

Welzijnswerk en woonproblematiek

Grensconflict of integratie?*

Bernard Hubeau**

1. Welzijnswerk en woonproblematiek

1.1. DE KOPPELING VAN WONEN EN WELZIJN: IN HET VELD EN IN DE THEORIE

'België: een geprivatiseerd en gedereguleerd woonparadijs', zo luidt de titel van een reactie van de Nederlanders Gerrichhauzen en Van Giessen¹ op een column van de Leuvense econoom De Grauwe in het tijdschrift *Economische Statistische Berichten*, waarin deze laatste 'de Nederlandse volkshuisvesters de les spelt'.² Zijn kritiek is dat de overheidsinterventie in Nederland te verregaand is (geweest); terwijl — zo luidt de reactie — de Nederlandse volkshuisvesting juist koos voor een *alomvattend*, en niet voor een *selectief* volkshuisvestingsbeleid. We kozen deze vraagstelling als starter, niet omdat we ons erbij kunnen aansluiten — het tegendeel zal blijken — maar omdat het begrip 'woonparadijs' het element 'wonen' koppelt aan de suggestie van een toestand van satisfactie of — zonder de door 'paradijs' gesuggereerde superlatieven over te nemen — aan een toestand waarbij aan de menselijke behoeften wordt tegemoetgekomen: we houden het bij het begrip 'welzijn'.

De koppeling tussen wonen en welzijn gebeurt op diverse manieren in het werkveld van organisaties en personen uit de sector van de hulpverlening, opvang, e.d.m., die met huisvestingsproblemen worden geconfronteerd. Dit gebeurt vanuit het besef dat wonen, resp. de woonsituatie, heel sterk inwerkt op het welzijn, resp. de welzijnssituatie. De woonsituatie is m.n. vaak een signaal en een multiplicator voor armoedesituaties. M.a.w. de woonsituatie wordt sterk bepaald door individuele of gezinsposities van maatschappelijke achterstelling, maatschappelijke kwetsbaarheid, kansarmoede, ongunstige sociaal-economische positie, e.d.m. Het is op dit doelgroepniveau dat de welzijnssector wenst in te pikken en op het vlak van de woonsituatie wenst te interveniëren (zie infra). Ook in de literatuur en het onderzoek over (kans)armoede en sociaal beleid treft men genoemde koppeling aan. Hoewel we de theoretische discussie over de keuze van de meest exacte omschrijving hier buiten beschouwing laten, willen we voor de beschrijving van de tendensen in het veld een gepaste definiëring voor

* Deze tekst is een aangepaste en ingekorte versie van de bijdrage van de studiedag aan de R.U.Gent met als onderwerp: 'Het sociaal verhuurkantoor: idee en concrete uitwerking' (22 oktober 1986).

** Assistent departement Rechten, U.I. Antwerpen.

1. GERRICHHAUZEN, L.G. en VAN GIESSEN, M., 'België: een geprivatiseerd en gedereguleerd woonparadijs?', *NCIV-Volkshuisvesting*, 1984, afl. 7-8, p. 305 e.v.

2. DE GRAUWE, P., 'Woningnood in België en Nederland', *Economische Statistische Berichten*, 1983, afl. 2-3, p. 191.

de doelgroep zoeken, van wie de woonproblematiek in het welzijnswerk als problematisch kan ervaren worden.

1.2. 'MAATSCHAPPELIJKE KWETSBAARHEID' ALS DOELGROEPBENADERING

We voelen veel voor de — vnl. door de levensonderzoeksgroep jeugdcriminologie ontwikkelde — omschrijving 'maatschappelijke kwetsbaarheid' als benaderingswijze voor het zoeken van de doelgroep.³ Met maatschappelijke kwetsbaarheid verwijzen we naar een toestand van een bevolkingsgroep die kwetsbaar is t.a.v. de maatschappelijke inrichting zelf: in haar confrontatie met de maatschappelijke instellingen riskeert deze bevolkingsgroep een aantal negatieve effecten te ondergaan. Het potentiële van de maatschappelijke kwetsbaarheid verwijst naar een structurele positie waarin de maatschappelijk kwetsbare groep zich bevindt, hetgeen verband houdt met het begrip sociale klasse of groep. Met dat begrip bedoelt men dan een hiërarchische stratificatie van bevolkingsgroepen, waarbij de rangorde voornamelijk door sociaal-economische verschillen wordt bepaald en waarbij de overgang naar een hoger of lager gesitueerde klasse niet zuiver op individuele verdiensten is gebaseerd.

De maatschappelijke kwetsbaarheid is moeilijk te doorbreken door een tweetal processen. Enerzijds wordt een bepaalde maatschappelijke positie over generaties heen doorgegeven. Dit is de zgn. 'vicieuze cirkel', de relatieve onmogelijkheid om de situatie van kwetsbaarheid te doorbreken. Anderzijds wordt deze maatschappelijke kwetsbaarheid ook t.a.v. subjecten geproduceerd in hun individuele contacten met maatschappelijke instellingen. Tijdens het socialiseringsproces wordt het subject geconfronteerd met een aantal maatschappelijke instellingen met een sterk dwingend karakter, zoals de school. Het subject krijgt hun aanbod opgelegd. Andere instellingen (b.v. de arbeidsmarkt) doen een aanbod dat feitelijk onmisbaar is om goed te functioneren binnen de bestaande samenleving. Hierdoor krijgen deze instellingen een semi-dwingend karakter. Ook het aanbod van woningen kan o.i. hier ondergebracht worden. Aan deze verplichting of deze zeer beperkte keuzevrijheid ontleen de instellingen hun macht en beheersingsmogelijkheid. Zij kunnen dan ook hun aanbod aan voorwaarden onderwerpen. Juist in het verantwoordelijk stellen van het aanbod ligt een belangrijke factor van maatschappelijke kwetsbaarheid. De instellingen hebben een aanbod, voor zover het subject aan bepaalde voorwaarden voldoet en blijft voldoen. Het voorwaardelijk stellen impliceert een normering van de voorgestane waarden en heeft maar reële consequenties voor het subject als hieraan ook controle verbonden wordt vanuit de eis en de doelstelling van 'conformerend'. Dit houdt in dat maatschappelijke instellingen bezwaarlijk de emancipatie van het subject als hoofddoel kunnen stellen, omdat dit een wederzijdse veranderingsbereidheid impliceert.

3. Zie vooral VETTENBURG, N., WALGRAVE, L. en VAN KERCKVOORDE, J., *Jeugdwerkloosheid, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid. Een theoretisch en empirisch onderzoek naar de veronderstelde band tussen werkloosheid en delinquentie bij 17-19 jarigen*, Antwerpen, Kluwer, Arnhem, Gouda Quint, 1984, p. 40 e.v.; zie ook: WALGRAVE, L., *De bescherming voorbij*, Antwerpen, Kluwer, Arnhem Gouda Quint, 1980, p. 126 e.v.

Om drie redenen is deze benadering bruikbaar. Vooreerst bevat die omschrijving een verwevenheid tussen een individuele component (het individu) en een groepscomponent (klasse, sociale groep, e.d.m.), maar ligt de klemtoon op de laatste.

Ten tweede is de omschrijving nuttig omdat de onderlinge samenhang tussen 'ongunstige maatschappelijke contacten', tengevolge van de kwetsbaarheid, aan het licht komt: school, lokatie in bepaalde buurten, inkomen, contacten met justitie, hulpverleningskanalen, e.d.m. Ook de huisvesting is bij deze 'probleemcumulatie' aanwezig. In het overigens omvangrijke onderzoeksmateriaal over armoede is men het er algemeen over eens dat het armoedeverijnsel moet benaderd worden vanuit een complex van elementen en factoren, die tegelijk armoede tot stand brengen en bestendigen: het gaat dan om de gezinssituatie, het inkomen, e.d.m. De huisvestingssituatie is erbij van doorslaggevend belang.⁴ In het armoederapport van de Koning Boudewijnstichting waarin beleidsvoorstellen worden geformuleerd voor de bestrijding van de armoede, wordt de link ook terecht aangegeven: 'slechte behuizing is niet enkel een treffende indicator van armoede maar tevens een omstandigheid die rechtstreeks of onrechtstreeks het armoederisico verhoogt. De woonomstandigheden van de armen hebben een negatieve invloed op de gezondheidssituatie van de leden van het huishouden en op de sociale relaties tussen deze leden'.⁵

Ten derde gaat de gekozen benadering uit van een juistere Ausgangssituatie dan heel wat andere: het gaat niet om een gebrek aan kansen, maar wel om een actief uitstotings-, discriminerings- of kwetsingsproces door de maatschappelijke instellingen. Er is een onmogelijkheid om de eigen leefstijl, de eigen noden en behoeften en tenslotte de eigen waarden en normen te laten erkennen door de ruimere maatschappelijke groep. Verklaringen voor maatschappelijke kwetsbaarheid moeten dan niet gezocht worden in de individuen zelf (met de schuld-idee op de achtergrond), maar wel in posities van groepen t.o.v. instellingen. Vanuit dit gegeven is het de bedoeling hierna — zij het erg summier — enig licht te werpen op de actoren en instellingen die sensu lato bij de huisvesting betrokken zijn om na te gaan of ze en in hoeverre ze dit proces van uitstoting genereren, stimuleren, eraan deelnemen of het dulden.

1.3. DE DOORBRAAK VAN HET WELZIJNSWERK OP DE WOONMARKT

Maar laat ons van dichtbij nagaan in hoeverre en hoe de relatie tussen het welzijnswerk en de woonmarkt zich manifesteert. Wat de (impliciete of expliciete) opstelling van het welzijnswerk betreft kunnen we twee tendensen vaststellen in

4. Zonder volledigheid na te streven: BERGHMAN, J., 'Armoede en ongelijkheid in België: een overzicht', *B.T.S.Z.*, 1979, p. 569 e.v.; DELEECK, H., *Ongelijkheden in de welvaartstaat*, Antwerpen, DNB, 1977; LAMPAERT, F., 'Maar wat is armoede? Een hedendaagse realiteit', *Sociaal*, 1983, afl. 9, p. 14-17; JANSSENS, P. en VRANKEN, J., *Armoede: een kwalitatieve benadering*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1983; VRANKEN, J., 'Armoede in de welvaartstaat: een problematiek en enkele krachtlijnen voor een analyse', *Economisch-Sociaal Tijdschrift*, 1979, p. 327 e.v.

5. Koning Boudewijnstichting (ed.), *Voorstellen voor een beleid tegen armoede en bestaansonzekerheid in België*, Brussel, KBS, 1983, p. 107 e.v.; zie ook Vos, M., 'Kansarmoede en woonproblematiek', *Volksopvoeding*, 1981, p. 51 e.v.; HUBEAU, B., 'Armoede en woonzekerheid', *Welzijnswerkkroniek*, 1984, afl. 78, p. 39 e.v. en heel wat van in noot 4 genoemde studies.

deze koppeling tussen wonen en welzijn. Later moeten we analyseren of deze welzijnsorganisaties, ofwel vanuit de invalshoek van het wonen, ofwel vanuit de invalshoek van het welzijn, ook niet deelnemen aan het proces van uitstoting en discriminering waarvan hierboven sprake, en in hoeverre garanties ter vermindering daarvan kunnen worden vooropgesteld.

1.3.1. Het welzijnswerk realiseert zich het belang van de beslissende invloed van het wonen op de welzijnsstatus van individuen en groepen

Dit weerspiegelt zich in de eerste plaats in de case-load van de vragen, waarmee het welzijnswerk wordt geconfronteerd. Woonproblemen zijn in toenemende mate ofwel kernvraag, ofwel aanmeldingsvraag, ofwel een facet van de probleemsituatie. Wie aandachtig observeert zal de hiernavolgende diagnose wellicht aanvaarden. Men kan drie niveaus van problemen inzake wonen onderscheiden, waarop door het welzijnswerk — in de hypothese dat interventie mogelijk is of gepoogd wordt op die mogelijkheid in te spelen — andersoortige antwoorden moeten worden gegeven, resp. een andersoortig aanbod moet worden uitgebouwd.

Op het macro-niveau (d.w.z. het niveau van buurten, wijken en groepen) is het ontstaan van sociaal-ruimtelijke segregatie of tenminste differentiatie niet te ontkennen: d.w.z. dan men min of meer omvangrijke concentraties opmerkt van bewoners met bepaalde risico-kenmerken in bepaalde stadsgedeelten, buurten, wijken, bouwblokken met bepaalde risico-kenmerken. Studies tonen dit voor Brussel, Antwerpen, Gent ten overvloede aan.⁶ Hoewel de studies vaak uitgaan van de vraag of vreemdelingen gesegregeerd of ruimtelijk gedifferentieerd wonen, komen vrijwel alle studies tot de vaststelling dat het vreemdeling-zijn verwijst naar sociaal-economische kenmerken, zodat de voor deze populatie geformuleerde conclusies opgaan voor elke situatie van maatschappelijke achterstelling. Deze problematiek houdt uiteraard ook verband met ruimtelijke ordening en stedenbouw, grondbeleid, gemeentelijk en stedelijk beleid en de mate van participatie van bewoners daarbij.

Het meso-niveau betreft de toegankelijkheid van de woningmarkt of de realisatie van de primaire woonbehoefte, het vinden van een woning. Als we denken en praten over wonen, hebben we te maken met een fundamentele menselijke behoefte: we hoeven maar te denken aan het feit dat wonen in ons land wordt gedetermineerd door het klimaat: de mens moet zich kunnen beschutten tegen regen en koude. Ook het organisatietype van onze economie dwingt de mensen tot het hebben van een vrij stabiele plaats, waar ze kunnen wonen en werken. Deze woonbehoefte is nochtans erg rekbaar. De loutere behoefte om ergens onderdak te vinden wordt vrijwel in iedere maatschappij voor iedereen bevredigd: dat is ook zo in ons land, waar men gerust kan stellen dat er geen kwantitatieve woningnood is in de absolute betekenis van het woord. Waar het de invulling van de behoefte betreft voor ieder individu moeten we kijken naar de

6. Zie o.m. DE LANNOY, W., 'De woonsegregatie van sociaal economische groepen in de Brusselse agglomeratie', *Bevolking en Gezin*, 1977, p. 195 e.v.; KESTELOOT, C., 'De ruimtelijke sociale structuur van Brussel Hoofdstad', *Acta Geographica Lovaniensia*, vol. 19, 1980; VAN NESTE, D., 'Verkenning van Gent vanuit sociaal perspectief: voorbeeld van sociale en ruimtelijke differentiatie in een grootstad', *De Aardrijkskunde*, 1982, p. 205 e.v.

meer concrete situatie, naar normen en tradities die door de samenleving worden opgelegd. In dit verband kan men stellen dat aan de woonbehoefte zeker niet op een overtuigende manier wordt voldaan en dat de woningvoorraad, die bestemd is om aan de globale behoefte te voldoen, erg ongelijk verdeeld is (zie infra).

In het welzijnswerk ervaart men ook de groeiende problematiek van het vinden van een aangepaste of een betaalbare woning. Maatschappelijke elementen ter verklaring van de kant van de woningzoekers kunnen o.m. zijn: de verminderde koopkracht, resp. het verarmingsproces en deprivatie-situaties m.b.t. het inkomen (O.C.M.W.-cliënteel, invaliditeit, onderhoudsgeld dat niet doorkomt, overbesteding, dalende vervangingsinkomens, e.d.m.), de evoluties inzake gezinsstructuur (onvoldoende woningen die wat grootte betreft aangepast zijn), toenemende desintegratie van door de overheid opgezette welzijnsvoorzieningen tengevolge van de gedwongen verschuiving van bepaalde aspecten van de welzijnszorg naar de private sfeer.⁷

Op het micro-niveau tenslotte stelt men vast dat er niet voldaan wordt aan de zgn. secundaire woonbehoeften, m.a.w. de behoeften i.v.m. de bewoning zelf. Problemen zijn er dan ofwel tijdens de huur m.b.t. de woonkwaliteit (door de niet-uitvoering van herstellingen door de verhuurder of onvoldoende middelen om zelf herstellingen uit te voeren) of m.b.t. de huurprijs (verhogingen, wanbetaling, e.d.m.), ofwel bij het einde van de huur (b.v. gedwongen verhuizing na opzegging of financiële gevolgen van een eenzijdige verbreking, moeilijkheden i.v.m. de staat van de woning, terugbetaling van de waarborg, e.d.m.).

Deze problemen, resp. signalen, zijn — zo wordt in het welzijnswerk vastgesteld — in verscherpte en verhevigde mate aanwezig naargelang de maatschappelijke achterstelling van de woningvragers en de bewoners acuter is.

1.3.2. Een tweede tendens is dat de traditionele (en minder traditionele) actoren in het welzijnsveld specifieke voorzieningen voorbereiden, voorstellen of opzetten, die zich bewegen op het vlak van het wonen

Opvang en hulpverlening inzake wonen worden immers noodzakelijk geacht om optimaal aan de welzijnsvraag van de cliënt te beantwoorden. Er treedt een vèr-gaande diversificatie op. Een eerste differentiatiegrond betreft de aard van de interventie. Hoewel het bij organisaties van oudere datum nog vnl. blijft bij het verlenen van advies inzake rechten en verplichten of het begeleiden bij het woningzoekproces, nemen sommige organisaties in toenemende mate een plaats in op de woningmarkt, om aldus te trachten hun doelstellingen te bereiken, o.m. door het toeleveren van woongelegenheid: i.p.v. dienstverlening in de vorm van informatie wordt in toenemende mate een produkt, een service aangeboden. Bij de sociale verhuurkantoren treden instellingen, diensten en organisaties uit het welzijnswerk in samenwerkingsverband op als verhuurkantoor voor de eigen

7. SENAËVE, P., 'De vermolmde steunbalk', *Sociaal*, 1986, afl. 1, p. 28 e.v.; BREDA, J. en JACOBS, T., 'Het sociale welzijnswerk: zorgen voor hulp?', *Tijdschrift Sociologie*, 1984, p. 185 e.v. (vnl. p. 202 e.v. over kwaliteiten en bezwaren tegen particuliere versus openbare dienstverlening).

cliënten die zelf niet terecht kunnen op de huurmarkt.⁸ Anderzijds zijn er de organisaties met v.z.w.-structuur die via bemiddeling zelf huizen huren of in huur krijgen van sociale bouwmaatschappijen of private verhuurders en deze doorverhuren aan een welbepaalde doelgroep: soms staat de organisatie borg voor het onderhoud van de woning of betaling van de huur (b.v. huurderscollectieven).⁹ Tenslotte ontstaan allerlei vormen van beschut, begeleid, beschermd of centraal wonen. In de geestelijke gezondheidszorg zijn beschut en begeleid wonen twee varianten van beschermende woonvoorzieningen.¹⁰ Beschermende woonvoorzieningen zijn alle kleinschalige vormen van huisvesting voor mensen die tijdelijk of blijvend problemen hebben met zelfstandig wonen. Beschermd wonen kan gebeuren in afzonderlijke huizen, appartementen of kamers, individueel of in groep. Begeleid wonen behelst de initiatieven van beschermd wonen die gericht zijn op doorstroming, dus tijdelijke woonvoorzieningen. Begeleid wonen mondt uiteindelijk uit in de overgang naar de oorspronkelijke woonsituatie, zelfstandig wonen of beschut wonen. Beschut wonen omvat die initiatieven van beschermd wonen die zonder tijdslimiet in een definitieve woonst voorzien. Het beschermingsaspect van deze woonvoorziening concentreert zich op het wonen zelf (activiteiten van het dagelijks leven). De noodzakelijke ondersteuning hiertoe is minimaal, kan variëren van weinig naar veel naargelang de behoeften van de bewoner(s) en berust op onderhandelen.

Men kan de organisaties bovendien onderscheiden naar gelang van het type van woonproblemen die men aan de vraagzijde wil opvangen. Ofwel zijn ze gericht op het verlenen van woongelegenheid met een relatief permanent en bestendig karakter. We vermelden projecten zoals huurderscollectieven, mobiele huurbrigades en huurdersbonden (vnl. ontstaan vanuit wetswinkel-initiatieven), woon- en huurwinkels, kleinschalig wonen voor bejaarden, beschut wonen in de geestelijke gezondheidszorg. Een tweede soort voorzieningen is gericht op de opvang van crisissituaties (b.v. crisisopvang, e.d.m.). Hier is het woonaspect weliswaar erg secundair, maar is de materiële realisatie van de primaire woonbehoefte essentieel in het kader van de hulpverlening. Een derde soort tenslotte betreft het wonen in een overgangssituatie: b.v. het begeleid zelfstandig wonen, thuislozenzorg, begeleid wonen in de geestelijke gezondheidszorg. Opbouwwerkprojecten zoals gemeubelde kamers en ook de sociale verhuurkantoren worden geconfronteerd met de dualiteit die erin bestaat dan hun

8. COENEGRACHTS, K. en VAN MENXEL, G., 'Het sociaal verhuurkantoor', in V.D.V.O. (ed.), *Wonen en welzijn*, Berchem, 1985, p. 175 e.v.

9. Over huurderscollectieven, zie o.m.: DE SMYTER, N., 'De huurdersunie; een mogelijke oplossing van het huisvestingsprobleem van de gastarbeider?', *Bareel*, 1980, afl. 12-13, p. 3 e.v.; DE SMYTER, N. en MOULAERT, F., 'Het huurderscollectief te Borgerhout', *Bareel*, 1980, afl. 12-13, p. 4 e.v.; HAUTEKEUR, G., 'Huisvestingsproblemen van grote gezinnen en vreemdelingen', *Samenlevingsopbouw*, 1979, p. 85 e.v.; Huurdersunie/Nimo (ed.), *De huurdersunie: strijd en zelfbeheer*, Brussel/Den Bosch, 1982; MARTENS, A., 'Woningmarkt, machtsverhoudingen en -overdracht en huurdersverenigingen', *Studiedag N.I.H. 'De huisvesting van gastarbeiders, probleemstelling en beleidsopties'*, Brussel, 1980; PHILIPPETH, G., *Sociaal huisvestingsbeleid en de huurdersverenigingen te Brussel, Antwerpen, Gent en Genk*, Leuven, K.U.Leuven, 1985; VERVLIET, M., 'Huurdersverenigingen en zelforganisatie', *Bareel*, 1983, afl. 21/22, p. 20 e.v.

10. Voor een overzicht, zie: Pluralistisch Overleg Welzijnswerk (ed.), *Wonen, mythen en limieten*, Berchem, 1985, vnl. LIEVENS, J., 'Beschermende woonvormen in de geestelijke gezondheidszorg', *ibid.*, p. 45 e.v. vooral p. 49-50; zie ook uitvoerige bibliografie, *ibid.*, p. 25 e.v. en LIEVENS, J., 'Subsidiëring beschermd wonen', *Panopticon*, 1986, p. 257 e.v.

interventies enerzijds in beginsel gericht zijn op een zo stabiel mogelijke bewoningssituatie, maar anderzijds de facto bij de bereikte populatie niet steeds aldus uitdraaien.

Een ander type van optreden heeft meer met het macro-aspect van het wonen te maken. De vraag kan terecht gesteld worden of deze interventies tot het welzijnswerk kunnen worden gerekend: ze vinden er — naast het sociaal-cultureel werk — evenwel vaak hun oorsprong (volkshogescholen, e.d.m.). De besluiten inzake de stads- en dorps herwaarderingsgebieden¹¹ vormden m.n. de concrete voedingsbodem voor de ontwikkeling van een aanbod van modellen en methodieken vanuit organisaties, die zich toeleggen op inspraakbegeleiding, ondersteuning van bewonersgroepen en stuurgroepen, belangenbehartiging naar beleidsorganen, e.d.m.¹² Tegelijkertijd wordt getracht te werken aan een verbetering van het leef- en woonmilieu in het algemeen en aan een grotere betrokkenheid van bewoners bij het woon- en huisvestingsbeleid in enge zin en het ruimtelijk beleid in brede zin. Zij benaderen het woon- en welzijnsaspect in de macro-betekenis.

Tenslotte kunnen we niet nalaten te vermelden dat ook op beperkte schaal verbanden zijn opgezet door betrokken bewoners-huurders, daar waar een voldoende mate van collectieve probleemervaring aanwezig is (b.v. sociale huurcomités, e.d.m.).

Met deze ontplooiing van activiteiten gaat aan de andere kant gepaard dat men in het welzijnswerk ervaart dat het lastig is (blijft) om de gestelde doelstellingen te realiseren, om resultaten te bereiken, vnl. wanneer men ze op lange termijn beoordeelt. De produkt-evaluatie gebeurt ofwel niet, ofwel levert ze weinig gunstige effecten op.

1.4. VERKLARING VAN DE PROBLEMATISCHE WOONSITUATIE VAN MAATSCHAPPELIJK KWETSBAREN

De vraag die zich — zowel aan die segmenten van het welzijnswerk die zich met woonproblematie bezighouden, als op het globaal maatschappelijke niveau — opdringt, is hoe deze problematische woonsituatie te verklaren is. Een volledige analyse van het huisvestingsmarktgebeuren ware hier ongepast; we verwijzen hiervoor naar bestaande literatuur.¹³ Toch moeten hier de belangrijkste me-

11. Voor het Vlaamse Gewest: Besluit van de Vlaamse Executieve, 30 maart 1983 tot regeling van de tegemoetkoming van het Vlaamse Gewest voor de uitvoering van stads- en dorps herwaarderingsoperaties, *B.S.*, 14 juni 1983, gewijzigd door het Besluit Vlaamse Executieve, 17 juli 1984, *B.S.*, 30 oktober 1984; zie o.m. PILLEN, L., 'Stadsvernieuwing uit de startblokken', *Tegenspraak*, 1984, afl. 3, p. 13 e.v.

12. In dit verband erg illustratief is het aantal erkende projecten van opbouwwerk in het kader van de RISO's (Regionaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw); b.v. RISO-Antwerpen, werkjaar 1984-'85 en 1985-'86: 11 projecten rond herwaarderingsgebieden, de helft van de sector 'wonen'.

13. Zie o.m. Werkgroep Alternatieve Economie (ed.), *Ongezond verbeterbaar. Economische en sociale aspecten van het wonen in België*, Leuven, Kritak, 1977; HUBEAU, B., 'Een doorlichting van de (sociale) huisvestingsmarkt in het licht van het verband tussen wonen en welzijn' in V.D.V.O.-R.U.G. (ed.), *Sociaal verhuurkantoor: idee en uitwerking*, Gent, 1986, p. II.1.1-23, i.h.b. II.1.8. e.v.; HUBEAU, B., LAVRYSEN, L., LIPPENS, J. en VANDE LANOTTE, J., *Wonen in België. Mythes en werkelijkheid*, Brugge, Die Keure, 1985; i.v.m. sociale huur: HUBEAU, B., →

chanismen op de woonmarkt kort toegelicht worden, daar een beter begrip hiervan ook bouwstenen aandraagt voor het antwoord op de vraag naar de positie van het welzijnswork in dit verband (zie infra).

Hiervoor behoeven we evenwel een referentiekader op het normatieve vlak, waaraan we het problematisch zijn van de woonsituatie moeten toetsen. We stellen in dit verband voor het begrip 'recht op wonen' in te schakelen. Men kan dit minimalistisch uitleggen als het recht op een woning (in eng kwantitatieve zin), maar de maximalistische invulling komt ons geschikter over: het recht op wonen is het recht om te kunnen beschikken over een degelijke woning naar eigen keuze, in een goede woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en er ongestoord te kunnen blijven wonen zolang men dit wenst.¹⁴ Uit het gebruik van de notie 'recht' mag men evenwel niet afleiden dat het ons enkel zou gaan op de juridische erkenning van dit recht (b.v. door opname in de grondwet): het gaat om de feitelijke realisatie en de materiële context van het wonen, waarin genoemde componenten dienen aanwezig te zijn.

1.4.1. De structuur van de huisvestingsmarkt en de relaties tussen de sectoren

Wanneer we de huisvestingsmarkt opdelen in de sector van de koopwoningen enerzijds en de sector van de huurwoningen anderzijds, is het duidelijk dat de doelgroep (zoals hierboven geschetst) zich vooral in de laatstgenoemde beweegt. Verder moet men de huursector zelf opdelen in de private huurmarkt en de sociale of publieke huurmarkt. In de eerste heeft degene die een woning zoekt te maken met een particuliere verhuurder, die vrij zijn 'medecontactant' kiest en waar het contract beslissend is voor de relatie huurder-verhuurder.¹⁵ In het tweede type is de verhuurder een erkende bouwvennootschap, die gebonden is aan vrij strikte toewijzings- en gedragsregels.¹⁶

'Knelpunten in de woonsituatie van de sociale huurder', in VAN ALSENOY, J. (ed.), *Ruimtelijke Planning*, Antwerpen, Van Loghum-Slaterus, 1982, p. II.B.2.e. 21-22.

14. Deze definitie is gepropageerd ter gelegenheid van de hervormingsplannen voor de huurwetgeving in 1979 (wetsontwerp VAN ELSLANDE) door de Initiatiefgroep Huurwetgeving; men vindt ze o.m. in het 'Huurpamflet' (IGH). Zie ook: WILLEKENS, H., 'Rechtshulp aan huurders en de strijd voor het recht op wonen: een bedenking over doeleinden en middelen', in *Cahiers voor Rechtshulp*, al. 1, 1983, p. 139 e.v., vooral p. 143 e.v.; Huurdersbond Antwerpen (ed.), *Het huurboek. Handleiding bij de huurwetgeving*, Antwerpen, eigen uitgave, 1985, p. I.1.1. e.v.; men vindt vnl. in Nederland ook definities, die veeleer vertrekken van de specifieke tak van de volkshuisvesting, b.v. ADRIAANSENS, C.A. en FORTGENS, A. Ch., *Volkshuisvestingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1986, p. 12: elementen van dit sociaal grondrecht: recht op zorg voor kwaliteit van woning en woonomgeving; een ruimtelijk verantwoorde plaatsing van woningen; een produktie van voldoende woningen; rechtvaardige verdeling van woonlasten en ten slotte rechtvaardige verdeling van woonruimte.

15. De huidige wetgeving inzake de private huur (woning- of huishuur) vindt men in het Burgerlijk Wetboek, vnl. art. 1708 tot 1762bis, zoals aangevuld door de Wet van 29 december 1983 betreffende de huur van onroerende goederen (de zgn. Wet GOL), *B.S.*, 30 december 1983 en de Herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen (de zgn. 'Sociale Herstelwet'), *B.S.*, 25 januari 1985.

16. De huidige reglementering voor de sociale huur (huurstelsel van de woningen die aan de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting of de door haar erkende vennootschappen toebehoren) vindt men:

a) voor het Vlaamse Gewest in het Besluit Vlaamse Executieve, 7 november 1984, *B.S.*, 20 december 1984, zoals gewijzigd door het Besluit Vlaamse Executieve, 6 november 1985, *B.S.*, 11 januari 1986, en de uitvoeringsbesluiten; →

Bij het overlopen van de componenten van het recht op wonen, die we eerder opsomden, lijken beide sectoren ernstige knelpunten en gebreken te vertonen. Over de toegankelijkheid of de vrije keuze van de (potentiële) bewoners in de private sector kan men stellen dat de huurder zijn woning niet kiest, maar wel dat de verhuurder zijn huurder kiest. Selectie en discriminatie zijn mogelijk. Bovendien is het voor de publieke sector met zijn beperkt aantal woningen (zo'n 100.000 in het Vlaamse Gewest) onmogelijk om als vluchtheuvel alle discriminatiegevoelige groepen en individuen in de samenleving (vreemdelingen, grote gezinnen, alleenstaanden, e.d.m.) en alle 'minbehoeden' (terminologie van de Huisvestingscode) op te vangen. Men ziet overigens ook dat — net zoals bij premies en toelagen inzake huisvesting — het 'Matteüs-effect' speelt, d.w.z. dat de middenlagen uit de bevolking sterk vertegenwoordigd zijn, daar waar men eerder verwacht dat de doelgroep bij de laagste inkomensgroep te vinden is.¹⁷ Vandaar dat maatschappelijk kwetsbaren dan ook vaak toch naar de private huursector gedwongen worden als ongewenste eindbestemming: het gaat dan om de zgn. 'secundaire of residuaire huursector'. Zij zijn derhalve toch eerder aangewezen op woningen uit de private sector, dan die uit de overheidsgecontroleerde publieke sector. Daar waar de sociale huursector selectief werkt (kandidaat-huurders moeten aan bepaalde toelatingsvoorwaarden beantwoorden), is deze private huurmarkt universeel van aard. Dit betekent ook dat men in de commerciële sfeer van verhandeling en rendabilisering van onroerende goederen verkeert.

Deze private huursector kunnen we bijgevolg wat type van woningen, huurprijzen, kwaliteit, e.d.m. betreft indelen in een primaire en secundaire huurmarkt. Deze differentiatie houdt verband zowel met het woonmilieu als met de concrete woonomstandigheden. Er is een parallel met bepaalde groepen die vanuit het zwakke economische positie door hun tewerkstelling in de zgn. 'secundaire arbeidsmarkt' terecht komen (afmattend, zwaar, gevaarlijk, ongezond, slecht betaald, weinig perspectiefvol, onzeker werk), ten gevolge van een vervangingsproces, waarvoor b.v. buitenlanders die arbeidsplaatsen innemen, die Belgen niet meer zien zitten. Deze onderverdeling van de arbeidsmarkt kan men ook toepassen op de huisvestingsmarkt. Kenmerken van deze secundaire markt zijn o.m.:

- wijken in staat van verval (vaak verlaten door de autochtonen), met als gevolg ongunstige woonmilieu-kenmerken (weinig groen, verkeer, planningsonzekerheid over de toekomst van de wijk, weinig infrastructuur, e.d.m.) en afbraak van de sociale weefsels;
- laagwaardige woningen (oud, weinig comfort, slechte staat);
- ofwel lagere huurprijzen (omdat de woningen niet meer verhuurbaar zijn, tenzij zware investeringen worden gedaan), ofwel zijn de huurprijzen eerder aan de hoge kant, in het licht van de geboden kwaliteit, omdat de eigenaars

b) voor het Brusselse Gewest in het K.B. 30 juni 1981, B.S., 24 juli 1981 en de uitvoeringsbesluiten.

17. DUREZ-DEMAL, M., *De begunstigden van het sociaal huisvestingsbeleid*, Brussel, NIH, 1982; DELEECK, H. e.a., *Sociale verdeling van de overheidsuitgaven voor sociale huisvesting*, Brussel, NOPSW, Rapport nr. 51D, 1981; DELEECK, H., CANTILLON, B. en HUYBRECHS, J., *Het Matteüs-effect*, Antwerpen, Kluwer, 1983, 215 e.v.; DESCHAMPS, L., *De bewoners van een woning gebouwd door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting*, Brussel, CBGS, 1984.

niet vlug geneigd zijn te verhuren aan kwetsbare gezinnen, tenzij juist in ruil voor de mogelijke meerprijs (vaak als alternatief voor leegstand, afbraak en renovatie/sanering);

- relatief hoge mobiliteit en verhuisfrequentie.

1.4.2. De andere componenten van het recht op wonen

Bij het verder ontrafelen van het recht op wonen komen wij bij het kunnen beschikken over een degelijke woning, dat zeker niet voor eenieder is gerealiseerd: een groot aantal woningen is ongezond en de verschillen in kwaliteit tussen de private en openbare sector zijn niet groot. Meer dan 33 % van de vóór 1946 gebouwde woningen vertonen zware gebreken. De ruimere woonomgeving, bepaald door ruimtelijke ordening e.d.m., kenmerkt zich vaak door tekenen van verkrotting of verval enerzijds en ondemocratische en onsamenhangende planning anderzijds.

De betaalbaarheid van het wonen wordt in beide sectoren ernstig bedreigd. Meer en meer wordt de fatidieke psychologische grens bereikt van een vierde van het gezinsbudget, dat aan wonen wordt besteed (zowel de huurprijs als de aanvullende onkosten). Woonzekerheid is in beperkte mate voorhanden in de publieke sector, waar een motief voor een opzegging moet worden gegeven; in de private sector is deze evenwel afhankelijk van de contractuele onderhandeling, die kan leiden tot de opname van een bepaalde termijn in de huurovereenkomst.

Ook in het kader van de globale beleidscontext van het wonen in België vertoont de bewoner kenmerken van marginalisering. De overheidsbudgetten voor wonen en huisvesting zijn erg beperkt. Huisvesting is nooit een overheidsprioriteit geweest en vaak werden door de maatregelen andere, afgeleide doelstellingen nagestreefd (b.v. conjunctureel, integratie van de arbeidsklasse, werkloosheidsbestrijding).¹⁸ Veel geld gaat naar de promotie van het eigendomsbezit en ten slotte maken de onderste lagen van de samenleving relatief minder gebruik van financiële en fiscale voordelen inzake huisvesting.

In de sociale huursector functioneren de erkende bouwvennootschappen op een gesloten manier en worden huurdersgroeperingen en -comités niet als gesprekspartner erkend. Zowel tijdens het bouwproces als tijdens de bewoning, is de inspraak van de bewoners doorgaans onbestaande.

1.5. DE HYPOTHESE VAN DE DUBBELE MARGINALISERING

De diagnose is duidelijk: de verklaring voor de problematische woonsituatie van maatschappelijk kwetsbaren dient niet enkel of vooral te worden gezocht in de marginale positie van de woningvrager zelf. Uit de 'eigen schuld'-redenering zou men kunnen besluiten dat individuele hulpverlening een geldige en voldoende oplossing zou betekenen voor de diverse woonproblemen, aspecten van de niet-

18. Over het oneigenlijk gebruik in het algemeen: GOOSSENS, L., *Het sociaal huisvestingsbeleid in België*, Leuven, Doctoraal-K.U.L., 1982; GOOSSENS, L., 'Bouwen en wonen in Vlaanderen anno 1984: een beleid naast de kwestie', *Wijken of Wonen*, 1985, afl. 10, p. 10-17 en afl. 11, p. 5-10.

(optimale-)realisatie van de woonbehoeften. We opteren voor een maatschappelijke verklaring die teruggaat naar een analyse van de structuur van de huisvestingsmarkt en de mechanismen die er het huidige functioneren van bepalen (mogelijk gemaakt en bevestigd door juridische en economische elementen), waardoor maatschappelijk kwetsbaren de formeel gegarandeerde toegang tot de verschillende huisvestingssectoren niet in de feitelijke situatie vertaald zien. De facto heeft er een drainage naar de laagste segmenten van de huisvestingsmarkt plaats.

O.i. volgt hieruit ondubbelzinnig de hypothese van de dubbele marginalisering: los van de vraag of de huisvestingsmarkt een bevredigend aanbod heeft t.a.v. maatschappelijk kwetsbaren in de samenleving, is de structuur van de huisvestingsmarkt in objectieve zin op zichzelf genomen reeds een a priori risico-factor, die dient als verklaring voor de problematische woonsituatie van maatschappelijk zwakkeren. De situatie van deprivatie is een surplus-element, dat voor de betrokken woningvragers en -zoekers de toegang tot de woningmarkt enerzijds en de bevrediging van de woonbehoeften anderzijds, ernstig bemoeilijkt. In die zin worden betrokkenen dubbel 'gekwetst' door de maatschappelijke instellingen. In de werking van de huisvestingsmarkt zelf zijn dus reeds mechanismen aan het werk, die een billijke en aangepaste allocatie van woningen in kwantitatieve en kwalitatieve zin in de weg staan. Deze werken risico-verhogend en bijgevolg intenser wanneer de vragers, die zich op de woningmarkt begeven, tot de groep van maatschappelijk kwetsbaren behoren.

2. Enkele beschouwingen over de rol van de overheid en het welzijnswerk

2.1. HET WONEN VAN MAATSCHAPPELIJK KWETSBAREN ALS TAK VAN HET OVERHEIDSBELEID

Eens de diagnose gesteld, is het noodzakelijk naar oplossingen te zoeken, die vanuit de voorgaande analyse op het structurele niveau zullen moeten liggen. We hebben daarbij het denkkader aangegeven, m.n. het recht op wonen in zijn maximalistische betekenis, waarbij een maatschappelijke keuze rond de functie van het onroerend goed woning (sociale versus economische functie), van het eigendomsrecht (absolute versus relatieve notie) en van het sociaal beleid (doelgroepsgerichtheid versus universele opstelling) centraal stond. Een eerste vraag daarbij is of de huisvesting — inzonderheid van maatschappelijk kwetsbaren — een tak moet zijn van het overheidsbeleid en in tweede instantie hoe dit dient vertaald te worden in termen van interventietypes.

Het is uiteraard van belang van welke staatsopvatting men uitgaat. In de marxistische staatsopvatting zal de overheid er enkel voor zorgen dat de sociaal-economische onderbouw gereproduceerd wordt. Uit deze benadering kunnen we leren dat de overheid in zekere zin bijdraagt tot de reproductie van de woonverhoudingen waarmee duidelijk wordt dat dit enkel door een structureel woonbeleid, gericht op de belangen en behoeften van de bewoners, kan doorbroken worden.

In de andere opvatting zijn staat en overheid exponenten van de samenleving zelf en is hun optreden gericht op de realisatie van het algemeen belang. Hoewel overheidsinterventie inzake wonen en huisvesting nooit een werkelijke

prioriteit van overheidsbeleid geweest is in ons land, kan men zich terecht de vraag stellen of in de landen die met het begrip welvaart- of verzorgingsstaat worden aangeduid, het recht op wonen niet als een grondrecht moeten worden erkend, daar waar het gaat om een fundamentele menselijke behoefte. Of kan zelfs niet gesteld worden dat bij de graduele afbrokkeling van de welvaarstaat de overheid van een verhoogde staat van paraatheid moet getuigen om de dan ontstane actuele woonbehoeften op te vangen?¹⁹ Indien de overheid niet tot een alomvattend volkshuisvestingsbeleid wil of kan overgaan moet de overheid als absoluut minimumprogramma o.i. toch de volgende verantwoordelijkheden opnemen.

Op een aanzienlijk stuk van de huisvestingsmarkt moet de overheid zelf opereren door woningen in eigendom te beheren en via een selectief sociaal huisvestingsbeleid een actieve doelgroepgerichtheid te ontwikkelen. Vijf randvoorwaarden dienen te worden nagestreefd. Vooreerst moet er een kwantitatieve uitbreiding van de sector van de sociale woningen plaatsvinden. Maar dan dient te worden afgestapt van de determinerende en dominante factor, m.n. de koppeling van kostprijs en huurprijs en het streven naar boekhoudkundig evenwicht te allen prijze door de erkende vennootschappen. De overheid moet kunnen instaan voor een behoorlijke woon- en woningkwaliteit in die sector. Het beheer van deze sector moet bovendien ook op een democratische wijze worden georganiseerd. Ook wat het participatie-aspect betreft wordt de huurder immers nog te sterk gemarginaliseerd. Knelpunten zoals de (objectiviteit van de) toewijzingen, de politisering, e.d.m. moeten een oplossing krijgen. Wat de subject-gerichte premies en toelagen betreft moet tevens een striktere gerichtheid naar maatschappelijk kwetsbare groepen aangehouden worden.

In de private sector hebben we te maken met een fundamentele ongelijkheid tussen de partijen: de taak van de overheid ligt in deze sector op het vlak van de twee sleutelelementen van het recht op wonen, m.n. het onevenwicht te corrigeren door in te grijpen inzake huurprijs en woonzekerheid. De private huurwetgeving is een samenspel van drie factoren die op mekaar afgestemd zijn: de wetgeving, het contract en de rechtspraak. Op deze drie niveaus moet een evenwicht worden gevonden tussen de belangen van de woningaanbieders-eigenaars (ofwel surplus rendement, ofwel bestaanszekerheid) en deze van de woninggebruikers-huurders (woonbehoeftenrealisatie en woonzekerheid).

Naast deze corrigerende taak heeft de overheid echter een even fundamentele actieve taak inzake wonen en huisvesting. Ze kan — op nationaal, gewestelijk, gemeentelijk vlak — verordenende maatregelen nemen i.v.m. de woningkwaliteit (b.v. reglementen inzake leegstand, braakliggende gronden, reclameborden, bouwvoorschriften, minimale verhuurbaarheidsnormen, e.d.m.). Verder kan zij in het huidige klimaat van renovatie en stadsvernieuwing toekijken op het bewonersgerichte karakter van de aanpak en daartoe zelf initiatieven nemen.

19. Over deze problematiek, zie o.m. ADRIAANSENS, C.A. en PRIEMUS, H., *Marges van volkshuisvestingsbeleid*, Den Haag, 1986; PRIEMUS, H., 'Ombuigen en barsten in de Volkshuisvesting', in BROUWER, M. en ELLMAN, M.J. (ed.), *De collectieve sector in crisis*, Deventer, Kluwer, 1983, p. 235 e.v.

2.2. HET WELZIJNSWERK: EEN PACT TUSSEN DE 'HUISVESTERS' EN DE 'BEWAKERS'

2.2.1. Situatieschets

In ons land is het welzijnswerk niet totaal opgeslorpt door het overheidsbeleid en kan het bijgevolg een relatieve autonomie ontwikkelen, zij het met erg beperkte middelen. Een fragmentering van het welzijnswerk inzake het optreden op de huisvestingsmarkt is zichtbaar. Hoewel de verschillende vormen van het welzijnswerk, die zich met wonen bezighouden, heel wat gemeenschappelijke trekken vertonen, valt het de oplettende toekijker op dat er een relatieve, doch duidelijke scheidingslijn loopt bij de cruciale vraag of men zich al dan niet zelf als organisatie op de huisvestingsmarkt begeeft en er actief opereert.

Aan de ene zijde van die lijn bevinden zich de huurderscollectieven, de sociale verhuurkantoren en sommige vormen van beschermd, beschut, begeleid wonen. Ofwel worden aparte, eventueel nieuwsoortige woonvormen gecreëerd, ofwel treedt de organisatie op als verhuurkantoor, ofwel zet men onderverhuuringsstructuren op waarbij de organisatie als hoofdhuurder verantwoordelijkheid draagt t.a.v. de woningaanbieder.

Aan de andere kan bevinden zich aan de rand of naast de woningmarkt de organisaties, die vnl. gericht zijn op hulpverlening (desgevallend gekoppeld aan lidmaatschap), signaalfunctie t.a.v. de overheid, eventuele organisatie van de bewoners-huurders en eventuele samenwerking met andere organisaties. Het betreft b.v. wetswinkels, mobiele huurbrigades, huurdersbonden, opbouwwerk-initiatieven, woonwinkels, huurwinkels.

In de terminologie van de observatoren van 'nieuwe sociale bewegingen' zou men de eerste eerder kwalificeren als behorend tot het defensieve type (zoals het ganse welzijnswerk), de tweede eerder tot de revendicatieve groep.²⁰ Revendicatief zijn de sociale bewegingen die van de overheid bijkomende welzijnsvoorzieningen eisen, in het bijzonder op het vlak van de 'collectieve consumptiemiddelen' (b.v. woningen, aangepaste dienstverleningen). De defensieve ideologie verzet zich tegen een staatsmacht, die te veel domeinen van het maatschappelijk leven reguleert en daardoor de vaardigheden van de individuen om zelf aan hun omgeving vorm te geven beperkt: men eist een autonome sfeer op waarin de mens o.m. zelf kan experimenteren. Hierna gebruiken we liever de begrippen 'huisvesters' en 'bewakers', die uiteraard ook voor bezwaren vatbaar zijn, maar beter aangepast zijn voor de behandelde problematiek.

2.2.2. Hetgeen ze bindt...

Gemeenschappelijke punten zijn bij beide soorten organisaties de volgende:

- Het gebied waar men mee bezig is ligt vast m.n. wonen en huisvesting; men ervaart dat als een 'hard' domein, waarbij maatschappelijke tegenstellingen

20. DE GEEST, A., 'Nieuwe sociale bewegingen en de verzorgingsstaat', *Tijdschrift Sociologie*, 1984, afl. 1/2, p. 239 e.v. vnl. p. 256 e.v. (die zelf wijst op het relatieve van deze onderverdeling).

aan het licht komen. Dit gebeurt niet in de commerciële sfeer (zoals b.v. immobiliënkantoor), maar in de sociale sfeer, de sfeer van het welzijnswerk.

- Er wordt impliciet of expliciet gekozen voor de maatschappelijk kwetsbaren. Hierdoor worden onder andere bevolkingsgroepen geweigerd, resp. slechts oppervlakkig ondersteund.

- Het betreft niet-officiële organisaties, die over beperkte — of geen — financiële en personeelsmiddelen beschikken.

- De onmiddellijke doelstelling alsook het rechtstreeks aanbod vertonen heel wat gelijkenissen: ze zijn m.n. gericht op service, die ofwel materieel kan zijn (toeleveren van woongelegenheden), ofwel de vorm van advies of informatie aanneemt (juridisch: over rechten en plichten of technisch: b.v. isolatie).

- Het lange termijn-objectief is (vaak onuitgesproken) gericht op de realisatie van het recht op wonen, of minstens een verbetering van de woonsituatie van (een deel van) de bevolking. Zulke objectieven zijn echter vaak niet duidelijk verwoord in teksten.

- Het laatste gemeenschappelijke punt volgt uit het vorige: de keuze voor die doelstelling impliceert een maatschappelijke keuze. De gegeven maatschappelijke juridische context is er maar men neemt er een zeker afstand van door zich kritisch op te stellen t.a.v. de traditionele protagonisten in het veld, zowel in de private sector (verhuurders en hun organisaties, immobiliënkantoren, wetgeving, contracten) als in de publieke sector (erkende vennootschappen, Nationale Maatschappij voor de Huisvesting, e.d.m.).

2.2.3. ... En hetgeen ze scheidt

Maar er zijn ook belangrijke verschillen tussen de 'huisvesters' (organisaties die zich bewegen op de huisvestingsmarkt) en de 'bewakers' (organisaties die zich bewegen naast de huisvestingsmarkt):

- I.v.m. selectie en doelgroep zijn de huisvesters doorgaans categoriaal van opstelling: men recruteert vanuit organisaties. De bewakers hebben een universele opstelling: men recruteert vnl. open, soms op doorverwijzing; soms tracht men grendels in te bouwen (naar personen toe, b.v. enkel huurders; of naar terreinen van hulpverlening toe).

- I.v.m. het maatschappijmodel en de relatie tot de maatschappelijke context is men in de eerste groep gedwongen gedeeltelijk te opteren voor het harmoniemodel, tengevolge van de onderworpenheid aan het spel van vraag en aanbod, de noodzakelijke affiliaties met actoren uit huisvestingssectoren en de vrijwilligheid vanwege de partners. Dit heeft vaak conflictaversie voor gevolg, hetgeen soms toegevingen impliceert op het vlak van de rechtsoppositie, maar profitabel is voor de onmiddellijke service en hulpverlening. In de andere groep opteert men vaak (impliciet) voor het conflictmodel, omdat de contacten doorgaans verlopen via één partij, de woningzoeker; vaak ziet men daarbij minder het onmiddellijk succes, maar worden de contouren van de globale rechtspositie scherp op de voorgrond geplaatst. Nadeel hiervan is dat de verwachting naar onmiddellijke service niet altijd of onvoldoende bevredigd wordt. Er is wel een onafhankelijkheid t.o.v. de markmechanismen, maar een grote afhankelijkheid van de juridische context: de armslag en de organisatie of het weerbaar maken van de betrokkenen verloopt moeizaam of niet, indien de wetgeving geen of be-

perkte garanties van woonzekerheid biedt. Conflicten met de woningaanbieders-verhuurders worden om die redenen door bewoners vaak omzeild.

- Wat de koppeling van doelstellingen en middelen betreft kan men ook verschillen onderscheiden: bij de huisvesters dienen de opvang en de directe hulpverlening om een deel van de markt te verwerven, voldoende om te beantwoorden aan de aan de organisatie gestelde vragen, of om macht op (een stuk van de) markt te verwerven, met gebeurlijk als vage doelstelling een verbetering van de globale huisvestingssituatie. Bij de bewakers dient de hulpverlening als middel om het recht op wonen of een verbetering van de woonsituatie te bereiken en is het beheer van een gedeelte van de woningmarkt (voorlopig) noch doel, noch middel.

- Uit het vorige vloeien nog andere verschillen voort in de strategie en de opstelling. De huisvesters spenderen een deel van hun tijd aan onderhandelingen met woningaanbieders en begeleiding van cliënten met welzijnsvragen (met o.m. een woonaspect in het globale pakket). Soms is het woonprobleem slechts een element uit een ruimer pakket aan vragen, die met welzijn te maken hebben. De woonvraag op zich dient zich vaak niet-geïsoleerd aan, zodat de werker in de aanmeldingsvraag eventueel een dieperliggende, secundaire vraagstelling i.v.m. wonen kan ontdekken. De contacten met de cliënten zijn soms, maar niet altijd van langere duur (begeleiding). Een betere doelgroepgerichtheid kan door de recruiteringswijze bereikt worden. Andere groepen werken met leden, waarbij het lidmaatschap gekoppeld is aan de verbintenis om in de mate van het mogelijke een woning te vinden. De strategie van de bewakers is vnl. curatief. Slechts zelden zijn er ook preventieve vragen en tussenkomsten. Hoewel de resultaten beperkt blijven ontwikkelt men ook structurele activiteiten. De contacten zijn meestal éénmalig: door een wisselend publiek zijn de lange termijn doelstellingen moeilijk te realiseren.

- Hieruit volgen ook methodiek-verschillen. De huisvesters hebben meestal een welzijnswerk-achtergrond en passen daarom methodes van opbouwwerk en hulpverlening toe, terwijl de andere groep eerder gegroeid is vanuit de juridische disciplines, hetgeen eigen methodes van juridische hulpverlening impliceert. Mogelijkerwijze is deze differentiatie in wezen ook de reden waarom beide soorten werkingen rond wonen totnogtoe weinig of niet met mekaar in contact zijn getreden en tot afspraken of samenwerkingverbanden zijn gekomen.

2.2.4. Samenvatting en voorstel van integratie

We komen tot de volgende samenvatting:

Verschillen

1. Selectie/Doelgroepbenadering
2. Relatie tot maatschappelijke context
3. Koppeling doelstelling en middelen
4. Strategie en opstelling
5. Methodieken

Gemeenschappelijke punten

1. Object en wijze van benadering
2. Doelgroep in algemene zin
3. Type van organisatie
4. Onmiddellijke doelstelling
5. Lange termijn objectief in algemene zin
6. Maatschappelijke keuze

Aan beide werkvormen zijn gevaren verbonden. Voor de huisvesters is overdreven categorisering van de doelgroep en het creëren van uitzonderingssituaties (lokaal of voor bepaalde groepen) mogelijk(erwijze) nadelig voor het lange termijn objectief. De mogelijke verschuiving naar de kwalificatie van woonproblemen als welzijnsproblemen kan voor gevolg hebben dat de collectieve dimensie en de taak-duiding naar de overheid toe (verandering van wetgeving) vervagen: men rangschikt de woonproblematiek dan in het particulier welzijnswerk. De combinatie van onmiddellijke service en lange termijn doelen is vaak moeilijk; het blijven steken in onmiddellijke service is een gevaar, dat evenwel ook geldt voor de bewakers, die vanuit doorgaans eenmalige contacten moeilijk tastbare verwezenlijkingen kunnen boeken. Ook speelt de universele opstelling van de bewakers mogelijk in de kaart van het Matteüs-effect.

I.p.v. de beslechting van grensconflicten kan een mogelijke alliantie in de vorm van een samenwerkings- of overlegpact tussen beide types van organisaties de mogelijkheid bieden om drie doelstellingen te realiseren:

1. op korte termijn het aanleggen van een (onmiddellijk inzetbare) woning-reserve voor crisissituaties;
2. op lange termijn het verwerven van een marktaandeel, en dus machtsverwerving op de woningmarkt. De wijze van optreden kan een prefiguratie zijn van een op het recht op wonen geënte woonpolitiek (o.m. op het vlak van behoorlijke woonvoorwaarden);
3. het behartigen van een signaalfunctie naar de overheid in het algemeen en de protagonisten in het veld van de huisvesting in het bijzonder, waarmee allianties kunnen gesloten worden voor de realisatie van 1. en 2.

Aldus kan de reductie of zelfs vermindering van discriminering van maatschappelijk kwetsbaren door de maatschappelijke instellingen bereikt worden. Wanneer we de figuur van de 'driefrontenoorlog' i.v.m. het welzijnswerk van Apostel hernemen, kadert deze keuze ook in de door hem resoluut voorgestane richting van structuurverandering naar behoud van het nog te optimaliseren welzijnswerk (geen herstel van de bureaucratische structuren, noch afbouw van de welzijnssector).²¹

21. APOSTEL, L., 'Paradoxen van de welzijnszorg: een driefrontenoorlog', in X., *Interventierecht*, Antwerpen, De Sikkel, 1984, p. 29 e.v., vnl. p. 45 e.v.