

## Down en out in Londen en Parijs

**Londen kreeg met een harde aanpak van repressie en activering zijn daklozen van de straat. Parijs koestert ondertussen de invoelende bejegening van de clochard. Waar zijn daklozen het beste af? Lia van Doorn verbleef zes maanden in Parijs en legde samen met Evelien Tonkens drie werkbezoeken af in Londen.**

**En: gaat Nederland Engeland achterna?**

LIA VAN DOORN EN EVELIEN TONKENS

In de klassieker *Down and out in London and Paris* geeft George Orwell (1973) een indringend verslag van het leven aan de onderkant in beide steden. Orwell, die als militair trauma's oploopt in de Engelse kolonie Birma, beschrijft minutieus hoe hij na zijn terugkeer in Londen geleidelijk aan lager wal raakt. In 1928 vertrekt hij naar Parijs, waar hij terecht komt in de wereld van de sjacheraars, dronkaards, prostituees en andere armoedzaaiers. Het jaar daarop keert hij terug naar Londen, zonder geld op zak. Hij raakt nog verder aan de grond, slaapt in de logementen voor landlopers, wordt door zijn medezwerwers ingewijd in de techniek van het bedelen en door hen op sleeptouw genomen naar de *soupruns* (Orwell, 1973).

Vijftig jaar later, in de jaren tachtig van de vorige eeuw, was dakloosheid in Londen en Parijs nog steeds een groot probleem. In beide steden waren – vooral in de binnenstad – veel bedelaars en buitenslapers. Op de pleinen dromden 's avonds tien-

tallen daklozen samen, in afwachting van de *soupruns*: de bestelbusjes van kerkelijke organisaties die soep en maaltijden uitdeelden. In beide steden was een groot tekort aan opvangplaatsen, aan betaalbare woonruimte en aan professionals die daklozen konden helpen. Het leek een onoplosbaar probleem.

In Engeland vond in 1998 een grote beleidsomslag plaats. Toen kwam de landelijke overheid met een ambitieuze doelstelling: 'In het jaar 2002 moest het aantal buitenslapers in het hele land met twee derde zijn teruggebracht.' De target werd een paradepaardje van de regering-Blair en er werd 288 miljoen euro voor uitgetrokken. Er kwam een organisatiestructuur – de Rough Sleepers Unit (RSU) – die uit naam van de centrale overheid een strakke centrale regie ging voeren, met veel cijfers, tellingen, tijdpaden en evaluaties. De overheid wilde er ook daadwerkelijk op worden afgerekend.

De RSU zet twee soorten maatregelen in: stimulerende en sanctionerende, oftewel de *carrot* en de *stick*.

In de eerste plaats is de capaciteit van de opvangplaatsen voor daklozen bijna verdubbeld. Hostels zijn ook veel meer activerende hulp gaan aanbieden zoals woonbegeleiding, schuldsanering, dagbesteding en toeleiding naar arbeid. Daklozen moeten in beweging komen, actief zijn, zich ontplooien. En dan vooral in de richting van een betaalde baan. Daarnaast leren ze *skills* om zelfstandig te kunnen wonen, om te koken, om hun huishouden te runnen, om met geld om te gaan. De overheid ziet hier ook sterk op toe. Er zijn kwaliteitseisen geformuleerd. En hostels en opvang die hun dakloze bewoners of bezoekers onvoldoende activeren, worden niet meer gesubsidieerd.

In de tweede plaats is er in elke wijk een Contact Assessment Team (CAT) met outreachend hulpverleners opgezet. Een team betaalde professionals uit verschillende disciplines gaat elke avond de straat op, legt contact met *rough sleepers* in hun wijk en motiveert hen om hulp te accepteren en in een hostel te gaan wonen. Voor elke dakloze die

# of Frans gedogen



zelfstandig gaat wonen, is tegenwoordig nazorg beschikbaar. Daarnaast opende de RSU de aanval op onwenselijke ontwikkelingen, de *stick*. De politie trad veel harder op. Er kwam een zerotolerancebeleid voor buiten slapen, bedelen, samen-scholen, wildplassen en drinken in het openbaar. Het straatleven werd onaantrekkelijker voor daklozen. Hulpverleners gingen nauwer samenwerken met de politie en gingen voorwaardelijke hulp aanbieden, en schuwden drang en dwang niet. De uitkomsten van de laatste tellingen van het aantal daklozen in Engeland tonen aan dat het aantal buitenslapers sterk is teruggelopen. Terwijl er in 1998 nog 1850 buitenslapers werden geteld, waren het er in 2003 nog maar 503, waarmee de doelstelling van twee derde reductie is gehaald. Wij hebben ook zelf kunnen vaststellen dat er veel minder buitenslapers zichtbaar zijn. Het halen van de doelstelling heeft voor alle betrokken partijen veel energie gegenereerd en nieuw elan gegeven. Men is daar in Engeland met recht trots op.

### Daklozen geven overlast

De uitkomsten van het beleid worden gevoed door hoe men in Londen over dakloosheid denkt. In de beleidsdocumenten van de RSU is weinig ruimte voor theorie en wordt simpelweg gesteld dat dakloosheid, en met name bedelen en buiten slapen, een probleem is. Voor wie – voor de dakloze of de samenleving die overlast ervaart – is niet aan de orde. In Londen is inmiddels vrijwel iedereen het erover eens dat daklozen overlast veroorzaken. Gedrag van daklozen wordt als asociaal en on-aangepast bestempeld. Daklozen die hardnekkig volhouden om buiten te slapen of te bedelen, kunnen nu voor maximaal vijf jaar in de gevangenis belanden met behulp van de zogenoemde ASBO-wet (anti social behaviour order). Daklozen krijgen de keus om een reïntegratie-traject te aanvaarden onder regime van een

hulpverlener, op straffe van sancties. Veel daklozen verdwenen voor langere tijd in de cel. Daklozen worden gezien als burgers met rechten en plichten. Ze zijn getransformeerd van zielenpieten die niks aan hun situatie kunnen doen, tot verantwoordelijke burgers die opties krijgen aangeboden en keuzes kunnen maken. Bij de keuze tussen gebruikmaken van het aanbod om in een hostel te gaan wonen of op straat blijven, mag de dakloze alleen de eerste optie kiezen. De overheid beïnvloedde ook de publieke opinie om het gedrag tegenover daklozen te veranderen. Er kwam een stevig offensief tegen de *soupruns*. Het Londense Leger des Heils kreeg van de RSU opdracht om het aantal *soupruns* te reduceren en ze uiteindelijk helemaal uit te bannen.

Ook het geven van geld aan bedelaars werd in een negatief daglicht gezet, met hulp van een groot-scheepse mediacampagne. De boodschap: geld geven aan daklozen is egoïstisch ('love them to death'). De campagne heeft in Engeland wel veel discussie losgemaakt, en veel hulpverleners vinden de aanpak van de overheid te rigide. Inmiddels is er in Londen vrijwel geen particulier initiatief meer overgebleven dat zich – zonder overheidscontrole – met daklozen bezighoudt. Kerken en vrijwilligers mogen geen voedsel meer uitdelen. Het publiek geeft geen geld meer aan bedelaars.

Het blijft wel de vraag of het realistisch is om de Londense buitenslapers op den duur weer te laten terugkeren in de samenleving. Veel voormalige buitenslapers wonen nu in hostels. Daarmee is hun kwaliteit van leven ongetwijfeld toegenomen. Maar het reïntegratietraject lijkt voor veel van hen in de hostels te stagneren.

### Clochards onder de brug

Terwijl er in de Londense daklozenwereld een kleine revolutie heeft

plaatsgevonden, lijkt er in Parijs niet veel te zijn veranderd. In 2005 zijn de clochards nog steeds een vertrouwd onderdeel van het straatbeeld. Terwijl men er in Londen sterk in gelooft dakloosheid te kunnen oplossen, gaat men er in Parijs van uit dat het onoplosbaar is: clochards zijn er altijd al geweest en die zullen er ook altijd wel blijven. De notie van clochard is sterk verbonden met de stad en haar culturele uitingen: geen boek of film over Parijs zonder een verwijzing naar een clochard. Parijs zonder clochards zou Parijs niet zijn. Dus gelooft men er niet in dat het probleem opgelost zou kunnen worden.

Politici en beleidsmakers uit de verschillende beleidslagen spreken weliswaar nu en dan intenties uit om de situatie van daklozen te verbeteren, maar die voornemens worden zelden omgezet in daden. Centrale regie ontbreekt er ook. Als de overheden al iets ondernemen – zo stellen Parijse medewerkers van de daklozenorganisaties – dan is dat er vooral op gericht om zichzelf in te dekken tegen de grootste ramp – namelijk dat daklozen op straat komen te overlijden. Zo heeft de overheid de federatie van daklozenorganisaties FNARS ervoor verantwoordelijk gesteld om de telefonische hulplijn te coördineren en om ervoor te zorgen dat hulpverleners de daklozen in levensgevaar eerste hulp bieden.

### Londen of Parijs?

Terwijl in Londen de overheden veel energie steken in het verzamelen van cijfermateriaal over daklozen, wordt er in Parijs weinig geteld en geturfd. Men steekt de energie liever in het analyseren en begrijpen van het fenomeen dakloosheid. De meeste Franse studies over dakloosheid zijn filosofische verhandelingen. Anders dan in Engeland, worden clochards in Parijs niet in één adem genoemd met overlastveroorzakers. Als je aan Parijzenaren vraagt of ze

last hebben van luidruchtige daklozen op straat, dan beginnen ze onmiddellijk over wat het voor de betreffende dakloze betekent om in die situatie te moeten leven. De overlast ervaart de dakloze zelf: die lijdt eronder. Dat burgers er misschien door verstoord kunnen raken, is van ondergeschikt belang. Vooral het sociale isolement van de dakloze, het gebrek aan contact, is een issue in Parijs. Men hecht er groot belang aan dat clochards in contact komen met de samenleving en omgekeerd. Terwijl in Londen de toverwoorden voor daklozen 'activering en reïntegratie' zijn, is in Parijs *l'urgence sociale* het centrale begrip: aan noodhulp voor buitenslapers wordt het grootste deel van het budget voor de daklozenzorg besteed. Verbiedt Londen zijn *soupruns*, Parijs heeft hiervoor tussen 2000 en 2004 de subsidie juist verdubbeld. Terwijl in Londen psychiaters een belangrijke discipline vormen die in de dag- en nachtopvang aanwezig zijn om psychiatrische en verslavingsproblematiek bij daklozen te diagnosticeren, is in de Parijse dagen nachtopvang de psycholoog de belangrijke discipline die via het leiden van gespreksgroepen hun menselijke waardigheid vergroot.

### Compassie

De compassie die de Parijzenaren hebben met 'hun' clochards strekt zich overigens niet uit naar andere categorieën, zoals bedelende zigeuners, ontheemde illegalen of zwerfjongeren met een punkuiterlijk die vaak honden bij zich hebben. Ook notoire harddrugsverslaafden, die eveneens vaak rondzwerfen en in deplorabele toestand verkeren, worden uitdrukkelijk niet als daklozen aangemerkt. Dat zijn geen clochards! Die zijn in de daklozenopvang niet welkom en zodra ze zich op straat vertonen, gaat de politie eropaf en treedt deze hard tegen hen op. Ook daklozen met een donkere huidskleur, zoals (Noord-)

Afrikanen die op straat leven, kunnen op minder sympathie rekenen. In het centrum van Parijs zie je ze weinig: vermoedelijk verblijven ze vooral in de banlieus. De repressieve aanpak in Londen wordt door Parijzenaren met afgrijzen bekeken. Ze vinden het erg hardvochtig om daklozen zo op te jagen en te criminaliseren, en vooral inhumaan. De aanpak van dakloosheid in Londen en Parijs staat dus mijlenver uit elkaar. Waar zijn daklozen nu eigenlijk beter af? De Engelse aanpak is hard, maar wel effectief. Veel buitenslapers zijn daadwerkelijk van de straat. Dat is een geweldige prestatie. Maar daklozen die nog op straat leven moeten het wel bezuren, nu de tolerantie voor hun levensstijl zo sterk is afgenomen. In Parijs daarentegen is de bejegening uitzonderlijk goed. Daklozen (lees: clochards) worden als het ware in de watten gelegd. Maar die Parijse aanpak heeft ook hypocriete kanten, want clochards worden weliswaar goed behandeld, maar men laat hen ook aan hun lot over door na te laten om reïntegratiekansen voor hen te creëren. Daklozen lijken het beste af in een aanpak die een synthese is van de sterke kanten van beide benaderingen: gericht op activering en reïntegratie en met een goede bejegening.

### Londen in Nederland

Nederland lijkt intussen vooral gecharmeerd van de Engelse aanpak. Het *Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang* dat onlangs werd gelanceerd door het Rijk en de vier grote steden (G4) stelt als target om 60 procent van de daklozen in de vier grote steden onder dak te krijgen. Maar het merendeel van de Nederlandse daklozen heeft al een of ander dak boven het hoofd, dus die target wordt heus wel gehaald. Het meest opmerkelijke van het plan van aanpak is de toonzetting: overlast vormt de insteek en onwillige daklozen krijgen te maken met

## De repressieve aanpak in Londen wordt door Parijzenaren met afgrijzen bekeken.

drang en dwang. Het plan voorziet – net als in Engeland – enerzijds in een uitbreiding van het zorgaanbod en anderzijds in de uitbreiding van de mogelijkheden voor drang en dwang.

De aanpak in Rotterdam was de afgelopen decennia verhoudingsgewijs al tamelijk repressief, op de Engelse leest geschoeid. In de kielzorg van het plan van aanpak lijken de steden Amsterdam en Den Haag deze aanpak nu ook te gaan volgen. Alleen de stad Utrecht wil een socialer beleid voeren: er wordt weliswaar repressief opgetreden, maar wel met een humane insteek. Zo werden dakloze verslaafden op straat door de politie harder aangepakt. Tegelijkertijd kwamen er 'hostels', woonvoorzieningen waar drugsgebruik wordt gedoogd, en dagbestedingsprojecten. Ze werden harder bejegend zolang ze op straat bleven, maar konden een goede bejegening 'verdienen' als ze weer gingen wonen. De ervaring leerde dat als deze verslaafden in de hostels hun zelfrespect weer enigszins terugkregen, en ze na verloop van tijd weer iets te verliezen hadden, ze zich ook meer sociaal geaccepteerd gingen gedragen. Utrecht lijkt 'the best of both worlds' te combineren en in de buurt te komen van een synthese tussen de sterke kanten uit de Londense en de Parijse aanpak.

*Lia van Doorn werkt bij NIZW Sociaal Beleid en is redacteur van TSS.*

*Evelien Tonkens is buitengewoon hoogleraar actief burgerschap en is ook redacteur van TSS.*

\* Met Orwell is het uiteindelijk goed gekomen: hij weet zich na enkele jaren aan dit troosteloze bestaan te ontworstelen, vindt een baan als onderwijzer en krijgt erkenning als romanschrijver.