

Verslag expertmeeting dakloosheid

6 november 2019

Op 6 november 2019 organiseerde de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) een expertmeeting bij de maatschappelijke opvang Tussenvoorziening te Utrecht over toename van dakloosheid. Meer dan veertig experts vanuit beleid, praktijk, wetenschap én ervaringsdeskundigen wisselden van gedachten rondom dit thema (zie de deelnemerslijst aan het einde van dit document). In dit verslag staan de – in onze ogen – belangrijkste inzichten uit het gesprek beschreven. Deze zijn met het ministerie van VWS gedeeld als input voor de Kamerbrief over de aanpak van de stijging van het aantal dak- en thuislozen, die op 19 december 2019 tijdens het Algemeen Overleg Maatschappelijke Opvang in de Tweede Kamer besproken wordt. De opbrengsten worden ook gebruikt ten behoeve van de adviesaanvraag aan de RVS die het ministerie van VWS rondom dit thema voorbereidt. De RVS bedankt alle deelnemers nogmaals hartelijk voor hun bijdrage.

Urgentie

“Ongelooflijk dat op binnen twee weken zoveel mensen hun agenda wilden schoonvegen om hier aanwezig te zijn. Dat zegt wat over de urgentie!” – zo openen raadsleden van de RVS Erik Dannenberg en Pieter Hilhorst de bijeenkomst. Een urgentie die direct onderstreept werd door Jules van Dam, bestuurder van de Tussenvoorziening in Utrecht. Als aanbieder van verschillende opvangvormen voor daklozen ziet de Tussenvoorziening zich geconfronteerd met een tekort aan bedden én een groeiende wachtlijst voor cliënten. “De beschikbare budgetten voor preventie, zoals schuldhulpverlening, zijn onvoldoende. Dit heeft gevolgen voor mens en maatschappij.” Hoe ingrijpend die gevolgen kunnen zijn, wordt duidelijk als Max vertelt hoe hij met zijn vrouw en zoon op straat terecht kwam na hun noodgedwongen remigratie naar Nederland. Pas na zes jaar opvang en tijdelijke woningen heeft hij weer een vaste stek gekregen. Suzanne van der Jagt van het ministerie van VWS beaamt hoe belangrijk het is dat dit soort situaties in de toekomst voorkomen kan worden, en zet uiteen welke plannen het ministerie daar tot nu toe voor heeft.

Kernboodschap

Als we terugblikken op de groepsgesprekken en het plenaire gesprek die op deze introducties volgden, dan is de kernboodschap van deze bijeenkomst wat ons betreft tweeledig:

- Het is relevant om te verkennen hoe de principes 'housing first' en 'recht op wonen' kunnen helpen om dakloosheid te voorkomen, opvang en begeleiding te verbeteren en terugval te verminderen. Deze principes zijn niet hetzelfde als een recht op een huis (vgl. Frankrijk, waar zo'n recht bestaat maar niet van de grond komt). Het gaat ook niet per se om een individueel afdwingbaar recht (vgl. Finland, welke werkzame elementen van 'housing first' zijn bruikbaar binnen de Nederlandse context?). Maar deze principes zouden moreel, maatschappelijk en praktisch gezien een bijdrage kunnen leveren aan:
 - Het voorkomen van dakloosheid door financieel beheer toe te passen in plaats van huisuitzetting als sanctie voor wanbetaling;
 - Het menswaardiger en perspectiefgericht organiseren van de opvang van daklozen: opvang met uitzicht op uitstroom;
 - Het verminderen van terugval in dakloosheid door aan het wonen ook goede, langdurige begeleiding te koppelen (niet voor niets spraken de deelnemers van 'housing first' en niet van 'housing only').

- Het belang van regie nemen en politieke aandacht op dit vraagstuk is groot. Het helpt om echt te sturen, regie te nemen, in combinatie met extra middelen voor huisvesting én begeleiding. Dat was het succes van het Stedelijk Kompas. De situatie op dit moment is weer dermate zorgelijk dat regie geboden is. Sommige deelnemers spraken zelfs van een crisis waarin crisisachtige maatregelen (zoals extra opvangbedden en een quotumregeling voor het toewijzen van woningen zoals bij statushouders) geboden zijn. Hoe dan ook verdient de manier waarop 'dakloosheid' in landelijke en lokale politiek en bestuur belegd wordt onze aandacht: helder eigenaarschap is gewenst.

Concrete maatregelen rond wonen en zorg

Naast deze kernboodschap heeft de RVS tal van ideeën voor concrete maatregelen op korte, middellange en lange termijn opgehaald. Bij het verzamelen van deze ideeën bleek dat deze fasen niet zo strak van elkaar te onderscheiden zijn. Hieronder daarom een thematische selectie van een aantal maatregelen die in de gesprekken ter tafel kwamen. Maatregelen die wat de RVS betreft het meest in het oog springen.

Wonen

Dakloos raken is een gebeurtenis waaraan doorgaans een heel proces vooraf gaat. Het niet kunnen betalen van de huur of hypotheek is vaak een symptoom van vele andere problemen. Hoe realistisch is het om nog huisuitzettingen te doen omwille van huurachterstand, vraagt men zich af? "Iedereen begrijpt wel dat het niet betalen van de huur gesanctioneerd moet worden. Maar zou het niet beter zijn om de sanctie aan te passen aan het probleem?" Als iemand niet met geld kan omgaan, zo luidt het idee, is het dan niet beter om over te gaan

tot het opschorten van de zeggenschap over financiën? Dit kan opgevat worden als preventie. Immers, "straffen met ontruiming leidt tot een verveelvoudiging van de problemen."

Eens men geen woning meer heeft kan men een briefadres aanvragen. Maar ook daar loopt het volgens verschillende experts nu nog vaak spaak. Het is aan gemeenten om hier toestemming voor te geven, maar dat laat vaak te lang op zich wachten met alle gevolgen van dien. Zou het niet beter zijn om een aanvraag voor een briefadres altijd toe te staan en nadien pas over te gaan tot de nodige controles? Of dienen niet alle gemeenten een bankslapersregeling te hebben?

Tijdens de bijeenkomst werd duidelijk dat woningcorporaties best willen investeren in flexwoningen voor mensen die nu dakloos zijn of dat dreigen te worden. Een positieve impuls zou zijn wanneer woningcorporaties de investeringen in flexwoningen kunnen vereffenen met de verhuurdersheffing. Daarnaast is een goede spreiding over het land van belang. Alle gemeenten zouden dus locaties beschikbaar moeten stellen, volgens de deelnemers. Een quotumregeling zou daarbij volgens hen kunnen helpen.

Daarnaast klonk een pleidooi voor het verruimen van de mogelijkheden om het improvisatievermogen van burgers te volgen door 'buitenwettelijke' oplossingen tijdelijk te gedogen (vakantiewoning, boot, bedrijfswoning, inwonen op erf etc.), totdat een structurele woonoplossing gevonden is. Mensen komen regelmatig met handige en creatieve oplossingen, maar vangen bot en worden alsnog dakloos. Dat leidt tot onnodig persoonlijk leed en hoge maatschappelijke kosten, aldus de deelnemers.

Als iemand opvang biedt aan iemand die dakloos is of dreigt te worden dan mag diegene er financieel niet op achteruit gaan. Tijdens de bijeenkomst werd van alle kanten een oproep gedaan om de uitzonderingsmogelijkheden binnen de kostendelersnorm beter te benutten. Dat kunnen gemeenten niet alleen, daar hebben ze andere instanties zoals de SVB en de Belastingdienst voor nodig. Dat geldt ook voor het verbeteren (versimpelen!) van het toeslagensysteem. Een specifieke oproep was om schulden jegens de overheid niet langer als 'preferent' aan te merken.

Zorg en begeleiding

Wonen alleen is niet voldoende, goede zorg, begeleiding en maatschappelijke participatie zijn zeker zo belangrijk. Het zelfredzaamheids criterium dat geldt voor de toegang tot maatschappelijke opvang (namelijk: 'als je jezelf nog kunt redden, ben je niet welkom') is problematisch. Het maakt dat problemen eerst heel groot moeten worden, voordat er hulp in beeld komt.

In de organisatie van zorg en ondersteuning in wijken en buurten kan veel gedaan worden aan preventie van dakloosheid. Met de komst van sociaal wijkteams is 'vraaggericht werken' voorop komen te staan en bemoeizorg een vloek geworden, stelde Jules van Dam al tijdens zijn introductie. Veel deelnemers menen met hem dat het belang van aanbodgericht werken voor deze groep juist groot is. "Ze moeten er juist op wél af, zich er wél mee bemoeien." Elk wijkteam zou volgens de deelnemers een vorm van outreachende hulpverlening moeten hebben en aan vroegsignalering doen.

Een algemene oproep betreft het delen van kennis over risicofactoren voor dakloosheid. Deze kennis zou breder gedeeld moeten worden onder andere groepen professionals dan alleen maar zij die werkzaam zijn in de opvang. Juist andere professionals, in de wijk en in de eerstelijnszorg, moeten signalen van maatschappelijke ontregeling beter leren herkennen. Dat is een belangrijke investering in preventie van dakloosheid.

Mensen die uit detentie of een GGZ instelling komen, hebben behoefte aan een adequate opvolging van de zorg voor hun problemen. Het leveren van voldoende nazorg aan deze groep draagt volgens de experts bij aan preventie van dakloosheid. Maar ook tijdens een periode van opname zou er al heel wat preventief kunnen gebeuren, opperen de deelnemers. In het bijzonder voor jongeren. De harde grens van 18 jaar als overgangsmoment van jeugdhulp naar volwassenenzorg werkt niet, een bandbreedte is wenselijk (zie ook het RVS advies *Leeftijdsgrenzen* uit 2018). En in de basis zou moeten gelden dat kwetsbare jongeren nooit zonder de nodige bestaanszekerheid uitstromen uit de jeugdhulp. Dus: "Je laat niet los, tenzij." Want we weten allemaal dat als je op je 18^e op kamers gaat je niet meteen helemaal zelfstandig bent – dat geldt dus zeker ook voor jongeren die uitstromen uit de jeugdhulp.

Alle kennis is er...

Uit de bijeenkomst blijkt eens te meer dat eigenlijk alle kennis voorhanden is om dakloosheid structureel anders aan te pakken. Naast de genoemde maatregelen zijn tijdens de bijeenkomst nog tal van suggesties geuit die bruikbaar zijn voor het voorkomen en terugdringen van dakloosheid en het verbeteren van de maatschappelijke opvang. De RVS neemt deze suggesties mee in zijn briefadvies, dat naar verwachting in het voorjaar van 2020 verschijnt.

Heeft u vragen naar aanleiding van dit verslag, dan kunt u contact opnemen met Willemijn van der Zwaard (w.vd.zwaard@raadrvs.nl) of Tim 'S Jongers (tg.sjongers@raadrvs.nl). Voor de stand van zaken van de adviesaanvraag en het briefadvies kunt u de website van de RVS raadplegen (www.raadrvs.nl).

Deelnemerslijst

Ineke Baas (gemeente Utrecht)
 Hanneke Bakker (gemeente Leiden)
 Rina Beers (Federatie Opvang)
 Erna Bijl de Vroe (Ministerie van BZK)
 Nienke Boesveldt (Universiteit Utrecht)
 Moniek Coumans (CBS)
 Jules van Dam (Tussenvoorziening Utrecht)
 Erik Dannenberg (RVS)
 Bert Deliën (Humanitas Onder Dak)
 Pim Dijkstra (NEOS Eindhoven)
 Yvonne Donders (College voor de Rechten van de Mens)
 Lia van Doorn (Hogeschool Utrecht)
 Stannie Driessen (RVS)
 Lauris van Eekeren (gemeente Deventer)
 André van Ginkel (gemeente Nijmegen)
 Pieter Hilhorst (RVS)
 Suzanne van der Jagt (Ministerie van VWS)
 Lieke Jansen (SMO Breda)
 Anke Jansen (Housing First NL)
 Diederik de Klerk (Divosa)
 Marieke Kleiboer (Ministerie van VWS)
 Ico Kloppenburg (VNG)
 Jojanneke Kraan (gemeente Leiden)
 Igor van Laere (Straatdokters)
 Alice Lamain (ZonMw)
 Gery Lammersen (Ministerie van VWS)
 Jamal Mechbal (Je eigen stek, Amsterdam)
 Maria van den Muijsenbergh (RadboudUMC; huisarts; Straatdokters)
 Kay Neven (Tussenvoorziening Utrecht)
 Jeroen Pepers (Aedes)
 Nicolette Piekaar (VNG)
 Wouter Pronk (Ministerie van BZK)
 Lucas Roorda (College voor de Rechten van de Mens)
 Anne Roseboom (gemeente Amsterdam)
 Bram Schinkelshoek (Kessler Stichting, Den Haag)
 Tim 'S Jongers (RVS)
 Chris ter Steege (Ministerie van VWS)
 Annemarie Stokman (gemeente Amsterdam)
 Tessa Stout (Straatjurist)
 Netty van Triest (Platform 31)
 Cornel Vader (Leger des Heils)
 Judith Wolf (Radboud UMC; Impuls Academie)
 Willemijn van der Zwaard (RVS)