

Housing First (Belgium, 16-17 maart 2016)

Implementatie Housing First in België - Resultaten, uitdagingen en perspectieven¹

Coralie Buxant

Algemene coördinatrice Housing First Belgium-experiment²

Inleiding

In België wordt het Housing First-model getest sinds september 2013 in het kader van het experiment Housing First Belgium (HFB)³. Gedurende 24 maanden vergelijkt een evaluatieteam de evolutie van de huurders die begeleid worden door de teams van HFB met die van daklozen die in het klassieke systeem om hulp zoeken. Het is de bedoeling om volgens "evidence based policy" de voorwaarden voor implementatie (in termen van doeltreffendheid en efficiëntie) aan te tonen voor Housing First-praktijken in België.

In dit document komt eerst een korte beschrijving van de sector waar deze Housing First-praktijken (HF) zich uitgevoerd worden en daarna stellen we het opbouwproces van het experiment voor. Een belangrijke rol gaat naar de informatie die we uit de tussentijdse evaluatie hebben gehaald. We beschrijven tevens hoe de invoering van HFB heeft aangezet tot de ontwikkeling van diverse vernieuwingen en hoe daarbij ook spanningen en uitdagingen naar boven kwamen. Tenslotte zullen we met de bijdrage van de verschillende openbare instanties perspectieven beschrijven voor de post-experimentele fase.

1. De ongeschiktheid van het klassieke systeem voor een gedeelte van het dakloze publiek

In België is de sector van de strijd tegen de dakloosheid voornamelijk gericht op de sociale crisissituaties, het uitbreiden ervan tijdens de winterperiode en het voorzien van doorgangswoningen.

De sociale integratie gebeurt tijdens de stappen die mensen voorbereiden op individueel wonen.

Deze trapsgewijze aanpak is geschikt voor bepaalde doelgroepen. De vaststelling van de organisaties op het terrein is evenwel identiek als in andere Europese landen: veel van de meest kwetsbare daklozen doen chronisch een beroep op de sociale nooddiensten zonder ooit dit integratieparcours op een voldoende stabiele

¹ Prepared for the Peer Review in Social Protection and Social Inclusion programme coordinated by ÖSB Consulting, the Institute for Employment Studies (IES) and Applica, and funded by the European Commission.

© ÖSB Consulting, 2016

² This paper was prepared in cooperation with: **Fabrizio Leiva-Ovalle** (Federal Public Service - Social integration, Anti-Poverty Policy Unit), **Isabelle Bartholomé** (Department of Social Action, Management of Social Action), **Caroline Beyers** (Department of Welfare, Public Health and Family), **Bernard Jacob** (Federal Coordinator for the reform of mental health care), **Common Community Commission** (Government of the Brussels-Capital Region).

³ www.housingfirstbelgium.be



manier te kunnen doorlopen. De voorwaarden om de stappen te kunnen zetten, zijn allemaal remmen op hun vooruitgang.

De sector heeft geprobeerd zijn aanbod aan te passen aan de vastgestelde beperkingen en behoeften. Dit valt evenwel ver buiten het juridische werkkader van de experts inzake sociale nooddiensten. Zij ontwikkelden projecten met huisvesting als hulpmiddel bij integratie en de huisvestingsdiensten hebben laagdrempelige projecten ontwikkeld. Momenteel hebben bepaalde van die initiatieven al een erkenning en specifieke financiering weten te verkrijgen, maar velen blijven marginale pilootprojecten (al dan niet met financiering).

2. Implementatie Housing First in België

2.1. Het Housing First-model als sociale innovatie

Housing First beschouwt huisvesting als een fundamenteel grondrecht. Het zorgt dan ook voor onmiddellijke toegang tot huisvesting vanop de straat, zonder tussenstappen en zonder andere voorwaarden dan die waaraan een klassieke huurder onderworpen wordt. Dit model druist volkomen in tegen de klassieke visie op het integratieproces, eens te meer daar het bestemd is voor de groep die het verst verwijderd is van huisvesting: een groep die kwetsbaar is door de chronische dakloosheid, mentale gezondheidsproblemen en een verslavingsproblematiek. Om het behoud van huisvesting en het herstel te bevorderen, voorziet het model een aangepaste, intensieve en multidisciplinaire begeleiding⁴.

Al sinds de lancering in New York begin de jaren 1990 werd dit model in diverse Europese landen ingevoerd als nationaal beleid⁵. Het zorgt voor het behoud van huisvesting bij meer dan 80 % van de huurders na twee jaar⁶. Deze residentiële stabiliteit is niet alleen gunstig voor een herstelproces maar maakt het bovendien mogelijk een aantal niet te verwaarlozen kosten te verlagen, onder inzake gezondheidszorg⁷.

2.2. Een bottom-upproces ondersteund op federaal niveau

In België werden bij het uitwerken van het Tweede Federale Plan Armoedebestrijding (FPA 2012) de voorwaarden gecreëerd voor het Housing First experiment in België. Door op het terrein naar concrete voorstellen hieromtrent te vragen, valoriseerde de Staatssecretaris voor Maatschappelijke integratie en Armoedebestrijding (toen mevrouw Maggie De Block) de suggesties die aanvankelijk afkomstig waren van drie instellingen in de steden Gent, Charleroi en

⁴ Tsemberis, S. (2010). Housing First ending homelessness, promoting recovery and reducing costs. In, Gould Ellen and B. O'Flaherty (Eds). How to house the homeless (New York: Russel Sage Foundation).

⁵ Onder meer in Finland, Denemarken en Ierland.

⁶ Voor een overzicht, zie Pleace, N. & Quilgars, D. (2013). Improving health and social integration through Housing First. A review. DIHAL: Délégation Interministérielle à L'hébergement et à L'accès au logement. http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/improving_health_and_social_integration_through_housing_first_a_review.pdf. Voor de studie gevoerd in 5 Europese steden « Housing First Europe », zie Busch-Geertsema, V. (2014). Housing First Europe. Results of a European Social Experimentation Project. *European Journal of Homelessness*, 8, 13-28.

⁷ Wat het economische aspect betreft is de Canadese studie bijzonder interessant: <http://www.mentalhealthcommission.ca/Francais/document/24381/national-homechez-soi-final-report>



Brussel⁸. Actie 76 van het FPA2012 voorzag "het opstarten van initiatieven geïnspireerd op de Housing First benadering in de vijf grootste steden van het land"⁹.

Om deze actie te realiseren, stelden openbare en private spelers uit Brussel, Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik¹⁰ voor om hun expertise en netwerken te bundelen om zo concreet aan de slag te gaan met deze Housing First-benadering. Deze instellingen bouwden zelf het experiment op.

Dankzij de gelijktijdige steun vanwege de Staatssecretaris, de Federale POD Maatschappelijke Integratie en de Nationale Loterij¹¹ (die de nodige middelen aanbrengt) ging het Housing First Belgium-experiment (HFB) in augustus 2013 van start voor een aanvankelijke duur van twee jaar. Teneinde de eerste vaststellingen te consolideren en het model uit te breiden, werd het experiment verlengd door de huidige Staatssecretaris Elke Sleurs voor een extra jaar (tot in juni 2016) met drie nieuwe, middelgrote steden: Hasselt¹², Sint-Jans-Molenbeek¹³ en Namen¹⁴. Verder, en naast dit federaal aangestuurd experiment, vervoegden het project "Huis inclusief" in Kortrijk en het Housing First Limburg-project, onder leiding van de gemeenten Hasselt, Genk en Sint-Truiden, HFB door het verzamelen van gegevens bij hun huurders mogelijk te maken.

Het experiment heeft zo betrekking op 11 implementaties¹⁵.

2.3. Strijd tegen dakloosheid en thuisloosheid in België

In België is de strijd tegen dakloosheid en thuisloosheid een problematiek waar de overheden van alle niveaus aandacht aan schenken en hun actiemiddelen voor gebruiken. De verbintenissen die werden overeengekomen in het Nationaal Hervormingsprogramma van België voor het jaar 2015 (en volgende) zijn de getuigen van deze politieke wil.

⁸ Het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) van Gent, het Relais Social van Charleroi en SMES-B in Brussel.

⁹ In het Frans: http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/fpa_2012_fr.pdf. In het Nederlands: http://www.miis.be/sites/default/files/doc/fpa_2012_nl.pdf

¹⁰ Antwerpen: het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn - OCMW - (en de Stad, evenals het CAW dat instaat voor de begeleiding); Gent: het OCMW (en de Stad); Brussel: Straatverpleegkundigen; Brussel: SMES-B; Charleroi: Relais Social de Charleroi en partners (OCMW, Comme Chez Nous, Relais Santé, SPAD-ACGHP); Luik: Relais Social du Pays de Liège.

¹¹ De jaarlijkse subsidie bedroeg 860.000 euro voor de twee eerste jaar en was bedoeld voor de loon- en werkingskosten van 6 begeleidende teams, 3 evaluatoren en een algemene coördinator. De subsidie voor het derde jaar bedroeg 1.400.000 euro gezien de uitbreiding naar 3 nieuwe steden en de specifieke kosten in verband met de verspreiding van de eindresultaten van het experiment. Merk op dat er geen subsidies werden toegekend voor het luik huisvesting.

¹² Het OCMW is de begunstigde.

¹³ Het OCMW coördineert en vertrouwt de begeleiding inzake huisvesting toe aan de Straatverplegers en SMES-B.

¹⁴ Het OCMW geeft het Relais Social urbain Namurois de coördinatie van het project en de verschillende partners.

¹⁵ Om het bottom-upproces dat ten gronde ligt aan de invoering van het experiment te respecteren, kregen de teams geen richtlijnen voor hun oprichting. De lokale realiteit (reeds aanwezige expertise, specifieke eigenschappen van de doelgroep, beschikbare middelen) diende als leidraad bij de implementatie van Housing First op de verschillende plaatsen. Men moest zich verzekeren van een minimale coherentie en het naleven van de fundamentele principes van HF.



We moeten echter vaststellen dat het recht op huisvesting, hoewel dit opgenomen is in de Grondwet, via artikel 23, niet werkzaam is voor een groot aantal van onze medeburgers. Deze realiteit wordt, onder andere, weergegeven via de indicator van de enquête EU-SILC in verband met de ernstige materiële deprivatie gekoppeld aan de huisvesting.

Sinds het jaar 2012 heeft de federale overheid, in samenwerking met de gefedereerde entiteiten, de bevoegdheden geïdentificeerd en geanalyseerd die verspreid zijn op de verschillende beleidsniveaus in verband met dakloosheid. Deze werkzaamheden hebben geleid tot de invoering van een samenwerkingsakkoord over dakloosheid en thuisloosheid, dat op 12 mei 2014 werd ondertekend, onder het beschermheerschap van het overlegcomité.

Naast andere belangrijke elementen die dit samenwerkingsakkoord vormen, moet worden benadrukt dat de ondertekenende partijen zich ertoe verbinden om hun beleid op het vlak van preventie en bestrijding van dakloosheid en thuisloosheid opvolgen, coördineren en harmoniseren op basis van de principes zoals:

- a) Een beleid inzake preventie en bestrijding van dakloosheid en thuisloosheid is een transversaal, globaal, geïntegreerd en gecoördineerd beleid;
- b) Zo duidelijk mogelijk zijn over het bestaande aanbod van beschikbare diensten en instrumenten en een zo groot mogelijke zichtbaarheid van dit aanbod;
- c) De goedkeuring van een gemeenschappelijke definitie van dakloosheid;
- d) Het invoeren van overleg- en bestuursorganen om de sociale hoogdringendheid beter te beheren, vooral in de winterperiode;
- e) Investeren in sociale innovatie, dat beschouwd wordt als een proces waarbij, gelet op de sociale noden, nieuwe antwoorden gericht op huisvesting, gezondheid en sociale herinschakeling van daklozen worden verschaft;
- f) Een betere coördinatie en harmonisering van de beschikbare gegevens.

2.4. Het evaluatieproces

Het HFB-experiment moet de voorwaarden inzake doeltreffendheid en efficiëntie (met inbegrip van een economische analyse van het kosten-batenrapport)¹⁶ van Housing First in België aantonen. Deze waarnemingen krijgen onder meer de vorm van praktische aanbevelingen voor instellingen die met HF van start willen gaan¹⁷.

Onder toezicht van de algemene en wetenschappelijke HFB-coördinatrice staat een evaluatieteam¹⁸ in voor een longitudinale opvolging van de begeleide huurders in huisvesting door de teams op elk van de 11 sites gedurende 24 maanden (N =

¹⁶ Onder verantwoordelijkheid van een universitair instituut dat over voldoende specifieke expertise beschikt wat de gezondheidseconomie betreft.

¹⁷ Een eerste deel is reeds op verzoek en in voorlopige versie verkrijgbaar in het Frans en in het Nederlands.

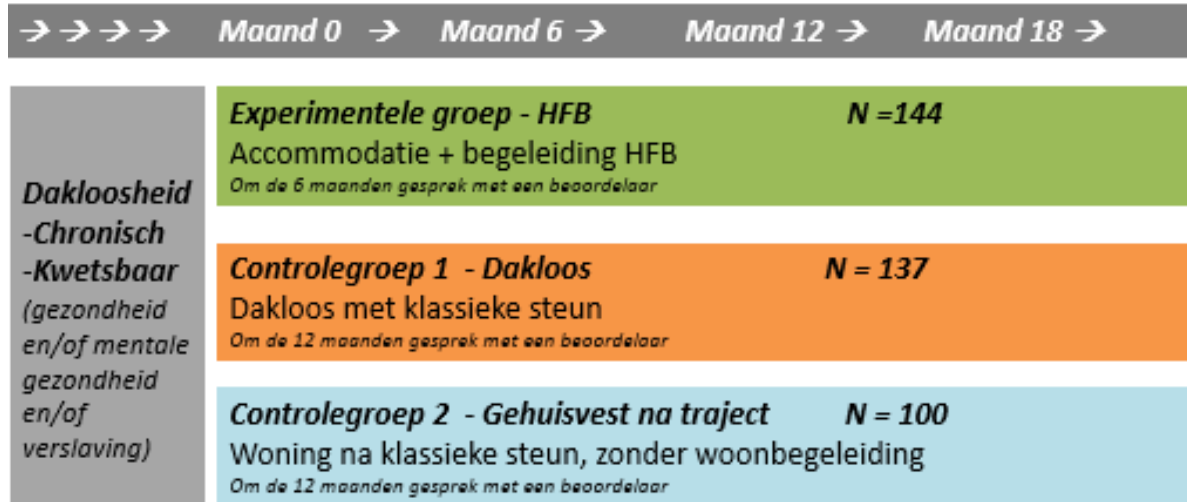
¹⁸ Dit team bestaat uit drie evaluatoren (één per Gewest) die werden aangeworven binnen de regionale ondersteunings- en observatiecentra voor de daklozensector: *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Observatoire de la grande précarité et de l'exclusion du logement du Relais Social de Charleroi, Forum Bruxellois de lutte contre la pauvreté* voor de 2 eerste jaren en vervolgens *Strada* voor het laatste jaar.

Door te kiezen voor dit type instituten en niet voor een externe universiteit wensten de initiatiefnemers van het experiment de omvang van de evaluatie op het terrein uitbreiden; deze ondersteuningscentra hebben een specifieke expertise en een gemeenschappelijke taalgebruik op het terrein die niet langer bewezen hoeven te worden.



141¹⁹). Dit team vergelijkt de evolutie van deze experimentele groep met die van de twee controlegroepen²⁰ (zie beschrijving in onderstaande illustratie).

Follow-up 3 groepen (bijna 380 personen)



Zelf gerapporteerde gegevens worden verzameld tijdens gesprekken op basis van een geüniformeerde vragenlijst²¹. Een andere vragenlijst is bestemd voor de begeleidende teams die er hun dagelijkse werk in beschrijven en een inschatting geven van de evolutie van de huurder (confrontatie van standpunten). Focus groepen met de teams van HFB en externe actoren van buiten het experiment evenals vrijere gesprekken met bepaalde groepen van huurders zorgen voor een meer kwalitatieve evaluatie.

Voor België is de longitudinale opvolging van twee controlegroepen op zich al een unieke bron van informatie om het traject van daklozen binnen het klassieke aanbod te documenteren.

3. Eerste resultaten

Momenteel zijn nog niet alle deelnemers al 24 maanden betrokken bij het HFB-programma. Op basis van een selectie gedeeltelijke gegevens krijgen we al een interessant overzicht van de specifieke eigenschappen en de limieten van het klassieke opvangsysteem voor de steun aan daklozen in België evenals van de meerwaarde die de HF-praktijken met zich kunnen meebrengen. Enkele belangrijke

¹⁹ De teams krijgen voortdurend nieuwe personen in huisvesting maar deze zijn niet langer betrokken bij het evaluatieproces. Momenteel bedraagt het totaal 144 personen. Het doel is om in juni 2016 de 150 te behalen.

²⁰ Hoewel het principe van de randomisatie onbetwistbaar het meest valide is vanuit wetenschappelijk standpunt werd dit niet weerhouden door de HFB-verantwoordelijken. Zij zorgen zelf voor de vorming van een experimentele groep en vertrouwden de oprichting van de controlegroepen toe aan het evaluatieteam.

²¹ Deze vragenlijst bestaat uit een vijftigtal indicatoren waaronder schalen voor het meten van de autonomie, het welzijn, het zelfbeeld, het zich eigen maken van de huisvesting, het bezoeken van ondersteunende diensten, enz.



boodschappen worden in onderstaand kaderstuk vermeld en worden dan in de onderstaande tekst verder besproken.

Voornaamste boodschappen afgeleid uit de eerste observaties

1. Het publiek dat via de klassieke hulpverlening aan huisvesting geraakt, heeft een specifiek profiel:
 - kortstondige dakloosheid
 - minder kwetsbare gezondheidstoestand
2. HFB bevordert de toegang tot de huisvesting voor een publiek dat minder aanwezig is in dit klassieke systeem:
 - langdurige dakloosheid
 - ernstige gezondheidstoestand
3. Het perspectief van de huisvesting motiveert tot het beroep doen op sociale rechten en begeleiding bevordert dit.
4. Het klassieke systeem is eerder geassocieerd met privéhuurwoningen, HFB met de sociale huurmarkt. De toegang tot sociale huisvesting houdt voordelen in die à priori gunstig zijn voor een stabiele huisvesting.
5. HFB zorgt voor een grotere verbetering in de gezondheidssituatie dan het klassieke traject. Bij dakloosheid gaat de gezondheidstoestand erop achteruit.

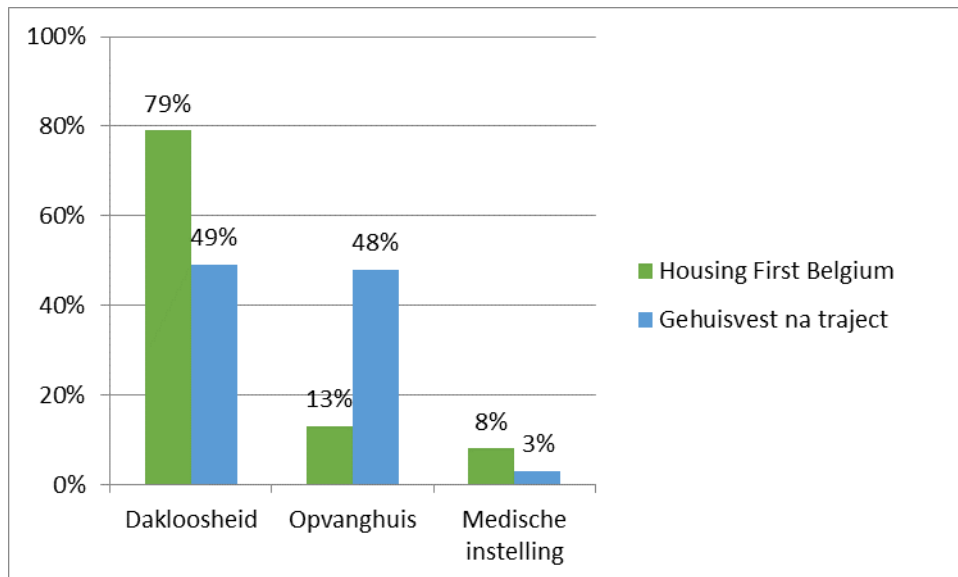
3.1. Observaties op M0

a/ De daklozen die via het klassieke systeem huisvesting vinden zijn zelden van de straat afkomstig

Het was moeilijk voor het evaluatieteam om mensen te vinden die rechtstreeks van op de straat huisvesting kregen via de klassieke steuntrajecten (gehuisveste controlegroep). Deze moeilijkheid weerspiegelt de realiteit van het traject dat vaak gevolgd wordt door daklozen in België; het opvanghuis²² blijft een voorafgaande stap aan de huisvesting (zie onderstaande grafiek).

²² In de tijd beperkte huisvesting (9 maanden, eventueel verlengbaar) binnen een collectieve structuur bedoeld om aangepaste begeleiding te voorzien om zo de begunstigden te ondersteunen bij het verwerven of heropbouwen van hun autonomie.





Grafiek 1: Residentiële situatie van de week voorafgaand aan de toetreding tot de huisvesting.

b/ De daklozen die via het klassieke systeem huisvesting vonden, zijn geen chronische daklozen

Ondanks de geleverde inspanningen werd het evaluatieteam geconfronteerd met een grote moeilijkheid om mensen te vinden die al lang op straat leefden en via het klassieke traject huisvesting vonden. Dit weerspiegelt opnieuw de selectieve filter van het klassieke systeem voor de steun aan daklozen.

	HFB	Dakloosheid	Huisvesting klassiek systeem
Gemiddeld (type-afwijking)	64 maanden (58)	58 maanden (75)	17 maanden (24)
Mediaan	43 maanden	31 maanden	6 maanden
Percentage van deelnemers dat minstens 1 jaar (in het totaal) dakloos was	91 %	72 %	58 %

Tabel 1. Duur van de totale situatie van dakloosheid gedurende het leven.

C/ De huisvesting en begeleiding zetten aan tot het realiseren van sociale rechten

Om de huur te kunnen betalen, moet de kandidaat-huurder toegang hebben tot zijn rechten. De beschikbare gegevens tonen aan dat een niet te verwaarlozen aantal daklozen (22 %) geen beroep doet op bepaalde ervan, waardoor ze nochtans zouden kunnen genieten van een leefloon²³.

²³ Het OCMW van elke Belgische gemeente moet het recht op maatschappelijke integratie garanderen voor alle personen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken, volgens de door de wet voorziene modaliteiten. Het netto maandbedrag is 833,17 euro voor een alleenstaande (ook een dakloze persoon).

Bovendien heeft slechts 58 % van de dakloze deelnemers een identiteitskaart (in vergelijking met 76 % en 74 % respectievelijk bij de huurders van HFB en de gehuisveste controlegroep).

Deze vaststellingen laten vermoeden dat de huisvesting een goede drijfveer kan zijn om ook opnieuw de sociale rechten te claimen. We merken op dat de teams van HFB reeds aan administratieve begeleiding doen nog voor de kandidaat opnieuw gehuisvest wordt. Bepaalde procedures konden dankzij een specifieke samenwerking in het kader van het experiment versneld worden.

Tenslotte wijzen we op het hoge percentage deelnemers dat een uitkering geniet omwille van een erkende handicap (tussen de 12 % en 27 %).

d/ Mensen met de meest kwetsbare gezondheidssituatie zijn niet de mensen die via het klassieke proces huisvesting vinden

In de drie betrokken groepen worden grote fysieke gezondheidsproblemen gemeld door de deelnemers; ze volgen evenwel zelden een aangepaste behandeling (wanneer deze gekend is, dat is niet altijd het geval). Ongeacht de groep meldt ongeveer 50 % van de deelnemers een acute of chronische aandoening die verzorging vergt²⁴. De mentale gezondheidsproblemen (met diagnose en steeds door de patiënt zelf gemeld) komt voor bij ongeveer 40 % van de 3 groepen. Maar de zwaarste problemen vinden we bij de HFB-groep (bijv.: 11 % van de huurders heeft schizofrenie, hetgeen in grote mate oververtegenwoordigd is in vergelijking met de twee controlegroepen, beide onder de 5 %). De verslavingsproblemen zijn dan weer minder vertegenwoordigd bij de gehuisveste controlegroep (37 % in vergelijking met 58 % voor HFB en 66M voor de groep daklozen). Dezelfde vaststelling doen we voor situaties met een dubbele diagnose (bijna 30 % bij HFB en de daklozengroep voor minder dan 20 % in de gehuisveste controlegroep).

Zoals verwacht is een chronische toestand van dakloosheid niet gunstig voor de gezondheid. Zo zien we dat hoe langer de dakloosheid gedurende het hele leven heeft geduurd, hoe erger de geestelijke gezondheid eraan toe is²⁵ en de persoon heeft hulp nodig op verschillende levensdomeinen²⁶.

e/ Het klassieke systeem heeft gemakkelijker toegang tot privéhuurwoningen

De woningen van HFB kwamen vooral uit het sociale huurmarkt (54 %) terwijl de daklozen via het klassieke systeem vooral op de privé huurmarkt terechtkwamen (55 %). In de context van HFB werden voornamelijk specifieke en beperkte (in de vorm van afwijkingen) akkoorden gesloten²⁷. De sociale huisvesting wordt in België geconfronteerd met overmatig lange wachtlijsten.

²⁴ Deze gegevens worden door de respondent zelf gemeld tijdens het gesprek met één van de drie beoordelaars. Deze gegevens vormen duidelijk een onderschatting van de werkelijkheid.

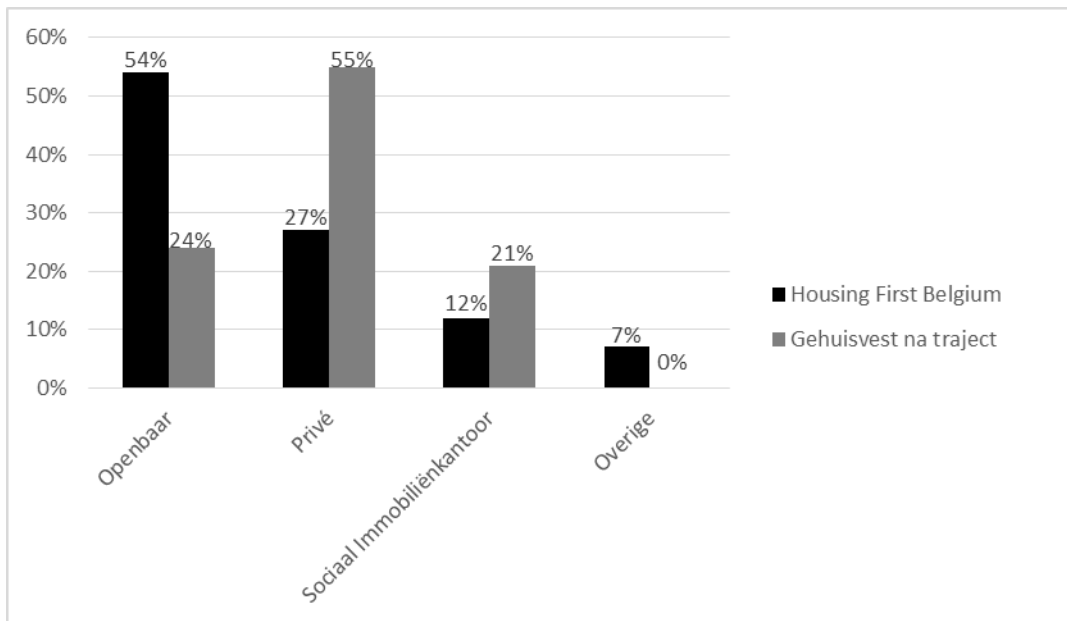
²⁵ $r = -.12$ ($p < .05$)

²⁶ $r = -.17$ ($p < .05$)

²⁷ Ongeacht het Gewest, hoewel het iets beter gaat in Vlaanderen, kan men de toegang tot de huisvesting voor een doelgroep in een dringende sociale situatie/omwille van redenen van sociale cohesie prioritair maken. Maar het gebruik maken van deze afwijking gaat gepaard met een keuze die ten gronde ligt aan een hiërarchische indeling van maatschappelijk leed; het aanbod blijft in grote mate onvoldoende. Er zijn ook nog vooroordelen wat deze doelgroep betreft (ook bij sociale huisvesting).



Dit type huisvesting biedt dan ook voordelen voor het behoud van de huisvesting
28.



Grafiek 2: Verdeling van het huurpark in functie van de groep huurders (in percentage)

Teneinde zo goed mogelijk te beantwoorden aan de specifieke noden van de deelnemers hebben de HFB-teams bovendien andere huisvestingsformules ontwikkeld die als de meest geschikte worden beschouwd voor bepaalde profielen (zie de categorie "Andere" op grafiek 2: dit zijn rusthuizen en Beschut-wonenprojecten voor mensen met verminderde autonomie). Deze types huisvesting zijn duurzaam en horen bij de begeleiding van de HFB-teams en ze respecteren dan ook de principes van het model.

3.2. Observaties na 12 maanden opvolging

a/ De kwetsbare chronische daklozen behouden hun woning, ook als ze rechtstreeks van de straat komen.

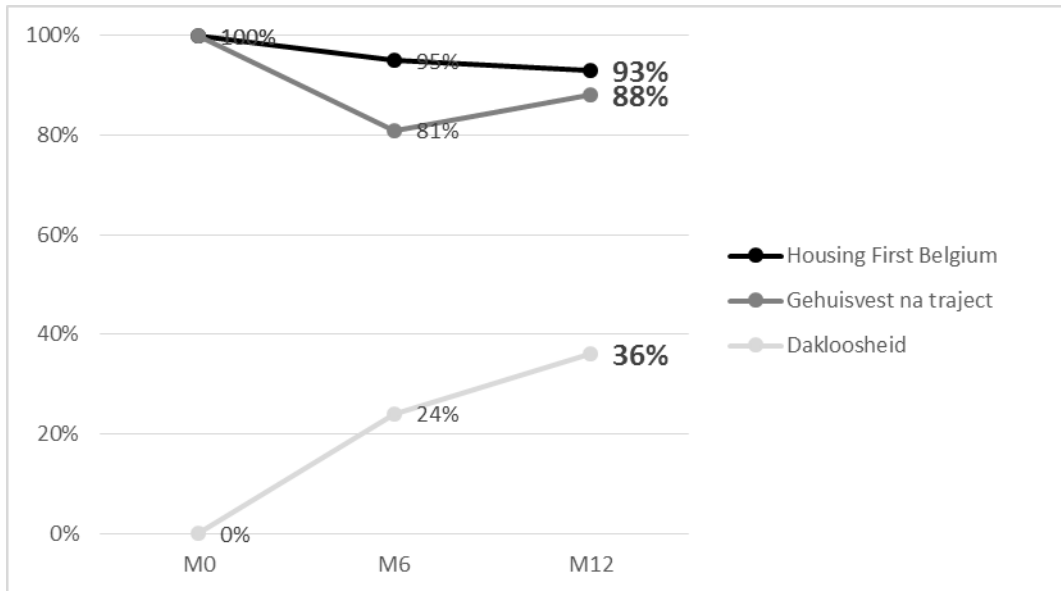
Na een eerste jaar van werking en op basis van de gedeeltelijke gegevens die beschikbaar zijn (op het moment van schrijven zijn nog niet alle deelnemers 12 maanden gehuisvest) is 93 % van de HFB-huurders nog steeds gehuisvest²⁹. Dat is een eerste indicator voor de doeltreffendheid van de Housing First-praktijken die in

²⁸ Het bedrag van de huur is aanzienlijk lager: $M = 256\text{€}$ (openbaar), $M = 407\text{€}$ (privé); idem voor het bedrag van de huurwaarborg: $M = 551\text{€}$ (openbaar), $M = 861\text{€}$ (privé). De huurcontracten zijn langer in het openbare park (slechts 27 % van de huurders tekent een contract van een jaar of minder tegenover 52 % van de huurders in het privépark). Tenslotte wijzen we op de intermediaire situatie van de Sociale Verhuurkantoren: bedrag van de huur, $M = 310\text{€}$; bedrag van de huurwaarborg, $M = 676\text{€}$; en slechts 20 % van de huurders ondertekent een huurovereenkomst van een jaar of minder.

²⁹ Deze berekening houdt geen rekening met mensen die overleden zijn. Sommige hebben in de gevangenis of een herstelcentrum verbleven maar tijdens deze periodes werd de huur betaald waardoor ze meteen opnieuw in hun woning terechtkonden. Deze personen worden dus als nog steeds gehuisvest beschouwd.



België werden ingevoerd. Voor de deelnemers die al 12 maanden aan het experiment deelnemen, staat de residentiële situatie op M12 weergegeven in grafiek 4.



Grafiek 3: Huisvestingssituatie na 12 maanden in het experiment (gedeeltelijke gegevens).

Het cijfer voor het behoud van huisvesting voor de deelnemers van de gehuisveste controlegroep is ook positief (88 %) maar veel minder verrassend; deze mensen zijn vaak afkomstig van een instelling voor langdurig verblijf en werden voorbereid op een individuele huisvesting.

Bij de klassieke hulpverlening krijgt slechts 36 % van het chronische en kwetsbare dakloze publiek in 12 maanden tijd toegang tot een woning. Gaat het om een specifieke subgroep (met misschien nog meer gelijkenissen met de gehuisveste controlegroep)? We kunnen dit na de follow-up nagaan.

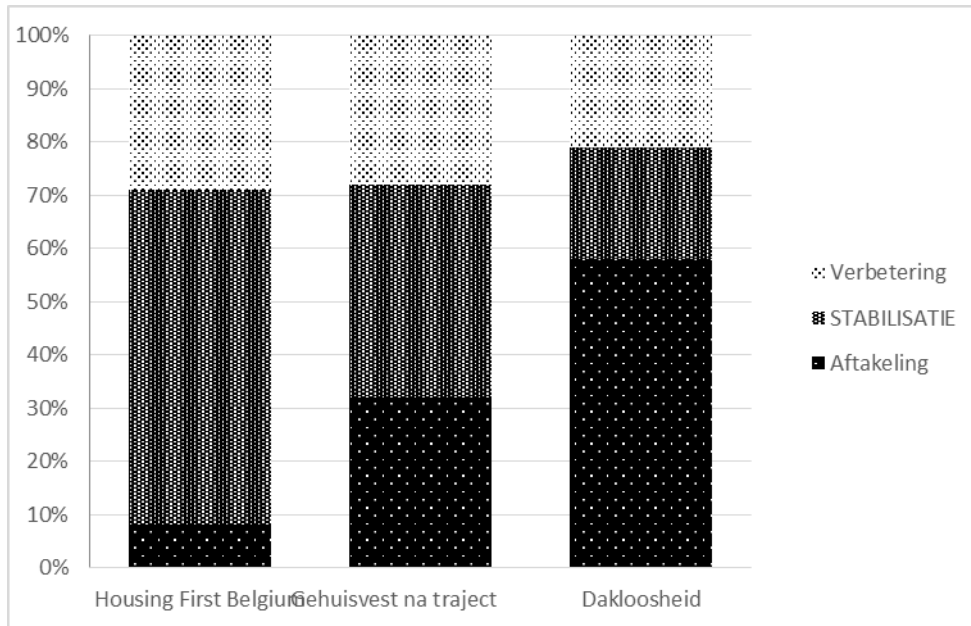
b/ De gezondheidstoestand gaat achteruit op straat maar stabiliseert in HFB

Na 12 maanden in huisvesting wordt het welzijn van de huurders die begeleid worden door de HFB-teams steeds beter (op basis van zelfgerapporteerde metingen) dan bij de twee vergelijkingsgroepen. We zien een positieve evolutie in het zelfbeeld, de zelfstandigheid, de gezondheidstoestand (opvolgen van verzorging), een verminderde frequentie van ziekenhuisopnames³⁰ en het opstarten van sociale integratie initiatieven (integratie-activiteiten, beroepsopleidingen, enz.). Dat terwijl de eerste maanden in huisvesting niet altijd aanleiding geven tot een dergelijke positieve evolutie. We kunnen dus de hypothese uiten van een grotere evolutie tussen M12 en M24.

Grafiek 4 toont deze evolutie in vergelijking met de geestelijke gezondheid (enkel mensen die een mentaal gezondheidsprobleem aangaven in M0 zijn opgenomen). Zoals verwacht zien we de grootste achteruitgang bij daklozen. De trend is dezelfde voor de fysieke gezondheid en de verslavingsproblematiek.

³⁰ Dit type observatie wordt berekend in de nog uit te voeren economische analyse.





Grafiek 4: Vergelijking van de mentale gezondheidstoestand van de drie groepen na M12.

4. De impact van de implementatie van Housing First Belgium op de bestaande hulpverleningssector

4.1. De confrontatie van paradigma's

Housing First is een innovierend, doeltreffend en efficiënt model, maar zijn de klassieke praktijken voor hulp aan daklozen dan voorbijgestreefd, ondoeltreffend en te duur? Met dergelijke onderliggende vragen kreeg Housing First Belgium natuurlijk de reputatie van een (ideologische en financiële) concurrent.

De initiatiefnemers van het project en hun teams hebben veel tijd besteed aan de meer strategische verspreiding van hun praktijken; het bevestigen van de fundamentele principes van het model tegenover iedereen die beweerde altijd al "aan Housing First te doen", de complementariteit verdedigen tegenover hen die vreesden dat men hun publiek zou "stelen", de vrees voor het extremisme van Housing First overwinnen door binnen een gemeenschappelijk beleid van "housing led" te gaan werken. Het is ook dankzij de concrete werking van de HFB-teams op het terrein dat men buiten het theoretische discours en mettertijd bepaalde angsten en vrezes heeft kunnen wegwerken, ook al ontstaan er nu met het oog op de onderhandelingen voor het verder zetten en verspreiden van dit hulpverleningsmodel na de experimentele periode nieuwe ongerustheden.

"Housing First geeft de hulpverleners de kans om te zien hoe men kan werken met een bevolkingsgroep die aan een zekere ontmoediging lijdt. (...). Sommige betrokken vertellen ons dat ze via het project hebben leren werken met deze groep die veroordeeld leek te zijn om op straat te sterven en voor wie zij de deur hadden gesloten." (Maatschappelijk werker HFB - Brussel).

4.2. Een basis voor meerdere innovaties

Housing First Belgium heeft niet de intentie om nieuwe problemen aan te halen noch deze definitief op te lossen. Het experiment dient als vergrootglas voor de werkelijkheid zoals die door de sector reeds wordt beleefd, het is een sociaal



laboratorium om verschillende mogelijkheden uit te testen. De druk op de prestaties in het context van het experiment heeft een katalyserend effect. We geven enkele voorbeelden.

- De filosofie van de HF-begeleiding zet aan tot het in vraag stellen van de gebruikelijke referenties van de HF-maatschappelijk werker maar potentieel zelfs van iedere maatschappelijk werker. Deze kan als grondslag dienen voor een permanente bijscholing.
- Zorgen voor een integrale begeleiding gaat gepaard met het oprichten van multidisciplinaire teams of samenwerkingsovereenkomsten met de gezondheidszorg en de verslavingssector. Een andere, innoverende optie die in HFB wordt uitgetest is het oprichten van teams uit verschillende instellingen (werknemers afkomstig van instellingen in verschillende sectoren). De uitdaging bestaat er dan in te zorgen voor een coherentie rond de principes van HF en buiten het instellingsbeleid.
- HF stelt de chronische en kwetsbare dakloze in een nieuw daglicht. Hij kan wonen. De vooroordelen vallen weg.
- De moeilijkheid om een kwaliteitsvolle woning te vinden voor een gematigde huurprijs heeft de creativiteit van de HFB-teams aangewakkerd. Enkele voorbeelden:
 - Soms werd in de onderhandelingen met bepaalde eigenaars (privé of publiek) de glijdende huur gebruikt. In afwezigheid van een specifieke subsidie om de instellingen die met dit soort praktijken bezig zijn te ondersteunen, vormt deze formule evenwel een risico dat maar weinigen kunnen dragen.
 - De samenwerking met privé-investeerders die het beheer van een gebouw dat voor het project werd gerenoveerd toevertrouwen aan een Sociaal Immobiliënkantoor.
 - Het nieuwe beroep van huizenvanger dat ontwikkeld werd buiten HFB.
 - De voorlopige bezetting van sociale woningen in afwachting van renovatie, met een akkoord dat de overstap naar geschikte huisvesting en een klassieke huurovereenkomst garandeert.
 - De analyse van de haalbaarheid van de bouw van modulaire woningen (kwalitatieve bouw voor beperkte kostprijs).
 - Het beroep op instellingen voor langdurig verblijf (bijv. rusthuizen) volgens de principes van HF.
- De maatschappelijke-professionele integratie kan worden aangepakt volgens het Working First-model, een filosofie die te vergelijken is met HF en afkomstig is uit de sector van de mentale gezondheidszorg. Een van de teams van HFB stond daarvoor in.

5. Vooruitzichten

Housing First Belgium dwingt tot een praktische en politieke invraagstelling en nodigt uit om adequater (in termen van doeltreffendheid en efficiëntie) te gaan nadenken over de strijd tegen de dakloosheid. Welk beleid kan men voeren om niemand nog uit te sluiten van maatschappelijke integratie?

Iedereen wist dit tijdens de lancering van het HFB-experiment. De Staatssecretaris verbond zich hiertoe tijdens de testfase en verwachtte van de Gewesten dat zij zich daarna zouden engageren als het model zijn verdienste bewees. We zijn nu op dit beslissende moment aangekomen. We wensen het behoud en de verdere



ontwikkeling van de HF-teams vertrekkende van de pioniers in het kader van HFB, vlotte toegang tot de huisvesting voor deze doelgroep die zeer ver staat van huisvesting evenals een gecoördineerde aansturing met de mogelijkheid tot ervaringsuitwisseling op federaal niveau³¹.

Zijn de gunstige voorwaarden voor de uitbreiding van de Housing First-experimenten momenteel aanwezig?

We vroegen verschillende overheidsinstellingen die betrokken zijn bij dit thema om enkele perspectieven voor te stellen vanuit hun bevoegdheden.

"Er zijn enorm veel sectoren en verenigingen die willen dat ons project mensen van bij hen opvangt. (...) er zijn mensen die uit de gevangenis komen, mensen uit opvanghuizen, uit het ziekenhuis, ..." (Maatschappelijk werker HFB Brussel).

"Op een gegeven moment merkten we dat we moesten opletten dat we geen gemakkelijksoplossing werden. En we werden zware psychiatrische patiënten die al geruime tijd op straat leefden uit het project. (...) wij zijn niet de afvalbak van de ziekenhuizen, we moeten niet zomaar iedereen aannemen ... Maar het is niet gemakkelijk want iedereen verdient deze begeleiding naar huisvesting". (Maatschappelijk werker HFB - Luik).

5.1. Perspectieven vanuit het standpunt van de Programmatorische overheidsdienst –Maatschappelijke Integratie

Op het ogenblik dat de Host Country Discussion Paper wordt opgesteld, vinden de voorbereidende werkzaamheden plaats van het Derde Federale Plan Armoedebestrijding binnen de federale regering en de betrokken administraties.

Wat de strijd tegen dakloosheid en thuisloosheid betreft, heeft de Staatsecretaris belast met armoedebestrijding en grootstedenbeleid haar politieke wil duidelijk uitgedrukt in het kader van haar beleidsnota .

De acties van de federale overheid zullen toegespitst worden op het creëren van synergieën tussen het beleid rond armoedebestrijding en grootstedenbeleid. Zo zal bijzondere aandacht worden besteed aan de toestand in verband met de winteropvang van de daklozen, aan de opvangstructuren voor personen in een crisissituatie en aan het steunen van projecten als "housing first". Meer nog dan in het verleden zullen de OCMW's eveneens betrokken worden als actieve partners in deze sociale stadscontracten.

Naast de organisatie en de coördinatie van de tweedelijnsopvang, waartoe de federale overheid verplicht is, heeft de POD Maatschappelijke Integratie voor de volgende jaren als taak een hervormingsbeleid op te stellen dat tot doel heeft het "crisismanagement" als standaardwerkwijze geleidelijk te vervangen door duurzame en stabiele oplossingen die gebaseerd zijn op een "housing-led" aanpak.

In het licht van het Nederlandse voorzitterschap tijdens de eerste helft van 2016 werd een oproep gelanceerd rond thema's die een echte stedelijke relevantie en een sociale noodzaak hebben en die waarschijnlijk prioritair zullen worden aangehaald in de Europese Stedelijke Agenda.

³¹ De Koning-Boudewijnstichting startte met een intervisiecyclus voor de HFB-teams. De daaruitvoortvloeiende rapporten bieden een bron van kennis voor de toekomstige HF-teams in België. Dit project wordt ondersteund tot eind 2017, hetgeen vooruitzichten biedt na het experiment.



Er zijn besprekingen aan de gang met de Benelux om de uitwisseling van kennis en ervaringen te ondersteunen, tussen steden en andere niveaus, voor wat de aanpak van de kinderarmoede betreft.

De slotconferentie van het sociale experiment Housing First Belgium, die zal plaatsvinden op 9 juni 2016 (georganiseerd in samenwerking met FEANTSA), zal een andere gelegenheid zijn om een vastberaden boodschap te lanceren die oproept om dakloosheid en thuisloosheid te bestrijden. Deze boodschap zal een aanbeveling zijn ten gunste van de invoering van nationale en regionale strategieën die gebaseerd zijn op huisvesting. In overeenstemming met haar Europese engagement zou de Benelux deze oproep actief kunnen ondersteunen.

5.2. Perspectieven vanuit het standpunt van de Hervorming van de geestelijke gezondheidszorg (Psy 107)

De door de federale, regionale en gemeenschapsoverheden opgestarte Hervorming van de geestelijke gezondheidszorg heeft het landschap en de filosofie van de tenlasteneming van gebruikers met een psychiatrische problematiek en/of een problematiek inzake geestelijke gezondheid grondig gewijzigd. Het model richt de praktijken naar een visie die zich concentreert rond een gemeenschappelijke tenlasteneming en naar herstel en dit door een gedeelte van het ziekenhuisaanbod in verzorging zo dicht mogelijk om te zetten naar het dagelijkse leven en het levenskader van de gebruiker. Deze filosofie heeft een betrokkenheid tot doel van alle personen die in netwerk werken, waar overleg een van de basiswerkzaamheden is. Het uiteindelijke doel is ervoor zorgen dat deze personen in hun eigen omgeving en in hun eigen oorspronkelijke sociale weefsel worden gehouden door de invoering van geïndividualiseerde therapeutische trajecten.

Hiervoor wordt het model dat wij invoeren in België gekenmerkt door vijf functies (de eerstelijnsactoren, de mobiele teams, opleiding en beroepsinschakeling, het ziekenhuismilieu en huisvesting) die een model worden dat het netwerk van alternatieve diensten symboliseert.

Het bijzondere hiervan is dat, binnen een globale en geïntegreerde visie, de gehele voorziening betrokken wordt door de ziekenhuismiddelen, die ontwikkeld worden in de gemeenschap, te integreren, en dit al dan niet rechtstreeks in verband met de geestelijke gezondheid. In een welbepaalde zone voeren alle aanwezige betrokkenen strategieën in om te beantwoorden aan alle noden inzake geestelijke gezondheid van de bevolking op dit grondgebied, zonder discriminatie. Het netwerk dat zo wordt opgebouwd is multidisciplinair en is gebaseerd op de modaliteiten van flexibele tussenkomst.

De actoren van het maatschappelijk welzijn nemen een vooraanstaande plaats in en dit geldt nog meer voor een bepaald publiek dat vaak geassocieerd wordt met problemen inzake geestelijke gezondheid en armoede.

5.3. Perspectieven vanuit het standpunt van de Administratie van het Maatschappelijk Welzijn in Wallonië

Armoedebestrijding maakt sinds jaren integraal deel uit van het Waalse beleid. Bestaande voorzieningen viseren "doelgroepen" die in de loop der tijd werden geïdentificeerd (daklozen, personen met zeer weinig sociale contacten, personen met schuldenlast, ...). Het doel van het Plan armoedebestrijding is deze voorzieningen te vervolledigen door een geïntegreerd beleid te voeren dat elke persoon viseert die leeft of dreigt verzeild te raken in een toestand van armoede. De doelstelling hiervan is de hefboomen te verhogen die een rechtstreeks effect



hebben op de toestand van materiële deprivatie van de personen. De openbare welzijnsvoorzieningen zelf moeten geëvalueerd worden om een aanpassing van de antwoorden op de noden en situaties mogelijk te maken. Er moeten voorzieningen worden ontwikkeld die het mogelijk maken om alle sociale en economische parameters te omvatten die voorkomen in de verarmingsmechanismen. De maatregel Housing First komt niet voor in het Waalse plan, maar wel in de regionale beleidsverklaring die erin voorziet: "dat er goed moet worden nagedacht over de tenlasteneming van de daklozen, door acties inzake opvang in nachtopvang te blijven steunen en, in functie van de budgettaire beschikbaarheden, een beleid van prioritaire herhuisvesting (Housing First) in te voeren die bestaat uit een snelle toegang tot de huisvesting, gekoppeld aan een gepersonaliseerde begeleiding." Wallonië zal de financiering verderzetten van de Waalse teams Housing First met behoud van de huidige hulpvoorziening (nachtopvang, opvanghuizen, ...). Wallonië zal er in het bijzonder op letten dat het een coherent en transversaal beleid voert inzake maatschappelijk welzijn en huisvesting om zo het gebrek aan sociale woningen of bruikbare privéwoningen aan een redelijke huurprijs te ondervangen, een gebrek dat een belangrijke rem vormt voor de uitbreiding van het project Housing First in Wallonië. De personen die zijn aangeworven door de sociale contactpunten om een privéwoning te vinden, houden zich reeds bezig met de bestaande projecten Housing First en zullen eveneens duurzaam tewerk gesteld worden.

5.4. Perspectieven vanuit het standpunt van de Commission Communautaire Commune van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wenst de integratie te benadrukken van de huisvestingssector in het beleid inzake de bestrijding van dakloosheid. Dit proces moet worden uitgevoerd via specifieke programma's van het type "Housing First", maar ook via andere methodologieën. Het belangrijkste punt hierbij is de nadruk die moet worden gelegd op de kruising van de sector van de dakloosheid met die van de huisvesting.

Het eenvoudige feit over een zelfstandige woonplaats te beschikken, volstaat echter niet om het behoud te verzekeren van de huisvesting van het publiek dat dakloos is. Dit publiek vertoont immers psychosociale kenmerken die het bijzonder kwetsbaar maakt. Problemen op het vlak van de geestelijke gezondheid en van verslavingen zijn de belangrijkste hinderpaal en hiervoor zal in een gespecialiseerde begeleiding voorzien worden.

Bovendien ervaren de daklozen, per definitie, ernstige problemen bij een toegang tot een inkomen en tot de sociale rechten. De begeleiding moet dan ook kunnen leiden tot de opening van het recht op vervangingsinkomens of tot het behoud ervan. Andere rechten moeten kunnen worden geopend en behouden (toegang tot de gezondheidszorg, tot de diensten, enz.).

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal tijdens de legislatuur de projecten van het type Housing First (gelanceerd in 2015) opstarten (of verlengen). Deze programma's werden oorspronkelijk ondersteund door het federale niveau (de federale participatie zal stoppen in 2016). Het regionale budget bedraagt 500.000 €. Via de resultaten van de tussentijdse evaluatie zal de financiering ervan voor de komende jaren opnieuw gelanceerd worden. Er zullen andere tools worden ontwikkeld, zoals de "glijdende huurovereenkomst", de invoering van financiële stimuli voor de Sociale Verhuurkantoren die daklozen huisvesten, voorzieningen voor prioritering van de daklozen op het vlak van de toegang tot de sociale huisvesting en meer bepaald in het geval van vrouwen die het slachtoffer zijn van



partnergeweld, de invoering, in 2016, van een cel "Wooncoaches", de versterking van de "herhuisvestingsuitkeringen", bestemd voor de daklozen.

Eind 2015 heeft de Regering een algemene beleidsnota goedgekeurd rond de bestrijding van dakloosheid. Deze nota voorziet in een herziening van de ordonnantie van 2002 "maatschappelijk welzijn". De herziening zal de invoering mogelijk maken van een "Sociaal Inschakelingsbureau" (350.000 €/jaar) met als taak de individuele begeleiding van de daklozen naar de opening van hun sociale rechten (in samenwerking met de OCMW's) en naar de toegang tot huisvesting.

De nieuwe ordonnantie voorziet eveneens in een grondige herstructurering van de sector van de noodopvang en van de coördinatie ervan met de voorzieningen voor sociale inschakeling.

5.5. Perspectieven vanuit het standpunt van het bestuur Afdeling Welzijn en Samenleving. Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin in het Vlaamse Gewest.

In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2014-2019 wordt ruime aandacht besteed aan het bestrijden en het voorkomen van dak- en thuisloosheid.

Naast het voorkomen en bestrijden van dak- en thuisloosheid zet de Vlaamse Regering ook in op kwaliteitsvolle huisvesting.

De Vlaamse Regering wil werk maken van een globale aanpak van dak- en thuisloosheid.

Om de globale aanpak uit te werken kiest de Vlaamse Regering ervoor om een gedragen traject uit te stippelen waarbij de samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen en het brede werkveld centraal staat.

Momenteel worden alle voorbereidingen getroffen om dit traject op te starten.

Hieronder volgen enkele krachtlijnen waarop de Vlaamse globale aanpak zal worden geënt.

Ten eerste vertrekt de Vlaamse visie vanuit de vijf Europees aanvaarde doelstellingen, m.n.:

- niemand mag genoodzaakt zijn om tegen zijn wil op straat te moeten overnachten bij gebrek aan opvang die aangepast is aan zijn situatie;
- niemand mag genoodzaakt zijn om langer dan nodig te moeten verblijven in de opvang bij gebrek aan doorstroommogelijkheden naar (begeleid) wonen;
- niemand mag uit een instelling ontslagen worden zonder voldoende nazorg en een oplossing voor zijn woonsituatie;
- niemand mag uit huis gezet worden bij gebrek aan begeleidings- en huisvestingsmogelijkheden;
- niemand die jongvolwassen wordt of is mag thuisloos worden als gevolg van de overgang naar volwassenheid.

Ten tweede hanteert de Vlaamse Regering een lange termijnvisie, gebaseerd op een uitgesproken preventieve aanpak. Dit impliceert ook een huisvestingsgerichte aanpak.

Daarnaast schenkt de lange termijnvisie aandacht aan het feit dat de problematiek van dak- en thuisloosheid voortdurend in beweging is. Het beleid is bijgevolg een werk in progress. Een langetermijnvisie maakt het mogelijk om rekening te houden met wijzigingen en tendensen die zich voordoen in de samenleving.



Ten derde is er veel aandacht voor een geïntegreerd beleid met een gedeelde verantwoordelijkheid.

De thuislozenzorg is in Vlaanderen en Brussel verspreid over verschillende sectoren en verschillende beleidsniveaus. De aanpak van dak- en thuisloosheid is een uitgesproken intersectoraal én interbestuurlijk gegeven. Meer nog, een sectorale kijk is nefast voor de aanpak ervan. Ook een eenzijdige Vlaamse aanpak zal niet de nodige resultaten boeken. De Vlaamse Regering kiest er expliciet voor om deze problematiek op een integrale wijze aan te pakken: deze problematiek vereist een gedeelde verantwoordelijkheid over de verschillende bestuursniveaus. Interbestuurlijk werd reeds een engagement genomen. Het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten behelst een nauwere samenwerking op het vlak van de bestrijding van dak- en thuisloosheid. Een succesvolle aanpak vereist een hoog niveau van samenwerking. De samenwerking bestaat niet enkel uit de verschillende bestuursniveaus (federaal, gemeenschaps- en gewestelijk niveau en de lokale besturen) maar bevat ook de relevante ngo's.

Tot slot zal de globale aanpak ondersteund worden door twee parallelle sporen. Enerzijds wordt ingezet op monitoring. Een sterk beleid steunt op een sterke monitoring. Ook hiervoor zal een traject worden uitgestippeld. Anderzijds moet er geïnvesteerd worden in de mogelijkheden van innovatie. De Vlaamse Regering blijft inzetten op innovatieve projecten. Net zoals de projecten Housing First Belgium moet er ruimte blijven voor dergelijke experimenten.

