



SAMENVATTING

TRAHOME

**Homelessness trajectories and non-take-up of social rights
from a dynamic perspective**

Contract - B2/191/P3

PROMOTORS: Prof. dr. Koen Hermans (KU Leuven)
Prof. dr. Griet Roets (UGent)
Prof. dr. Martin Wagener (UC Louvain)

AUTEURS: Laure-lise Robben (KU Leuven)
Sophie Samyn (UGent)
Noémie Emmanuel (UC Louvain)



SAMENVATTING

Het TRAHOME-project bestudeert de trajecten van personen die dak-of thuisloos zijn en hun toegang tot sociale rechten. Dak- en thuisloosheid wordt gezien als een dynamisch proces in plaats van een statische toestand, waarbij individuen verschillende fasen, categorieën en ervaringen doorlopen. Vanuit dit dynamisch perspectief ijvert dit project om de complexe aard van dak- en thuisloosheid te begrijpen door gebruik te maken van zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden.

Voortbouwend op inzichten uit eerdere studies, zoals het ‘Monitoren van dakloosheid in België’ oftewel ‘MEHOBEL’-project, focust dit project op drie onderzoeksdoelstellingen. Ten eerste verwerven we een diepgaand inzicht in de trajecten van individuen die dak- en thuisloosheid ervaren door gebruik te maken van een mixed-methods aanpak. Ten tweede analyseren we de rol van sociaal werk en lokaal sociaal beleid, en hoe deze de trajecten van dak- en thuisloze personen beïnvloeden. Ten derde reflecteren we over en verbreden we ons begrip over de toegang tot rechten die deze kwetsbare doelgroep heeft en de hindernissen die deze toegang blokkeren. Het project bestaat uit zes verschillende - maar onderling verbonden - studies die elk gebruik maken van een eigen methodologische benadering. Een eerste studie analyseert administratieve gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en het Rijksregister in België, meer bepaald van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (DWH AM&SB). De vijf andere studies maken gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals participerende observatie en interviews met sociaal werkers, professionals uit gouvernementele en niet-gouvernementele sectoren, verhuurders, vrederechters, advocaten en de doelgroep zelf.

Een eerste conclusie is gebaseerd op onze kwantitatieve analyse van dak- en thuisloze individuen tussen 2010 en 2018. In deze analyse onderzoeken we individuen met een referentieadres bij het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). We bouwen daarbij voort op eerder onderzoek van Kuhn & Culhane (1998) die dak- en thuisloosheid in drie types categoriseren: transitionele of tijdelijke, episodische en chronische dakloosheid. In onze analyse onderscheiden we ‘first-timers’ (of nieuwkomers), de ‘re-enterers’ (of terugkeerders), de chronische en extreem chronische dak- en thuislozen, en ontdekten daarbij dat de meeste personen in deze dataset dak- en thuisloos zijn gedurende een lange periode. Gemiddeld maken deze dak- en thuislozen 2,5 jaar gebruik van het referentieadres bij een OCMW. De groep ‘nieuwkomers’ bestaat uit specifiek kwetsbare individuen zoals gezinnen en vrouwen die meer kans hebben om sneller uit deze precaire situatie te geraken, terwijl de chronische groep vooral bestond uit alleenstaande, volwassen mannen. Een aanzienlijke groep van de extreem chronische cluster werd gekenmerkt door onbekende informatie en ‘missings’ in de dataset, wat we ‘administratieve onzichtbaarheid’ noemen in dit project. Deze administratieve onzichtbaarheid leidt tot een verslechtering van hun situatie: het ontbreken van een adres maakt dat deze personen niet langer geregistreerd zijn in het bevolkingsregister, en dus niet gekend door officiële instanties, en dus ook niet vertegenwoordigd zijn in algemene statistieken en bevolkingsonderzoeken. Administratieve uitsluiting zorgt ook voor sociale uitsluiting: niet geregistreerd zijn zorgt ervoor dat iemand niet als rechthebbende kan worden geïdentificeerd voor heel wat sociale rechten die een adres vereisen zoals een werkloosheidsuitkering,

kinderbijslag, sociale woning, een geldige identiteitskaart of verblijfsdocumenten, en dergelijke.

Een tweede conclusie is gebaseerd op onze kwalitatieve analyse, die een dieper inzicht biedt in de doorleefde ervaringen van mensen in een situatie van dak- en thuisloosheid. Meer specifiek door licht te werpen op drie groepen: migranten en bewoners die hun woning dreigen te verliezen, dak- en thuisloosheid bij vrouwen en personen zonder adres.

Ten eerste onderzocht dit project de ervaringen van precare migranten die hun strategieën voortdurend aanpassen om door het kluwen van hun eigen precare situatie, persoonlijke aspiraties en het overheidslandschap en de bureaucratie te navigeren. Deze precare migranten noemen we ‘denizen rebels’, omdat ze zich actief verzetten tegen criminalisering terwijl ze hun aanwezigheid in de stad Gent laten gelden. Ze proberen een eigen (t)huis te creëren door huiselijke ruimtes uit te bouwen ondanks hun onstabiele huisvestingssituatie. Bovendien zijn ze sterk afhankelijk van straathoekwerkers en andere lokale (liefdadigheids)organisaties om te overleven. De ervaringen van deze personen onthullen belangrijke mentale en fysieke gezondheidsuitdagingen. Dit vertaalt zich in de emotionele en fysieke arbeid die nodig is om aan hun precare situatie het hoofd te bieden. Tot slot wordt hun gevoel van ‘thuis’ vaak gevormd door complexe transnationale familiedynamieken en bredere migratiepatronen.

Ten tweede bracht een steekproef van 22 vrouwen met een precare huisvestingssituatie heel wat structurele factoren aan het licht, waaronder geweld binnen het gezin, materiële onzekerheid en het feit dat het huidige huisvestingsbeleid onvoldoende tegemoetkomt aan hun specifieke behoeften. Door hun trajecten te volgen, zoals bijvoorbeeld het traject van een alleenstaande moeder en haar kinderen, schetsen we een beeld van de chronische dak- en thuisloze ervaringen onder vrouwen. Bovendien onthullen we de complexe strategieën die ze gebruiken om eraan te ontsnappen. Deze studie toont aan welke hiaten er bestaan in de ondersteuningsprocessen van eenoudergezinnen om ervoor te zorgen dat ze niet op straat belanden.

Ten derde onderzoeken we de factoren die van invloed zijn op de ‘non-take-up’ of het niet-gebruik van sociale rechten en de administratieve lasten van het eerdergenoemde referentieadres. Het referentieadres is een administratief adres bij het OCMW, met als doel om dak- en thuislozen administratief te verankeren in het register zodat ze hun toegang tot rechten kunnen behouden. Om die reden beschrijven we dit alternatief adres als een *minimum minimorum* voor dak- en thuislozen om toegang te krijgen tot de welvaartstaat. In deze studie belichten we de kloof tussen het beleidsontwerp en de realisatie ervan, om te begrijpen waarom deze kwetsbare groep vaak uit de boot valt. Het beleidsontwerp en de implementatie schieten tekort omwille van een doorgedreven voorwaardelijkheid, ambiguïteit van het wettelijke kader, de potentiële stigmatisering en discriminatie, en de disproportionele sanctionering wanneer iemand niet voldoet aan de voorwaarden. Het geanticipeerde doel van administratieve inclusie wordt hierdoor niet bereikt.

Een derde conclusie, eveneens gebaseerd op onze kwalitatieve analyse, is dat de complexiteit van de mensenrechtenschendingen die dak- en thuisloosheid kenmerkt verder reikt dan enkel het recht op huisvesting. Het bestuderen van de toegang tot fundamentele rechten was daardoor ook automatisch een breder begrip van sociale rechten dan enkel te kijken naar het recht op wonen. De onderlinge verbondenheid van deze rechten, met inbegrip van sociale bescherming, gezondheidszorg en welzijn, is cruciaal voor het aanpakken van dak- en thuisloosheid. De literatuur die we hiervoor onder de loep namen is die van 'welfare conditionality' of de voorwaardelijkheid in de bijstand. Het 'voor wat hoort wat'-principe heeft verregaande gevolgen voor kwetsbare bevolkingsgroepen. Deze voorwaardelijkheid betekent dat iemand aan heel wat voorwaarden moet voldoen, bijvoorbeeld werk zoeken of huisvesting, om het recht te kunnen openen. Hoe strikter deze voorwaarden worden toegepast, hoe meer mensen door de mazen van het net vallen. Onze studie omtrent het referentieadres, waarbij in verschillende gemeenten strikte voorwaarden worden gehanteerd, maakt duidelijk dat kwetsbare doelgroepen disproportionele gevolgen dragen wanneer ze niet voldoen aan toekenningscriteria, resulterend in het verlies van hun toegang tot rechten en diensten. In hun geval leidt tot dit ambtshalve schrappingen, of administratieve uitsluiting en de sociale uitsluiting die daarmee gepaard gaat. Een andere stroom van literatuur gelinkt hieraan, is die van burgerschap en niet-burgerschap of 'denizenship', en de rol van sociaal werk en lokaal sociaal beleid bij het bijstaan van preciaire groepen. 'Denizens' zijn migranten die nauwelijks of geen toegang hebben tot sociale voorzieningen vanwege hun preciaire wettelijke status. Tot slot bood de literatuur rond administratieve lasten heel wat inzichten over de drempels in de interactie tussen de overheid en burger, en meer specifiek de kwetsbare burgers. Administratieve lasten, zoals ingewikkelde bureaucratische procedures, vormen een grote uitdaging voor dak- en thuislozen, zeker voor personen met een migratieachtergrond. Sociaal werkers, NGO's en straathoekwerkers spelen een sleutelrol in het verlagen van deze drempels. Maar in geval van sociaal werkers krijgen ze vaak te maken met tegenstrijdige verplichtingen, zoals fraudepreventie en het bieden van sociale ondersteuning.

Een vierde conclusie betreft de uitdagingen en mogelijkheden voor sociaal werk en lokaal sociaal beleid bij de aanpak van dak- en thuisloosheid. In een eerste studie onderzochten we de huisvestingsdiensten van het OCMW in Brussel, en de manieren waarop sociaal werkers ondersteuning boden aan gezinnen geconfronteerd met schulden en uithuiszettingen. Uit deze studie blijkt dat ze vaak strategieën aanpassen aan de huidige praktijken in een ongelijke woonmarkt, eerder dan structurele ongelijkheden aan te pakken. Een tweede studie onderzocht het outreachend sociaal werk in Gent. Ook hier zagen we de conflicterende situatie van sociaal werkers: ze moeten zoveel mogelijk schade beperken en de toegang tot rechten garanderen, maar ze zitten eveneens klem tussen hun discretionaire ruimte en beroepsethiek. Een derde studie focust op het Postmobiel Wonen op de Lübecksite in Gent, een lokaal project dat tijdelijke huisvesting biedt aan migranten in containers. Terwijl beleidsmakers voorrang geven aan integratie en assimilatie, concentreren sociaal werkers zich op de complexe behoeften van de bewoners. Het onderzoek benadrukt het belang van het betrekken van gemarginaliseerde gemeenschappen bij besluitvormingsprocessen en het aanpakken van structurele factoren zoals racisme en preciaire huisvesting. Verder komen de negatieve gevolgen van decentralisering in beeld die leidt tot verschillen in dienstverlening tussen regio's en gemeenten. Deze bevindingen

wijzen op de nood voor een meer inclusief beleid dat prioriteit geeft aan de toegang tot sociale rechten voor alle mensen, ongeacht hun huisvestings- of burgerstatus.

Het TRAHOME-project formuleert meerdere beleids- en academische aanbevelingen op lange termijn. Er moet meer uitgebreide beleidsondersteuning op lange termijn komen voor kwetsbare bevolkingsgroepen, in het bijzonder voor personen die chronisch dak- of thuisloos zijn. Dit beleid moet inclusief zijn, en moet de drempels, de administratieve lasten en algemeen de voorwaardelijkheid verlagen. Daarnaast zijn er innovatieve sociaal werkpraktijken nodig op het snijvlak tussen dak- en thuisloosheid en migratie. Tot slot zijn en blijven sociaal werkers cruciale poortwachters en tussenpersonen bij de ondersteuning van mensen die te maken hebben met bestaansonzekerheid en onzekerheid over de eigen woonsituatie, maar er moeten meer middelen en instrumenten voor handen zijn om zich te kunnen concentreren op deze missie, en om structurele ongelijkheden mee aan te pakken. Dat laatste geldt ook voor lokale en bovenlokale besturen, die moeten inzetten op de toegang tot rechten voor kwetsbare groepen, en het vergroten van het aanbod aan betaalbare, adequate en toegankelijke huisvesting.