

Wie zijn wij?

The Shift is de wereldwijde beweging opgezet door de voormalige Verenigde Naties Special Rapporteur op het Recht op Huisvesting, Leilani Farha. The Shift zet zich in voor het centraal stellen van het recht op huisvesting in strategie, beleid, wet- en regelgeving en andere maatregelen van overheden. The Shift doet dit onder andere door beleidsmakers, activisten, het maatschappelijk middenveld en academici te adviseren, stimuleren en motiveren om zich in te zetten voor het recht op behoorlijke huisvesting en een op mensenrechten gebaseerde huisvestingsstrategie. The Shift wordt in Nederland vertegenwoordigd door Jan de Vries. Voor meer informatie zie: www.make-the-shift.org.

Vanuit onze missie en ons mandaat geven we reactie op de Wet Regie Versterking Volkshuisvesting. Daarbij staan we met name stil bij de effecten van de Wet op het voorkomen en uitbannen van dakloosheid.

Samenvatting

Dakloosheid is de meest extreme schending van het recht op behoorlijke huisvesting. De Nederlandse staat heeft zich in verdragen en via de eigen grondwet gecommitteerd aan het verwezenlijken van het recht op behoorlijke huisvesting voor iedereen. Het voorkomen en uitbannen van dakloosheid zou, vanwege de aard van de schending, een absolute prioriteit moeten zijn in het woonbeleid. In Nederland gold tot voor kort dat dakloosheid primair als een zorgprobleem werd gezien. Oplossingen voor dakloosheid werden dan ook met name gezocht in zorg. Een complex, uitgebreid en duur zorglandschap werd vanuit deze gedachte opgetuigd. Inmiddels is duidelijk dat dit uitsluitend gericht is op het managen van dakloosheid en bij voorbaat grote groepen mensen die dakloos zijn (maar geen zorgvraag lijken te hebben) uit sluit.

We zijn vanuit The Shift dan ook blij dat met het nieuwe plan van aanpak dakloosheid: *Eerst een Thuis*, een begin is gemaakt met een paradigmashift waarin dakloosheid wordt gezien als woonprobleem en uiteindelijk *Housing First* de sleutel tot voorkomen en uitbannen van dakloosheid. Dat plan is mede-ondertekend door de Minister van Volkshuisvesting, hetgeen de paradigmashift bestendigd. Een belangrijke plek is ingeruimd voor het programma *Iedereen een Thuis* en de voorliggende Wet Regie Versterking Volkshuisvesting. Het is dan ook met dat oog dat we kijken naar deze wet. De centrale vraag is:

Gaat de Wet daadwerkelijk een positief effect hebben op het voorkomen en uitbannen van dakloosheid?

De conclusie op basis van de voorliggende teksten is dat het voor sommige mensen een positief effect zal hebben. Bovendien is de specifieke aandacht voor dakloosheid in een wet gericht op huisvesting op zichzelf positief. Echter, waarschijnlijk zal het, in de huidige vorm, onvoldoende bij kunnen dragen aan het voorkomen en uitbannen van dakloosheid.

De redenen hiervoor zijn:

- Het is onduidelijk in hoeverre het aantal, en met name type, betaalbare woningen die nodig zijn om dakloosheid te voorkomen en uit te bannen wordt gehaald. Daarvoor is te weinig zicht op de gehele groep die nu (dreigend) dakloos is. Bovendien vindt op dit punt geen expliciete sturing plaats, omdat dit geen overkoepelende doelstelling is van de Wet;
- Een te beperkte definitie van dakloosheid zorgt ervoor dat de groep die direct kan profiteren van de wet slechts een relatief klein deel van de dakloze mensen, ten goede komt, namelijk zij die in de maatschappelijke opvang zitten of daar recht op hebben;
- Door de beperkte definitie zal de wet onvoldoende oog hebben voor groepen die een verhoogd of direct risico lopen op dakloosheid;
- Er is te weinig concrete sturing op het voorkomen en uitbannen van dakloosheid. De enige concrete manier is via de uitwerking van het programma *Iedereen een Thuis* en sturing op de woonzorgvisies die daaruit voortvloeien. Het is echter onduidelijk hoe de woonzorgvisies worden getoetst. Nog los van het feit dat de woonzorgvisies slechts een zeer beperkt deel van (dreigend) dakloze mensen raakt.

Om deze problemen te ondervangen stellen we het volgende voor:

- Maak van het voorkomen en uitbannen van dakloosheid een overkoepelende doelstelling van deze wet. Expliciteer dit in specifieke doelstellingen waardoor monitoring van het effect van de wet op het voorkomen en uitbannen van dakloosheid mogelijk is;
- Hanteer een brede definitie van dakloosheid in aansluiting op het plan van aanpak dakloosheid. Sluit daarbij aan bij het plan van aanpak dakloosheid waarin de uniforme Europese definitie van dakloosheid, Ethos Light, wordt omarmd;
- Identificeer groepen die een verhoogd risico lopen op dakloosheid en dakloos zijn volgens die uniforme Europese definitie van dakloosheid: Ethos. Zorg ervoor dat aantallen bekend zijn en stem de plannen af op de woonbehoefte van deze groepen.

Om ervoor te zorgen dat de verschillende doelstellingen gehaald kunnen worden voor (dreigend) dakloze mensen is het noodzakelijk hen te betrekken bij het maken van de plannen. Dit is op dit moment niet, of onvoldoende het geval, en op dit element van de plannen wordt geen regie gevoerd. We vragen daarom dat betekenisvolle participatie van mensen met ervaringskennis en onafhankelijke belangenbehartigers verplicht wordt en hier actief op wordt getoetst. Zonder hen is het onmogelijk effectieve relevante plannen te maken.

Tenslotte, bevelen we aan dat het recht op behoorlijke huisvesting en de mensenrechtenbenadering uitgangspunt en doelstelling zijn van wetgeving en beleid. Door de principes van de mensenrechtenbenadering en de verplichtingen die voortvloeien uit het recht op behoorlijke huisvesting vanaf de totstandkoming van wetgeving en beleid te hanteren en ook te gebruiken als toetssteen van het proces en de uitkomst ervan worden fundamentele punten die terugkomen in onze reactie getackeld.

Uitwerking

Voorkomen en uitbannen dakloosheid als overkoepelende doelstelling

Dakloosheid is de meest extreme schending van het recht op wonen. Derhalve dient een woonstrategie altijd het voorkomen en uitbannen van dakloosheid als uitgangspunt en prioriteit te hebben. De wet zou een belangrijk instrument kunnen zijn in het voorkomen en uitbannen van dakloosheid, maar dan moet dit ook expliciet de overkoepelende doelstelling van de gehele wet zijn. Dat is nu niet het geval. Sterker nog, zoals de wet nu is opgezet zal het slechts direct relevant zijn voor een zeer beperkte groep mensen die al dakloos is en, daarbij, recht op toegang tot opvang heeft. Het is niet duidelijk hoe de wet gaat helpen bij het voorkomen van dakloosheid en het uitbannen van dakloosheid van de zeer grote groep dakloze mensen die niet in de opvang zit.

Aanbeveling

Maak van voorkomen en uitbannen dakloosheid de hoofddoelstelling van de wet en toets de drie pijlers aan deze doelstelling: hoe gaan de pijlers ervoor zorgen dat dakloosheid wordt voorkomen en uitgebannen in 2030. Expliciteer dit.

Hanteer een brede definitie van dakloosheid

Dakloosheid in deze wet wordt gereduceerd tot mensen die uit de opvang stromen of recht op opvang hebben. Dit betreft dus uitsluitend die dakloze mensen die een plek hebben in de maatschappelijke opvang. Dit is veel te beperkt en sluit niet aan bij het plan van aanpak dakloosheid. Indien dit de enige groep dakloze mensen is waar de wet zich expliciet op richt dan zal het onvoldoende bijdragen aan het voorkomen en uitbannen van dakloosheid.

Het aantal mensen dat dakloos is en niet in de opvang zit is waarschijnlijk vele malen groter dan de groep die er wel terecht komt. Ze komen niet in de opvang, omdat ze geen toegang hebben of, omdat ze zich daar simpelweg niet melden. Redenen daarvoor zijn divers en behelzen onder andere:

- Toegang wordt (onterecht) geweigerd op grond van uitsluitingscriteria zoals regiobinding of zelfredzaamheids criterium (een criterium waarvan het Europees Sociaal Comité reeds heeft aangegeven dat het niet in lijn is met art. 31 van het Europees Sociaal Handvest en derhalve bijdraagt aan de schending van het recht op behoorlijke huisvesting);
- Ze kiezen ervoor om zich niet te melden voor een opvangplek. Het is bijvoorbeeld te gevaarlijk, niet passend, etc.... Ze vinden daarnaast nog allerhande zeer marginale en zelfs ronduit schadelijke alternatieven op de opvang, waaronder onderdak in ruil voor seksuele handelingen.

Deze mensen zijn dus wel degelijk dakloos, maar vanuit het systeem (een op zorg gebaseerd systeem) werden ze niet zo beschouwd. Tot voor kort dan, want in het plan van aanpak dakloosheid dat u mede heeft ondertekend wordt aangegeven dat dakloosheid primair een woonprobleem is. Er wordt juist ingezet op een shift van opvang naar wonen en op preventie. Daarbij hoort ook een bredere blik op dakloosheid. Daarom wordt in het plan aangesloten op de uniforme Europese definitie van dakloosheid ETHOS Light. Ethos Light is de enige conceptueel solide uniforme definitie van dakloosheid. De conceptuele onderbouwing leunt

terecht op de uitwerking van het recht op behoorlijke huisvesting zoals deze is vastgelegd in General Comment 4 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Een verdrag geratificeerd door Nederland. In die definitie en bijbehorende classificatie wordt opvang slechts als 1 van de 6 leefcategorieën van dakloosheid beschouwd.

Bovendien is het uitgangspunt van het plan van aanpak dakloosheid dat we af gaan van opvang naar wonen. Dat wil zeggen dat in beginsel de opvang gaandeweg verdwijnt (of zeer minimaal wordt). De wet heeft dan ook maar zeer beperkte relevantie voor (dreigend) dakloze mensen indien de nadruk uitsluitend ligt op mensen die uit de opvang (die dus gaat verdwijnen) uitstromen.

Kortom, de focus in dit plan op dakloze mensen die uit de opvang stromen behelst slechts een klein deel van dakloze mensen, daarmee gaat deze wet en de onderliggende programma's, mogelijk een oplossing bieden voor slechts een geringe groep dakloze mensen en daarmee de ambitie die uitgesproken is in het plan van aanpak dakloosheid niet waarmaken.

Aanbeveling

Hanteer voor de wet dezelfde uitgangspunten als het plan van aanpak dakloosheid, met name op het punt van de brede definitie. Zorg ervoor dat maatregelen onder alle pijlers effectief bijdragen aan het voorkomen en uitbannen van dakloosheid onder groep die onder deze definitie valt. Wanneer specifieke maatregelen gericht zijn op dakloze mensen (urgentieverklaringen en aantal woningen voor dakloze mensen) wordt uitgegaan van de brede definitie van dakloosheid.

Gebruik de bredere definitie om de woonbehoefte te toetsen

Indien het voorkomen en uitbannen van dakloosheid een overkoepelende doelstelling is en een bredere definitie van dakloosheid wordt gehanteerd volgt de noodzaak om na te gaan welke groepen (dreigend) dakloze mensen welke woonbehoefte hebben. Wat we zien in deze wet is dat dit mogelijk uitsluitend voor dakloze mensen die uit de opvang stromen geëxpliciteerd wordt. Dat is onvoldoende (zie ook hierboven).

Het is onduidelijk waar de verschillende plannen, onder andere de woonzorgvisies, op getoetst gaan worden. Gaat er een inhoudelijke toets plaats vinden waarbij nagegaan wordt of de plannen inderdaad in lijn zijn met de grootte van de verschillende groepen en de specifieke woonbehoefte. Oftewel, wordt toezicht gehouden op de vraag of passende huisvesting (een belangrijk onderdeel van het recht op behoorlijke huisvesting) die in de plannen staat inderdaad voldoende is om dakloosheid te voorkomen en uit te bannen voor de brede groep die nu dakloos is, danwel daar een verhoogd risico op lopen? Of vindt er een marginale toetsing plaats, waarbij uitsluitend wordt nagegaan of de formele vereisten voor de plannen aanwezig zijn en grotendeels wordt voldaan aan de algemene normen die nu geëxpliciteerd staan.

We maken ons zorgen over de mogelijkheid van een marginale toetsing, omdat de groep (dreigend) dakloze mensen te vaak niet wordt gezien en gehoord en in de competitie om

schaarste aantoonbaar vaak verliest. Dit vraagt om een verdergaande toetsing, naast meer expliciete aandacht voor de aanwezigheid van onafhankelijke belangenbehartigers en mensen met ervaringskennis in de planvorming en de monitoring daarvan (zie hieronder).

Aanbeveling

Maak de woonbehoefte van (dreigend) dakloze mensen expliciet en maak dit leidend in de brede woonopgave. Hierdoor wordt met name gestuurd op voldoende passende huisvesting voor de brede groep mensen die dakloos zijn (of dreigen te worden). Zorg ervoor dat de plannen integraal getoetst worden, met name waar het de woonbehoefte betreft van de brede groep (dreigend) dakloze mensen.

Belangenbehartigers en mensen met ervaringskennis aan tafel

Een manier om te garanderen dat op regionaal niveau voldoende aandacht is voor de grote groep (dreigend) dakloze mensen en hun woonbehoefte voldoende wordt meegenomen is door regio's te verplichten mensen met ervaringskennis en onafhankelijke belangenbehartigers te laten participeren in de totstandkoming, monitoring en evaluaties van de plannen. Dit dient te gebeuren op een betekenisvolle manier zodat de plannen effectief zijn in het voorkomen en uitbannen van dakloosheid. Dit is een kernelement van de mensenrechtenbenadering en het recht op behoorlijke huisvesting. We vragen de Minister dit verplicht te stellen en de plannen hierop te toetsen. De regio's moeten dan expliciet maken hoe en wie betrokken zijn bij de totstandkoming, monitoring en evaluatie van de plannen. Op dit moment geldt dat zorgverleners aansluiten bij de woonzorgvisies. Gezien de bovenstaande vaststelling dat (dreigende) dakloosheid een veel grotere groep raakt dan zij die in de opvang verblijven en daaruit moeten stromen. Bovendien vertegenwoordigen zorgverleners niet de belangen van (dreigend) dakloze mensen. Vanuit het recht op participatie kan dit uitsluitend betekenisvol gebeuren door onafhankelijke belangenbehartigers en mensen met ervaringskennis zelf.

Aanbeveling

Verplicht de betekenisvolle participatie van mensen met ervaringskennis en onafhankelijke belangenbehartigers in de totstandkoming, monitoring en evaluatie van de plannen onder deze wet. Toets de plannen mede hierop.

Tot slot

De wet is potentieel een stap voorwaarts in het verwezenlijken van het recht op huisvesting, met name voor (dreigend) dakloze mensen. In de huidige vorm is die stap echter veel te klein, en niet in lijn met de mede door u ondertekende ambitie uit het plan van aanpak dakloosheid dat dakloosheid wordt voorkomen en uitgebannen in 2030. Dat is een gemiste kans. Sterker nog, de manier waarop de wet nu is opgesteld riskeert juist het bestendigen van een oude visie op dakloosheid waarvan u ook afscheid leek te hebben genomen. Dat kan niet de bedoeling zijn.

U refereert zeer vaak, terecht, aan uw verantwoordelijkheid voor het verwezenlijken van het recht op behoorlijke huisvesting. In het algemeen bevelen wij dan ook aan om van het recht op behoorlijke huisvesting en de daarin verankerde mensenrechtenbenadering een



uitgangspunt, toetssteen en doelstelling te maken van beleid en wetgeving. We adviseren u en uw ministerie graag verder over de manier waarop u dit kunt doen.

Voor meer informatie kunt u terecht bij:

Jan de Vries

Vertegenwoordiger The Shift in Nederland

Mail: jan@maketheshift.org