

Thuislozen tussen welzijn en de woningmarkt

F.C.P.P. Spierings

is werkzaam op de onderzoeksafdeling van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam. Adres: Sozawe, Afd. SWA, Postbus 1024, 3000 BA Rotterdam.

Samenvatting

Het samenvallen van ontwikkelingen op de woningmarkt, de welzijnsmarkt, de arbeidsmarkt en ontwikkelingen in het overheidsbeleid hebben ertoe geleid dat kwetsbare sociale categorieën recentelijk steeds vaker daadwerkelijk thuisloos worden. In dit artikel wordt aangetoond dat met name woningmarktfactoren in de Nederlandse literatuur over thuisloosheid onderbelicht zijn geweest. Vanwege het belang van deze factoren voor de huidige groei van de thuislozenproblematiek wordt hieraan extra aandacht besteed.

1. Inleiding

In dit artikel wordt het verband tussen thuisloosheid en de woningmarkt nader uitgewerkt. Bestudering van de Nederlandse literatuur over thuisloosheid toont aan dat de betrokken onderzoekers weinig aandacht besteden aan ontwikkelingen op de woningmarkt. Het zijn vooral de Engelse en Amerikaanse onderzoekers die hier studie van maken. In Nederlands onderzoek wordt thuisloosheid veeleer benaderd vanuit een welzijnsperspectief (VROM 1986, De Bie en Dortmans 1990, Heydendael, Nuy en Brouwers 1990, VNG 1990, Walenbergh 1990, Van Waveren 1990, Van der Ploeg 1991, Tavecchio 1991, Deben 1992).

Om het inzicht in de relatie thuisloosheid en de woningmarkt te vergroten wordt momenteel in Rotterdam onderzoek gedaan naar goedkope logementen. Logementen zijn o.a. hotels, pensions en kamerverhuurbedrijven. Het circuit van goedkope logementen is van oudsher een van de meest toegankelijke deelcircuits van de woningmarkt; men heeft er bij voorbeeld geen woonvergunning voor nodig. In de laatste jaren echter is deze markt krapper ge-

worden. Potentiële huurders moeten grote moeite doen om accommodatie te vinden.

In dit artikel zal worden betoogd dat er op het gebied van huisvesting in Nederland bepaalde uitsluitingstendensen bestaan en dat deze in belangrijke mate bijdragen aan de huidige groei van het aantal thuislozen. Grote groepen burgers – zoals studenten, migranten, draaideurpatiënten, verslaafden en thuislozen – kunnen geen woning vinden. De reguliere woningmarkt biedt hen onvoldoende mogelijkheid daartoe. Om het belang van een woningmarktperspectief op thuisloosheid aan te tonen komen achtereenvolgens aan de orde: de groei van thuisloosheid in Nederland, het thuislozenonderzoek in Nederland, het kwetsbaarheidsperspectief, thuislozen en de woningmarkt, de woningmarkt in Nederland, en de kamermarkt in Rotterdam.

2. Groei van de thuislozenproblematiek

Sinds de UNESCO 1987 tot het jaar van de daklozen heeft uitgeroepen, is het onderzoek naar dak- en thuislozen in Nederland goed op gang gekomen. De omvang van de problematiek kon redelijk betrouwbaar worden gekwantificeerd. Gebleken is dat er in Nederland ongeveer 30.000 dak- en thuislozen zijn.¹ Van deze 30.000 verblijven er dagelijks bijna 5000 in de dak- en thuislozenzorg, slapen er 3000 buiten en vindt de rest, zo'n 22.000, onderdak in pensions en kamerverhuurpanden. Daarnaast zijn er nog eens zo'n 200.000 maatschappelijk gehandicapten. Dit zijn mensen met geringe banden in de samenleving, die bij een verslechtering van hun levenskansen zeer waarschijnlijk thuisloos zullen worden. Het is voorspeld dat de groei van het aantal thuislozen nog jaren zal aanhouden, tot circa 40.000 in 2001, en dat deze toename te maken heeft met het

feit dat maatschappelijk gehandicapten steeds vaker daadwerkelijk thuisloos worden (Heydendael, Nuy en Brouwers 1990).²

Overigens is niet alleen het aantal thuislozen, maar ook de ernst van hun individuele problematiek toegenomen. Bovendien zijn er steeds meer groepen bij gekomen, zoals vrouwen, jongeren, 60-plussers en gezinnen (Van Waveren 1990, Van der Ploeg 1991, Deben 1992). De verscheidenheid onder thuislozen is groot. Er bevinden zich onder hen niet alleen psychiatrische patiënten, geestelijk gehandicapten, zwakbegaafden en verlaafden, maar ook asielzoekers en illegalen, ex-gedetineerden, en recentelijk ook diverse categorieën migranten. Veel van deze thuislozen hebben een samengestelde problematiek, onder meer van lichamelijke, psychische en verslavingsproblemen.

De groei van de thuislozenproblematiek is van dien aard dat de opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen in de laatste jaren overvol zijn geworden. Verschillende opvanghuizen zijn 'dichtgeslibd'. Hoewel in veel steden de scala aan opvangvoorzieningen is uitgebreid, met bij voorbeeld resocialisatieprojecten en sociale pensions, heeft ook dit geen soelaas geboden. Veelal is de uitstroom naar zelfstandige woonruimte te klein om te kunnen voorkomen dat ook deze nieuwe voorzieningen binnen korte tijd overvol en verstopt raken.

Commerciële thuislozenpensions zien daarmee hun marktaandeel jaarlijks groeien. Dit soort pensions worden beschouwd als het zwarte circuit van de dak- en thuislozenzorg. Voor Nederland is deze zogenaamde geprivatiseerde en commerciële (woon)zorg een relatief nieuwe ontwikkeling, die door de overheid met argus-ogen wordt bekeken. Ambtenaren zijn bezorgd over misstanden, zoals brandgevaar,³ gevaar voor de gezondheid en uitbuiting van de bewoners. Het blijkt dat bewoners veelal worden verplicht om hun uitkering te laten beheren, in ruil voor kost en inwoning. Het 'zakgeld' zetten zij om in drank of sigaretten, verkrijgbaar aan de bar. Sommige bewoners liggen alleen maar op hun bed, slapend of voor zich uit starend. Contacten buiten het pension hebben zij niet. Dit soort thuislozenpensions lijken sociaal-terminale instituties te zijn (Blom 1990).

Op delen van de kamermarkt waar thuislozen terecht kunnen, zijn de woonomstandigheden door-

gaans slecht. De huur is relatief hoog. Niet-geregistreerde verhuurders en louche bemiddelaars bieden kamers zonder ramen, kamers in souterrains en kelders te huur aan. In dit soort panden wonen de mensen vaak dicht op elkaar, ontbreken noodzakelijke woonvoorzieningen zoals douche, toilet of verwarming, en worden regelmatig postadressen verhuurd, waardoor vreemde mensen dagelijks de woning in en uit lopen. Zodoende ontstaan er onveilige en ongezonde situaties. Toch accepteren thuislozen en andere sociaal kwetsbare groeperingen dit soort woonomstandigheden, omdat zij op stel en sprong woonruimte nodig hebben.

3. Onderzoek naar thuisloosheid in Nederland

Te spreken over *thuislozen in pensions of op kamers* lijkt wellicht logisch inconsistent. Een nadere begripsomschrijving is op zijn plaats.

Een veel gebruikte definitie van thuisloosheid is: *'een toestand van maatschappelijke en sociale kwetsbaarheid, waarin geen functionele of mede- en intermenselijke relaties van betekenis meer worden onderhouden, met verlies van een vast leefmilieu in de maatschappij'* (Landelijke Stichting Thuislozenzorg en Onderdak 1986). In deze definitie gaat het niet om het ontbreken van woonruimte *sec*, maar om het 'verlies van een vast leefmilieu'. Ook wordt thuisloosheid opgevat als een samengesteld probleem: thuislozen zijn mensen zonder 'functionele relaties' of 'mede- en intermenselijke relaties'. Met andere woorden, thuisloosheid bestaat uit een combinatie van dakloosheid, werkloosheid en sociale armoede. In sociologische zin zouden we kunnen stellen dat thuislozen bij uitstek gekarakteriseerd kunnen worden met de terminologie *meervoudige deprivatie*.

Tot dusverre is in Nederland in het onderzoek naar thuisloosheid weinig aandacht besteed aan het reilen en zeilen van de woningmarkt. Dat staat in scherp contrast met onderzoek uit Engeland en Amerika. In de Angelsaksische literatuur worden diverse ontwikkelingen op de woningmarkt aangegeven als mogelijke oorzaak van de groei van het aantal thuislozen: het tekort aan bereikbare woonruimte, de uitverkoop van de sociale woningvoorraad, verslechtering van de woningvoorraad en ge-

brek aan nieuwbouw (Bingham 1987, Morris 1990, Singelakis 1990). De onderzoekers tonen aan dat in Engeland en Amerika de toegang tot de goedkope woningmarkt in de loop van de jaren tachtig voor vele mensen afgesloten is geraakt, terwijl ook de andere delen van de woningmarkt niet aansluiten bij de financiële behoeften en mogelijkheden van burgers. De onderzoekers laten zien dat de consequenties ervan per bevolkingsgroep verschillend zijn: gezinnen die de woonlasten niet meer kunnen dragen worden tijdelijk ondergebracht in 'welfare hotels' (Kozol 1988) of 'bed & breakfast hotels' (Ball 1988). Alleenstaanden komen daarentegen nogal eens op straat terecht, als de ondersteunende mogelijkheden van hun sociale netwerk uitgeput raken (Eckert 1980, Greve 1990).

In Nederland wordt het verband tussen thuisloosheid en de woningmarkt veronachtzaamd. Het meeste onderzoek gaat uit van een institutionele optiek. Dat houdt in dat als thuisloos worden gedefinieerd de bewoners van dak- en thuislozeninstellingen (Van Waveren 1990). Meestal wordt deze institutionele optiek aangevuld met gegevens over de zogenoemde buitenslapers. Met andere woorden, als thuisloos worden aangemerkt alle personen die in de dak- en thuislozenzorg of op straat verblijven. Men onderzoekt beide locaties weliswaar grondig, maar bereikt nog geen kwart van de gehele populatie thuislozen. Ander 'vindplaats-gericht onderzoek' naar thuisloosheid is relatief schaars.

Wat zodoende in het vizier van de onderzoeker verschijnt, is een vereenzaamde en verwarde man of vrouw in een dak- en thuislozeninstelling of op straat. In de meeste gevallen heeft men de thuisloze persoonlijkheid zelf tot object van onderzoek gemaakt. Het vergaarde onderzoeksmateriaal laat zien dat de thuislozen vooral bestaan uit een groep mensen met persoonlijke problemen die niet of onvoldoende geholpen worden door hulpverleningsinstellingen. Wat dat betreft is de conclusie dat thuislozen geen aansluiting vinden bij bestaande kaders van hulpverlening snel getrokken: hulpverlening is ineffectief, sluit slecht aan bij behoeften, is overvol of heeft een te hoge drempel. Ter oplossing daarvan dient extra hulpverlening te worden aangeboden en dient de scala aan zorgprojecten te worden uitgebreid. Thuisloosheid wordt daarmee geïdentificeerd als een

welzijnsprobleem. We geven enkele voorbeelden.

De omvang van de categorie thuisloze jongeren is in de laatste decennia sterk toegenomen. Uit een drietal recente onderzoeken is gebleken dat er ongeveer 7000 van deze jongeren zijn (De Bie 1990, Van der Ploeg 1991, Tavecchio 1991). De drie onderzoeken wijzen de jeugdhulpverlening aan als een belangrijke factor in de groei van de thuislozenproblematiek. Gebleken is namelijk dat de hulpverlening aan deze jongeren vaak vroegtijdig is gestaakt. Thuisloze jongeren kennen de jeugdhulpverlening van binnen en van buiten: 'de gedachte dat zwerfende jongeren wellicht niet eerder hulp hebben ontvangen en min of meer beschouwd kunnen worden als een nog niet ontdekte doelgroep, [blijkt] in het geheel niet te kloppen' (Van der Ploeg 1991, 87). Van der Ploeg stelt de belangrijke vraag of het niet zo is dat de jeugdhulpverlening veel van deze jongeren wellicht te snel en te vroeg laat gaan.

Toch is het opvallend dat in alle drie de onderzoeken nauwelijks aandacht wordt besteed aan de moeite die 'hulpverleningsjongeren' hebben met het vinden van een kamer of een huis. Een zelfstandige woonruimte had wellicht veel van de latere problemen kunnen voorkomen. Het bestuderen van ernstige gevallen van thuisloosheid en het duiden van de problematiek als een welzijnsprobleem geeft een vertekend beeld.

Uit ander onderzoek blijkt dat het aantal thuislozen met psychiatrische problemen de laatste jaren sterk is toegenomen. Ook neemt het aantal zwakbegaafden onder de thuislozen toe. Volgens sommige onderzoekers heeft deze groei vooral te maken met bezuinigingen en reorganisaties in de geestelijke gezondheidszorg. Zij zien deïstitutionalisering als de belangrijkste oorzaak van thuisloosheid (Blom 1990, Walenbergh 1990). Onderzoekers die dit betwisten wijzen er echter op dat er weinig of geen *directe* uitstoot plaatsvindt van de geestelijke gezondheidszorg naar de dak- en thuislozenopvang (Cohen 1989, Scharer 1990). Zij laten zien dat de uitstoot, als dit proces al plaatsvindt, *indirect* van karakter is. Zij redeneren als volgt: patiënten worden in eerste instantie ondergebracht in een beschermende woonvorm, kamer of pension, maar weldra blijkt dat het voor sommige van hen moeilijk is om deze *woonruimte vast te houden*; zij krijgen bijvoorbeeld ruzie met medebewoners; na verloop van tijd verliezen zij

het dak boven hun hoofd en komen zij op straat terecht of in de dak- en thuislozenopvang.

Niemand zal betwisten dat hier sprake is van een welzijnsprobleem. Maar als weggelopen of uitgestoten bewoners in een vroeg stadium zonder al te veel problemen een kamer hadden kunnen vinden of een bed in een pension, dan was mogelijk een deel van hun problemen achterwege gebleven. Dit geluid wordt in Nederlands onderzoek zelden of nooit gehoord. Wanneer op de woningmarkt aanbodproblemen heersen, dan slagen in eerste instantie alleen de sterken er in om woonruimte te vinden. Kwetsbare groepen missen de slag.

Met andere woorden, problemen in de jeugdupvang en de geestelijke gezondheidszorg zijn waarschijnlijk niet de enige factor in de huidige groei van het aantal thuislozen. Met name ook de woningmarkt zal een belangrijke rol spelen; daarnaast kent thuisloosheid nog andere maatschappelijke oorzaken, zoals werkloosheid, armoede, overheidsbezuinigingen. Hoewel de meeste onderzoekers inderdaad betogen dat thuisloosheid een multidimensioneel probleem is, wordt de woningmarkt als factor meestal over het hoofd gezien (Binnenlands Bestuur 1993).

4. Het 'kwetsbaarheid-perspectief'

Vanwege dit multidimensionele karakter is voor de bestudering van de thuislozenproblematiek wellicht een interdisciplinaire benadering vereist (Laeyendecker 1965). Overziet men de literatuur, dan worden over het algemeen drie benaderingen gebruikt: (a) de oorzaak wordt gezocht bij de thuisloze persoon, als 'zwerver', 'drugsverslaafde', of psychiatrische 'draaideurpatiënt', of (b) er wordt gewezen op oorzaken van sociale aard, zoals deinstitutionalisering, onvoldoende goedkope woonruimte, verpaupering, sociale armoede. Ook wordt gebruik gemaakt van een combinatie van deze verklaringen: (c) bepaalde sociale categorieën zijn kwetsbaarder dan andere en daarmee slechter bestand tegen maatschappelijke veranderingsprocessen, waardoor zij een grotere kans lopen thuisloos te worden.

We kunnen dit laatste het 'kwetsbaarheid-perspectief' noemen (Splierings 1991). Sommige sociale categorieën hebben geringe banden in de samenleving. De Amerikaanse onderzoeker Howard

Bahr schrijft: 'Homelessness is a condition of detachment from society characterized by the absence of the affiliative bonds that link settled persons to a network of interconnected social structures' (Bahr 1973, 17). Met deze 'banden' die mensen 'aan sociale structuren koppelen' doelt Bahr onder andere op het hebben van een woning, een baan en relaties. Bij thuislozen staan deze banden met de samenleving onder voortdurende druk. In geval van stijgende werkloosheid, stijgende huren, overheidsbezuinigingen enzovoort zijn deze groepen de eerste die in de problemen komen. Hun omstandigheden maken dat zij kwetsbaar zijn voor dit soort veranderingen. Ieder moment kan het zover zijn dat zij hun woning, baan en relaties (onderling met elkaar verbonden structuren) kwijt raken. Er bestaan allerlei voorzieningen, zoals banenprojecten, sociale huisvesting en uitkeringen, die in het leven geroepen zijn om te voorkomen dat grote groepen mensen daadwerkelijk in de problemen raken. Deze voorzieningen bieden extra kansen aan mensen uit kwetsbare sociale groeperingen. In dit artikel wordt de toename van de thuislozenproblematiek benaderd vanuit dit zogenaamde kwetsbaarheid-perspectief, waarbij vooral woningmarktaspecten centraal zullen staan.

5. Thuislozen en de woningmarkt

Het recht op huisvesting is in Nederland bij grondwet vastgelegd. Het huisvesten van mensen die niet zelfstandig voor adequate huisvesting kunnen zorgen, is een taak die aan verschillende instanties, zoals woningcorporaties, wettelijk is toebedeeld.

Wat thuisloosheid betreft zijn de institutionele actoren (in dit artikel worden daaronder verstaan: de overheid, het maatschappelijk middenveld, de commerciële sector) op de Nederlandse woningmarkt altijd van mening geweest dat dit geen woningmarktprobleem is. Bezien vanuit de woningmarkt was men van mening dat werkelijk niemand thuisloos behoefde te zijn. De woningmarkt functioneerde redelijk goed. Er zouden genoeg huizen zijn en anders zou men op kamers terecht kunnen.

Lange tijd konden zij daarvoor ondersteuning vinden bij thuislozen-onderzoekers. De betrokkenen in het veld beschouwden het als een algemeen geaccepteerd gegeven dat het aanbieden van woningen aan thuislozen niet zinvol is, omdat thuislozen

niet in staat zijn hun woonruimte vast te houden. Nog steeds meent men dat thuislozen vooral gebaat zijn bij hulpverlening, opvang, en gesteunde huisvesting. Allerlei vormen van 'gesteunde huisvesting' vallen van oudsher onder verantwoordelijkheid van de welzijnssector. Thuisloosheid echter is niet alleen een probleem van het niet kunnen vasthouden van woonruimte (te denken valt bij voorbeeld aan woninguitzetting, pensionsluitingen of het zelf vrijwillig opzeggen van woonruimte). Thuisloosheid is ook een probleem van het niet in staat worden gesteld *nieuwe huisvesting* te vinden (vgl. Bingham 1987, Morris 1990, Clapham 1990, Rossi 1988, Cohen 1989).

Heerma (staatssecretaris van Volkshuisvesting) wijst erop dat er in Nederland geen woningnood meer is. In de sociale sector is volgens hem voldoende goedkope woonruimte en een 2% woningtekort is voor hem politiek acceptabel. Een groter probleem vindt Heerma het 'scheefwonen': mensen met hoge inkomens wonen in te goedkope woningen. Die woningen zouden vrij moeten komen voor financieel ondraagkrachtigen en de meer sociaal kwetsbare huurders. Voor deze groepen zijn er ook ondersteunende faciliteiten, zoals huursubsidie, huurbederping en huurcommissies. Aldus is er volgens Heerma voldoende goedkope en bereikbare woonruimte beschikbaar. Daarnaast is er nog plaats op de kamermarkt.

Toch is sinds de aanvang in 1988 van het op deze visie gebaseerde beleid de woningmarkt hier en daar veranderd. De goedkope woningmarkt is krapper geworden.⁴ Onderzoekers tonen aan dat er momenteel in de grote steden erg veel vraag naar goedkope en bereikbare woonruimte bestaat (Van Vliet 1990). Het feit dat erkende asielzoekers tegenwoordig moeilijk de overstap kunnen maken van opvangcentra naar een reguliere woonruimte illustreert dit (Waelen 1991).

De reguliere woningmarkt bestaat uit een koopsector en een huursector; de huursector valt uiteen in een sociale huursector en een particuliere huursector. Daarnaast bestaan er nog een aantal andere huisvestingsvormen, zoals (on)zelfstandige wooneenheden, bewoonde andere ruimte (zoals woonwagens en woonboten) en inwonende huishoudens (Rongen 1989). Met name de (on)zelfstandige wooneenheden zijn in deze analyse van groot be-

lang. De kamerhuur valt hier bij voorbeeld onder.

Dat het niet eenvoudig is om toegang te krijgen tot de reguliere woningmarkt is een oud gegeven. Voor de meeste woningzoekenden duurt dit meerdere jaren. De koopsector kent financiële drempels. De problematiek is hier vrij eenduidig: zonder geld is niets te koop. De particuliere huursector is duur en vereist een woonvergunning. De sociale huursector stelt aanvullende eisen in de vorm van een urgentiesysteem. Aldus wordt van bewoners verwacht dat zij voldoende financiële mogelijkheden hebben, danwel in staat zijn enige tijd in een stad te verblijven en dus te wachten tot zij toegang krijgen tot de reguliere woningmarkt. Dit wachten vindt meestal plaats in allerlei vormen van tijdelijke huisvesting, zoals op de kamermarkt (Rex en Moore 1965).

6. De kamermarkt in Rotterdam

De kamermarkt bestaat uit drie delen: de markt van particuliere verhuurders (hospita's en kamerverhuurders), de sociale kamermarkt (studenten- en jongerenhuisvesting, niet-commerciële kamerbemiddelaars), en het grootschalig kamerverhuur (5 of meer kamers). Het grootschalig kamerverhuur viel – in de periode voor oktober 1992, toen overal de gemeentelijke logementenverordeningen nog golden – uiteen in de reguliere en de irreguliere kamermarkt. In de reguliere kamermarkt hebben de verhuurders de woning officieel onttrokken aan de woningmarkt en een vergunning aangevraagd voor het verhuren van kamers – het verkameren van woningen.⁵ Aan dit vergunningstelsel zijn standaard-eisen verbonden wat betreft brandveiligheid, hygiëne en onderhoud, zodat de kamers en het pand aan bepaalde minimumstandaarden voldoen. In de zogenaamde irreguliere kamermarkt is aan deze eisen niet voldaan en blijven de verhuurders dus in gebreke, hetgeen een strafbaar feit is.⁶

Van oudsher is de kamermarkt een toegankelijke markt. Mensen konden er relatief gemakkelijk in en uit stromen, zonder aan gemeentelijke voorwaarden, zoals een woonvergunning, te voldoen of zonder veel kosten te maken. Het kamercircuit stond over het algemeen open voor iedereen, ook voor armen, onlangs gearriveerde migranten en hulpbehoevenden. Vanwege de toegankelijkheid tot goedkope woonruimte fungeerde het kamercircuit als

een buffer in de woningmarkt en als een buffer tegen thuisloosheid. De laatste jaren vinden er op al deze onderdelen van de kamermarkt grote veranderingen plaats.

Ten eerste, wat betreft het aanbod op de markt van particuliere verhuurders, hebben onderzoekers een sterke terugloop geconstateerd. De bereidheid om het 'kamertje over' aan 'vreemden' te verhuren is aan het verdwijnen. Overigens willen bij voorbeeld ook studenten over het algemeen liever niet bij een hospita wonen, waarschijnlijk vanwege dezelfde privacy-overwegingen.⁷ Traditionele rollen zoals die van 'hospita' of 'kostganger' lijken te verdwijnen. Daarnaast blijkt uit Rotterdams onderzoek naar kamerverhuurpanden dat het inwonen en intrekken bij familieleden of vrienden (inwonenden die deel uitmaken van de gezinsstructuur) een veelvuldig voorkomend verschijnsel is geworden. Dit gaat niet alleen om kinderen die bij hun ouders wonen, maar om complete huishoudens die, vaak zonder kennis van de verhuurder, bij familie of vrienden intrekken en in ruil daarvoor een bijdrage leveren aan de huur (Spierings 1992). Meestal kunnen deze mensen op korte termijn geen onderdak vinden. Dit soort woningzoekenden hebben een zeer onvaste greep op de woningmarkt; de mogelijkheden en bereidheid van degenen bij wie ze intrekken en van wiens hulp ze gebruik maken, zijn vaak bijna net zo beperkt als hun eigen mogelijkheden (Rossi 1988).

Ten tweede, de sociale kamermarkt moet nog grotendeels van de grond komen. De centrale overheid – met hulp van lokale overheden – oefent presie uit op het maatschappelijk middenveld – woningcorporaties – om zo'n sector op te zetten.⁸ Tot nu toe is echter alleen studentenhuisvesting gestaag gegroeid, maar ook daar zijn de wachtlijsten lang en staan de doelstellingen ter discussie (Harten 1987).

Ten derde, in het circuit van grootschalig kamerverhuur ziet men enkele duidelijke verschuivingen optreden. Het aantal hotels en pensions loopt terug en het aantal kamerverhuurpanden neemt enigszins toe, maar over het geheel genomen krimpt het reguliere circuit: in de laatste 10 jaar is in Rotterdam het aantal logementen officieel gedaald van 1250 naar ongeveer 350. Het grijze, wat we noemen 'irreguliere circuit' groeit sterk genoeg om de wethouder van Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting Ir. Vermeulen te laten besluiten tot het installeren van een *Pro-*

jectgroep Pensionproblematiek. Commerciële verhuurders in Rotterdam en andere grote steden weten dat er voldoende vraag is naar woonruimte. Zij 'verkameren' op grote schaal woningen, veelal zonder de daartoe vereiste gemeentelijke toestemming. Daarin brengen zij migranten onder, recentelijk met name Antilliaanse eenoudergezinnen (Oude Engberink 1993). Die vertoeven dan jarenlang op de kamermarkt of, via louche bemiddelaars, in woningen in onderhuur. De commerciële verhuurders bieden zelfs kamers zonder ramen te huur aan en kamers in souterrains en kelders, hetgeen doet denken aan de woonomstandigheden rond de vorige eeuwwisseling (Bouman 1952, Burnett 1980). Iedere vierkante meter wordt verhuurd. De zogenoemde woondichtheid van dit soort panden (het aantal bewoners per pand) is hoog.⁹ Toch maken huurders geen bezwaar; zij zeggen dat het irreguliere circuit het enige is wat voor hen openstaat.

Met andere woorden, de hospita-kamermarkt geeft een dalend aanbod te zien, inwoning bij familie of vrienden op de kamermarkt bestaat veelvuldig (een kwantitatieve indicatie is er nog niet), de sociale kamermarkt stagneert en de reguliere logementenmarkt krimpt. Daarentegen zijn er steeds meer woon/zorg-pensions en steeds meer irreguliere kamerverhuurpanden bij gekomen. Het aanbod is dus verschoven richting grootschalig en irregulier pension- en kamerverhuur. De markt is vercommercialiseerd. Daarbij is de kwaliteit wisselend en de prijzen zijn hoog. De meeste verhuurders wonen elders, bezitten meerdere panden en zijn moeilijk benaderbaar. In Brits onderzoek wordt dit ook wel de 'encapsulation strategy' genoemd: het maximaliseren van de opbrengsten en het minimaliseren van de kosten van een pand – geen investeringen, geen onderhoud en zo weinig mogelijk contact met de huurders (Department of Environment 1985). Een bekend gegeven is dat deze strategie leidt tot gemengde bewonerspopulaties en huurders die elkaar nauwelijks kennen.

Een relatief nieuwe ontwikkeling op de kamermarkt is het groeiend aantal woon-zorgpensions, pensions voor mensen met persoonlijke problemen. Dit fenomeen zou men zorgcommercialisatie kunnen noemen. De woon-zorgpensions, op commerciële basis geëxploiteerd, richten zich meestal op mensen met een specifieke problematiek (zoals ver-

slaafden, ex-psychoiatrische patiënten en thuislozen). Deze woon-zorgpensions zijn 'logiesverblijven' in naam, maar hebben een feitelijke 'verblijfsfunctie'; in dat opzicht zijn ze vergelijkbaar met verzorgingstehuizen voor ouderen. Dit type pension heeft over het algemeen een nachtverblijf, bestaande uit slaapzalen en soms losse matrassen op de grond, en een café of bar. De bewoners krijgen een bed, eten en drinken, zorg en enige begeleiding. Zij kunnen tegen zeer lage kosten kost en inwoning kopen, meestal door het beheer van de uitkering over te dragen aan de exploitant. Er wordt een zakgeldregeling getroffen. Voor veel bewoners zijn de particuliere pensions een uitkomst. De drempel van een beschermende woonvorm is te hoog. En zelfstandig wonen kunnen de bewoners van deze pensions niet aan. Als het pension zou sluiten zouden zij vrijwel nergens anders terecht kunnen.

Wat de effectieve vraag naar kamers betreft, signaleren onderzoekers een toename (VROM 1981, Kruythoff 1991). Enkele autonome ontwikkelingen zijn daarvan de oorzaak: individualisering van huishoudens, een blijvend hoog migratieoverschot, een toenemend aantal echtscheidingen, groeiende studentenaantallen en meer indirecte oorzaken zoals de groeiende werkloosheid (Rongen 1989). De vraag verschilt per deelcircuit en wordt in hoge mate bepaald door de lokale samenstelling van de voorraad.

Samengevat: op de kamermarkt neemt de vraag toe, het aanbod neemt af, het aanbod vercommercialiseert en komt ten dele in de illegaliteit terecht. In de grote steden worden op grote schaal woningen onttrokken aan de woningmarkt en per kamer verhuurd, zoals gezegd zonder de vereiste toestemming en vergunning. De kwaliteit is erbarmelijk en de prijzen zijn hoog. In wat vroeger gezinswoningen waren, woont nu – in vergelijking met voor de woningonttrekking – een veelvoud van het aantal personen/huishoudens (Oude Engberink 1993). Door de veranderingen in vraag en aanbod is de druk op de kamermarkt groot geworden. Verkaming en onderhuur geven een hoge woondruk en dat heeft gevolgen voor bewoners en omwonenden. Als zelfs slechte en dure woonruimte massaal wordt geaccepteerd, kan men stellen dat er sprake is van een kwalitatief krappe woningmarkt.

Wat betreft goede en goedkope woonruimte is er meer vraag dan aanbod. Dit vraagoverschot wordt

gedeeltelijk geabsorbeerd door een groeiend aanbod van slechte en dure woonruimte. Gedeeltelijk ook niet. Men ziet hele gezinnen intrekken bij familie of vrienden. De (potentiële) vraag lijkt te groot voor het aanbod (Kuijs 1992). Periodiek is dit gebrek aan woonruimte nijpend en kan van woning- of kamernood worden gesproken, niet alleen voor studenten en jongeren, maar ook voor gescheiden mensen, migranten, en voor (ex-)psychoiatrische patiënten, (ex-)verslaafden, (ex-)vluchtelingen en thuislozen.

Uit het Rotterdamse onderzoek blijkt dat de gevolgen van een krappe kamermarkt zich vooral manifesteren bij toetreding of verhuizing. Het is een markt geworden waarin mensen slagen die in hoofdzaak óf voldoende geld hebben óf slechte woonruimte willen accepteren. Door het huidige vraagoverschot of aanbodstekort op de kamermarkt is er sprake van verdringing en van een niet-gerealiseerde vraag (Kruythoff 1991, 3). De markt is krap en ontoegankelijk (Kuijs 1992).

Degenen die van de markt worden verdrongen zijn vooral sociaal kwetsbare huurders. Het zijn de huurders die zowel de verhuurder als de medehuurders liever kwijt dan rijk zijn. Voor deze kwetsbare huurders is het moeilijk om een kamer te vinden.

Dit zijn bij voorbeeld de jongeren die door vroegtijdige beëindiging buiten de jeugdhulpverlening vallen; patiënten met een meervoudige problematiek die onbehandelbaar blijken; geestelijk gehandicapten wier woon- en zorgomgeving instabiel is geworden; psychoiatrische patiënten die indirect uit de psychiatrie worden gestoten; ouderen, ex-psychoiatrische patiënten, verslaafden; en categorieën migranten.

Een kenmerk van thuislozen of van potentieel thuislozen is dat zij frequent van onderdak wisselen. Men zwerft van het ene adres naar het andere, trekt soms in bij vrienden of familie, verblijft soms in kraakpanden, in opvangvoorzieningen, op kamers of in pensions. In plaats van een 'vaste' verblijfplaats is er sprake van een frequent wisselende verblijfplaats. Uit onderzoek blijkt dat dit een 'overlevingsstrategie' is voor thuislozen (Cohen 1989). Maar het wordt steeds moeilijker om opnieuw woonruimte te vinden en deze overlevingsstrategie leidt ertoe dat men steeds langere perioden op straat doorbrengt.

Soms ziet men zich dan gedwongen om hogere

prijzen te accepteren, slechte kwaliteit en rechteloosheid, om toch nog een plaats te kunnen bemachtigen. Weliswaar is iedere huurder wettelijk beschermd middels het huurrecht, maar tussen de 'legal reality' en 'social reality' bestaat in het kamerverhuurwezen soms een diepe kloof. Veel huurders zijn in werkelijkheid rechteloos. Het komt regelmatig voor dat zij letterlijk op straat worden gegooid – door louche bemiddelaars en pandjesbazen – nadat men huur vooruit heeft betaald. Er is letterlijk sprake van 'uitstoot'.

Net als werkgevers op een krappe arbeidsmarkt blijken verhuurders op een krappe woning- en kamermarkt steeds hogere toelatingseisen te stellen. Een enigszins negatief sociaal profiel van een huurder ('doet een beetje raar, ruikt een beetje vies') leidt in de moderne samenleving steeds vaker tot afwijzing (Spierings 1991). Het feit dat een verhuurder geen mensen neemt die een 'bad risk' zouden kunnen vormen, is een algemeen en geaccepteerd marktmechanisme. Maar dit 'etiketteringsproces' is rampzalig voor thuislozen. Sommige van hen komen in een vicieuze cirkel terecht, van het uitgestoten worden en het zich gedwongen zien steeds kostbaarder noodoplossingen te verzinnen.

Het beeld dat aldus naar voren komt uit ons onderzoek, is dat er sprake is van een combinatie van sociologische en economische factoren op de woningmarkt die een deel van de toename van thuisloosheid kunnen verklaren. Alles draait om uitstoot en verdringing. Sociologisch kunnen we spreken van uitsluitingstendensen: er blijkt sprake te zijn van scherper wordende toelatingseisen en van toenemende uitstoot. Markeconomisch kunnen we spreken van het toenemen van verdringingstendensen. Bijna altijd blijken de sociaal meest kwetsbare categorieën het eerst op straat te staan: sociale categorieën met beperkte informele en formele hulpbronnen. Kortom, uitstoot en verdringing van de 'verwaarloosde' mensen die vroeger meestal op kamers zaten en die iedereen tegenwoordig dagelijks op straat tegenkomt en thuislozen is gaan noemen.

7. Thuislozen op de welzijns- en woningmarkt: samenvatting en discussie

Steeds vaker blijkt dat het tekort aan *goedkope* woonruimte en aan woonruimte *voor alleenstaan-*

den in de westerse samenlevingen aan het toenemen is (Harloe 1988, Van Vliet 1990). De kamernood neemt hier en daar zelfs dramatische vormen aan (Cohen 1989).

In Rotterdam blijkt de stremming op de kamermarkt in de eerste plaats te worden veroorzaakt door een vraagoverschot, in de tweede plaats door strenger wordende toelatingcriteria op de reguliere woningmarkt en de reguliere kamermarkt, in de derde plaats door de illegalisering van de kamermarkt en in de vierde plaats doordat bepaalde sociale verwachtingen van verhuurders en huurders bepaalde groepen huurders van woonruimte uitsluiten. Gevolg is dat de zwakkeren van de markt worden verdrongen.

Thuislozen vormen een kwetsbare groep op de kamermarkt¹⁰. Er is een groei voorspeld van het aantal thuislozen voor de komende jaren (Heyden-dael, Nuy en Brouwers 1990). Wellicht kunnen veel van hun problemen voorkomen worden. De kamermarkt wordt wel de grijze rand van de woningmarkt genoemd, en als de markt ruim is heeft deze rand een absorberende werking. Een kamer kan een basisvoorziening zijn. De kamermarkt wordt dan een sociale buffer waarin mensen de kans krijgen om zich staande te houden en eigen oplossingen te vinden. Met een kamer zijn mensen van de straat. Zonder een kamer komen mensen in de negatieve spiraal terecht van het uitgesloten worden en het gedwongen worden steeds duurder noodoplossingen te nemen. Zo'n buffer zou dus in stand moeten worden gehouden en verdient wellicht prioriteit boven andere zaken.

De vraag of thuisloosheid in Nederland naast een welzijnsprobleem ook een woningmarktprobleem is, kan nu bevestigend worden beantwoord. Een welzijnsprobleem is het wanneer specifieke sociale groeperingen, als zij niet in staat blijken hun woonruimte vast te houden, geen ondersteunende huisvesting kunnen vinden. Daarentegen dient thuisloosheid te worden geduid als een woningmarktprobleem wanneer degenen die hun woonruimte om wat voor reden dan ook kwijt raken, überhaupt niet of slechts met de grootste moeite andere woonruimte kunnen vinden. De eerste conclusie van dit artikel is dat een woningmarktanalyse aanvullend inzicht verschaft in de thuislozenproblematiek.

Toch is ook het wijzen op het dysfunctioneren van delen van de woningmarkt als verklaring van thuisloosheid ontoereikend. Eén bepaalde omstandigheid of één bepaald gebrek maakt mensen nog niet thuisloos.¹¹ Thuisloosheid is een probleem van meervoudige deprivatie. Het is een samengesteld probleem en afzonderlijke factoren bieden geen afdoende verklaring. Wel is waarschijnlijk dat de kamermarkt een sleutelfunctie vervult. De krapte op die markt lijkt de problemen van herstructurering van verzorgingsarrangementen extra scherp te omlijnen.

Maar er zijn meer ontwikkelingen. Op de welzijnsmarkt worden sommige voorzieningen ontoegankelijker. De kamermarkt en de intramurale welzijnsmarkt zijn communicerende vaten.¹² Ook ontwikkelingen op de arbeidsmarkt – de stijging van de werkloosheid – en ontwikkelingen in het overheidsbeleid – de fiscale crisis waardoor uitkeringen en subsidies omlaag gaan en prijzen van allerlei goederen en diensten stijgen – werken op elkaar in. Deze ontwikkelingen zijn onderling verbonden en versterken elkaar wederzijds. Al met al hebben deze ontwikkelingen te zamen tot gevolg dat kwetsbare burgers tegenwoordig vaker daadwerkelijk thuisloos worden. De tweede conclusie van dit artikel is dat de huidige groei van thuisloosheid veroorzaakt wordt door het feit dat een aantal ontwikkelingen in de huidige samenleving *samenvallen*, waardoor specifieke groeperingen te maken krijgen met afnemende sociale kansen op diverse terreinen tegelijkertijd. In wezen moet dus het hoe en waarom van dit *samenvallen van ontwikkelingen* worden verklaard. Dit vereist nadere studie.

Noten

1. Vergelijkbare schattingen zijn: de Landelijke Stichting voor Thuislozenzorg en Onderdak (1986): 20.000 à 30.000; het Ministerie van VROM: 35.000 à 60.000 thuislozen op jaarbasis (1986); de Vereniging van Nederlandse Gemeenten: 25.000 thuislozen op dagbasis (1990).

2. In de Nijmeegse studie *Prognostisch Landelijk Onderzoek Thuislozen en Thuislozenzorg* worden mogelijke risicogroepen geïdentificeerd (Heydendaal e.a. 1990).

3. In 'pension Vogel' vielen bij een brand in september 1992 elf doden en vele gewonden. Het pand was overbevoerd en de exploitant had onvoldoende maatregelen getroffen voor de brandveiligheid. De stad Den Haag gedoogde het pension omdat elders onvoldoende plek was. De paradox van

beleid is namelijk dat striktere eisen tot verdere toename van het aantal zwervende thuislozen leiden, omdat het nogal eens aan herhuisvestingsmogelijkheden ontbreekt.

4. Vergelijk uitspraken van Priemus, geciteerd in *Binnenlands Bestuur*, 46. Vergelijk ook Priemus in de *NRC* van 29 en 31 december 1992. Het krapper worden van de markt van goedkope woonruimte wordt volgens Priemus niet in de laatste plaats veroorzaakt door het liberaliseringsbeleid van de overheid.

5. Bij woningonttrekking gaat een woning verloren voor de reguliere woningmarkt. Bij irreguliere woningonttrekking is de lokale overheid hiervan niet op de hoogte en is de voorraad 'ongekend' geworden.

6. Sinds de nieuwe Woningwet en het Bouwbesluit van 1992 zijn de gemeentelijke logementenverordeningen komen te vervallen. Er is nu wel voorzien in eisen aan logiesverblijven (hotels en pensions), maar niet meer aan verblijfsinrichtingen (kamerverhuurbedrijven). Momenteel lopen er verschillende AROB-beroepsprocedures tegen gemeenten om de precieze wettelijke status van logementenverordeningen vast te stellen.

7. De motivaties van de betrokken groepen zijn nooit goed onderzocht. De keuze en motivering door de Eerste en Tweede Kamer om het kleinschalig verhuur te stimuleren door middel van belastingfaciliteiten en wijzigingen in de huurbescherming, is wat dat betreft opmerkelijk (zie Eerste Kamer, 29e vergadering, behandeling wetsvoorstellen 22179 en 22336, 25 mei 1993, p. 1333). Resultaten uit onderzoek in Engeland (Department of Environment, *Houses in Multiple Occupation*, London 1985) tonen namelijk aan dat deze maatregelen niet de gewenste effecten opleveren.

8. Zie bij voorbeeld de brief die minister Ritzen van Onderwijs en staatssecretaris Heerma van Volkshuisvesting schreven aan de 26 grote gemeenten in Nederland waar een instelling voor hoger onderwijs is.

9. We zouden graag landelijke cijfers presenteren, maar de registratie van logementen is onbetrouwbaar. Volgens het CBS zijn er net zoveel plaatsen in hotel/pension/kamerverhuurpand in heel Nederland als in het Rotterdamse onderzoek is vastgesteld in de stad Rotterdam (Spierings 1992, Faessen 1992).

10. Een kleine illustratie: secundaire analyse van onderzoeksdata over thuisloosheid (Van Waveren 1991) toont aan dat ruim eenderde van de thuisloze respondenten in de fase direct daarvoor op een kamer of in een pension woonde (zie ook Rossi 1988, Cohen 1989, Singelakis 1990).

11. Het is welhaast een sociologisch gegeven dat mensen (en organisaties) zich trachten aan te passen wanneer er een discrepantie bestaat tussen wat hun doelen zijn en de noodzakelijke middelen nodig om deze doelen te verwezenlijken. Mensen passen zich gedragsmatig aan. Ook vormen mensen moraal, waarden en normen op basis van hun dagelijkse omstandigheden. Dit zijn functionele en culturele overlevingsstrategieën (Eckert 1980). Daarom wordt gesproken van 'het toenemen van de kans om thuisloos te worden'.

12. In de verzorgingsstaat zijn *wonen* en *welzijn* vaak in samenhang georganiseerd (bij voorbeeld intramurale voorzieningen). Dat heeft tot gevolg dat verschuivingen in wel-

zijnsarrangementen directe verschuivingen in de woningmarkt te zien geven.

Literatuur

- Bahr, H., 1973, *Skid Row: An introduction to Disaffiliation*, Oxford Press, New York.
- Ball, M., 1988, *Who will house the homeless*, Institute of Housing, Londen.
- Bie, H. de, en H. Dortmans, 1990, *Thuisloze jongeren*, ISG, Nijmegen.
- Bingham, R.D., R.E. Green en E.B. White, 1987, *The homeless in contemporary society*, Schorre Park.
- Binnenlands Bestuur 18 (1993): 2, 'Aandacht voor vergeten doelgroep'.
- Binnenlands Bestuur 46 (1993): 5, 'In volle vaart op weg naar woningnood'.
- Blom, A., en L. Perquin, 1990, '(Ex-)psychiatrische patiënten in een pensiontehuis', *Maandblad voor de Geestelijke Volksgezondheid* 11: 1138-1153.
- Bouman, P.J., en W.H. Bouman, 1952, *De groei van de grote werkstad*, Assen.
- Burnett, J., 1980, *A social history of housing*, Methuen, Londen.
- Clapham, D., P. Kemp en S.J. Smith, 1990, *Housing and social policy*, Londen.
- Cohen, C.I., en J. Sokolovsky, 1989, *Old men of the Bowery*, New York.
- Deben, L., J. Godschalk en C. Huijsman, 1992, *Dak- en thuislozen in Amsterdam en elders in de Randstad*, Stedelijke Netwerken 41, Amsterdam.
- Department of Environment, 1985, *Houses in multiple occupation*, Londen.
- Depreeuw, W., 1986, *Landloperij, bedelarij en thuisloosheid*, Gouda Quint, Arnhem.
- Eckert, J.K., 1982, *The unseen elderly*, Campanile Press, San Diego.
- Faessen, W., 1992, *Anders wonen dan in een woning*, Sup. soc-econ. mndstat 92/4, Heerlen.
- Greve, J., 1990, *Homelessness in London*, S.A.U.S. Londen.
- Harloe, M., M. Ball en M. Martens, 1988, *Housing and social change in Europe and the USA*, Londen.
- Harten, J.G., 1987, 'SSH's moeten bestaansrecht opnieuw aantonen', *Woningraad* 24: 38-41.
- Heydendael, P.H.J.M., M. Nuy, en H.G. Brouwers, 1990, *PLOTT fase 1-3*, Instituut voor Sociale Geneeskunde Nijmegen.
- Kuijs, J., 1992, 'Woningnood in Nederland, discussie zonder cijfers', *NG* 32/33.
- Kozol, J., 1988, *Rachel and her children*, New York.
- Kruythoff, H.M., 1991, *De betekenis van randstedelijke woonmilieus voor starters op de woningmarkt*, OTB-TUD, Delft.
- Laeyendecker, L., 1965, 'Thuisloosheid, een vorm van afwijkend gedrag', *Mens en Maatschappij* 39: 445-457.
- Landelijke Stichting Thuislozenzorg en Onderdak, 1986, *Beleidsnota*, Den Haag.
- Ministerie VROM, 1981, *Onvindbaar: Een behoorlijke kamer voor een redelijke huur*, Den Haag.
- Ministerie VROM, 1986, *Thuislozen*, Den Haag.
- Ministerie VROM, 1988, *Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag.
- Ministerie W.V.C., 1990, *Maatschappelijke opvang voor thuislozen*, Den Haag.
- Morris, J., en M. Winn, 1990, *Housing and social inequality*, Londen.
- Oude Engberink, G., 1993, 'Kwantitatieve en kwalitatieve Inventarisatie Irreguliere Logementen Rotterdam', Rotterdam; Lopend onderzoek.
- Passage, Tijdschrift voor maatschappelijke opvang, 1992/4.
- Ploeg, J.D. van der, 1991, *Zwervende jongeren*, DSWO-Press, Leiden.
- Priemus, H., 1992, 'Nederland verkwanselt de volkshuisvesting', *NRC* 29-12-'92/31-12-'92.
- Rex, J., en R. Moore, 1965, *Race, community, and conflict*, Londen.
- Ritzen/Heerema, 1992, *Kamergewijze verhuur tbv. (studerende) jongeren*, Brief.
- Rongen, M.J.Th., 1989, *Anders wonen dan in een woning*, VROM.
- Rossi, P.H., 1988, *Down and out in America*, New York.
- Scharer, L.K., 1990, 'Lack of housing and its impact on health', *Bull. N.Y.A.M.* 66/5.
- Singelakis, A.T., 1990, 'Real estate market trends and the displacement of the aged', *The Gerontologist*, Vol. 30. no. 5.
- Splering, F., 1991, 'Relationele onbekwaamheid van thuislozen?' *SG* 6: 414-423.
- Splering, F., 1992, *Onderzoeksrapportage Logementen*, Sozawe, Rotterdam.
- Tavecchio, L., e.a., 1991, *Affectieve verwaarlozing en thuisloosheid*, Leiden.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1990, *Dak- en thuislozen*, Den Haag.
- Vliet, W. van, en J. van Weesep (red.), 1990, *Government and housing*, Londen.
- Waelen, W.J.M. en A.A.M. Postel, 1991, *Vluchtelingen*, Nijmegen.
- Walenbergh, M., 1990, *Psychiatrische symptomen bij thuisloze mannen*, Nijmegen.
- Waveren, B. van, 1990, *Onderdak, zonder thuis*. GSD Rotterdam.