

Commentaar en discussie

De dakloze als potentiële huurder

Van zorgperspectief naar volkshuisvestingsperspectief

Jan Hartog

1 Inleiding

Een van de gemeenschappelijke constateringën in het themanummer over dak- en thuislozen (*Sociologische Gids* juli/augustus 1997) is, dat de populatie dak- en thuislozen lang niet eenduidig is en in betrekkelijk korte tijd sterk aan verandering onderhevig is. Niet langer kan worden uitgegaan van 'de sociaal gehandicapte persoon die niet in staat is om adequaat een woning te bewonen en sociale relaties te onderhouden'. De haveloze oudere alleenstaande man die op straat of in een internaat overnacht, bestaat nog wel, maar is niet meer representatief voor de populatie. Deze is diverser geworden en bestaat inmiddels ook uit illegalen, drugs-verslaafden en mensen met een psychiatrisch verleden; er zijn jongeren onder en steeds meer vrouwen. En in veel gevallen is er sprake van samengestelde problematiek.

Het perspectief waarbij dak- en thuislozen als 'relationeel onbekwaam' werden beschouwd, is heel lang het dominante paradigma geweest binnen de sociale wetenschappen in Nederland. Op basis van nieuw onderzoek en veranderende inzichten begint er consensus te ontstaan over andere definities en benaderingswijzen.

In het themanummer wordt meermaals – meestal aan het einde van een artikel – gewezen op de noodzaak van extra aandacht voor de volkshuisvestingsaspecten. De woningmarktkant van dak- en thuisloosheid wordt onvoldoende belicht, zo stelt men. Hoewel het geen onderzoeksdomein is geweest van de verschillende auteurs, vindt men het zeker de moeite waard om het wel bij toekomstig onderzoek te betrekken. Ik wil dit graag ondersteunen, want het gaat tenslotte om het wel of niet beschikken over (zelfstandige) woonruimte.

In de eerste helft van 1997 heb ik in het kader van mijn afstuderen aan de Universiteit van Amsterdam onderzoek verricht naar het aanbod van woonruimte voor dak- en thuislozen door woningcorporaties in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Hiervoor zijn interviews met beleidsmedewerkers van corporaties gehouden, met enkele andere deskundigen, zoals een directeur van een opvanginstelling, met ambtenaren en een wetenschappelijk onderzoeker. Daarnaast is literatuur-

onderzoek verricht en zijn relevante artikelen uit tien jaargangen *Woningraad-magazine* en *NCIV Corporatiemagazine* geanalyseerd op het onderwerp (periode: 1987-1996).

2 De veilige ABC-constructie

‘Iedere dakloze is eigenlijk een “foutje” van de corporatiesector.’ Deze opvatting kom je regelmatig tegen, wanneer het gaat over woningcorporaties en dakloosheid. Want iedereen heeft toch recht op een dak boven zijn hoofd? En diegene die daar niet zelfstandig in kan voorzien, moet toch terug kunnen vallen op het aanbod van de woningcorporaties? Sinds het jaar van de daklozen (1987) is bij woningcorporaties en volkshuisvesters dakloosheid extra in de belangstelling en heeft het veel aandacht gekregen. Er is sindsdien regelmatig over gepubliceerd en er zijn verschillende ‘projecten’ van de grond gekomen. Maar dakloosheid blijkt vooral een hardnekkig fenomeen te zijn, het blijft bestaan en wil maar niet uit de actualiteit verdwijnen.

De rol en taak van woningcorporaties bij het huisvesten van dak- en thuislozen krijgt vooral vorm in projecten voor begeleid wonen. De basis hiervoor is gelegd in de nota *Dak- en thuislozen als corporatiezorg* van de Nationale Woningraad uit 1988. Deze kent als voornaamste richtlijn de ‘ABC-constructie’, waarbij de corporatie de woningen beschikbaar stelt en de opvanginstelling huurt en woonbegeleiding biedt aan de dak- en thuisloze. Leidraad bij de verdere ontwikkeling en implementatie van dit ABC is het beperken van bedrijfsrisico’s geweest, gekoppeld aan de tussen de organisaties te onderscheiden expertise en knowhow. Een geïnterviewde beleidsmedewerkster van een Amsterdamse woningcorporatie verwoordde het als volgt: ‘Kijk, we zijn natuurlijk geen hulpverleningsinstelling, maar volkshuisvesters. Wij verhuren en leveren een product.’ Hiermee geeft ze kernachtig weer hoe woningcorporaties als bedrijf ten opzichte van zorginstelling en dakloze hun vertrekpunt bepalen, maar ook hoe ze feitelijk werken bij het ontwikkelen en beheren van woonruimte voor dak- en thuislozen. Met de door verschillende respondenten verwoordde stellingname ‘daar zijn wij niet voor’ wordt onderstreept dat ieder zijn metier heeft.

Anno 1997 was de taakverdeling tussen woningcorporaties en zorginstellingen in grote lijnen nog hetzelfde als geschetst en aanbevolen in de NWR-nota uit 1988.

3 Het zorgperspectief en het voorwaardelijk wonen

Hoewel men zegt geen hulpverleningsinstelling te zijn, wordt dakloosheid door woningcorporaties in het algemeen juist wel vanuit een welzijns- of zorgperspectief benaderd. Men ziet en omschrijft de dak- en thuisloze als cliënt, iemand die

onaangepast is, zich aan de rafelrand van de woningmarkt bevindt en vooral zorg heeft. Dak- en thuislozen worden gezien en benoemd als bijzondere doelgroep en corporaties nemen het welzijnsjargon uit de zorgsector over. Daarmee sluiten corporaties en zorginstellingen aan bij het tot voor kort dominante wetenschappelijke paradigma van de 'relationele onbekwaamheid'.

Door deze benadering staan de woon-reïntegratiegedachte en rehabilitatietrajecten aan de basis van het geformuleerde beleid en spitst het aanbod zich toe op 'begeleid wonen'. Er is bij corporaties daardoor niet zozeer sprake van een *huurder* maar vooral van een *cliënt*. Voor de volkshuisvestings- en woningmarkt-aspecten en voor de maatschappelijke omstandigheden die dakloosheid zeker meebepalen, heeft men weinig oog.

De zorginstellingen gaan in de meeste gevallen met de bewoners (i.c. cliënten) 'huurcontracten' aan, waarvan de (woon)begeleiding expliciet onderdeel uitmaakt. Het komt ook voor dat er helemaal geen sprake is van een huurrelatie, maar enkel van een begeleidingsovereenkomst. Omdat het in de meeste gevallen onzelfstandige woonruimte betreft, kunnen allerlei nadere eisen gesteld worden aan de bewoners. De vormen van begeleid wonen zijn daarmee te typeren als 'voorwaardelijk wonen' en vertonen veel overeenkomsten met wat bekend is uit studies naar woondisciplinering in Nederland. (Deben 1988; Dercksen en Verplanke 1987; De Regt 1984). Dak- en thuislozen krijgen woontraining en begeleiding bij het ontwikkelen van sociale en praktische vaardigheden. Begrippen als 'rehabilitatietraject' en 'woondiploma' zijn niet ongewoon. Je zou kunnen spreken van 'moderne' beschavingsarbeid, die zijn uitdrukking krijgt in het begeleid wonen via ABC-constructies. Sturing op gewenst woongedrag en het bijbehorende pakket aan maatregelen, kan (nog steeds) variëren van zachte dwang en overreding tot dreiging met fysiek geweld (de huisuitzetting) of verbanning.

Hoe de zorginstellingen binnen het ABC feitelijk de woonbegeleiding aanpakken, onttrekt zich aan het zicht en de invloed van de corporaties. Bij hen is meestal niet bekend hoe het begeleidingsregime zijn vorm krijgt en welke toewijzings- en uitstroomcriteria worden gehanteerd door de zorginstellingen. Men heeft een vrijwel blind vertrouwen in de deskundigheid van de zorgexperts.

4 Verschuivingen

De inbreng van de zorg- en hulpverleningsinstellingen is groot: wonen wordt aan zorg gekoppeld en zorg aan wonen. Eigenlijk is er sprake van twee verzorgingsarrangementen die op elkaar aansluiten, soms concurrerend zijn en elkaar ook kunnen overlappen. De corporaties ontwikkelen het huisvestingsaanbod en de zorginstellingen bieden de begeleiding en ondersteuning aan de bewoners. De aansluiting, concurrentie en overlap krijgen hun uitdrukking in de toegepaste woonvormen, in regels, in beheer- en begeleidingsvormen en in samenwerkingsvormen.

Professionalisering, modernisering van de bedrijfsvoering én schaalvergroting zijn bij zowel corporaties als zorginstellingen aan de orde. Uit mijn onderzoek komt naar voren, dat bij de afbakening en overlap van de verschillende domeinen erkenning van wederzijdse professionaliteit en het vertrouwen daarin, sleutelbegrippen zijn. Dit overigens, zonder dat men echt goed kennis heeft van de werkzaamheden van de andere organisatie. Geïnterviewde corporatiemedewerkers gaven aan daar niet veel belangstelling voor te hebben en sommigen lieten niet na te wijzen op het 'oerwoud aan hulpverleningsinstellingen'.

Bij de verdere ontwikkeling van de domeinen en bij het onderscheiden van taken en verantwoordelijkheden zijn twee bewegingen waarneembaar. Aan de ene kant trekken zorginstellingen meer en meer, én steeds vaker, beheerstaken en technische zaken naar zich toe. Ze begeven zich verder op het terrein van de volkshuisvesting. De vroegere liefdadigheidsinstellingen zijn nu professionele zorgexperts, die ook woningen en gebouwen en soms terreinen beheren. Door een steeds ruimer en gedifferentieerder aanbod beweegt de zorgsector zich nadrukkelijker aan de randen van de volkshuisvestingssector; verwerft zich zelfs een steviger positie in de sector.

De tendens bij corporaties, als steeds grotere en moderne bedrijven, is juist om zich terug te trekken op het zakelijke vlak van financieel-, technisch- en administratief beheer en projectontwikkeling. In de volkshuisvestingssector perkt men aldus de reikwijdte van het domein in. De woonbegeleiding en zorg stoot men het liefst af naar intermediaire organisaties. Volkshuisvestingstaken en zorgtaken vindt men moeilijk te verenigen. Corporaties trekken hun grens bij wijkbeheer en bij het tegengaan of voorkomen van overlastsituaties. Voor begeleid wonen en het verondersteld problematisch gedrag van de groep dak- en thuislozen, kiest men voor het uitbesteden en delegeert deze taak naar de zorginstelling. Waarschijnlijk hebben de verzelfstandiging binnen de sector en eisen van moderne bedrijfsvoering voor gefuseerde corporaties, deze ontwikkeling nog eens versterkt.

Daar waar de corporatiesector moderniseert, verzakelijkt en delegeert, ontstaat echter een 'gat in de volkshuisvestingsmarkt'. Iets waar de grotere zorginstellingen dankbaar gebruik van maken. Op basis van de erkenning van hun professionaliteit, de bij hun aanwezige zorgexpertise en het steeds verder differentiëren van hun zorgaanbod, springen zij in dit gat en organiseren en profileren zich als semi-volkshuisvesters.

De bovengenoemde verschuivingen ontstaan mede onder invloed van overheidsbeleid en politieke aandacht. Een lichte verschuiving van welzijnsbeleid naar volkshuisvestingsbeleid is in de drie steden waarneembaar. Gemeentelijke beleidsprogramma's beïnvloeden het werk van corporaties. Rotterdam en Den Haag kennen een door het gemeentebestuur geëntameerd beleidsprogramma dat zich richt op armoedebestrijding en de onderkant van de woningmarkt. In Den Haag

heette het Maatschappelijk Herstel en in Rotterdam Ongedeelde Stad. In Amsterdam is in de beleidsnota *Voorportaal van de Amsterdamse woningmarkt* (Stedelijke Woningdienst Amsterdam 1995) de kwestie in beeld gebracht. Toch is ook bij de overheid dak- en thuisloosheid voornamelijk een welzijnsonderwerp. De maatschappelijke opvang, waar het beleidsveld deel van uitmaakt, heeft veel bestuurlijke aandacht, en subsidies komen nog grotendeels uit de hoek van het welzijns- en grotestedenbeleid. Afzonderlijke geldstromen van het ministerie van VROM zijn er (nog) niet.

Spierings wijst in zijn bijdrage aan het themanummer in dit verband op de verschillen in benadering van dak- en thuisloosheid in Europa. In Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en Ierland is het een volkshuisvestingsprobleem, in België een justitieel probleem en in Nederland een welzijnsprobleem. In landen waar het als een woningmarktprobleem wordt gezien, worden de oplossingen ook in de volkshuisvestingssfeer gezocht. Spierings stelt terecht dat zo in Nederland een groot deel van het vraagstuk ontkend wordt.

5 Woningcorporaties en sober aanbod

Naast het begeleid wonen ontplooiën corporaties preventieve activiteiten om dak- en thuisloosheid te voorkomen, zoals buurtbeheer en signaleringsoverleggen, bestrijding van burenoverlast en verbeterde incasso gekoppeld aan tweedekansbeleid.

In 1997 heeft toenmalig staatssecretaris Tommel van VROM 'lagere woonkwaliteit' bepleit en ook professor Hooimeijer hield corporaties op een symposium de mogelijkheid van het exploiteren van 'corporatiekrotten' voor.¹ Hoewel enigszins aarzelend, zijn er corporaties die een goedkoop en sober aanbod ontwikkelen of daar plannen voor hebben. Het aanbieden van woonruimte beneden de standaardkwaliteit botst echter op een zeer lange traditie binnen de volkshuisvesting van 'goed en degelijk' en op de voorschriften uit de bouwverordening. Bovendien zijn de bedrijfscultuur bij (verzelfstandigde) woningcorporaties en de markttenens naar steeds hogere kwaliteit contrair aan de wens tot een lagere kwaliteit. De aarzelende initiatieven gericht op een zogeheten *sub standard* aanbod vinden bovendien plaats in een periode waarin de omvang van de zeer goedkope huurvoorraad juist aan het afnemen is. Voor dak- en thuislozen zal het dus niet eenvoudiger worden om voor een lage prijs woonruimte te verkrijgen.

6 Woningmarkt, bereikbaarheid en beschikbaarheid

Corporaties hebben nog te veel oog voor de groep van 'residentieel daklozen' en te weinig oog voor de woningmarkt- en de volkshuisvestingsaspecten van dak- en thuisloosheid. Bereikbaarheid en beschikbaarheid van (zeer) goedkope woningen

zijn van minstens zo groot belang als de meervoudige problematiek van de individuele dakloze.

De taak van woningcorporaties en hun bijdrage aan adequate woonruimte voor dak- en thuislozen zou beter tot zijn recht komen, wanneer naast het begeleid wonen en het zorgperspectief meer aandacht ontstaat voor een woningmarktperspectief. Het aanbod en de activiteiten zouden gericht moeten worden op de 'feitelijk daklozen' en de 'potentieel daklozen'.² Onder hen zijn velen die zonder woonbegeleiding kunnen, zowel Spierings (1997) als Vogel (1997) wijzen hier op. Ook uit de onderzoeken van Van Doorn (1997) en Greshof (1997) mag afgeleid worden, dat velen zeker zelfredzaam zijn. Zij vormen dus een niet onbelangrijke groep van *potentiële huurders* aan de onderkant van de woningmarkt.

Recente publicaties (Krebbert 1996 en 1997; Nationale Woningraad 1997) binnen de volkshuisvestingssector, waarin gesproken wordt over de onderkant of het souterrain van de woningmarkt, duiden op een wijziging in benadering of paradigma-wisseling. Samen met de suggesties en duidingen van staatssecretaris Tommel en professor Hooimeijer, zijn ze te zien als een verschuiving van zorgoriëntatie naar volkshuisvestingoriëntatie. Het zou goed zijn, wanneer corporaties ook deze weg inslaan en zich meer gaan richten op woningmarktaspecten en de maatschappelijke achtergronden van dakloosheid. Naast het beschikbaar stellen van woningen voor vormen van begeleid wonen, kan men zich tevens richten op een aanbod van zeer goedkope en sobere vormen van woonruimte. Zo'n aanbod kan heel goed gekoppeld worden aan het eigen tweedekansbeleid en aan activiteiten in het kader van wijkbeheer en sociaal beheer.

Noten

1. Bron: Binnenlands Bestuur van respectievelijk 11 juli 1997 en 21 maart 1997.

2. Net als Deben (1995) en Greshof (1996) ben ik uitgegaan van de driedeling *feitelijk dakloos*, *residentieel dakloos* en *potentieel dakloos*. Deze driedeling komt nagenoeg overeen met die van de Gezondheidsraad (1995) *dakloos*, *thuisloos*, *marginale gehuisvest*.

Geraadpleegde literatuur

- Deben, L.L.H., *Van onderkomen tot woning: Een studie over woonbeschaving in Nederland 1850-1969*. Amsterdam 1988.
- Deben, L.L.H., Onderzoek naar dakloosheid. *Athenaeum Illustre* 2 (1995).
- Dercksen, A. en L. Verplanke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970*. Meppel 1987.
- Doorn, L. van, *Wegwijs: Een etnografische studie naar dak- en thuislozen*. Utrecht 1994.
- Doorn, L. van, Vaardigheid in overleven. Over de sociale competenties van dak- en thuislozen. *Sociologische Gids* 4 (1997) 254-269.
- Gezondheidsraad, Commissie Dak- en Thuislozen, *Publikatie 1995/10*. Den Haag 1995.
- Greshof, D., *Wie we zijn is waar we slapen 's nachts: Daklozen, thuislozen en andere zwer-*

- vers. *Passage 2* (1996).
- Greshof, D., Dakloos door de jaren heen. Het Amsterdamse zwerfcircuit. *Sociologische Gids* 4 (1997) 290-309.
- Krebber, C.M., *De onderkant van de Haagse woningmarkt: Typologie van vraag en aanbod*. OTB werkdokument 96-16. Delft 1996.
- Krebber, C.M., *De onderkant van de Haagse woningmarkt: Vraag en aanbod in beeld*. OTB werkdokument 96-20. Delft 1996.
- Krebber, C.M., *Tot op de bodem: Beleid aan de onderkant van de Haagse woningmarkt*. Conceptversie. Den Haag 1997.
- Nationale Woningraad, *Dak- en thuislozen als corporatiezorg*. Almere 1988.
- Nationale Woningraad, *Het souterrain van de woningmarkt. Aandachtspunt voor volkshuisvesting en architectuur*. Woningraad extra nr. 79. Almere 1997.
- Regt, A. de, *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid: Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940*. Meppel 1984.
- Spierings, F., Thuislozen tussen welzijn en de woningmarkt. *Beleid & Maatschappij* 4 (1994) 172-181.
- Spierings, F., De logementhouder als huisjesmelker? *Rooilijn 1* (1996) 4-9.
- Spierings, F., Hoe vermijden logementbewoners dakloosheid? *Passage 2* (1996).
- Spierings, F., *Op eigen kracht: Een onderzoek naar het dagelijks leven van logementbewoners*. Utrecht 1996.
- Spierings, F., Een wereld zonder thuis. Daklozen, niet-gebruik en het toeschouwersperspectief. *Sociologische Gids* 4 (1997) 310-322.
- Stedelijke Woningdienst Amsterdam, *Voorportaal van de Amsterdamse woningmarkt*. Amsterdam 1995.
- Vogel, G., Het paard voor de wagen. Enkele aangrijpingspunten voor preventie van dak- en thuisloosheid. *Sociologische Gids* 4 (1997) 323-334.