

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2021 – Volume 30, Issue 5, pp. 66–74
<http://doi.org/10.18352/jsi.705>

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Rotterdam University of Applied Sciences
Open Access Journals

Copyright: this work has been published under a
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No
Derivative Works 3.0 Netherlands License

Prof. dr. Koen Hermans, Centrum voor Sociologisch
Onderzoek en LUCAS, Centrum voor Zorgonderzoek en
Consultancy, KU Leuven. Koen.hermans@kuleuven.be

Correspondence to: Koen Hermans

E-mail: Koen.hermans@kuleuven.be

Category: Policy

**DE STRIJD TEGEN DAK- EN
THUISLOOSHEID IN BELGIË
TIJDENS DE COVID-19 CRISIS.
EEN REFLECTIE VANUIT BELGISCH
PERSPECTIEF**

**THE BATTLE AGAINST
HOMELESSNESS DURING THE
COVID-19 CRISIS IN BELGIUM.
A REFLECTION ON THE BELGIAN
PERSPECTIVE**

**KOEN
HERMANS**

SAMENVATTING

In deze bijdrage reflecteren we op de strijd tegen dak- en thuisloosheid in België tijdens de COVID-19 crisis. We baseren ons daarvoor op de resultaten van de tellingen dak- en thuisloosheid die in de tweede helft van 2020 zijn uitgevoerd in Limburg en in Gent. Ondanks de vaststelling dat

er heel wat crisismaatregelen zijn getroffen, heeft de pandemie niet geleid tot het vergroten van een maatschappelijk draagvlak om dak- en thuisloosheid als een woonprobleem te definiëren.

TREFWOORDEN

Dak- en thuisloosheid, COVID-19, woonbeleid

SUMMARY

In this contribution, based upon our homelessness counts in Limburg and Gent we reflect upon the fight against homelessness in Belgium during the pandemic. Although many crisis measures were taken, the pandemic hasn't led to a broader support to define homelessness as a housing problem.

KEYWORDS

Homelessness, COVID-19, housing policy

INLEIDING

COVID-19 had ook in België een grote impact op personen die in een situatie van dak- of thuisloosheid verkeerden. Op 3 maart 2020 sprak Maggie De Block, huisarts en op dat moment Belgisch Minister voor Volksgezondheid, de gevleugelde woorden uit: 'Blijf in uw kot, ik meen het.' Het was haar manier om uit te drukken dat de Belgen zoveel mogelijk hun fysieke sociale contacten moesten inperken en moesten thuisblijven. Maar wat moesten dan personen doen zonder dak boven hun hoofd? Uiteindelijk slaagde ook België er niet in om de exponentiële curve van besmettingen in te dijken en vanaf 14 maart werd een verreгаande lockdown van kracht. Enkele dagen later werd een lijst met noodzakelijke beroepen en sectoren uitgevaardigd, die bepaalde welke diensten konden blijven werken en welke verplicht werden over te schakelen naar thuiswerk en digitaal werk. In concreto betekende dit dat heel wat laagdrempelige diensten voor personen in dak- en thuisloosheid hun deuren sloten, zoals inloopcentra, dagcentra en sociale restaurants. Ambulante sociale dienstverlening schakelde noodgedwongen om naar online werken. De residentiële opvangcentra bleven wel open, net zoals de nachtopvang. Toch was het een hele tijd onduidelijk wat er wel nog kon en wat niet meer. De omschakeling naar digitale dienstverlening betekende voor kwetsbare burgers dat noodzakelijke diensten veel minder toegankelijk werden.

DE STRIJD TEGEN DAK- EN THUISLOOSHEID IN BELGIË TIJDENS DE COVID-19 CRISIS

Al snel werden er crisismaatregelen genomen op het terrein van dak- en thuisloosheid. Er ontstonden nieuwe en soms onverwachte samenwerkingen. Zo werd in een aantal steden, zoals Brussel en Brugge, hotelopvang mogelijk om te vermijden dat dak- of thuisloze personen met elkaar in te kleine ruimtes moesten overnachten. In Leuven werd een jeugdherberg afgehuurd, die als nachtopvang fungeerde en een sporthal werd ingericht als dagcentrum waar personen in dak- en thuisloosheid overdag even op adem konden komen. In Gent werd een grote hal gebruikt om de nachtopvang in coronaveilige omstandigheden te organiseren. Telkens nam het lokale bestuur de regierol op, maar altijd in samenwerking met middenveldorganisaties die daarvoor al betrokken waren bij de organisatie van de nachtopvang. Ook moest er heel snel geschakeld worden om quarantainemaatregelen in geval van een besmetting te kunnen naleven. Ondanks de immense reactiesnelheid, was het verre van evident voor het betrokken personeel om coronaproof te kunnen werken. Er was een groot tekort aan beschermingsmateriaal en zeker in de beginfase kregen andere, meer klassieke zorgsectoren, zoals ziekenhuizen, woonzorgcentra en thuisverpleging voorrang bij de verdeling van het beschikbare beschermingsmateriaal. Er leek, bewust of onbewust, bij de verdeling hiervan een onderscheid gemaakt te worden tussen eersterangs- en tweederangsburgers. Eerst moesten het zorgpersoneel en de patiënten in ziekenhuizen beschermd worden, vervolgens ouderen die in woonzorgcentra verbleven en dan pas de opvangcentra voor dak- en thuislozen.

Tegelijkertijd was er, zeker tijdens de eerste fase van de lockdown, een golf van nieuwe solidariteitsinitiatieven. Dat die noodzakelijk waren, bleek bijvoorbeeld uit de getuigenissen van Brusselse en Antwerpse sociaal werkers, die tijdens de eerste lockdown humanitaire hulp hebben opgezet om de 'hongersnood' in de stad te lenigen.

Niet enkel werden curatieve maatregelen genomen voor de meest zichtbare dak- en thuislozen, ook werd een moratorium op uithuiszettingen afgekondigd. Doordat de woonmarkt zo goed als stilviel, was het onmogelijk om, in geval van een gerechtelijke uithuiszetting, een nieuwe woning te vinden. Dat moratorium werd in Vlaanderen wel alweer begin juni 2020 afgeschaft, ondanks de kritiek van middenveldorganisaties die dit veel te snel vonden. Enkel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd het moratorium na juni 2020 verlengd.

TOENAME VAN DE PROBLEMATIEK ALS GEVOLG VAN COVID-19?

Of de crisis geleid heeft tot een toename van het aantal dak- en thuislozen is voor België erg moeilijk te bepalen, omdat er weinig betrouwbare statistieken zijn die de evoluties in de populatie in beeld brengen. Minstens even belangrijk is de definitie die gehanteerd wordt van

dak- en thuisloosheid. In oktober 2020 organiseerden onderzoeksteams van de KU Leuven en de Universiteit van Luik tellingen dak- en thuisloosheid in een aantal Belgische steden en regio's. In deze projecten werd gebruik gemaakt van ETHOS light,¹ een Europees onderzoeksinstrument om dak- en thuisloosheid op uniforme wijze in kaart te brengen. Onder de noemer van dak- en thuisloosheid worden een zestal precare leefsituaties gevat : (1) personen die in de openbare ruimte slapen, (2) personen die gebruik maken van de nachtopvang, (3) personen in residentiële opvangcentra of tijdelijke woningen, (4) instellingsverlaters die zonder woonoplossing een instelling verlaten of langer dan nodig in de instelling verblijven, (5) personen in niet-conventionele woningen (zoals een tent, een garagebox of een caravan) en (6) personen die omwille van een gebrek aan een woning tijdelijk inwonen bij familie en vrienden (Pleace & Hermans, 2020). Daar is nog een zevende categorie aan toegevoegd: personen die binnen 30 dagen hun woning dreigen te verliezen en (nog) geen woonoplossing hebben.

In de hele provincie Limburg werden op het einde van oktober 2020 in totaal 932 volwassenen en 285 kinderen geteld (tabel 1), in de stad Gent ging het om 1472 volwassenen en 401 kinderen (tabel 2). Aangezien het de eerste keer is dat deze methodologie is gebruikt (die gebaseerd is op de Scandinavische methode: zie Benjaminsen, Dhalmann, Dyb, Knutagård, & Lindén, 2020), is het onmogelijk om in te schatten of dit nu om een groot aantal gaat en of er verschuivingen zijn geweest ten gevolge van COVID-19.²

Het artikel van Schalk, Schmidt, Ridder, & Van der Pas, (2021) dat gelijktijdig in dit themanummer van het Journal of Social Intervention wordt gepubliceerd, focust op de eerste drie categorieën van

Tabel 1. Aantal getelde dak- en thuisloze volwassenen en kinderen in Limburg op 29 oktober 2020

| Ethos Light categorie | Volwassenen (#932) | % | Waarvan | | Kinderen (#285) | % |
|--|-----------------------|-------------|------------|-------------|--------------------|-------------|
| | | | Mannen (%) | Vrouwen (%) | | |
| 1) In openbare ruimte | 37 | 4,0 | 86,5 | 13,5 | 0 | 0,0 |
| 2) In noodopvang | 11 | 1,2 | 90,9 | 9,1 | 0 | 0,0 |
| 3) In opvang voor thuislozen | 197 | 21,1 | 59,4 | 40,6 | 86 | 30,2 |
| 4) In instelling | 158 | 17,0 | 81,4 | 18,6 | 24 | 8,4 |
| 5) In niet conventionele ruimte (garage, tent,...) | 87 | 9,3 | 74,7 | 25,3 | 11 | 3,9 |
| 6) Bij familie / vrienden | 322 | 34,5 | 62,7 | 37,3 | 64 | 22,5 |
| Dreigende uithuiszetting | 95 | 10,2 | 55,3 | 44,7 | 85 | 29,8 |

Bron: www.dakenthuisloosheid.be.

Tabel 2. Aantal getelde dak- en thuisloze volwassenen en kinderen in Gent op 29 oktober 2020

| Ethos Light categorie | Volwassenen (#1472) | % | Waarvan | | Kinderen (#401) | % |
|---------------------------------|------------------------|-------------|------------|-------------|--------------------|-------------|
| | | | Mannen (%) | Vrouwen (%) | | |
| 1) In openbare ruimte | 124 | 8,4 | 87,1 | 12,9 | 7 | 1,7 |
| 2) In noodopvang | 113 | 7,7 | 82,3 | 16,8 | 6 | 1,5 |
| 3) In opvang voor thuislozen | 169 | 11,5 | 53,3 | 46,7 | 120 | 29,9 |
| 4) In instelling | 136 | 9,2 | 72,1 | 27,2 | 6 | 1,5 |
| 5) In niet-conventionele ruimte | 264 | 17,9 | 68,6 | 31,1 | 82 | 20,4 |
| 6) Bij familie / vrienden | 565 | 38,4 | 68,0 | 31,7 | 128 | 31,9 |
| Dreigende uithuiszetting | 76 | 5,2 | 72,4 | 26,3 | 48 | 12,0 |

Bron: www.dakenthuisloosheid.be.

dak- en thuislozen. Dit zijn de meest zichtbare dak- en thuislozen, ofwel omdat ze genoodzaakt zijn buiten te slapen ofwel omdat ze een beroep doen op specifieke opvang. Op basis van tellingen in Gent en de provincie Limburg in oktober 2020 is echter te zien dat deze drie categorieën in de betreffende locaties slechts een kwart van de totale getelde populatie uitmaakt. De personen die tijdelijk bij vrienden en familie verblijven zijn op beide locaties de grootste groep (35-40 %). Daarnaast valt ook het aantal kinderen op. De Vlaamse Kinderrechtencommissaris pleit al een paar jaar om in de aanpak van dak- en thuisloosheid een kindperspectief te hanteren (Vlaams Kinderrechtencommissariaat, 2017). Een kindperspectief impliceert dat we de realiteit bekijken vanuit hun beleving en vanuit een kinderrechtenperspectief. De eerste stap hiervoor is het in kaart brengen van het aantal betrokken kinderen.

PROFESSIONALS AAN HET WOORD OVER DAK- EN THUISLOOSHEID TIJDENS DE PANDEMIE

Naast het verzamelen van profielkenmerken, zijn er focusgroep-gesprekken georganiseerd met een brede waaier van diensten die in contact staan met de getelde personen. In die focusgroep-gesprekken is gepeild wat volgens de professionals en diensten de gevolgen van COVID-19 waren voor de problematiek van dak- en thuisloosheid. Uit hun getuigenissen bleek dat het feit dat mensen verplicht werden om zo veel mogelijk thuis te blijven tot heel wat conflicten leidde. Zo waren er de relationele breuken, waardoor mensen geen dak meer boven hun hoofd hadden en er waren getuigenissen over toegenomen conflicten tussen ouders en (jong)volwassen kinderen, waardoor de situatie niet langer houdbaar was en de jongeren uiteindelijk de ouderlijke woning moesten verlaten.

Ook het stilvallen van de huurmarkt zorgde ervoor dat het erg moeilijk was om een nieuwe woning te vinden. Dit gold zeker voor instellingsverlaters. Ongeveer twee van de drie getelde instellingsverlaters waren personen die langer dan nodig in een psychiatrische instelling verbleven, omdat ze geen woonoplossing hadden. Opvallend was dat dak- en thuisloze personen minder gebruik maakten van de nachtopvang uit schrik om het virus op te lopen, zeker in najaar van 2020. Welke overlevingsstrategieën ze dan wel gebruikten, was minder duidelijk. Het doet in ieder geval vermoeden dat de problematiek van dak- en thuisloosheid omwille van de pandemie deels minder zichtbaar of meer verborgen is geworden. Dit wordt nog versterkt door de vaststelling dat heel wat diensten minder gemakkelijk bereikbaar waren, omdat ze verplicht waren om digitaal te werken. Daarnaast was het een pak minder evident om contact te leggen via laagdrempelige diensten zoals een sociaal restaurant of een inloopcentrum. Professionals benadrukten dat deze vormen van informaliteit (Sennett, 2012) noodzakelijk zijn om contact te maken, maar ook om ondersteuningstrajecten op te starten.

Vanuit de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (de gemeentelijke sociale diensten in België) was te horen dat heel wat mensen moeite hadden om hun huur te betalen. Dit werd bevestigd in de analyses die het Steunpunt Wonen uitvoerde op de gegevens afkomstig van de Grote Coronastudie³ (Dreesen & Heylen, 2021). Uit de gegevens van mei 2020 bleek dat 9% van de Vlaamse huurders betalingsmoeilijkheden had ten gevolge van de COVID-19 crisis. Huurders werden bijzonder hard getroffen door de crisis: ze hadden een grotere kans om te werken in zwaar getroffen sectoren, zijn vaker genoodzaakt geweest om een beroep te doen op het systeem van technische werkloosheid omdat ze hun job niet konden uitoefenen door de Coronamaatregelen en hebben meer kans op inkomensverlies. Van de Vlaamse huurders gaf 7% aan onzeker te zijn hoe lang men nog in de huidige woning kan blijven wonen. Ongeveer 1% van de huurders gaf aan dat het risico bestaat dat men dakloos wordt. De onderzoekers besluiten dan ook dat de COVID-19 crisis een significant effect had op de huisvestingssituatie van Vlaamse huurders en eigenaars. Bestaande ongelijkheden tussen huurders en eigenaars werden daarbij uitvergroot. Huisvesting is ondertussen een gewestelijke bevoegdheid⁴ geworden. Opvallend is dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de afgelopen winter een groot noodplan heeft afgekondigd om het recht op wonen te versterken door o.a. een toename van het aantal sociale woningen en een uitbreiding van de huursubsidies. In Vlaanderen zijn er tot nader order geen beleidsinitiatieven ondernomen. Dit ondanks het feit dat ondertussen 169.000 huishoudens op een wachtlijst staan voor een sociale woning. En ondanks het feit dat ook het Vlaamse relancecomité, dat door de Vlaamse regering geïnstalleerd was om te adviseren over het post-COVID-19 beleid, er uitdrukkelijk voor pleitte om resoluut in te zetten op een verruiming van het aanbod aan sociale huisvesting.

NAAR EEN WOONGERICHTE AANPAK VAN DAK- EN THUISLOOSHEID: COVID-19 ALS KATALYSATOR?

Net zoals in Nederland zagen we in België heel wat creativiteit en engagement om de meest zichtbare dak- en thuisloze personen ondersteuning te bieden. Toch mogen we niet de fout maken om bij de studie naar de aanpak van de crisis louter de focus te leggen op de opvangvoorzieningen. Net dan lopen we het risico dat we aan 'assumptive research' doen (Pleace, 2016). 'Assumptive research' betekent dat we dak- en thuisloosheid herleiden tot één specifieke categorie, met name mannelijke, iets oudere dak- en thuislozen met een verslavings- en of psychiatrische problematiek. De recente tellingen in Vlaanderen tonen aan dat deze personen zeker deel uitmaken van de populatie, maar dat de getelde populatie veel diverser is.

We kunnen dan ook niet genoeg benadrukken dat veel afhangt van de probleemdefinitie die we hanteren: is dak- en thuisloosheid een zorgprobleem dat best aangepakt kan worden met een specifiek zorgaanbod of gaat het in de eerste plaats om een woonprobleem? Als het om een woonprobleem gaat, moet dus, ook in crisistijd, woonbeleid gevoerd worden om een antwoord te bieden op de specifieke noden die zich voordoen. In België zien we in ieder geval niet dat de crisis geleid heeft tot het versterken van woongerichte oplossingen voor dak- en thuisloosheid, ondanks de vele creatieve oplossingen die vast en zeker hun nut bewezen hebben. Zo is er nu bijvoorbeeld een groeiende consensus dat ook in de nachtopvang zoveel mogelijk moet worden afgestapt van het 'slaapzaalmodel'. Toch zijn deze oplossingen niet structureel als we dak- en thuisloosheid als een woonprobleem conceptualiseren. In de Nederlandse bijdrage van Schalk et al. (2021) wordt benadrukt dat samenwerking het antwoord is om in crisistijden snel en pro-actief op de situatie te kunnen reageren. Maar samenwerking is geen doel op zich. Het evalueren van interorganisatorische netwerken vraagt in de eerste plaats het expliciet maken van de doelstellingen die de samenwerking wil dienen (Boost, Elloukmani, Hermans, & Raeymaeckers, 2018). Zowel in België als in Nederland zien we dat niet zozeer woongerichte oplossingen, maar vooral crisisbeheer in functie van het inperken van de pandemie heeft geprimeerd. En ook nu weer bij de vaccinatiestrategie zien we bijzondere aandacht om de meest kwetsbare personen en dus ook dak- en thuisloze personen te vaccineren. Dat is vast en zeker opnieuw een winstpunt, maar het is ook duidelijk dat het structureel vooruit helpen van de dak- en thuisloze personen zelf minstens even belangrijk is.

Een recent internationaal-vergelijkend rapport van Pleace et al. (2021) toont dat de pandemie inderdaad ervoor gezorgd heeft in heel wat Europese landen en dus ook in België dat minder

mensen buiten moesten slapen en dat er meer humane vormen van nachtopvang zijn gecreëerd. Maar de crisis heeft er niet toe geleid dat er ook meer duurzame woonoplossingen zijn gevonden. Pleace et al. (2021) wijzen er bovendien op dat die landen en regio's waar een woongericht beleid in de strijd tegen dak- en thuisloosheid al voor de crisis primeerde, er beter in slaagden om ook in de crisis dit beleidsspoor door te zetten en te versterken. Concluderend kan men stellen dat in ieder geval in België tijdens de gezondheids crisis toch vooral is teruggegrepen naar de bestaande beleidsoplossingen en dat de grote doorbraak naar meer volwaardige woongerichte oplossingen er niet is gekomen. Pleace et al. (2021) wijzen tevens op de genderdimensie. In de tellingen in Gent en Limburg bleek dat ongeveer 30 % van de getelde personen vrouwen zijn. Maar vrouwen werden opvallend minder geteld op straat of in de nachtopvang, maar meer in opvangcentra of verblijvend bij familie of vrienden. Over de impact van de crisis op dak- en thuisloosheid bij vrouwen is veel minder bekend. Er waren heel wat alarmerende berichten over de toename van het huiselijk geweld, maar er is op dit moment geen onderzoek voorhanden dat de vraag beantwoordt of en hoe de toename van huiselijk geweld bijgedragen zou hebben tot dak- en thuisloosheid.

DISCLOSURE OF INTEREST AND FUNDING

No competing interests.

NOTES

- 1 Meer informatie over ETHOS light kan hier gevonden worden: <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>.
- 2 Alle informatie (methodologie en resultaten) over de tellingen dak- en thuisloosheid in België kan hier gevonden worden: www.dakenthuisloosheid.be.
- 3 De Grote Coronastudie verwijst naar een reeks van enquêtes die gedurende de COVID-19 pandemie door medische wetenschappers en met ondersteuning van diverse Belgische universiteiten is uitgezet onder de Belgische bevolking. De verzamelde gegevens zijn o.a. bedoeld om te achterhalen hoe omgaan moet worden met de coronacrisis, om voorspellingen te doen over de verdere evolutie van de epidemie, om ziekenhuizen te helpen een inschatting te maken van wat er staat te gebeuren en om het welzijn van de bevolking blijvend op te volgen.
- 4 België is verdeeld in drie gewesten: het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest. Het huisvestingsbeleid valt onder de gewestelijke bevoegdheid en kan dus per gewest verschillen.

REFERENTIES

- Benjaminsen, L., Dhalmann, H., Dyb, E., Knutagård, M., & Lindén, J. (2020). Measurement of homelessness in the Nordic Countries. *European Journal of Homelessness*, 14(3), 149–170.
- Boost, D., Elloukmani, S., Hermans, K., & Raeymaeckers, P. (2018). *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Dreesen, S., & Heylen, K. (2021). *De impact van de COVID-19 crisis op de woonsituatie van Vlamingen. Een analyse van de Grote Coronastudie*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Pleace, N. (2016). Researching homelessness in Europe: Theoretical perspectives. *European Journal of Homelessness*, 10(1), 19–44.
- Pleace, N., & Hermans, K. (2020). Counting all homelessness in Europe: The case for ending separate enumeration of 'hidden homelessness'. *European Journal of Homelessness*, 14(3), 35–62.
- Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L., Busch-Geertsema, V., O'Sullivan, E., & Teller N. (2021). *European homelessness and Covid19*. Brussels: Feantsa.
- Schalk, J., Schmidt, J.E.T., Ridder, M., & Van der Pas, S. (2021). Samenwerken als het spannend wordt: de gevolgen van de coronacrisis voor regionale netwerken in de daklozenopvang. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, <http://doi.org/10.18352/jsi.708>.
- Sennett, R. (2012). *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. New Haven: Yale University Press.
- Vlaams Kinderrechtencommissariaat. (2017). *(N)ergens kind aan huis. Dak- en thuisloosheid vanuit kindperspectief*. Brussel: Kinderrechtencommissariaat.