

Het is Finland gelukt om binnen tien jaar langdurige dakloosheid bijna te halveren. Daarmee zijn zij veruit het beste jongetje van de klas. Het leidende principe in de Finse aanpak heet Housing First. Ook in Nederland wordt Housing First gezien als wondermiddel tegen dakloosheid. Is dat terecht?

DOOR Twan van den Hurk en Nienke Boesveldt

Housing First als leidend principe

Aanpak dakloosheid: Finland heeft de weg gevonden

Om te beginnen, wat is Housing First eigenlijk? Bij Housing First komen dakloze personen direct in aanmerking voor zelfstandige permanente huisvesting. Dat is anders dan bij de traditionele daklozenprogramma's, waarbij betrokkenen eerst hun problemen dienen op te lossen in tijdelijke woonvoorzieningen. Het uitgangspunt bij Housing First is dat als een dakloze een huis krijgt, het regelen van de financiën eenvoudiger wordt: bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, al dan niet in combinatie met budgetbeheer. Een ander belangrijk uitgangspunt is dat er voldoende begeleiding beschikbaar is om het wonen tot een succes te maken. Omdat het ondergaan van een psychiatrische behandeling of nuchter zijn geen voorwaarde is om huisvesting aangeboden te krijgen, maakt *Harm Reduction* een belangrijk onderdeel uit van de Housing First aanpak. Intensieve begeleiding en ondersteuning moeten de risico's verkleinen die verbonden kunnen zijn aan psychiatrisch- of verslavings gerelateerd gedrag.

Daling

Housing First blijkt effectiever en vaak ook efficiënter dan de traditionele aanpak. Herhaaldelijk laten studies in binnen- en buitenland zien dat succespercentages van langere tijd (zo'n vijf jaar) stabiel gehuisvest zijn, rond de tachtig procent liggen. Binnen Europa heeft naast Finland ook Nederland relatief veel Housing First. Het is in de jaren negentig

vanuit de VS overgekomen naar Nederland, en hier sinds 2005 praktijk.¹ Finland is het enige Europese land dat er in de afgelopen jaren in is geslaagd om het aantal chronische daklozen drastisch en structureel te verlagen. Tussen 2008 en 2017 is hun aantal met 86 procent gedaald. Chronische daklozen zijn mensen die langer dan een jaar aaneengesloten dakloos zijn, of in een periode van drie jaar terugkerend dakloos, waarbij er sprake is van ernstige gezondheids- en sociale problemen en die vaak gebruik maken van de nachtopvang of buiten slapen. Daarnaast is de bredere populatie daklozen, waaronder ook personen vallen die bij familie en vrienden logeren, gedaald van achttien-duizend in 1987 naar zo'n zevenduizend in 2017, een daling van zestig procent. Het succes van de Finse aanpak is niet onopgemerkt gebleven. Sinds een aantal jaren wordt Finland overspoeld door beleidsmakers uit de hele wereld om meer te weten te komen over de aanpak. Zo ook vanuit Nederland. In het kader van het Executive Programma Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang van de Universiteit Utrecht bezocht een groep beleidsmakers en wetenschappers deze zomer Helsinki, waar zich zestig procent van de Finse populatie dak- en thuislozen bevindt.

Normalisatie

Aan de basis van het Finse daklozenbeleid ligt het uitgesproken belang dat de Finnen hechten aan de begrippen

eigenwaarde en zelfbeschikking. Elke Fin heeft recht op een zo normaal mogelijk leven waarin hij of zij zelf keuzes maakt. Het feit dat je dakloos bent en psychische problemen hebt doet daar niets aan af. Sterker nog, het herstel begint bij het herstellen van deze fundamentele waarden en niet bij het eerst oplossen van de psychische problemen. Het Finse Housing First beleid kent de volgende uitgangspunten:

- ieder mens heeft recht op een woning
- permanente woningen in de normale omgeving
- eigen zelfstandige woonruimte
- een normaal huurcontract voor onbepaalde tijd
- adequate zorg en ondersteuning indien gewenst
- onvoorwaardelijk/autonoom
- het normale leven is leidend

In de praktijk betekent dit dat een dakloze zo spoedig mogelijk een eigen permanente huurwoning krijgt aangeboden. Het huurcontract is een standaard contract, zonder extra voorwaarden, en geldt voor onbepaalde tijd. Met behulp van een uitkering en huurtoelage wordt de (ex) dakloze persoon geacht zelf zijn huur te betalen. De gemeente (een professional) wijst deze woning toe. Waar die woning is, hangt af van de mogelijkheden van de dakloze persoon, in relatie tot zijn problematiek, zo kan de permanente woning ook gesitueerd zijn in een gebouw waar zorg aanwezig is. Daarnaast wordt uitgegaan van de eigen wensen en de beschikbaarheid.



Housing First in Helsinki: een cluster van zelfstandige woonruimtes met elk een eigen adres.

Zorg en ondersteuning worden aangeboden maar niet opgelegd. Het accepteren van begeleiding kent echter niet noodzakelijk een relatie met de woonsituatie van de cliënt. Deze verliest dus niet zijn woning als deze geen begeleiding wenst. Uiteraard wordt er ingezet op zo goed mogelijk samenwerken. In Nederland, met name in een woonvoorziening, mag een cliënt vaak niet blijven als deze niet meewerkt aan zorg. Huurbescherming is in Nederland een onbestaand idee in residentiële woonvoorzieningen. De Finnen draaien dit om, en de redenatie erbij is eenvoudig: een dakloze die een eigen huurwoning betreft (en die woning kan zijn plek hebben in een zorgvoorziening) is vanaf dat moment niet meer dakloos en dus gelijk aan andere Finnen die een huurwoning hebben. Die wordt ook geen verplichte zorg opgelegd. In Nederland is dat op dit moment ondenkbaar. Zo kan het voorkomen dat woningcorporaties verplichte begeleiding eisen als voorwaarde voor het huurcontract bij Housing First. Huur en woonbegeleiding worden in een contract gekoppeld. In feite verliest de huurder daarmee huurbescherming. De corporatie kan iemand uitzetten als de persoon in kwestie begeleiding weigert of als de begeleiding niet tot resultaat leidt, bijvoorbeeld wanneer er veel overlast is voor de omgeving.

Centraal

De Finnen kennen sinds 2008 met de start van hun Nationale Programma

tegen dakloosheid (PAAVO) een sterk gecentraliseerde aanpak met Housing First als duidelijk uitgangspunt. Alle partijen in Finland die een rol spelen bij het huisvesten en ondersteunen van daklozen conformeren zich aan deze aanpak. 'Het is de wet', vertelde een Finse hulpverlener ons. Alle bewezen effectieve middelen beschikbaar binnen het daklozenbeleid worden ingezet om deze ene strategie succesvol te maken. Het Finse succespercentage (woning behouden) van tachtig procent is vergelijkbaar met de Nederlandse varianten van Housing First. Maar in Nederland hebben we te maken met een decentralisatiebeweging en dat werkt variatie van het concept in de hand. De aanpak van maatschappelijke opvang (en beschermd wonen) is in Nederland belegd bij centrumgemeenten en het beleid is vastgelegd in evenveel Regionale of Stedelijke Kompassen. Het ziet ernaar uit dat vanaf 2021 zelfs elke afzonderlijke gemeente

verantwoordelijk is voor de aanpak, overigens met de verplichting om dit weer in een nieuwe regionale samenwerking uit te werken.

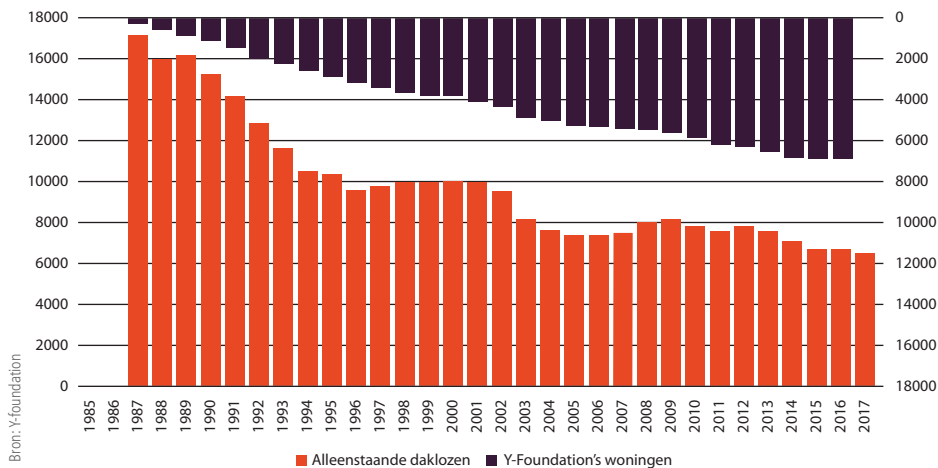
Woningen

Kern van PAAVO was het scheppen van de randvoorwaarden om zo veel mogelijk dak- en thuislozen zo snel mogelijk in een eigen woning te krijgen. Dat betekent organiseren van structurele financiering voor de woningprogrammering, bestuurlijk commitment en partijen verbinden. Het programma heeft geresulteerd in ruim 3500 nieuw gebouwde of aangekochte woningen voor dakloze personen. Er zijn 300 nieuwe professionals opgeleid voor 'housing social work'. Per jaar zijn zo'n 200 huisuitzettingen voorkomen. Het aantal plekken in nachtopvang of hostels is afgebouwd naar slechts 52. Dit laatste wordt door de Finnen gezien als belangrijkste graadmeter voor hun succes. Preventie kan ook onderdeel uitmaken van de Housing First aanpak. Na het huisvesten moet er ook naar gestreefd worden dat iemand op de woning blijft, en partijen die effectief herhuisvesten weten elkaar nu ook sneller te vinden.

Het PAAVO programma eindigde in 2015 en werd opgevolgd door het AUNE-programma. Dit programma zet vooral in op preventie. Belangrijke maatregelen zijn naast het bouwen van meer woningen (dat blijft de kern van de aanpak) ook het vergroten van de diversiteit in het aanbod, het uitbannen van huisuitzettingen door financiële ondersteuning van huurders met schulden, het investeren in de werkbemiddeling voor voormalige en potentiële daklozen, en betere individuele begeleiding bij het toeleiden naar de juiste woning.

PAAVO

In 2008 startte PAAVO, het Finse nationale programma om langdurige dakloosheid terug te dringen. Doelstelling was om in 2015 nul langdurig daklozen te hebben. Hiervoor moesten 2500 nieuwe woningen worden opgeleverd en alle opvangvoorzieningen worden omgebouwd tot zelfstandige 'supported housing units'. Daarnaast moest het programma Housing First positioneren als de gangbare aanpak voor dakloosheid. Om het programma een succes te maken werd er een partnership opgericht met verschillende Ministeries, het Criminal Sanctions Agency, de ARA (Housing Finance and Development Centre of Finland), RAY (Finland's Slot Machine Association; vergelijkbaar met de Nationale Postcode Loterij), elf steden met de hoogste aantallen daklozen, de kerk, zorgaanbieders en bedrijven.



Figuur 1. Afname aantal dakloze personen en toename aantal woningen Y-foundation

Woningbouw

Voor Housing First heb je huizen nodig. In eerste instantie is het de taak van de centrale overheidsorganisatie die de regie heeft op sociale woningbouw (ARA) om betaalbare sociale huurwoningen voor alle Finnen te financieren. Sinds 1949 zijn er ruim een miljoen goedkope huurwoningen gebouwd. Die productie werd vooral gefinancierd met overheidsleningen. Sinds 2008 geeft ARA geen rechtstreekse leningen meer voor nieuwbouw, maar wordt er uitsluitend gewerkt met rentesubsidies op private leningen. Dat betekent dat een ontwikkelaar geld leent bij de bank, maar de te betalen rente

gen voor de doelgroep is te zien in figuur 1. De afvlakking van het effect heeft er waarschijnlijk mee te maken dat de makkelijker te bereiken populatie, de echte daklozen, bereikt is en wordt. De moeilijker te bereiken groep, die wij thuislozen zouden noemen, vormt nu de kern van de populatie. De Finnen gaan echter ambitieus verder. In 2023 moet het aantal thuislozen gehalveerd zijn. Daarvoor staan nog eens vijfduizend woningen op de planning.

Beschermd

De Finnen kennen twee varianten van Housing First: supported housing en

aanwezigheid van zorg en ondersteuning geldt het zelfde voor Scattered housing. Dit zijn op zich zelf staande woningen in het reguliere woningaanbod. In Nederland zouden we zeggen 'in de wijk'. Zorg en begeleiding is dan ambulante aanwezig. Hoewel keuzevrijheid een groot goed is, wordt goed gekeken welke cliënt waar een woning wordt aangeboden. Een woning in de wijk betekent een groter risico op sociaal isolement. Zeker in een samenleving waarin mensen nog meer op zichzelf gericht zijn dan in Nederland. Sommige mensen hebben dermate psychische problemen dat het wonen in groepsverband met 24 uur aanwezigheid van ondersteuning het voorliggend aanbod is.

Conclusie

Wat leert deze inblik in een grotendeels met Nederland vergelijkbare setting, waar een aantal zaken toch net iets anders gaan? Het leert ons dat een aanpak met centrale elementen en gestoeld op breed gedragen consensus en bewijs loont. In Finland treffen we een sterke wil om dakloosheid op te lossen. En het leert ons dat het kan: we zien dat Housing First is geïmplementeerd in alle lagen van het overheidsapparaat, inclusief de begeleiding en de uitvoering. En dat werkt. ■

Twan van den Hurk is beleidsadviseur sociaal domein bij de gemeente Roosendaal.

Nienke Boesveldt is docent en onderzoeker aan de Universiteit Utrecht. Zij coördineert, i.s.m. CQ Procesmanagement, het Executive Programma Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen, en doet langlopend onderzoek onder gemeenten naar dit onderwerp.

In 2023 moet het aantal thuislozen gehalveerd zijn. Daarvoor staan nog eens vijfduizend woningen op de planning.

(grotendeels) vergoed krijgt van ARA. Naast de normale woningbouwprogrammering heeft ARA ook een verantwoordelijkheid als financier binnen de programma's PAAVO en AUNE als het gaat om terugdringen van langdurige dakloosheid. De organisatie die tot taak heeft specifiek voor de groep langdurig (alleenstaande) daklozen woningen op te leveren is de Y-foundation. Zij doet dit door woningen te bouwen, aan te kopen en het verbouwen van zorgcomplexen. Steeds vanuit het uitgangspunt dat elke Fin zelfstandig woont. De Y-foundation wordt hoofdzakelijk gefinancierd door ARA en RAY.² Het effect van het opleveren van wonin-

scattered housing. Supported housing zijn geclusterde woningen waarbij 24 uur zorg en ondersteuning aanwezig is. Dit is in feite vergelijkbaar met onze beschermd wonen voorzieningen. Er zijn echter een aantal fundamentele verschillen met beschermd wonen. Zoals hiervoor beschreven voorziet het Finse model in zelfstandige woonruimte waarbij de bewoner een huurcontract heeft met de eigenaar/verhuurder en niet met de zorgaanbieder. En omdat het een zelfstandige woonruimte is kan een bewoner zo lang blijven wonen als hij wil. Ook als er geen zorg of ondersteuning meer nodig of gewenst is. Afgezien van de 24 uren

Noten

1. Zie bijvoorbeeld <https://hvoquerido.nl/locatie/discus-discusstraat/>
2. Finland's Slot Machine Association; vergelijkbaar met de Nationale Postcode Loterij

Meer over Housing First in Finland: ysaatio.fi en housing-first-finland/a-home-of-your-own-handbook

Meer over de studiereis naar Finland: executivemobw.sites.uu.nl | In 2019 worden twee nieuwe reizen naar Finland georganiseerd, het aantal plaatsen is beperkt tot twintig.