

Europese consensusconferentie over thuisloosheid: beleidsaanbevelingen van de jury



Europese consensusconferentie over thuisloosheid

9-10 december 2010, Brussel



DANKWOORD

De jury van de Europese consensusconferentie over thuisloosheid dankt Nele De Kerf en Fabrizio Leiva-Ovalle (POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid) voor hun bijdrage. Zij dankt ook Ruth Owen (FEANTSA) en Ed Thorpe (Thorpe European Services) voor hun medewerking aan dit rapport. De jury onderstreept de belangrijke rol die het Belgische voorzitterschap, de Europese Commissie, FEANTSA, de Franse overheid, het Voorbereidend Comité en de deskundigen en deelnemers aan de Europese consensusconferentie over thuisloosheid hebben gespeeld.

LEDEN VAN DE JURY

Juryvoorzitter is **Frank Vandenbroucke**, econoom en politicus. Hij is lid van de Belgische Senaat en was eerder zowel minister van Sociale Zaken en Pensioenen als minister van Werk en Pensioenen in de Belgische federale regering. Tussen 2004 en 2009 was hij minister van Werk, Onderwijs en Vorming in de Vlaamse regering. Hij heeft veel ervaring met het Europees sociaal beleid en speelde een sleutelrol in de ontwikkeling van de Sociale Open Coördinatiemethode. Hij doceert aan de universiteit van Leuven en Antwerpen.

Álvaro Gil-Robles is vicevoorzitter van de jury. Hij was vele jaren actief als advocaat en mensenrechtenactivist, in Spanje maar ook op internationaal vlak. Van 1999 tot 2009 was hij de eerste Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa.

Ruth Becker is econoom en planner. Tot haar pensioen was zij opleidingshoofd van de afdeling vrouwenstudies en huisvesting aan het departement Ruimtelijke Ordening van de Technische Universität Dortmund. Haar onderzoek richtte zich voornamelijk op genderspecten van ruimtelijke ontwikkeling, op nieuwe vormen van huisvesting en sociale veranderingen.

Mary Daly is professor aan de School of Sociology, Social Policy & Social Work, Queen's University Belfast. Zij is lid van het EU-netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake sociale insluiting. Haar werk focust vooral op de sociale problematiek op Europees niveau. Zij was voorzitter van de High-Level Task Force over sociale cohesie van de Raad van Europa.

Máté Szabó is de Hongaarse ombudsman voor mensenrechten. Hij doceert aan de School voor Politieke Wetenschappen van de Rechtsfaculteit van de Eötvös Loránd Universiteit in Boedapest.

Matti Mikkola is professor arbeidsrecht aan de Universiteit van Helsinki en gastprofessor sociaal beleid aan de Universiteit van Tartu in Estland. Hij was van 1994 tot 2006 lid van het Europees Comité voor Sociale Rechten.

Barbara Wolf-Wicha is freelance journaliste en organisatrice van culturele activiteiten. Voordien was zij professor aan het Instituut voor Sociale Wetenschappen van de Universiteit van Salzburg, waar zij van 2004 tot 2006 aan het hoofd stond van het departement Geschiedenis en Politieke Wetenschappen. Sinds 2008 is zij met pensioen. Zij was als onderzoekster en lesgeefster vooral gespecialiseerd in Oostenrijkse en vergelijkende politiek, EU-studies en genderonderzoek.

Samenvatting en toelichtingen	2
Inleiding	4
Hoofdvraag 1: Wat is thuisloosheid? Hoe kan thuisloosheid gedefinieerd worden?	7
Hoofdvraag 2: Is het uitbannen/oplossen van thuisloosheid een haalbare doelstelling?	11
Hoofdvraag 3: Kan thuisloosheid het best/meest efficiënt bestreden en voorkomen worden door een aanpak waarin toegang tot huisvesting centraal staat?	14
Hoofdvraag 4: Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de participatie van thuislozen een zinvolle bijdrage kan leveren bij het ontwikkelen van beleid rond thuisloosheid?	17
Hoofdvraag 5: In welke mate moeten opvanginstellingen voor thuislozen toegankelijk zijn voor mensen zonder papieren en andere mensen met een preciaire wettelijke status?	20
Hoofdvraag 6: Wat zouden de belangrijkste ingrediënten van een Europese strategie rond thuisloosheid moeten zijn?	23

Een consensusconferentie rond een complexe problematiek is een manier om vooruitgang te boeken als het door gebrek aan een gemeenschappelijke visie onmogelijk wordt om veranderingen door te voeren in aanpak en beleid. De beleidsaanbevelingen in dit rapport zijn het resultaat van de Europese consensusconferentie van 2010¹ over thuisloosheid, waarbij een onafhankelijke jury zich boog over zes hoofdvragen. Hun conclusies en beleidsaanbevelingen moeten een stabiele basis vormen voor verdere stappen rond het thema thuisloosheid binnen de EU, meer bepaald in het kader van de nieuwe Europa 2020-strategie² en het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting³.

Hoofdvraag 1: 'Wat is thuisloosheid? Hoe kan thuisloosheid worden gedefinieerd?'

De jury gaat uit van concrete omschrijvingen (b.v. een thuisloze is iemand die op straat moet slapen) om te besluiten dat thuisloosheid een complex, dynamisch en gedifferentieerd proces is met verschillende wegen en uitkomsten) (of "paden"), naargelang betrokken personen en groepen. De jury schaaft zich achter de Europese omschrijving van thuisloosheid en sociale uitsluiting op vlak van wonen (ETHOS)⁴, die in 2005 werd geïntroduceerd door FEANTSA als een gemeenschappelijke kaderdefinitie van thuisloosheid. ETHOS gebruikt fysieke, sociale en wettelijke karakteristieken van een "thuis" om tot een omvangrijke typologie te komen die thuislozen indeelt in vier situaties: dakloosheid, huisloosheid, onzekere huisvesting en ontoereikende huisvesting.

Hoofdvraag 2: 'Is het uitbannen/oplossen van thuisloosheid een haalbare doelstelling?'

In dit verband dient eerst het streefdoel van een overkoepelende EU-strategie rond thuisloosheid te worden vooropgesteld. De jury besluit dat thuisloosheid een ernstig onrecht en een schending van de fundamentele rechten van de mens inhoudt, waaraan een einde kan en moet worden gemaakt. Al is het misschien niet mogelijk om thuisloosheid helemaal te doen verdwijnen, toch komt de jury tot de slotsom dat de bestaande preventie- en bijstandsmaatregelen, binnen de context van nationaal of regionaal geïntegreerde strategieën rond thuisloosheid, daadwerkelijk mensen uit de thuisloosheid houden en op langere termijn tevens de vereiste hulp bieden aan mensen die in de thuisloosheid terecht komen. Volgens de jury kan thuisloosheid dan ook geleidelijk worden teruggedrongen en definitief worden opgelost. De jury stelt enkele specifieke doelen die moeten worden nagestreefd, wil men naar een oplossing toe werken.

Hoofdvraag 3: 'Kan thuisloosheid het best/meest efficiënt bestreden en voorkomen worden door een aanpak waarin toegang tot huisvesting centraal staat?'

De jury pleit voor benaderingen, die tot huisvesting leiden, eerder dan voor noodopvang en tijdelijke oplossingen. Dergelijke aanpak moet dan resulteren in meer toegang tot vaste verblijfplaatsen en meer middelen voor preventie en voor aangepaste ambulante steun voor de mensen thuis.

Hoofdvraag 4: 'Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de participatie van thuislozen een zinvolle bijdrage kan leveren bij het ontwikkelen van beleid rond thuisloosheid?'

De jury wil komaf maken met benaderingen die thuislozen zien als passieve steuntrekkers. Zij verkiest een aanpak die de rechten en de autonomie van de thuislozen benadrukt. De jury vindt dat thuislozen meer mogelijkheden moeten krijgen om deel te nemen aan een besluitvorming die een wezenlijke impact heeft op hun leven. Zij belicht ook enkele belangrijke struikelblokken die het thuislozen moeilijk maken om te participeren aan het proces van besluitvorming en formuleert een aantal voorstellen om deze hinderpalen te omzeilen.

Hoofdvraag 5: 'In welke mate moeten opvanginstellingen voor thuislozen toegankelijk zijn voor mensen zonder papieren en andere mensen met een preciaire wettelijke status?'

Deze kwestie gaat over de toegankelijkheid van de dienstverlening voor thuislozen, meer bepaald voor migranten en niet-EU-burgers die door hun wettelijke of administratieve status moeilijkheden kunnen ondervinden. De jury benadrukt dat deze kwestie aan belang wint en vaker ter sprake komt naarmate het probleem van thuisloosheid onder migranten en niet-EU-burgers in bepaalde lidstaten toeneemt. Zij stelt dat mensen in nood altijd hulp moeten krijgen in de Europese Unie en benadrukt hoe belangrijk het respect voor de fundamentele rechten van de mens is, ongeacht zijn wettelijke of administratieve status.

De jury roept op tot een geïntegreerde aanpak van de situatie van migranten en EU-burgers die omwille van hun wettelijke of administratieve status worden geconfronteerd met een beperkte toegang tot huisvesting en zo in de thuisloosheid dreigen terecht te komen. Volgens de jury draagt het migratiebeleid verantwoordelijkheid in deze specifieke problematiek. Voorzieningen voor thuislozen mogen geen systematische noodoplossing worden voor een inconsistent migratiebeleid waardoor mensen in een situatie van armoede en thuisloosheid belanden. De toegang tot deze dienstverlening

1 Meer informatie over de conferentie en alle relevante documenten vindt u op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>

2 Te raadplegen op http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso_007_-_europe_2020_-_en_version.pdf

3 Te raadplegen op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=959&furtherNews=yes>.

4 Zie <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>

voor thuislozen mag ook niet worden gebruikt als een middel om het migratieprobleem in goede banen te leiden. De verantwoordelijken van de thuislozendiensten mogen evenmin worden gestraft indien zij mensen in nood een helpende hand reiken. Om deze problematiek beter te begrijpen is er volgens de jury nood aan een EU-onderzoek naar de relatie tussen thuisloosheid en migratie én vrije verkeer binnen de EU. Dergelijk onderzoek moet voldoende aandacht besteden aan de genderproblematiek bij migratie en aan de bijzondere situatie van vrouwelijke migranten.

Hoofdvraag 6: ‘Wat zouden de belangrijkste ingrediënten van een Europese strategie rond thuisloosheid moeten zijn?’

Daaromtrent besluit de jury dat zich, binnen de context van de nieuwe Europa 2020-strategie en meer bepaald het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting, een duidelijke **EU-strategie rond thuisloosheid** opdringt, om de ontwikkeling van nationale/regionale strategieën in lidstaten te kaderen en de strijd tegen thuisloosheid krachtiger te voeren. Het overkoepelende EU-kader en de nationale/regionale strategieën moeten tot een geïntegreerde benadering komen, waarbij men alle relevante domeinen, zoals huisvesting, sociale zaken, gezondheid en werkgelegenheid, in rekening

brengt. Zij moeten zorgen voor een deugdelijk bestuur waarbij alle relevante belanghebbenden zijn betrokken. Zij moeten evidence based zijn, wat een uitgebreide dataverzameling en grootschalig onderzoek inhoudt en moeten duidelijke doelstellingen voor ogen houden.

Wat het strategische EU-kader betreft roept de jury de lidstaten op om deadlines vast te leggen waarna niemand nog op straat mag slapen of langdurig thuisloos mag zijn. Verder ligt de prioriteit bij de preventie van thuisloosheid, het bevorderen van een kwaliteitsvolle dienstverlening voor thuislozen en de toegang tot betaalbare huisvesting, samen met de nodige steun indien dit nodig blijkt. Geïntegreerde strategieën rond thuisloosheid moeten oog hebben voor het veranderende profiel van de thuislozen. Het strategische EU-kader dient de ontwikkeling van geïntegreerde nationale/regionale strategieën in de lidstaten te ondersteunen, op te volgen en te coördineren, aan de hand van een geschikt controlekader, een strikte onderzoeksagenda met een sociale innovatie-stroom en een programma van wederzijds leren en transnationale uitwisseling en door een kwaliteitsvolle dienstverlening, duurzame banden met EU-financieringsmogelijkheden en een gestroomlijnde aanpak van thuisloosheid in alle relevante beleidsdomeinen te bevorderen.

Achtergrond

Dit rapport brengt de bevindingen samen van de onafhankelijke jury die is samengesteld naar aanleiding van de Europese consensusconferentie over thuisloosheid⁵. De conferentie was een officieel evenement van het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, mede georganiseerd door de Europese Commissie en FEANTSA (de Europese Federatie van nationale organisaties die met daklozen werken) en vond plaats op 9 en 10 december in Brussel. Ook de Franse regering verleende haar steun.

4 Een consensusconferentie is een innovatief, actiegericht en participatief instrument dat diverse belanghebbenden uit het veld betreft. In 2008 riep men reeds op tot een Europese consensusconferentie over thuisloosheid. De jaarlijkse Ronde Tafel rond armoede en sociale uitsluiting kwam toen tot het besluit dat een consensusconferentie over thuisloosheid op EU-niveau nodig was om te komen tot een doeltreffender gecoördineerd beleid. Deze oproep vond ook gehoor in de besluiten van de Informele Vergadering in 2008 van de Ministers van Huisvesting. Om die reden vroeg het Franse voorzitterschap dat de Europese Commissie dergelijke consensusconferentie zou organiseren. De Europese Commissie voorzag in steun en financiering voor deze Europese consensusconferentie over dakloosheid in 2010, onder het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie.

Motivering

Thuisloosheid is een heel ernstige vorm van armoede en sociale uitsluiting en betekent een inbreuk op de fundamentele rechten van de mens. Ondanks het betere begrip en de meer afdoende remedies van de afgelopen jaren, hebben nog steeds heel wat mensen in alle lidstaten van de EU geen thuis.

De EU en haar lidstaten hebben zich ertoe verbonden armoede en sociale uitsluiting aan te pakken. De EU vormt een belangrijk terrein om het beleid in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, waaronder thuisloosheid, uit te werken en te coördineren. Sinds 2000 heeft de EU, via de Sociale Open Coördinatiemethode (OMC), de maatregelen vanuit de lidstaten ondersteund en gecoördineerd. Ofschoon men binnen deze context aanzienlijke vooruitgang op het vlak van de thuisloosheid heeft geboekt, moet er nu een consensus worden bereikt om de strijd tegen thuisloosheid op Europees niveau nog krachtiger te kunnen voeren. Gezien de grote diversiteit aan standpunten, omstandigheden en praktijken rond thuisloosheid en

thuisloosheidsbeleid, tussen en binnen de verschillende actoren en lidstaten onderling, is het een hele uitdaging om in deze problematiek tot een consensus te komen. De Europese consensusconferentie over thuisloosheid had als bedoeling antwoorden te geven op kernvragen rond thuisloosheid, die als steunpunt kunnen worden gebruikt om beleid en coördinatie op dit vlak in de toekomst te begeleiden. Deze basis is nodig in de nieuwe politieke context van de Europa 2020-strategie⁶. Alhoewel de consensusconferentie in eerste instantie de nodige informatie wilde bieden naar een Europees kader voor een efficiëntere aanpak van thuisloosheid toe, wist ze heel wat actoren en stakeholders in de strijd tegen thuisloosheid op nationaal, regionaal en lokaal niveau te betrekken en zorgde ze voor de nodige relevantie.

Methode en proces

Consensusconferenties stammen uit de sectoren van gezondheid en technologie uit de jaren '70 van vorige eeuw. Het is een manier om vooruitgang te boeken rond complexe problemen waar het door een gebrek aan een gemeenschappelijke visie onmogelijk is om het beleid te veranderen. Een consensusconferentie kunnen we beschouwen als een publiek onderzoek, met een jury die haar licht moeten laten schijnen op een maatschappelijk controversieel onderwerp. Deskundigen terzake leveren de jury bewijsmateriaal aan. De jury kan nog vragen stellen alvorens zij de bewijzen na de conferentie tijdens een vergadering achter gesloten deuren bestudeert en met een eindrapport met aanbevelingen naar buiten komt. Een consensusconferentie combineert elementen uit de volgende modellen:

- rechtszaak met een jury;
- wetenschappelijke peersmeeting;
- gemeenteraad met participatie van publiek (Jorgenson,1995).

Een consensusconferentie is een flexibel instrument, dat kan worden toegepast op verschillende contexten en doelstellingen. De Europese consensusconferentie over thuisloosheid was de eerste gelegenheid waarbij deze methode werd toegepast op het sociaal beleid op Europees niveau. Een belangrijke voorloper van de Europese consensusconferentie over thuisloosheid was een consensusconferentie "Sortir de la Rue", die rond hetzelfde thema in 2007 in Parijs werd georganiseerd.

5 Meer informatie over de conferentie en alle relevante documenten vindt u op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventId=315&filterEvents=yes>

6 Te raadplegen op http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso_007_-_europe_2020_-_en_version.pdf

7 Exhaustieve ledenlijst in bijlage 2

Een consensusconferentie kan niet zonder een grondige voorbereiding. Eind 2009 startte een Voorbereidend Comité⁷ zijn werkzaamheden. Dit comité was samengesteld uit 20 verschillende stakeholders in de strijd tegen thuisloosheid. Vertegenwoordigers van ngo's, onderzoekers, overheidsinstellingen, ervaringsdeskundigen en afgevaardigden uit aanverwante sectoren zoals sociale huisvesting, maakten deel uit van het Comité, dat ook geografisch gezien evenwichtig was samengesteld. Het Voorbereidend Comité ging na welke kernvragen de consensusconferentie diende te beantwoorden, selecteerde de leden van de onafhankelijke jury en de deskundigen die de jury de nodige gegevens rond de hoofdvragen zouden bezorgen.

De volgende zes hoofdvragen weerspiegelen de domeinen waarop gebrek aan consensus het onmogelijk maakt om op EU-niveau vooruitgang te boeken:

1. Wat is thuisloosheid? Hoe kan thuisloosheid gedefinieerd worden?
2. Is het uit de wereld helpen van thuisloosheid een haalbare doelstelling?
3. Kan thuisloosheid het best bestreden en voorkomen worden door een aanpak waarin toegang tot huisvesting centraal staat?
4. Hoe kan de participatie van thuislozen een zinvolle bijdrage leveren bij het ontwikkelen van een beleid rond thuisloosheid?
5. In welke mate moeten voorzieningen voor thuislozen toegankelijk zijn voor mensen, ongeacht hun wettelijke status en staatsburgerschap?
6. Welke moeten de belangrijkste ingrediënten van een Europese (EU) strategie rond thuisloosheid zijn?

De juryleden werden geselecteerd op basis van hun deskundigheid op sociaal vlak, ze hadden geen formele banden met de sociale sector en konden op Europees niveau als "wijzen" worden beschouwd. Om te zorgen dat de jury over een gevarieerde expertise kon beschikken om de vragen vanuit uiteenlopende oogpunten te bekijken, werden verschillende deskundigen geselecteerd.

De deskundigen bezorgden hun antwoorden op de hoofdvragen schriftelijk⁸ aan de jury, maar konden ook tijdens de conferentie bij de vragen- en overlegronde aan bod komen. Er werden bovendien twee onderzoeken besteld⁹, om over meer gegevens te beschikken. Zodoende heeft een onderzoeksteam van het Europees Observatorium voor Thuisloosheid een rapport gepubliceerd met als titel *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*. Het rapport geeft een stand van zaken van de momenteel beschikbare kennis van thuisloosheid en het beleid daaromtrent. Verder heeft het Gemeenschappelijk Daklozenfront (een nationaal platform voor thuislozen en ex-thuislozen) rond de hoofdvragen een transnationaal overleg gecoördineerd met thuislozen.

Zowat 400 beleidsmakers, verantwoordelijken van diensten voor thuislozen, mensen die zelf thuisloos zijn of geweest zijn, onderzoekers en andere belanghebbenden waren aanwezig op de conferentie. Het aanwezige publiek kon vragen stellen aan de deskundigen en op die manier ook meewerken aan een consensus.

Beleidscontext

De resultaten van de Europese consensusconferentie over thuisloosheid moeten gezien worden binnen een unieke beleidscontext die de strijd tegen thuisloosheid op EU-niveau aanzienlijk meer mogelijkheden biedt. De besluiten van de jury bieden een basis om in de toekomst binnen deze context grote stappen voorwaarts te zetten in de aanpak van thuisloosheid.

Het Verdrag van Lissabon, dat van kracht werd op 1 december 2009, heeft een stevigere basis gelegd voor de Europese coördinatie en samenwerking op het vlak van sociale insluiting. Artikel 9 van het verdrag creëert een nieuwe horizontale sociale clausule: "Bij het definiëren en implementeren van haar beleid en activiteiten houdt de Unie rekening met de eisen in verband met het bevorderen van een hoog niveau van werkgelegenheid, het waarborgen van een afdoende sociale bescherming, het bestrijden van sociale uitsluiting en een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid." (Europese Unie, 2009). Ook vrijwaart het Verdrag de vrijheden en beginselen van het Handvest van de grondrechten van de EU, door deze in het basisrecht in te schrijven en ze een bindend wettelijk karakter te verlenen.

Sinds 2000 heeft de EU de lidstaten ondersteund en gecoördineerd in hun beleid in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, via gemeenschappelijke doelstellingen, een mechanisme van rapporteren, overeengekomen indicatoren en rapporten over sociale bescherming en sociale insluiting die in het kader van de Sociale OMC zowel door de Europese Commissie als door de Raad zijn goedgekeurd. Thuisloosheid is de afgelopen tien jaar binnen dit kader een thema geworden dat duidelijke prioriteit heeft gekregen. Het netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake sociale insluiting, dat ondersteuning biedt aan de Europese Commissie en het Comité voor Sociale Bescherming als stuurgroepen van de Sociale OMC, kwam in een rapport van 2009 over thuisloosheid en uitsluiting op het vlak van huisvesting tot het besluit dat "het essentieel is dat de aanpak van thuisloosheid wordt beschouwd als een integraal onderdeel van de Sociale OMC en na 2010 geconsolideerd en voortgezet wordt" (Frazier en Marlier, 2009). Bovendien roept het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Bescherming en Sociale Inclusie van 2010 lidstaten op om geïntegreerde nationale strategieën rond thuisloosheid te ontwikkelen en enkele sleutelementen van deze strategieën naar voren te brengen. De resultaten van de consensusconferentie moeten een stevige basis leggen om deze strategieën op EU-niveau te ondersteunen en op te volgen en om tot richtlijnen te komen voor een efficiënte opvolging van het Gezamenlijk Verslag 2010.

8 Een boekje met de tijdens de conferentie door deskundigen geleverde bijdragen is beschikbaar via <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventId=315&furtherEvents=yes>. Bijlage 1 van onderhavig rapport geeft een volledig overzicht van de deskundigen die bij de consensusconferentie betrokken waren.

9 Beide publicaties zijn te raadplegen op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventId=315&furtherEvents=yes>

Op 17 juni 2010 gaf de Europese Raad zijn goedkeuring aan de nieuwe Europa 2020-strategie, die de prioriteiten vastlegt voor het komende decennium. De strategie beoogt een “slimme, duurzame en inclusieve groei”. Voor het eerst stelde de EU een streefcijfer op armoedebestrijding voorop. Het doel is om tegen 2020 minstens 20 miljoen mensen te beschermen tegen armoede en sociale uitsluiting. Lidstaten hebben verklaard dat zij in dit kader bereid zijn om bijkomende nationale doelstellingen te ontwikkelen. Deze nieuwe bestuurscontext omvat ook tien geïntegreerde richtlijnen om Europa 2020 te implementeren, waarbij de tiende richtlijn over de bevordering van de sociale insluiting en de strijd tegen armoede gaat. In zijn geheel biedt deze nieuwe beleidscontext een ernstige kans om binnen de EU inzake thuisloosheid meer vooruitgang te boeken. Centraal in de Europa 2020-strategie staat het Europees Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting, een van de zeven kerninitiatieven. Dit platform beoogt een grotere inzet in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en wil een gemeenschappelijk actiekader bieden aan de lidstaten, de Europese instellingen en de belangrijkste stakeholders. In de Mededeling van de Europese Commissie over het Platform tegen armoede en sociale uitsluiting, die op 16 december 2010 werd gepubliceerd, wordt thuisloosheid omschreven als “een van de meest extreme vormen van armoede en ontbering, die de laatste jaren is toegenomen” (Europese Commissie, 2010). De Mededeling vermeldt ook dat de Commissie “methoden en middelen zal uitstippelen waarmee het werk inzake thuisloosheid het best kan worden voortgezet, rekening houdend met de resultaten van de Consensusconferentie” (Europese Commissie, 2010). De aanbevelingen van de jury bieden een basis voor een ambitieuzer en concreter EU-kader om binnen deze nieuwe context een grotere vooruitgang inzake thuisloosheid te realiseren.

2010 was het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De bedoeling van zo'n jaar was de bewustwording rond armoede en sociale uitsluiting te bevorderen en de aanvankelijke EU-beleidsverbintenissen naar aanleiding van de Lissabonstrategie opnieuw te bevestigen en uit te breiden, “om op beslissende wijze bij te dragen aan de uitroeiing van armoede” (Europese Commissie, 2008). Daarbij heeft de problematiek van de thuisloosheid erg veel aandacht gekregen. In zijn slotverklaring over het Europees Jaar stelde de Raad “dat hij zich met kracht zou inzetten om armoede en sociale uitsluiting te voorkomen en te bestrijden en verzoekt hij alle relevante actoren bij de uitvoering van de Europa 2020-strategie ten volle rekening te houden met deze prioriteit”. De Raad stelt dat “bijzondere aandacht dient uit te gaan naar extreme vormen van armoede zoals thuisloosheid” (Raad van de Europese Unie, 2010).

Ook het Europees Parlement heeft een reeks initiatieven genomen om de uitgebreide EU-actie rond thuisloosheid verder vorm te geven. In 2008 keurde het Parlement een schriftelijke verklaring goed over het uit de wereld helpen van thuisloosheid (SV 111/2007). In december 2010 volgde dan een tweede schriftelijke verklaring die oproept tot een EU-strategie inzake thuisloosheid (SV 61/2010) die “de lidstaten steunt om efficiënte nationale strategieën te ontwikkelen overeenkomstig de richtsnoeren van het Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale insluiting dat in maart 2010 is goedgekeurd, mede als onderdeel van EU 2020”.

Gezien de groeiende politieke impuls op Europees niveau inzake thuisloosheid, heeft het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie thuisloosheid als een van de drie hoofdprioriteiten binnen het sociale domein op de kaart gezet. Het Comité van de Regio's formuleerde op eigen initiatief een opinie die in oktober 2010 werd gepubliceerd en waarin het de EU opriep tot een grotere inzet in de strijd tegen thuisloosheid en tot het vastleggen van een overkoepelende, integrale thuisloosheidsstrategie, ondersteund door een nationaal beleidskader.

De Informele Vergadering van EU-Ministers van Huisvesting heeft meermaals opgeroepen tot meer Europese daadkracht in de strijd tegen thuisloosheid. Onder het Frans voorzitterschap vroegen de ministers in oktober 2008 dat “op EU-niveau een consensusconferentie zou worden georganiseerd om een gedeeld inzicht en gezamenlijke diagnose van de situatie te genereren.” (Slotverklaring van de Informele Vergadering van Ministers van Huisvesting, 24 november 2008, Marseille). Tijdens het Spaans voorzitterschap in 2010 spoorden de ministers de Europese Commissie in een van hun vragen aan “om de resultaten van de komende consensusconferentie over thuisloosheid te integreren in de EU-strategie inzake sociale inclusie.” (Slotverklaring van de Informele Vergadering van Ministers van Huisvesting, 21 juni 2010, Toledo).

De nieuwe beleidscontext van de Europa 2020-strategie biedt duidelijk nieuwe kansen om na te gaan of correct gevolg wordt gegeven aan de oproep in het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Bescherming en Sociale Inclusie van 2010 om geïntegreerde nationale strategieën inzake thuisloosheid te ontwikkelen. Bovendien is er op EU-niveau omtrent thuisloosheid een aanzienlijke politieke impuls en een duidelijk mandaat om streefdoelen en acties uit te breiden. Hiertoe kunnen de resultaten van de consensusconferentie een degelijke basis bieden.

Wat is thuisloosheid? Hoe kan thuisloosheid gedefinieerd worden?

Thuisloosheid begrijpen

In tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen, is thuisloosheid geen vaste status. Thuisloosheid is, zo blijkt uit onderzoek, een complex, dynamisch en gedifferentieerd proces met vele toegangswegen en uitgangen (of “paden”), voor verschillende individuen en groepen (Busch-Geertsema et al 2010). Het is voor de jury duidelijk dat mensen van heel uiteenlopende aard te maken krijgen met thuisloosheid en dat hun levensomstandigheden erg verschillend zijn. Het is niet mogelijk om de complexe realiteit ervan te omschrijven aan de hand van enge definities, zoals de algemeen aanvaarde idee dat een thuisloze op straat leeft. Zulke definities brengen thuisloosheid terug tot haar meest zichtbare vormen, maar hebben geen aandacht voor “verdoken” uitingen ervan en dragen enkel bij tot een grotere stigmatisering van de thuisloze. Thuisloosheid is het resultaat van een complexe wisselwerking tussen structurele, institutionele, relationele en persoonlijke factoren. De consensusconferentie heeft aangetoond dat dit begrip van thuisloosheid een “nieuwe orthodoxie” is die de opdeling tussen individualistische of persoonlijke factoren en structurele verklaringen waarom iemand thuisloos wordt, overstijgt (Busch-Geertsema et al 2010). De jury onderstreept dat thuisloosheid geen levensstijl is waarvoor men “kiest”. Thuislozen zijn evenwel ook niet enkel passieve slachtoffers van externe krachten. Vaak maken zij in moeilijke omstandigheden keuzes, weliswaar binnen beperkte mogelijkheden.

De jury benadrukt hoe alle vormen van thuisloosheid het welzijn van mensen in gevaar brengen. Iemand die op straat leeft loopt door gebrek aan degelijk onderdak heel wat risico's, heeft het moeilijk om overal goede medische behandeling te krijgen, vindt weinig steun in de samenleving en wordt gestigmatiseerd. Psychiatrische problemen en drug- en alcoholmisbruik zijn – zo blijkt duidelijk – schering en inslag bij mensen die op straat leven. Opvangtehuizen zijn dan weer vaak overbevolkt, en er is een gebrek aan privacy en veiligheid. Iemand die niet over een geschikte huisvesting beschikt, en vaak leeft met angst voor uitzetting of huiselijk geweld, ziet zijn geestelijke en lichamelijke gezondheid en welzijn ernstig bedreigd.

Aangezien de groep thuislozen zo divers is, is de ervaring van diegenen die in de thuisloosheid verzeild geraken of eruit ontsnappen verschillend naargelang iemands leeftijd, geslacht, etnische achtergrond, regio, enz... Het is duidelijk dat thuisloosheid bij vrouwen vaak verborgen blijft, precies door de gendergebonden interpretatie van het fenomeen. De jury benadrukt dat men voor een beter inzicht in thuisloosheid rekening moeten houden met de grote diversiteit onder de thuislozen.

De consensusconferentie bevestigde ook dat het profiel van de thuisloze aan verandering onderhevig is. Zo zijn er meer jongeren, vrouwen, migranten en gezinnen met kinderen die met thuisloosheid te maken krijgen. De jury benadrukt dat een thuislozenbeleid hier rekening mee moet houden, en zich moet aanpassen aan de nieuwe noden die hierdoor ontstaan. Daarom moet informatie over de veranderende profielen van thuislozen gecontroleerd worden en een plaats krijgen in de beleidsvorming.

ETHOS: een gemeenschappelijke EU-definitie van thuisloosheid

FEANTSA geeft met ETHOS (The European Typologie of Homelessness and Housing Exclusion) een conceptuele omschrijving van thuisloosheid, die dateert uit 2005. De jury is van oordeel dat de ETHOS-typologie moet dienen als gemeenschappelijke Europese kaderdefinitie van thuisloosheid en uitsluiting op het vlak van huisvesting. Deze gemeenschappelijke kaderdefinitie moet de coördinatie en ontwikkeling van het Europese beleid inzake thuisloosheid verder schragen.

De ETHOS-typologie gaat uit van het inzicht dat een ‘thuis’ drie verschillende aspecten inhoudt. Als een van deze drie elementen niet aanwezig is, spreken we van thuisloosheid. Een “thuis” wordt opgevat als: een geschikte verblijfplaats die een persoon met zijn gezin als het zijne kan beschouwen (fysiek aspect); een plaats waar hij de nodige privacy heeft en relaties kan onderhouden (sociaal aspect) en waar hij wettelijk mag wonen (wettelijk aspect). Dit leidt tot vier centrale begrippen, die elk een indicatie van thuisloosheid kunnen zijn:

- Dakloosheid;
- Huisloosheid;
- Onzekere huisvesting;
- Ontoereikende huisvesting.

ETHOS deelt thuislozen in op basis van hun leef- of thuissituatie. Deze conceptuele categorieën zijn onderverdeeld in dertien operationele categorieën die bruikbaar zijn voor verschillende beleidsdoeleinden, bijvoorbeeld om het probleem van de thuisloosheid in kaart te brengen, of om maatregelen uit te werken, op te volgen en te beoordelen.

Tabel 1 ETHOS - Europese typologie over thuisloosheid en uitsluiting op vlak van wonen

		Operationele categorie	Leefsituatie		Definitie	
Conceptuele categorie	DAKLOOS	1	In openbare ruimte leven (geen vaste verblijfplaats)	1.1	Openbare ruimte of openlucht	Leven op straat en in openbare ruimte, zonder vaste verblijfplaats.
		2	Noodopvang	2.1	Nachtopvang	Mensen zonder vaste verblijfplaats die gebruik maken van nachtopvang, laagdrempelige opvang, korte duur opvang
		3	Opvang voor thuislozen	3.1	Opvangcentrum	Opvang voor kortdurend verblijf
			3.2	Tijdelijke huisvesting		
			3.3	Huisvesting als overbruggingsperiode		
	THUISLOOS	4	Opvang voor vrouwen	4.1	Opvanghuizen voor vrouwen	Kortetermijnopvang voor vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld
		5	Opvang voor asielzoekers en immigranten	5.1	Asielcentra	Gesloten asielcentra of tijdelijke opvang door hun verblijfsstatus
				5.2	Tijdelijke accommodatie	
		6	Opvang voor personen die uit een instelling komen	6.1	Penitentiaire inrichting	Mensen zonder beschikbare huisvesting vóór vrijlating
				6.2	Medische instellingen (*)	Personen die noodgedwongen langer in in in instelling verblijven wegens geen huisvesting
				6.3	Jeugdinstellingen	Jongeren zonder huisvesting
	7	Langetermijnopvang	7.1	Ouderentehuizen voor daklozen	Langetermijn-accommodatie (vaak meer dan een jaar)	
			7.2	Begeleid wonen voor mensen die dakloos zijn geweest		
INSTABIELE HUISVESTING	8	Onzekere huisvesting	8.1	Tijdelijk verblijf bij familie of vrienden	Tijdelijke conventionele huisvesting bij familie of vrienden (niet uit vrije keuze)	
			8.2	Mensen zonder formeel huurcontract	Leven in woning zonder formeel huurcontract	
			8.3	Illegale bezetting van terrein	Illegaal bezetten van woning	
9	Mensen die dreigen uit hun huis te worden gezet	9.1	Legaal dwangbevel (huurhuis)	Wanneer procedures voor uitzetting ingezet zijn		
		9.2	Terugname door oorspronkelijke eigenaars	Wanneer de hypotheekverstrekker het huis in beslag mag nemen wegens niet aflossing woningkrediet		
10	Slachtoffers van huiselijk geweld	10.1	Meldingen 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	11.1	Caravan	Niet bedoeld als standaard woonplaats (bv. Zelfgemaakte schuilplaats Woonwagen, caravan)	
			11.2	Niet-conventionele woning		
			11.3	Tijdelijke structuur		
12	Mensen met ongeschikte huisvesting	12.1	Woning ongeschikt voor bewoning	Woonruimte die ongeschikt is verklaard voor bewoning		
13	Mensen in extreem overbevolkte verblijfplaats	13.1	Hoogste nationale norm van overbevolking	Bepaald als het overschrijden van de nationale of regionale dichtheidsnorm voor oppervlakte of bruikbare kamers, huisjesmelkerij		

(*) Inclusief afkickcentra, psychiatrische ziekenhuizen, enz.

ETHOS biedt een uitvoerige conceptuele definitie van thuisloosheid, maar geeft blijk van de nodige flexibiliteit. Specifieke operationele definities kunnen ook worden gehanteerd, naargelang de verschillende doeleinden. ETHOS wordt vandaag al gebruikt als een internationale referentie. ETHOS aanvaarden als een gemeenschappelijke kaderdefinitie kan het de EU-lidstaten gemakkelijker maken in hun strijd tegen thuisloosheid, daar ze dan op Europees niveau over een gemeenschappelijke taal en referentiekader beschikken.

Volgens de jury is het belangrijk dat binnen ETHOS alle leefsituaties aan bod komen, die men moet begrijpen en aanpakken met het oog op de vereiste beleidsdoelstellingen inzake preventie, crisisinterventie en rehabilitatie, om thuisloosheid te kunnen bestrijden. De ETHOS-typologie categoriseert ook leefsituaties waarin de thuisloosheid in “verborgen” vorm voorkomt, bv. mensen die tijdelijk door familie, vrienden of kennissen opgevangen worden. De jury benadrukt dat thuisloosheid bij vrouwen op deze manier vaak niet aan het licht komt. Vrouwen worden om die reden ook het vaakst uitgebuit en misbruikt. Definities van thuisloosheid moeten dit aspect daarom ook volledig opnemen. Verder onderstreept de jury dat door de indeling van ETHOS in verschillende categorieën van leefsituaties de stigmatisering van de thuislozen vermeden wordt.

De jury acht het nuttig om ETHOS op termijn uit te breiden, door nog meer inzicht te vergaren in de tijdelijke aspecten van thuisloosheid binnen de EU. Thuisloosheid is – zo blijkt uit een langlopend onderzoek in de VS – dynamisch van aard; mensen komen erin terecht en geraken er weer uit. Dit onderzoek kon de thuislozen onderverdelen in drie subgroepen:

- transitionele thuislozen, die snel weer uit de thuisloosheid geraken en er ook niet opnieuw in vervallen;
- occasionele thuislozen, die geregeld terechtkomen in thuisloosheid;
- de chronisch thuislozen, die al lange tijd in opvanginstellingen verblijven of op straat slapen (Busch-Geertsema et al., 2010).

In het kader van verder onderzoek binnen de EU rond thuisloosheid, acht de jury het opportuun om tot een consensus te komen rond de definitie van transitionele, occasionele en chronische thuisloosheid op EU-niveau en zo ETHOS te ondersteunen. Als informatie naar het beleid toe zou dit uiterst nuttig zijn, aangezien voor verschillende vormen van thuisloosheid ook verschillende beleidsinterventies vereist zijn.

Gegevens verzamelen

De jury is van oordeel dat een daklozenbeleid evidence based moet zijn en moet kunnen bouwen op een adequate gegevensvergaring die het fenomeen duidelijk in kaart brengen. Vandaar dat de jury voorstander is van een controlesysteem rond thuisloosheid voor de hele EU, op basis van uitgebreide nationale systemen van gegevensvergaring. Dat vereist een gemeenschappelijk kader en gemeenschappelijke richtlijnen om thuisloosheid te meten, op te volgen en erover te rapporteren. Lidstaten moeten zorgen voor een correct beheer van gegevensvergaring rond thuisloosheid. Daartoe moeten ze een strategie voor gegevensvergaring uitwerken binnen de context van een ruimer geïntegreerde, nationale/regionale

strategie rond thuisloosheid. Verder is de jury van mening dat de EU een rol moeten blijven spelen en de lidstaten de nodige middelen moet geven voor het vergaren van gegevens, voortbouwend op de vooruitgang die door de “EU Study on Measuring Homelessness” (Edgar et al., 2007) en het MPHASIS¹¹-project is geboekt.

De jury waarschuwt voor het risico dat ETHOS-categorieën waarvoor gegevens niet zo eenvoudig beschikbaar zijn (bv. mensen die bij familie of vrienden verblijven) mogelijk verborgen blijven. Als het controlesysteem voor thuisloosheid zich eerder richt op de meer kwantificeerbare gegevens, dreigen deze verborgen categorieën niet aan bod te komen in beleidsmaatregelen. Om deze redenen pleit de jury ervoor dat het op EU-niveau gecoördineerde thuislozenbeleid, met inbegrip van de opvolging van nationale/regionale strategieën, moet worden onderbouwd door ETHOS als een holistische, conceptuele kaderdefinitie van thuisloosheid en dat alle categorieën – dus ook de moeilijker kwantificeerbare – erin moeten worden opgenomen. In dit opzicht zijn zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve gegevens belangrijk.

Beleidsmakers moeten weten dat het met de ETHOS-benadering niet mogelijk is om het probleem van thuisloosheid met één enkele, eendimensionale indicator te kwantificeren. Volgens de jury moet men trachten om in de context van nationale/regionale thuisloosheidsstrategieën gegevens over alle categorieën van de ETHOS-definitie te vergaren, zelfs al is dit dan een doelstelling op lange termijn. De jury merkt op dat een combinatie van onderzoek en administratieve gegevensbronnen de bewijsgrond kan leveren voor beleidsdoeleinden in het kader van nationaal/regionaal geïntegreerde strategieën rond thuisloosheid. Om op een adequate manier gegevens over thuisloosheid te vergaren dient men immers gebruik te maken van en een onderscheid te maken tussen verschillende soorten gegevens (aantallen, stromen en verspreiding) en tussen verschillende soorten indicatoren (over hoe mensen in en uit thuisloosheid geraken en over het thuisloosheidssysteem zelf), wat relevant is voor verschillende beleidsdoeleinden en voor een efficiënte toepassing van strategieën rond thuisloosheid.

Op EU-niveau raadt de jury aan dat de subgroep indicatoren van het Comité voor Sociale Bescherming (CSB) indicatoren voor thuisloosheid blijft ontwikkelen in het kader van de ETHOS-definitie. De jury drukt haar goedkeuring uit over het feit dat het CSB secundaire indicatoren over overbevolking en huisvestingdeprivatie heeft opgenomen. Deze dienen als basis voor meer vergelijkende analyses van bepaalde ETHOS-categorieën, aan de hand van de EU-SILC-gegevens (European Union Statistics on Income and Living Conditions) en de telling van 2011. EU-SILC is de voornaamste bron van vergelijkbare indicatoren over sociale insluiting die in het kader van de Sociale OMC worden gebruikt om het beleid op EU-niveau op te volgen. Daarom vraagt de jury Eurostat, het bureau voor statistiek van de EU, om in de EU-SILC huisbewonersenquête een vraag naar eventuele vroegere periodes van thuisloosheid toe te voegen. Omdat het tijd zal kosten om een controlesysteem voor de hele EU te ontwikkelen dat vertrekt van nationaal verzamelde gegevens, kan zo'n vraag het best op korte termijn een beeld van de omvang van de thuisloosheid scheppen.

11 Zie <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>

Voornaamste aanbevelingen

- De jury wil dat de ETHOS-typologie wordt gebruikt als een gemeenschappelijke kaderdefinitie van thuisloosheid op EU-niveau. Deze gemeenschappelijke kaderdefinitie moet de basis vormen van een overkoepelende, geïntegreerde EU-strategie tegen thuisloosheid.
- De jury is voorstander van een controlesysteem voor de hele EU rond thuisloosheid, op basis van duidelijke en krachtige nationale/regionale systemen voor gegevensvergaring. Dit vereist gemeenschappelijke richtlijnen voor het meten en opvolgen van en rapporteren over thuisloosheid.
- Beleidsmakers op nationaal/regionaal niveau moeten manieren uitwerken om gegevens te vergaren, in het kader van geïntegreerde nationale/regionale strategieën rond thuisloosheid, krachtens de vereisten van het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Bescherming en Sociale Integratie van 2010. Zo moet men ernaar streven om gegevens te verzamelen over alle ETHOS-categorieën. De jury wijst op de toegevoegde waarde van de steun die de EU biedt om op nationaal/regionaal niveau gegevens over thuisloosheid te verzamelen en pleit voor verhoogde inspanningen op dit vlak, binnen het kader van een geïntegreerde EU-strategie rond thuisloosheid.
- In het kader van de Europa 2020-strategie moedigt de jury de subgroep indicatoren van het SPC aan om te blijven indicatoren voor thuisloosheid ontwikkelen volgens de categorieën van de ETHOS-definitie.
- De jury roept Eurostat op om op basis van de ETHOS-definitie een vraag naar vroegere periodes van thuisloosheid in te werken in de EU-SILC gezinsenquête.
- De uitbreiding van kennis van en inzicht in thuisloosheid is een sleutelement in een overkoepelende, geïntegreerde EU-strategie rond thuisloosheid, die een kader moet bieden voor de nationale/regionale strategieën. In dit opzicht wenst de jury onderzoek naar thuisloosheid op langere termijn, om de tijdelijke aspecten en de dynamiek ervan beter te begrijpen en om te komen tot een gemeenschappelijk begrip van de occasionele, transitionele en chronische thuisloosheid binnen de EU, dit ter aanvulling van de ETHOS-definitie. Dit onderzoek kan ook nagaan in welke mate thuisloosheid genderbepaald is.

Is het uitbannen/oplossen van thuisloosheid een haalbare doelstelling?

Doel van een thuisloosheidsbeleid

De jury ziet thuisloosheid als een ernstig onrecht en een schending van de fundamentele rechten van de mens die niet kunnen worden getolereerd. Een overheidsbeleid moet ernaar streven om thuisloosheid geleidelijk aan terug te dringen en op te lossen. Het verdwijnen van thuisloosheid zou uiteindelijk betekenen dat iedereen een thuis heeft (op fysiek, sociaal en wettelijk vlak) en de nodige steun om dit huis te onderhouden zoals het moet. Het recht op huisvesting wordt hiermee effectief in de praktijk gezet. Internationale mensenrechteninstanties erkennen wijd en zijd dit recht op huisvesting. De jury vindt dan ook dat het thuislozenbeleid ernaar moet streven om dit recht te realiseren.

Bovendien worden de normen in dit verband meer en meer juridisch vastgelegd. Zo wordt op grond van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden rekening gehouden met de leefomstandigheden in zaken, die over de menselijke waardigheid gaan. Het Verdrag erkent ook dat een thuis meer is dan een onderkomen en dat mensenrechten en fundamentele vrijheden respect voor een "thuis" en voor privé-/gezinleven vereist (Kenna, 2005). Bovendien heeft iedereen, op grond van artikel 13 van het herziene Europees Sociaal Handvest recht op huisvesting en zijn naties verplicht om maatregelen te nemen die de toegang tot adequate huisvesting bevorderen en huisvesting betaalbaar maken. Zij dienen thuisloosheid te voorkomen en te beperken om ze uiteindelijk uit de wereld te helpen. Geregeld worden nationale verslagen over de naleving van dit handvest overhandigd aan het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) van de Raad van Europa. Het Comité van Ministers kan een staat aansporen om de situatie in de wet en/of in de praktijk te veranderen. De rapporten van dit Comité bieden een maatstaf voor nationale beleidsmaatregelen rond huisvesting en thuisloosheid (Kenna, 2005).

Thuisloosheid: van 'beheren' tot uitbannen

Om thuisloosheid uit te bannen moeten we afstappen van de traditionele beleidsoplossing, wat eigenlijk neerkomt op het "beheren" van de thuisloosheid. Thuisloosheid "beheren" betekent dat men vooral reactieve oplossingen zoekt en hierbij vaak focust op de meest extreme uitingen van thuisloosheid. De dienstverlening voorziet hierbij vooral in een voorlopig onderkomen en noodopvang, oplossingen die globaal gezien de thuislozen in een "thuislozensysteem" vasthoudt. De bewijzen die in het kader van de consensusconferentie zijn voorgelegd, tonen aan dat zulke beleidsbenaderingen er vaak onvoldoende in slagen om mensen uit de thuisloosheid te houden en om hen een duurzame exitstrategie aan te bieden. Sterker nog, ze leiden soms tot een bestendinging en een verspreiding van de thuis-

loosheid, zoals blijkt uit de ervaring van Finland, waar men vaststelde dat grootschalige opvangcentra zelfs maakten dat mensen langer thuisloos bleven..

Is een einde maken aan thuisloosheid haalbaar?

Volgens de jury is thuisloosheid uitbannen een realistische doelstelling. Thuisloosheid helemaal wegwerken is dan misschien niet mogelijk (bijvoorbeeld omwille van natuurrampen, brand of overstromingen en omdat mensen wegtrekken uit een bepaald gebied of op de vlucht zijn voor huiselijk geweld). Niettemin vindt de jury dat de bestaande preventie- en bijstandsmaatregelen binnen de context van de nationaal/regionaal geïntegreerde strategieën rond thuisloosheid mensen uit de thuisloosheid kunnen houden en maken dat oplossingen op lange termijn snel hulp kunnen bieden aan mensen die met thuisloosheid worden bedreigd. Volgens de jury zal thuisloosheid enkel verdwijnen indien men vanuit het beleid inspanningen blijft doen. Er zal altijd behoefte zijn aan kwaliteitsvolle noodaccommodatie, waar nodig met afzonderlijke huisvesting voor vrouwen. Dergelijke voorzieningen zijn echter slechts een opstap naar een permanente oplossing binnen een redelijke termijn.

In de discussie over de haalbaarheid van een oplossing haalt men vaak het argument aan dat sommige daklozen moeilijk te huisvesten zijn. Toch blijkt duidelijk dat men door een regelmatig herzien van de thuisloosheidsstrategieën en met doelgerichte en aangepaste maatregelen en degelijke ondersteuning, tot duurzame oplossingen kan komen voor alle thuislozen, ook diegenen die al lang dakloos zijn en moeilijker te helpen zijn.

De intentie van de thuisloze is nog zo'n argument om te beweren dat thuisloosheid uitbannen onmogelijk is. Thuisloosheid zou voor sommige mensen een "keuze" zijn, wat het onmogelijk maakt ermee komaf te maken. De jury spreekt dit tegen. Volgens de jury kiest men er niet voor om thuisloos te zijn. De Schotse daklozenwet, die stelt dat lokale besturen vanaf 2012 verplicht zijn om ervoor te zorgen dat alle gezinnen in Schotland een zekere vorm van onderkomen hebben, is een nuttig voorbeeld van hoe de kwestie van de "keuze" kan worden tenietgedaan door beleidsinterventies die daadwerkelijk proberen om een einde te stellen aan de thuisloosheid. De wetgeving maakt een onderscheid tussen gezinnen die "bewust" en "onbewust" thuisloos zijn. Dit neemt niet weg dat lokale overheden ook tegenover gezinnen die als "bewust" thuisloos staan geregistreerd nog een verplichting hebben. Zij krijgen het aanbod van een woonst voor een jaar en krijgen ondersteuning in hun omgang met "handelingen of nalatigheden" waardoor het gezin geopteerd heeft voor thuisloosheid (bijvoorbeeld aanhoudende achterstal van betaling van huur of ernstige inbreuken tegen de huurvoorwaarden).

De behoefte aan een geïntegreerde aanpak

De jury benadrukt dat thuisloosheid beëindigen alleen kan met een geïntegreerde benadering die alle relevante beleidsdomeinen omvat, zoals sociaal beleid, huisvesting, gezondheid, werkgelegenheid, onderwijs, opleiding en migratie, enz. Ook moet men rekening houden met het genderaspect bij thuisloosheid in het kader van de heersende genderdiscussie. De jury vraagt een overkoepelende, geïntegreerde strategie op EU-niveau rond thuisloosheid, ondersteund door een beleidskader in de vorm van geïntegreerde strategieën op nationaal/regionaal niveau. Er is een duidelijk politiek engagement nodig om de verantwoordelijkheid die beleidsmakers op de desbetreffende domeinen dragen, te delen en om de vereiste middelen vrij te maken.

De rol van inclusief beleid rond sociaal welzijn/ sociale bescherming en arbeidsmarkt

De jury merkt op dat een laag inkomen en armoede centrale factoren zijn in langdurige thuisloosheid. De jury schaaft zich achter het standpunt dat ruimere sociale maatregelen om inkomensongelijkheid en andere aspecten van huisvestingsproblemen te verminderen erg belangrijk zijn om thuisloosheid te verminderen en uit de wereld te helpen. De bewijzen die in het kader van de consensusconferentie zijn voorgelegd tonen grotendeels aan dat meer inclusieve welzijnsstelsels meer mogelijkheden van bescherming tegen thuisloosheid bieden. Hoewel door ongunstige structurele voorwaarden meer gezinnen thuisloos kunnen worden of het risico daartoe lopen, bieden doelgerichte maatregelen hiervoor wel een oplossing. Zelfs als de structurele situatie niet meezit, kan men toch vooruitgang boeken in het streven naar een definitieve oplossing van het thuislozenprobleem. Daarom is de jury voorstander van specifieke maatregelen om een einde te maken aan thuisloosheid, die kaderen binnen een ruimer sociaal beleid.

Doelstellingen om thuisloosheid geleidelijk aan uit te bannen

De bewijzen die op de consensusconferentie zijn voorgelegd, tonen aan dat het mogelijk is om thuisloosheid geleidelijk aan terug te dringen, om er dan definitief komaf mee te maken. Steeds meer lidstaten stappen af van een reactief beleid en gaan meer in de richting van een progressief terugdringen via gecoördineerde en brede benaderingen binnen nationale/regionale strategieën rond thuisloosheid. Het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Bescherming en Sociale Insluiting van 2010 formuleert een aantal voorstellen inzake

de aspecten en doelstellingen waarop thuisloosheidsstrategieën moeten focussen:

- voorkomen van thuisloosheid;
- beperken in duur;
- de meest extreme vormen van thuisloosheid beperken;
- de dienstverlening voor daklozen verbeteren;
- toegang verlenen tot betaalbare huisvesting.

De jury wil dat de doelstellingen op al deze vlakken worden geïntegreerd in nationale/regionale strategieën rond thuisloosheid binnen een overkoepelend strategisch kader om het beleid op EU-niveau te ondersteunen, te coördineren en te controleren. Ook vestigt de jury de aandacht op de lijst met doelstellingen voor het uitbannen van thuisloosheid, die is terug te vinden in de Schriftelijke Verklaring van het Europees Parlement over een EU-strategie inzake thuisloosheid (61/2010 goedgekeurd op 16 december 2010) en waarin volgende punten aan bod komen:

- niet op straat slapen;
- no one living in emergency accommodation for longer than the - niet langer in een noodverblijf wonen dan strikt noodzakelijk is;
- niet langer in een overgangsverblijf wonen dan nodig is voor een geslaagde nieuwe start;
- geen instelling verlaten zonder zicht op huisvesting;
- jongeren mogen niet dakloos worden in een overgangsfase naar zelfstandig wonen.

Al is deze lijst niet exhaustief, toch vindt de jury het voor lidstaten handige voorbeelden van specifieke doelstellingen die uitvoerig kunnen worden behandeld op grond van de richtlijnen uit het Gezamenlijk Verslag. De jury roept lidstaten in het bijzonder op om deadlines te bepalen waarna niemand nog dakloos of langdurig thuisloos mag zijn, dit in de context van hun ruimere strategieën rond thuisloosheid. Dat betekent dat mensen niet langer in noodopvang blijven dan de duur van de nood en dat ze niet langer in voorlopige accommodatie verblijven dan nodig is voor een geslaagde nieuwe start, zoals bepaald door de Schriftelijke Verklaring (61/2010).

De jury benadrukt dat een Europese strategie rond thuisloosheid rekening dient te houden met de specifieke kenmerken en de feitelijke situatie in de verschillende landen. Om deze reden is de jury van oordeel dat het momenteel niet mogelijk is om in de strijd tegen thuisloosheid één voor de hele EU geldig streefcijfer vast te leggen.

Voornaamste aanbevelingen

- Lidstaten moeten wanneer zij – zoals gevraagd door het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Bescherming en Sociale Integratie van 2010 – hun nationale/regionale strategieën uitwerken, een geheel aan doelstellingen opmaken met het oog op een geleidelijke beëindiging van thuisloosheid. Een overkoepelende, geïntegreerde strategie rond thuisloosheid moet dit proces op EU-niveau ondersteunen en controleren. Nationale/regionale strategieën moeten doelstellingen vastleggen op volgende vlakken:
 - ▶ voorkomen van thuisloosheid;
 - ▶ beperken in duur;
 - ▶ de meest extreme vormen van thuisloosheid beperken;
 - ▶ de dienstverlening voor daklozen verbeteren;
 - ▶ toegang verlenen tot betaalbare huisvesting.
- De jury roept de lidstaten op om deadlines te bepalen waarna niemand nog dakloos of langdurig thuisloos mag zijn, dit in de context van hun ruimere strategieën rond thuisloosheid. Dat betekent dat mensen niet langer in noodopvang blijven dan de duur van de nood en dat ze niet langer in voorlopige accommodatie verblijven dan nodig is voor een geslaagde nieuwe start, zoals bepaald door de Schriftelijke Verklaring (61/2010).
- De jury vraagt aan de beleidsmakers die verantwoordelijk zijn voor huisvesting en sociale zaken, en andere aanverwante beleidsdomeinen, om gezamenlijk verantwoordelijkheid op te nemen om thuisloosheid binnen de context van geïntegreerde nationale/regionale strategieën te beëindigen.
- De jury is van oordeel dat het definitief uitbannen van thuisloosheid het streven op lange termijn van een EU-strategie rond thuisloosheid moet zijn. Daarbij benadrukt ze dat de controle- en ondersteuningsmechanismen met het oog op deze doelstelling rekening dienen te houden met de specifieke kenmerken van de verschillende landen en met hun feitelijke situatie.

Kan thuisloosheid het best/meest efficiënt bestreden en voorkomen worden door een aanpak waarin toegang tot huisvesting centraal staat?

Definitie van 'housing-led' beleidsbenaderingen

De Europese consensusconferentie over thuisloosheid gebruikt de term "housing-led" (d.w.z. dat huisvesting centraal staat) om alle beleidsbenaderingen te omschrijven 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. Volgens het trapstelsel of de continue zorg is stabiele huisvesting het finale doel in het reïntegratieproces en moeten thuislozen, zeker diegenen met complexe zorgbehoeften, verschillende stadia van residentiële zorg doorlopen alvorens zij "klaar" zijn om opnieuw te worden gehuisvest. De bewijzen die in het kader van de consensusconferentie zijn voorgelegd, hebben aangetoond dat deze benadering stevig verankerd zit in het thuislozenbeleid en in de dienstverlening van veel Europese landen. Sinds de jaren '90 kreeg deze benadering echter steeds meer tegenwind omdat ze thuislozen uitsloot uit de reguliere woningmarkt en thuisloosheid in de hand werkte, door de thuislozen binnen het thuisloosheidsstelsel te houden.

De kritiek op de trapsgewijze of continue zorgbenadering werd vooral gevoed door de bewijzen omtrent de doeltreffendheid van "Housing First" projecten om thuisloosheid aan te pakken. "Housing First" stond aanvankelijk voor een specifiek dienstverleningsmodel dat was ontwikkeld door *Pathways to Housing*, een organisatie in New York. *Pathways to Housing* focust op een relatief kleine groep thuislozen met psychische en verslavingsproblemen. De vereniging geeft mensen die rechtstreeks van de straat of uit de sociale dienstverlening komen een betaalbaar appartement, op basis van een standaard huurbedrag. Er zijn geen voorwaarden betreffende behandeling of afkickprogramma's aan verbonden. Huurders kunnen gebruik maken van een flexibel, ruim ondersteuningspakket dat hen helpt om hun verslaving, hun psychische problemen en hun problematische sociale of arbeidssituatie op vrijwillige basis aan te pakken. *Pathways to Housing* heeft bewezen dat mensen die als "moeilijk te huisvesten" worden beschouwd met de juiste hulp als stabiele en onafhankelijke huurders een appartement kunnen betrekken dat zij zelf onderhouden. Daar het succesvolle "Housing First" model op federaal niveau in de VS ingang heeft gevonden en ook door andere landen is overgenomen, omvat de term "Housing First" ondertussen een heel scala van interventies. Zij vertrekken

allemaal wel van het oorspronkelijke concept en blijven nog voornamelijk focussen op een beperkte groep thuislozen met complexe zorgbehoeften, inzonderheid mentale problemen en verslavingen. Gezien de achtergrond en het specifieke karakter van "Housing First" beschouwt de jury net als het Voorbereidend Comité de term "housing-led" als een ruimer, gedifferentieerd concept van verschillende benaderingen die huisvesting, met begeleiding indien nodig, zien als een eerste stap om **alle** vormen van thuisloosheid aan te pakken. De "Housing-led"-aanpak ziet het "Housing First"-model als onderdeel van een ruimere reeks beleidsbenaderingen om thuisloosheid te voorkomen, om de materiële levensomstandigheden van mensen die thuisloos zijn of dreigen te worden te normaliseren, en om vaste huisvesting aan te bieden en te ondersteunen als een voorwaarde voor verdere integratie.

Naar 'housing-led' beleidsbenaderingen

De jury pleit ervoor om de oplossing voor thuisloosheid voortaan niet zozeer meer te zoeken in noodopvang en tijdelijke accommodatie, maar eerder in een grotere toegang tot vaste huisvesting en in meer middelen voor preventie en aangepaste ambulante steun voor mensen thuis die erom vragen. Uit de bewijzen die op de consensusconferentie zijn voorgelegd, moet blijken dat mensen die thuisloos zijn of dreigen te worden hier meer baat bij hebben en hun wensen zo beter ingevuld zien. De jury waarschuwt ervoor dat tijdelijke opvangvoorzieningen voor thuislozen pas mogen worden afgebouwd indien er geschikte alternatieven voorhanden zijn. Verder gaat de jury akkoord met het feit dat tijdelijke opvang voor thuislozen altijd zal moeten blijven bestaan voor mensen die hun huis verliezen als gevolg van natuurrampen, brand, overstromingen, of voor personen die pas zijn aangekomen in een bepaalde regio of op de vlucht zijn voor huiselijk geweld, enz. Ook moeten er steeds oplossingen voorzien worden voor mensen die er niet in slagen om een huurcontract te bemachtigen.

Uit de consensusconferentie is duidelijk gebleken dat "housing-led" benaderingen als oplossing voor thuisloosheid rendabeler zijn dan de trapsgewijze benadering of de continue zorg. Wel vindt de jury dat een al te grote focus op de kostprijs in de beoordeling van de verschillende manieren van thuisloosheid aanpakken de kwaliteit van de oplossingen in het gedrang kan brengen. Het kostplaatje is uiteraard belangrijk, maar een thuisloosheidsbeleid moet vooral worden beoordeeld op de kwaliteit van de oplossingen voor mensen die geen thuis hebben.

De jury spoort de beleidsmakers en dienstverleners dan ook aan om maatregelen te nemen waarbij de toegang tot huisvesting centraal staat. Zij is van oordeel dat zulke "housing-led" benaderingen de

geïntegreerde nationale/regionale thuisloosheidsstrategieën in het kader van een overkoepelende EU-strategie moeten ondersteunen. De Europese Commissie dient een centrale rol te spelen in het toezicht op thuisloosheid en in de ontwikkeling van nationale/regionale strategieën, waarbij ze rekening moet houden met de specifieke nood aan "housing-led" benaderingen.

Basis voor promotie van «housing-led» benaderingen op EU-niveau

Het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Bescherming en Sociale Insluiting van 2010 vormt een basis om benaderingen die de toegang tot huisvesting centraal stellen te promoten. Het benadrukt immers de centrale rol van huisvesting als oplossing voor thuisloosheid, onderstreept het belang van "een geïntegreerd beleid, dat financiële steun aan individuen combineert met een doeltreffende regelgeving en kwaliteitsvolle sociale diensten, incl. huisvesting, tewerkstelling, gezondheids- en welzijnsdiensten" en wijst tevens op "de specifieke hinderpalen qua toegang tot dergelijke diensten" voor thuislozen. Het gezamenlijk verslag 2010 verwijst ook naar het gebruik van EU Structurele Fondsen, in het bijzonder de Europese Fondsen voor Regionale Ontwikkeling, als een belangrijke mogelijke financieringsbron voor de ontwikkeling van "housing-led" benaderingen in de jongere lidstaten van de EU. De jury is van oordeel dat er verder een beroep moet worden gedaan op deze Europese structurele fondsen voor de ontwikkeling van huisvestingstussenkomsten voor thuislozen, meer bepaald binnen het kader van het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting dat ernaar streeft de EU-fondsen voor sociale insluiting beter en efficiënter te gebruiken.

Sleutелеlementen voor succesvolle «housing-led» beleidsbenaderingen

Toegang tot geschikte en betaalbare huisvesting

Toegang tot betaalbare en geschikte huisvesting is vanzelfsprekend een sleutelprioriteit om "housing-led" benaderingen te kunnen implementeren. Sociale huisvesting dient volgens de jury een centrale rol te spelen in de aanpak van thuisloosheid. Het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Bescherming en Sociale Insluiting van 2010 stelt dat "sociale en publieke woningen een belangrijk element zijn in een huisvestingsbeleid, en vaak de belangrijkste oplossing voor thuisloosheid vormen". Hinderpalen die het thuislozen moeilijk maken om sociale huisvesting te vinden, moeten worden weggewerkt. De jury is voorstander van toewijzingscriteria voor sociale woningen die vertrekken vanuit de nood en steunt benaderingen die het welzijn van de thuisloze en van de buurt waar hij leeft op lange termijn garanderen. De consensusconferentie benadrukte dat er op dit vlak steeds betere praktijken ontstaan, met partners die efficiënt samenwerken om ambulante steun te verstrekken aan mensen in sociale woningen en om meer capaciteit te voorzien binnen de sociale huisvestingssector. De jury pleit voor transnationale uitwisseling en wederzijds leren tussen de staten van de EU, zodat dergelijke benaderingen verder en beter kunnen worden ontwikkeld. Strategieën die gebruik maken van de privéwoningmarkt (huur- en koopmarkt) kunnen ook belangrijk zijn om thuislozen te huisvesten. Ook op dit vlak kunnen transnationale uitwisseling en wederzijds leren een meerwaarde betekenen.

De prijzen van de woningen moeten alvast redelijk zijn, wil iedereen de mogelijkheid krijgen om geschikte huisvesting te vinden. Belangrijk in die zin is de reglementering van de woningmarkt, zodat deze beter kan tegemoetkomen aan de behoeften van de bevolking. De jury benadrukt dat er voldoende middelen moeten zijn om de woon- en leefkosten te dekken van diegenen die uit de thuisloosheid proberen te geraken. Aangepaste uitkeringen zijn dus van primordiaal belang.

Adequate steun

Het is duidelijk dat de jury een "housing-led"-benadering ruimer ziet dan enkel huisvesting. Een deel van de mensen die vroeger thuisloos waren heeft nood aan aangepaste sociale ondersteuning om hun woning te behouden en om de weg naar integratie en een betere levenskwaliteit in te slaan. Het is cruciaal dat deze steun flexibel is qua intensiteit en duur. Voor een klein deel van de thuislozen is een casemanagementbenadering en samenwerking met de reguliere gezondheids- en sociale diensten nodig, terwijl anderen minder steun nodig hebben en enkel moeten worden begeleid bij financiële problemen, aanvragen van uitkeringen, huurproblemen of in bepaalde crisissituaties, enz. Nog anderen hebben niet meer nodig dan betaalbare huisvesting en gewone dienstverlening. Een "housing-led" beleid kan maar succesvol zijn wanneer er voldoende begeleiding

mogelijk is om mensen onafhankelijk te laten wonen. Volgens de jury is dit de belangrijkste factor in het licht van een duurzame reïntegratie van mensen die thuisloos zijn geweest. De beschikbaarheid van flexibele ondersteuning is ook van centraal belang voor het welzijn op termijn van de gemeenschap waarin de thuisloze opnieuw een thuis vindt.

Kwaliteitsvolle dienstverlening bevorderen

De kwaliteit van de dienstverlening is een sleutелеlement in de ontwikkeling en uitvoering van succesvolle "housing-led" beleidsbenaderingen. Er is nood aan een consensus over de kwaliteitsvereisten voor zowel huisvestings- als ondersteuningsdiensten, vereisten die nodig zijn om iemand een "thuis" te bezorgen in fysieke, sociale en wettelijke zin. De vraag naar de kwaliteitseisen voor geschikte sociale ondersteuning en huisvesting moet volgens de jury verder worden onderzocht en besproken. Kwaliteit garanderen betekent ervoor zorgen dat "housing-led" beleidsbenaderingen het fysieke en wettelijke aspect van een thuis overstijgen en ook met het sociale aspect rekening houden. om waardigheid, onafhankelijkheid, privacy, gezinsleven en sociaal leven te vrijwaren. Onderzoek en wederzijdse leerprocessen op Europees niveau kunnen hier een belangrijke rol spelen. Vooral de doeltreffendheid van verschillende combinaties van huisvesting en hulpverlening en van verschillende wijzen van aanpak van maatschappelijk werk moet worden geëvalueerd.

Preventie

De jury is van oordeel dat "housing-led" benaderingen om thuisloosheid te beëindigen maar succesvol kunnen zijn indien een geïntegreerd beleid in het kader van een geïntegreerde strategie rond thuisloosheid gepaste preventie voorziet. Zowel doelgerichte preventie (zoals het aantal uitzettingen reduceren, vroeger tussenkomen in precaire gezinssituaties met huiselijk geweld, voorkomen

van ontslag uit een instelling met thuisloosheid als gevolg) als systematische preventie (via een algemeen welzijns-, huisvestings-, onderwijs- en werkgelegenheidsbeleid, door het bevorderen van gendergelijkheid, enz.) zijn belangrijk. Wettelijke huurbescherming garanderen in het geval van gedwongen uitzettingen, tijdig interveniëren bij huurachterstal, bemiddelen en vroeg interveniëren bij huiselijke conflicten en uiteenvallen van gezinnen, woningadvies en huisvestingsoplossingen aanbieden aan mensen die uit instellingen ontslagen worden, het zijn allemaal voorbeelden van efficiënte, doelgerichte preventie maatregelen die in Europa op een goede manier in praktijk gebracht worden. De jury vindt dat wederzijds leren en transnationale uitwisseling op dit vlak in het kader van de EU-beleidscoördinatie en -ontwikkeling moeten plaatsvinden. Preventie moet een sleutelement worden in nationale/regionale thuisloosheidsstrategieën.

Vrijheid en keuze

The jury emphasises the importance of maximising service users' choice and freedom in determining the housing and support that is appropriate for them. This includes having access to innovative forms of housing, such as communal housing, where this is in line with the services user's wishes.

Evidence based onderzoek naar de doeltreffendheid van «housing-led» beleidsbenaderingen

Europees onderzoek, wederzijds leren en transnationale uitwisseling moeten een sleutelrol spelen in de uitbouw van de bewijzen van doeltreffendheid van "housing-led" beleidsbenaderingen. De jury onderstreept dat we meer inzicht moeten krijgen in:

- de doeltreffendheid van verschillende vormen van huisvesting en sociale begeleiding; quality issues relating to these services;
- de kwaliteitsvereisten voor deze diensten;
- preventie van thuisloosheid;
- hoe barrières voor sociale huisvesting wegwerken en hoe meer toegang krijgen tot de private huur- en koopmarkt voor thuislozen.

Binnen het kader van het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting, dat de evidence based sociale innovatie wil bevorderen, vraagt de jury aan de Europese Commissie om onderzoeksprojecten te ondersteunen, die bewijzen vergaren en die het wederzijds leren op Europees niveau bevorderen omtrent de projecten die het specifieke "Housing First"-model momenteel in een aantal Europese steden aan het uittesten zijn.

Voornaamste aanbevelingen

- De jury pleit ervoor om de oplossing voor thuisloosheid voortaan niet langer te zoeken in noodopvang en tijdelijke accommodatie, maar eerder in een grotere toegang tot vaste huisvesting en in meer middelen voor preventie en aangepaste ambulante steun voor mensen thuis die erom vragen. De jury doet een oproep om met dergelijke "housing-led"-benaderingen de nationale/regionale thuisloosheidsstrategieën te ondersteunen.
- De jury roept de lidstaten op om te zorgen voor een ernstig politiek engagement ten overstaan van een geïntegreerde thuisloosheidsstrategie vanwege de beleidsmakers die verantwoordelijk zijn voor sociale zaken en huisvesting, en andere relevante sectoren. "Housing-led"-maatregelen kunnen maar succesvol en duurzaam zijn indien er samenwerking en wederzijdse steun bestaat tussen de huisvestingssector, de sociale sector en de welzijnssector en andere relevante beleidsdomeinen als gezondheid en werkgelegenheid.
- De Europese Commissie dient een centrale rol te spelen in het toezicht op de ontwikkeling van nationale/regionale strategieën, waarbij ze in het bijzonder rekening moet houden met de nood aan "housing-led" benaderingen.
- De jury is van oordeel dat er verder een beroep moet worden gedaan op de Europese structurele fondsen voor de ontwikkeling van tussenkomsten voor huisvesting van thuislozen, met name binnen de context van het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting dat daarnaast streeft de EU-fondsen voor sociale insluiting beter en efficiënter te gebruiken.
- In het kader van het Europees platform tegen armoede, dat ook de evidence based sociale innovatie wil bevorderen, verwacht de jury van de EU een thuisloosheidsstrategie die gegevens vergaart en wederzijdse leerprocessen op Europees niveau over de doeltreffendheid van "housing-led" benaderingen ondersteunt. De nadruk moet daarbij liggen op:
 - ▶ de doeltreffendheid van verschillende vormen van huisvesting en ambulante steun;
 - ▶ kwaliteitsvereisten voor huisvesting en ambulante steun;
 - ▶ preventie van thuisloosheid;
 - ▶ manieren om barrières voor sociale huisvesting weg te werken voor thuislozen;
 - ▶ strategieën met het oog op toegang tot de private huizenmarkt (om te huren en te kopen) om thuisloze mensen opnieuw te huisvesten;
 - ▶ gegevens verzamelen omtrent de verschillende projecten die het "Housing First"-model momenteel in een aantal Europese steden aan het uittesten zijn.

Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de participatie van thuislozen een zinvolle bijdrage kan leveren bij het ontwikkelen van beleid rond thuisloosheid?

Belang en reikwijdte van participatie

De jury benadrukt dat alle thuislozen (volgens de ETHOS-definitie) recht hebben op een waardige en respectvolle behandeling. Mensen in een situatie van thuisloosheid moeten worden geïnformeerd, geraadpleegd en gehoord in verband met beslissingen die hun leven beïnvloeden. Al richt deze hoofdvraag zich op het niveau van beleidsontwikkeling, toch hebben de bewijzen die in het kader van de consensusconferentie zijn voorgelegd, aangetoond dat participatie een omvangrijker en gedifferentieerd proces is.

Naast de erkenning van rechten en waardigheid, blijkt ook uit deze gegevens dat sommige thuislozen dankzij participatie zelfvertrouwen en eigenwaarde opbouwen en vaardigheden aanleren die hen helpen om uit hun situatie van thuisloosheid te geraken. Participatiemechanismen kunnen ook kansen bieden om komaf te maken met negatieve stereotypen over thuislozen, bijvoorbeeld door thuislozen, beleidsmakers, burgers en dienstverleners samen te brengen in een context waar zij zich over de vooroordelen heen kunnen zetten.

Als individu participeren in de besluitvorming

De diensten waarop thuislozen een beroep doen, moeten hen zelfredzaam maken. Zelfredzaamheid betekent dat mensen beter in staat zijn om in hun leven weloverwogen beslissingen te nemen en deze keuzes om te zetten in de gewenste acties en resultaten. De jury wil thuislozen dan ook helpen om meer inzicht te krijgen in de dienstverlening en op die manier evolueren van een benadering die de thuislozen ziet als passieve steuntrekkers naar een aanpak die hun rechten en hun autonomie benadrukt.

In staat zijn om zijn eigen leven in handen te nemen kan leiden tot meer zelfvertrouwen bij de thuisloze. Hij leert de mogelijkheden en hulpmiddelen beter kennen en weet hoe er gebruik van te maken. Hij herkent en ontwikkelt de eigen capaciteiten en krijgt kansen om een sociaal netwerk uit te bouwen en verantwoordelijkheden op te nemen. Volgens de jury moet de dienstverlening voor thuislozen in de mate van het mogelijke deze zelfredzaamheid stimuleren door hen de gelegenheid te bieden om in deze processen in te stappen. Belangrijk om weten is dat zelfredzaamheid niet wegneemt dat er steun nodig is, maar bepaalt wel de aard van de steun.

Maatschappelijk werkers en anderen in de dienstverlening moeten correct worden opgeleid om de thuisloze te stimuleren tot meer zelfredzaamheid. Stimulerend werken is een belangrijk aspect voor de kwaliteit van de diensten waarop thuislozen een beroep doen. De bestaande wederzijdse leermechanismen en de transnationale uitwisseling moeten hun steentje bijdragen om de beste methodes

te ontwikkelen om thuislozen als individuen sterker te maken. Om die reden pleit de jury voor een opleidingsprogramma voor het personeel van standaarddiensten en gespecialiseerde diensten die met thuisloze mensen werken. Van centraal belang in dit programma is de erkenning van de rechten en de autonomie van de thuislozen.

Participatie van de dienstgebruiker in de besluitvorming

Mensen in een situatie van thuisloosheid moeten de kans krijgen om actief deel te nemen aan de dienstverlening waarvan zij gebruik maken. Dienstverleners zouden mechanismen moeten ontwikkelen om de gebruikers van hun diensten te informeren en te raadplegen en om naar hun standpunten te luisteren. Dienstverleners moeten een zo ruim mogelijke keuze hebben om te bepalen welke steun voor hen het meest geschikt is. Thuislozen weten het best wat er mag worden verwacht van diensten opdat het de kwaliteit zou ten goede komen. De jury legt er wel de nadruk op dat gehoord worden niet noodzakelijk betekent dat ieders wens wordt vervuld. Daarom is het belangrijk dat dienstgebruikers feedback krijgen over de impact van hun betrokkenheid en dat ze van bij de aanvang duidelijk weten hoever hun participatie reikt. In de dienstverlening telt men een toenemend aantal goede systemen met een efficiënte participatie. De jury is voorstander van nog meer wederzijdse leerprocessen en uitwisselingen op dit vlak, binnen het kader van een Europese strategie rond thuisloosheid.

Participatie in de uitwerking van een thuislozenbeleid

Men vindt het steeds belangrijker dat er mechanismen worden ontwikkeld om de perspectieven en opinies van thuislozen te integreren in de uitwerking van een thuislozenbeleid op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau. Meer en meer is men het er ook over eens dat de inzichten van thuislozen nuttig kunnen zijn in het uitwerken van efficiënte maatregelen. De jury wil dan ook dat er mechanismen ontwikkeld worden waarbij de ervaringen van thuislozen en de reële situaties waarmee ze geconfronteerd worden, op verschillende niveaus geïntegreerd worden in het beleid.

Tegelijk vindt de jury echter ook dat er heel wat significante hindernissen zijn die het thuislozen moeilijk maken om op een zinvolle manier te participeren in de uitwerking van het beleid. Het is niet altijd realistisch of wenselijk dat verkozen beleidsmensen die instaan voor het thuislozenbeleid hun bevoegdheden overdragen aan een bepaalde betrokken partij. Thuisloze mensen moeten, net als alle andere betrokkenen, worden geïnformeerd, geraadpleegd en gehoord binnen het beleid. Participatie van thuislozen kadert binnen

een ruimere betrokkenheid van stakeholders (zoals onderzoekers, overheidsinstellingen, verantwoordelijken van opvanginstellingen, partners in sectoren als huisvesting, gezondheid en werkgelegenheid, andere burgers, enz.). Van bij de aanvang moet duidelijk zijn in welke mate zij kunnen participeren. Men moet steeds zorgen voor feedback over de impact die de participatie van de betrokkene heeft. Volgens de jury houdt een effectieve participatie van de thuisloze in dat hij op een verantwoorde wijze wordt geïnformeerd, geraadpleegd en gehoord, eerder dan dat hij kan mee beslissen.

Participatiemechanismen houden mogelijk geen rekening met de uiteenlopende en gedifferentieerde aard van thuisloosheid. Daarbij vindt de jury dat het discours over participatie “thuislozen” dreigt als een min of meer homogene en stabiele groep te zien. Aangezien veel mensen maar gedurende een overgangperiode, een beperkte periode dus, thuisloos zijn, gelden er beperkingen bij de opbouw van structuren die ervoor moeten zorgen dat het diverse karakter van diegenen die in de thuisloosheid terechtkomen, aan bod komt bij het uitwerken van het beleid. Het gevaar bestaat echt dat de meer zichtbare vormen van thuisloosheid buitensporig veel aandacht krijgen, en dat de noden van mensen die andere types van thuisloosheid ervaren niet aan bod komen. Het is om die reden belangrijk dat participatie beschouwd wordt in het licht van de volledige ETHOS-definitie van thuisloosheid, en dat er een gediversifieerd geheel van participatiemechanismen ontwikkeld wordt waarin verschillende groepen thuislozen hun stem kunnen laten horen. Anders dreigt men in symboliek te vervallen of enkel rekening te houden met geprivilegieerde participatiekanalen. Dit kan een nieuwe rangorde in het leven roepen, ten koste van een ruimer en representatiever beeld, en kan thuislozen opzadelen met een blijvend etiket.

Los van participatiemechanismen is het wenselijk en nuttig om thuislozen te informeren over hun recht op participatie aan stemmingen en petities.

De jury pleit voor aanhoudende wederzijdse leermechanismen en transnationale uitwisseling om de bestaande expertise omtrent succesvolle participatie van thuislozen aan de ontwikkeling van het beleid binnen de EU samen te brengen. Het zou bijzonder nuttig zijn om de evaluaties van de verschillende benaderingen te vergelijken.

Participatie in thuislozennetwerken

Door de opbouw van netwerken van mensen met ervaring met thuisloosheid aan te moedigen, kan men de beleidsvorming beïnvloeden en meer reële macht geven aan thuislozen die willen wegen op het beleid. De participatie van mensen die leven in armoede aan een beleid dat hen aanbelangt is een algemeen aanvaarde prioriteit in het kader van de Europese sociale insluiting. In deze context moeten thuislozen de kans krijgen om de EU-beleidsvorming in dit domein te beïnvloeden. Het probleem is dat in de meeste landen thuislozen niet georganiseerd zijn in representatieve organen en dat ze door hun uiteenlopende situatie moeilijk te integreren zijn, inzonderheid door het transitionele karakter van thuisloosheid, het soms “verborgen” karakter ervan en het feit dat mensen in bepaalde situaties van thuisloosheid niet erg geneigd zijn om zichzelf als thuisloos te beschouwen. Volgens de jury kan het nuttig zijn om voort te bouwen op de bestaande informele Europese netwerken, zoals bijvoorbeeld het virtuele netwerk HOPE (Homeless People) en het netwerk van thuislozen dat via het transnationale overleg van thuislozen (Front Commun des SDF, 2010) betrokken was bij de consensusconferentie. Op basis daarvan kan de participatie in de coördinatie en ontwikkeling van het huidige beleid rond thuisloosheid worden gestimuleerd. De goed ingeburgerde jaarlijkse bijeenkomsten van People Experiencing Poverty kunnen hiertoe een eerste kader bieden.

Voornaamste aanbevelingen:

- De jury roept alle actoren die armoede bestrijden op om af te stappen van een benadering die thuislozen ziet als passieve steuntrekkers en moedigt een aanpak aan die hun rechten en autonomie benadrukt.
- De jury vraagt een kwaliteitsvolle dienstverlening die thuislozen zelfredzaam maakt en hen de mogelijkheid biedt om te participeren in de besluitvorming op het vlak van de dienstverlening.
- De jury wil geïntegreerde nationale/regionale thuisloosheidsstrategieën om een realistische participatie van thuislozen te bevorderen, indien haalbaar, zowel op het niveau van personen, en diensten als in de beleidsontwikkeling. Hierbij moet worden rekening gehouden met de uiteenlopende en gedifferentieerde aard van thuisloosheid.
- Op EU-niveau vraagt de jury aan de Europese Commissie om de bestaande wederzijdse leermechanismen en transnationale uitwisseling aan te moedigen, met het oog op de ontwikkeling van goede systemen van participatie op het niveau van personen, diensten en beleid. Het zou bijzonder nuttig zijn om de evaluaties van verschillende benaderingen van participatie bij beleidsontwikkeling op het vlak van thuisloosheid met elkaar te vergelijken.
- De jury vraagt de Europese Commissie de mogelijkheid om een opleiding uit te werken voor het personeel van standaarddiensten en gespecialiseerde diensten, die bezig zijn met thuisloze mensen; respect voor hun rechten en autonomie en kennis van genderspecifieke noden moeten daarbij centraal staan.
- De jury benadrukt dat participatie moet worden beschouwd in het licht van de volledige ETHOS-definitie van thuisloosheid, en dat er gediversifieerde en realistische participatiemechanismen moeten worden ontwikkeld.
- De jury zou willen voortbouwen op de bestaande informele netwerken, bijvoorbeeld het virtuele netwerk HOPE (Homeless People) en het netwerk van thuislozen dat betrokken was bij de consensusconferentie. Op basis daarvan kan de participatie van thuislozen in de huidige beleidscoördinatie en -ontwikkeling op EU-niveau worden gestimuleerd.

In welke mate moeten opvanginstellingen voor thuislozen toegankelijk zijn voor mensen zonder papieren en andere mensen met een precare wettelijke status?

Is de wettelijke status een basisvoorwaarde voor toegang tot thuislozendiensten?

Deze hoofdvraag gaat over de toegankelijkheid van de dienstverlening voor thuislozen die door hun wettelijke of administratieve status mogelijk problemen krijgen. Uit de consensusconferentie blijkt dat dit een kwestie is die gaandeweg aan belang wint, vooral omdat steeds meer buitenlanders in de thuisloosheid belanden en een beroep doen op opvang. De jury beklemtoont dat thuisloosheid en armoede toenemen onder buitenlanders, vaak omdat zij door hun wettelijke status moeilijk toegang hebben tot de dienstverlening. Dit is een belangrijke uitdaging in het kader van de uitwerking en coördinatie van een EU-beleid. Tijdens de consensusconferentie bleek dat stakeholders wel degelijk blij zijn met de bezorgdheid en overleggen in welke mate mensen zonder wettelijke verblijfsstatus in een lidstaat moeten kunnen gebruik maken van diensten bedoeld voor thuislozen. Lidstaten staan daarbij niet op één lijn: sommige landen pleiten voor een onbeperkte toegang, terwijl men elders de toegang, zelfs tot basisdiensten als nachtopvang, beperkt tot mensen die wettelijk verblijven in het land.

Dringende nood aan een sterkere bewijsgrond

De jury meent dat deze vraag in de context van een EU-strategie rond thuisloosheid meer aandacht verdient. De bewijzen terzake zijn over de hele lijn onvoldoende. Daarom is er dringend nood aan een EU-onderzoek naar de relatie tussen thuisloosheid enerzijds en migratie en vrij verkeer binnen de EU anderzijds. Dit onderzoek moet nagaan in welke mate thuisloosheid voorkomt bij niet-EU-onderdanen en moet de impact van migratie en vrij verkeer binnen de EU op thuislozendiensten bekijken. Verder moet het rapporteren over de leefsituatie van thuisloze migranten en EU-burgers die moeilijk toegang krijgen tot de dienstverlening als gevolg van hun wettelijke of administratieve status, en verschillende beleidsoplossingen analyseren ten einde er de beste uit te halen.

EU-kader voor sociale bescherming en sociale insluiting

Op het niveau van de Europese Unie stelt artikel 34 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie dat "de Unie in haar strijd tegen sociale uitsluiting en armoede het recht op sociale bijstand en op bijstand bij huisvesting erkent en eerbiedigt, teneinde allen die niet over de nodige middelen beschikken, een waardig bestaan te verzekeren, in overeenstemming met de regelgeving vastgelegd door de Europese gemeenschap en door de nationale wetten en praktijken". Op grond van artikel 3 van het Verdrag van de Europese

Unie (VEU) zal de Unie sociale uitsluiting en discriminatie bestrijden en sociale rechtvaardigheid en bescherming bevorderen. Artikel 151 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) stelt dat het bevorderen van een adequate sociale bescherming en de strijd tegen uitsluiting een van de doelstellingen van de EU is. De EU-verdragen geven echter geen duidelijke omschrijving van wat sociale bescherming precies inhoudt. Desondanks bestaat er een duidelijk beleidsbeginsel rond insluiting, die maatregelen inhoudt rond sociaal inkomen, sociale huisvesting, maatschappelijk welzijn en gezondheidszorg. De bevoegdheid die de Unie inzake sociale bescherming en sociale zekerheid heeft, dient als ondersteuning van of aanvulling op die van de lidstaten. Inclusie is dan weer een gedeelde bevoegdheid. Wat betreft de toegang tot de dienstverlening voor thuislozen, is het belangrijk om na te gaan om welk type mensen het gaat. De inclusienormen zijn van toepassing op mensen die worden erkend als inwoner van een lidstaat en die kunnen aantonen daar te willen blijven. Mensenrechtenverdragen dekken de noden van mensen die legaal in een lidstaat verblijven of er vast werk hebben, in overeenstemming met de gestelde normen van sociale inclusie. Inzake huisvesting kunnen personen zonder deze status rekenen op een tijdelijk, menswaardig onderkomen, zoals voorzien in de fundamentele rechten van de mens.

Fundamentele rechten van de mens

De toegang tot dienstverlening om de basisbehoeften te dekken is een kwestie die wordt behandeld in de Europese rechtsregels, in overeenstemming met de fundamentele rechten van de mens. De voornaamste juridische bronnen op dit vlak op Europees niveau zijn het Europees Verdrag voor bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Europees Sociaal Handvest en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, die alle EU-lidstaten hebben onderschreven. Respect voor de menselijke waardigheid veronderstelt dat in menselijke basisbehoeften als voedsel, water, huisvesting, medische behandeling en zorg voorzien is. Iemand uitsluiten van basishulp kan mogelijk indruisen tegen absolute rechten, zoals het recht op leven (artikel 2 van het Europees Verdrag inzake mensenrechten) en het recht om niet onderworpen te worden aan een onmenselijke of vernederende behandeling of foltering (artikel 3). Ook betekent dit mogelijk een schending van aanverwante rechten zoals het recht op privéleven en gezinsleven (artikel 8) en het verbod op discriminatie (artikel 14), alsmede het recht op een eerlijk proces (artikel 6), het recht op een doeltreffende oplossing (artikel 13) en bescherming van eigendom (artikel 1 protocol 1).

Daarop besluit de jury dat, wil men de menselijke waardigheid en fundamentele rechten respecteren, niemand in de Europese Unie ontbering mag lijden, ongeacht zijn wettelijke status. Dit houdt in dat, wat ook de wettelijke of administratieve status van iemand mogen zijn, hij toegang moet krijgen tot huisvesting en tot sociale en medische hulp, zodat alvast de basisbehoeften zijn vervuld tot een definitieve, menswaardige oplossing is gevonden, in de gastlidstaat of in het land van herkomst.

De rol van voorzieningen voor thuislozen

Over de verschillende beleidsdomeinen heen moet een gecoördineerde benadering worden gezocht, die erop toeziet dat de fundamentele rechten van thuisloze migranten en EU-burgers gerespecteerd worden en dat zij in de EU-lidstaten – zoals hierboven aangegeven – op zijn minst toegang hebben tot tijdelijke huisvesting en sociale en medische hulp. De jury benadrukt hiertoe het belang van een consistent beleid inzake migratie en interne mobiliteit. De jury onderstreept dat de draagkracht van de thuislozensector in veel lidstaten te beperkt is om effectief de noden te dekken van mensen die omwille van hun wettelijke status moeilijkheden ondervinden om geholpen te worden. Deze groep van dienstgebruikers heeft wellicht niet dezelfde behoeften als gebruikers die niet op grond van hun wettelijke status op beperkingen stuiten. Daar juridische barrières hen beletten om huisvesting en een oplossing op lange termijn te vinden, wonen zij soms lange tijd in noodopvang, wat hun welzijn negatief kan beïnvloeden. De thuislozensector staat hier voor een bijzondere uitdaging om met langetermijnoplossingen thuisloosheid geleidelijk aan uit de wereld te helpen.

De jury onderstreept dat sommige landen hun capaciteit zullen moeten opdrijven, willen zij over een aangepaste dienstverlening beschikken om aan de huisvestings- en ondersteuningsbehoeften van thuisloze migranten en EU-burgers uit een andere lidstaat tegemoet te komen. Dit vereist specifieke financiering en het engagement van andere relevante beleidsdomeinen, inzonderheid van het migratiebeleid dat onder migranten en EU-burgers een belangrijke rol te vervullen heeft in de preventie van thuisloosheid en armoede. In dit opzicht verwijst de jury naar de specifieke kwetsbaarheid en behoeften van slachtoffers van mensenhandel en van hen die via een huwelijk de EU binnenkomen.

Volgens de jury kunnen bepaalde groepen best terecht bij diensten die niet door de thuislozensector maar in het kader van het migratiebeleid worden verstrekt. De jury vindt bijvoorbeeld dat voorzieningen voor thuislozen niet mogen worden ingezet om aan de huisvestingsbehoeften van asielzoekers tegemoet te komen. Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 stelt minimumnormen vast voor de opvang van asielzoekers en bepaalt dat de lidstaten moeten instaan voor “een welbepaalde materiële opvang, in het bijzonder accommodatie, voeding en kleding, in natura of onder de vorm van een financiële uitkering. Deze uitkeringen moeten vermijden dat de aanvrager in armoede vervalt”. In het voorstel tot herziening van bovengenoemde richtlijn worden de lidstaten bovendien verplicht om de materiële opvangvoorzieningen toegankelijk te maken voor asielzoekers om hen een adequate levensstandaard te verschaffen.

Voorzieningen voor thuislozen mogen volgens de jury geen systematische noodoplossing worden voor een falend migratiebeleid waardoor mensen in armoede en thuisloosheid terechtkomen. Het migratiebeleid moet ervoor zorgen dat migranten niet dakloos worden. De jury benadrukt ook dat voorzieningen voor thuislozen niet systematisch mogen worden gebruikt als een manier om migratie in goede banen te leiden. De verantwoordelijken van deze diensten mogen evenwel niet worden gestraft indien zij mensen in nood toch een helpende hand reiken.

Gelijke behandeling en non-discriminatie

De jury wijst op de noodzaak van een gelijke behandeling van alle sociale en etnische minderheden in de EU-wetgeving. Artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) vrijwaart EU-burgers van elke discriminatie op grond van nationaliteit. Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verbiedt discriminatie, op grond van etnische of sociale afkomst, taal, het behoren tot een nationale minderheid, en nationaliteit. Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 voorziet in de toepassing van het principe van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. In uitvoering van de EU-wetgeving roept de jury de Europese Commissie op om actie te ondernemen tegen maatregelen die momenteel discriminerend zijn wat de toegang tot basisdienstverlening betreft.

De relatie tussen thuisloosheid en vrij verkeer

De jury roept de EU op om haar verantwoordelijkheid op te nemen wat de relatie tussen thuisloosheid en armoede en het vrije verkeer van EU-burgers betreft. Dat steeds meer EU-burgers (vooral mensen uit “nieuwe” lidstaten die naar “oude” lidstaten trokken op zoek naar werk) een beroep moeten doen op de dienstverlening voor thuislozen hangt nauw samen met het vrije verkeer en het beleid en de wetgeving daaromtrent. Beleidsmakers en andere betrokkenen uit de lidstaten verwachten duidelijk steun en coördinatie van de EU, om zo een antwoord te kunnen bieden op het steeds groeiende aantal EU-burgers dat in andere lidstaten geconfronteerd wordt met thuisloosheid en ontbering. Aangezien de Europese Unie de grenzen voor het vrije verkeer wil opheffen, moeten de maatregelen die steunverlening afhankelijk maken van iemands nationaliteit, worden aangepakt. De jury vindt dat de Europese Commissie dient te onderzoeken of de bestaande coördinatie van de sociale zekerheid wettelijk kan worden uitgebreid om een vorm van basisondersteuning te garanderen voor alle EU-burgers die gebruik gemaakt hebben van het recht op vrij verkeer maar daardoor in een sociale nood situatie zijn beland. Dergelijk niveau van bescherming kan losstaan van iemands status van werknemer of van erkende vaste resident en kan worden gegarandeerd tot er een permanente, menswaardige oplossing is gevonden, in de gastlidstaat of in het land van herkomst. Ook dient dringend te worden onderzocht welke de mogelijkheden zijn van een financiering op Europees niveau van dergelijke bescherming. De jury is ook voorstander van wederzijdse leerprocessen en transnationale uitwisseling van beleidsmaatregelen omtrent thuisloosheid onder niet-EU-burgers.

Voornaamste aanbevelingen

- De jury vraagt dat de Europese Commissie dringend een Europees onderzoek opzet naar de relatie tussen thuisloosheid enerzijds en migratie en vrij verkeer binnen de EU. Dit onderzoek moet nagaan hoeveel buitenlanders in de lidstaten thuisloos zijn, de gevolgen van migratie voor de dienstverlening voor thuislozen onderzoeken, rapporteren over de leefsituatie van migranten die omwille van hun wettelijke of administratieve status op hinderpalen stuiten en over de leefsituatie van EU-burgers die in een andere lidstaat thuisloos zijn, en tenslotte de verschillende beleidsoplossingen analyseren.
- De jury besluit dat, wil men de menselijke waardigheid en fundamentele rechten respecteren, niemand in de Europese Unie mag ontbering lijden, ongeacht zijn wettelijke status. Dit houdt in dat hij toegang moet krijgen tot huisvesting en tot sociale en medische hulp, zodat minstens zijn basisbehoeften vervuld zijn, tot een definitieve, menswaardige oplossing is gevonden, in de gastlidstaat of in het land van herkomst.
- De jury roept op tot een geïntegreerde aanpak van de situatie van migranten en EU-burgers die omwille van hun wettelijke status met thuisloosheid worden bedreigd. Volgens de jury draagt het migratiebeleid een bijzondere verantwoordelijkheid om dit probleem te voorkomen. Voorzieningen voor thuislozen mogen geen systematische noodoplossing worden voor een falend migratiebeleid, waardoor mensen in armoede en thuisloosheid terechtkomen.
- De jury benadrukt dat de toegang tot de voorzieningen voor thuislozen niet mag worden gebruikt als een middel om migratie in goede banen te leiden. De verantwoordelijken van deze diensten mogen daarbij niet worden gestraft indien zij mensen in nood een helpende hand aanreiken.
- De thuisloosheidszorg wordt meer en meer geconfronteerd met mensen van buiten de eigen grenzen. Daarom dient het debat te worden gevoerd over de voorwaarden voor de toegang tot de voorzieningen voor thuislozen. Daarom ook is een meer eenvormig beleid op EU-niveau in de strijd tegen thuisloosheid noodzakelijk en vraagt de jury nadrukkelijk om een Europese strategie rond thuisloosheid.
- De jury roept de Europese Unie op om haar verantwoordelijkheid op te nemen wat betreft de relatie tussen thuisloosheid en armoede en het vrije verkeer van EU-burgers.
- De jury vraagt beleidsmakers op alle niveaus om de noodzaak van gelijke behandeling en non-discriminatie in de EU-wetgeving te respecteren.

Wat zouden de belangrijkste ingrediënten van een Europese strategie rond thuisloosheid moeten zijn?

De behoefte aan een ambitieuze EU-strategie rond thuisloosheid

Binnen het Europese sociale insluitingsproces prijkt thuisloosheid nu prominent op de agenda. De EU-beleidscoördinatie inzake thuisloosheid in het kader van de Sociale OCM heeft de afgelopen tien jaar de inspanningen op nationaal, regionaal en lokaal niveau verruimd en kracht bijgezet. Daar is een geheel aan kennis en infrastructuur uit voortgekomen waarop we verder kunnen bouwen. Om vooruitgang te boeken moet Europa zich op een krachtige manier blijven engageren in de strijd tegen thuisloosheid. Daarom vraagt de jury om een ambitieuze en geïntegreerde EU-strategie uit te werken, ondersteund door nationale/regionale strategieën om op lange termijn een einde te maken aan de thuisloosheid. Deze strategie moet worden geïntegreerd in het overkoepelende EU-kader voor sociale bescherming en sociale insluiting, binnen de nieuwe context van de Europa 2020-strategie.

De beleidscontext voor een EU-strategie rond thuisloosheid

De jury wijst er met nadruk op dat er een stevige basis voorhanden is om zulke EU-strategie rond thuisloosheid te ontwikkelen en dat de huidige beleidscontext op dit vlak een aantal mogelijkheden biedt.

De nieuwe Europa 2020-strategie, en haar streefcijfer om tegen 2020 minstens 20 miljoen uit de armoede en sociale uitsluiting te halen, geeft een nieuwe impuls aan de strijd tegen alle vormen van armoede en sociale uitsluiting, waaronder thuisloosheid. Centraal in de Europa 2020-strategie staat het 'paradepaardje', nl. het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting. Dit effent het pad om thuisloosheid op EU-niveau krachtiger en ambitieuzer aan te pakken, in de vorm van een geïntegreerde strategie rond thuisloosheid die past binnen het bredere kader van de sociale insluiting.

Bestuur en stakeholders

Een EU-strategie rond thuisloosheid vereist een adequate bestuursstructuur, die alle relevante partijen erbij betreft. Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting opent de deur voor nieuwe partnerschappen tussen de Europese instellingen, de lidstaten en alle Europese, nationale, regionale en lokale stakeholders. (Europese Commissie, 2010). In deze context vraagt de jury dat alle relevante stakeholders zouden deelnemen aan een EU-strategie rond thuisloosheid. Dit houdt de participatie in van nationale/regionale en lokale beleidsmakers, onderzoekers, ngo's die zorg verlenen aan thuislozen, mensen die zelf thuisloos zijn en aanverwante sectoren zoals huisvesting, werkgelegenheid en gezondheid. De

jury pleit voor de oprichting van een stuurgroep die het voortouw moet nemen in de uitwerking van een meerjarenprogramma rond thuisloosheid op EU-niveau.

Kernelementen van een EU-strategie rond thuisloosheid

ETHOS: een gemeenschappelijke kaderdefinitie van thuisloosheid

De jury wil dat ETHOS wordt gebruikt als een gemeenschappelijke kaderdefinitie van thuisloosheid ter ondersteuning van een EU-strategie. De jury roept het Comité voor Sociale Bescherming en de subgroep indicatoren op om ervoor te zorgen dat de lidstaten bereid zijn om deze definitie toe te passen.

De vorderingen in de strijd tegen thuisloosheid meten, opvolgen en rapporteren

Een EU-thuisloosheidsstrategie moet een door de Europese Commissie en de lidstaten onderschreven kader vormen om de ontwikkeling van nationale/regionale thuisloosheidsstrategieën op te volgen, in overeenstemming met het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Bescherming en Sociale Insluiting van 2010.

De jury aanvaardt de volgende kernelementen voor nationale strategieën rond thuisloosheid, zoals ze in het Gezamenlijk Verslag van 2010 zijn vastgelegd:

- duidelijke doelstellingen, vooral met het oog op de preventie van thuisloosheid; een beperktere duur van thuisloosheid; een afname van de ernstigste vormen van thuisloosheid; een betere kwaliteit van dienstverlening voor thuislozen en toegang tot betaalbare huisvesting;
- een geïntegreerde aanpak waarin alle relevante beleidsdomeinen aan bod komen;
- deugdelijk bestuur;
- correcte gegevensvergaring;
- grote aandacht voor huisvesting;
- rekening houden met het veranderende profiel van thuislozen, en vooral met de impact van migratie.

In hoeverre nationale/regionale strategieën volgens deze richtlijnen uitgewerkt en uitgevoerd worden, dient op Europees niveau te worden opgevolgd. De jury stelt voor om jaarlijks of tweejaarlijks te rapporteren over de gemaakte vorderingen. Met volgende doelstellingen voor ogen, vraagt de jury aan de lidstaten om alvast een aantal deadlines vast te leggen om:

- komaf te maken met het leven op straat
- langdurige thuisloosheid uit te bannen (d.w.z. dat niemand langer in een noodopvang moet verblijven dan strikt noodzakelijk is en niemand langer in een voorlopig verblijf moet wonen dan nodig is voor een ge-slaagde nieuwe start, zoals voorzien in de Schriftelijke Verklaring van het Europees Parlement over een EU-strategie inzake dakloosheid (61/2010).

De vooruitgang die wordt geboekt om deze twee streefdoelen te bereiken is een belangrijke factor in de controlestrategie op Europees niveau.

Naast de controle op de ontwikkeling van strategieën moet ook de thuisloosheid in ruimere zin worden opgevolgd en gemeten. De jury is voorstander van een controlesysteem voor de hele EU rond thuisloosheid, op basis van duidelijke en krachtige nationale/regionale systemen voor gegevensvergaring. Dit kan niet zonder de goedkeuring van gemeenschappelijke richtlijnen om thuisloosheid te meten, op te volgen en te rapporteren. De jury wil dat de Europese Commissie en het CSB deze richtlijnen uitwerken. Gegevens vergaren is een van de belangrijkste elementen van geïntegreerde nationale/regionale strategieën. Het Gezamenlijk Verslag van 2010 wijst op "de behoefte aan nieuwe of betere manieren om statistische gegevens te vergaren, met de bedoeling om een beter zicht te krijgen op thuisloosheid en uitsluiting van huisvesting in de verschillende lidstaten". Het stelt dat "het gebrek aan gegevens minstens gedeeltelijk verklaart waarom de meeste lidstaten geen consistente en krachtige informatie- en evaluatiestrategie hanteren". De jury vindt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de gegevensvergaring over thuisloosheid correct wordt beheerd. Daartoe moeten ze een strategie uitwerken en de nodige fondsen zoeken, binnen het kader van hun nationale/regionale strategie rond thuisloosheid. Elke lidstaat zou moeten nagaan over welk "pakket" gegevensbronnen hij beschikt, en de capaciteit waar nodig verder uitbreiden.

Hoewel er een Europees controlesysteem op basis van nationale strategieën voor gegevensvergaring moet komen, gaat het nog wat duren eer men de huidige omvang van de thuisloosheid op EU-niveau op basis van vergelijkbare gegevens zal kunnen meten. Voorlopig is het volgens de jury meest aangewezen dat Eurostat vroegere ervaringen met thuisloosheid meet op basis van de ETHOS-definitie en aan de hand van de EU-SILC vragenlijst. De jury wil ook dat het CSB verder probeert om gegevens en indicatoren over thuisloosheid via de subgroep indicatoren bij te werken.

De ontwikkeling van nationale/regionale strategieën ondersteunen

Een EU-strategie rond thuisloosheid heeft meer dan een controlerende en rapporterende functie en moet tot een pakket activiteiten komen om de ontwikkeling en voortzetting van efficiënte nationale/regionale thuisloosheidsstrategieën te ondersteunen. Afgaand op de kernelementen van de nationale/regionale strategieën zoals voorzien in het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Bescherming en Sociale Insluiting van 2010 (zie hierboven) houdt dit het volgende in: bevorderen van geïntegreerde benaderingen en goed bestuur; uitbreiden van voorzieningen voor gegevensinzameling binnen de lidstaten; ontwikkelen en bevorderen van kennis van en positieve ervaringen met benaderingen, die huisvesting beogen; bevorderen van kwaliteitsvolle dienstverlening; oplossingen zoeken op Europees niveau voor het groeiende probleem van thuisloosheid onder migranten. Hieronder formuleert de jury een paar aanbevelingen om dit te bereiken.

Een strikte onderzoeksagenda

Een sleutelement in een EU-strategie rond thuisloosheid is een strikte onderzoeksagenda. De jury vindt dat de Europese Commissie een onderzoeksprogramma van tien jaar, in het kader van PROGRESS en zijn opvolger, moet voorzien, als een leidraad in een EU-thuisloosheidsstrategie. Volgende belangrijke punten moeten daarbij zeker op de agenda staan: de relatie tussen migratie en thuisloosheid; de relatie tussen vrij verkeer van EU-burgers en thuisloosheid; langdurig onderzoek naar thuisloosheid om zo de tijdelijke aspecten en de dynamiek ervan beter te begrijpen; en last but not least, vragen rond de kwaliteit van verschillende types huisvesting en ondersteuning.

Sociale innovatie

De recente mededeling van de Europese Commissie over het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting (Europese Commissie, 2010) benadrukt dat "evidence based sociale innovatie – vooral in de vorm van "sociaal experimenteren" – zal nodig zijn om de slimme, duurzame en inclusieve groeistrategie van Europa 2020 te implementeren." Sociaal experimenteren betekent dat men beleidsinnovaties gaat testen alvorens ze op grotere schaal toe te passen. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) moeten financiering voorzien om innovatieve initiatieven te testen, samen met het PROGRESS-programma. Er zijn heel wat mogelijkheden tot sociale innovatie op het vlak van thuisloosheid. De jury stelt deze aanpak voor om "house-led" benaderingen verder te onderzoeken en te ontwikkelen

met de bedoeling om een defintief einde te maken aan de thuisloosheid. In het bijzonder vraagt ze om het "Housing First" model in Europese contexten te testen.

Meer wederzijds leren en transnationale uitwisseling

De jury vraagt meer aandacht voor wederzijds leren en transnationale uitwisseling in het kader van een EU-strategie rond thuisloosheid. Dit betekent efficiënt gebruikmaken van tools zoals thematische peer reviews, conferenties en seminars, ontmoetingen met en opleiding van deskundigen, om de impact te maximaliseren.

Kwaliteitsvolle dienstverlening bevorderen

Een belangrijke les die we uit het proces van de Sociale OCM kunnen trekken, is dat toegang tot kwaliteitsvolle openbare diensten van vitaal belang is om armoede en sociale uitsluiting zowel te voorkomen als aan te pakken. Het bevorderen van een kwaliteitsvolle dienstverlening om thuisloosheid te voorkomen en aan te pakken moet dan ook een belangrijk aandachtspunt van een EU-strategie zijn. Dit heeft te maken met de huisvestings- en ondersteuningsdiensten. Goede praktijken in de uitwerking van de normen moeten worden geïdentificeerd en ondersteund. De Commissie heeft beloofd om op sectoraal niveau een vrijwillig Europees kwaliteitskader voor sociale diensten te ontwikkelen, ook op het vlak van thuisloosheid in het kader van het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting. Om kwaliteit te kunnen bieden zijn opleiding en ontwikkeling van vaardigheden heel belangrijk. Dit zijn ook centrale thema's in de Europa 2020-strategie. De jury pleit voor een opleidingsprogramma waarbij personeelsleden van standaarddiensten en gespecialiseerde diensten die met thuisloze mensen werken, vaardigheden kunnen ontwikkelen.

Financiering

In heel wat lidstaten wordt er een beroep gedaan op het Europees Sociaal Fonds (ESF) om diensten voor thuislozen te financieren. Sinds kort verstrekt het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) ook financiële steun voor tussenkomsten qua huisvesting ten voordele van achtergestelde gemeenschappen, waaronder thuislozen. In het kader van een EU-strategie rond thuisloosheid wil de jury strategische tussenkomsten stimuleren via het ESF of het EFRO en op basis van nationale/regionale strategieën. De jury is voorstander van een financieringsstroom voor thuisloosheid bij het ESF en EFRO, waarvoor de Europese Commissie concrete richtlijnen kan verschaffen.

Thuisloosheid in relevante beleidsdomeinen onder de aandacht brengen

Thuisloosheid is een thema dat heel wat beleidsthema's beroert. Daarom pleit de jury ervoor om het in alle relevante beleidsdomeinen te stroomlijnen als deel van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. De consensusconferentie heeft aangetoond dat geïntegreerde benaderingen noodzakelijk zijn om een einde te kunnen stellen aan de thuisloosheid. Zo bleek bijvoorbeeld dat de beleidsdomeinen migratie en interne mobiliteit in de EU nauw verbonden zijn met thuisloosheid. Een belangrijke manier om thuisloosheid te stroomlijnen is via sociaal impact evaluaties als deel van de geïntegreerde impactevaluaties van de Commissie. Thuisloosheid is een thema waarmee ernstig rekening moet worden gehouden in de verdere ontwikkeling van sociaal impact evaluaties binnen de context van de Europa 2020-strategie.

Voornaamste aanbevelingen

- In de context van de Europa 2020-strategie, en met name het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting, vraagt de jury de ontwikkeling van een ambitieuze, geïntegreerde EU-strategie die, gesteund door de nationale/regionale strategieën, op lange termijn beoogt om komaf te maken met thuisloosheid. Deze strategie moet worden geïntegreerd in het overkoepelende kader voor sociale bescherming en sociale insluiting van de Europese Unie.
- De jury vraagt dat de Europese Commissie een stuurgroep zou oprichten om een EU-strategie rond thuisloosheid uit te werken en daarin alle stakeholders in de strijd tegen thuisloosheid te betrekken.
- De jury wenst dat ETHOS wordt gebruikt als een gemeenschappelijke kaderdefinitie van thuisloosheid als basis voor een EU-strategie en roept het Comité voor Sociale Bescherming en de subgroep indicatoren op om ervoor te zorgen dat de lidstaten bereid zijn om deze definitie toe te passen.
- De jury vraagt de uitwerking van een kader, onderschreven door de Europese Commissie en de lidstaten, om de ontwikkeling van nationale/regionale thuisloosheidsstrategieën op te volgen, als een centraal element van de EU-strategie rond thuisloosheid. De jury stelt in deze context een systeem van jaarlijkse of tweejaarlijkse rapportering voor. Volgende kernelementen van thuisloosheidsstrategieën (op grond van het Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Bescherming en Sociale Insluiting van 2010) moeten worden opgevolgd en gerapporteerd:
 - ▶ duidelijke doelstellingen, vooral met het oog op de preventie van thuisloosheid; een beperktere duur van thuisloosheid; een afname van de ernstigste vormen van thuisloosheid; een betere kwaliteit van dienstverlening voor thuislozen en toegang tot betaalbare huisvesting;
 - ▶ een geïntegreerde aanpak waarin alle relevante beleidsdomeinen aan bod komen;
 - ▶ deugdelijk bestuur;
 - ▶ correcte gegevensvergaring;
 - ▶ veel aandacht voor huisvesting;
 - ▶ rekening houden met het veranderende profiel van thuislozen, en vooral met de impact van migratie.

Verder wil de jury dat dit controlekader in het bijzonder nagaat of lidstaten vooruitgang boeken in hun streven om een einde te maken aan het leven op straat en aan thuisloosheid op lange termijn.

- De jury vindt dat een EU-strategie rond thuisloosheid meer dan een controlerende en rapporterende functie heeft en een pakket van activiteiten moet uitwerken om de ontwikkeling en voortzetting van efficiënte nationale/regionale thuisloosheidsstrategieën te ondersteunen.
- Om in het kader van een EU-strategie rond thuisloosheid meer kennis en inzicht te vergaren, verlangt de jury een strikte onderzoeksagenda. Ze wil ook dat "house-led" benaderingen, onder de noemer van sociale innovatie van het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting, veel aandacht krijgen en dat er rond kernthema's in de strijd tegen thuisloosheid meer wederzijds leren en transnationale uitwisseling plaatsvinden.
- De jury wil dat een EU-thuisloosheidsstrategie focust op het bevorderen van een kwaliteitsvolle dienstverlening voor thuislozen en sterke banden legt met EU-financieringsstromen.
- De jury pleit ervoor om thuisloosheid in alle relevante beleidsdomeinen te stroomlijnen als een aspect van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

REFERENTIES EN BRONNEN

Experts' contributions to the key questions (2010), te raadplegen op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>

Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E., Pleace, N. (2010) *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research* (Brussel: FEANTSA) te raadplegen op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>

Communiqué of the informal Housing Ministers meeting, 24 november 2008, Marseille, Frankrijk, te raadplegen op http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1124_reunion_min_logement_resultats/Meeting_European_housing_policy_ministers_Final_Communique_EN.pdf

Communiqué of the 18th Informal Meeting of Housing Ministers of the European Union, Toledo, Spanje, 21 juni 2010, te raadplegen op [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Communications/Flash%20EN/Docs_relating_to_Flash_2010/June/10%2006%2024%20Final%20Communiqu%C3%A9%20\(approved%20version\).pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Communications/Flash%20EN/Docs_relating_to_Flash_2010/June/10%2006%2024%20Final%20Communiqu%C3%A9%20(approved%20version).pdf)

Raad (2010), Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale inclusie (inclusief bijbehorend ondersteunend document van de Europese Commissie), (Brussel: Europese Ministerraad en Europese Commissie) te raadplegen op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers, PB L 31, 6.2.2003, p. 18–25 te raadplegen op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>

Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming PB L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026 te raadplegen op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>

Edgar, W. (2009) *European Review of Statistics on Homelessness, European Observatory on Homelessness* (Brussel: FEANTSA)

Edgar, W., Harrison M., Watson, P., Busch-Geertsema, V. (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level*, (Brussel: Europese Commissie), te raadplegen op http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

Europese Commissie (2010), *Europa 2020: een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, Mededeling COM(2010) 2020, (Brussel: Europese Commissie), te raadplegen op <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

Europese Commissie (2008) *Strategisch kaderdocument Europees jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2010* (Brussel: Europese Commissie), te raadplegen op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=637>

Europese Commissie (2010) *Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting* Mededeling COM(2010) 758 definitief, te raadplegen op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=961> (Brussel: Europese Commissie)

Europese Unie (2009) Geconsolideerde versie van het Verdrag van Lissabon, Brussel: Europese Unie, te raadplegen op: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en>

Europees Parlement, *Written Declaration 61/2010 on an EU Homelessness Strategy* (adopted on the 16th December 2010) available at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0499&language=EN>

Europees Parlement, *Schriftelijke Verklaring 61/2010 over een EU-strategie inzake dakloosheid* (aangenomen op 16 december 2010) te raadplegen op <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0499&language=EN>

Europees Parlement, *Schriftelijke Verklaring 111/2007 over het uit de wereld helpen van dakloosheid* (aangenomen op 10 april 2008) te raadplegen op [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA\(2008\)0163&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA(2008)0163&language=EN)

Europees Parlement, en Raad (2008) Voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (herschikking) {SEC(2008) 2944} {SEC(2008) 2945}, /* COM/2008/0815 definitief - COD 2008/0244

EU-project inzake *Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems* (MPHASIS, 2007-2009)

Frazer and Marlier (2009) *Homelessness and housing exclusion across EU Member States: Analysis and suggestions on the way forward by the EU Network of independent experts on social inclusion* te raadplegen op <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>

Gemeenschappelijk Daklozenfront (2010) 2010 European Consultation of Homeless People te raadplegen op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>

Jorgensen, T (1995) 'Consensus conferences in the health sector' 17 – 31 in *Public Participation in Science: the Role of the CC in Europe*, Joss S and Durant J (Eds) (Londen: Museum voor Wetenschap)

Kenna, P. (2005) *Housing rights and human rights*. Brussel: FEANTSA.

BIJLAGE 1: Lijst van deskundigen die bijdragen leverden omtrent de hoofdvragen van de Europese consensusconferentie over thuisloosheid

Hoofdvraag 1: Wat is thuisloosheid? Hoe kan thuisloosheid worden gedefinieerd?

Bill Edgar, European Housing Research Limited en University of Dundee, Verenigd Koninkrijk

Primož Časl, Društvo Kralji Ulice (Koningen van de Straat), Slovenië

Stefania Parigi, Samusocial Paris, Frankrijk

Yvan Mayeur, Samusocial Brussel, België

Hoofdvraag 2: Is het uit de wereld helpen van thuisloosheid een haalbare doelstelling?

Juha Kaakinen, Nationaal programma ter bestrijding van langdurige thuisloosheid, Finland

Raffaele Tangorra, lid van het Comité voor Sociale Bescherming en algemeen directeur Ministerie van Werk en Sociale Zaken, Italië

Isobel Anderson, Departement Toegepaste Sociale Wetenschappen, University of Stirling, Verenigd Koninkrijk

Hoofdvraag 3: Kan thuisloosheid het best bestreden en voorkomen worden door een aanpak waarin toegang tot huisvesting centraal staat?

Volker Busch-Geertsema, GISS, Bremen en Europees Observatorium voor Thuisloosheid

Claire Roumet, European Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS)

María José Aldanas, Provienda, Spanje

Hoofdvraag 4: Hoe kan participatie van thuislozen een zinvolle bijdrage leveren bij het ontwikkelen van een beleid rond thuisloosheid?

Brigitte Hartung, Initiative Bauen Wohnen Arbeiten Keulen, Duitsland

Pedro Meca, Compagnons de la Nuit, Frankrijk

Christian Stark, professor Social Work, Fachhochschule Linz/Oberösterreich

Margaret-Ann Brünjes, directrice Glasgow Homelessness Network, Verenigd Koninkrijk

Hoofdvraag 5: In hoever moeten mensen toegang krijgen tot de voorzieningen voor thuislozen, ongeacht hun wettelijke status en staatsburgerschap?

Sorcha McKenna, Northern Ireland Human Rights Commission, Verenigd Koninkrijk

Preben Brandt, City of Copenhagen's Council for Socially marginalised people and projekt UDENFOR, Denemarken

Xavier Vandromme, Emmaüs, Frankrijk

Hoofdvraag 6: Welke moeten de belangrijkste ingrediënten van een Europese (EU) strategie rond thuisloosheid zijn?

Freek Spinnewijn, FEANTSA (Europese federatie van nationale organisaties die werken met thuislozen)

Hugh Frazer, Netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake sociale insluiting; National University of Ireland, Maynooth, Ierland

Julien Damon, ECLAIRS/Sciences-Po, Frankrijk

BIJLAGE 2: leden van het Voorbereidend Comité van de Europese consensusconferentie over thuisloosheid

Robert Aldridge (voorzitter), Scottish Council for Single Homeless, Verenigd Koninkrijk

Rina Beers, Federatie Opvang, Nederland

Stig Badentorph, bestuurslid van SAND (nationale organisatie van mensen die thuisloos zijn of zijn geweest), Denemarken.

Pedro Cabrera, Universidad Comillas, Spanje.

Teresa Caeiro, ministerie van Arbeid en Solidariteit, Portugal.

Boróka Fehér, BMSZKI, Hongarije.

Peter Fredriksson, ministerie van Leefmilieu, Finland.

André Gachet, ALPIL, Frankrijk

Ernie Gillen, Caritas Luxembourg Caritas Europa, en Caritas Internationalis, Luxemburg

Ilja Hradecky, Nadeje, Tsjechië

Luc Laurent, Cecodhas, EU

Magda De Meyer, kabinet van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, België

Ides Nicaise, HIVA (KU Leuven), België

Anna Orban, lid van The City Belongs to All (organisatie voor dienstgebruikers), Hongarije

Antoine Saint-Denis, DG Werkgelegenheid, Sociale zaken en Integratie, Europese Commissie

Eoin O Sullivan, Trinity College, Ierland

Jean Peeters, Gemeenschappelijk Daklozenfront, België

Paolo Pezzana, FIO-psd en Caritas Italiana, Italië

Alain Régnier, regeringscommissaris inzake thuisloosheid, benoemd door de Eerste Minister, Frankrijk

Heinz Schoibl directeur Helix Research & Consulting, Oostenrijk

Dit verslag werd opgemaakt in het kader van de Europese consensusconferentie over thuisloosheid, een officieel initiatief van het Belgische Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (EU) gedurende het tweede semester van 2010. De Europese consensusconferentie over thuisloosheid werd georganiseerd door het Belgische Voorzitterschap van de EU, samen met de Europese Commissie. FEANTSA (Europese Federatie van nationale organisaties die met thuislozen werken) coördineerde het proces en de Franse overheid was een belangrijke partner.



Deze publicatie wordt ondersteund door het communautair programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit van de Commissie (PROGRESS) (2007-2013).

Het is opgezet om de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de Europese Unie op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken, zoals opgenomen in de Sociale Agenda, financieel te ondersteunen en om op die gebieden bij te dragen aan de verwezenlijking van de Lissabon-strategie.

Het zevenjarig programma is gericht op alle belanghebbenden die kunnen meehelpen aan de ontwikkeling van een passende en doeltreffende wetgeving en beleid inzake werkgelegenheid en sociale zaken, met betrekking tot de landen van de EU-27, de EVA/EEA-landen en kandidaat en potentiële kandidaat-landen.

Daarom zal PROGRESS op de volgende gebieden actief zijn:

- analyses verrichten en beleidsadviezen opstellen over de beleidsterreinen van PROGRESS;
- toezicht houden op en verslag doen over de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving en het EU-beleid op de beleidsterreinen van PROGRESS;
- het bevorderen van de overdracht van goed beleid, het van elkaar leren en wederzijdse ondersteuning tussen de lidstaten op het gebied van EU-doelstellingen en prioriteiten; en
- de standpunten van de belanghebbenden en de samenleving als geheel doorgeven

Meer informatie is te vinden op: <http://ec.europa.eu/progress>