

Beleidsmakers en politici waren rond de eeuwwisseling, net als nu, verrast over de toename van het aantal daklozen. Destijds kwam er een landelijk plan van aanpak dat leidde tot een tijdelijke daling van het daklozenaantal. Nu gaan de alarmbellen opnieuw af; het aantal daklozen blijkt te zijn verdubbeld. Daarom een pleidooi voor een andere definitie en een classificatiesysteem om het aantal daklozen minutieus in kaart te brengen en in beeld te houden. Dat zou het fundament kunnen zijn voor een duurzame oplossing van dakloosheid.

De traditionele dakloze bestaat niet meer

Rond de eeuwwisseling luidden de noodklokken omdat het aantal daklozen sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw fors was toegenomen en de opvangvoorzieningen ‘verstopt’ raakten. Daarbij speelden daklozen zichzelf ook ‘in the picture’. Velen waren zeer zichtbaar op straat en hun aanwezigheid in de openbare ruimte leidde tot overlast. Politici en beleidsmakers zetten hun schouders eronder en deden ferme uitspraken als ‘in ons land hoeft niemand op straat te slapen’. Onder nationale regie en met de nodige financiële armslag kwam er een landelijk plan om het aantal daklozen terug te dringen. Dit Plan van Aanpak maatschappelijke opvang liep van 2006 tot en met 2014. De eerste fase van dit plan, en tegelijk de grootste drijfveer ervan, was gericht op de groep ‘buitenslapers’ met een verslaving en/of psychische stoornis. Doel van het beleid was om deze mensen in zorg te krijgen en te begeleiden naar maatschappelijk herstel. Dit eerste deel van het Plan van Aanpak was succesvol. Het aantal daklozen halveerde van ruim 30.000 tot ongeveer 15.000 in 2011. De evaluatie van het Plan van Aanpak – met de veelzeggende titel *‘Het kán dus!’* (Tuynman & Planeijde 2014) – omvat de tevreden constatering dat

het ambitieuze doel ‘niemand meer op straat’ daadwerkelijk binnen bereik kwam. De zichtbaarheid van daklozen in het straatbeeld en de ervaren overlast verminderden snel. Daardoor verslapte ook de aandacht voor het thema dakloosheid.

Maar in relatieve stilte voltrok het proces zich opnieuw: het aantal daklozen steeg explosief. Het aantal verdubbelde in tien jaar – tussen 2009 en 2019 – van 18.000 naar ruim 40.000 (CBS 2020). Met (opnieuw) een schokgolf van verontwaardiging tot gevolg. De VNG, de Nationale ombudsman en anderen luiden de noodklok. De maatschappelijke opvang kan de toestroom niet aan en heeft noodgedwongen wachtlijsten ingesteld. Het vraagstuk van dakloosheid lijkt opnieuw onbeheersbaar, ook door de krapte op de woningmarkt.

Profiel

Sluipenderwijs voltrok zich nog een verandering: het profiel van daklozen veranderde ingrijpend. De voorheen redelijk homogene populatie daklozen – vaak middelbare autochtone mannen met zorggerelateerde problemen zoals een verslaving of psychiatrische ziektebeelden – bestaat niet meer. De traditionele dakloze is nu eerder uitzondering

dan regel. Zo is er een opvallende toename van het aantal jonge daklozen: het aandeel zwerfjongeren is drie keer groter dan in 2009. Ruim de helft van de daklozen heeft een niet-westerse migratie-achtergrond. Ongeveer 10 procent komt uit Midden- en Oost-Europa. Onder de nieuwe categorieën daklozen vinden we ook mensen met alleen een huisvestingsprobleem: zonder bijkomende zorggerelateerde problematiek als psychiatrie of verslaving. 'Pechmannen' of 'zelfredzame daklozen' worden ze ook wel genoemd. Verder melden gezinnen met kinderen – waaronder remigranten die na een verblijf in het buitenland weer terugkeren – zich steeds vaker bij de maatschappelijke opvang. Het aantal signalen over mensen zonder stabiele en veilige woonomgeving, die tijdelijk in anti-kraakconstructies verblijven of (semi-permanent) op vakantieparken wonen, neemt toe. Evenals de berichten over mensen die zonder zicht op stabiele huisvesting uit residentiële instellingen of detentie worden ontslagen. Het gaat om mensen die in tijdelijke, onzelfstandige, instabiele of inferieure of te dure woonsituaties verblijven met een verhoogd risico op dakloosheid, dan wel om mensen die periodes van dakloosheid doormaken. Het zijn de mensen in de meest precare situaties die de grootste impact van de woningnood ondervinden en een verhoogd risico lopen op

Het aandeel zwerfjongeren is drie keer groter dan in 2009

'feitelijke dakloosheid'. En ze blijven meestal buiten beeld: in de statistieken zien we hen nauwelijks terug.

Definitie

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt data over dakloosheid: het levert de enige officiële cijfers. Maar het CBS hanteert een beperkte definitie van dakloosheid. Het gaat uit van 'feite-

lijke dakloosheid' en maakt op basis daarvan een schatting van mensen in een van de volgende drie categorieën: 1) slapend in de openbare ruimte; 2) gebruikmakend van de nacht-/noodopvang, of 3) slapend op de bank bij vrienden of familie. Deze schatting vormt de basis voor nationaal beleid ter voorkoming van dakloosheid. Maar dit is een (te) beperkte basis voor een effectief en preventief beleid. Met deze definitie en telmethoden blijven bijvoorbeeld marginaal gehuisveste thuislozen en nieuwe categorieën (dreigend) daklozen buiten beeld.

Er is meer zicht nodig op aantallen en kenmerken en er is behoefte aan een eenduidige typologie van dakloosheid en sociale uitsluiting. De huidige aanpak van dakloosheid werkt niet of onvoldoende voor deze nieuwe categorieën (dreigend) daklozen. De groeiende diversiteit van de daklozenpopulatie en hun uiteenlopende behoeften, betekent ook dat een aanpak primair vanuit zorg onvoldoende is. Verder is dakloosheid geen statisch gegeven. Dakloze

ANDERS TELLEN



mensen gaan in en uit dak- en thuisloosheid en hoppen van de ene onzelfstandige en onstabiele huisvestingssituatie naar de andere. Voor diverse groepen is deze dynamiek anders, waardoor ze met de huidige definitie en meting ondervertegenwoordigd lijken en beleid niet op hen gericht is. Bovendien is de ambitie van (toekomstig) beleid duurzame oplossingen te bieden om dakloosheid uit te bannen en te voorkomen.

Ook hiervoor is een bredere kijk op dakloosheid nodig, waarin ook aandacht is voor thuisloosheid en het voorkomen van (dreigende) dakloosheid. Internationaal en Europees wordt dit al enige tijd erkend en worden dakloosheid en de oplossingen ervoor primair benaderd vanuit mensenrechtelijk huisvestingsperspectief. Hierdoor kan mogelijk beleid ontwikkeld worden dat niemand uitsluit, recht doet aan de dynamiek van dakloosheid, en gericht is op het voorkomen en duurzaam oplossen van dakloosheid.

Telmethode

Omdat de maatschappelijke omstandigheden zo veranderd zijn, is het de vraag of het zinvol is om het vorige Plan van Aanpak 'af te stoffen' en weer in te zetten. De context is veranderd, maar ook de doelen van het daklozenbeleid zijn veranderd. Het beleid is niet meer primair gericht op 'toeleiden naar zorg' maar meer op het (her)huisvesten van betrokkenen: op het bieden van een (t)huis en terugkeren naar de wijk (Dannenberg 2017). Nieuw dakloosheidsbeleid moet dan ook geïntegreerd worden met een huisvestingsstrategie, anders komen doelen als het voorkomen van dakloosheid en het vinden van duurzame oplossingen voor oude en nieuwe categorieën (dreigend) daklozen onvoldoende aan bod. Dit vraagt vooral op het punt van definitie en telmethode – als basis van beleid – om een andere benadering. Met een CBS-definitie van feitelijke dakloosheid en een schatting van aantallen mensen op straat, komen we

Kan er een bredere definitie van dakloosheid worden ingezet die adequate beleidsinformatie biedt?

niet tot een beleid dat alle doelgroepen die dakloos zijn of dreigen te worden in kaart brengt en ook niet tot een effectief beleid gericht op preventie en duurzame oplossingen. Hoe kunnen aantallen en kenmerken van (dreigend) daklozen in kaart worden gebracht om de vinger aan de pols te houden, en te voorkomen dat we ons in de toekomst weer laten verrassen door een toename van het aantal daklozen? Of door de komst van nieuwe typen daklozen met

andere kenmerken en behoeften? Kan er een brede(re) definitie van dakloosheid worden ingezet die adequate beleidsinformatie biedt? Een definitie die niet enkel gebaseerd is op het 'toeleiden naar zorg', maar die uitgaat van het recht op wonen (zoals gesteld in het recente RVS-advies)?

ETHOS

Een definitie en telmethode die in de ons omringende landen wordt gebruikt, is de zogenoemde ETHOS-definitie en classificatie (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion, zie kader). Dit is de meest gezaghebbende definitie en classificatie van dakloosheid wereldwijd en wordt sinds 2007 onder andere door de Europese Commissie gepromoot onder EU-lidstaten. Nederland is een van de weinige Europese lidstaten die (nog) geen gebruikmaakt van dit ETHOS-classificatiesysteem. Het ETHOS-systeem plaatst dakloosheid niet zozeer in het zorgperspectief maar neemt het mensenrecht op wonen als uitgangspunt. De ETHOS-definitie gaat gepaard met een classificatie van leefomstandigheden waarin een eigen veilig (t)huis ontbreekt. Dit zijn situaties die omschreven worden als 'dakloos', 'thuisloos', 'onbehoorlijke huisvesting' en 'onveilige huisvesting'. Door vanuit leefomstandigheden te meten (en niet vanuit individuele deficiënties of zorgbehoeften), wordt niet alleen feitelijke dakloosheid in kaart gebracht, maar ook een potentieel grote groep mensen die geen veilig eigen (t)huis hebben, maar (nog)

ETHOS-CLASSIFICATIESYSTEEM

De Europese Federatie van instellingen voor dakloosheid (FEANTSA) lanceerde in 2006 een nieuwe definitie en benadering voor dakloosheid, met een bijbehorend classificatiesysteem om dak- en thuisloosheid en uitsluiting van huisvesting te meten. Dit is het ETHOS-classificatiesysteem. Deze benadering en classificatie, die door de Europese Commissie wordt ondersteund, wordt beschouwd als het best onderbouwde en meest gezaghebbende systeem om dakloosheid en dreigende dakloosheid te meten.

ETHOS is een acroniem voor 'European Typology of Homelessness and Housing Exclusion'. In het Nederlands is ETHOS

vertaald in 'Europese Typologie voor Dakloosheid, Thuisloosheid en Sociale Uitsluiting'. Dit classificatiesysteem is primair gebaseerd op het huisvestingsperspectief, en op het juridische en mensenrechtelijke recht op wonen. De definitie werd ontwikkeld met als reden: 'Het voorkomen van dakloosheid en de herhuisvesting van dakloze mensen vereist inzicht in de wegen en de processen die daartoe leiden en daarnaast een brede kennis van de betekenis van dakloosheid'. De typologie van ETHOS definieert dakloosheid vanuit leefomstandigheden: 'It's a housing (or "home") based definition rather than based on the social, health or

employment status of homeless people' (FEANTSA 2007).

De typologie van ETHOS is gebaseerd op het conceptuele begrip dat er vier domeinen zijn die een thuis vormen: 1) een ruimtelijk, 2) een fysiek, 3) een sociaal, en 4) een wettelijk domein. Het ontbreken van een vorm van 'thuis' betekent dakloosheid af. Op basis daarvan zijn vier conceptuele categorieën gedefinieerd: dakloosheid, thuisloosheid, instabiele huisvesting en ontoereikende huisvesting. Elk van deze categorieën is onderverdeeld in (13) operationele categorieën en uitgesplitst in (24) leefsituaties (https://www.feantsa.org/download/nl___1313787036796784442.pdf)



MOET DAKLOOSHEID NAAR VOLKSHUISVESTING?

Wat vindt de branchevereniging voor maatschappelijke opvang, Valente, er eigenlijk van als de aanpak van dakloosheid zou verhuizen van het ministerie van VWS (welzijn) naar Binnenlandse Zaken (wonen)? Desgevraagd zegt beleidsmedewerker van Valente Rina Beers: 'We weten niet of een apart ministerie van Volkshuisvesting beter gaat werken. Volkshuisvesting is gedecentraliseerd, net als de maatschappelijke en vrouwenopvang en beschermd wonen. Gemeenten hebben nu al de wettelijke instrumenten om grote slagen te maken qua preventie van dakloosheid en het bouwen van huisvesting voor kwetsbare groepen. Sommige gemeenten hebben een effectieve aanpak. Andere kiezen er niet voor. Een verplicht quotum van jaarlijks te realiseren woningen voor deze groepen kan een oplossing zijn.'

niet op straat slapen of de nachtopvang gebruiken. Hiermee komen grotere groepen mensen in beeld die baat hebben bij een integraal beleid gericht op voorkomen van dakloosheid.

Er moet nagegaan worden of deze ETHOS-definitie en het bijbehorende classificatiesysteem ook in Nederland toegepast kan worden. De forse toename van het aantal dakloze mensen en de toegenomen diversiteit van de daklozenpopulatie nopen daartoe. Het ETHOS-classificatiesysteem biedt kansen om tot een eenduidiger definitie van dakloosheid te komen en vervolgens tot een nauwkeuriger beeld van de omvang en kenmerken van het aantal daklozen en potentieel daklozen. Als we (dreigende) dakloosheid door de lens van de ETHOS-definitie bezien, werpt dat licht op andere preventiemaatregelen en op alternatieve aangrijpingspunten om daklozen zo snel mogelijk weer te begeleiden naar maatschappelijk herstel. Het hanteren van de ETHOS-classificatie en de bijbehorende instrumenten kan zowel op lokaal als op landelijk niveau adequatere beleidsinformatie verschaffen en bijdragen aan een effectiever en integraler beleid.

BZK

Verder lijkt ook in ons land 'de tijd rijp' voor framing van dakloosheid, zoals ETHOS doet, in termen van een huisvestingsvraagstuk – zie bijvoorbeeld het recente advies van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS). Beleidsmakers schuiven steeds meer op in de richting van een visie waarin dakloosheid een huisvestingsprobleem is dat integraal moet worden aangepakt. Daarmee hoort het beleidsterrein ter voorkoming van dakloosheid niet meer uitsluitend tot het domein van het ministerie van VWS, maar ook in toenemende mate tot dat van BZK. Dit pleit er ook voor om de beleidsverantwoordelijkheid voor dakloosheid (landelijk) onder te brengen bij het departement Wonen van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK). Bovendien biedt het toepassen van de ETHOS-definitie en bijbehorende classificatie houvast om de komende jaren

ETHOS-DEFINITIES

Hoe kijkt Valente aan tegen Van Doorns pleidooi voor een andere manier van tellen van daklozen? De woordvoerder: 'Zonder definitie geen data en zonder data geen beleid. De ETHOS-definities zijn in Nederland al sinds 2002 bekend. De termen 'feitelijk dakloos', 'residentieel dakloos' en 'marginaal gehuisvest' nam de VNG al over in het Stapplan Stedelijk Kompas (2007). Sommige gemeenten gebruiken deze definities voor hun beleidsplan maatschappelijke opvang, maar de decentralisatie brengt (helaas) met zich mee dat elke gemeente zelf een definitie kiest. Of niet kiest. En wel of niet data over dakloosheid registreert. Een wettelijke verplichting hiertoe ontbreekt. Als we echt willen sturen op basis van data en informatie, dan is er méér nodig dan een eenduidige definitie.'

Ruim de helft van de daklozen heeft een niet-westerse migratieachtergrond

het aantal (dreigend) daklozen nauwkeurig te blijven monitoren, zodat we niet opnieuw worden verrast door een plotselinge toename van het aantal daklozen, of door ingrijpende veranderingen in de profielen van daklozen. De gevolgen van de coronapandemie zullen de komende jaren ongetwijfeld hun tol eisen en mensen in precare situaties relatief hard treffen. Zo verwachten woningcorporaties

en sociaal werkers de komende jaren een boeg golf aan huurachterstanden, baanverlies, inkomensachteruitgang, echtscheiding en andere 'life events' die tot dakloosheid kunnen leiden. Het ETHOS-classificatiesysteem biedt een dashboard-functie, om vanuit de landelijke en lokale bestuurskamers zicht te houden op de ontwikkelingen rond dakloosheid. En om snel te kunnen bijsturen om de toestroom van nieuwe mensen op straat te voorkomen.

Lia van Doorn is lector Innovatieve maatschappelijke Dienstverlening bij het kenniscentrum Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht.

Bronnen

- Coumans, M., *Dakloosheid in Nederland. Over aantallen en kenmerken. Demos, Bulletin over Bevolking en Samenleving*, jrg. 27, p. 1-4, 2011
- Dannenberg, E., *Van beschermd wonen naar beschermd thuis. Advies over de toekomst van beschermd wonen en maatschappelijke opvang*. Den Haag: VNG, 2017
- Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RvS), *Herstel begint bij een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen*. Advies. Den Haag: RVS, 2020
- Planije, M., M. Maas & W. Been, *Monitor Stedelijk Kompas 2009. Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in 39 centrumgemeenten*. Utrecht: Trimboos-instituut, 2010
- Tuynman, M. & M. Planije, *'Het kán dus!' Een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid. Evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2014
- Wit, M. de, e.a., *Signalen van toename dakloosheid in de G4: feit of fictie? Quicksan van visies en cijfers over de ontwikkelingen in het aantal daklozen binnen verschillende subpopulaties*. G4-USER, Academische werkplaatsen openbare geestelijke gezondheid van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, 2019