

# Van mensen, stenen en geld

## Bedenkingen bij een beleidsbrief

Luc Notredame

*Directeur bij de studiegroep Mens en Ruimte*

**Het meest spectaculaire element van het Vlaamse huisvestingsbeleid is de bouw en renovatie van 10.000 sociale woningen. Maar dat is niet alles wat minister De Batselier in zijn mars heeft. Voor het eerst sinds lang wordt krachtig richting gegeven aan het huisvestingsbeleid. Na het herstelbeleid dringt zich echter een grondige beleidsvernieuwing op om het hoofd te kunnen bieden aan nieuwe uitdagingen. Luc Notredame formuleert enkele aanzetten daartoe.**

Twee jaar na zijn aantreden legde minister De Batselier een beleidsbrief voor [1] waarin hij een resem verwezenlijkingen en korte termijn-opties voorstelt. Het is een indrukwekkend geheel. Niet alleen is De Batselier erin geslaagd de middelen te mobiliseren voor een grootschalige inhaaloperatie in de sociale huisvesting, bovendien krijgen alle bestaande beleidsinstrumenten een grondige opknappbeurt. Ten slotte worden er zelfs voorzichtige stappen gezet op nieuwe wegen.

Het beleidsprogramma dat De Batselier bij zijn aantreden voorstelde was zeer ambitieus. Met als uitgangspunt het recht op wonen zou er meer aandacht uitgaan naar de samenhang tussen huisvesting, ruimtelijke ordening en leefmilieu, naar de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid en naar de optimalisering van informatie en inspraak. Vervolgens wilde De Batselier een aantal inhaaloperaties doorvoeren, op het gebied van de uitbetaling van premies voor particulieren, maar vooral op het vlak van de bouw van sociale huurwoningen. Ten derde moest de doelmatigheid van de bestaande beleidsinstrumenten worden verhoogd, onder-

meer door een selectievere toewijzing van premies en een vereenvoudiging van de procedures en door een correctere toewijzing van de sociale huurwoningen. In een nieuwe huisvestings- of wooncode zouden de beleidsinstrumenten op elkaar worden afgestemd. Ten slotte zouden er middelen worden vrijgemaakt ter ondersteuning van experimenten, zoals het aanpasbaar bouwen en de sociale verhuurkantoren.

De publicatie van de beleidsbrief én de aangekondigde afronding van de werkzaamheden van de wooncode-commissie leken mij een geschikt moment voor een tussentijdse evaluatie. Die evaluatie is uitgesproken positief waar het gaat om het streven naar herstel: er wordt terug aangeknoopt bij het na-oorlogse huisvestingsbeleid en er wordt gewerkt aan het herstel van de geloofwaardigheid van de overheid. De vraag is evenwel of dit tweevoudige herstel een voldoende solide basis schept voor de noodzakelijke beleidsvernieuwing.

### Onderzoek

Voor ik overga tot de inhoudelijke evaluatie

van De Batseliers huisvestingsbeleid, wens ik nog even een kanttekening te maken bij de "planmatige beleidsvoorbereiding" waarvan De Batselier steeds een uitgesproken voorstander is geweest. De beleidsbrief opent met de vaststelling dat er te weinig statistische gegevens zijn om een beleid te kunnen onderbouwen. Wel zouden er "voldoende indicaties zijn over de belangrijkste knelpunten" en een "grote overeenstemming, in de brede kring van huisvestingsdeskundigen, omtrent het feit dat de problemen groot zijn". Bovendien zouden de indicatoren zo duidelijk zijn dat "wachten op betere gegevens niet de zinvolle actie is". Dat neemt niet weg dat "gedegen kennis van het terrein broodnodig is opdat een beleid op langere termijn kan worden voorbereid dat tegelijkertijd diepgaander en verfijnder is". Met andere woorden: we weten te weinig om een doelmatig en doeltreffend beleid te kunnen voeren. Maar omdat we gedoemd zijn om desalniettemin een beleid te voeren, zullen we er maar het beste van maken, noodgedwongen een beetje bijziend en met de natte vinger.

Om een beleid te ontwikkelen dat meer aan onze wensen voldoet, is dus meer kennis nodig. Dat vereist dat er hier en nu werk wordt gemaakt van onderzoek. En net op dat punt laat De Batselier op een onbegrijpelijke manier verstek gaan. Het argument in de beleidsbrief dat er grote overeenstemming bestaat omtrent de grootte van de problemen en de hoogdringendheid van de aanpak ervan is banaal. Het eechoot het 'primum vivere ...', of om het met de klassiekers te zeggen het 'j'agis d'abord'. Dat er een nieuwe procedure op punt moet gesteld worden voor het bepalen van de onderzoeksprioriteiten en het toewijzen van de studieopdrachten, of dat er moet "gezocht worden naar de best werkbare formule om een permanente basis voor het wetenschappelijk onderzoek te creëren", is als argument een zwaktebod. Welke andere argumenten De Batselier in de praktijk hanteert om (voorlopig?) geen beleidsvoorbereidend en -ondersteunend onderzoek te laten uitvoeren, blijft een goed bewaard geheim.

#### **Het traditionele huisvestingsbeleid**

De overheid is zich met huisvesting gaan be-

moeien om tot een oplossing te komen voor de 'sociale kwestie'. Het na-oorlogse huisvestingsbeleid vertoont er dan ook de politiek-economische kenmerken van, zoals de inbedding in het economische beleid, de reproductie van de arbeidskracht als centrale functie, en de rol van de arbeidersbewegingen in de uitvoering van het beleid.

Tijdens de jaren '80 kwam dat traditionele beleidsmodel echter op de tocht te staan. De centrale overheid trok zich terug ten voordele van de markt en bouwde haar investeringen in de sociale huisvesting af. Omdat dit terugtreden van de overheid in alle Westeuropese verzorgingsstaten voorkomt, spreekt Ghekiere van een Europees 'convergentiemodel' [2]. Dat model is gebaseerd op twee hypothesen. Vooreerst wordt aangenomen dat de woningbehoefte in het algemeen zijn bevredigd door het globale aanbod van woningen. De onevenwichten die er ondanks alles blijven bestaan zijn veeleer te wijten aan de rigiditeiten van de woningmarkt dan aan een manklopende (kwantitatieve) afstemming van het aanbod op de vraag. Een tweede hypothese is dat de markt als reguleringsmechanisme efficiënter werkt dan de staat en dus de centrale rol moet toebedeeld krijgen. De staat komt nog slechts tussenbeide om bepaalde dysfuncties te corrigeren.

In het begin van de jaren '90 bleek geen van beide hypothesen te kloppen en keerde de overheid op haar stappen terug. In Vlaanderen luidt het aantreden van De Batselier die nieuwe periode in. Het neo-liberale offensief werd afgewend met een sociaal-democratisch tegenoffensief: het beproefde beleid werd in ere hersteld.

#### **Het urgentieprogramma**

De meest spectaculaire onderdelen van De Batseliers beleid zijn de inhaaloperaties, met als koninginnestuk het 'urgentieprogramma voor een solidaire samenleving'. Met dat urgentieprogramma wil de minister op korte termijn 10.000 woningen extra bouwen of saneren. Met het oog daarop is een gemengde NV Domus Flandria opgericht, die leningen kan aangaan met gewestwaarborg voor een bedrag van 15 miljard fr. over de jaren 1992-1993. Naast deze éénma-

lige inhaaloperatie (die afloopt einde 1995) worden de gewone kredieten voor de sociale huisvesting verhoogd van 10 miljard fr. in 1991-1993 naar 11.2 miljard fr. in 1994, en wordt er in het kader van het Vlaamse Werkgelegenheidsprotocol nog 3 jaar lang (1993-1995) een bijzonder krediet uitgetrokken voor de renovatie van het patrimonium van de Erkende Vennootschappen, voor een totaal bedrag van 866 miljoen fr..

Volstaat één inhaaloperatie om de achterstand in te halen? Hoe men het ook berekent, noch het tekort aan sociale huurwoningen, noch de achterstand in de bouw van sociale (huur)woningen wordt door de inhaaloperatie weggewerkt. Het tekort aan sociale woningen is het meest correct in te schatten aan de hand van de wachtlijsten. We gaan er even van uit dat de wachtlijsten op een eenvormige en correcte manier worden bijgehouden en geactualiseerd en dat de dubbel-tellingen eruit kunnen worden verwijderd [3]. De wachtlijsten zouden zowat 80.000 aanvragen tellen. In de veronderstelling dat het de bedoeling is alle aanvragen te honoreren, is er werk aan de winkel voor 8 inhaaloperaties. De berekening van de achterstand in de bouw van sociale huurwoningen is afhankelijk van de gekozen referentieperiode. We nemen als referentie de periode 1979-1981, met een jaargemiddelde van 4.740 aanbestede huurwoningen. In de 10 jaar tussen 1982-1991 werden er slechts 7.740 huurwoningen aanbesteed, hetgeen de achterstand over die jaren op een kleine 40.000 brengt [4], of werk voor 4 inhaaloperaties. Overigens is niet alleen het aantal woningen van belang, ook de technische, maatschappelijke én esthetische kwaliteit van de woningen zijn het waard geëvalueerd te worden. We veronderstellen dat de plusminus 400 projecten die bij Domus Flandria zijn ingediend voor een totaal van zowat 17.000 woningen een goede staalkaart bieden van het denken over en het tekenen van sociale woningen. Het zou dus zeer leerrijk kunnen zijn een evaluatie te maken van deze 400 projecten aan de hand van criteria zoals inplanting, woningdifferentiatie, aanpasbaarheid en woongemak, economische en ecologische duurzaamheid, ruimtelijke en visuele kwaliteit.

De inhaaloperatie wordt niet enkel verant-

woord met argumenten die verwijzen naar tekorten of achterstanden, maar ook met argumenten die te maken hebben met tewerkstelling: "In tijden van toenemende werkloosheid is het creëren van bijkomende jobs een belangrijke opdracht van de overheid". Ook de zorg om de kwaliteit van de woningen (vgl. de verhoging van het aandeel van de investeringskredieten dat VHM en VWF moeten besteden aan de verbetering van ongezonde woningen en het stimuleren van individuele verbetering van de woningen via renovatiepremie en huursubsidie) is ingegeven door de positieve effecten op de tewerkstelling in de bouwnijverheid. Die aanwending van de sociale huisvesting in haar economisch-productieve dimensie gaat terug tot de crisis van de jaren '30, al is het pas vanaf 1960 dat de sociale huisvesting echt functioneert als instrument ter beheersing van de economische conjunctuur. De spectaculaire daling van de investeringskredieten sinds 1981 leek deze periode af te sluiten. De vraag is of het urgentieprogramma, de verhoging van de gewone kredieten én het Vlaamse werkgelegenheidsprotocol de jaren '80 tot een historisch accident zullen maken, dan wel of zij een stuipreiking zullen blijken te zijn van de keynesiaanse aanpak van de economische crisis. Welke macro-economische rol is er op de drempel van de 21e eeuw nog voor de (sociale) huisvesting weggelegd?

#### **Oplossing of probleem?**

Naast de economische rationaliteit steekt er achter het beleid vooral een belangrijke politieke logica, die het best te omschrijven is als het 'herstel van de geloofwaardigheid van de overheid'. Die politieke rationaliteit verwijst direct naar de manier waarop het politieke systeem gebiologeerd wordt door de stembusgang van november 1991, door de kloof en het contract met de burger. Voor de Werkgroep-Huyse was één van de verklaringen voor het stembusresultaat te vinden in de machteloosheid van de staat, die op haar beurt te maken heeft met partijpolitieke vergrengeling en met de tergende traagheid waarmee dossiers worden behandeld en afgehandeld. De eerste aanrader in het lijstje van medicaties betrof het gevecht tegen algemeen-maatschappelijke

verwaarlozing en het "doen herleven van de stad" [5]. Alvast De Batselier heeft deze analyse en aanbevelingen ter harte genomen. Met een grootschalige inhaaloperatie die op korte tijd tot tastbare resultaten leidt en met ingrepen die de werking van de staat doelmatiger en doeltreffender moeten maken, heeft hij niet alleen bewezen dat de staat helemaal niet machteloos hoeft te zijn, maar is hij tevens het gevecht aangegaan tegen de algemeen-maatschappelijke verwaarlozing.

Het eerste is echter veel makkelijker dan het tweede. De crisis van de geloofwaardigheid heeft immers niet alleen te maken met het functioneren van de overheid. Men gelooft niet meer dat de klassieke sociale huisvesting berekend is op haar taak. Er zijn de lange wachtlijsten, er zijn de ingrijpende demografische en sociaal-economische veranderingen in de behoeften, maar vooral is er de ontreddering omdat niet meer vaststaat welke de doelstellingen en doelgroepen zijn van de sociale huisvesting. Uiteindelijk is de sociale huisvesting, als mede-erfgenaar van de middeleeuwse armoedebestrijding, ontwikkeld voor de 'goede armen', zoals (geschoolde) arbeiders en (kleine) bedienden, veeleer dan voor de (kans)armen. De selectie van de kandidaat-huurders is altijd gericht geweest op een bevolkingsgroep die sociaal noch economisch problemen stelt. Wanneer, onder druk van demografische en economische omstandigheden, de (kandidaat)-huurders in toenemende mate kansarmen blijken te zijn, komen de klassieke uitvoeringsorganisaties in de problemen. Veeleer dan een deel van de oplossing te zijn, zou de sociale huisvesting wel eens een deel van het probleem kunnen zijn. Het tekort aan sociale huurwoningen blijft groot, zo ook de strijd om de weinige woningen die per jaar kunnen worden toegewezen, en dus ook het gevoel onvoldoende te delen in de vruchten van de verzorgingsstaat of onheus behandeld te zijn, zeker in vergelijking met niet-Belgen. Ook de traditioneel eenzijdige gerichtheid op stenen en de niet altijd even geslaagde stedenbouwkundige planning zijn niet bepaald troeven te noemen in de Huysiaanse strijd tegen de verwaarlozing. Ten slotte zetten de berichten over de mislukking van de Rotterdamse 'sociale vernieu-

wing', het Nederlandse pendant van de kansarmoedebestrijding, de domper op optimistische verwachtingen.

#### **Het recht op wonen en de selectiviteit**

De sociale huisvesting is op een dusdanige manier verstrengeld met de 'oude sociale kwestie' dat een andere inzet ervan weinig kans op slagen maakt. Toch blijven verschillende krachten in samenleving en politiek het overheidsbeleid in die richting stuwten. Eén van die krachten vertaalt zich in de toenemende eensgezindheid over de noodzaak tot selectiever optreden in de sociale huisvesting. Die eensgezindheid steunt op de erkenning van het recht op wonen.

Over het recht op wonen als uitgangspunt voor het beleid bestond en bestaat er een ruime maatschappelijke consensus. Dat recht dook voorheen op in allerhande beleidsdocumenten en is ten slotte opgenomen in de grondwet. De eerste stap is daarmee gezet. Het zal echter duidelijk zijn dat de incantatie van het recht op wonen niet volstaat om richting te geven aan het beleid. Het omschrijven van de hoofddoelstelling van het beleid als het 'honoreren van het recht op een volwaardige vorm van huisvesting' geeft geen uitsluitel over wat dat recht precies inhoudt, noch wat het beleidsmatig honoreren van dat recht precies betekent. Moet de overheid een optimale toegankelijkheid garanderen van alle marktsegmenten voor alle bewoners (waarbij toegankelijkheid de verzamelterm is voor beschikbaarheid, kwaliteit, betaalbaarheid en woonzekerheid)? Dat zou bv. betekenen dat in beginsel de rechtstreekse, niet-gesubsidieerde koop- en bouwsector voor iedereen toegankelijk zou moeten zijn - wat een absurditeit is. Een andere vraag is hoe het recht op wonen kan worden verwezenlijkt als de middelen en instrumenten ontbreken of niet meer zijn aangepast. Voorlopig ontbreekt een concretisering van die vraag, met uitzondering van de link die wordt gelegd tussen een sociaal recht en selectiviteit. Selectiviteit als beginsel gaat uit van de schaarste aan middelen en wil de middelen prioritair voorbehouden aan diegenen die er het meest behoefte aan hebben. Vertaald in termen van de beleidsbrief: "de aandacht moet in de eerste plaats uitgaan naar die-

### Selectiviteit in de sociale huisvesting [17]

Jarenlang reeds sleept de sociale huisvesting het odium mee dat de sociale voorzieningen minder dan gewenst terechtkomen bij het doelpubliek waarvoor ze in beginsel zijn bestemd, of bij hen die er het meest behoefte aan hebben. De discussie kwam goed op gang na het rapport van Demal-Durez. Daarin stelt de auteur dat de gezinnen met bescheiden inkomens minder talrijk zijn bij de sociale huurders dan in de totale bevolking, dat de gezinnen met middelgrote inkomens er beter vertegenwoordigd zijn, en dat bijna één derde van de huurders "onrechtmatig begunstigd" is, d.w.z. dat zij beschikken over inkomens die de maxima overschrijden, vastgelegd als toelatingscriterium. Het derde argument is manifest onjuist, de eerste twee zijn hoognodig aan nuancering toe.

Uit een (synchronische) vergelijking tussen de inkomens van de sociale huurders en de inkomenscijfers voor het geheel van het Vlaamse Gewest blijkt een ruime vertegenwoordiging van de lage inkomens (decielen 2-3), een gelijk aandeel van de middeninkomens (decielen 4-6) en een ondervertegenwoordiging van de hogere inkomens (decielen 7-10). Problematisch is wel de ondervertegenwoordiging van de inkomens lager dan 100.000 fr, al lijkt dit vooral een probleem te zijn van interpretatie van gegevens. Uit een (diachronische) vergelijking van de inkomens van de so-

cialen huurders blijkt dat het aandeel van de inkomens onder de "fatidieke grens" van 400.000 fr stijgt. Er is sprake van een lichte afname in de aanwezigheid van de hogere inkomensgroepen en een toename in die van de lagere inkomensgroepen, met uitzondering van de laagste inkomensgroep. Het gemiddeld inkomen van de sociale huurders daalt, terwijl het gemiddelde voor het Vlaams Gewest stijgt. De sociale huursector werkt dus wel degelijk selectief, steeds binnen het kader van de universaliteit van de voorziening.

De stelling dat de huursector haar doelpubliek niet zou bereiken moet genuanceerd worden. Vooreerst wordt het doelpubliek omschreven door de wettelijk vastgelegde toelatings- en toewijzingscriteria. In de mate dat men zich aan deze criteria houdt, bereikt men zijn doelgroep. Enkel de huurders met een inkomen hoger dan de 'opzeg-inkomengrens' behoren niet meer tot de gerechtigden; de omvang deze groep is echter niet veel groter dan 3% van de huurders. Dat het merendeel van de Erkende Vennootschappen zich niet aan de toewijzingsregels houdt, moet zonder discussie worden afgewezen. Het illegitieme karakter ervan houdt evenwel niet perse in dat daardoor de doelgroep minder zou worden bereikt, noch in de wettelijke omschrijving ervan, noch in zijn meer selectieve omschrijving van 'kansarmen'.

genen die het op de huidige woningmarkt moeilijk hebben".

Zo geformuleerd is de stelling zeker verdedigbaar, zolang ze betrekking heeft op een betekenisvol deel van de bevolking. Moeilijker wordt het wanneer men de grenzen zo eng gaat trekken dat in de praktijk enkel nog kansarmen tot het doelpubliek gaan behoren. Toch is het dat wat op het spel staat in de discussie over de selectiviteit bij de toewijzing van sociale huurwoningen. De stelling van een bepaalde strekking luidt simpelweg dat een marktaandeel van 5% de overheid verplicht tot grotere selectiviteit, m.a.w. dat de sociale woningen uitsluitend nog mogen worden toegewezen aan kansarmen. Anderen draaien de stelling om: zolang het aandeel sociale huurwoningen niet boven de 5% van het totaal aantal particuliere woningen uitkomt is strakke selectiviteit naar kansarmen maatschappelijk niet wenselijk. Immers, "programma's die enkel de meest behoeftige groepen helpen hebben een zeer beperkte legitimiteit en worden zeer snel onder vuur genomen" [6].

Naar mijn mening moet men met het beginsel van de selectiviteit zeer behoedzaam omgaan.

Eén van de risico's is dat men de gerichtheid op de woning/het wonen inruilt voor een bemoeienis met bevolkingsgroepen: wanneer men geen greep heeft op de mechanismen van de markt en over onvoldoende financiële middelen beschikt om meer woningen te voorzien, dreigt men zich gemakshalve te gaan bezighouden met mensen. Niet minder belangrijk is het risico op een verdere residualisering van de sociale huursector [7], m.a.w. dat de huisvesting als beleidsdomein, meer dan nu nog het geval is, verwordt tot een restsector, uitsluitend nog bedoeld voor een restgroep van burgers. Ten derde is er de fundamentele kwestie dat, naarmate de discussie over de 'crisis van de verzorgingsstaat' verder verschuift naar een discussie over kansarmoede en marginaliteit, de sociale politiek zelf in het gedrang komt. Veeleer dan de doelgroep(en) van de sociale huisvesting te verenigen moeten daarom extra middelen worden vrijgemaakt om het aantal beschikbare woningen voor sociale verhuur boven een nader te bepalen kritische drempel te brengen. Selectiviteit moet als dominante benadering vervangen worden door 'volkshuisvesting' [8]. Volkshuisvesting is gericht op het



"bereiken van een voldoende aantal woningen van voldoende kwaliteit en op de juiste plaats, en het streven naar een eerlijke verdeling van woonlasten en woonruimte, opdat woningen ook betaalbaar zijn voor de lagere inkomensgroepen". Volkshuisvesting is geen zaak voor marginale groepen, is het nooit geweest en mag het ook niet worden.

#### **Een drieluik: oud**

Volkshuisvesting als beleidsconcept vergt een aanpassing van het traditionele beleid. De beleidsbrief vat de doelstellingen van dit beleid als volgt samen: het in overeenstemming brengen van de woningvoorraad met de kwalitatieve en kwantitatieve woningbehoeften door het stimuleren van eigendomsverwerving, het bouwen en beheren van sociale huurwoningen en het verbeteren van ongezonde en onaangepaste woningen.

De karakterisering is niet helemaal accuraat. Enige verwijzing naar de discussie over de verhouding tussen markt en staat ontbreekt, terwijl de indruk wordt gewekt alsof er effectief werk is gemaakt van renovatie. Wat de verhouding tussen markt en staat betreft kan men niet om de vaststelling heen dat België bij uitstek een particulier georganiseerd land is waarin de staat een veeleer bescheiden rol speelt. Op het vlak van de huisvesting is dat zeker het geval. De markt heeft er steeds vrij ongehinderd haar rol kunnen spelen, selectief ondersteund en soms gecorrigeerd door de overheid. Het resultaat is een woningmarkt die wordt gedomineerd door de eigenaar-bewoners, die meer dan twee derden (68,3%) van de woningen voor hun rekening nemen. De privé-huursector bestrijkt meer dan een kwart (26,3%) van de woningmarkt, de sociale huursector slechts 5,4%. In elk van de deelsectoren behoort Vlaanderen tot de koplopers in de Europese Unie.

Een meer accurate typering van het huisvestingsbeleid brengt drie dualiteiten in het spel: markt versus staat (in een afgezwakte versie: privé- versus overheidsinitiatief), eigendom versus huur, en nieuwbouw versus voorraadbeheer en renovatie. Aan de hand van die drie dualiteiten kan men het oude beleidsmodel karakteriseren als een triptiek van markt, eigendomsverwerving en nieuwbouw.

Twee van de drie luiken van die triptiek zijn recent ter discussie gesteld: de nieuwbouw en de eigendomsverwerving. De nieuwbouwtraditie wordt aangevochten met de stelling dat de 'de woningvoorraad wellicht voldoende ruim is'. Er zou geen kwantitatieve woningnood meer zijn. In dat perspectief is nieuwbouw overbodig geworden. Nieuwbouw betekent trouwens veelal een aanslag op de beperkte open ruimte waarover Vlaanderen nog beschikt. Er is daarentegen wel een kwalitatieve woningnood. De leegstand en onaangepastheid van de bestaande woningvoorraad wijzen alleszins in die richting. Renovatie is dan een voor de hand liggende remedie. Hoe aannemelijk deze redenering ook mag klinken, het probleem is dat de cijfermatige onderbouwing ervan zeer smal is. Vooral een beslissing terzake te nemen zal men minstens de dynamiek van de gezinsontwikkeling, het fenomeen van de (internationale) migraties, én de omvang en kwaliteit van de leegstand in kaart moeten brengen. Stuk voor stuk zijn dat elementen waarover de noodzakelijke kennis ontbreekt (zoals over de leegstand) of die afhankelijk zijn van politieke beslissingen buiten het strikte domein van de huisvesting.

De bevordering van de eigendom als doelstelling van een (sociaal) huisvestingsbeleid wordt op grond van het selectiviteitsbeginsel ter discussie gesteld. Het debat over de voor- en nadelen van eigendom is echter niet ten gronde gevoerd, en heeft meer weg van een hanengevecht dan van een beleidsvisie in ontwikkeling. Toch kan men niet zonder standpunt t.a.v. de 'voordelen' van eigen-woningbezit voor uiteenlopende bevolkingsgroepen, zoals bezitsvorming (kopen is goedkoper en een goede investering), burgerlijke onafhankelijkheid en individuele vrijheid (baas in eigen huis en de woning naar eigen smaak inrichten), een grotere betrokkenheid en verhoging van de kwaliteit van de woning. Naast een principiële keuze voor of tegen eigen woningbezit, moet minstens ook de mogelijkheid worden onderzocht van een eigendomsstatuut-neutraal beleid, m.a.w. het bevorderen van een reële keuzevrijheid tussen kopen en huren.

### **Een drieluik: nieuw**

Het nieuwe beleidsmodel zal er heel anders uitzien, als een triptiek van markt, huur en renovatie. In vergelijking met het oude drieluik blijft de markt de eerste term. Ik maak me weinig illusies omtrent de mogelijkheden om de impact van de overheid in het Vlaamse maatschappijmodel te vergroten. Daarentegen blijf ik wel overtuigd van de noodzaak van een verdergaande 'collectivisering' van sectoren die van beslissend belang zijn geworden voor de kwaliteit van het leven van steeds meer individuen en groepen (zoals de welzijns- en gezondheidszorg én de huisvesting). De vervanging van nieuwbouw door voorraadbeheer en renovatie maakt deel uit van een samenhangend geheel van keuzen: vóór de valorisatie van de bestaande woningvoorraad, vóór het behoud van de open ruimte en vóór een nieuwe stedelijkheid. De verschuiving van het accent van eigendomsverwerving naar de huursector houdt helemaal niet in dat de overheidsmiddelen voor de huisvesting enkel nog zouden worden ingezet in de (sociale) huursector, wel dat de privé-huursector veel grondiger wordt aangepakt. Dat vereist niet alleen een huurdersvriendelijker huurwetgeving, maar ook een beleid gericht op de 'socialisering van de privé-huurmarkt'.

Op die privé-huurmarkt zijn grosso modo drie bewonerscategorieën actief. Een eerste groep bestaat uit de hoge(re) inkomens die uit vrije keuze huurder zijn. De tweede groep is tijdelijk op de privé-huurmarkt actief omdat er nog geen definitieve woonplaatskeuze is gemaakt (bv. in afwachting van eigen woningbezit). De derde groep bestaat uit hen die niet de middelen hebben om op een redelijke manier eigenaar te worden en geen plaats vinden in de sociale huursector. Vooral voor de derde groep blijkt de particuliere huursector niet in staat te zijn een kwalitatieve woning aan een betaalbare prijs te waarborgen. Daarom moet werk worden gemaakt van een socialisering van de privé-huurmarkt, hetzij door de sector stap voor stap op te kopen en onder te brengen in de sociale huurvoorraad, hetzij door de lokale besturen en Erkende Vennootschappen te laten optreden als hoofdhuurder om de woningen, na renovatie, door te verhuren aan

de doelgroep [9]. Het voordeel van die strategie is dat er niet alleen een link wordt gelegd tussen renovatie en de (particuliere) huursector, maar dat tegelijk kwalitatieve en betaalbare woningen ter beschikking worden gesteld aan lage inkomensgroepen.

Op bescheiden en experimentele schaal gebeurt dat reeds door organisaties in de sfeer van gezondheids- en welzijnszorg, meer bepaald de initiatieven voor beschut wonen in de psychiatrie en de thuislozenzorg (waarin de zorg domineert), en de sociale verhuurkantoren (waar de huisvesting domineert) [10]. Dit laatste type organisatie, waarmee De Batselier einde 1993 een conventie heeft afgesloten, heeft verscheidene doelstellingen. De voornaamste daarvan zijn het onttrekken van huurwoningen aan de privé-huurmarkt, het garanderen van kwaliteit, betaalbaarheid en woonzekerheid aan lage inkomensgroepen, én het aan elkaar koppelen van huisvesting en woonbegeleiding. De sociale verhuurkantoren, die ontstaan zijn in 1985, hebben als model zeer snel erkenning en navolging gekregen. Dat was zelfs in die mate het geval dat herauten van de eigenaars en het 'vrij initiatief', die zich radicaal verzetten tegen elke overheidsinterventie in de huisvesting, de sociale verhuurkantoren gaan promoten als "vzw's voor sociale immobiliën opgericht in overleg met eigenaars van leegstaande woningen" [11]. Nu steeds meer gemeenten en OCMW's sociale verhuurkantoren gaan oprichten (al dan niet onder eigen vormen zoals de diensten huurservice bij de OCMW's), zal men zich zeker moeten bezinnen over de inschakeling van de Erkende Vennootschappen in de socialiseringsstrategie door hen te mogelijkheid te bieden te kopen en te huren op de particuliere huurmarkt.

### **Huisvesting en de nieuwe sociale kwestie**

Sinds het begin van de jaren '70 duiken in de literatuur geregeld verwijzingen op naar de 'nieuwe' sociale kwestie, vooral in verband met de economische crisis en de werkloosheid. Wanneer de werkloosheid toeneemt en steeds meer een structureel karakter aanneemt, dan stijgt het risico op dualisering of driedeling van de samenleving en op de vorming van een onderklasse.

Van een onderklasse spreekt men wanneer "meerdere mensen van een bepaalde groep, verdeeld over verschillende generaties, de aansluiting met de arbeidsmarkt voor altijd verloren hebben" [12]. Op een meer algemeen niveau duidt de term nieuwe sociale kwestie dan op de vaststelling dat de oude sociale arrangementen niet meer voldoen en nieuwe arrangementen nog niet voorhanden zijn. Vertrouwde regelingen rond arbeid, inkomen en gezin verliezen hun maatschappelijke werking en zijn niet langer een garantie dat mensen volwaardig deelnemen aan de samenleving [13].

Anderen reserveren het begrip voor de strijd om het milieu [14]. De betaalde arbeid wordt als centrale maatschappelijke problematiek afgelost door de uitdaging van de milieuproblematiek. De structurele overeenkomst tussen beide sociale kwesties ligt in de situatie van uitbuiting en uitsluiting. Vroeger werden de arbeiders uitgesloten van volwaardige maatschappelijke participatie, nu zijn het de zgn. niet-actieven, de baanlozen en andere onbetaald werkenden. Het voorname verschil tussen beide sociale kwesties ligt in de betekenis van het 'sociale'. De oude kwestie had vooral betrekking op het regelen van nieuwe verhoudingen tussen mens en medemens, de nieuwe kwestie heeft meer betrekking op de verhouding van de individuen tot het geheel.

In de eerste benadering verwijst de nieuwe sociale kwestie naar kansarmoede en uitsluiting. Zonder er dieper op in te gaan [15] kan men stellen dat gedurende de jaren '80 in de zorgsector, meer bepaald de psychiatrie en het algemeen welzijnswerk, baanbrekend werk is verricht op het vlak van de integratie van huisvesting en andere levensdomeinen. Verwijzen we slechts naar de verbinding tussen huisvesting en zorg in de service-flats voor bejaarden en het beschut/begeleid wonen in psychiatrie en thuislozenzorg, en naar de verbinding tussen huisvesting en opleiding/tewerkstelling in allerlei woon-werk-projecten in het kader van de bestrijding van de kansarmoede. Die ontwikkelingen staan haaks op de traditionele gang van zaken waarin het wonen is verengd tot het betrekken van een woning [16], en waarin de integratie van huisvesting,

stedebouw en leefmilieu, en van huisvesting en woonbegeleiding, nog altijd meer te maken hebben met nostalgie en retoriek dan met praktische politiek op het veld. Nochtans is elkeen ervan overtuigd dat wonen méér is dan het hebben van een dak boven het hoofd. "Het voorziet in sociale status, heeft impact op de toegang tot de arbeidsmarkt, het onderwijs en andere diensten, het is ook een kader waarin een gezin functioneert en een manier waarop economische, sociale en politieke relaties gestructureerd worden". Maar hoe dit alles concreet in zijn werk gaat is nog steeds erg onduidelijk.

In de tweede betekenis verwijst de nieuwe sociale kwestie naar de relatie tussen mens en milieu. Het is op zijn minst opvallend te noemen dat De Batselier, als minister die tegelijk verantwoordelijk is voor huisvesting én leefmilieu, nog geen aanzetten heeft gegeven tot experimenten op het vlak van 'duurzaam bouwen'. Duurzaam bouwen staat voor milieubewust bouwen. Dat betekent dat tijdens de bouw, bij het gebruik (onderhoud) en bij de sloop de schade voor het milieu tot een minimum beperkt moet blijven. In elk stadium wordt gekeken naar de consequenties van de ontwerpbeslissingen voor het milieu: het stedenbouwkundig plan, de inrichting van de woonomgeving, het ontwerp en detaillering van de woningen. In ontwerp en inrichting van de woningen gaat het dan ondermeer om waterbesparende technieken, om energiebesparing en energiezuinige elektrische toepassingen, om milieuvriendelijke alternatieven in materiaalgebruik, om scheiding van bouwafval tijdens de bouw en huisafval bij ingebruikname van de woningen.

#### **Versplintering**

Geen van beide benaderingen van de nieuwe sociale kwestie biedt evenwel een concept dat kan dienen om het uiteengespatte beleidsveld van de huisvesting een nieuwe samenhang te verlenen. De versplintering heeft zich geënt op alle onderdelen van het woonbeleid.

Vooreerst is er de differentiatie naar doelgroepen. Het huisvestingsbeleid richtte zich traditioneel op de grote en ongedifferentieerde groep van werknemers (arbeiders/bedienden). In de



jaren '90 is dat niet meer mogelijk. Het doelpubliek bestaat nu uit vele deel-doelgroepen, opgesplitst naar demografische factoren (bv. de groeiende groep alleenstaanden), naar sociaal-economische situatie (deelname aan het arbeidsproces, kansarmen en daklozen), naar leefsituatie (de situatie van personen en gezinnen voor wie de huisvesting in toenemende mate is gekoppeld aan zorg).

Ten tweede is er de toenemende verscheidenheid in actoren op de (sociale) woningmarkt. Het sociale huisvestingsbeleid werd traditioneel uitgevoerd door de bouw- en kredietmaatschappijen en het Vlaams Woningfonds (in mindere mate ook door gemeenten/OCMW's en intercommunales). Sinds de jaren '80 verschijnen echter steeds meer nieuwe actoren op het toneel die zich gaan bemoeien met de huisvesting van specifieke doelgroepen: de sociale verhuurkantoren, de initiatieven voor beschut/begeleid wonen in de psychiatrie en de thuislozenzorg, de initiatieven voor de bouw en uitbating van service-flats voor bejaarden. Die ontwikkelingen mag men niet onderschatten. Het aantal woningen dat door de zorgsector wordt beheerd bedraagt nu reeds om en bij de 15.000, goed dus voor 10% van het totaal aantal verhuurbare woningen in de sociale huisvesting. Indien de programmatische worden uitgevoerd zal het zorgsysteem in de nabije toekomst tot 30.000 à 40.000 woningen beheren, zowat 25% van het totaal aantal verhuurbare sociale woningen.

Ten slotte is er de verscheidenheid in maatregelen en instrumenten. Op federaal vlak zijn dat de huurwetgeving en fiscaliteit; op regionaal gebied gaat het om instrumenten als de VHM, het VWF en de premieregelingen voor particulieren; en op lokaal niveau zijn er de lokale besturen, de Erkende Vennootschappen en de initiatieven in de sfeer van de zorg, de lokale belastingen (bv. op leegstand en verkrotting), de politie-verordeningen (bv. op gemeubelde kamers) en premieregelingen (bv. functionele verbeteringspremie). Wie moet dit alles op elkaar afstemmen, en op basis waarvan?

**Op zoek naar een nieuw beleidsconcept**

Het huisvestingsbeleid van De Batselier heeft

op korte termijn zeer belangrijke effecten. Het aantal sociale woningen wordt effectief met een extra 10.000 woningen uitgebreid. Door haar daadkrachtig optreden maakt de overheid aanspraak op herwonnen geloofwaardigheid. De Batseliers beleidsprogramma is hoe dan ook een prestatie om u tegen te zeggen. Toch moeten een aantal nuances worden aangebracht. Noch het tekort aan sociale huurwoningen, noch de achterstand in de bouw ervan worden door de inhaaloperatie weggewerkt; de onderbouwing van het beleid met economische argumenten is minstens onduidelijk, zometwijfelachtig op langere termijn; en de politieke doelstellingen van het beleid die te maken hebben met bestrijding van de kansarmoede zijn illusoir.

Hoe positief de globale beoordeling van De Batseliers herstelbeleid ook mag zijn, het doet niets af aan de noodzaak van een grondige beleidsvernieuwing. Op dit moment is het nog te vroeg om de uitgangsvraag te beantwoorden of het herstelbeleid daar een voldoende basis voor schept. Toch kunnen er nu reeds enkele bedenkingen worden geformuleerd. Het tot dusver gevoerde beleid verwijst nog te veel naar de 'oude' sociale kwestie. Er moet een manier worden gevonden om huisvesting te hanteren als strategie ter integratie van diegenen die het slachtoffer zijn van uitsluiting. Bovendien moet werk gemaakt worden van duurzaam bouwen, eventueel met een experimentele aanloopfase. Dat zijn twee van de 'nieuwe' sociale uitdagingen die op korte termijn moeten worden aangepakt. Daarnaast moet het drieluik markt-eigendomsverwerving-nieuwbouw vervangen worden door een drieluik markt-huur-renovatie. De vervanging van nieuwbouw door renovatie is een onderdeel van een beleidskeuze voor de valorisatie van de bestaande woningvoorraad, voor het behoud van de open ruimte en voor een nieuwe stedelijkheid. De verschuiving van eigendom naar huur houdt helemaal niet in dat de overheidsmiddelen voor de huisvesting enkel nog zouden mogen worden ingezet in de (sociale) huursector, wel dat de privé-huursector veel grondiger moet worden aangepakt. Vooral voor de bevolkingsgroep die uit pure noodzaak op de particuliere woningmarkt terecht komt, is grotere overheidsbemoei-

enis met die markt meer dan noodzakelijk. De grootste uitdaging ten slotte is het uitwerken van een nieuwe visie op wonen die, aansluitend op regelingen rond arbeid en inkomen, de noodzakelijke samenhang moet aanbrengen in een beleidsveld dat getekend wordt door een toenevende verscheidenheid van doelgroepen, actoren en strategieën. In die visie zal huisvesting moeten worden verruimd tot wonen en zal de woning een plaats moeten krijgen in een woonomgeving. Alleen op die manier kan ieder mens een plek verwerven om thuis te zijn.

- [1] De Batselier, N., *Beleidsbrief. Leefbaar wonen in Vlaanderen*, Vlaamse Raad, Stuk 479 (8 februari 1994). Deze beleidsbrief is een vervolg op de eerste *Beleidsbrief 1992. Huisvesting (april 1992)* en het onderdeel *Huisvesting* in de brochure *Vlaanderen-Europa 2002* (Lannoo Tielt 1992).
- [2] Gheschiere, L., *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, La documentation Française, Paris, 1992.
- [3] Geen van beide is het geval. Er bestaat dan ook geen gesystematiseerde informatie over (het profiel van) de kandidaat-huurders. Niettegenstaande de grote meerderheid van de Erkende Vennootschappen nu reeds gebruik maakt van informatica voor het beheer van hun huurdersbestanden en van de kandidatenregisters, neemt men niet de moeite om de registers op een eenvormige manier te verwerken. Redenen zijn dat de Vennootschappen met de meest diverse systemen werken, of dat zij de registers op niet-vergelijkbare manieren actualiseren (bv. historisch versus jaarlijks geactualiseerde registers). Belangrijker is de benadering van het kandidatenregister als een bureaucratisch systeem (want wettelijk opgelegd) of enkel als praktisch werkinstrument, en niet als beleidsinstrument. Het argument is dat een goed beheer van het kandidatenregister handvol geld kost, dat het zinloos is gezien het beperkt aantal toewijzingen per jaar en dat de beheerskosten uiteindelijk ten laste komt van de zittende huurders die er geen boodschap aan hebben. Het centraal inschrijvingsregister zou hier enig soelaas kunnen brengen.
- [4] De keuze voor jaren 1979-1981 als referentieperiode heeft als reden dat de spreiding van kredieten en aanbestedingen van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting over de drie Gewesten pas is ingevoerd vanaf 1979, terwijl 1981 het laatste jaar is waarin op een hoog niveau wordt geïnvesteerd. Het decennium 1982-1991 bakent de periode af tussen enerzijds de periode van de hoge investeringen en anderzijds het aantreden van De Batselier.
- [5] *Rapport Werkgroep Huysse, 24 november 1991. Bedenkingen bij een stemresultaat*, Kritik, Leuven, 1992.
- [6] Dit argument staat centraal in de keuze van de Vlaamse Regering om het universele karakter van uitkeringen en voorzieningen te behouden, "maar tegelijk (om) selectiviteit en grote doelmatigheid in te bouwen in de uni-

versaliteit" (Zie: Van den Brande, L. e.a., *Vlaanderen-Europa 2002. Een project van de Vlaamse Regering*, Lannoo Tielt 1993).

- [7] Het begrip is ontleend aan: Emms, P., *Social housing. A European dilemma?* SAUS, Bristol, 1990.
- [8] Ontleend aan: *Volkshuisvesting, een kwestie van beschaving. Memorandum over de toekomst van de volkshuisvesting*, Diensten Volkshuisvesting Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, mei 1988.
- [9] Zie ondermeer: De Decker, P., *Waarheen met de particuliere huursector?*, In: *Ruimtelijke planning*, Katem 1 (februari 1994).
- [10] In dit kader van een socialisering van de privé- huurmarkt krijgt ook de opeising van verlaten gebouwen (de zgn. wet-Onkelinx) een veel bredere betekenis dan enkel als residu van de afschaffing van de wet op de landloperij. Ook hier is het de bedoeling dat de (lokale) overheid op de privé-huurmarkt ingrijpt om bestaande woningen te renoveren en toe te voegen aan de sociale huurvoorraad.
- [11] Cleemput, P., *Wie wordt er beter van?* In: *Trends*, 24 juni 1993.
- [12] Van Wilgen, G., "De samenleving staat op breken". In: *Tijdschrift voor de sociale sector*, 47 (1993) 8, 8-15. In de sociologie behoort het etnische karakter tot de basisbetekenissen van het begrip. Giddens (Giddens, A., *Sociology*, Polity Press, Cambridge, 1989) omschrijft onderklasse als "a class of individuals situated right at the bottom of the class system, normally composed of people from ethnic minority backgrounds". De toonaangevende Amerikaanse auteur Wilson (Wilson, W., *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*, University of Chicago Press, Chicago, 1987) omschrijft de onderklasse als samengesteld uit "individuals who lack training and skills and either experience long-term unemployment or are not members of the labour force, individuals who are engaged in street crimes and other forms of aberrant behaviour, and families that experience long-term spells of poverty and/or welfare dependency". In de USA gaat het meestal om zwarten in binnensteden.
- [13] Dit is althans de stelling die wordt verdedigd door Beck (Beck, U., *Risk Society. Towards a New Modernity*, Sage, London, 1992) en die men ook terugvindt bij Habermas onder de vorm van de "nieuwe onoverzichtelijkheid". Met dit bekend geworden begrip beschrijft Habermas de "situatie waarin een programma van de verzorgingsstaat dat nog steeds teert op de utopie van de arbeidsmaatschappij de kracht verliest om toekomstige mogelijkheden te ontsluiten van een collectief beter en minder bedreigd leven". De utopische krachten van de arbeidsmaatschappij zijn uitgeput. (Habermas, J., *De nieuwe onoverzichtelijkheid en andere opstellen*, Boom, Meppel, Amsterdam, 1989).
- [14] Janssen, R., *Armoede of soberheid. De verarming van mens en milieu als nieuwe sociale kwestie*, Commissie Oriënteringsdagen, Utrecht, 1990.
- [15] Dit element wordt verder uitgewerkt in: Notredame, L., *De nieuwe wooninitiatieven. Huisvesting en kansarmoede*, Koning Bouwdwijnstichting, Brussel, 1994 (te verschijnen).
- [16] De consensus om de materiële levensvoorwaarden van de (werkende) bevolking, en meer bepaald haar woonsituatie, aan te wijzen als één van de fundamentele oorzaken van de sociale kwestie, vertaalt zich in strate-

gieën om de sociale problemen op te lossen via een aantal vooral fysische ingrepen inzake wonen. Dit "fysisch-deterministisch denken" gaat wonderwel samen met de marginaliteit van de bewoner en zijn woonbehoeften. (zie Goossens, L., Het sociaal huisvestingsbeleid in België. een historisch-sociologische analyse van de woonproblematiek sinds 1830. In: *Tijdschrift voor sociale wetenschappen*, jg.28, 1983, nr. 2, 83-110, die dit beschrijft als

twee van de vier kenmerken van het huisvestingsbeleid, naast het oneigenlijk gebruik ervan (meer als middel dan als doel) en de spanningsverhouding tussen integratie en repressie).

[17] Demal-Durez, M., *De begunstigen van het sociaal huisvestingsbeleid*, NIH, Brussel, 1982. Notredame, L., *Kwalitatieve woonbehoeften in de sociale huisvesting*. Mens en Ruimte, Brussel, 1990.