DE BLINDE VLEK

Dakloosheid oplossen? Niet zonder een integraal woonbeleid!*

Jan de Vries & Rina Beers**

Introductie

Er is momenteel veel aandacht voor stijgende woningprijzen, lange wachttijden voor sociale huurwoningen en gebrek aan middenhuur. Vooral de problemen van middeninkomens krijgen daarbij veel aandacht. Minder aandacht is er voor de absolute onderkant van de woningmarkt, terwijl de problemen daar het grootst zijn. De onderkant van de woningmarkt, voor zover ze überhaupt op die markt zitten, wordt gevormd door mensen zonder woning, door mensen die hun woning kwijt dreigen te raken en door mensen die een volstrekt ongeschikte en/of onveilige woning hebben. Zij ondervinden de grootste impact van problemen op de woningmarkt. Dit is de groep dak- en thuisloze mensen en zij die dreigen dak- en thuisloos te raken. Dakloosheid is een schrijnend en groeiend probleem.

Een veilig thuis is het fundament van een waardig leven. Behoorlijke huisvesting is dan ook een fundamenteel mensenrecht. Het ontbreken van behoorlijke huisvesting veroorzaakt nog grotere problemen op andere terreinen, zoals werk, inkomen, onderwijs en gezondheid. De huidige huisvestingsstrategie en het beleid dat daaruit voortvloeit blijken onvoldoende om dit groeiende mensenrechtenprobleem aan te pakken. Verwezenlijking van het recht op behoorlijke huisvesting als uitgangspunt van beleid en handelen zou kunnen zorgen voor meer ruimte voor oplossingen op korte termijn en lange termijn, in ieder geval te richten op de groepen in de meest kwetsbare situatie.

Het recht op behoorlijke huisvesting

Het recht op behoorlijke huisvesting (of wonen) is een fundamenteel mensenrecht. Het is vastgelegd in verdragen die Nederland heeft geratificeerd en in de Nederlandse Grondwet. Bovendien heeft de rijksoverheid met de Handreiking sociale rechten zichzelf gebonden aan het toetsen van alles wat ze doet aan sociale rechten. We zullen hierna zien dat van deze toets helaas onvoldoende te merken is.

In het algemeen heeft de overheid de plicht mensenrechten – en dus ook het recht op behoorlijke huisvesting – te respecteren, beschermen en verwezenlijken.

* Jan de Vries heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven.

** Jan de Vries is senior beleidsadviseur bij het College voor de Rechten van de Mens. Rina Beers is senior beleidsmedewerker bij de Federatie Opvang.

Kernaspecten van het recht betreffen vrijheden, zoals bescherming tegen gedwongen uitzetting en vernieling, en huisvredebreuk. Alsmede het recht om zelf te kiezen waar men wil wonen en de vrijheid van beweging. Daarnaast creëert het recht op huisvesting aanspraken, zoals gelijke toegang tot huisvesting, en participatie in besluitvormingsprocessen. Behoorlijke huisvesting is daarnaast meer dan vier muren en een dak. Wat 'behoorlijk' is, wordt gemeten aan de hand van de volgende criteria: zekerheid omtrent bezit; beschikbaarheid van diensten, materialen, faciliteiten en infrastructuur; betaalbaarheid; bewoonbaarheid; toegankelijkheid; plaats; en culturele aanvaardbaarheid. Dakloosheid is volgens de Speciale Rapporteur op het Recht op Huisvesting van de Verenigde Naties 'een extreme schending van de rechten op behoorlijke huisvesting en non-discriminatie'. Veel andere rechten worden geschonden door en als gevolg van dakloosheid.

Natuurlijk kan het recht op behoorlijke huisvesting voor iedereen niet van de ene op de andere dag worden gerealiseerd. Er rust derhalve een algemene verplichting op de overheid om alles in staat te stellen, met name voor groepen in kwetsbare situaties, om het recht op behoorlijke huisvesting te verwezenlijken.

Er rust verder een specifieke verplichting op de overheid om een strategie te implementeren die is gericht op het voorkomen en uitbannen van dakloosheid (mogelijk als onderdeel van een bredere huisvestingsstrategie). Hierin staan concrete doelstellingen, tijdspaden en duidelijke verantwoordelijkheden. Ook huisuitzettingen mogen niet leiden tot dakloosheid en er dient effectieve rechtsbescherming te zijn. Daarnaast moet de overheid actief acties ondernemen tegen discriminatie en stigmatisering van dakloze mensen.

De onderkant van de woningmarkt

Hoe zit het met het verwezenlijken van het recht op behoorlijke huisvesting in Nederland? Hiervoor kijken we met name naar de 'onderkant' van de woningmarkt en zij die ervan af gevallen zijn. Een goede manier om de onderkant van de woningmarkt in kaart te brengen is door het hanteren van de ETHOS-classificatie. Deze classificatie geeft een completer beeld van het aantal en soort mensen dat te maken heeft met problemen met huisvesting, dat dak- en thuisloos is, dan wel daar een verhoogd risico op heeft. De typologie van de ETHOS-classificatie begint met het conceptuele begrip dat er drie domeinen zijn die een 'thuis' vormen. Het ontbreken van een vorm van 'thuis' geeft de afbakening van dakloosheid weer. Het hebben van een thuis gaat niet alleen over het hebben van een woning (fysiek domein), maar ook over het hebben van privacy en sociale relaties (sociaal domein) en het hebben van een wettelijke titel (wettelijk domein).

Dit leidt tot vier belangrijke concepten: dakloosheid, thuisloosheid, instabiele huisvesting en ontoereikende huisvesting. Deze wijzen alle op het ontbreken van een thuis. Dakloosheid betekent dat elke vorm van onderdak ontbreekt. Thuisloosheid houdt in dat men in tijdelijke opvang of een instituut (detentie of ggz-kliniek bijvoorbeeld) verblijft. Bij instabiele huisvesting gaat het om tijdelijk bij vrienden wonen, of wonen onder dreiging van huisuitzetting of huiselijk geweld.

Ongeschikte huisvesting houdt in dat men bijvoorbeeld in een caravan woont, in een bootje of in een kraakpand.

De classificatie brengt goed in beeld op welke groepen een huisvestingsstrategie zich zou moeten richten. Het zou namelijk een absolute prioriteit moeten zijn voor elke huisvestingsstrategie om te voorkomen dat mensen dakloos of thuisloos raken.

Problematiek in Nederland

Het aantal mensen dat dakloos is en dreigt te raken groeit in Nederland. In zo goed als alle categorieën van de ETHOS-classificatie zien we rode cijfers. Enkele concrete cijfers zijn:

- Van 2009 tot 2016 is het aantal geregistreerde dakloze mensen volgens het CBS met 74 procent gegroeid naar ongeveer 31.000.
- Het aantal gebruikers van voorzieningen voor opvang en begeleid wonen was 70.200 in 2018 volgens de Federatie Opvang.
- De minister van Binnenlandse Zaken schat in dat ongeveer 55.000 mensen op vakantieparken in Nederland wonen, deels bij gebrek aan een eigen woning. In 2018 tekenden verschillende partijen een Actie-agenda vakantieparken. Onderdeel daarvan is dat aandacht is voor bewoners die onvrijwillig op vakantieparken wonen en door handhaving van het verbod op permanente bewoning dakloos raken. De Actie-agenda is niet bindend en in 2019 is er op verschillende vakantieparken gehandhaafd zonder dat duidelijk is wat er gebeurt met bewoners die er onvrijwillig wonen.
- In 2016 waren er zeker 12.400 zwerfjongeren. Er zijn sindsdien veel signalen dat dit aantal groeit.
- Sinds de invoering van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning in 2015 valt ook op dat het aantal economische (of zelfredzame) dakloze mensen lijkt toe te nemen. De exacte getallen weten we niet en ze bewegen zich weer buiten het zicht van de opvang, omdat ze daartoe geen toegang hebben en/of niet in de Basisregistratie Personen voorkomen.
- Betaalbaarheid is een groot probleem, vooral voor mensen in armoede. Hun woonquote is buitenproportioneel hoog (tot wel 73 procent van het inkomen voor woningbezitters met een langdurig laag inkomen). Betaalbaarheid is een ernstig probleem bij jongeren. Het verschil tussen arme en niet-arme huishoudens wat betreft overbelasting door woonkosten is met 23 procentpunten gestegen tussen 2010 en 2016.
- In Nederland stijgt het aandeel arme huishoudens dat in ernstige woonnood verkeert van ongeveer 3 procent naar 7 procent. Dit is meer dan een verdubbeling in de laatste zes jaar.
- Ook huisuitzettingen dragen bij aan dak- en thuisloosheid. Het aantal huisuitzettingen, zowel in de sociale sector als in de vrije sector, lijkt echter af te nemen.

Respons rijksoverheid

Het beleid of de maatregelen die getroffen worden door de overheid zijn grotendeels ad hoc en vaak gericht op de problematiek van specifieke groepen en, ook nog eens, specifieke problemen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de lagere middeninkomens (focus op middenhuur), laagste inkomensgroepen (sociale huisvesting) of sommige mensen in ongeschikte of instabiele huisvesting (Actie-agenda vakantieparken).

Voor langdurig zorgbehoevende dakloze mensen is het beleid primair gericht op zorg en valt het onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hiervoor is de Meerjarenagenda Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen ontwikkeld. Daar valt op dat zelfstandig wonen van deze groep het uiteindelijke doel is en er zijn verschillende domeinen buiten de zorg verwerkt in de agenda. Ook in de Nationale Woonagenda is toegenomen aandacht voor dakloosheid. In deze beleidsnota's blijft het helaas bij naar elkaar verwijzen. Bovendien richt bijvoorbeeld de Meerjarenagenda zich op mensen met een psychische problematiek, een verslaving en/of een licht verstandelijke beperking. Daarmee sluit het een deel van de groep uit die dakloos is of verhoogd risico daarop loopt (bijvoorbeeld de zogenaamde zelfredzame dakloze mensen). Daarnaast is voorkomen van dak- en thuisloosheid een zwak onderdeel van de agenda.

Het huidige beleid kenmerkt zich dus over het algemeen door een beperkte blik op de problematiek, gedreven vanuit de toevallige omstandigheid dat iets onder een bepaald departement valt, namelijk Binnenlandse Zaken of Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het beleid (en de uitvloeisels daarvan in agenda's en actieplannen) kenmerkt zich ook door grotendeels vrijblijvende afspraken zonder concrete doelstellingen en tijdspad. Het is onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en op wat kan worden aangesproken. Dat geldt ook voor de (rijks)overheid. In de verschillende agenda's en (actie)plannen ontbreekt veelal een onderdeel rechtsbescherming. Hoewel de overheid zichzelf verplicht heeft door ratificatie van verdragen en, nationaal, een Handreiking sociale rechten om, op z'n minst, het beleid te toetsen aan bijvoorbeeld verwezenlijking van het recht op behoorlijke huisvesting, zien we daar zeer weinig van terug.

Tussenbalans: de huidige wooncrisis een mensenrechtenprobleem

De cijfers van (dreigende) dak- en thuisloosheid wijzen erop dat het recht op behoorlijke huisvesting van steeds meer mensen onder druk staat. Dit levert serieuze mensenrechtenproblemen op. Dit betekent ook dat de overheid onvoldoende heeft gedaan en doet om het recht op behoorlijke huisvesting te verwezenlijken. Vanuit dit besef zou opnieuw moeten worden gekeken naar de huidige huisvestingsstrategie en het beleid en de maatregelen die daaruit voortvloeien. De erkenning van een serieus mensenrechtenprobleem is een eerste stap om het verwezenlijken van het recht op behoorlijke huisvesting centraal te stellen. Door dit te doen ontstaat ruimte voor (tijdelijke) oplossingen op korte termijn en een nieuwe langetermijnstrategie.

Lange termijn: een nieuwe huisvestingsstrategie als oplossing

De Speciale Rapporteur op het Recht op Huisvesting van de VN heeft principes voorgesteld voor een op mensenrechten gebaseerde huisvestingsstrategie. Uitgangspunt daarvan is de vraag: hoe kan ieders recht op huisvesting worden verwezenlijkt? De meeste prioriteit genieten die groepen wier recht op huisvesting het meest onder druk staat. Zij moeten ook participeren in de totstandkoming. Verder moet onder andere rechtsbescherming gegarandeerd zijn. Doelstellingen met tijdpaden waarbij duidelijk is wie waarvoor aanspreekbaar is en welke rechten daaraan kunnen worden ontleend, zijn cruciaal.

Een op mensenrechten gebaseerde strategie gaat uit van de mensen en hun problemen en niet van een beleidskokertje (bijvoorbeeld zorg, werk en inkomen, wonen) dat toevallig zo is ontstaan bij de rijksoverheid en de gemeente. Het dwingt tot integraal beleid met oog voor de specifieke problematiek van specifieke groepen. Problemen met huisvesting voor de meest kwetsbare groepen staan niet op zich. Problemen met huisvesting zijn onderdeel van een kringloop van armoede, waarbij problemen met het realiseren van het recht op arbeid, gezondheid en onderwijs (met name) een effect hebben op huisvesting, en vice versa. Daarbij speelt discriminatie ook een grote rol. Zie bijvoorbeeld de oververtegenwoordiging van mensen met een beperking (verstandelijk bijvoorbeeld) of mensen met een migrantenachtergrond onder dak- en thuislozen. In die kringloop is het wel duidelijk dat problemen met huisvesting de problemen op andere terreinen alleen maar verergeren. Dit wordt pijnlijk duidelijk op het moment dat iemand dakloos wordt.

De basis is dan weliswaar het kunnen realiseren van het recht op huisvesting (zorg ervoor dat ze ergens een veilig en betaalbaar thuis hebben), maar in samenhang zullen maatregelen op andere terreinen moeten worden getroffen, omdat problemen op deze terreinen leiden tot problemen met huisvesting en dakloosheid, dan wel de problemen verder verergeren. Te denken valt aan maatregelen op het terrein van inkomen, zorg, onderwijs, boetes en daaruit voorkomende schulden, en toegang tot recht.

Korte termijn: enkele oplossingsrichtingen

Wet- en regelgeving die dakloosheid bevordert is bijvoorbeeld de Participatiewet en de Wet passend toewijzen. De Participatiewet bevat de kostendelersnorm die uitkeringsgerechtigden ervan weerhoudt hun woning te delen met anderen, op straffe van een korting op de uitkering en toeslagen. De Wet passend toewijzen maakt het onmogelijk om een sociale huurwoning toe te wijzen aan twee mensen met elk een minimuminkomen. Tezamen overstijgen ze de inkomensnorm voor passend toewijzen. Individueel staan ze jaren op de wachtlijst voor een (kleine) huurwoning die bij hun inkomen past. Met zijn tweeën zouden ze een veel vaker beschikbare drie- of vierkamerwoning kunnen betalen. Hetzelfde geldt voor het gebruikelijke verbod op onderhuur in sociale huurwoningen. Woningdelen is in Nederland veel minder gebruikelijk dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten, waar het hebben van een 'flatmate' ter bestrijding van woonkosten normaal is. Woningdelen voor mensen met een minimuminkomen

wordt door de Nederlandse overheid middels regelgeving actief tegengegaan. Alleen ten tijde van de komst van veel statushouders uit Syrië in 2016 is dit beleid versoepeld. Gezien de acute woningnood is het de vraag waarom dit beleid ook niet voor andere doelgroepen wordt ingevoerd. De veronderstelde kostenbesparing voor de overheid door de kostendelersnorm te hanteren wordt tenietgedaan door de kosten die dakloosheid meebrengt.

Het bouwen van noodwoningen is een andere concrete oplossing die veel gemeenten nu overwegen. Toch is voor deze bouw vaak een jaar of langer nodig. Een combinatie van deze twee oplossingen (regels versoepelen en noodwoningen bouwen) kan mogelijk de periode van woningnood tot 2030 overbruggen en toename van dakloosheid voorkomen. Daarmee kan recht worden gedaan aan de fundamentele noodzaak om toegang te bieden tot een veilig thuis voor iedereen.

Conclusie

Het verwezenlijken van het recht op huisvesting vergt kortom een nieuwe aanpak. Hiervoor is het nodig een integraal woonbeleid te ontwikkelen. Dit integrale beleid dient de groeiende problemen aan de onderkant van de woningmarkt te erkennen en centraal te stellen. Dit integrale woonbeleid moet een huisvestingsstrategie gebaseerd op geldende mensenrechten zijn.