van het OCMW: 36% van de verhuurders zou in dit geval een andere huurder zoeken (Winters et al., 2015). Ook de samenstelling van de huurwaarborg vormt een belangrijke drempel voor kandidaat-huurders met een beperkt inkomen (Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2009). In het Groot Woononderzoek 2013 geeft een kwart (24%) van de huurders aan de samenstelling van de waarborg een zware of zeer zware last te vinden. Tegelijkertijd is de huurwaarborg een essentiële garantie voor de verhuurders.

De Vlaamse Woonraad dringt daarom aan op beleidsinitiatieven die discriminatie op de woningmarkt tegengaan, en een huurwaarborgregeling die drempels voor inkomenszwakke woningzoekenden wegwerkt en tegelijk voldoende zekerheid biedt aan verhuurders. In dit kader ondersteunt de Raad het beleidsvoornemen om een actieplan tegen discriminatie uit te werken waarbij onder meer aandacht uitgaat naar een ruimere transparantie en sensibilisering. Verder herhaalt de Raad zijn pleidooi om een beleid te ontwikkelen ter ondersteuning van het aanbod op de private huurmarkt. Zo kan in ruil voor bepaalde voordelen de woning voor een afgesproken termijn tegen een bepaalde huurprijs worden aangeboden aan een specifiek doelpubliek (Vlaamse Woonraad, 2015).

5.5.2.2. Installatie- en huursubsidie

De Raad meent dat de installatie- en huursubsidie een adequaat instrument vormt om dak- en thuislozen een eerste ondersteuning te bieden in de realisatie van hun woonrecht. Uit de cijfers (zie hoger) blijkt dat de huursubsidie effectief (maar beperkt) de doelgroep van dak- en thuislozen weet te bereiken.

De Raad vraagt wel aandacht voor een betere toeleiding en ondersteuning van potentiële begunstigden met het oog op een grotere effectiviteit voor de doelgroep. Er dient te worden nagegaan of en hoe dit kan worden georganiseerd, bv. door de inschakeling van woonactoren. Verder dringt de Raad aan op een grondige evaluatie van de bestaande huursubsidie en huurpremie. Onder andere de lage take-up, het lage aandeel goedkeuringen, de impact van deze tegemoetkomingen op de betaalbaarheid (o.a. effect verlaging premiebedrag) en de afstemming met de federale installatiepremie voor daklozen zijn hierbij belangrijke aandachtspunten.

5.5.2.3. Preventie van uithuiszettingen

Diverse openbare besturen en welzijnsorganisaties leveren inspanningen om uithuiszettingen te vermijden. De voornaamste beleidsinstrumenten zijn hierbij de 'wet op de humanisering van de uithuiszettingen' (die de betrokkenheid van de OCMW's in de gerechtelijke procedure regelt), het Fonds ter preventie van uithuiszettingen (Vlaamse overheid) en de projecten preventieve woonbegeleiding (uitgevoerd door diverse CAW's met subsidies van de Vlaamse overheid).

De Raad meent dat preventie van uithuiszetting een fundamentele pijler in het beleid dak- en thuisloosheid moet vormen. Vernoemde beleidsinstrumenten zijn op zich waardevol, maar worden op het terrein momenteel als niet voldoende slagkrachtig ervaren. Onder meer worden de late betrokkenheid van de OCMW's in gerechtelijke procedure (en de ontoereikende middelen) en de onderbenutting van het Fonds ter preventie van uithuiszettingen aangehaald. De preventieve woonbegeleiding bij de CAW is vooral gericht op de sociale huisvesting, terwijl de noden op de private huurmarkt het grootst zijn (de recent opgestarte projecten kunnen worden ondersteund, maar kunnen de behoeften niet volledig dekken). Tenslotte is er nood aan een afstemming tussen de diverse instrumenten.

De Vlaamse Woonraad is van mening dat een grondige reflectie over de preventie van / procedure tot uithuiszetting noodzakelijk is. Hierbij is het van belang én de woonzekerheid voor de huurders te versterken, én het rendement voor verhuurders te verzekeren. De Raad meent dat naast een bijsturing van de bestaande beleidsinstrumenten een meer gerichte en afgestemde aanpak nodig is. Ten gevolge van de Zesde Staatshervorming beschikt de Vlaamse overheid over de mogelijkheid tot bijsturing van de wet op de humanisering van de uithuiszettingen. Een geïntegreerd beleid inzake uithuiszettingen kan vorm krijgen door een bijsturing van deze wet, met o.a. een vroegere betrokkenheid van de OCMW's, en sterkere synergiën met het Fonds ter preventie van uithuiszettingen en de projecten preventieve woonbegeleiding. De Raad vraagt in de uitwerking van de strategie tegen dak- en thuisloosheid hieraan de nodige aandacht te verlenen en ter zake initiatieven te willen ontwikkelen.

5.5.3. Toegang tot sociale huurmarkt

5.5.3.1. Algemeen: de rol van sociale huisvesting

De Raad heeft in het verleden herhaaldelijk benadrukt dat sociale huisvesting een uiterst belangrijk instrument is in het Vlaams woonbeleid om de zwakste huishoudens kwalitatief en betaalbaar te huisvesten. Deze opdracht moeten de sociale huisvestingsactoren blijvend opnemen. In het advies 'een toekomstoriëntatie voor de sociale huur' heeft de Raad gepleit voor een toewijzingsbeleid dat voldoende garanties biedt aan huishoudens met een sterke woonnood of een uiterst laag inkomen (Vlaamse Woonraad, 2014)

De Raad stelt vast dat via de sociale huisvesting nu reeds dak- en thuislozen een sociale woning worden toegewezen. De Raad is van mening dat de sociale huisvesting in het huisvesten van (ex-) dak- en thuislozen een belangrijke rol moet blijven vervullen, maar optimalisatie van het stelsel en de regelgeving zijn wenselijk. In het kader van de strategie dak- en thuisloosheid kunnen voorstellen worden geformuleerd die het bestaande sociale huurstelsel verbeteren.

De toewijzingscriteria, alsook de voorwaarden inzake begeleiding spelen hierin een cruciale rol (zie hoger). Verder moet worden nagedacht over de inzet van specifiek gespreide woningen die kunnen worden gerealiseerd via een apart investeringsprogramma.

De Raad meent dat de sociale huisvesting in het kader van de strijd tegen dak- en thuisloosheid een kosteneffectief antwoord kan bieden. De kost van de toegewezen sociale woning (zelfs in geval specifieke begeleiding zich opdringt) moet immers worden afgewogen ten opzichte van de maatschappelijke kosten die de problematiek van dak- en thuisloosheid met zich meebrengt (opvang, crisisopname, medische begeleiding edm).

5.5.3.2. Sociale verhuurkantoren

Algemeen

Ondanks het relatief kleine aantal woningen slagen de sociale verhuurkantoren (SVK) er in om heel wat dak- en thuislozen een geschikte woonst te bieden. In 2014 werden 1.277 of 60% van de SVK-woningen toegewezen aan (ex-) dak- en thuislozen (ETHOS). Dit heeft te maken met het gehanteerde toewijzingsbeleid op basis van een puntensysteem, waarbij huishoudens met de hoogste woonnood bij voorrang een woning wordt toegewezen. De SVK's tonen zich hiermee een belangrijke huisvester van kwetsbare groepen (zie §2.3.1). De laagdrempelige toegang tot SVK-woningen bevordert bovendien in belangrijke mate de uitstroom uit de (vaak duurdere) thuislozenopvang.¹⁸

De Vlaamse Woonraad ondersteunt het SVK model en de beleidsintenties om de SVK's een belangrijke rol te laten opnemen in het woonbeleid (inschakeling private huurmarkt gekoppeld aan specifieke begeleiding van de inkomenszwakke huurder). De Raad vraagt wel aandacht voor de blijvende werkbaarheid van de SVK's die mede door het toenemend aandeel zeer kwetsbare huurders en de vooropgestelde groei onder druk kan komen (zie verder). De Raad vraagt dan ook de organisatie van het SVK model in relatie tot het beoogde beleidsdoel te willen evalueren (en desgevallend te versterken of bij te sturen).

Basisbegeleidingstaken

Sociale verhuurkantoren zijn (net als sociale huisvestingsmaatschappijen) verplicht om diverse basisbegeleidingstaken op te nemen (o.a. laagdrempelig onthaal, begeleiden en ondersteunen van huurders bij het nakomen van hun huurdersverplichtingen). Huurders die moeilijkheden ondervinden om aan hun huurdersverplichtingen te voldoen dienen tijdig en nauwgezet te worden begeleid en ondersteund. Verder dienen de SVK's open te staan voor, of het initiatief nemen tot, cliëntoverleg met welzijnsinstanties waar huurders in begeleiding zijn. Tevens moet worden bemiddeld bij conflicten gerelateerd aan het wonen tussen de huurder en andere bewoners van het pand, enz. (Winters, De Coninck, Tratsaert, & Heylen, 2011).

¹⁸ SVK's ontvangen gemiddeld 2.100 euro subsidie per woning per jaar voor het algemeen administratief beheer en de basisbegeleidingstaken. De kostprijs per cliënt in nacht- of residentiële opvangcentra bedraagt gemiddeld 1.500 à 2.000 euro per maand (Demaerschalk & Lescauwet, 2014).

SVK's signaleren dat een correcte uitvoering van deze basisbegeleidingstaken onder druk komt te staan door de toename van het aantal zeer kwetsbare huurders. Een aangepaste financiering die meer rekening houdt met deze begeleidingslast kan hier een kosteneffectief antwoord op bieden (door een dergelijke begeleiding kunnen andere, meer intensieve vormen van hulpverlening worden vermeden).

SVK's zijn er niet op voorzien om de begeleiding van huurders met zwaardere welzijnsnoden op te nemen (bv. verslavingsproblematiek, relationele problemen). Hiervoor is een versterking van de ambulante woonbegeleiding door welzijnsactoren noodzakelijk (zie § 5.4.2.2.).

Huurprijs

Een bijkomend probleem vormt de huurprijs van de SVK-woningen. In tegenstelling tot bij SHM-woningen is deze niet inkomensgerelateerd. SVK's onderhandelen een huurprijs die (doorgaans) iets lager ligt dan de marktprijs, en huurders kunnen een huursubsidie ontvangen. De netto-huurprijs ligt echter vaak nog hoger dan de inkomensgerelateerde huur indien zij een SHM-woning zouden huren. Bij de recente wijziging van de huursubsidie (2014) werd geopteerd voor een verlaagd maar vast bedrag, wat het verschil met de sociale huurprijs dreigt te vergroten (Vlaamse Woonraad, 2013). De Vlaamse Woonraad wenst hierbij te wijzen op een paradox: SVK-huurders zijn sociale huurders, met doorgaans een uiterst zwak inkomensprofiel, die hogere huurprijzen betalen (in vergelijking met een reguliere SHM-woning). Dit verhoogt de kans op huurachterstallen en een daaropvolgende uithuiszetting. De ongelijkheid tussen sociale huurders is volgens de Raad principieel niet aanvaardbaar en moet op termijn worden weggewerkt.

5.5.3.3. Sociale huisvestingsmaatschappijen

Algemeen

Ook de sociale huisvestingsmaatschappijen wijzen sociale huurwoningen toe aan dak- en thuislozen. De Vlaamse Woonraad stelt vast dat in het sociaal huurregime naast de reguliere toewijzing diverse hefboomen zijn opgenomen om woningen te kunnen toewijzen aan dak- en thuislozen (onder meer via de versnelde toewijzing, een gericht toewijzingsreglement of de voorrang omwille van bijzondere sociale omstandigheden). Tegelijk stelt de Raad vast dat hieromtrent weinig gegevens beschikbaar zijn.

Verder meent de Raad dat het sociaal huurregime vereenvoudigd en geoptimaliseerd kan worden, in het bijzonder wat betreft de toewijzingsmethodiek. Bij de diverse mogelijke mechanismen (bijvoorbeeld de versnelde toewijzing en prioriteiten) is de effectiviteit en de impact op elkaar onvoldoende uitgeklaard. De Raad heeft in zijn advies 'een toekomstoriëntatie voor de sociale huur' gepleit voor een verruimde aandacht voor de huishoudens met sterke woonnod. Dit moet worden vertaald in een meer aangepast toewijzingsbeleid.

Woningtoewijzing

De toegang van dak- en thuislozen tot de sociale huursector (SHM) verloopt enerzijds via de reguliere toewijzing. Anderzijds gelden eveneens een aantal specifieke maatregelen om dak- en thuislozen toegang te verschaffen tot een sociale huurwoning, zoals de versnelde toewijzing aan bijzondere doelgroepen (5%), experimentele projecten wonen-welzijn of lokale toewijzingsreglementen.

Specifiek vraagt de Vlaamse Woonraad de instroom van (ex-) dak- en thuislozen in de sociale huisvesting grondig in kaart te brengen. Onder meer kan hierbij aandacht uitgaan naar de impact van de lokale bindingsvoorwaarde en de recente wijziging van artikel 24 van het Kaderbesluit sociale huur (4% toewijzingen aan dak- en thuislozen in het oude systeem versus 5% toewijzingen aan diverse doelgroepen in de huidige regeling). Een monitoring en een grondige evaluatie van de toewijzingen dringen zich op.

Met het oog op hogervermelde vereenvoudiging en optimalisering vraagt de Raad de toewijzingsmethodiek in zijn totaliteit te willen herdenken. Enerzijds kan een contingent van toewijzingen aan huishoudens met een hoge woonnood worden voorbehouden (bv. geïnspireerd op bestaande systemen zoals het SVK-puntensysteem of op basis van geobjectiveerde woonnood) naast anderzijds een systeem dat rekening houdt met chronologie (bijvoorbeeld kunnen bij toewijzing woonnood en chronologie op alternerende wijze worden toegepast zodanig dat elke kandidaat een redelijke kans op toewijzing maakt). De Raad meent dat een zekere autonomie moet gelden om de kandidaten met sterke woonnood gericht te kunnen toewijzen. Idealiter wordt hierbij gezorgd voor een zekere spreiding van de meest kwetsbare groepen over het woonpatrimonium. De Raad vraagt deze opties grondig te bestuderen.

Flexibele en gespreide toewijzing

Een belangrijk bezwaar tegen een verhoogde instroom van (ex-) dak- en thuislozen in de sociale huisvesting betreft de wooncomplexen en de aard van de woningen beheerd door sociale huisvestingsmaatschappijen. Zeker in de steden is er een oververtegenwoordiging van appartementen en studio's in vaak grootschalige wooncomplexen.

Een sterke concentratie van kwetsbare huishoudens in dergelijke wooncomplexen kan een risico inhouden op leefbaarheidsproblemen. Naast meer flexibiliteit bij toewijzing van woningen aan dak- en thuislozen (zie hoger) is de Vlaamse Woonraad daarom van mening dat grotere inspanningen moeten worden geleverd om een meer verspreid en kleinschalig sociaal huurpatrimonium tot stand te brengen. In het bijzonder vraagt de Raad een apart investeringsprogramma te willen overwegen waarbij telkens een gespreid en beperkt aantal entiteiten worden gerealiseerd. Dit investeringsprogramma is erop gericht om woningen toe te wijzen aan dak- en thuislozen, en mensen met een sterke begeleidingsnood. Gelet op de (geschatte) omvang van de dak- en thuislozenpopulatie (zie §3.2), lijkt een programma voor 5.000 dergelijke woningen een realistisch streefdoel. Ook het toewijzingsregime vergt dan de nodige soepelheid om snel te kunnen inspelen op de noden. Het programma kan eveneens worden ingevuld op andere manieren: aankoop door de SHM van bestaande woningen, kleinschalige (ver)nieuwbouwprojecten, enz.

Ook nieuwe pistes moeten worden onderzocht. Zo kan een nauwere samenwerking tussen SHM's en SVK's worden overwogen (eigendom en technisch beheer van woningen door SHM, woningtoewijzing en huurdersbegeleiding door SVK). Een andere mogelijkheid is de oprichting van een sociale huisvestingsmaatschappij die zich specifiek richt op de huisvesting en begeleiding van dak- en thuislozen (zie box 'Y-Foundation' Finland).

Box: Y-Foundation Finland

De Y-Foundation is een sociale vennootschap gespecialiseerd in de huisvesting van (ex) dak- en thuislozen.

De Y-Foundation bouwt, renoveert en huurt woningen in steden en gemeenten in heel Finland. De woningen worden via een 'housing first' model aangeboden door samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen en NGO's. De meeste woningen zijn gelegen in dorp- of stadskernen. Op die manier verblijven de bewoners nabij tewerkstellingscentra, sociale voorzieningen en buurt-diensten. De Y-Foundation maakt daarbij gebruik van innovatief ontwerp en wil integratie in de buurt bevorderen.

Wat zijn de effecten?

Het werk van de Y-Foundation leverde een belangrijke en toonaangevende bijdrage tot de doelstelling om lange-termijn dakloosheid in Finland te beëindigen.

De Y-Foundation is aanzienlijk gegroeid. De maatschappij beheert 6.675 woningen (vooral appartementen) in 52 Finse steden en gemeenten.

De werkwijze van de Y-Foundation toont aan dat huisvesting en begeleiding kunnen worden aangeboden door een sociale vennootschap en efficiënte netwerking. Het project biedt stabiele huisvesting aan 8.590 (ex-) dak- en thuislozen, die nu over een 'thuis' beschikken. Het project slaagt er ook in lokale besturen en NGO's in de werkzaamheden te betrekken, en de begeleiding voor hun doelgroep te ontwikkelen.

Meer info: <http://www.worldhabitatawards.org/winners-and-finalists/project-details.cfm?lang=00&The-ProjectID=3D427846-D4AE-52C7-7049B71453022DBA>

5.5.4.

Alternatieve woonvormen

De toegang tot geschikte huisvesting en een goed uitgebouwd ambulant begeleidingsaanbod houdt geen garantie in dat elke persoon met sociale en/of psychische problemen een modelbewoner kan worden. In een aantal gevallen zullen (zowel private als sociale) verhuurders niet anders kunnen dan mensen die het woongenot van de anderen verstoren uitzetten. Beleidsmatig dient te worden erkend dat een (zeer) beperkt aantal mensen waarschijnlijk nooit zelfstandig zal kunnen leven en men voor hen gepaste kwalitatieve woonvormen dient te ontwikkelen (De Decker, 2013). Er is nood aan gedifferentieerde woonvormen om de multicomplexe problematiek van thuisloosheid op te lossen. (Lescrauwaet et al., 2014). Dit behelst een breed gamma aan woonvormen, afgestemd op de leefsituatie van de bewoners (zie box alternatieve woonvormen).

Box: Alternatieve woonvormen

Het Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) Metropool stelt een drugshostel, een zorghuis en containerwoningen voor om de Antwerpse daklozen goed te kunnen opvangen. De huidige initiatieven zijn ontoereikend.

Op basis van de klanten die de verschillende initiatieven in Antwerpen over de vloer krijgen, zouden er in de stad 474 daklozen leven. Waarschijnlijk ligt het werkelijke cijfer hoger, want illegalen en EU-burgers zijn niet mee opgenomen in deze inventaris. CAW Metropool stelt vast dat de huidige initiatieven onvoldoende zijn afgestemd op de verschillende behoeftes van daklozen.

“De afstand naar een woning is voor veel daklozen te groot”, zegt Monique Gauquie, beleidsmedewerker bij CAW Metropool. “Zij beschikken niet over de vaardigheden om zelfstandig te wonen. De hulpverlening blijft deze mensen toewijzen aan een woning, maar weet dat dat niet gaat lukken.”

Zorghuis

CAW Metropool ontwikkelde nu enkele alternatieve woonvormen voor daklozen. “Zo denken we aan een zorghuis voor daklozen die vroegtijdig zorgbehoevend zijn”, zegt Gauquie. “Door het leven op straat, gecombineerd met drank- en drugsgebruik, kampen sommigen met ernstige gezondheidsproblemen. Het zijn mensen die zwaar dementeren en op straat leven. We schatten dat het om 54 mensen gaat. Door hun jonge leeftijd, vijftigplussers, en hun drugsgebruik is er geen plek voor hen in rusthuizen. Daarom stellen we een zorghuis voor, waar deze groep kan worden opgevangen.”

Schadebeperking in drugshostel

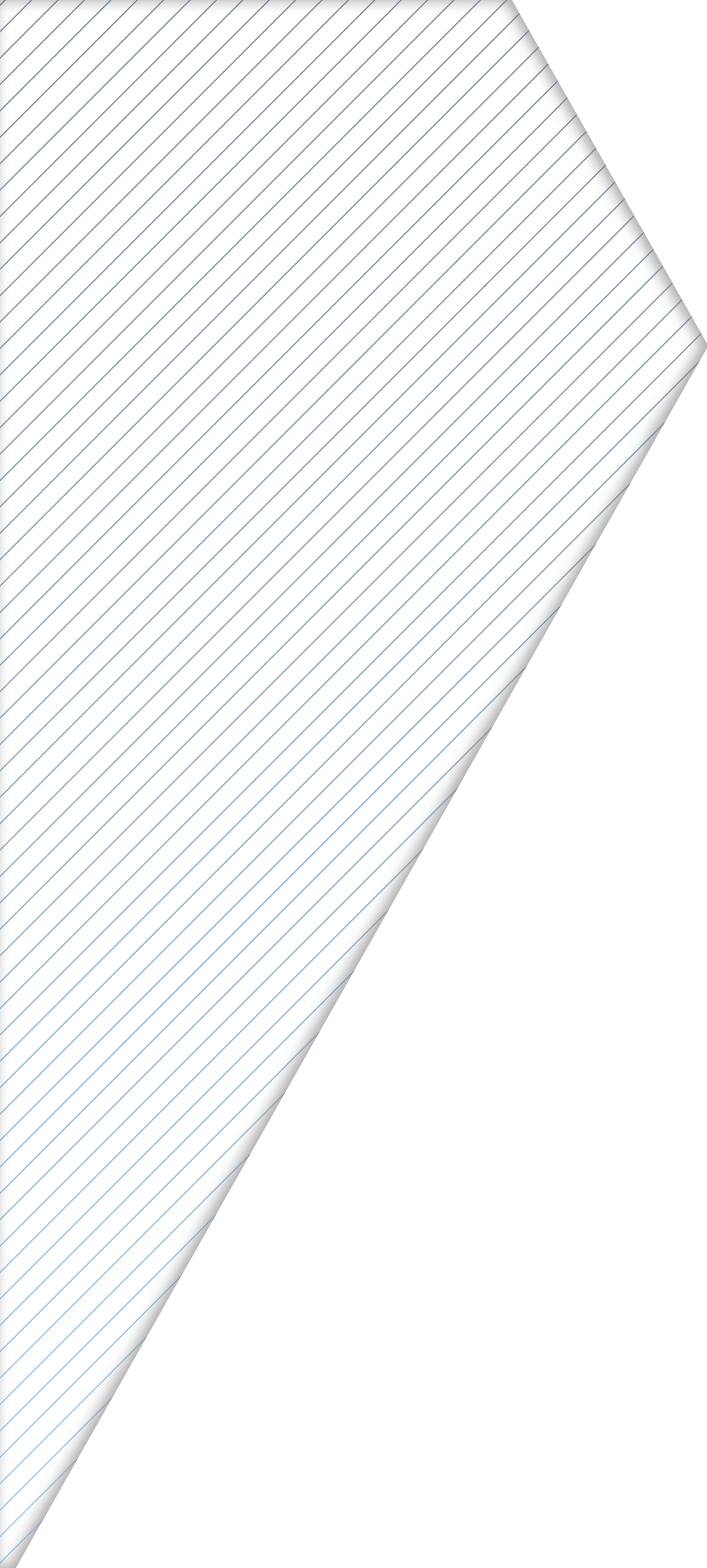
Van de 474 daklozen kampt 18 procent met een chronisch verslavingsprobleem. Dat combineren ze met psychische problemen. Hier stelt CAW een drugshostel voor. “Niet de behandeling van de verslaving staat op de voorgrond, maar wel de schadebeperking en het bieden van een veilige leefomgeving”, zegt Gauquie. “Voor sommigen is het hostel het hoogst haalbare opvangsysteem, voor anderen is het een opstap naar verdere hulpverlening. Iedere bewoner beschikt over een eigen kamer met een bed, tafel en stoelen, kleine ijskast en televisie. Drugsgebruik is toegestaan op de eigen kamer.”

Containerwoning

Voor een zeer kleine groep (4 procent) is een containerwoning het hoogst haalbare. Dat is bestemd voor daklozen die door hun verslaving en psychische problemen zwaar afwijkend gedrag vertonen tot zelfs zeer agressief zijn. “De containerwoning biedt een dak aan”, zegt Gauquie. “De bewoner veroorzaakt geen overlast meer voor de omgeving. Het is hopelijk voor deze mensen een eerste stap om uit hun dakloosheid te geraken.”

Deze ideeën worden nu voorgesteld aan de overheid. “Sommige initiatieven vragen een grote investering, zeker naar begeleiding van deze daklozen”, zegt Gauquie.

Sacha Van Wiele, **Gazet van Antwerpen**, 29/06/2012



6.

Besluit

6.

Besluit

Recent onderzoek becijfert het aantal in opvang geregistreerde dak- en thuislozen in Vlaanderen op +/- 5.400. Mensen die geen beroep deden op deze hulpverlening of er wegens plaatsgebrek niet terechtkonden, zijn niet in deze cijfers vervat. Daarnaast worden in Vlaanderen jaarlijks bijna dertienduizend procedures tot uithuiszetting opgestart, in het overgrote deel omwille van oplopende huurachterstallen. Naar schatting leidt één op drie procedures tot een effectieve uithuiszetting. Deze cijfers geven een indicatie van de ernst van het probleem van dak- en thuisloosheid. Het is voor een welvarende samenleving ontoelaatbaar dat gezinnen of alleenstaanden dak- en thuisloos zijn, of dit dreigen te worden. Dak- en thuisloosheid vormt een flagrante miskening van het grondwettelijk recht op behoorlijk wonen. De miskening van dit grondrecht werkt bovendien door op andere levensdomeinen en belemmert de uitoefening van sociale rechten.

De Vlaamse Woonraad is ervan overtuigd dat de strijd tegen dak- en thuisloosheid een gecoördineerde aanpak tussen verschillende beleidsdomeinen en –niveaus vergt. Dak- en thuisloosheid kent immers een samenhangend geheel van complexe oorzaken (zowel structureel en institutioneel als relationeel en persoonlijk van aard).

In het verleden werd het beleid rond dak- en thuisloosheid in Vlaanderen vooral uitgewerkt vanuit het beleidsveld Welzijn. Een meer woongericht beleid is volgens de Raad echter op zijn plaats. Vertrekpunt hierbij is dat een grotere toegang tot vaste huisvesting meer kansen biedt op een succesvolle aanpak van dak- en thuisloosheid. Het Vlaams actieplan Armoedebestrijding stelt dat werk zal worden gemaakt van dergelijke meer woongerichte benadering. De Vlaamse Woonraad steunt deze optie en formuleert in dit advies aanbevelingen die dergelijk 'woongericht beleid' mee vorm kunnen geven.

Vooreerst is de Raad gewonnen voor een optimale maatschappelijke omkadering in de strijd tegen dak- en thuisloosheid. Een welvaartstaat moet de nodige waarborgen kunnen bieden opdat (kwetsbare) huishoudens in staat zijn hun rechten te kunnen uitoefenen. In dit verband is het algemeen aangewezen een sterke sociale bescherming uit te bouwen. Dit betreft een globale maatschappelijke en beleidsmatige verantwoordelijkheid, en kan niet alleen gerealiseerd worden vanuit één bestuursniveau of beleidsveld. De 'vermaatschappelijking van de zorg' maakt dat kwetsbare huishoudens meer ambulant worden geholpen. Dit is voelbaar op vlak van huisvesting en de Raad vraagt hier de nodige ondersteuning en begeleiding vanuit het beleidsveld welzijn te willen voorzien.

Binnen het woonbeleid zijn adequate (juridische) kaders aangewezen. De Raad pleit onder meer voor de (symbolische) ratificatie van artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest. Hiermee engageert de overheid zich ertoe om dak- en thuisloosheid te voorkomen en te bestrijden. Om effectief invulling te geven aan de doelstelling om dak- en thuisloosheid te bestrijden en te voorkomen, dient een kader voor de toepassing van een versterkt recht op wonen te worden ontwikkeld. Dit kader en objectief wordt bij voorkeur opgenomen in de Vlaamse Wooncode.

Een volgende dimensie betreft de ontwikkeling en implementatie van de strategie voor de aanpak van dak- en thuisloosheid. Deze dient tot doel te hebben om op middellange termijn dak- en thuisloosheid in Vlaanderen substantieel te verminderen en vervolgens te beëindigen. Om dit uit te werken kan volgens de Raad mede worden gesteund op de aanbevelingen die de Europese consensusconferentie thuisloosheid (2010) heeft geformuleerd. In de uitwerking van de strategie is het noodzakelijk een meer preventieve en woongerichte aanpak te ontwikkelen. Daarnaast dient (op termijn) de aanpak uit te gaan van een ander basismodel. Stapsgewijs kan het (bestaande) 'herankeringsmodel' worden verlaten ten voordele van een woongerichte aanpak waarbij (1) het aanbieden van een vaste, stabiele woonst meer centraal staat en (2) de begeleiding niet langer als (absolute) voorafgaande voorwaarde geldt en (3) gepaste ambulante hulpverlening wordt geboden. Dit vergt een wijziging in mentaliteit bij beleidsverantwoordelijken, welzijnswerkers en sociale huisvesters. In de strategie moet verder aandacht uitgaan naar een goede definiëring en monitoring van dak- en thuisloosheid.

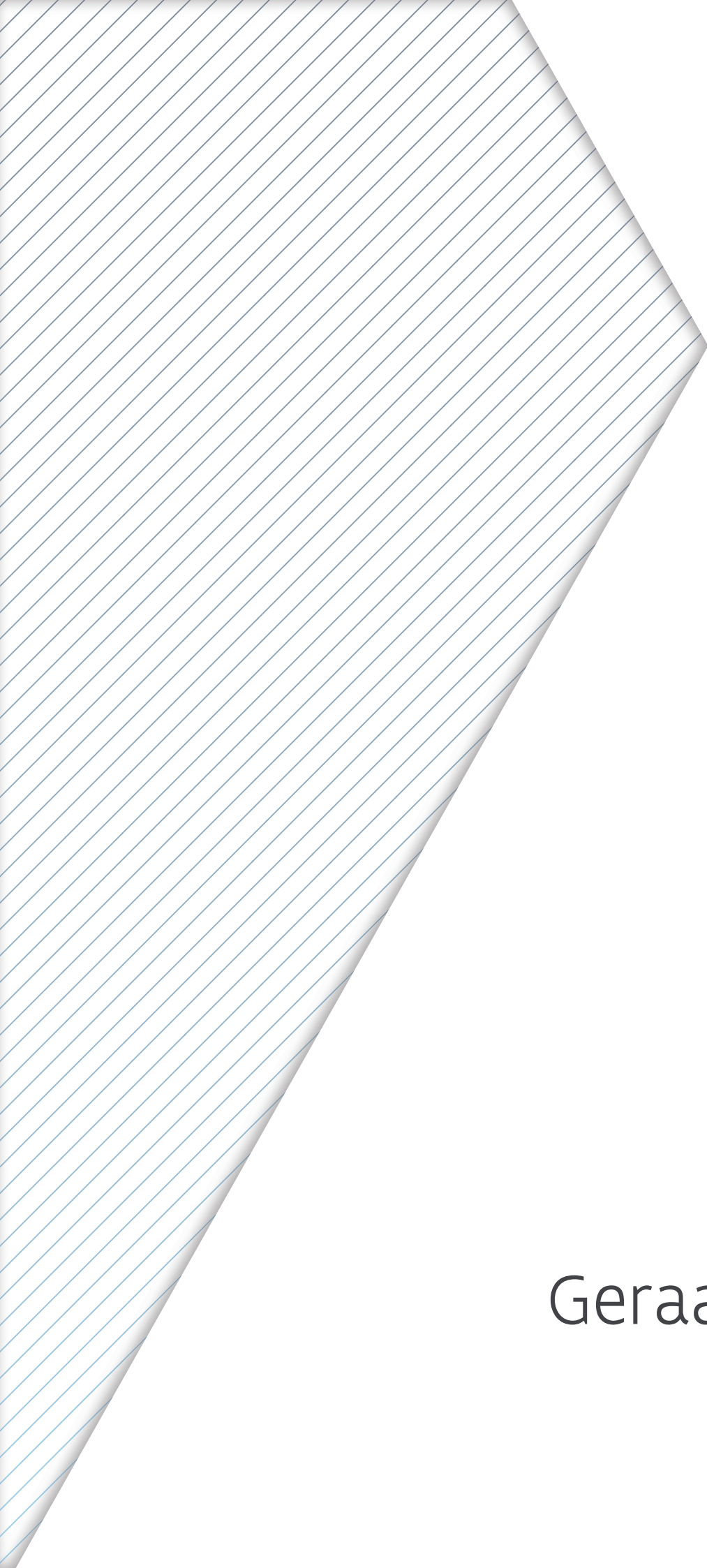
Op operationeel vlak is het van belang dat instrumenten worden georiënteerd of ontwikkeld om een betere toegang tot de private huurmarkt en het behoud van de woning te realiseren. Hierbij kunnen algemene maatregelen worden genomen om de transparantie te verbeteren en discriminatie te voorkomen. Eveneens kunnen gerichte instrumenten worden ingezet zoals de huursubsidie en vormen van geconventioneerde verhuring. Dergelijke ondersteunende instrumenten vormen belangrijke hoekstenen voor de preventie en de aanpak van dak- en thuisloosheid. In dit verband vraagt de Raad eveneens aandacht voor een betere werking van en afstemming tussen de bestaande instrumenten voor de preventie van uithuiszetting (Fonds ter preventie van uithuiszetting en de wet op de humanisering van de uithuiszettingen).

Hoewel de sociale huisvesting nu reeds een cruciale rol vervult in de aanpak van dak- en thuisloosheid, kunnen binnen de sociale huisvesting nog een aantal stappen worden gezet. Het hanteren van woonnood als toewijscriterium is effectief om (ex) dak- en thuislozen te huisvesten. De SVK sector huisvest hierdoor een aanzienlijk aantal dak- en thuislozen. De verruiming van het SVK-woningbestand blijft beleidsmatig aangewezen. Bij sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM) kan worden geopteerd voor een bijzonder investeringsprogramma waarbij middelen worden voorzien om 5.000 woningen te realiseren en deze specifiek toe te wijzen aan dak- en thuislozen. Deze woningen kunnen dan verspreid worden gebouwd om een te sterke concentratie van zeer kwetsbare huurders te vermijden. Verder kan de reguliere toewijzingsmethodiek worden bijgestuurd om eenieder een redelijke kans op toewijzing te verzekeren naast een gegarandeerde toewijs aan huishoudens met de hoogste woonnoden.

Het is in dit kader van belang om de huidige problematiek van onderscheid in huurregime tussen de sociale huurders van sociale verhuurkantoren en deze van de sociale huisvestingsmaatschappijen op termijn weg te werken. Momenteel kampen de meest kwetsbare huurders (veelal SVK-huurders) met een hogere huurkost zonder dat hiervoor objectieve gronden gelden. Hoewel reikwijdte en finaliteit anders kunnen zijn is een al te groot verschil in huurregime vanuit het oogpunt van de sociale huurder niet gerechtvaardigd.

Om een meer woongerichte beleid inzake dak- en thuislozen kans op slagen te geven, is er nood aan een voldoende ambulant begeleidingsaanbod voor mensen met een begeleidingsnood en alternatieve woonvormen voor een beperkte groep mensen die niet kan aarden in een reguliere woonsituatie.

De strijd tegen dak- en thuisloosheid is voor de Vlaamse Woonraad een prioriteit voor het Vlaamse woonbeleid. De miskenning van één van de meest fundamentele basisbehoeften is een smet op een welvarende samenleving. Ervaringen uit het buitenland (bv. Finland) leren dat het op middellange termijn beëindigen van dak- en thuisloosheid een realistische beleids optie is. De Vlaamse Woonraad meent dat ook Vlaanderen zich hiertoe ten volle moet engageren.



7.

Geraadpleegde
literatuur

7.

Geraadpleegde literatuur

Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E., & Pleace, N. (2010). *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*. Brussels: FEANTSA.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D., & Schuerman, N. (2015). Armoede, de druk op sociale minima en de dualisering van de samenleving. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2015* (pp. 215–238). Gent: Academia Press.

De Boyser, K., Linchet, S., & Van Dijck, L. (2010). *Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.

De Decker, P. (2013). Wonen en welzijnswerk: de scheiding voorbij? In B. Hubeau & T. Vandromme (Eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?* (pp. 361–405). Brugge: die Keure.

Demaerschalk, E., & Lescauwae, D. (2014). *De kost van trajecten in de thuislozenzorg*. Berchem: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

Hermans, K. (2012). *Bouwstenen voor een Vlaamse actieplan tegen dak- en thuisloosheid. Inspiratie uit Nederland, Finland en Schotland*. Leuven: KU Leuven / Vlaams Armoedesteunpunt.

Koning Boudewijnstichting. (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Lescauwae, D., Cools, B., Blow, H., & Serrien, L. (Eds.). (2014). *Een thuis voor meer dan een dag. Mythes, feiten en verhalen over thuisloosheid*. Leuven: LannooCampus.

Lescauwae, D., & Van Menxel, G. (2011). *Evaluatie van de preventieve woonbegeleiding van de CAW's gericht op voorkoming van uithuiszetting*. Berchem: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

Meys, E., & Hermans, K. (2014). *Nulmeting dak- en thuisloosheid*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

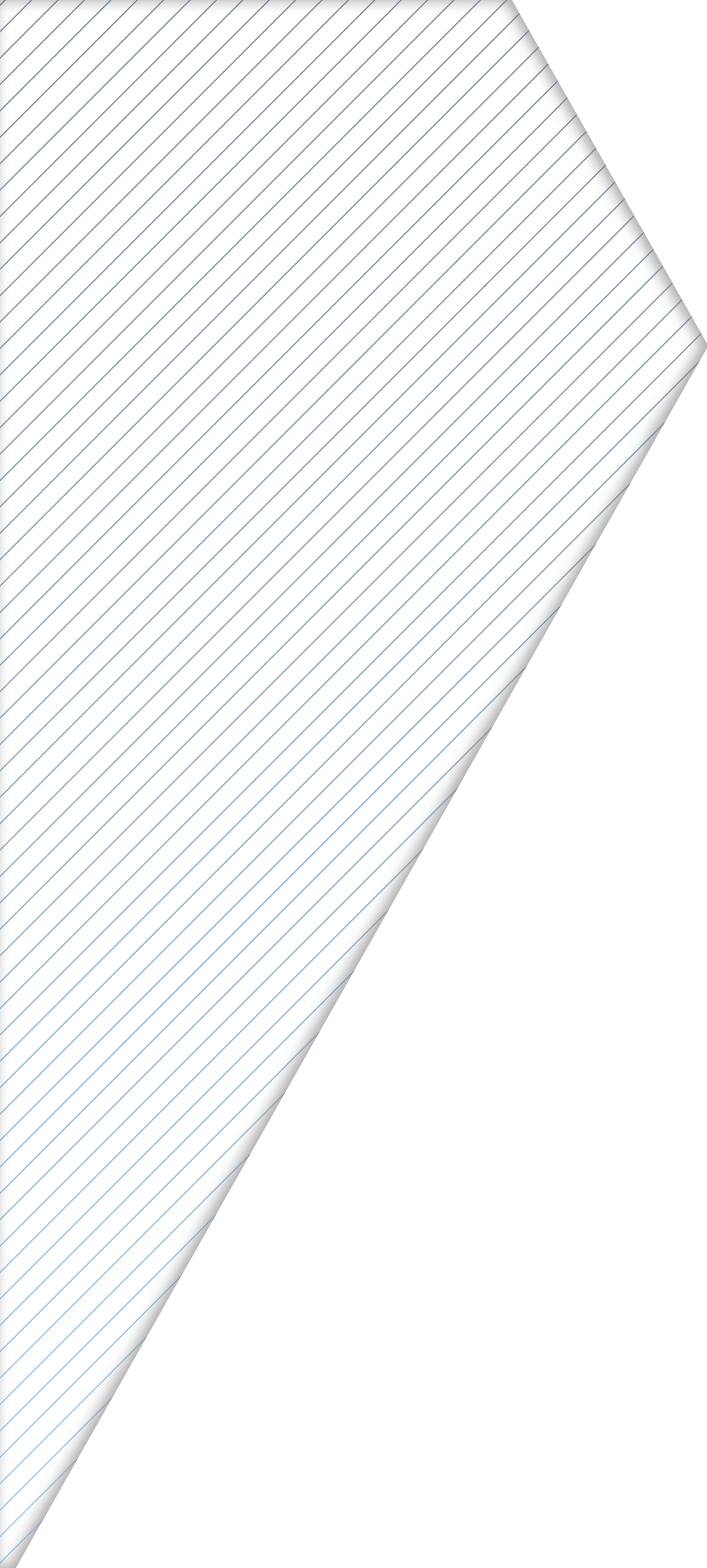
Meys, E., & Hermans, K. (2015). *Het profiel van de gebruikers van de winteropvang in Vlaanderen*. In P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeeckx, J. Verstraete, & E. Volckaert (Eds.), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten – mythes – voorstellen* (pp. 123–142). Antwerpen: Garant.

Pannecoucke, I., & De Decker, P. (2015). Housing first: een alternatief voor de woonladder? *Ruimte & Maatschappij*, 3(6), 33–53.

- Pleace, N., Culhane, D., Granfelt, R., & Knutagård, M. (2015). *The Finnish Homelessness Strategy. An International Review*. Helsinki: Ministry of the Environment.
- SAR WGG. (2012). *Visienota Integrale zorg en ondersteuning in Vlaanderen*. Brussel: Strategische Adviesraad Welzijn Gezondheid en Gezin.
- Segers, K., & De Decker, P. (2011). *Woonpaden van kwetsbare bewoners: een studie met (ex-) thuislozen in Oostende*. Heverlee.
- Stephens, M., Fitzpatrick, S., Elsinga, M., van Steen, G., & Chzhen, Y. (2010). *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*. Brussels.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2009). *Verlag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 2. Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede*. Brussel.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2013). *Memorandum wonen*. Brussel.
- Vandenbroucke, F., Gil-Robles, Á., Becker, R., Daly, M., Szabó, M., Mikkola, M., & Wolf-Wicha, B. (2010). *Europese consensusconferentie over thuisloosheid : beleidsaanbevelingen van de jury*. Brussel: Europese Commissie / Feantsa / POD Maatschappelijke Integratie /.
- Verstraete, J., & De Decker, P. (2015). *De gerechtelijke uithuiszetting nog steeds in het duister*. In P. De Decker, I. Pannecoucke, J. Verstraete, B. Meeus, E. Schillebeecx, & E. Volckaert (Eds.), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten – mythes – voorstellen* (pp. 247–262). Antwerpen: Garant.
- Vlaamse Woonraad. (2011). *Wonen en armoede. Aanbevelingen voor een woonbeleid gericht op het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting* (No. 2011/04). Brussel.
- Vlaamse Woonraad. (2012). *Advies over de regionalisering van de woonbonus* (No. 2012/12). Brussel.
- Vlaamse Woonraad. (2013a). *Advies over de harmonisatie van de Huursubsidie en de Huurpremie* (No. 2013/15). Brussel.
- Vlaamse Woonraad. (2013b). *Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid*. Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad. (2013c). *Naar een versterkt recht op wonen ? Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad, met pleidooi voor een Vlaamse woonrechtcommissaris* (No. 2013/17). Brussel.
- Vlaamse Woonraad. (2015). *Aanbodbeleid op de private huurmarkt. Bevraging van actoren en voorstellen van de Vlaamse Woonraad*. Brussel: Vlaamse Woonraad.
- Winters, S., Ceulemans, W., Heylen, K., Pannecoucke, I., Vanderstraeten, L., Van den Broeck, K., ... Verbeeck, G. (2015). *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Winters, S., De Coninck, A., Tratsaert, K., & Heylen, K. (2011). *De uitvoering van basisbegeleidingstaken in de sociale huisvesting*. Heverlee.

Woodhall-Melnik, J. R., & Dunn, J. R. (2015). A systematic review of outcomes associated with participation in Housing First programs. *Housing Studies*, 30(37 December), 1–18.



8.

Bijlagen

8.

Bijlagen

Bijlage 1: ETHOS typologie

ETHOS omschrijft vier belangrijke concepten die wijzen op het ontbreken van een (t)huis: Dakloosheid, Thuisloosheid, Instabiele huisvesting en Ontoereikende Huisvesting. Deze worden verder geoperationaliseerd in functie van de beleidsvoering en monitoring.

Conceptuele categorie	Operationele categorie	Leefsituatie	Definitie
Dakloos	1 Mensen zonder vaste verblijfplaats	Openbare ruimte of open lucht	Leven op de straat en in openbare ruimte, zonder vaste Verblijfplaats
	2 Mensen in noodopvang	Nachtopvang	Mensen zonder vaste verblijfplaats die gebruik maken van de nachtopvang, laagdrempelige opvang
Thuisloos	3 Mensen in opvang voor thuislozen	Passantenverblijf, tijdelijke huisvesting Huisvesting als overbruggingsperiode	Opvang voor kortdurend verblijf
	4 Mensen in vrouwenopvang	Blijf-van-mijn-lijf huizen vrouwenopvang	Opvang voor vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, bedoeld voor kortdurend verblijf
	5 Mensen in opvang voor asielzoekers en immigranten	Tijdelijke opvang / Asielzoekerscentrum; Pension voor seizoenarbeiders	Immigranten in Asielzoekerscentra of tijdelijke opvang door hun verblijfsstatus
	6 Mensen die binnenkort uit een instelling komen	Penitentiaire inrichting Medische instellingen (inclusief afkickcentra, psychiatrische ziekenhuizen etc) Jeugdinrichtingen	Geen huisvesting beschikbaar vóór vrijlating Blijven langer door gebrek aan huisvesting Geen geïdentificeerde huisvesting (bijvoorbeeld door 18e verjaardag)
	7 Mensen die langdurig hulp krijgen (vanwege dakloosheid)	Woonzorg voor oudere daklozen Begeleid wonen voor mensen die dakloos zijn geweest	Langdurige verblijfplaats voor mensen die dakloos geweest zijn (meestal langer dan een jaar)

Instabiele huisvesting	8	Mensen met een instabiele Huisvesting	Tijdelijk bij familie of vrienden Zonder standaard huurcontract Illegale bezetting van land	Leven in tijdelijk conventionele huisvesting (niet uit vrije keuze) Gebruiken van een woning zonder standaard huurcontract (niet kraken) Bezetten van land zonder wettelijke rechten
	9	Mensen die hun huis uit worden Gezet	Uitgevoerd dwangbevel (huurhuis) Terugname bevel (koop-huis)	Wanneer procedures voor huisuitzetting in gang gezet zijn Wanneer de hypotheekverstrekker het huis in beslag mag nemen
	10	Mensen die leven onder dreiging van huiselijk geweld	Gemeld bij politie	Wanneer de politie actie onderneemt om veiligheid voor slachtoffers van huiselijk geweld te garanderen
Ontoereikende huisvesting	11	Mensen in tijdelijke / niet conventionele woningen	Camper / caravan Niet conventionele woonruimte Tijdelijke aard	Niet bedoeld als standaard woonplaats Tijdelijke schuilplaats (kraken) Roma, zigeuners, woonwagenbewoners
	12	Mensen in ongeschikte huisvesting	Woning ongeschikt voor bewoning	Woonruimte die door landelijke wetgeving ongeschikt verklaard is voor bewoning
	13	Mensen die wonen in een extreem bevolkt gebouw	Hoogste nationale norm van overbevolking	Bepaald als het overschrijden van de nationale dichtheidsnorm voor oppervlakte of bruikbare kamers, huisjesmelkerij

Bron: www.geantsa.org

Bijlage 2: lokale toewijzingsreglementen gericht op bijzondere doelgroepen ETHOS
(situatie op 2/4/2015)

Gemeente	Doelgroep
Ieper	Ieper voorziet in haar toewijzingsreglement een voorrang voor kandidaat-huurders die vallen onder het stelsel van zelfstandig, beschermt, beschermd of begeleid wonen. Ook werd een voorrang ingeschreven voor gewezen daklozen die een begeleidings-traject hebben doorlopen in een opvangcentrum in Ieper.
Mechelen	Mechelen voorziet in haar toewijzingsreglement een voorrang voor kandidaat-huurders met een gestabiliseerde psychiatrische problematiek die in begeleiding zijn bij een dienst beschermt wonen.
Hemiksem	Hemiksem voorziet in haar toewijzingsreglement een voorrang voor daklozen.
Geel	Personen met psychische problemen: personen die kampen met ernstige en langdurige psychiatrische problemen en in aanmerking komen voor beschermt wonen en die begeleid worden door een erkend initiatief voor beschermt wonen.
Gent	De stad wenst voorrang te geven aan volgende doelgroepen: Psychisch kwetsbare mensen die op de wachtlijst staan voor een traject beschermt wonen. Personen met ernstige en langdurige psychiatrische problemen.
Beveren	Jongeren uit de bijzondere jeugdzorg die zelfstandig wonen en in begeleiding zijn van een erkende dienst of voorziening begeleid wonen.
Antwerpen	In het doelgroepenplan heeft de stad Antwerpen een voorrangsregeling uitgewerkt voor: - Personen met een gestabiliseerde psychiatrische problematiek die omwille van deze problematiek al minstens 2 jaar behandeld of begeleid worden. - Personen die het slachtoffers zijn van een slechte woningkwaliteit en huisjesmelkerij die in de transitopvang van de stad verblijven maar die niet voldoen aan de voorwaarden ten aanzien van de woning die zijn opgenomen in artikel 19, 6°. - Daklozen.
Zemst	Zemst voorziet in een deel van haar patrimonium een voorrang voor campingbewoners. Het gaat hier om een specifiek herhuisvestingsproject voor overgebleven permanente campingbewoners wiens camping wordt gesloten.
Kortrijk	Er werd een voorrang opgenomen voor kwetsbaren en kwetsbare medioren en senioren. Kwetsbaren, dit zijn huishoudens waarvan minstens 1 persoon aan elk van de volgende criteria beantwoordt: - Ze hebben een beperkt inkomen én ze willen de stap zetten naar zelfstandig wonen met een vorm van ondersteuning/zorg (kan op verschillende vlakken: fysiek, psychisch, budgettair, praktisch, sociaal netwerk, ...); - Ze zijn in staat om zelfstandig te wonen mits een vorm van begeleiding; - De welzijnsorganisaties en de persoon zelf doen engagementen om begeleiding te voorzien/aanvaarden. De welzijnsactor fungeert voor minstens 2 jaar als contactpersoon. Iedere 6 maand is er een evaluatie van de begeleiding.
Hasselt	Personen zonder netwerk: mensen zonder netwerk die succesvol een woonbegeleidingstraject doorlopen in het project wonen-welzijn, een doorgangswoning van het OCMW-Hasselt of een Opvang- en Woontraining (OWT) van CAW Limburg en die bereid zijn verdere woonbegeleiding te aanvaarden. De 3 zorgwoningen in de Broekerwinningstraat van het project van Cordium, wenst men voor te behouden voor zorgbehoevende thuisloze ouderen die toegeleid worden via CAW Limburg.

	<p>Personen die behoren tot een kwetsbare doelgroep. Dit is een zeer gedifferentieerde groep. Gemeenschappelijk is het feit dat ze de stap (willen) zetten naar zelfstandig wonen met een vorm van ondersteuning of zorg. Op basis van de signalen van de actoren en de bevindingen van het onderzoek, wordt de doelgroep kwetsbaren waar voorrang aan gegeven wordt, als volgt afgebakend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het gaat om personen die in staat zijn zelfstandig te wonen mits een vorm van begeleiding. Als bewijs hiervan geldt een verblijf van minstens 6 maanden met begeleiding in één van de 19 sociale huurwoningen die buiten het sociaal stelsel worden verhuurd. De verhuuring buiten het sociaal huurstelsel bestaat momenteel nog niet in Waregem. De welzijnsactoren, met als trekker het OCMW, werden gevraagd initiatieven te nemen om deze verhuuring op te starten. In afwachting komen personen uit de kwetsbare doelgroep in aanmerking die verblijven in het tijdelijk woonaanbod van de welzijnsorganisaties zelf. – Het gaat om personen waar de welzijnsorganisaties en de persoon zelf engagementen neemt om begeleiding te voorzien en aan te bieden voor zover nodig. De begeleiding wordt zesmaandelijks geëvalueerd en kan na een periode van twee jaar worden stop gezet. – Het zal gaan om drie toewijzingen per jaar.
Waregem	
Mortsel	In Mortsel heeft men een voorrang uitgewerkt voor personen met ernstige en langdurige psychiatrische problemen.
Boechout	Er wordt voorzien in een voorrang voor personen met ernstige en langdurige psychiatrische problemen die begeleid worden door een erkend initiatief voor beschut wonen.
Torhout	De gemeente voorziet de gemeente, o.b.v. een doelgroepenplan, een voorrang voor personen met een beperking en personen met een psychische problematiek. De gemeente voorziet voor elke doelgroep twee woningen en plant mogelijks een uitbreiding van dit aantal.
Melle	Er wordt een voorrang opgenomen voor de doelgroep 'personen met ernstige en langdurige psychiatrische problemen die zorg krijgen van een door de Vlaamse of Federale erkende psychiatrische zorgverstrekker, die door de zorgverstrekker bekwaam verklaard zijn om zelfstandig te wonen en begeleid worden door een door de Vlaamse Overheid erkende dienst voor psychiatrische patiënten'.

Bron: Agentschap Wonen-Vlaanderen.

Bijlage 3: overzicht van geïnterviewde actoren

Datum	Naam	Organisatie
16/04/2015	Myriam Indekleef William Engelen	SHM Nieuw Dak (Genk)
21/4/2015	J. Merckx	SVK Hageland (Tienen)
5/5/2015	Elke Doise Inge Plouvier	SVK De Woonsleutel (leper)
5/5/2015	Peter Pillen	SHM Ons Onderdak (leper)
8/05/2015	Prinsen Guido Carine Lycops	SVK De Scharnier & OCMW Genk
1/9/2015	Geraldine Serras Thomas Maesele	OCMW Gent
15/9/2015	Danny Lescauwat	Steunpunt Algemeen Welzijns- werk
8/2/2016	Ineke Brems	SVK Zuidkant (Halle)

De Vlaamse Woonraad dankt alle geïnterviewden voor hun medewerking.

De in dit advies ingenomen standpunten vertolken niet noodzakelijk de mening van de geïnterviewden.

Verantwoordelijke uitgever:
Pol Van Damme,
Koning Albert II-laan 19, bus 23,
1210 Brussel

Foto cover: © Atelier Caricole