

Advies met betrekking tot het Ontwerp van ordonnantie betreffende de noodhulp en de integratie van daklozen, dat in 3de lezing ging en werd voorgelegd aan de Verenigde Vergadering

*'Wil men de menselijke waardigheid en fundamentele rechten respecteren, [mag] niemand in de Europese Unie 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 [...]'*¹.

1. Inleiding

Deze voorstelnota moet gezien worden in het kader van het Brussels Overleg Thuislozenzorg en komt er na vorige adviezen die werden uitgebracht tijdens het ontwikkelingsproces van de ordonnantie met het oog op de hervorming van de bicommunautaire Brusselse sector van de thuislozenzorg. Deze nota neemt de openstaande vragen over in de tekst die in 3de lezing ging op 20 december 2017 en die werd doorgegeven aan de Adviesraad op 9 januari 2018.

Bij wijze van inleiding en met de huidige, toegestane objectieve kijk op de analyse van 3 teksten, formuleert het Overleg de volgende vaststellingen:

- de thuislozensector ondersteunt de wil van het Verenigd College om de laatste hand te leggen aan een nieuwe ordonnantie die deze van 2002 hervormt;
- deze nieuwe ordonnantie moet een richtsnoer zijn voor een grondige politieke verandering om de strijd aan te binden tegen de dak- en thuisloosheid in Brussel. Indien Brussel net als andere grootsteden in België en Europa getroffen wordt door een opmerkelijke toename van dit fenomeen, dan moet Brussel afstand nemen van het beheerbeleid dat al te lang de voorrang kreeg en eindelijk van paradigma veranderen;
- ook al is de ordonnantie zoals die wordt voorgesteld een erkenning en een verduurzaming van initiatieven die werden ontwikkeld door de actoren op het terrein, toch is deze ordonnantie een 'aanpassingshervorming';
- de toelichting luidt qua doelstellingen daadkrachtig, maar bevat aspecten die problematisch blijven:
 - op deze manier zullen de nagestreefde doelstellingen niet kunnen gehaald worden indien men naast de onvoorwaardelijkheid ook niet de verzaaiing van de centra aanpakt (vooral die van de 2de lijn), de plaats van migranten in de hulpvoorzieningen, het ontbreken van samenhang tussen de planning (voorzien op het einde van de tekst) en het studieluik;
 - het profiel van de thuisloze is per definitie het profiel van iemand die elders vastgelopen is. Er moet dus worden gedacht aan oplossingen die verband houden met preventie, maar ook met het diversifiëren en versterken van de mogelijke uitwegen, in beide gevallen in nauwe samenwerking met de vele sectoren en actoren (zowel publiek als privé) die optreden, optreden of die zouden kunnen optreden in de meegemaakte situaties (geïntegreerde aanpak);
 - het ontbreekt aan ambitieuze en nauwkeurige doelstellingen gespreid doorheen de tijd om het aantal mensen dat in een thuisloze situatie verkeert te beperken. Het toelichten van dit type doelstellingen vormt in de landen die bij wijze van voorbeeld werden genoemd nochtans een richtsnoer voor de uitdagingen van de thuisloosheid².

Deze nota wil, net als de vorige, de punten analyseren die nog voor moeilijkheden zorgen bij het realiseren van de gewenste hervormingen en voorstellen doen om de tekst van de ordonnantie te verbeteren voordat hij wordt gestemd door de parlementairen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, een tekst die gedurende tal van jaren een hele sector moet regelen.

¹ Europese consensusconferentie over thuisloosheid. Beleidsaanbevelingen van de jury, Brussel, 9-10 december 2010, p. 23.

² Zie met name: Y-Foundation, 2017, *A home of your own, Housing First and ending homelessness in Finland*, Y-Foundation, Helsinki.

2. De belangrijkste wijzigingen (vooruitgang)

Er wordt al lang gewacht op een nieuwe ordonnantie inzake maatregelen en middelen om efficiënt de strijd aan te binden tegen het fenomeen van de dak- en thuisloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De sector van de thuislozenzorg en de aanverwante sectoren die samenwerken met dezelfde doelgroepen (OCMW, gezondheid, mentale gezondheid, huisvestingshulp, handicap, verslavingen, enz.) zijn vragende partij voor een tekst die een echte visie bevat, en die de politieke keuzes en de acties op het terrein de komende jaren in goede banen kan leiden.

In die zin past het om van bij het ontstaan van het ontwerp van ordonnantie enkele positieve punten aan te halen: de wil om initiatieven te ondersteunen die tot nog toe niet werden erkend (zoals de dagopvangcentra of de Housing First-projecten), de definiëring van de belangrijkste elementen en (private en publieke) actoren van het systeem, en de wil om de coördinatie van de voorzieningen te verbeteren.

Tussen de 2de en de 3de lezing werden er drie belangrijke elementen herwerkt die een belangrijke vooruitgang vormen ten aanzien van de vorige ontwerpen:

- **de splitsing van het 'Bureau d'Aide et d'Insertion Sociale' in twee vzw's.** De ene neemt de operationele noodhuisvestingsopdrachten afkomstig van de Samusocial over. De andere is de coördinatie- en studieoperator;
- **het gedeeltelijk opnieuw in evenwicht brengen van de noodsituaties en de integratie** door de herdefiniëring van verschillende opdrachten: onthaalhuizen, straathoekwerk, ... ;
- **de preciseringen aangebracht betreffende het sociaal dossier**, betreffende de toestemming en het recht van verzet van de persoon inzake de registratie, de verwerking en het delen van gegevens die op hem betrekking hebben. De tekst omvat ten slotte tal van verbeteringen die worden aangeraden door de Raad van State.

Deze wijzigingen worden erkend door de actoren op het terrein. Zij maken het met name mogelijk om een verwarring van de functies te vermijden in hoofde van de nieuwe dienst die tegelijkertijd moet fungeren als overkoepelende instantie en als ondersteuning voor alle erkende diensten binnen de thuislozenzorg.

3. De gewenste wijzigingen

3.1. Ontbrekende krachtlijnen

In eerste instantie zouden 2 elementen aan de gewenste waarden van de ordonnantie, uitdrukkelijk moeten worden vermeld:

- **de geïntegreerde aanpak ten aanzien van de sector en zijn aanverwante sectoren en omgekeerd**, teneinde het idee te vermijden van een eindsector waarnaar de verschillende sectoren mensen doorsturen voor wie de overheidsvoorzieningen geen duurzame oplossingen konden aanreiken. Om het advies te hernemen betreffende het ontwerp in 2de lezing, *'factoren zoals isolement, geestelijke gezondheidsproblemen, verslaving, handicap, familiale breuken en schulden zijn onder meer enkele obstakels die, voor bepaalde personen, kantelpunten zijn'*³. *Preventie en begeleidingsmethoden om uit de thuisloosheid te geraken zijn fundamenteel. Het feit dat de aanbevelingen die in 2015 door de sector werden gedaan inzake een geïntegreerde aanpak niet in aanmerking worden genomen,*⁴ valt te betreuren. *Dat ontbreekt in het ontwerp van ordonnantie. De sector en de sectorpartners wachten op een gediversifieerde aanpak, georganiseerd samen met de aanverwante diensten, anders kunnen ze niet komen tot een coherent geheel inzake het voorkomen van uitzettingen, toegang tot en behoud van huisvesting'* ;
- **de koppeling aan een actief huisvestings- en huisvestingscreatiebeleid** dat nodig is gezien de specifieke crisis in het Brussels Gewest inzake de toegankelijkheid van huurwoningen voor gezinnen en mensen met matige en gemiddelde inkomens. Voortdurend wordt immers vastgesteld dat er toegankelijke huurwoningen nodig zijn voor de laagste inkomens, en kwaliteitsvolle woningen die menswaardig zijn, om de mensen de kans te geven om zich opnieuw te integreren nadat ze werden opgevangen door een of verschillende diensten van de sector.

³ La Strada, 2017, *Rapport van de dak- en thuislozentelling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: 7 november 2016 – 6 maart 2017*, Steunpunt van de Brusselse sector van de thuislozenzorg van la Strada, Brussel, pp. 100-101.

⁴ La Strada, 2015, *Synthesenota van de werkgroep 'Geïntegreerde aanpak van de hulp aan thuislozen' van het Brussels Overleg Hulp aan Thuislozen*, Brussel.

De tekst voorziet dat de sector samen met de Coördinator *richtlijnen* vastlegt (art. 87) die de opbouw definiëren van de antwoorden die aan de mensen worden gegeven. De tekst geeft de Coördinator ook een huisvestingsprospectieopdracht. We betreuren dat de tekst deze opdracht niet preciseert en ook de huisvestingsstrijd van verschillende actoren op het terrein niet vermeldt. Het is mogelijk dat dit een kwestie is die eerder buiten de Thuislozenzorg valt, maar in dit geval zou er een koppeling moeten kunnen voorzien worden.

Het ontbreken van oplossingen in dit kader impliceert het risico dat de wachtlijsten nog langer worden, ook in de opvangzaal van de Coördinator, naar wie elke instelling de behoeftige mensen mag doorsturen.

3.2. Urgentie en integratie

In het kader van het voorgaande verloopt het zoeken naar oplossingen om hieruit te geraken door het vinden van een nieuw evenwicht tussen urgentie en integratie. Artikel 5 van het ontwerp van ordonnantie blijft wat dat betreft problematisch. De ordonnantie voert het recht in om te beschikken over noodhuisvesting voor 's nachts, maar lost de kwestie niet op van het evenwicht tussen de middelen toegewezen aan de noodopvang en aan integratie, waarbij noodopvang specifieke aandacht krijgt en er daarvoor een specifiek budgettair engagement is (en niet voor integratie). Noodhuisvesting is een '*depannage op korte termijn*'⁵, dit wil zeggen dat de mensen snel moeten kunnen geheroriënteerd worden naar een dienst die een meer duurzame begeleiding biedt, gericht op integratie. Zolang de plaatsen in deze diensten en de oplossingen om eruit te geraken niet opnieuw worden bekeken, is het risico groot dat de depannage op korte termijn een oplossing wordt van lange duur, en dat druist in tegen de regels en tegen de geest die de wetgever van de ordonnantie zelf beoogt. Dit zou er opnieuw voor zorgen dat men de 'ellende in goede banen leidt' zonder dat er structurele antwoorden worden geboden⁶.

3.3. De opvang van de migratiebevolking

De opvang van mensen die niet op het grondgebied mogen verblijven, is niet opgehelderd in de derde lezing. Het commentaar bij artikel 3 preciseert dat de mensen die onder het federale niveau vallen, naar dit niveau moeten georiënteerd worden, want '[het opvangen van deze mensen] *zou een budgettaire impact kunnen hebben die het hele hulpsysteem in gevaar kan brengen*. ' Terwijl er wordt gepreciseerd dat '*niets de centra in de weg staat om deze mensen op te vangen*' en dat de GGC de centra niet kan dwingen om de opvang van deze mensen te weigeren, zorgt het commentaar voor een evenwicht betreffende de hulp voor mensen die vallen onder de categorieën opgenomen in artikel 3 en de hulp voor andere personen. Vandaar dat de tekst voor ongerustheid blijft zorgen, omdat hij de deur openzet voor het feit dat de GGC in de toekomst kan weigeren om een Centrum te subsidiëren voor mensen die niet in aanmerking komen voor de lijst van artikel 3.

Het Overleg vraagt dat dit punt beter zou gedefinieerd worden, zodat het risico niet bestaat dat de subsidiëring wordt beperkt en het dienstenaanbod dus schade ondervindt indien mensen die niet vallen onder de categorieën van artikel 3, worden opgevangen. Bovendien is een verduidelijking van de federale-regionale samenwerkingsovereenkomst in die zin cruciaal, teneinde een onvoorwaardelijke noodopvang te garanderen.

3.4. Het elektronisch sociaal dossier en oriëntering

Het sociaal dossier wordt geacht te dienen als middel om de opvolging te verbeteren, om ervoor te zorgen dat zij opnieuw aansluiting vinden met de sociale rechten en om samen een 'preventiebeleid' uit te werken⁷. Het bekomen van statistische gegevens die stroken met de vastgestelde realiteit is een voorwaarde. De bestaande ervaringen (in de sector, zoals de centrale registratie georganiseerd door la Strada, maar ook bij het CAW, in de OCMW's en in tal van andere activiteitendomeinen) tonen aan hoe complex en moeilijk het is om reguliere, volledige, coherente en betrouwbare gegevens op te stellen en te verzamelen, en om daarbij de talrijke juridische en deontologische regels na te leven.

Dat is een gegeven dat nog beter moet kunnen geanalyseerd worden via een studie over de haalbaarheid en de *sine qua non*-voorwaarden waaraan moeten worden voldaan door een elektronisch dossiersysteem, om zowel de actoren als de doelgroep tevreden te stellen, en teneinde de Europese wetgeving na te leven.

⁵ Commentaar bij art. 5, dat die notie van 'korte termijn' niet preciseert.

⁶ De nefaste gevolgen van het 'managen van bevolkingsgroepen' die thuisloos zijn, zijn aspecten die worden aangehaald in verschillende internationale rapporten. Zie met name: Europese consensusconferentie over thuisloosheid. *Beleidsaanbevelingen van de jury*, Brussel, 9-10 december 2010, p. 11. Zie ook Hytönen, T., Kaakinen, J., Turunen, S., *Finland: Towards ending homelessness instead of managing it*, Brussel: Feantsa, 2017, p. 17. ; FEANTSA, Stichting Abbé Pierre, *2nd overview of housing exclusion in Europe*, Brussel, FEANTSA; Parijs, Fondation Abbé Pierre, 2017, 127 p.

⁷ Zie de commentaar bij artikel 74 door het Verenigd College.

Het Overleg herhaalt dus zijn verzoek om een voorafgaande haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren waarin de volgende zaken aan bod moeten kunnen komen:

- de praktijk, het aandeel van en de moeilijkheden bij het doorgeven van informatie tussen diensten met betrekking tot eenzelfde situatie;
- de mate waarin de 'registratie' invloed heeft op de werklast en de organisatie van de diensten;
- de voorwaarden voor de betrouwbaarheid van de geregistreerde gegevens en het meten van de meerwaarde zowel voor de gerealiseerde opdrachten van de diensten als voor wetenschappelijke doeleinden, of om de richting van het beleid te helpen bepalen;
- in hoeverre zijn de grenzen gesteld door de ordonnantie (zie artikel 77) afgestemd op de doelstellingen voor het respecteren van de persoonlijke levenssfeer, de keuzevrijheid en het niet stigmatiseren van de doelgroepen;
- de budgettaire impact van de implementering van een dergelijk systeem.

Het Overleg herinnert eraan dat het elektronisch sociaal dossier op zich geen oplossing is: het zal de kwesties inzake de toegang tot rechten niet oplossen (wat een bevoegdheid is van de OCMW's die moet worden geregeld in het kader van de federale wetgeving) en het vervangt ook de uitwisseling niet die nodig is tussen de begunstigde en de interveniënten op het terrein, noch tussen de interveniënten van verschillende diensten. Deze uitwisselingen vereisen voldoende tijd en personeel.

3.5. De organisatie van de voorzieningen

A. De plaats van de noodopvangoperator (New SamuSocial)

Zoals reeds werd benadrukt is de grote vooruitgang van deze 3de lezing de splitsing van het Bureau in twee verschillende entiteiten. Voor wat de noodopvangoperator betreft (gedefinieerd in de art. 52 tot 57), wordt het een publiekrechtelijke vzw met dezelfde opdrachten als deze van elk ander erkend Centrum voor noodopvang.

De structuur van de tekst creëert echter dubbelzinnigheden: is deze operator een Centrum in dezelfde zin als de andere of moet deze afzonderlijk worden gezien? Dat zou verduidelijkt moeten kunnen worden, met betrekking tot de wijzigingen ten gronde aangehaald in de inleiding.

B. Structuur van de Coördinator

In de tekst lijkt deze nieuwe actor meer een regionale koepel die zowel moet helpen om de mensen door te sturen naar de diensten, om de acties van de sector te coördineren en om deze te ondersteunen door middel van de studie-, overleg- en informatietools die tot nu toe werden ontwikkeld door la Strada.

De coherentie van de Coördinator moet nog verbeterd worden. De toevertrouwde opdrachten moeten gepreciseerd en beter afgebakend worden.

- Hoe kunnen we vermijden dat mensen heen en weer worden gestuurd tussen de centra en de Coördinator?
- Hoe wordt de dispatching georganiseerd? De ervaringen binnen de sector, maar ook andere gelijkaardige voorzieningen (bijvoorbeeld inzake intrafamiliaal geweld) tonen aan hoe complex een dergelijke opdracht is.
- De huisvestingsprospectieopdracht, vervangt deze de woningencaptatie, of is dit een aanvulling? Hoe kan er worden rekening gehouden met de bestaande projecten? Hoe kan de link gegarandeerd worden tussen de noden van de sector en deze van de aanverwante sectoren? Het Overleg stelt vast dat er meer coördinatie nodig is, en een meer gestructureerde dialoog met de huisvestingsoperatoren, teneinde te vermijden dat er concurrentie ontstaat en dat de captatie-effecten zouden toenemen.
- De oriëntatie-opdracht is enkel realistisch indien die wordt uitgevoerd als aanvulling op de oriëntering die al wordt gedaan door de actoren op het terrein die beschikken over personeel, knowhow en bestaande centra die in contact staan met andere diensten. Het Overleg herinnert eraan dat één unieke toegang het risico inhoudt dat een groot deel van de thuislozen worden afgestoten, terwijl de ervaring het belang aantoont van de nabijheid en de diversiteit van de toegangsmogelijkheden.
- Hoe ver staat men met de Cel crisisbeheer voorgesteld in het advies van het Overleg voor het ontwerp in 2de lezing? Deze zou kunnen ingevoerd worden via het toepassingsbesluit betreffende de Coördinator. De bedoeling bestaat erin de crisissituaties te beheren (inclusief de winteropvang, maar niet alleen dat):
 - door te anticiperen, voor te bereiden en door een specifieke coördinatie van de betrokken actoren op het terrein,

- door het einde van de crisisperiodes voor te bereiden;
 - door een grondige evaluatie die leidt tot een verbetering en een aanpassing van de bestaande opdrachten en coördinaties,
 - teneinde geleidelijk deze situaties opnieuw te integreren in de algemene structurele opvang.
- De samenstelling en de functies toegekend aan de instanties die de structuur zullen leiden (algemene vergadering en raad van bestuur) zijn belangrijke elementen die moeten verduidelijkt worden, teneinde te garanderen dat de Coördinator dezelfde afstand bewaart ten aanzien van alle actoren, en voldoende autonoom, neutraal en zelfstandig kan zijn om zijn opdrachten te vervullen.

Het advies van het Overleg aangaande het ontwerp in 2de lezing stelde al pistes voor m.b.t. de samenstelling van de instanties (hetzij vertegenwoordigers van de operatoren op het terrein + regeringscommissarissen, hetzij een strikte paritaire verdeling die de vertegenwoordiging garandeert van de sectoroperatoren en van de OCMW's). Het Overleg herinnerde ook aan het belang van een geïntegreerde aanpak door ook vertegenwoordigers van aanverwante sectoren uit te nodigen.

3.6. Het begrip Participatie

Het is nadelig dat dit begrip nergens voorkomt in de teksten. Participatie is fundamenteel (Overleg en netwerken) en is een troef inzake onderzoek, analyse en evaluatie van de diensten (Centrale registratie, telling, enz.). Wij stellen voor dat participatie op zijn minst wordt geïntegreerd in de opdrachten van het studiecentrum als een te bekijken en te ondersteunen aandachtspunt. Die participatie zou ruimer geïntegreerd kunnen worden in de facultatieve opdrachten van de verschillende akkoorden.

4. Andere onbesliste punten

Bepaalde punten moeten nog uitgewerkt worden.

- De sluiting van de niet-erkende opvangstructuren (NEOS) zal de mogelijkheid bieden om een einde te stellen aan betwistbare praktijken in hoofde van sommigen van hen. Dan blijft er nog de vraag wat er moet gebeuren met de mensen die er zijn ondergebracht. De laatste tellingen hebben aangetoond dat er veel bewoners zijn in deze structuren, en dat zij op deze structuren een beroep moeten kunnen doen omdat er elders geen plaatsen zijn.
- De links met de Programmatie zouden in de tekst nog beter kunnen uitgewerkt worden. De Programmatie zou uitdrukkelijk moeten vermeld worden als een van de bronnen die worden onderzocht door het Verenigd College om diensten goed te keuren, en die ook in verband moet staan met zowel de richtlijnen opgesteld in het kader van de Coördinatie als met de resultaten van de studies en de aanbevelingen door het Studiecentrum van de Coördinator. Er zouden ook andere instellingen en administraties moeten bij betrokken worden: De huisvestingsadministratie, Actiris, de RVA, de Federale Pensioendienst, de mutualiteiten, sociale coördinaties, enz.
- Het Brussels Overleg Thuislozenzorg moet uitdrukkelijker kunnen vermeld worden in de tekst. De verwijzing is te vaag en gaat voorbij aan het feit dat het Overleg beschikt over een bestaand juridisch kader.

Ten slotte moeten nog de modaliteiten van de overgangsfase bepaald worden, door te anticiperen op de specifieke kenmerken van een laatste legislatuurjaar. Het Overleg wil al deze fasen verder kunnen blijven volgen en ertoe bijdragen dat de komende beslissingen een antwoord kunnen bieden voor de bestaande uitdagingen.

De leden van het uitgebreide Brussels Overleg Thuislozenzorg

28 februari 2018