

Ontwerp van ordonnantie betreffende de noodhulp en de inschakeling van daklozen

Nota met verbetervoorstellen

“De jury besluit dat, wil men de menselijke waardigheid en fundamentele rechten respecteren, niemand in de Europese Unie mag 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. Voorwoord

Deze nota kadert in het Brussels Overleg Thuislozenzorg, waarvan de samenstelling werd uitgebreid met bijkomende genodigden gezien de huidige uitdagingen en de noodzakelijke bijdrage van al de betrokkenen aan dit duurzaam project. Hij verwijst naar het ontwerp van ordonnantie dat tot doel heeft de Brusselse bicommunautaire thuislozenzorg te hervormen. De nota omvat de volgende punten:

- ✓ Een beschrijving van de voornaamste debatten die leven in de sector met betrekking tot de eerste (19/12/2016) en tweede (17/07/2017) lezing van het ontwerp van ordonnantie.
- ✓ Een overzicht van de ontwikkelingen, zowel de vorderingen als de nog niet afgewikkelde elementen, met betrekking tot de tweede versie van het ontwerp van ordonnantie.
- ✓ De pistes voor aanpassingen en verbetervoorstellen met het oog op een geïntegreerde aanpak van de thuislozenzorg, op basis van structurele hervormingen die een meer gepast antwoord bieden op de noden en verwachtingen van de verschillende actoren in de sector, alsook deze van de doelgroep.

Vanuit de vaststelling dat het Verenigd College de wetgeving wil aanpassen aan de evolutie van de problematiek van dak- en thuisloosheid wil deze nota een constructieve bijdrage leveren. Met de nota wordt ondersteuning geboden aan de publieke en private actoren en aanverwante sectoren bij het formuleren van hun reacties op de hervorming zoals voorzien met dit ontwerp van ordonnantie. De nota past in de wettelijke procedure met betrekking tot de ordonnantie, op de vooravond van het advies van de Adviesraad voor Gezondheids- en welzijnszorg van de GGC, de Raad van State en de parlementaire werkzaamheden, bij de derde lezing van het project van ordonnantie.

2. Inleidende vastellingen: in het oog springende vraagstukken

Een nieuwe ordonnantie met efficiënte maatregelen en instrumenten voor de strijd tegen dak- en thuisloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt al lang verwacht. De thuislozenzorg en aanverwante actoren, die met dezelfde doelgroep werken (OCMW's, gezondheidszorg, geestelijke gezondheidszorg, huisvestingsactoren, zorg voor personen met een beperking, verslavingszorg, enz.) zijn dan ook vragende partij voor een tekst met een effectieve visie op de problematiek die de beleidsverantwoordelijken en de actoren op het terrein de komende jaren kan sturen.

Er moet dan ook worden gesteld dat sinds het begin van het ontwerp van ordonnantie er positieve ontwikkelingen zijn: de bereidheid om de nog niet-erkende initiatieven te ondersteunen (zoals de diensten voor dagopvang of de projecten Housing First), de definiëring van de belangrijkste termen, concepten en (publieke en private) actoren met betrekking tot de thuislozenzorg en de wil om de coördinatie van de verschillende initiatieven te verbeteren. Desalniettemin leeft er veel ongerustheid bij de leden van het uitgebreide overleg, zowel met betrekking tot de eerste als de tweede lezing van het ontwerp van ordonnantie.

Samenvattend kunnen we stellen dat er in de eerste plaats ongerustheid is met betrekking tot het behoud van **een onvoorwaardelijke toegang tot hulp** voor de doelgroep en de garantie dat er rekening wordt gehouden met de **diversiteit aan initiatieven en methodieken** die door de sector werd ontwikkeld. Met betrekking tot de verschillende hoofdstukken van het ontwerp van ordonnantie is men bovendien bezorgd

¹ Europese consensusconferentie over thuisloosheid: beleidsaanbevelingen van de jury, Brussel, 9-10 december 2010, p. 22.

over de volgende elementen: de **methodologie** van de interventie, de **deontologie** waarop ze gebaseerd is en ten slotte de **architectuur en samenstelling van de toekomstige overkoepelende structuur** (het Bureau voor hulpverlening en sociale inschakeling).

/Methodologie:

De dominante positie van de noodhulp: de tekst legt (in de eerste versie van het ontwerp) de nadruk op de noodopvang georganiseerd door de Samusocial, en vervolgens (in tweede versie van het ontwerp) op de coördinerende operator voor de noodbijstandsvoorzieningen en de inschakelingsvoorzieningen. Hierdoor wordt de noodhulpverlening – die een kostelijke zaak is² – centraal geplaatst in de toekomstige structuur. De financiering van noodhulp wordt eveneens onder de aandacht gebracht (artikel 5). Nochtans moet noodhulp worden beschouwd als een snel antwoord van korte duur met een doorverwijzing op vraag van de persoon naar de inschakelingsvoorzieningen voor een begeleiding op langere termijn. Hoewel een actualisering van de noodhulpverlening nodig is, mag deze niet het belang van de investeringen in samenwerking met de sector en zijn diverse werkwijzen overschaduwen. Deze werkvormen maken het immers mogelijk om duurzame antwoorden te formuleren op de zeer gevarieerde en complexe situaties van dak- en thuisloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Om een antwoord te kunnen bieden aan de gestelde ambities in de strijd tegen thuisloosheid, moet het ontwerp van ordonnantie in de eerste plaats de initiatieven en werkwijzen van de sector en zijn partners ondersteunen. Dit om tegemoet te komen aan de diversiteit van de hulpvragen en precare situaties waarin mannen, vrouwen en kinderen zich bevinden. Anders wordt vervallen in het “beheer van miserie” in plaats van structurele oplossingen aan te bieden.³

Geen verwijzing naar een geïntegreerde aanpak van de thuislozenzorg, waarbij de verschillende bestuursniveaus worden betrokken. Bovendien kunnen verschillende aspecten gelieerd aan verwante sectoren, zoals de huisvestingscrisis in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de besparingsmaatregelen in de sector geestelijke gezondheidszorg (een vermindering van het aantal bedden), alsook eenzaamheid, geestelijke gezondheid, verslaving, beperkingen, schulden, familiale conflicten, enz. een obstakel vormen, en in bepaalde gevallen een kantelpunt zijn.⁴ Preventie en vormen van begeleiding die zich richten op de weg uit de thuisloosheid zijn fundamenteel. Het is dan ook te betreuren dat er geen rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de sector uit 2015 met betrekking tot een geïntegreerde aanpak⁵. Dit is een ernstige tekortkoming van het ontwerp van ordonnantie. De sector en zijn partners verwachten een gediversifieerde aanpak, waarover met hen wordt overlegd opdat er een coherent begeleidingskader kan worden gecreëerd van de preventie van uithuiszettingen over de toegang tot en het behoud van huisvesting.

/Deontologie:

De invoering van een digitaal sociaal dossier noodzaakt de grootste voorzichtigheid. Het gedeeld gebruik van persoonlijke gegevens omvat verschillende bezwarende elementen voor de sector. Allereerst zijn er bedenkingen bij het respect voor de privacy (toegang tot gegevens, opening en sluiting van gegevensdossiers). Vervolgens zijn er bedenkingen omtrent het respect voor de deontologische regels in het sociaal werk. De overlapping van objectieve (administratieve) en subjectieve (psychologische, sociale en medische anamneses) kunnen verschillende problemen vormen wat betreft de kwaliteit van de hulpverleningsrelatie en het beroepsgeheim. Ten slotte roept de plaats van de registratie van de gegevens binnen het dagelijkse werk van de diensten en de meerwaarde ervan vragen op. Als het ontwerp van ordonnantie een betere toegang tot en de heropening van de rechten van de begunstigen voor ogen heeft, dient de haalbaarheid en de voorwaarden van dit systeem voorafgaand en kwaliteitsvol te worden onderzocht. Dit haalbaarheidsonderzoek dient de actoren op het terrein te betrekken zodat er kan worden nagegaan wat de meest aangepaste middelen zijn om deze doelstellingen te bereiken. Op deze manier kunnen nieuwe, afremmende drempels tot de toegang worden vermeden.

/Samenstelling van de toekomstige structuur:

-
- 2 Met betrekking tot de budgetten, is het opmerkelijk dat de definiëring van deze structuren niet meer aandacht heeft voor de financiële vraagstukken die eraan gelinkt zijn. De inflatie van het budget voor de noodopvang gedurende de 8 laatste jaren, afgewogen tegen een verdubbeling van het aantal bedden in de noodopvang tussen 2008 en 2016 (+102,6%), is een cruciale vraag voor de geplande keuzes van het toekomstige overheidsbeleid. Andere belangrijke elementen: het aantal personen op straat is verdubbeld en de alternatieve opvangstructuren en woonvormen hebben zich ontwikkeld buiten de erkende maar verzadigde diensten (zoals kraakpanden en niet-erkende opvangdiensten). La Strada, *Telling van dak- en thuislozen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; vierde en dubbele editie: 7 november 2016 – 6 maart 2017*. Brussel, september 2017, p. 24.
 - 3 De negatieve gevolgen van het “beheer van de doelgroep” in een situatie van dak- en thuisloosheid worden besproken in verschillende internationale rapporten. Zie in het bijzonder: 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, *Fondation Abbé Pierre, 2nd overview of housing exclusion in Europe*, Bruxelles, FEANTSA ; Paris, Fondation Abbé Pierre, 2017, 127 p.
 - 4 La Strada, *Telling van dak- en thuislozen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – november 2016 / maart 2017*. Steunpunt thuislozenzorg Brussel La Strada, 2017, pp. 100-101.
 - 5 La Strada, *Synthesenota van de werkgroep ‘Geïntegreerde aanpak van de thuislozenzorg’ van het Brussels Overleg Thuislozenzorg*. Steunpunt thuislozenzorg Brussel La Strada, 2015.

De vrees voor een uniformisering en centralisering vanuit het toekomstige Bureau voor hulpverlening en sociale inschakeling is een belangrijk element dat door de actoren in de sector wordt aangehaald. De meest aangehaalde risico's zijn de volgende:

- De dominante positie van de "noodhulpverlening" ten koste van de participatie van alle andere actoren van de sector.
- De gevolgen van de onduidelijkheid met betrekking tot de verschillende rollen (oriëntatie, controle et sancties) toegekend aan de toekomstige departementen van het Bureau riskeren de werkzaamheden van de andere actoren te bemoeilijken;
- De potentiële conflicten betreffende de rol en bevoegdheden van de verschillende betrokken bestuursniveaus⁶ ;
- Het verlies aan autonomie van het associatieve werkveld: de beslissende rol van de coördinator bij de doorverwijzing maakt dat de opvangstructuren in een ondergeschikte positie worden geplaatst;
- Een gecentraliseerde dispatching is weinig geschikt om de vraag op het aanbod af te stemmen, meerdere antwoorden zijn nodig.
- Een gecentraliseerde dispatching bevoordeelt een lineair traject, in tegenstelling tot de vele laagdrempelige toegangspoorten.

3. Elementen van vooruitgang en hangende kwesties: het Bureau op een kruispunt van verwachtingen

De opgenomen wijzigingen tijdens het procedureverloop van de ordonnantie, tussen de eerste en tweede versie van het ontwerp, bevatten elementen van vooruitgang alsook onbeantwoorde vragen. Sinds augustus 2017 werden er verschillende standpunten en adviezen door de federaties en andere actoren naar geformuleerd. Hieronder verwijzen we naar de meest herhaalde elementen zonder in detail te treden:

/Elementen van vooruitgang:

- Verschillende definities werden verduidelijkt (Hoofdstuk 1, artikel 2): m.b.t. de beschrijving van de doelgroep: 'dakloze persoon', 'begeleidingsbehoefte' en de initiatieven 'noodopvang', 'dagopvang', 'opvangtehuis' en 'Housing First';
- De definities zijn verfijnd (maar vragen toch nog meer verdieping) en objectief, gelinkt aan de opdrachten van de inschakelingsvoorzieningen: opvangtehuis (Hoofdstuk 2, artikel 13 tot 15), Housing First (Hoofdstuk 2, artikel 22) en dagopvang (Hoofdstuk 2, artikel 9), thuisbegeleiding. Idem voor de begrippen 'gratis' en 'onvoorwaardelijk' van de hulp, waardoor alle begunstigen die dak- of thuisloos zijn toegang krijgen, met of zonder papieren (Hoofdstuk 1, artikel 2 en Hoofdstuk 2, artikel 3);
- Er werden antwoorden geformuleerd in verband met de overeenstemming tussen de teksten en de wetgeving betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de verwerking van persoonsgegevens. De integratie van het volledige advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (advies 25/2007) is een grote vooruitgang met betrekking tot het gedeeld beroepsgeheim (Hoofdstuk 1, artikel 2);
- Het Bureau voor hulpverlening en sociale inschakeling (Hoofdstuk 3, artikels 60-72): verschillende structurele elementen werden opnieuw geformuleerd. Indien ook verder rekening gehouden wordt met de vragen van de sector kan dit een belangrijke vooruitgang betekenen tussen de twee lezingen van het ontwerp van ordonnantie (meer bepaald wat de plaats van noodhulp betreft). Dit kan als een opportuniteit worden aanzien voor de uitwerking van het Bureau.

/Hangende kwesties

- Afdwingbaar recht: er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het verblijfsrecht en het recht op toegang tot een dienst. Daarbij moet er worden onderzocht of bepaalde categorieën van personen niet de facto worden uitgesloten. Dit omdat een inschrijving als vreemdeling in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister (Artikel 3, §2) geen onvoorwaardelijke toegang verzekert. Dit punt dient geverifieerd en gecorrigeerd te worden.
- Ondanks de verduidelijkingen in de tweede lezing (zie hierboven), werden verschillende elementen die het pad effenen voor een geïntegreerde aanpak niet toegevoegd aan de tweede versie van de tekst, onder meer:
 - De definitie van 'preventie';

⁶ A contrario van het Samenwerkingsakkoord van 12/05/04 tussen de Federale Staat, Gewesten en Gemeenschappen inzake dakloosheid en thuisloosheid.

- De definitie van 'crisisopvang', zoals georganiseerd door Ariane;
- De definitie van 'psychosociale begeleiding';
- De definitie van 'nabegeleiding' en 'nazorg';
- De definitie van 'begeleid wonen' en 'beschut wonen';
- De definitie van 'centrum', wat belangrijk met betrekking tot de rol van elke actor;
- De afstemming van de projecten in al hun diversiteit (dagopvang, thuisbegeleiding, Housing First, nabegeleiding, transitwoningen, verschil tussen mobiele hulpteams en straathoekwerk...) en hun impact (preventief, begeleiding gericht op het einde van dakloosheid).
- De beschrijving van de voorzieningen op het werkterrein (Hoofdstuk 2, afdeling 1 en 2) geeft een beeld van een visie gebaseerd op lineaire trajecten, die enerzijds de dominante positie van de noodhulpverlening riskeert te versterken en anderzijds de begeleiding van de doelgroep op lange termijn niet valoriseert. Bovendien lijkt deze beschrijving de volgende elementen niet aan te kaarten:
 - Problemen met betrekking tot de toegang tot huisvesting, sociale rechten, de gezondheidszorg, enz.
 - De uitdagingen betreffende de financiële impact voor de verschillende gemeenten met betrekking tot de hulp aan de meest kwetsbaren
- De structuur van het toekomstige Bureau spits zich logischerwijze toe op de vragen die hierboven werden beschreven m.b.t.: de methode (hoofdstuk 3, afdeling 2), de deontologie (hoofdstuk 3, afdeling 3) en de participatie/ vertegenwoordiging van de sector in al zijn diversiteit bij de organisatie van het systeem (Hoofdstuk 3, afdeling 2).
- Financiering: Artikel 5 van het ontwerp induceert een verschil in aandacht, prioriteiten en verplichtingen van de subsidiërende macht voor de noodhulpdiensten en andere diensten uit de sector. Dit punt moet worden herzien zodat de financiering kan beantwoorden aan een alomvattend beleid, in samenhang met de programmering van het geheel aan diensten voor hulpbehoevende personen.

4. De voorstellen: een oplossingsgerichte aanpak

De realisatie van het Bureau voor hulpverlening en sociale inschakeling staat centraal bij de reeds vermelde bezorgdheden. Deze nieuwe structuur kan niettemin ook een opportuniteit zijn om de tegenstelling noodopvang-inschakeling te vermijden. Een evenwichtige verdeling van de verschillende methodologieën en werkwijzen is fundamenteel voor de efficiëntie van de toekomstige overkoepelende structuur. Om dit te bewerkstelligen is de invoering van een geïntegreerde aanpak van de problematiek in samenwerking met andere sectoren en bestuursniveaus te verkiezen boven een individualisering van de aanpak.

Wij denken dat dit mogelijk is binnen het kader van:

- De huidige ordonnantie
- De toekomstige uitvoeringsbesluiten

4.1. Alternatief voorstel met betrekking tot de ordonnantie: inhoud en model

Een dergelijke koepelstructuur als het toekomstige Bureau voor hulpverlening en sociale inschakeling moet in zijn rol erkend worden door het geheel aan private en publieke actoren, de doelgroep en meer algemeen de bevolking. Dit impliceert een kader dat het mogelijk maakt voor deze structuur om onpartijdig en neutraal te handelen met democratische beslissingsorganen, die de diversiteit van de sector weerspiegelen. Het Overleg Thuislozenzorg Brussel ijvert daarom voor een Bureau voor hulpverlening en sociale inschakeling dat verantwoordelijk is voor de ondersteuning van de Brusselse thuislozenzorg, gebaseerd op:

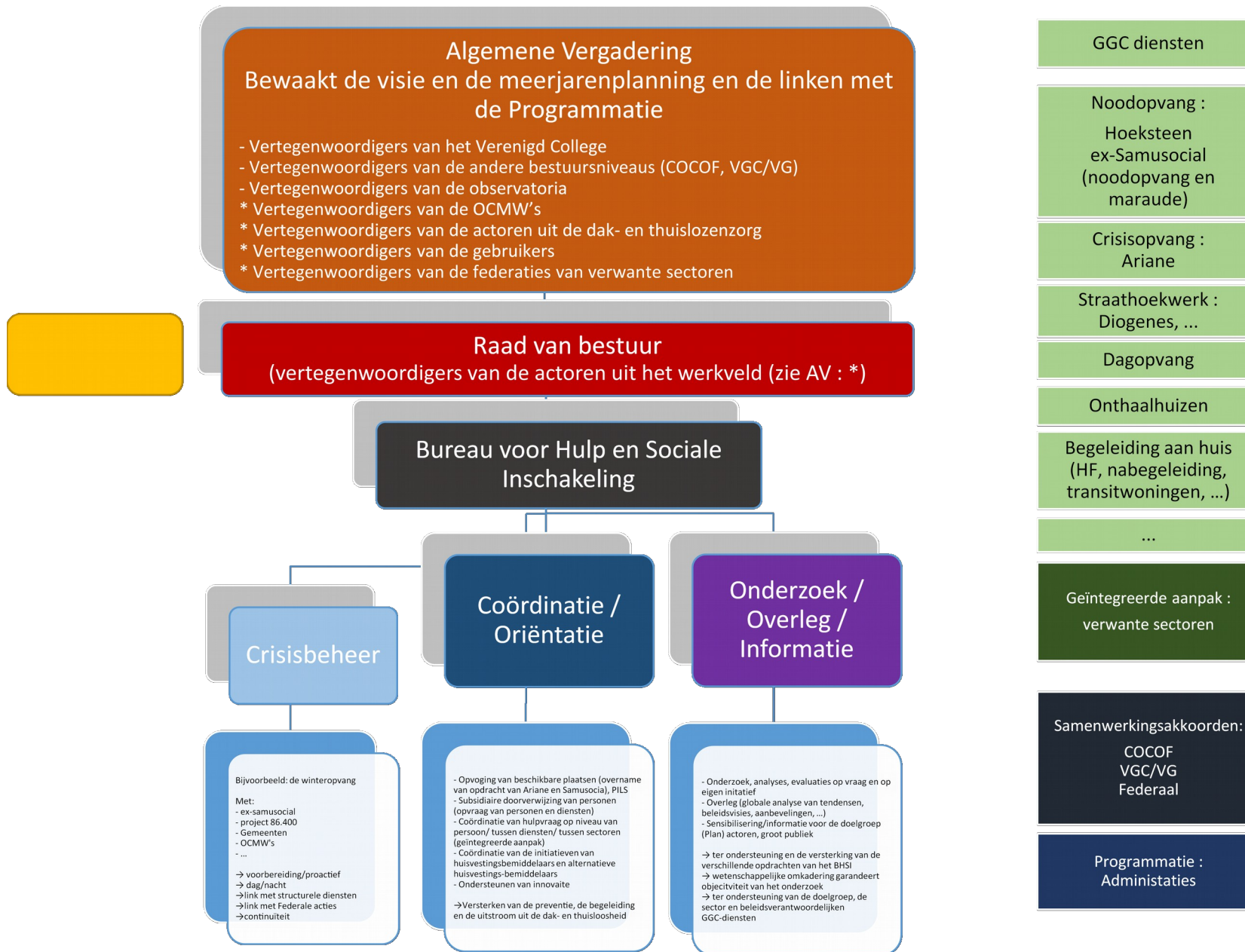
Een departement "Coördinatie en oriëntatie", met een cel "crisisbeheer".

- Een departement "Onderzoek en analyse".

Dit voorstel voor de structuur vereist:

- Een scheiding tussen de operationele en organisatorische missies, waarbij de operationele missies buiten het Bureau plaatsvinden. Deze opdeling wordt overigens toegepast in verschillende andere wetgevende teksten met betrekking tot de oprichting van diensten die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van hun sector.
- Departementen die elkaar aanvullen en versterken, en een werkelijke meerwaarde betekenen voor de sector. Deze departementen vertrekken van een fundamentele voorwaarde: de participatie en inclusie van alle actoren in de sector, om samen na te denken over de veelzijdige oplossingen en deze te realiseren voor en met de doelgroep.
- De erkenning van het crisisbeheer als coördinerende werkzaamheden die de winteropvang omvatten, alsook andere crisissituaties die een impact hebben op de sector. Deze coördinatie zal

worden opgenomen in het departement “Coördinatie en Oriëntatie”. Ze zal verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de taken van de diensten, waarbij ze een beroep doet op hun expertise in deze materie. Het gaat daarbij over een cluster van de noodhulpdiensten (Samusocial en Hoeksteen, die belangrijk zijn in het creëren van een vertrouwensrelatie, met de doelgroep, zodat een psychosociale begeleiding op een laagdrempelige manier kan worden voorzien, doorheen het ganse jaar), alsook talrijke andere diensten en organisaties die bijdragen aan oplossingen op korte en lange termijn.



→ **Het departement Coördinatie en Oriëntatie**

Dit departement kan zich inschrijven in de geïntegreerde aanpak voor de thuislozenzorg met specifieke aandacht voor preventie, begeleiding op maat en duurzame oplossingen. Het bouwt voort op de ervaring van de actoren op het terrein en de voorhanden instrumenten die de laatste 10 jaar werden ontwikkeld. Mits een verhoging van de middelen, kan dit departement snel in werking treden. Het beschikt over een reeds aanwezige know-how met betrekking tot intersectoriële samenwerking (gezondheidszorg, geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg, zorg voor mensen met een beperking, sociale verhuurkantoren, sociale huisvestingsmaatschappijen, huisvestingsbemiddelaars die zich op de privé-sector richten, OCMW's, de Week van de Brusselse thuislozenzorg, enz.) Om dit te kunnen bewerkstelligen worden de opdrachten met betrekking tot coördinatie van de noodhulpverlening en de inschakeling, voorzien in artikel 57 en 58 van het ontwerp van ordonnantie, op hetzelfde niveau geplaatst onder toezicht van het Bureau. De cel "crisisbeheer" wordt bijgevolg een onderdeel van het departement Coördinatie en Oriëntatie.

/Inhoud (Hoofdstuk 3, afdeling 2 artikels 57, 58)

- **Luik Coördinatie:**
 - Bevordert de gemeenschappelijke begeleiding van een persoon/gezin in functie van de complexiteit van de vraag, de precaire situatie en de diversiteit aan actoren binnen de sector.
 - Versterkt de participatie van de verschillende organisaties uit de sector en een efficiënte coördinatie, die ook de actoren uit aanverwante sectoren kan betrekken.
 - Verzekert de coördinatie van de huiveringbemiddelaars, die ten dienste staan van de sector. (Open vraag: dient deze coördinatie 'huiveringbemiddeling' binnen het Bureau te worden uitgevoerd of in een specifiek daarvoor bestemde cel?)
 - Ondersteunt de initiatieven op het vlak van coördinatie en logistiek (zoals bijvoorbeeld het binnenhalen van subsidies van verschillende bestuursniveaus en/of beleidsdomeinen).
 - Verzekert de coördinatie van het Justitieel Welzijnswerk (momenteel ondergebracht bij la Strada).
- **Luik Oriëntatie:**
 - Opvolgen van de beschikbare plaatsen in de residentiële diensten en het verspreiden van de geactualiseerde informatie m.b.t. deze plaatsen (door het gebruik van de reeds ontwikkelde instrumenten, zoals de PILS).
 - Ontvangt de aanvragen van personen of diensten met betrekking tot een doorverwijzing naar een aangepaste dienst binnen (of buiten) de sector. Deze doorverwijzing is subsidiair.
- **Het onderdeel "crisisbeheer", geïntegreerd of gescheiden (*) van het Departement Coördinatie en Oriëntatie:**

De cel "crisisbeheer" is actief gedurende het ganse jaar en ontplooit zet daarbij verschillende instrumenten in (residentiële opvang, straathoekwerk, ambulante hulpverlening, enz.). Ze maakt een aanpassing mogelijk van de crisisvoorzieningen, zodat ze klaar kunnen staan.

 - Wat betreft de winteropvang kan door de loskoppeling van de coördinatie en de organisatiede know-how van de Samusocial beter worden geïntegreerd in de sector, naast de andere actoren op het terrein. Ze wordt ook versterkt met de expertise en initiatieven van de dagopvang en het straathoekwerk (project 86.400), de residentiële opvang, de gemeentelijke initiatieven en deze van de OCMW's. De cel is actief gedurende het hele jaar, waardoor de winteropvang grondig kan worden voorbereid, geëvalueerd en bijgestuurd. Het beheer en de zoektocht naar geschikte bijkomende gebouwen voor deze crisissen, eveneens één van de missies van deze cel, zullen bijdragen tot meer coherentie en efficiëntie.
 - (*) Met betrekking tot de structuur, zijn er twee opties mogelijk voor dit departement: ofwel een apart departement crisisbeheer, ofwel een cel binnen het departement Coördinatie en Oriëntatie naast de andere toegekende onderdelen, zoals preventie, inschakeling, nabegeleiding, huisvestingsbemiddeling, enz. Beide opties omvatten fundamentele vragen die moeten worden beantwoord zodat er een nauwe samenwerking kan worden verzekerd binnen de koepelstructuur, alsook om elke dichotomie tussen de noodhulpverlening en inschakelingsvoorzieningen te vermijden.

/Voordelen

- ✓ **Bestaande expertise:**
 - + de kennis en creativiteit van de sector zorgen voor een goede uitvoering van deze coördinatie in het kader van een geïntegreerde aanpak;
 - + de bestaande instrumenten die werden ontwikkeld met de sector, zoals het Informatieplatform van la Strada (PILS) zorgen er voor dat dit departement kan beantwoorden aan zijn opdrachten: in real time informeren over het aantal beschikbare plaatsen en de winteropvang;
- ✓ **Meerwaarde:**

- + De basis wordt gelegd voor een geïntegreerde aanpak binnen de sector en met de aanverwante sectoren (Jeugdhulpverlening, ziekenhuizen, psychiatrische hulpverlening, zorg voor mensen met een beperking, enz.),
- + De diversiteit van de toegangspoorten in de sector blijft behouden. De subsidiaire oriëntatie van het Bureau is een extra optie, in het bijzonder voor de meer complexe situaties;
- + Verbetering van de kwaliteit van het onthaal, de begeleiding en de toeleiding;
- + Het centrum voor dringend onthaal Ariane wordt versterkt in zijn rol van crisisonthaalcentrum;
- + Het gezamenlijke crisisbeheer wint aan kwaliteit dankzij de know-how van alle actoren;
- + De behoeften van de doelgroep en het aanbod van de inschakelingsactoren worden beter op elkaar afgestemd: de nachtopvang kan worden opgevolgd door een begeleiding overdag, met de nadruk op de toegang tot de sociale rechten en duurzame oplossingen.
- + De coördinatie van het Justitieel Welzijnswerk integreren in het Bureau zorgt voor een link tussen de sector Justitieel Welzijnswerk en de thuislozenzorg, de versterking van de preventieve werking, en meer aandacht voor vaak gezamenlijke thema's (veel gevangenen hebben een verleden als dakloze of lopen het risico dakloos te worden na hun vrijlating).
- + De ervaring van de bestaande kwaliteitsvolle praktijken en interventies binnen het Justitieel Welzijnswerk, kunnen worden gedeeld met de aanverwante sectoren.
- + Coördinatie van de verschillende huisvestingsbemiddelaars in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Antwoorden op de bezorgdheden van de actoren/leden van het uitgebreide Overleg Thuislozenzorg Brussel: de dominantie van de noodhulpverlening wordt gerelativeerd en de efficiëntie van de verschillende actoren wordt versterkt door een transversale aanpak. De diversiteit van de werkvormen en -wijzen wordt verzekerd binnen het kader met een vertegenwoordiging en participatie van de betrokken actoren. Op deze manier wordt een megastructuur vermeden en creëren we een structuur op mensenmaat, die efficiënt te werk gaat, rekening houdend met de ervaring van het terrein.

→ **Het departement Onderzoek en Analyse**

Dit departement kadert in de analyse van de bijzonderheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de evaluatie van de initiatieven nodig om een geïntegreerde aanpak van de thuislozenzorg mogelijk te maken. Het bouwt verder op zijn wetenschappelijke expertise, erkend door de sector en wil een referentiecentrum zijn op nationaal en internationaal niveau. Om dit mogelijk te maken, wordt dit departement de nodige autonomie toegekend, om onderzoek te verrichten, kwalitatieve en kwantitatieve gegevens te verzamelen, evaluaties uit te voeren en ten slotte aanbevelingen te formuleren ter ondersteuning van de beleidsverantwoordelijken en het werkveld.

/Inhoud

- ✓ Een observatorium: verzamelen van gegevens, uitvoeren van analyses en onderzoeken over de problematiek, methodes en de deontologie van de sector en het formuleren van aanbevelingen op basis van zijn expertise en reflectie met de actoren op het terrein;
- ✓ Een netwerkinstrument: faciliteren van overleg tussen de doelgroep, actoren op het terrein, de overheden en verwante sectoren met als doel de kennis over de problematiek, de verschillende werkvormen en het beleid te verzamelen en uit te wisselen. Het staat in voor de vertegenwoordiging in regionale, federale en internationale instanties;
- ✓ Een informatie- en sensibilisatieorgaan: verstrekken van informatie over de sector en de doelgroep via verschillende kanalen.

/Voordelen

- ✓ *Bestaande expertise*
 - + Continuïteit van de opdrachten van la Strada;
 - + Onmiddellijk beschikbare instrumenten die werden ontwikkeld met het werkveld (de Centrale registratie, PILS, de dak- en thuislozentelling);
 - + Valoriseren van de know-how en kennis over de problematiek;
- ✓ *Meerwaarde*
 - + Transversale dynamiek: het departement ondersteunt het andere departement van het Bureau.
 - + Analytische en toekomstgerichte dynamiek, ten dienste van de overheid.
 - + Er wordt rekening gehouden met de doelgroep en hulpverleners uit de sector via de participatieve methodieken;
 - + Het overleg versterkt de informatie-uitwisseling (praktijk-onderzoek-beleid en het formuleren van aanbevelingen);
 - + Meer zichtbaarheid geven aan de werking van de sector en de waardering van de diversiteit en innovatie binnen de sector ten opzichte van de andere gewesten van het land en op internationaal niveau.

Antwoorden op de bezorgdheden van de actoren/leden van het uitgebreide Overleg Thuisloenzorg Brussel: het overleg praktijk-onderzoek-beleid wordt behouden (en versterkt). Bovendien biedt het departement zijn expertise aan voor de uitvoering van de haalbaarheidsstudie en analyse van de instrumenten die moeten worden ontwikkeld (bv. een studie over de haalbaarheid van het digitaal sociaal dossier: zie hieronder punt 4.2.)

→ **Opbouw van de structuur**

Het voorstel van de structuur maakt het mogelijk een antwoord te bieden op een deel van de bezorgdheden en prangende vragen van de sector thuisloenzorg en aanverwante sectoren. Bij deze onduidelijkheden hoort de de vertegenwoordiging en autonomie van de actoren, die moet kunnen worden verzekerd. Het huidige voorstel bepaalt dat:

- *Het Bureau voor hulpverlening en sociale inschakeling moet worden* beschouwd als een koepelstructuur die de ondersteuning en participatie van de sector verzekert, en niet als beheersorgaan van de sector.
- *Algemene vergadering:* bewaker van de opdrachten, visies en waarden van het Bureau. De AV volgt de doelstellingen van een meerjarenplan, gelinkt aan de programmatie voor de sector thuisloenzorg en onderschrijft de geïntegreerde aanpak.
- *Raad van bestuur:* verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van dit plan. In verband met zijn specifieke samenstelling, kunnen er twee opties worden overwogen: actoren vanuit het werkveld + regeringscommissarissen of een strikte paritaire verdeling die de vertegenwoordiging van de actoren uit de sector en de OCMW's verzekert. Om belangenconflicten te vermijden, stellen wij ons de vraag welke vertegenwoordigers van de actoren op het terrein er moeten worden aangesteld. De mogelijkheid bestaat om een beroep te doen op de federaties van de diensten en de Raad van Bestuur bovendien open te stellen voor de federaties van de aanverwante sectoren, om zodoende de geïntegreerde aanpak te versterken. (zie punt 5)
- Wat betreft de actoren gelinkt aan het Bureau (linkse kolom in het schema), make we een onderscheid tussen:
 - De GGC-diensten die afhankelijk zijn van de ordonnantie, waaronder de noodopvang (inclusief de vzw die de opdrachten van de Samusocial overneemt);
 - De diensten die afhankelijk zijn van de COCOF en de VG/VGC waarvoor de samenwerking het onderwerp moet zijn van een akkoord om de geïntegreerde aanpak te ondersteunen.
 - De lokale overheden (gemeenten en OCMW's): meer en meer gemeenten (buiten de Vijfhoek) worden op een meer directe wijze betrokken bij de problematiek.
 - De administraties kunnen eveneens een belangrijke rol spelen in de geïntegreerde aanpak, evenals in de Programmatie:

4.2. Aandachtspunten in verband met de uitvoeringsbesluiten

Wij vestigen de aandacht op het feit dat de actoren die gelinkt zijn aan het toekomstige Bureau (linker kolom bovenaan, groen in het schema) de GGC-diensten zijn die vallen onder bepalingen van de ordonnantie: waaronder waaronder de noodopvang (inclusief de vzw die de opdrachten van de Samusocial overneemt), naast de andere erkende diensten. Naast deze diensten, is het noodzakelijk te wijzen op de andere diensten en instellingen (linker kolom onderaan, blauw in het schema) waarmee men rekening moet houden bij de operationalisering van het Bureau om een kwaliteitsvolle geïntegreerde aanpak te kunnen realiseren, op het terrein en over uitvoeringsbesluiten heen.

- Samenwerkingsakkoorden met betrekking tot de diensten erkend door de COCOF en de VG/VGC
- Samenwerkingsakkoorden met de lokale besturen (gemeenten en OCMW's): meer en meer gemeenten (buiten de Vijfhoek) worden geconfronteerd door de dak- en thuislozenproblematiek
- Verschillende organen en administraties spelen een belangrijke rol in de geïntegreerde aanpak en/of in de Programmatie: Huisvestingsdienst, Actiris, RVA, RVP, Ziekenfondsen, Sociale coördinaties enz.

Bovendien moet in het licht van de verschillende betrokken bestuursniveaus en de desbetreffende ethische kwesties (privacy, deontologie, beroepsgeheim), het digitaal sociaal dossier ook worden opgenomen in een uitvoeringsbesluit te. Wij pleiten ervoor dat het departement 'Onderzoek en Analyse' van het toekomstige Bureau gemandateerd wordt om een haalbaarheidsstudie uit te voeren betreffende dit instrument, tijdens de overgangperiode van de ordonnantie.

5. Laatste bedenkingen: de geïntegreerde aanpak als een dynamisch troef

Het in aanmerking nemen van de geïntegreerde aanpak voor de derde en laatste lezing van het ontwerp van ordonnantie moet gebeuren in overeenstemming met het samenwerkingsakkoord betreffende de dak- en

thuislozenzorg uit 2014. Dit akkoord beoogt de versterking van een globale, transversale en geïntegreerde aanpak, gericht op een verbetering van de toegang tot rechten en een menswaardig bestaan (huisvesting, werk, cultuur, educatie, mobiliteit, enz.). Deze aanpak omvat meerdere voordelen:

- ✓ het mogelijk maken om vanaf de overgangperiode, de uitgangspunten van de ordonnantie te ondersteunen, door ze te verrijken met een aanpak die gebaseerd is op begeleiding op maat bij een opstapeling van moeilijkheden (schulden, uithuiszettingen, familiale conflicten, intrafamiliaal geweld, werkloosheid, verlaten van instellingen) en dit alles in samenwerking met de aanverwante sectoren.
- ✓ het mogelijk maken om vanaf de overgangperiode, de toegangsvoorwaarden van de OCMW's en eerstelijnsactoren af te bakenen, om zodoende tot een (her)opening en toegang tot de sociale rechten en hulpverlening te komen.
- ✓ het mogelijk maken de initiatieven te versterken zodat er betere antwoorden kunnen worden geboden bij complexe situaties: laagdrempelige opvang.

Ten slotte, de post-crisis context van de Samusocial wekt veel verwachtingen op bij de media, de sector, en ook bij het grote publiek. Deze verwachtingen hebben zowel betrekking op de uitdagingen voor het beleid, als op de kwaliteit van de diensten voor de doelgroep en de motivatie met betrekking tot de toegewezen budgetten vanuit overheidsmiddelen.

Het herstel van het vertrouwen, alsook de verduidelijking, kan volgens ons worden gerealiseerd via het alternatieve voorstel en de dynamiek van de geïntegreerde aanpak. Het overleg met de verschillende actoren van de thuislozenzorg is essentieel voor het opstellen, realiseren en operationaliseren van de ordonnantie. Meerdere open vragen kunnen worden gesteld met betrekking tot het vervolg van de werkzaamheden:

- Welke methode worden gebruikt om de fundamentele van de toekomstige koepelstructuur te bepalen?
- Wordt het multilateraal overleg geformaliseerd met het oog op de voortgang van de ordonnantie en in een latere fase de uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven?
- Voorziet de overgangperiode voor de toekomstige koepelstructuur in de oprichting van een transversale cel die verantwoordelijk is voor het oprichten van de verschillende departementen van het Bureau en volgens welke agenda?

De leden van het uitgebreide Overleg Thuislozenzorg Brussel

Brussel, 13 november 2017.