



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bepaalde huisvesting : een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995

Jansen, J.

Citation

Jansen, J. (2006, April 6). *Bepaalde huisvesting : een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995*. Aksant Academic Publishers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4358>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4358>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Bepaalde huisvesting

Voor Brechtje en Matthijs

BEPAAALDE HUISVESTING

Een geschiedenis van opvang en huisvesting
van immigranten in Nederland, 1945-1995

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus Dr. D.D. Breimer,
hoogleraar in de faculteit der Wiskunde en
Natuurwetenschappen en die der Geneeskunde,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op woensdag 5 april 2006
klokke 16.15 uur

door

Janneke Jansen

geboren te Apeldoorn in 1952

Promotiecommissie

Promotores : Prof.dr. P.C. Emmer

Prof.dr. M.J.A. Penninx (Universiteit van Amsterdam)

Referent : Prof.dr. L.A.C.J. Lucassen

Overige leden : Prof.dr. J.M.M. van Amersfoort (Universiteit van Amsterdam)

Prof.dr. J.Th.M. Bank

Dr. M.L.J.C. Schrover

Voorwoord

Aan een proefschrift werken is een paradoxale bezigheid. Het is een eenzame gang en tegelijkertijd zijn er veel mensen bij betrokken. Over hen gaat het vooral in dit voorwoord.

Van 1995-2000 was ik als AIO verbonden aan de Onderzoeksschool CNWS (Universiteit Leiden). Deze periode heeft grote invloed op mij gehad. Het CNWS bood in een stimulerende werkomgeving een kennismaking met veel verschillende onderzoeken, disciplines en methoden. Ik heb genoten van de wisselwerking met veel aardige collega's en hun werk, die veel toevoegde aan mijn opleiding als AIO. Mijn tijd bij het CNWS was een verrijkende ervaring. Ik bewaar goede herinneringen aan de vrijdagse posterpresentatie, het promovendioverleg, het bestuurswerk, onderlinge contacten en daaruit voortvloeiende vriendschappen, de belangstelling en hulp van de staf, én aan het uitzicht op de Hortus. Ik dank Dmitri van den Berselaar, Sabine Luning, Mariëtte van Beek, Gerhard Seibert, Luit Mols en Laila al-Zwaini, Ilona Beumer, Dirk Kolff en Jarich Oosten.

Vóór de CNWS-periode ontstond in Leiden inspiratie voor het vak, begonnen nieuwe contacten en vriendschappen die bleven. Ik dank Chris Quispel, Petra Honnef, Peer Vries en Marleen Bouwman. Nog lang na de CNWS-jaren waren de collegiale bijeenkomsten van de Kring van Leidse Urbanisten heel stimulerend. Dat was vooral aan Peter Nas te danken.

Ik dank het ministerie van VROM voor de gelegenheid om het rapport *Ergens anders onder dak* (2000) te schrijven en allen die daarbij betrokken waren, met name René Vos. Het rapport en het onderzoek dat eraan ten grondslag ligt, hebben in belangrijke mate aan dit proefschrift bijgedragen.

Tijdens het onderzoek boden velen waardevolle hulp. Mensen die de volkshuisvesting in Nederland goed kennen, ook in historisch perspectief, dachten mee, gaven inzicht en informatie en hielpen mij verder. Ik dank Ron Spreekmeester, Carlo van Praag, Leo Gerrichhuizen, Henk Fransen, Kees Tazelaar en George de Kam. In Beppy van Aerde (VROM) en de heer H. Libretto (VWS) dank ik alle heel behulpzame en vriendelijke documentatie- en archiefmedewerkers die mij hebben bijgestaan. Studenten van het doctoraal werkcollege 'Opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995' dank ik voor hun enthousiaste bijdragen. Het Habitat Platform gaf de kans aspecten van het hedendaagse domein volkshuisvesting beter te leren kennen. Ik dank in Wil Prins de Habitat-collega's.

Zonder het aandeel van eerder genoemde, maar ook ongenoemde, personen

zou het niet gelukt zijn om door te gaan met dit boek, zonder familie, andere vriendinnen en vrienden evenmin. Ze hebben het met mij uitgehouden! Zij bleven geïnteresseerd, steunden en stimuleerden, óók op manieren die niets met het boek te maken hadden – niet minder belangrijk. Ik dank Hans Vogel, in Mieke Jansen alle betrokken Jansens, Carla Huffmeijer, Marjolijn van Delft, in Nettie Tichelaar de ‘Beukerswijkgroep’ en andere Haagse vriendinnen en vrienden, in Erica Ross belangstellenden van de Ross-family, Willem Stoetzer, Roely Postma en Leonard Scheurkogel. Hun bijdrage is mij dierbaar.

Opnieuw een paradox: Robert Ross zorgt voor de gemeenplaats dat zonder hem dit proefschrift er niet zou zijn gekomen. Hij was onvoorwaardelijk met hart en hoofd beschikbaar; hij was en is klankbord en slijpsteen. Robert leerde mij dat gevoel voor humor een noodzakelijke eigenschap is voor een wetenschappelijk onderzoeker. Zijn voorbeeld overtuigde. Hij vertaalde de samenvatting. Er is meer dan dit alles om hem voor te bedanken.

Brechtje en Matthijs Vogel gingen de hele tocht mee, van een aarzelend begin aan voorbereidend onderwijs, de studie geschiedenis, vervolgens de CNWS-periode en de jaren daarna. Ze hadden al die tijd het vermogen hun warme betrokkenheid te combineren met het geven van ruimte. Ik dank hen voor deze bijzondere ervaring, die er een is van vele. Dit boek draag ik aan Brechtje en Matthijs op.

Inhoudsopgave

Proloog	11
Inleiding – immigratie in Nederland	11
Migratiemotieven	12
Plaats van vestiging	13
Keus voor woonplaats?	14
Welkom?	15
Het vervolg	17
1 Theoretische noties	19
1.1 Inleiding	19
1.2 Positietoewijzing en positieverwerving	19
1.3 In- en uitsluitingsprocessen	22
1.4 Het belang van wonen: enkele theoretische noties in relatie tot de maatschappelijke positie	28
1.5 Reacties op alle theoretische noties	32
1.6 Naar probleemstelling, vragen en de opzet van deze studie	35
1.7 Opzet van deze studie	40
DEEL I	
2 De Nederlandse context	45
2.1 Inleiding	45
2.2 Nederland 1945-1958	46
Herstel en wederopbouw van economie en samenleving	46
Woningnood	47
2.3 Nederland 1958-1973	50
Economie en samenleving	50
Huisvesting in de jaren zestig en zeventig	51
2.4 Nederland 1973-1995	53
Economie en samenleving	53
Huisvesting in de periode 1973-1995	55
2.5 Volkshuisvesting in Nederland	60
Volkshuisvestingsbeleid en invloeden daarop	60
Kenmerken van de naoorlogse woningmarkt	67
2.6 Het domein huisvesting: enkele samenvattende opmerkingen	69

8		BEPAAALDE HUISVESTING
3	Komst en opvang van immigranten uit de (ex-)koloniën	71
3.1	Inleiding	71
3.2	De komst van repatrianten en Indische Nederlanders	71
	Opvang en huisvesting, overheid en particulier initiatief	73
	Spreiding	76
	Definiëring	77
3.3	De komst van Molukkers	78
	Achtergronden van het vertrek	78
	Opvang en huisvesting	79
	Beleid: opvattingen en uitvoering	80
	Een en al overheid?	81
	Definitie van Molukkers	82
3.4	De komst en opvang van Surinamers	82
	Komst, opvang en beleid	84
	Definitie	91
3.5	Migratie van Antillianen en Arubanen	92
	Opvang en huisvesting	93
	Definitie	93
3.6	Slotopmerkingen	94
4	De komst van buitenlandse werknemers	99
4.1	Inleiding	99
4.2	‘Gastarbeid’	99
	‘Gastarbeiders’ en een onderkomen	101
	Plaats van vestiging	108
	Opstelling van de overheid	109
	Particulier initiatief	112
4.3	Slotopmerkingen over de eerste huisvesting van alleengaande buitenlandse werknemers	113
5	De komst en opvang van vluchtelingen en asielzoekers	115
5.1	Inleiding	115
5.2	Aankomst en opvang 1945-1995	116
	Vluchteling of asielzoeker: begrippen en definities	117
	Overheidsbeleid 1945-1995	118
	Opvang en huisvesting	119
	Definitie en gevolgen	127
5.3	Concluderende opmerkingen	131
	DEEL II	
6	Woongeschiedenis en het minderhedenbeleid: ontwikkelingen in het wonen, aanloop tot en invoering van het minderhedenbeleid	135
6.1	Inleiding	135
6.2	Woonvervolg van Indische Nederlanders en Molukkers en huisvestingsmaatregelen vóór de invoering van het minderhedenbeleid	136

INHOUDSOPGAVE	9
6.3 Woonvervolg van Surinamers en Antillianen/Arubanen en huisvestingsmaatregelen vóór de invoering van het minderhedenbeleid	140
Huisvestingsmaatregelen	143
6.4 Woonvervolg van buitenlandse werknemers en huisvestingsmaatregelen vóór de invoering van het minderhedenbeleid	146
Huisvestingsmaatregelen	147
6.5 Woonvervolg van vluchtelingen en asielzoekers en huisvestingsmaatregelen vóór de invoering van het minderhedenbeleid	153
6.6 Gemeenschappelijke woonproblemen in <i>Etnische minderheden</i>	156
6.7 Einde aan het tijdelijkheidsdenken	158
6.8 Woonsituatie – een tussenbalans	162
Nederlandse woningmarkt	164
6.9 De <i>Minderhedennota</i> en huisvesting	164
6.10 Betekenis van het minderhedenbeleid	166
7 Organisaties: het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de woningcorporaties	170
7.1 Inleiding	170
7.2 Volkshuisvesting: een zaak van overheidsbeleid	171
Het bestel huisvesting en het niveau van de praktijk	172
7.3 Het ministerie van Volkshuisvesting	172
De oprichting van het ministerie	172
Het ministerie als organisatie	174
7.4 Woningcorporaties	180
Ontwikkeling van de corporatiesector	180
Toelating en toezicht	186
Doelstelling, taken, rechtsvorm en huurders	188
Vrijheid van handelen van woningcorporaties	190
7.5 Tot besluit	197
8 De ontwikkeling van de woonpositie	
Toegang tot de woningmarkt	201
8.1 Inleiding	201
8.2 Aanpak door VROM	203
Algemeen versus specifiek beleid	203
AMBA	206
8.3 Toegang tot de woningmarkt: uitgangspositie en verdelingsystemen	207
Uitgangspositie	207
Verdelingsmodellen in de periode tot 1995	208
8.4 Woonruimteverdeling en etnische minderheden: plaatsing en spreiding	211
8.5 Overheidsmaatregelen tegen ongelijkheid bij woonruimteverdeling	222
8.6 Opvattingen van de overheid over spreiding en plaatsing	228
8.7 Motieven voor spreiding en plaatsing: ontvangst in de buurt	232
8.8 Concentratiewijken	238
8.9 Zelfsegregatie?	241
8.10 Slotopmerkingen	245

10	BEPAAALDE HUISVESTING	
9	Vervolg ontwikkeling woonpositie: Overige knelpunten, oplossingen en beleid	247
9.1	Inleiding	247
9.2	Overige knelpunten en eventuele maatregelen daartegen	248
	Passende huisvesting	249
	Grote woningen	250
	Noodkoop	251
	Woonlasten	254
9.3	Overige oplossingen, maatregelen en instrumenten	257
	Specifieke maatregelen: voorlichting en onderzoek	257
	Stadsvernieuwing	259
	Individuele huursubsidie	267
	Initiatieven van etnische minderheden: eigen corporaties, participatie, zelforganisaties	267
9.4	Woonpositie en woonsituatie	270
9.5	VROM-beleid, een nadere beschouwing	275
	Gevolgen van het algemene volkshuisvestingbeleid voor minderheden	275
	VROM en andere ministeries; VROM en ICM	278
	De rol van AMBA, intern en extern, nader bekeken	282
9.6	Slotopmerkingen	284
10	Conclusie	287
10.1	Inleiding	287
10.2	In- of uitsluiting in het bestel	287
10.3	Het minderhedenbeleid: insluiting van alle ingezetenen	290
10.4	Het niveau van de praktijk	291
10.5	Het ministerie van VROM, de woningcorporaties en hun speelruimte	292
10.6	Verklaringen	295
	De rol van definiëring in de praktijk en de gevolgen daarvan	299
	Epiloog	303
	Reflectie op de theoretische noties	303
	Een historische studie	306
	Bijlage: Kabinetten en bewindslieden, 1945-1998	309
	Lijst van geraadpleegde archieven	311
	Bibliografie	312
	Verantwoording van de illustraties	320
	Summary	321
	Curriculum vitae	328

Proloog

INLEIDING – IMMIGRATIE IN NEDERLAND

Een foto van een leeg landschap. Winter. Een dijk, waarvan een smalle weg afslaat en naar beneden voert, langs akkers en weilanden die met een dun laagje sneeuw zijn bepoederd. Het weggetje gaat de richting op van enkele huizen die ver weg, achter bomen zichtbaar worden. Ze staan dicht tegen elkaar, alsof de kou dat nodig maakt. Boven aan de dijk, op het punt de afslag te nemen, komt een fietser aan. Het is een jonge vrouw op een degelijk damesrijwiel, muts over de oren, kraag op.

Is zij de Somalische Zahra, de ‘nieuwkomer in Tytsjerksteradiel’, zoals de titel luidt van een artikel over immigranten in Friesland in *Contrast*, waarvan de foto de omslag vormt?¹ Aan haar uiterlijk te zien is ze geen autochtone inwonster van deze plaats.

Deze *Contrast*, met het motto ‘Ruimte zat’, ontleend aan het gedicht ‘De nieje leu’ van Willem Wilmink, gaat over nieuwkomers in Nederland. Immigranten in Wilminks woonplaats Enschede kwamen al lang niet meer van relatief dichtbij, niet meer uit Wolvega of Drenthe, zoals hij dichtte, maar ‘uit Spanje, Afrika, Klein- of Groot Azië’.

Vanouds is immigratie in Nederland een bekend verschijnsel.² Uit de periode 1150-1500 zijn er al immigrantengroepen bekend, met name kooplui uit allerlei landen, maar zeker vanaf het einde van de zestiende eeuw hebben velen hun heil in Nederland gezocht. In de zeventiende en de achttiende eeuw lagen de percentages vreemdelingen zelfs vrijwel steeds hoger dan in de jaren negentig van de twintigste

1. *Contrast. Weekblad over de multiculturele samenleving*, jrg. 5, nr. 39/40, 17 december 1998. Foto omslag: Toon Fey. Het artikel ‘Nieuwkomers snel weg’, (in de inhoudsopgave ‘Nieuwkomer in Tytsjerksteradiel’), p. 8-9, is van Janna van Veen. Op p. 28 is het gedicht ‘De nieje leu’ van Willem Wilmink opgenomen, waarover meer in de volgende alinea’s, voorzien van zijn ‘herdichting in het Nederlands’: Immigranten, niet meer uit Wolvega/of Drenthe, maar uit Spanje, Afrika,/ Klein- of Groot-Azië. In de Atjehstraat/zijn moslims bij ’t gebouwtje aan de praat/dat nu moskee is en dat vroeger wat/met d’Heiligen der Laatste Dagen had./Ook in mijn oude school woont de islam,/maar Shakespeare zei al: ‘Wat beduidt een naam?’/Allah of God, Jezus of Mohammed,/men bidt hetzelfde angstige gebed:/‘Spaar ons voor ziekten, schade aan de ziel,/en, Heer, ook voor een tweede Tsjernoby, /blijf met de mensheid, Heer, blijf onze Vriend, /al is een tweede zondvloed dik verdiend./Wáár men ook nieuwe mensen niet verdroeg,/hier wel. Want deze stad is ruim genoeg. /Molukker, Surinamer, Vietnamees,/hun kinderen praten ’t zelfde Enschedees.

2. Zie Jan Lucassen en Rinus Penninx, *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*, (Amsterdam 1994).

eeuw, toen veel Nederlanders meenden dat hun land overstroomd werd met nieuwkomers.

Van relatief dichtbij, zoals uit de Zuidelijke Nederlanden, Duitsland, Frankrijk en Engeland trokken mensen naar Nederland. Maar ook van veel verder weg kwamen ze, uit herkomstlanden gelegen in Zuid-, Midden- en Oost-Europa.

De negentiende eeuw kende minder immigratie dan de eeuwen daarvoor, maar de twintigste eeuw vertoonde weer een beeld van toenemende aantallen immigranten. Vooral de decennia na de Tweede Wereldoorlog kenmerkten zich door de komst van grote groepen nieuwkomers naar Nederland. Toen van verder weg, zoals het Enschede van Wilmink zou ervaren.

Nederland was echter geen immigratieland en mocht het ook niet worden. Dat was jarenlang het credo van de Nederlandse overheid.³ Na de oorlog en vooral in de jaren vijftig, werd emigratie juist sterk gestimuleerd. Tot 1960 vertrokken er meer mensen dan er binnen kwamen, maar sindsdien, tot 2004, niet meer.⁴ In feite was Nederland een immigratieland geworden, hoewel dat niet hardop werd gezegd. De term 'immigrant' werd lange tijd vermeden, er was slechts sprake van 'tijdelijk verblijvende migranten'.

MIGRATIEMOTIEVEN

Mensen kunnen kiezen voor emigratie, maar vaak voelen ze zich door omstandigheden gedwongen hun heil elders te zoeken. Oorlogsgeweld, hongersnoden, politieke en religieuze vervolgingen, revoluties en dekolonisatieprocessen, al dit soort situaties leidt er toe dat mensen hun geboorteland verlaten. Hoop op betere leefomstandigheden brengt hen er toe naar een ander land te gaan.

Na de Tweede Wereldoorlog vestigden velen zich in Nederland. De dekolonisatie in Nederlands-Indië en Suriname veroorzaakte immigratie. De band met de Nederlandse Antillen maakte het mogelijk dat inwoners van deze eilanden, die over een Nederlands paspoort beschikten, naar Nederland trokken, soms terugkeerden en zich opnieuw in Nederland vestigden. De migratie van en naar de Antillen vertoonde steeds een dynamisch beeld.

Arbeidsmigratie was voor de Tweede Wereldoorlog al een bekend verschijn-

3. In 1990 erkende de regering in een reactie op het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ('s-Gravenhage 1989), dat Nederland *de facto* immigratieland was, maar het duurde tot 1998 voordat 'Nederland is immigratieland' tot overheidsstandpunt werd gemaakt. Het kabinet deed dit in een nota van de toenmalige minister Van Boxtel (Grote Steden- en Integratiebeleid) die op 30 november 1998 naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Algemeen werd pas deze constatering als eerste werkelijke erkenning van de overheid gezien en dat leverde toen nog discussie tussen verschillende politieke partijen op, zie bijvoorbeeld *NRC Handelsblad*, 1 december 1998.

4. Met uitzondering van 1967. In dat jaar was er sprake van een vertrekoverschot.



sel, maar na de Tweede Wereldoorlog deed het zich in een veel grotere omvang dan eerder voor.

Op drift geraakte vluchtelingen en asielzoekers uit tal van landen binnen en buiten Europa vroegen gedurende het hele naoorlogse tijdvak toelating en een verblijfsvergunning in Nederland aan.

PLAATS VAN VESTIGING

Al deze nieuwkomers zochten een plaats in Nederland, het land van hun bestemming. Ook letterlijk zochten zij een plaats, want hoe verschillend hun motieven voor immigratie vaak waren, zij hadden een ding gemeen: ze hadden een dak boven hun hoofd nodig. Voordat sprake was van vestiging in de nieuwe samenleving in bredere zin, in sociaal en cultureel opzicht, moest eerst voorzien worden in huisvesting, de nieuwkomers moesten zich in fysieke zin vestigen.

De immigranten kregen bij het zoeken van een onderkomen te maken met de overheid, centraal en lokaal, met woningverhuurders, met wijkbewoners en buren, met de ontvangende samenleving in allerlei facetten en geledingen.

De *special* van *Contrast* laat zien waar de nieuwkomers in Nederland terecht zijn gekomen. De schrijver Kader Abdollah uit Iran houdt van hardlopen op de dijk tussen Zalk en 's Heerenbroek. De Surinaamse mevrouw Durga is in Drachten gaan wonen en de shoarmazaak *Shalom* in Urk heeft een Turkse eigenaar. Immigranten wonen niet alleen in de Randstad, hoewel ze daar geconcentreerd zijn. Van Groningen tot Maastricht, van Enschede tot Middelburg, en van Alkmaar tot Venlo, overal in Nederland zijn 'de nieje leu' te vinden.

Wie de kaarten bekijkt die de regionale spreiding van diverse groepen nieuwkomers, van Turken, Marokkanen, Antillianen/Arubanen, Surinamers en ‘overige arme landen’, over Nederland aangeven, ziet dat het land eigenlijk geen gebieden meer kent waar vestiging van nieuwkomers niet plaatsvond.⁵ In steden en dorpen, in gehuchten op het platteland of juist in de grote steden in de Randstad, overal wonen mensen van heel verschillende herkomst.

Maar gelijk over Nederland verdeeld zijn ze niet. Op verschillende plaatsen komen concentraties allochtonen voor. Allereerst, zoals gezegd, in de Randstad en daar vooral in de grote steden, maar ook in Brabant, Gelderland en Twente zijn concentraties te vinden.

KEUS VOOR WOONPLAATS?

Hadden mensen een keus in de plaats van vestiging en wisten ze waar ze terecht kwamen?

Mevrouw Durga werd in 1975, op de dag dat Suriname onafhankelijk werd, gehuisvest in een opvangcentrum in Leeuwarden – een van de centra waarin Surinamers werden opgevangen. Zij kon na aankomst niet zelf in huisvesting voorzien en had hulp van de overheid nodig. Zo kwam zij in het opvangcentrum terecht. En veel van haar landgenoten met haar. In 1982 woonden er 7.500 allochtonen in Friesland, van wie ruim 90% Hindoestanen uit Suriname. Ongeveer 5.000 van hen vestigden zich in Leeuwarden, de overigen in andere plaatsen in Friesland.

Ze bleven niet in de eerste plaats van vestiging en niet allemaal in Friesland. De opvang van mevrouw Durga in Leeuwarden, verklaart haar latere woonplaats Drachten – niet ver daar vandaan. Al na een week in het centrum in Leeuwarden verhuisde zij met haar man naar deze Friese stad. Veel anderen trokken verder, zij kozen vaak voor de Randstad. Ruim 25 jaar later, in 1998, woonden er nog zo’n 4.000 Surinamers in Friesland.

Antillianen konden vanaf 1975 ook gebruik maken van de regeling voor opvang van Surinamers en via het bureau dat deze regeling uitvoerde, kwamen ze in woningen elders in het land terecht. Een Antilliaanse vrouw herinnerde zich haar aankomst en vestiging in Nederland met hulp van dit bureau:

dan roepen ze je op om naar het kantoor te komen en laten ze je een kaart zien waar-
op je mag aanwijzen waar je wilt wonen. Ik wist nog van niets, als ze de kaart op zijn
kop hadden gehouden, had ik het waarschijnlijk niet gemerkt, want ik kende Neder-
land niet. De meester van mijn zoon, op Curaçao, had gezegd dat ik naar Limburg
moest gaan, omdat het daar zo leuk was. Vanuit het opvangcentrum werd een huis
in Maastricht geregeld.⁶

5. De kaarten uit dit nummer van *Contrast* geven de situatie per 1 januari 1995 weer.

6. Citaat uit Anke van Dijke, Hans van Hulst en Linda Terpstra, *Mama Soltera. De positie van alleenstaande Curaçaose en Arubaanse moeders in Nederland*, (’s-Gravenhage 1990), p. 35.

De werkgelegenheid was voor arbeidsmigranten die vanaf de jaren vijftig, vooral in de jaren zestig, naar Nederland trokken, bepalend voor de plaats waar zij terechtkwamen. Nederland had met een aantal landen wervingsovereenkomsten gesloten, waarin de werkgever verplicht werd voor huisvesting van zijn werknemers te zorgen. Degenen die onder deze wervingsovereenkomsten vielen, kregen onderdak dat door de werkgever geregeld werd. Als ze op eigen gelegenheid kwamen, dan bleven ze toch altijd in de buurt van het werk.

De plaats van vestiging van arbeidsmigranten weerspiegelt de industriële staalkaart van het toenmalige Nederland. De havensteden Amsterdam en Rotterdam met bijbehorende industrieën trokken mensen aan, net zoals de andere grote steden in de Randstad, Den Haag en Utrecht. Industriesteden in Brabant, Limburg, Gelderland, Twente en het IJmondgebied boden eveneens werkgelegenheid. Tuinbouwgebieden waren ook aantrekkelijke plaatsen om werk en vervolgens een woning te zoeken.

Immigranten die geen beroep op de overheid deden of konden doen en op eigen gelegenheid woonruimte zochten, vonden die doorgaans met hulp van familie en vrienden. De eigen netwerken waren van groot belang bij de eerste opvang, die vaak inwoning betekende. Voor alle betrokkenen was inwoning niet gemakkelijk en kon dus niet te lang duren, zoals blijkt uit het verhaal van een respondente:

Zij woonde daar met haar man en een broer en ze heeft ons echt goed opgevangen de eerste paar weken. Maar ja, ik kende voordat ik hier kwam bepaalde situaties al, dus ik wist van te voren dat een opvang van korte duur is, want het kan gewoon niet. Niet dat iemand niet wil, maar het kan gewoonweg niet, door hoe de huizen hier zijn. Je bent eeuwig ingesloten. Je kan moeilijk zeggen: 'Goh, ik ga even buiten zitten.' Nee, je zit 24 uur per dag op elkaars lip.⁷

Wat beschikbaar werd gesteld en betaald kon worden, bepaalde vervolgens het onderkomen. De immigranten behoorden overwegend tot degenen met de laagste inkomens en ze hadden vaak grotere gezinnen dan gebruikelijk was onder autochtone Nederlanders. Zeker toen de Turken en Marokkanen, de grootste groepen onder de arbeidsmigranten, niet naar hun herkomstland terugkeerden en hun gezinnen lieten overkomen, bleek hun gezinsomvang aanzienlijk groter dan de autochtone. Dit betekende dat al deze nieuwkomers een specifieke woningvraag hadden: grote, goedkope woningen. Dat was niet eenvoudig. Vooral de stedelijke woningvoorraad kon niet goed in deze behoefte voorzien.

WELKOM?

Bovendien bleek de vraag of er plaats gemaakt werd voor nieuwkomers van belang. Dat leek in Enschede wel het geval. Wilmink dichtte immers: 'Eanske hef ruimte

7. Idem.

zat', Enschede heeft ruimte genoeg. Dat betekent dat vrijkomende woonruimte ter beschikking gesteld moet worden aan álle woningzoekenden, ook aan allochtonen, zoals alle nieuwkomers van elders na verloop van tijd, zeker in overheidsjargon, werden genoemd.

Het gaat dan niet alleen om fysieke ruimte voor nieuwkomers, het gaat om plaats maken in figuurlijke zin: om plaats willen maken en bereidheid om te delen. Dat roept vragen op naar de toegang van de woningmarkt, of de woningmarkt voor alle woningzoekenden toegankelijk is en of allen die behoefte hebben aan woonruimte zonder onderscheid aanspraak op huisvesting kunnen maken. Hebben allen gelijke kansen en worden woningen gelijk verdeeld?

Het beschikbaar stellen van woonruimte vormt een toetssteen voor de houding van de ontvangende samenleving ten opzichte van nieuwkomers, juist omdat een woning een schaars goed is waar iedereen behoefte aan heeft.⁸ Dan blijkt of immigranten gewenst zijn op de woningmarkt; die vraag gaat verder dan de vraag of er ruimte is.

Zo welkom bleken de nieuwkomers niet. Ze werden als 'anders' gezien en dat etiket bleek vaak negatief. Bovendien bestonden er allerlei opvattingen over de herkomst en achtergrond van de diverse groepen immigranten. De veronderstelling dat er grote verschillen waren tussen autochtone Nederlanders en degenen van elders, waardoor de laatsten zich wel eens moeilijk zouden kunnen aanpassen, leefde onder veel Nederlanders, zowel bij de overheid, als bij de bevolking.

Niet alleen werkgelegenheid of een geschikte opvanglocatie bepaalde vervolgens de plaats waar immigranten terecht kwamen. Het stempel 'anders', 'niet-Nederlander', 'Rijksgenoot', of 'gastarbeider', en uiteindelijk voor allen 'allochtoon', zorgde ervoor dat nieuwkomers gehuisvest werden waar de Nederlandse samenleving hen wilde hebben.⁹

Immigranten uit Indonesië, het voormalig Nederlands-Indië, ondervonden al dat zij als 'anders' werden gezien; er werd gedefinieerd in allerlei categorieën, zoals 'oosters' en 'westers georiënteerde Indische Nederlanders'. En de definitie speelde een rol in de plaats van huisvesting. De spreiding over het hele land in verband met beschikbare woonruimte, kwam de overheid goed uit. Spreiding was van groot belang voor de noodzakelijk geachte assimilatie.

Andere groepen nieuwkomers zouden de ervaring van de Indische Nederlanders delen. Surinamers en Antillianen, vluchtelingen en asielzoekers, ook zij moesten over het land gespreid worden ter wille van assimilatie, of integratie, zoals het later heette. Voorzover de overheid betrokken was bij de eerste opvang, is er een spreidingsbeleid gevoerd.

8. Althans in de Nederlandse context. Elders, met een andere en anders samengestelde woningmarkt, geldt dit wellicht niet of minder.

9. Immigranten als kopers van huizen zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Leefden op lokaal niveau ook dit soort ideeën ten aanzien van nieuwkomers en als dat zo was, hoe werd er dan gestalte aan gegeven? Wie inzoomt op een stad, kan zich er over verbazen dat er bepaalde wijken en buurten zijn die geschikt lijken voor allochtonen op grond van bepaalde kenmerken, zoals aanwezigheid van sociale huurwoningen en bewoners met vergelijkbare inkomens, terwijl deze wijken volledig autochtoon zijn gebleven. Neem bijvoorbeeld de wijk Duindorp in Scheveningen: een wijk dicht tegen de haven van deze oorspronkelijke vissersplaats gelegen. Een gesloten wijk van 'Scheveningers' en daar is geen woord buitenlands bij. Een Turk of Marokkaan zag je er niet, Surinamers kwamen er niet. Misschien werkten er enkele allochtonen in de haven, maar wonen in een van de nabijgelegen straten, veelal genoemd naar Nederlandse eilanden, deden ze niet.

Hoe kan dat? Verhuisden oorspronkelijke Scheveningers nooit waardoor er geen woningen vrijkwamen, of werden allochtonen buiten de wijk gehouden? Zo ja, wie deden dat dan en waarom?¹⁰ Of kijk naar de wijk Mariahoeve, eveneens in Den Haag, een naoorlogse wijk voor de beter betalende huurder, die decennialang 'blank moest blijven'.¹¹ Waarom moest dat en hoe lukte het om Mariahoeve 'blank' te houden? Waar moeten verklaringen worden gezocht?

Een hartelijk welkom in wijken en buurten viel de nieuwkomers niet ten deel. Verhuurders zagen immigranten vaak niet als gewenste huurders en hielden hun woningbestand voor hen gesloten. Medebewoners lieten merken niet veel te voelen voor mensen van elders in hun straat of zelfs als burens. Er waren woningverdelers die rekening hielden met deze opvattingen en er bij de toewijzing van woningen op in speelden.

Zoals er op nationaal niveau beleid was om mensen met een bepaald doel te plaatsen, ter wille van assimilatie, integratie of 'de ideale bevolkingssamenstelling', zo gebeurde dat ook op lokaal niveau.

HET VERVOLG

In de volgende hoofdstukken is de neerslag te vinden van een onderzoek naar hetgeen hiervoor aan de orde kwam en de daar gestelde vragen, over het tijdvak 1945-1995. Eigenlijk is het een zoektocht naar het antwoord op twee vragen, de eerste naar de vestiging van nieuwkomers: wat hadden zij nodig en kon daarin worden voorzien? Wat waren hun verwachtingen en wensen; konden ze die verwezenlijken? En de tweede: hoe ging Nederland als ontvangende samenleving om met de nieuwkomers die zich er wilden vestigen, met hun wensen en behoeften? Gingen ze er bij horen en kregen ze gelijke kansen, ook in de volkshuisvesting? Wat werd de positie die deze immigranten gingen, of konden, innemen? In hoeverre speelde het een rol hoe zij werden gezien?

10. Gesprek met woningverdelers H.F., 2 december 2004 en 11 januari 2005.

11. Idem.

Deze vragen maken duidelijk dat er twee partijen in dit vestigingsproces zijn betrokken: de ontvangende samenleving en de nieuwkomers. Hoe reageerden politiek en overheid, als onderdelen van de ontvangende samenleving, op de komst en vestiging van immigranten? Van belang is ook het antwoord op de vraag hoe degenen handelden die het beleid moesten uitvoeren. En wat deden de nieuwkomers zelf; wat konden ze doen?

Was er in de jaren 1945-1995 'ruimte zat'? Dat was waar het in wezen om ging, om ruimte die werd gegeven en ruimte die werd verworven. Wilmink dichtte positief over Enschede als stad waar iedereen, waar ook vandaan, in harmonie met elkaar samenleefde. Het is de vraag of dat klopte. Het gold volgens hem wel voor Enschede, maar niet voor heel Nederland: 'Wáár men ook nieuwe mensen niet verdroeg/hier wel. Want deze stad is ruim genoeg./Molukker, Surinamer, Vietnamees,/hun kinderen praten 't zelfde Enschedees.'¹²

12. In de Nederlandse herdichting, hiervoor weergegeven.

Hoofdstuk 1:

Theoretische noties

1.1 INLEIDING

Hoe de Nederlandse samenleving nieuwkomers ontving, is enerzijds af te lezen aan de positie die hen werd toegewezen, anderzijds aan de mogelijkheden zij hadden en kansen die zij kregen om zich een positie te verwerven. Dat geldt ook voor hun positie op de woningmarkt. De begrippen toewijzen en verwerven verwijzen naar de twee partijen die in deze processen betrokken zijn: de ontvangende samenleving en de immigranten.

In dit hoofdstuk worden allereerst theoretische aspecten van de positie van immigranten besproken. In deze toegewezen en/of verworven positie speelt definiëren een belangrijke rol. Het gaat er niet alleen om hoe immigranten zichzelf zien of worden gezien, maar ook om definiëring in formele zin en mogelijke gevolgen daarvan. Wat betekende het bijvoorbeeld dat zij als Nederlander of als buitenlander werden bestempeld in het hier behandelde tijdvak 1945-1995?

De definitiekwestie leidt tot de behandeling van theoretische noties van in- en uitsluitingsprocessen. Deze worden verbonden met het domein van de huisvesting door een beschouwing over het belang van wonen, mede in relatie tot integratie. Dit alles voert naar overwegingen die de probleemstelling van deze studie vormen. De probleemstelling laat zich tot vragen formuleren; vervolgens wordt aangegeven hoe de antwoorden moeten worden gevonden.

De slotparagraaf geeft de opzet en uitwerking van dit proefschrift weer: om welke groepen nieuwkomers het zal gaan, welk materiaal voor het onderzoek is gebruikt en hoe het proefschrift wordt ingedeeld. Ook de keuze voor de periode, 1945-1995, wordt toegelicht.

1.2 POSITIETOEWIJZING EN POSITIEVERWERVING

Met betrekking tot de positie van immigranten onderscheidt Penninx twee aspecten: het maatschappelijke en het etnisch-culturele aspect.¹ De maatschappelijke

1. Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op twee van zijn publicaties, als eerste Rinus Penninx, *Minderheidsvorming en emancipatie. Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagenbewoners 1967-1987*, (Alphen aan den Rijn/Brussel 1988), hoofdstuk drie. De daar gepresenteerde theoretische noties en het analyseschema komen in een aantal van zijn publicaties terug, onder meer in zijn bijdragen aan het *Handboek Minderheden*, (diverse jaren). Ten tweede ligt zijn

positie is te definiëren als de plaats van de groep als geheel in de sociale gelaagdheid van de ontvangende samenleving. Bij de maatschappelijke positie hoort de vraag naar de positie die nieuwkomers innemen op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en op de woningmarkt. Uitgaande van het domein huisvesting zijn dat vragen naar de toegankelijkheid van de woningmarkt, naar hun woonsituatie en de plaats en de kwaliteit van de woning.

De etnisch-culturele positie is te definiëren als de mate waarin nieuwkomers zichzelf als anders zien en door de samenleving als anders worden beschouwd. Anders gezegd: het beeld dat de nieuwkomers van zichzelf hebben en het beeld dat de ontvangende samenleving van deze groep heeft, bepalen de etnisch-culturele positie die zij innemen; die positie is daarvan afhankelijk. Op het niveau van individuen gaat het om de vraag tot welke groep of groepen een persoon zich rekent of door anderen a priori bij een bepaalde groep wordt ingedeeld. Op groepsniveau gaat het om de definitie van de plaats van de eigen groep ten opzichte van andere groepen. Het gaat niet zozeer om objectieve verschillen tussen bijvoorbeeld de cultuur van nieuwkomers en van gezetenen, de essentie is de *ervaring* van verschillen door beide partijen. Hoe ‘anders’ dan ‘wij’ zijn de nieuwkomers, of: hoe vreemd ervaren de nieuwkomers de ontvangende samenleving?

Over en weer kunnen de etnisch-culturele en de maatschappelijke positie elkaar beïnvloeden. Zie het terrein huisvesting: de toegang tot de woningmarkt kan beïnvloed worden door het beeld dat de ontvangende samenleving van de nieuwkomers heeft. Als zij als afwijkend worden beschouwd, kan dat gevolgen hebben voor hun plaats op de woningmarkt.

Als het gaat om de uitkomst van de positie van nieuwkomers op lange termijn, dan zijn er theoretisch vier ontwikkelingen denkbaar, aldus Penninx:

1. de etnisch-culturele en de maatschappelijke positie van de nieuwkomers en hun nakomelingen is na verloop van tijd dezelfde als die van de ontvangende samenleving. Dan is er sprake van integratie.
2. de etnisch-culturele positie wordt door de groep en door de samenleving als ‘anders’ gezien, maar de maatschappelijke positie blijkt niet systematisch anders, of lager te zijn en te blijven.
3. de nieuwkomers en hun nakomelingen worden weliswaar in etnisch-cultureel opzicht niet als anders beschouwd en beschouwen zichzelf ook niet primair zo, maar ze hebben en houden wel een systematisch lage maatschappelijke positie. Ze zijn dan opgegaan een andere indeling, namelijk een maatschappelijke klasse.
4. het etnisch-cultureel anders zijn of zo beschouwd worden, blijft gekoppeld

artikel ‘Immigrants and the dynamics of social exclusion – Lessons for anti-discrimination policies’, in: Flip Lindo en Mies van Niekerk (eds), *Dedication and detachment. Essays in honour of Hans Vermeulen*, (Amsterdam 2001), p. 193-211, mede ten grondslag aan deze en de volgende paragraaf.

aan een systematisch lage maatschappelijke positie. Als de groep zich in deze situatie bevindt, gaat het om een (etnische) minderheid. In het Nederlandse naoorlogse onderzoek en beleid heeft deze situatie de meeste aandacht getrokken.

Er is nu onderscheid gemaakt in de positie van nieuwkomers, overgebleven zijn de vragen naar positieverwerving en positietoewijzing: hoe nieuwkomers zich een positie verwerven en/of de ontvangende samenleving hen een positie toewijst.

Lange tijd is in de bestudering van het vestigingsproces de aandacht vooral uitgegaan naar de nieuwkomers; de vraag naar hun plaats in de samenleving en hoe die tot stand was gekomen, werd met name vertaald in termen als aanpassing, integratie en, bijvoorbeeld in de jaren 1950, assimilatie. Met andere woorden: er werd alleen naar de nieuwkomers gekeken en de plaats die zij innamen werd verklaard uit hun kenmerken, eigenschappen en gedrag. Deze eenzijdigheid was het gevolg van de vooronderstelling dat de ontvangende samenleving een 'gegeven' was, waaraan de nieuwkomers zich maar moesten aanpassen. De ontvangende samenleving werd niet gezien als belemmering, of belemmerend, op de weg naar integratie.

Geleidelijk aan brak het inzicht door dat de ontvangende samenleving wel degelijk betrokken is in het vestigingsproces, sterker nog, vaak veel meer bepalend kan zijn voor de uitkomst dan de bijdragen van de nieuwkomers. De ontvangende samenleving is immers het historisch gegroeide resultaat van een lange belangenstrijd tussen verschillende delen van de samenleving. Deze uitkomst is vastgelegd in wet- en regelgeving, in uitvoerende organisaties, in ongeschreven regels en normen en daarop gebaseerd gedrag van mensen. Dit alles is afgestemd op individuen of groepen binnen die bestaande samenleving. Het is niet eenvoudig voor nieuwkomers die op een aantal punten 'anders' zijn, zichzelf zo zien of zo gezien worden, om zich daarin te herkennen en in de afspraken die daarin gelden. Ze kunnen er zelfs systematisch door uitgesloten worden.

De vraag naar de plaats van de nieuwkomers in de ontvangende samenleving moet dus beantwoord worden door niet alleen naar de immigranten, maar ook naar de ontvangende samenleving en haar reactie op nieuwkomers te kijken. De laatste decennia werd 'wederzijdse aanpassing' niet alleen door de wetenschap bepleit, maar ook in allerlei overheidsrapporten beleden. De mate waarin dat gebeurde wisselde: vanaf de jaren 1990 viel de nadruk weer sterk op het 'inburgeren' van immigranten. In de publieke opinie is trouwens de eenzijdige aandacht voor de immigranten vaak aanwezig gebleven; voor de Nederlandse samenleving en eventuele obstakels die zij opwierp, was beduidend minder belangstelling.

Als de invloed van de ontvangende samenleving zo bepalend is voor nieuwkomers, dan is het duidelijk dat *positietoewijzing* van groot belang is in het vestigingsproces. Overigens, de maatschappelijke positie van Nederlanders in het algemeen, afgezien van nieuwkomers, wordt overwegend bepaald door factoren waarop zij als in-

dividu weinig of geen invloed hebben – zo zijn geslacht, leeftijd en ook gezondheid geen individuele keuzen. Ook was en is in veel opzichten nog steeds de positie van ouders van grote invloed op die van hun kinderen. Dit geldt voor autochtonen en nog meer voor nieuwkomers die immers in een al vormgegeven samenleving terecht komen. Zij hebben geen bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van de samenleving die zij in het bestemmingsland aantreffen.

Niet alleen wet- en regelgeving, ongeschreven regels en normen zijn van invloed op positietoewijzing, maar ook opvattingen en opinies binnen de ontvangende samenleving zijn dat – hetzij positieve of negatieve. Worden nieuwkomers als ‘anders’ gedefinieerd, dan wordt beeldvorming een factor in positietoewijzing. Alweer het terrein huisvesting: als nieuwkomers als ongewenst worden gezien, kan hen de toegang tot de woningmarkt geweigerd worden – dan worden zij het doelwit van uitsluitingsprocessen. Maar worden zij met open armen ontvangen, bijvoorbeeld omdat de autochtone bevolking met hen sympathiseert, dat kunnen zij bevoorreed worden in het vinden van een huis.

Ook andere opvattingen geven vorm aan positietoewijzing; in dit verband is het interessant te bezien of de lang gehuldigde opvatting dat de nieuwkomers ‘tijdelijk verblijvende immigranten’ waren, effect had op de positietoewijzing. Er is sprake van positieve positietoewijzing als de ontvangende samenleving, vaak de overheid, besluit extra maatregelen te nemen om de achterstand van nieuwkomers te verminderen.

Het begrip *positieverwerving* zegt iets over de nieuwkomers: hoe gebruiken zij hun eigenschappen en inspanningen om zich binnen de gegeven mogelijkheden een adequate positie te verwerven? Positieverwerving is negatief te duiden als nieuwkomers zichzelf belemmeren door zich bijvoorbeeld te blijven oriënteren op hun herkomstland, of als ze zich van de nieuwe samenleving afwenden en zich isoleren. Van positieverwerving in positieve zin is sprake als de nieuwkomers ten volle gebruik maken van de mogelijkheden die de nieuwe samenleving biedt en die eveneens voor autochtonen gelden, maar ook als zij kans zien hun eigenschappen en vaardigheden in te zetten voor specifieke allochtone *niches*, zoals het ‘etnisch ondernemerschap’.

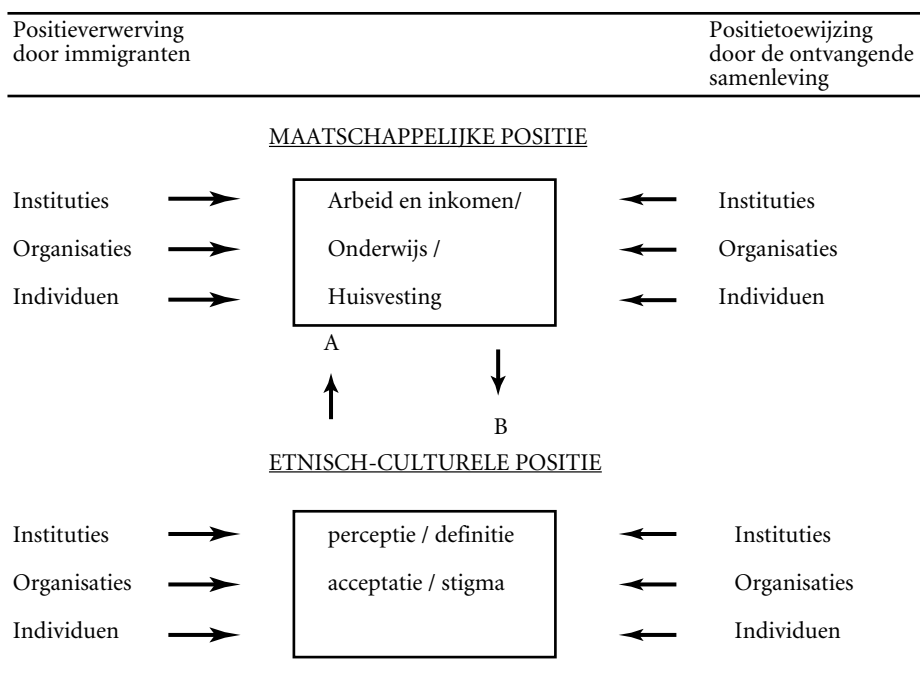
De ontvangende samenleving met positietoewijzing en de positie die de nieuwkomers zich verwerven, bepalen bijgevolg de woonsituatie van immigranten die zich in de Nederlandse samenleving hebben gevestigd. In het voorgaande werd zichtbaar dat de woonpositie onderdeel is van de maatschappelijke positie, waarbij – bezien vanuit het domein huisvesting – vragen horen zoals hoe deze tot stand kwam en hoe de toegang tot de woningmarkt verliep.

1.3 IN- EN UITSLUITINGSPROCESSEN

De vraag naar toelating tot de woningmarkt verwijst naar in- en uitsluitingsprocessen. Vanuit het terrein huisvesting gaat het er om of de nieuwkomers gelijke kansen kregen bij de toegang tot de woningmarkt. Waren zij zo opgenomen in de groep Nederlanders en in de Nederlandse volkshuisvesting dat voor hen gelijke

mogelijkheden beschikbaar waren? Of waren zij daarvan uitgesloten, was er sprake van sociale uitsluiting?

Aan de hand van het volgende analyseschema van Penninx is in relatie tot positieverwerving en positietoewijzing, na te gaan op welke niveaus sociale uitsluiting kan plaatsvinden, voor zowel de maatschappelijke als de etnisch-culturele positie:



Uitsluiting is te definiëren als alle vormen van handelen die de deelname van immigranten en hun nakomelingen aan de samenleving in vergelijking met autochtonen, belemmeren, verbieden of beperken, ongeacht intenties of legitimiteit. Uitsluiting kan zich voordoen op drie onderscheiden niveaus: op het niveau van instituties, organisaties en/of van individuen. Het begrip uitsluiting wordt voornamelijk gedefinieerd in termen van negatieve gevolgen van het handelen van deze drie niveaus.

Opnieuw enkele definities: Penninx ziet een institutie als een algemeen geaccepteerd en gestructureerd patroon van handelen. Een dergelijk patroon wordt uitgevoerd in een sociaal-culturele context volgens een bepaalde ideologie. De politiek, de gezondheidszorg, het onderwijs, de huisvesting, het zijn alle voorbeelden van instituties. De werking van een institutie komt tot uiting in het handelen van organisaties en individuen.

Het niveau van organisaties bestaat uit concrete eenheden binnen een institutioneel domein die (een deel van) de taak van de institutie implementeren. Een

voorbeeld vanuit het terrein huisvesting is de woningcorporatie: een organisatie die functioneert in de institutionele context van de huisvesting; een dergelijke vereniging/stichting is, zeker in de periode voor de jaren 1990, in werkwijze, financiën en dergelijke voor een belangrijk deel gevormd en bepaald door wet- en regelgeving en door afspraken en gewoonten in die institutionele context. De woningcorporatie is echter ook een organisatie met medewerkers die een zekere vrijheid van handelen binnen die context hebben.

Op individueel niveau gaat het om personen die actief zijn binnen het kader van een organisatie en een institutie, maar ook om individuen die (zelfstandig) handelen en daarbij minder aan een institutioneel kader gebonden zijn. Ook individuen hebben binnen de gegeven wet- en regelgeving een zekere bewegingsvrijheid. Bij het individuele niveau op het terrein van de huisvesting valt onder meer te denken aan particuliere verhuurders.

Er is, zo bleek, een relatie tussen de diverse niveaus – uit het handelen van organisaties en individuen blijkt de werking van de instituties, maar de niveaus kunnen elkaar ook overlappen. Zo behoort het ministerie van Volkshuisvesting deels tot het institutioneel niveau voorzover het mede met bijvoorbeeld wet- en regelgeving de institutie vorm geeft, deels is het als uitvoerend orgaan ook een organisatie die binnen de institutionele context actief is.

Sociale uitsluiting heeft gevolgen voor de maatschappelijke én voor de etnisch-culturele positie van mensen. Bij gevolgen voor de maatschappelijke positie valt te denken aan ongelijke behandeling, in vergelijking met autochtonen, bij de verdeling van schaarse goederen zoals huisvesting, of dat nu gebeurt door instituties, organisaties of individuen. Met andere woorden: de maatschappelijke positie wordt beïnvloed door daden, door ‘doen’. De etnisch-culturele positie van nieuwkomers (en hun nakomelingen) wordt beïnvloed door ‘denken’: door ideologische aspecten van normen, ideeën, bejegening, stereotypen en beeldvorming, en mogelijke stigmatisering.

Aan het onderscheid tussen daden en ideologische aspecten, tussen ‘doen’ en ‘denken’ en de mogelijke relatie tussen beide, hecht Penninx grote waarde. Dit onderscheid is niet alleen theoretisch van belang, stelt hij, maar het is ook essentieel voor de ontwikkeling van adequate beleidsinstrumenten. Zo vraagt bestrijding van bewuste uitsluiting een heel andere benadering dan onbedoelde uitsluiting.

De twee aspecten ‘denken’ en ‘doen’ gaan vaak samen, maar niet altijd in een één op één-relatie. Ongelijke behandeling bijvoorbeeld, kan onder bepaalde omstandigheden plaatsvinden zonder dat iemand dat heeft bedoeld en zonder dat degenen die discrimineren negatieve opvattingen hebben over degenen die zij discrimineren. Toepassing van bepaalde regels en gewoonten binnen instituties en organisaties kan leiden tot indirecte uitsluiting, tot het onbedoeld en onbewust uitsluiten van bepaalde groepen of categorieën, zoals vrouwen, gehandicapten of immigranten. In de geschiedenis van al deze

groepen, maar zeker ook ten aanzien van de huisvesting van immigranten zijn daarvan voorbeelden te vinden.²

Het omgekeerde kan ook het geval zijn: er kunnen racistische en xenofobische ideeën bestaan, terwijl instituties, organisaties en personen met dit soort opvattingen niet in staat zijn ze om te vormen tot discriminatoir handelen, of zij kunnen er van afzien dat te doen omdat ze daarmee hun eigen belangen schaden. De positie van de 'gastarbeiders' in West-Europa is daar een goed voorbeeld van: voor 1973 werden zij aangetrokken als werknemers op de arbeidsmarkt en ook al werden ze wellicht gezien als buitenstaanders en vreemdelingen, ze waren heel welkom. Die benadering veranderde sterk in de jaren 1980. Toen ondervonden de buitenlandse werknemers grote problemen om banen te vinden en te houden. Op de geherstructureerde arbeidsmarkt van die jaren hadden degenen die discriminerende praktijken toepasten, blijkbaar minder te vrezen, of werd hun eigenbelang er minder of niet door geschaad.

Een ander aspect van de relatie tussen 'doen' en 'denken', tussen daden en ideologische aspecten, is de mogelijkheid dat slachtoffers van uitsluiting zich niet van hun uitsluiting bewust zijn. Opnieuw een voorbeeld uit de sfeer van de huisvesting: individuele immigranten wisten vaak niet dat hun aanvraag voor een huurwoning anders werd behandeld dan die van autochtone woningzoekenden. Ze waren niet op de hoogte van de werking van gecompliceerde verdelingssystemen. Statistische analyses van aanvragen van woningzoekenden kunnen een dergelijke behandeling aan het licht brengen. Ook deze variant van uitsluiting kent het omgekeerde: mensen kunnen weten dat ze uitgesloten worden, maar de uitsluiting niet als discriminatie ervaren. Ze kunnen denken dat een bepaalde behandeling er nu eenmaal bij hoort, of te verwachten is.

De ontvangende samenleving is de machtigste partij in meerderheid-minderheidsrelaties; het is die machtsbasis waardoor onderscheid, discriminatie, stereotypen, racistische en xenofobische ideeën die binnen de ontvangende samenleving leven, ernstige consequenties kunnen hebben voor immigranten of minderheden als groep. Binnen de natiestaat bijvoorbeeld is het lidmaatschap van de politieke gemeenschap exclusief voorbehouden aan nationale burgers. Immigranten zijn vaak vreemdelingen en in principe uitgesloten van de politieke gemeenschap. Dat sluit hen ook uit van het vormgeven van de samenleving door wetten en regels.

Met wetten en regels kan het maken van onderscheid en dus ook uitsluiting worden gelegitimeerd; te denken valt aan toegang tot sociale voorzieningen, politieke en religieuze rechten etc. Volgens Penninx is deze vorm van onderscheid in

2. Voorbeelden van de ervaringen van gehandicapten, vrouwen en allochtonen op het terrein van de huisvesting in Engeland zijn onder meer te vinden in Malcolm Harris with Cathy Davis, *Housing, social policy and difference. Disability, ethnicity, gender and housing*, (Bristol 2001).

politieke of legale zin niet discriminatoir – in dit verband gedefinieerd als niet toegestaan volgens de wet – te noemen, het is immers gebaseerd op wet- en regelgeving van de natiestaat. Was het niet jarenlang regel dat vrouwen werkzaam bij de overheid, zodra ze trouwden, hun betrekking moesten opgeven? Pas verandering in de wet- en regelgeving maakte een einde aan deze situatie.

Hoezeer dus ook onderscheid en bijgevolg uitsluiting in politieke en juridische zin gelegitimeerd kan zijn, in sociologische zin kan binnen bestaande wet- en regelgeving wel sprake van uitsluiting zijn, met grote gevolgen voor sommige categorieën mensen, in dit verband voor de positie van immigranten.

Hoe speelt uitsluiting op de diverse niveaus zich af? Zoals hiervoor bleek, kunnen juist op institutioneel niveau nieuwkomers uitgesloten worden als gevolg van wetten en bepalingen. In het tot stand brengen en vormgeven van deze wetten en regels, als ook de structuur van de ontvangende samenleving, zijn de nieuwkomers niet betrokken geweest en dat geheel zal dan ook niet altijd tegemoet komen aan hun specifieke omstandigheden en noden. Het gevolg is ongelijkheid, hoe onbedoeld ook en hoezeer er formeel wel van gelijkheid sprake is. Ongelijke behandeling, ofwel discrimineren, vindt op directe en indirecte wijze plaats. Discrimineren op een directe manier is onderscheid maken op gronden die *in de gegeven situatie niet relevant* zijn. Indirecte discriminatie verwijst naar het negatieve resultaat voor nieuwkomers, *ongeacht de bedoelingen* van instituties, organisaties of individuen. Penninx stelt dat sociale uitsluiting op institutioneel niveau, door wetten, regels en afspraken, of dat nu onbewust of juist bedoeld gebeurt, het meest belangrijke mechanisme van sociaal onderscheid maken is. Deze invloed is zo groot, meent hij, doordat (algemene) instituties in belangrijke mate het handelen van organisaties en individuen structureren.

Uitsluiting op het niveau van organisaties kan zich ook op verschillende manieren voordoen. Als de institutie uitsluitende elementen heeft en de organisatie volgt haar daar in, dan gaat het om ‘uitsluiting in commissie’. Als de institutie echter in principe *niet* uitsluit, kan de organisatie de eigen speelruimte gebruiken om zich *wel* zo te gedragen. Opnieuw een voorbeeld uit de huisvesting: als de institutie met wet- en regelgeving ongelijke behandeling bij de woningverdeling verbiedt, moeten verdelers woningzoekenden accepteren die aan de formele vereisten voldoen. Zij kunnen echter hun eigen speelruimte gebruiken om huurders die zij niet in hun woningen willen hebben, bijvoorbeeld allochtonen, te weigeren.

Het niveau van individuen kan eveneens uitsluiting laten zien. Doorgaans gaat het om individuen die werkzaam zijn in het kader van een organisatie en institutie. Dat kader beperkt grotendeels de ruimte van het individu. Hij zal uitvoeren hetgeen daarin is voorgeschreven. Toch kan een individu zijn positie binnen die institutie of organisatie ten opzichte van bepaalde groepen gebruiken om uit te sluiten dan wel te bevoorstellen, bijvoorbeeld een individuele medewerker van een organisatie die woningen verdeelt. In een minder institutioneel gebonden context

kan het individu ook uitsluiten, te denken valt aan een kamerverhuurder die weigert kamers aan immigranten te verhuren.

Ook Gowricharn behandelt de begrippen in- en uitsluiting.³ Hij stelt dat insluiting verwijst 'naar opname in een groep of in een bestel. Dat wordt afgelezen aan de participatie in een gemeenschappelijke activiteit.' Het begrip uitsluiting wordt volgens hem doorgaans losser, ruimer en minder nauwkeurig gehanteerd dan discriminatie; het laatste ziet hij als ongelijke behandeling op grond van dezelfde kenmerken. Ook deze auteur brengt het onderscheid bewust en onbewust uitsluiten aan en ook hij ziet uitsluiting als gevolg van een formele procesgang, maar ook door het functioneren van organisatieculturen en informele procedures. Gowricharn heeft bovendien oog voor processen en gradaties in in- en uitsluiting. Hij beschouwt uitsluiting niet als een eenmalige gebeurtenis, maar 'als een serie handelingen, een proces, met non-participatie in het desbetreffende domein als resultaat.' Hij illustreert dat met de werkloze die is afgewezen voor een baan. Door dat feit is deze niet uitgesloten, maar wanneer een serie afwijzingen leidt tot ontmoediging dan is het proces van marginalisering 'voltooid': 'Het eindpunt van dit proces is dan de definitief klinkende "uitsluiting".'

In- en uitsluiting zijn geen absolute verschijnselen waaraan gradaties zouden ontbreken. Wanneer alloctonen banen op een lager niveau krijgen toebedeeld dan op grond van hun opleiding en werkervaring mag worden verwacht, dan gaat het om een niet-absolute vorm van uitsluiting of insluiting. Of wanneer woningverdelers een woning toewijzen, maar die is van mindere kwaliteit dan een autochtone woningzoekende krijgt, dan is de allochtone huurder wel opgenomen in het huisvestingbestel, maar kan niet op de juiste wijze participeren. Tussen de tegenpolen in- en uitsluiting bevindt zich een groot tussengebied. In dat grote middengebied tussen de 'zuivere' conceptuele polen in- en uitsluiting doen zich nu juist verschillende vormen van menging, gradaties en combinaties van in- en uitsluiting voor.

Gowricharn stelt dat het belangrijk is een onderscheid te maken tussen het onvermogen om te participeren enerzijds en het blokkeren, dan wel ontmoedigen van participatie anderzijds. Dit onderscheid valt samen met het begrippenpaar achterstand en achterstelling.⁴ Penninx' begrippenpaar positietoewijzing en -verwerving acht hij daaraan verwant.

In zijn inventarisatie behandelt hij een drietal maatschappelijke sferen die hij cruciaal acht voor de positie van allocten en daarmee van groot belang voor hun vestiging en participatie in de Nederlandse samenleving: de arbeidsmarkt, de soci-

3. Ruben Gowricharn, *In- en uitsluiting in Nederland. Een overzicht van empirische bevindingen*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Werkdocument 122, (Den Haag 2001), p. 7-13.

4. Gowricharn verwijst hier naar J. Veenman (red.), *Ver van huis. Achterstand en achterstelling bij alloctonen*, (Groningen 1990) en vervolgens naar Penninx, *Minderheidsvorming en emancipatie*.

ale dienst en de buurt, het domein waar de leefwereld vorm krijgt. De positie van allochtonen in deze sferen heeft grote gevolgen voor betrokkenen, maar ook voor hun nakomelingen.⁵

Gowricharns opmerkingen sluiten grotendeels aan bij het werk van Penninx, maar hij voegt belangwekkende elementen toe door te wijzen op processen en gradaties in participatie; daarmee krijgen niet alleen de begrippen in- en uitsluiting, maar ook de begrippen positietoewijzing en -verwerving meer dynamiek. Zeker een historische studie over een langere periode, anders dan een momentopname, is daarbij gebaat. Uit de hierna volgende weergave van het onderzoek op het terrein van de huisvesting moet blijken of deze beweging meer recht doet aan de werkelijkheid. Werden op de woningmarkt ook processen van in- of uitsluiting zichtbaar? En gradaties in participatie? Kregen allochtonen direct dezelfde toegang en dezelfde plaats op de woningmarkt als autochtonen, of kregen ze (op den duur) wel een onderkomen, maar was dat mindere huisvesting dan vergelijkbare autochtonen kregen? Dan zou er sprake zijn van insluiting en participatie, maar ongelijke participatie.

Vanuit het domein huisvesting is nog een andere vorm van ongelijke participatie denkbaar: wel insluiting, maar niet in de juiste positie of situatie, dat wil zeggen, letterlijk de plaats die de nieuwkomer toegewezen krijgt. De woningverdelers kunnen op grond van hun definitie van de nieuwkomer een plaatsingsbeleid toepassen. Hoe zij de immigrant zien kan een rol spelen in woningtoewijzing. Zien zij hem als de Turk, de Surinamer of de Marokkaan van wie er niet teveel bij elkaar moeten wonen, of is hij een huurder als elke andere?

1.4 HET BELANG VAN WONEN: ENKELE THEORETISCHE NOTIES IN RELATIE TOT DE MAATSCHAPPELIJKE POSITIE⁶

Hoe komt het dat de woonsituatie als deel van de maatschappelijke positie van mensen geldt? Wat is het belang van wonen? Een onderkomen is allereerst een basisbehoefte, een schaars goed, waar iedereen behoefte aan heeft. Dit is in Nederland ook in politiek en beleid tot uitdrukking gebracht. De woningvoorziening is een belangrijk beleidsterrein; volkshuisvesting behoort al ruim een eeuw tot de overheidstaken. Met de Woningwet van 1901 werd voor het eerst vastgelegd dat huisvesting tot het terrein van de overheid behoort.

Aan het belang van wonen zijn diverse beschouwingen en inventarisaties ge-

5. Gowricharn, *In- en uitsluiting in Nederland*, p. 7-13. Daarnaast onderscheidt hij nog een tweetal sferen: de kunstsector en de sfeer van de media. Deze twee hebben minder dwingende gevolgen, meent Gowricharn, en er zijn vermoedelijk andere uitsluitingsmechanismen werkzaam. p. 11.

6. Deze noties over wonen raken ook vraagstukken over integratie (-beleid) en interventiebeleid.

wijd, waaruit het volgende is op te maken. Met de vraag naar de betekenis van wonen voor mensen, heeft een werkgroep van het ministerie van VROM zich al langer geleden bezig gehouden.⁷ De Werkgroep onderscheidde woonfuncties die te maken hebben met bescherming tegen invloeden van buiten, met de woning als eigen domein waar de mens zich kan thuis voelen, met wooncultuur en leefstijl en met mogelijkheden vanuit het eigen domein relaties met de buitenwereld aan te gaan. De woning is dus ook een 'sociaal goed'.⁸ Van belang is hier dat mensen, in casu immigranten, moeten kunnen beschikken over een woonruimte waarin deze functies beleefd kunnen worden. Ook de woonomgeving is van invloed. Slecht wonen beïnvloedt bewoners negatief en slechte woontoestanden leiden tot slechte kwaliteit van buurten, waarin maatschappelijke problemen zichtbaar worden. Gowricharn stelt dan ook dat de buurt als een belangrijk integratiedomein moet worden beschouwd.

Over integratie, aanpassing en assimilatie van immigranten bestaat een uitgebreide literatuur. Enkele kernnoties volgen in het kort hieronder.

Al in 1957 onderscheidde Ellemers verschillende sferen waarbinnen processen van aanpassing van immigranten zich voltrekken.⁹ Naast het gezin, het werk, de kerk en verenigingen etc., noemde hij het wonen. Door verschillende onderzoekers is de woonsfeer een van de belangrijkste, zo niet dé belangrijkste genoemd in het proces van aanpassing, aldus Ellemers. Een adequate woonruimte vormt immers het kader waarbinnen het gezinsleven zich kan ontplooiën. Bovendien kan een pover onderkomen ernstige problemen veroorzaken, die mogelijk andere sferen beïnvloeden. Onvoldoende huisvesting kan aanpassing in de weg staan.

Een ander aspect van huisvesting is het gegeven dat de woning in een bepaalde wijk of buurt staat. Het karakter van de buurt kan medebepalend zijn voor de mate van aanpassing op verschillende niveaus. Hoe wordt bijvoorbeeld de buurt beleefd, mogelijk als degradatie, en welke mogelijkheden biedt zij tot sociale contacten? Aan het aspect van beleving van de wijk kan het imago daarvan zoals dat bij anderen leeft, toegevoegd worden. Een immigrant hoeft de buurt niet als negatief te ervaren om geconfronteerd te worden met het feit dat de buurt kennelijk een negatieve status heeft, opgelegd door anderen, met het gevolg dat hijzelf in die beeldvorming betrokken wordt. Speelt iemands adres een rol bij bijvoorbeeld sollicitaties, bij het zoeken naar een woning, of bij contacten met autoriteiten?

7. Resultaten van de Werkgroep Woonmilieu, *De kwaliteit van het woonmilieu*, ('s-Gravenhage 1971), p. 6-8, in: P.A. Stoppelenburg, 'Het wonen', in: F. Grunfeld (red.), *Gebouwde omgeving, neerslag van onze samenleving*, (Alphen aan den Rijn/Brussel 1979), p. 27-44.

8. Zie ook J. van der Schaar, m.m.v. A. Hereijgers, *Volkshuisvesting: een zaak van beleid*, (Utrecht 1991), p. 44, 45.

9. J. Ellemers, 'Immigratieproblemen. Een sociologische en sociaal-psychologische benadering', in: J. Ellemers, *Modernisering, macht, migratie. Opstellen over maatschappij en beleid*, (Amsterdam/Meppel 1995), p. 250-276, mede onder verwijzing naar andere auteurs. Het artikel dateert uit 1957.

Bijna veertig jaar later kwamen Engbersen en Gabriëls ook met een 'sferenbenadering', dan met 'sferen van integratie'.¹⁰ Onder maatschappelijke sferen verstaan ze sociale eenheden die gevormd worden door specifieke handelingen, goederen en instituties. Zij noemen huisvesting ook een maatschappelijke sfeer. Zij stellen de vraag of de overheid door haar huisvestingsbeleid de sociale integratie kan bevorderen. Het antwoord ligt in de verwijzing naar een vergelijkende studie over het huisvestingsbeleid in Amerika, Duitsland en Nederland, waarin gewezen werd op de functie van het Nederlandse sociale huisvestingsbeleid in het voorkomen van getto- en onderklassevorming. De grote omvang van de publieke sector zou daarin een doorslaggevende rol spelen.¹¹ Burgers, die de sfeer van de huisvesting in de bundel van Engbersen c.s. behandelt, meent dat de mogelijkheden tot integratie van allochtonen binnen de sfeer van de huisvesting relatief groot zijn.¹²

De maatschappelijke positie van etnische minderheden met het aspect huisvesting komt ook terug bij Van Praag.¹³ Over de verdeling van maatschappelijke goederen, waaronder huisvesting, zegt hij dat deze niet onafhankelijk van elkaar bestaan, maar een onderlinge causale samenhang vertonen. Genoten onderwijs, arbeid (beroep) en inkomen vormen samen een positiebepalend complex. Huisvesting vormt daarvan een afgeleide. Met andere woorden: genoten onderwijs geeft toegang tot de arbeidsmarkt, daar wordt een inkomen verworven waarmee woonruimte kan worden verkregen. Hij merkt verder op dat huisvesting een zeer belangrijke vorm van consumptie is, die een aanzienlijk beslag op het budget legt.

Uitgaande van de door Van Praag weergegeven samenhang tussen de onderwijs-, de arbeidsmarkt- en inkomenspositie en vervolgens de huisvestingspositie, gaat Veenman na of een relatief ongunstige onderwijs-, arbeids- en inkomenspositie zich vertaalt in een ongunstige huisvestingspositie.¹⁴ Hij volgt Van Praag in zijn

10. Godfried Engbersen en René Gabriëls (red.), *Sferen van integratie, naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, (Beleid en Maatschappij Jaarboek 1994/1995), (Amsterdam/Meppel 1995). De redacteuren schreven ook de inleiding, p. 7-14, en het eerste artikel: 'Voorbij segregatie en assimilatie', p. 15-47, waaruit voor deze paragraaf is geput. De auteurs schrijven in de inleiding dat zij zich bij de 'sferenbenadering' hebben laten inspireren door de studie van Michael Walzer, *Spheres of Justice*, (Oxford 1983), p. 9. In deze bundel worden zeven maatschappelijke sferen behandeld: arbeid, onderwijs, huisvesting, politiek, religie, recht en cultuur. De definitie van sferen staat op p. 23.

11. De studie is van Barbara Schmitter Heisler, 'Housing policy and the underclass: The United Kingdom, Germany and the Netherlands', in: *Journal of Urban Affairs*, vol. 16 nr. 3, (1994), p. 203-220. (Engbersen c.s. noemen ook de V.S.; inderdaad behandelt Schmitter Heisler in haar artikel ook kort 'Housing and citizenship' in de Verenigde Staten, hoewel ze die in de titel niet noemt. In de noot van de tekst van Engbersen c.s. staat een niet geheel juiste literatuurverwijzing; het gaat om de hiervoor vermelde verwijzing).

12. Jack Burgers, 'Inpassen en aanpassen. De huisvesting van allochtonen', in: Engbersen en Gabriëls, *Sferen van integratie*, p. 137-156.

13. Onder meer in C.S. van Praag, *Evenredigheid en toegankelijkheid. Sociale positie en voorzieningengebruik van etnische minderheden*, (Rijswijk 1984), hoofdstuk twee.

14. J. Veenman, *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*, (Houten/Zaventem 1994), p. 99-128.

veronderstelling dat de huisvestingspositie afhankelijk is van de positie binnen de andere sectoren, maar voegt er een terugkoppeling van de woonomstandigheden naar de positiebepalende factoren aan toe. Zo is het aannemelijk dat het aantal kamers waarover een huishouden beschikt – een element van de kwaliteit van de huisvesting – van invloed is op de mogelijkheid van inwonende kinderen om in alle rust hun huiswerk te maken en dus op hun schoolprestaties. Dergelijke ‘feedback’-effecten rechtvaardigen het volgens Veenman om na te gaan in hoeverre de huisvestingspositie (woningkwaliteit en mate van concentratie) invloed uitoefent op de positieverwerving in andere sectoren.¹⁵

Ook Smit brengt de relatie tussen arbeidsmarktpositie en woningmarktpositie ter sprake.¹⁶ Hij haalt onder meer Priemus aan met diens ‘ijzeren wet’: ‘De sterkere partijen weten zich in het algemeen meester te maken van koerante woningen terwijl de zwakkere partijen met de inkoerante woningen genoeg moeten nemen.’ Smit concludeert op basis van zijn onderzoek dat de relatie tussen de positie op de arbeidsmarkt en de positie op de woningmarkt minder duidelijk ligt dan regelmatig verondersteld wordt. Een zwakke positie op de arbeidsmarkt (werkloos, onregelmatig werk, laaggeschoold werk etc.) betekent niet automatisch slechte huisvesting. Hij steunt Priemus met zijn ‘ijzeren wet’ dan ook niet. De overheidsinterventie is op de woningmarkt en in de stadsvernieuwing immers vele malen groter dan op de arbeidsmarkt. In de sociale sector en in de stadsvernieuwing spelen bij de productie en de verdeling niet alleen economische, maar ook sociale criteria een rol, met andere woorden, er zijn mogelijkheden om de sociale ongelijkheid in bijvoorbeeld de non-profit sector te matigen of te compenseren. De grote overheidsinterventie, aldus Smit, is daarom voor omvangrijke groepen van woningzoekenden van grote betekenis.

15. De uitkomst van dit onderzoek van Veenman uit 1994, een in vergelijking met autochtonen achterblijvende huisvestingspositie van allochtonen, van wie de Turken en Marokkanen de minst gunstige positie innamen en Surinamers/Antillianen/Arubanen de positie van autochtonen naderden, en met name deze ordening, bevestigde de veronderstelde samenhang met de positiebepalende factoren onderwijs, arbeid en inkomen. Toch is de parallel met de ontwikkeling rond onderwijs, arbeid en inkomen niet zo eenvoudig te trekken als eerder werd gesuggereerd. Weliswaar was de onderwijspositie verbeterd, maar de achterstand op autochtonen niet, integendeel, er was sprake van een relatieve achteruitgang. Eenzelfde ontwikkeling deed zich op de arbeidsmarkt voor. Ten aanzien van huisvesting bleek het beeld wisselend: in sommige opzichten bleef de situatie ongeveer gelijk, in andere was sprake van achteruitgang, in weer andere van vooruitgang. De betere huisvestingspositie van Surinamers, Antillianen en Arubanen, bevestigde volgens Veenman de veronderstelde samenhang met de positiebepalende factoren onderwijs, arbeid en inkomen in ieder geval wel, nu Surinamers en Antillianen/Arubanen zich in relatie tot die factoren gunstig onderscheidten van Turken en Marokkanen.

16. Vincent Smit, *De verdeling van woningen: een kwestie van onderhandelen*, (Eindhoven 1991), p. 10-18 en p. 235. De ‘ijzeren wet’ van Priemus in: Hugo Priemus, *Volkshuisvesting, begrippen, problemen, beleid*. (Alphen aan den Rijn 1978), p. 181. Het citaat is in de door Priemus gebruikte spelling overgenomen.

1.5 REACTIE OP ALLE THEORETISCHE NOTIES

Uit de voorgaande paragrafen blijkt het volgende. Nieuwkomers hebben bij hun vestiging in Nederland een onderkomen nodig. Huisvesting is een schaars goed en dat leidt tot concurrentie. Het beschikbaar stellen van woonruimte is dan ook een toetssteen voor de houding van de ontvangende samenleving ten opzichte van nieuwkomers.

Huisvesting in brede zin, woning en woonomgeving, de buurt, geldt als een belangrijke sfeer van integratie. Het belang van adequate woonruimte is al lang onderkend, in het bijzonder voor immigranten. De woning is van invloed op de aanpassing in de nieuwe samenleving. De huisvestingspositie heeft effecten op de onderwijs-, de arbeidsmarkt- en de inkomenspositie – en omgekeerd. Uit de literatuur blijkt dat overheidsinterventie op de woningmarkt van grote betekenis is voor allochtonen, ook in termen van bevordering van sociale integratie.

Het werk van Penninx en Gowricharn is bruikbaar voor onderzoek op het terrein van huisvesting voor allochtonen. Vragen naar de toegang van de woningmarkt zijn vragen naar in- en uitsluiting. Om na te gaan waar in- en uitsluitingsprocessen zich voordoen, onderscheidde Penninx diverse niveaus. Om het proces van in- en/of uitsluiting in het domein huisvesting te bestuderen wordt een onderscheid in niveaus hier gevolgd, maar niet dezelfde niveaus en niet Penninx' definities daarvan. Hij definieerde een institutie als een algemeen geaccepteerd en gestructureerd patroon van handelen, uitgevoerd in een sociaal-culturele context volgens een bepaalde ideologie. De werking van een institutie komt tot uiting in het handelen van organisaties. Dat zijn in zijn definitie concrete eenheden binnen een institutioneel domein die (een deel van) de taak van de institutie implementeren.

Deze definitie van een institutie levert een probleem op, dat zich in het deel 'patroon van handelen' voordoet. Het eerste bezwaar lijkt dat dit begrip te ruim wordt genomen. Als alle handelen binnen de institutie valt, zou zich immers geen anti-institutioneel handelen kunnen voordoen. Daar kan tegenin worden gebracht dat Penninx het heeft over het patroon van handelen *volgens een bepaalde ideologie*. De ideologie is dan de voorwaarde en als het handelen daarmee in strijd is, is dat handelen anti-institutioneel. Een tweede bezwaar is de woordkeuze, die doet vermoeden dat het begrip juist te beperkt wordt gehanteerd: handelen suggereert een concrete activiteit en verwijst dan al snel naar het niveau van organisaties en van individuen en lijkt niet meer binnen de institutie thuis te horen. Een antwoord daarop is een onderscheid tussen het abstracte handelen, eigenlijk het geheel aan abstracte activiteit, op het niveau van de institutie en het concrete handelen, het uitvoeren en implementeren, op het niveau van organisaties.

Duidelijk is dat de definitie tot verwarring leidt.¹⁷ Wie op grond van Penninx'

17. Van Dale definieert institutie als een staats- of burgerlijke instelling. Dat wijst op een concrete eenheid. Over ideologie: in navolging van de hier meest passende mogelijkheid die Van Dale biedt,

definitie van institutie wil nagaan of insluiting op institutioneel niveau doorwerkte op andere niveaus/een niveau zou dan eigenlijk de vraag stellen: hoe veranderde het handelen door het handelen? Het is echter de bedoeling na te gaan óf en hoe het handelen veranderde toen algemene afspraken veranderden.

Engbersen en Gabriëls delen Penninx' definitie van institutie evenmin. Zij geven de voorkeur aan het begrip sfeer, dat weliswaar conceptuele verwantschap vertoont met het begrip institutie maar daarvan toch analytisch kan worden onderscheiden. Volgens deze auteurs kan een maatschappelijke sfeer niet gelijkgesteld worden aan één bepaalde institutie. Vaak oefenen immers verschillende instituties invloed uit op een sfeer. Als voorbeeld geven ze de sfeer van de arbeid waarbinnen instituties als werkgeversbelangenverenigingen en de vakbeweging opereren. Het nadeel van het begrip sfeer in hun definitie is de betekenis van dit begrip. Het duidt vooral op een geheel aan denkbeelden en gevoelens, meer op een maatschappelijk klimaat. Het biedt minder plaats aan afspraken en aan een bepaalde taak of opdracht die aan dit niveau wordt toegewezen. Het Nederlandse begrip bestel – vergelijk het mediabestel of het arbeidsbestel – heeft volgens Engbersen en Gabriëls wel nauwe verwantschap met het begrip sfeer.¹⁸

Welke begrippen komen in aanmerking? Allereerst gaat het bij het domein huisvesting om een bepaald maatschappelijk terrein, een sector, zoals het onderwijs, de gezondheidszorg, en hier de huisvesting. Dit domein, terrein of sector geeft het onderwerp van activiteit – in brede zin van het woord – aan: op welk deel van maatschappelijke activiteit het domein betrekking heeft. Binnen dit domein worden hierna twee niveaus onderscheiden.¹⁹ Het eerste is dat van hetgeen hier in navolging van de mogelijkheid die Engbersen en Gabriëls ook opperen, *bestel* genoemd wordt. De bezwaren tegen institutie en sfeer zijn hiervoor aangegeven; ze werden niet gevonden in het begrip bestel. Bestel wordt hier gedefinieerd als het geheel van meerderheidsafspraken op een bepaald maatschappelijk terrein, in een bepaalde context, op grond van idealen en vastgelegd in geschreven en ongeschreven regels, waarmee het bestel een taak, een opdracht krijgt. De keuze voor dit begrip sluit bovendien aan bij Gowricharns definitie van insluiting, die opname in een groep of bestel inhoudt.

De definitie van bestel komt deels overeen met hetgeen Penninx ideologie noemt, maar het gaat om meer dan datgene wat een meerderheid in de samenleving op een bepaald terrein voor ogen staat. Het zegt ook iets over de wijze waarop de maatschappij mede met dit bestel ingericht wordt en volgens een meerderheid

kan ideologie gedefinieerd worden als een op maatschappelijk bepaalde opvattingen berustend gedachtegoed.

18. Ze verwijzen daarbij naar de analyse van J.A.A. van Doorn en W. Albeda, *Het primaat van het arbeidsbestel*, (Den Haag 1991).

19. In het volgende worden nieuwe definities geïntroduceerd, waarin elementen van de definities en begrippen van Penninx en van Gabriëls en Engbersen worden toegepast.

ingericht zou moeten worden. Het begrip zegt eveneens iets over het kader, over wet- en regelgeving en geformuleerde overeenstemming én om onuitgesproken afspraken en doelstellingen. Daarmee krijgt het bestel een opdracht, een taak. Een bestel is een sociale eenheid, een begrip dat Engbersen en Gabriëls reserveren voor sfeer.

Het tweede niveau is dat van de implementatie, van de praktijk.²⁰ Op dit niveau wordt de taak van het bestel mede uitgevoerd door instellingen, organisaties en individuen. In de huisvesting valt te denken aan huiseigenaren (-bewoners), huurders of verhuurders, handelend op individuele basis of binnen het kader van concrete eenheden zoals Verenigingen van Eigenaren, woningcorporaties, en gemeentelijke woningbedrijven en ook het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In het handelen van al deze actoren komt de werking van het bestel tot uiting. Het niveau van de praktijk is de concretisering van het bestel.

Penninx' onderscheid in de niveaus van organisaties en individuen wordt, zo blijkt, hier niet gevolgd; deze twee worden gevoegd tot het niveau van de praktijk. De definitie daarvan komt wel met zijn definities overeen. Een kanttekening: in het onderliggende onderzoek is het handelen van individuen als zelfstandige actoren, bijvoorbeeld huiseigenaren, niet bestudeerd, maar het handelen van individuen in het kader van concrete eenheden zoals de hiervoor genoemde wel.

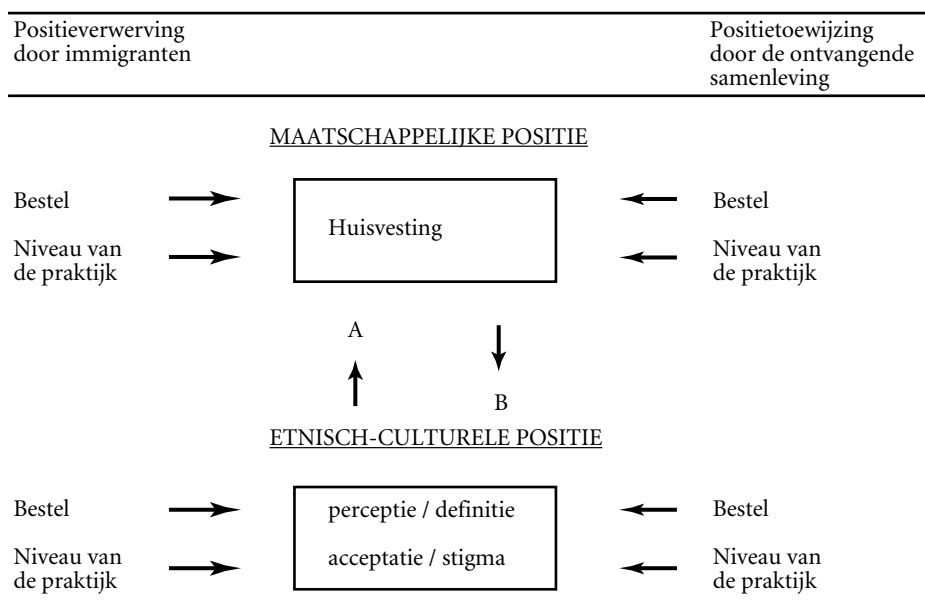
Ook over de context waarin deze beide niveaus zich bewegen valt iets te zeggen. Volgens Penninx speelt het patroon van handelen zich af in een sociaal-culturele context, maar, zoals zal blijken uit de schets van de ontwikkeling van de Nederlandse volkshuisvesting in de naoorlogse periode, ook economische omstandigheden hebben daarop een belangrijke invloed gehad. Economische omstandigheden bleken vaak politieke keuzen te hebben bepaald en behoren daarom mede tot de context van zowel het niveau van het bestel als het niveau van de praktijk.

De gedachte dat de werking van het ene niveau – het bestel – tot uiting komt in het handelen van het andere niveau – het niveau van de praktijk – suggereert een trapsgewijze werking: van het bestel naar het daaronder liggende niveau van de praktijk, met andere woorden: eenrichtingsverkeer. Maar degenen die implementeren, in praktijk brengen en uitvoeren, zijn niet uitsluitend uitvoerders; door hun handelen hebben zij invloed op het bestel. Dat wordt mede door alle activiteit binnen het domein bepaald en dus ook door het niveau van de praktijk. Op dat laatste niveau gebeurt dat bijvoorbeeld (mede) door de eigen speelruimte die instellingen, organisaties en individuen hebben om hun taak uit te voeren, en mogelijk an-

20. De noties, niet zozeer definities, die Penninx van de niveaus van organisaties en van individuen geeft, worden wel overgenomen en gevoegd tot hetgeen hier niveau van de praktijk wordt genoemd.

ders te gebruiken dan de taak en achterliggende afspraken beoogden. Er is dus geen sprake van eenrichtingsverkeer, maar van wisselwerking. Het hele domein huisvesting is een dynamisch geheel, door context, afspraken, actoren en handelen voortdurend in beweging.

Het voorgaande leidt tot het volgen van onderstaand schema:



1.6 NAAR PROBLEEMSTELLING, VRAGEN EN DE OPZET VAN DEZE STUDIE

In het begin van de jaren 1980, toen het grootste deel van de groepen nieuwkomers die hierna aan de orde komen al was gearriveerd, werd in Nederland een minderhedenbeleid geïntroduceerd, dat zich mede richtte op het bestrijden en voorkomen van minderheidsvorming, de vierde uitkomst die Penninx hiervoor denkbaar achtte. De meeste groepen nieuwkomers zouden tot de doelgroepen van dat beleid gaan behoren. Huisvesting werd genoemd als een van de terreinen waarop het achterstandsbeleid, een van de pijlers onder het minderhedenbeleid, zich zou gaan richten.

In de formulering van het beleid stonden twee begrippen centraal: evenredigheid en toegankelijkheid. De deelname aan de diverse sectoren van het maatschappelijk leven diende voor minderheden evenredig te zijn en publieke voorzieningen en regelingen toegankelijk. De woonsituatie werd daarmee – dit bleek al bij Penninx – ook een indicator voor de maatschappelijke positie van immigranten.²¹

21. Van Praag, *Evenredigheid en toegankelijkheid*, p. 6 en 94.

De totstandkoming van het minderhedenbeleid markeerde opname in het Nederlandse volkshuisvestingsbestel. Hoe heeft zich de aanloop tot het minderhedenbeleid voltrokken? Waren voordien al groepen (formeel) ingesloten en zo ja, wie wel en wie niet? En op grond waarvan? Hoe werden groepen vóór het minderhedenbeleid gedefinieerd en hoe sindsdien?

Insluiting op het niveau van het bestel is van grote betekenis. Het betekent gelijke rechten hebben en mogelijkheden die na te streven. Allochtonen worden dan formeel gelijkgesteld aan autochtonen in het domein huisvesting en kunnen die gelijkstelling bevechten waar die ontbreekt.

Van niet minder groot belang is echter het volgende: het is voor de hand liggend – en dit kan als een hypothese worden beschouwd – dat gelijkstelling, dus opname in het volkshuisvestingsbestel, ook betekent dat nieuwkomers dezelfde kansen kregen als autochtonen: immers, gelijke rechten, dan ook gelijke kansen. De vraag is of dit ook het geval was. Het antwoord zal vooral gezocht moeten worden op het niveau van de praktijk. Daar wordt beleid ontwikkeld en uitgevoerd. Op dat niveau wordt de taak en opdracht van het bestel uitgewerkt, daar wordt uitgevoerd wat in het bestel in een bepaalde sociaal-culturele en economische context tot ideologie is verklaard. De strijd om erkenning van de vanuit het bestel verkregen gelijke rechten, uitlopend op het toestaan van gelijke kansen, speelt zich af op het niveau van de praktijk. Dit maakt het relevant de processen van in- en uitsluiting op dit niveau na te gaan.

De vraag naar participatie in termen van gelijke rechten en gelijke kansen richt zich op de maatschappelijke positie, maar de invloed van de etnisch-culturele positie kan niet buiten beschouwing blijven. Eerder werd ook al gezegd dat de maatschappelijke en de etnisch-culturele positie elkaar beïnvloeden. Beeldvorming, aspect van de etnisch-culturele positie, speelt ook op het niveau van de praktijk een grote rol, zeker in de alledaagse ervaringen van mensen. De beleving van insluiting of uitsluiting is sterk op deze alledaagse ervaringen gebaseerd.²² Het contact dat nieuwkomers hadden met organisaties en individuen, hoe zij gedefinieerd werden, en de ervaring van (on-) gelijke behandeling die zij daarbij opdeden, zullen in hoge mate hun beleving van al dan niet opgenomen zijn in het bestel en in de praktijk, en daarin op de juiste plaats, hebben bepaald.

Het minderhedenbeleid was onder meer gericht op het wegwerken van achterstanden, welnu, dan is de vraag hoe aan het einde van de hier behandelde periode, 1995, – in de volgende paragraaf wordt de keuze voor het tijdvak 1945-1995 verantwoord – het resultaat is: hoe is de positie van de verschillende groepen nieuwkomers? De uitkomst kan variëren van een in het geheel niet opgenomen zijn in het huisvestingsbestel, van een totaal ontbreken van verbetering in de woonpositie, of zelfs een verslechtering, tot een volledig aan autochtonen gelijke woonposi-

22. Zie ook Harrison e.a., *Housing, social policy and difference*, o.m. p. 77.

tie. De vraag is hoe dit resultaat te verklaren is, waarom is hun positie zoals zij is? En hoe is zij te verklaren; wat deed definitie, of, en zo ja, in welke mate is de uitkomst toe te schrijven aan beleid? Het is ook mogelijk dat eventuele veranderingen in de woonpositie *niet* de directe consequentie zijn van beleid, maar van ontwikkelingen die zich daarbuiten afspeelden: van contextuele veranderingen.

Tot slot van deze opmerkingen nog een enkele over het verloop van tijd in relatie tot integratie. In het voorgaande werden onder meer twee zaken benadrukt: de grote invloed van de overheid die als machtigste partij immers in aanzienlijke mate positiebepalend kan zijn en uitsluiting op het niveau van het bestel, waar Penninx het belangrijkste mechanisme van onderscheid maken aanwezig acht. Deze invloed acht hij zo groot, doordat (algemene) instituties, hier het bestel, in belangrijke mate het handelen van organisaties en individuen structureren. Ervan uitgaande dat de overheid het bestel huisvesting het meest sterk vormgeeft, namelijk met wetten, regels en afspraken, en deze zo positiebepalende overheid deel uitmaakt van het integratieproces, dan is de vraag hoe lang de overheid er over doet om nieuwkomers in de mede grotendeels door haarzelf vormgegeven samenleving op te nemen.

Een gangbare conclusie die uit vierhonderd jaar migratiegeschiedenis is getrokken, is dat het overgrote deel van nieuwkomers na enkele generaties in de samenleving is opgenomen, al dan niet met behoud van enkele specifieke kenmerken.²³ Wat is in dit tijdsverloop het aandeel van de ontvangende samenleving, in het bijzonder de overheid? Deze vraag sluit aan bij de eerder geopperde veronderstelling dat insluiting in het bestel ook insluiting op het niveau van de praktijk tot gevolg zal moeten hebben. Is er vanuit het domein huisvesting iets te zeggen over de tijd die dit proces kost?

Voorgaande overwegingen vormen de probleemstelling van deze studie en laten zich tot de volgende vragen formuleren:

1. Zijn de groepen nieuwkomers die in de periode 1945-1995 arriveerden in de Nederlandse huisvesting opgenomen of bleven zij daarvan grotendeels uitgesloten?
2. Als er sprake was van insluiting, hoe heeft die zich op de niveaus van het bestel en van de praktijk voltrokken? Hoe werkte hetgeen zich afspeelde op het niveau van het bestel door op het niveau van de praktijk? Hoe verhielden de niveaus zich tot elkaar?
3. Wat zijn de veranderingen in de wijze waarop in- of uitsluiting zich op beide niveaus voordeed?

23. Zie Lucassen en Penninx, *Nieuwkomers*, en Hans Vermeulen, Rinus Penninx (red.), *Het democratisch ongeduld. De emancipatie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*, (Amsterdam 1994).

4. Als zich verschuivingen met betrekking tot in- en uitsluiting voordeden, hoe zijn die te verklaren? Zijn ze gevolgen van beleid en/of zijn ze toe te schrijven aan veranderingen daarbuiten?

Ter beantwoording van de eerste en tweede vraag zullen de ontwikkelingen van aankomst en eerste opvang van immigranten tot en met eventuele opname in de volkshuisvesting op beide niveaus in kaart worden gebracht.

Als organisaties die actief zijn op het niveau van de praktijk zal met name aandacht besteed worden aan het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), en aan woningcorporaties. Het ministerie is weliswaar eveneens betrokken op het niveau van het bestel, maar in deze studie wordt het overwegend als actor in de praktijk belicht. In een schets van de geschiedenis van het ministerie komt zijn optreden op het niveau van het bestel, bijvoorbeeld in initiatieven tot een nieuwe ordening daarvan, wel voor.

De derde vraag zal beantwoord worden door de ontwikkeling van de woonpositie van de nieuwkomers in de gegeven periode na te gaan en wat ieders aandeel daarin was, zowel van de immigranten als van de ontvangende samenleving. Met name voor het antwoord op vraag vier is het van belang de context waarin de geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten plaatsvond, weer te geven, zowel in het algemeen als ten aanzien van beleid.

Bij het analyseren van in- en uitsluiting is het begrippenpaar positietoewijzing en positieverwerving van Penninx zinvol, waarin het onderscheid van Gowri-charn, het blokkeren, dan wel ontmoedigen van participatie en het onvermogen om te participeren, doorklinkt. Nagegaan wordt in hoeverre positietoewijzing voor immigranten bepalend was. Verder wordt vanuit het begrip positietoewijzing bekeken of en zo ja, definiëring van de groepen, hoe zij gezien werden, een rol speelde.

Positietoewijzing in het domein huisvesting gebeurt ook op het niveau van de lokale overheid, van de gemeenten. Zij zijn eveneens actief op het niveau van de praktijk. Hun aandeel wordt hier echter niet systematisch in beeld gebracht. De gemeentelijke autonomie leidde tot verschillen in huisvestingsbeleid en -praktijk van gemeenten – ook in hun speelruimte bij de verdeling van woningen, zeker in vergelijking met woningcorporaties – en onderzoek naar de activiteiten van gemeenten is dermate veelomvattend, dat het onderwerp van een aparte studie zou kunnen zijn. Wel zal duidelijk worden wat er in sommige gemeenten gebeurde, bijvoorbeeld als het gaat om plaatselijke woonruimteverdeling en om plaatsingsbeleid.

In de voor deze studie gebruikte onderzoeksrapporten zijn gemeenten doorgaans steekproefsgewijs en representatief behandeld. De uitkomsten kunnen dus zeker als indicatief gelden en het risico dat het resultaat van een grote stad de resultaten van een aantal kleinere gemeenten negatief beïnvloedt is daarmee ondervangen. Waar van een specifieke situatie in een stad of gemeente sprake is, wordt dat steeds aangegeven.

De woningcorporaties, beheerders van de sociale huursector, een sector waarvan, zoals zal blijken, de nieuwkomers sterk afhankelijk waren, komt wel aan de orde, vooral in hun functie als woningverdelers. Hun aandeel in de sociale huursector, de sector waarop minderheden waren aangewezen, nam in de naoorlogse periode enorm toe; de corporaties bereikten een dominante positie in de sociale huursector. Dat maakt hen relevant voor de beantwoording van de gestelde vragen.

Zoals gezegd wordt ook aandacht besteed aan de steeds wisselende omstandigheden in Nederland. Te denken valt aan sociaal-economische veranderingen, algemene veranderingen in de huisvesting, woningnood, opinies etc., maar ook gevoelde verplichtingen in de richting van (sommige groepen) immigranten én de rol van opvattingen, zoals opvattingen over de duur van hun verblijf.

Dit onderzoek beoogt een historische ontwikkeling in een wisselende maatschappelijke context weer te geven en te analyseren. Het onderscheid zich daarmee van veel sociaal-wetenschappelijk werk op het terrein van huisvesting, dat doorgaans uit momentopnamen bestaat. Die studies worden in dit onderzoek mede als bron gebruikt. Er bestaat een grote hoeveelheid onderzoeksrapporten en dergelijke, vaak in opdracht van de overheid uitgevoerd, die hier mede als getuigen van een tijd worden gebruikt. Ze laten zien wat er op een bepaald moment belangrijk werd gevonden; wat als knelpunt of probleem werd ervaren.

Deze studie is een historische studie, maar ze is *niet* de geschiedenis van de naoorlogse volkshuisvesting. Dat betekent ook dat het onderzoek zich niet heeft gericht op de doelstellingen van het algemene volkshuisvestingsbeleid en, daaruit voortvloeiend, geen oordeel geeft over belangenafwegingen die in het algemene volkshuisvestingsbeleid zijn gemaakt. De gevolgen van bepaalde beleidskeuzen voor immigranten komen daarentegen wel in beeld; deze studie is de neerslag van de geschiedenis van immigranten in het Nederlandse volkshuisvestingsbestel. Een bijdrage aan inzicht in de uitwerking van het volkshuisvestingsbeleid ten aanzien van immigranten is zinvol. Inmiddels is immers ook van overheidszijde vastgesteld dat immigratie een permanent verschijnsel is en er bestaat een voortdurende overheidsaandacht voor recent binnengekomen immigranten.²⁴ Dat maakt het relevant om na te gaan hoe woonposities zich over een langere termijn ontwikkeld hebben.

24. In dit verband is een opmerking van Leo Lucassen in zijn 'Inleiding' van *Leidschrift, Migratie en acceptatie*, 2, jrg. 11, (1995) p. 11, interessant. Hij stelde daarin dat in de praktijk vrijwel zonder uitzondering recente immigranten, onder wie hij nog Turken en Marokkanen, Surinamers en Antillianen en diverse groepen asielzoekers rekende, de aandacht van onderzoekers trokken, maar: 'Op het moment dat de problemen afnemen, houden ze op interessant te zijn, worden ze door beleidsmakers als 'doelgroep' geschrapt en stappen onderzoekers over op een 'verse' groep immigranten'. Het gevolg van deze tredmolen, aldus Lucassen, is dat langere termijnontwikkelingen buiten het gezichtsveld blijven en de indruk blijft bestaan dat immigratie per definitie problematisch is.

1.7 OPZET VAN DEZE STUDIE

De groepen nieuwkomers van wie de opvang en huisvesting in de volgende hoofdstukken aan de orde komen, worden in de bekende drie categorieën ingedeeld: als eersten degenen die afkomstig zijn uit de ex-koloniën: uit het voormalig Nederlands-Indië, Suriname en van de Nederlandse Antillen en Aruba. Ten tweede de buitenlandse werknemers en ten derde de vluchtelingen en asielzoekers.

In deze studie wordt gesproken over nieuwkomers, immigranten, etnische minderheden, allochtonen etc. Het gaat dan om legaal verblijvende immigranten, mensen met een verblijfsstatus. Overigens zijn degenen zonder formele verblijfsstatus niet automatisch gelijk te stellen aan illegalen, soms worden zij immers (tijdelijk) gedoogd. Etnische minderheden worden gedefinieerd als diegenen die behoren tot de doelgroepen van het minderhedenbeleid. Het begrip allochtoon wordt hier gebruikt in de definitie van een persoon van wie ten minste een van de ouders buiten Nederland is geboren, een zeer gangbare beleidsdefinitie, in navolging van het gebruik in de bronnen: archiefstukken, zoals beleidsnota's, vergaderverslagen, (overheids-) rapporten etc. Welk bezwaar er inmiddels bestaat tegen 'allochtoon', dat in het huidige spraakgebruik vaak een negatieve klank heeft, in het beleidsdiscours bestaat nu eenmaal de noodzaak harde criteria aan te leggen en daarmee te definiëren. Dan kan er ook statistisch materiaal opgesteld en verzameld worden. Hierna zullen de immigrantengroepen zoveel mogelijk precies benoemd worden.²⁵

Ook het begrip integratie komt met enige regelmaat terug. In navolging van de auteurs van het *Handboek Minderheden* wordt de term hier gebruikt binnen een samenleving die etnische en culturele pluriformiteit toestaat. Integratie impliceert hier opname en acceptatie zowel in de maatschappelijke als in de etnisch-culturele sfeer, op individueel en groepsniveau, echter als tweezijdig proces: het gaat om de nieuwkomers én de ontvangende samenleving. De opvatting van de regering wordt hier gevolgd zoals die werd verwoord in de *Contourennota* uit 1994, namelijk dat sociale integratie van minderheidsgroepen en van daartoe behorende personen een wederkerig proces van acceptatie is.²⁶

25. Zie voor dit gedeelte bijvoorbeeld ook *Handboek Minderheden*, (Houten/Alphen aan den Rijn/Lelystad, edities 1993-2000), *Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering*, Sociaal en Cultureel Planbureau, (Rijswijk 1998), p. 236 en P.T.M. Tesser en C.S. van Praag, *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie. Samenvatting en conclusie*, (bijl. 4 bij Jaaroverzicht integratiebeleid etnische groepen 1996), ('s-Gravenhage 1995), p. 3: 'De term 'allochtonen' wordt vaak ruimer opgevat, bijvoorbeeld in de betekenis van alle ingezetenen van buitenlandse herkomst, maar ook als synoniem voor etnische minderheden.' Vaak ook worden onder allochtonen diegenen verstaan die tot de doelgroepen van het minderhedenbeleid behoren. De termen worden dus regelmatig door elkaar gebruikt. In deze publicatie wordt geprobeerd, voorzover de bronnen dat toelaten, het woord allochtoon te gebruiken volgens de definitie 'diegenen van wie een van de ouders in het buitenland is geboren'.

26. *Contourennota. Integratiebeleid etnische minderheden*, ministerie van Binnenlandse Zaken, ('s-Gravenhage 1994), p. 6.

Een ander, voorzover bekend geheel onbeladen term is ‘wooncarrière’, waarmee het vervolg van de woongeschiedenis van immigranten na hun eerste opvang, voorzover aanwezig, wordt bedoeld. In deze studie wordt veelal gekozen voor ‘het woonvervolg’.

Het materiaal voor dit onderzoek is afkomstig uit archieven, met name de archieven van de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en diens voorgangers, dat van Binnenlandse Zaken, van Sociale Zaken, van Maatschappelijk Werk en diens opvolgers Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, en verder van Justitie, uit de hiervoor genoemde sociaal-wetenschappelijke publicaties, uit literatuur en uit gesprekken en interviews met betrokkenen.²⁷

Beantwoording van de vragen en verwerking van het materiaal komen in twee delen, samen tien hoofdstukken, aan de orde. Na deze theoretische beschouwing begint deel I, dat als doel heeft het verhaal van te vertellen van het naoorlogse vestigingsproces van de genoemde groepen, gericht op opvang en huisvesting.²⁸ Daarmee worden aspecten zichtbaar die (mogelijk) van invloed waren op dit proces: de aanleiding tot hun komst, de opvang – voorzover die plaatsvond – en welke partijen daarbij betrokken waren. Continuïteit in (overheids-)maatregelen of ad hoc beleid zal blijken, maar ook hoe de nieuwkomers werden gezien en of die definitie betekenis kreeg voor de in- of uitsluiting in de huisvesting.

Deel I begint met hoofdstuk twee waarin de context van de ontvangende samenleving wordt geschetst, met een weergave van de naoorlogse huisvestingssituatie in Nederland. In drie hoofdstukken daarna wordt de komst van immigranten behandeld: de aankomst en eerste opvang van immigranten uit het voormalig Nederlands-Indië en uit Suriname en de Nederlandse Antillen/Aruba in hoofdstuk drie, de komst van de buitenlandse werknemers in hoofdstuk vier en van vluchtelingen en asielzoekers in het vijfde.

Het tweede deel vervolgt met ontwikkelingen in de huisvestingspraktijk na eerste huisvesting. Het opent met hoofdstuk zes waarin het vervolg van de wooncarrière van de nieuwkomers wordt behandeld. In toenemende mate raakte de overheid betrokken. In die zin vormt dit woonvervolg de aanloop tot het minderhedenbeleid. Het hoofdstuk gaat door met de directe opmaat tot dit beleid en de invoering daarvan, met nadruk op het daarin opgenomen gedeelte over huisvesting.

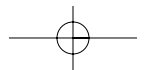
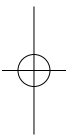
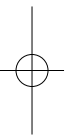
27. Met enkele personen zijn informatieve gesprekken gevoerd, bijvoorbeeld met drs. R. Spreekmeester, destijds hoofd van de VROM-afdeling AMBA. Het gebruik van hun mededelingen is in de noten van de betreffende tekst verantwoord. Studenten van het Doctoraal Werkcollege *Opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995*, (academisch jaar 1994/1995, Rijksuniversiteit Leiden, Opleiding Geschiedenis), hebben interviews met immigranten en een ambtenaar van de Gemeente Amsterdam gehouden en werkstukken geschreven. In enkele gevallen is gebruik gemaakt van dit informatieve en illustratieve materiaal; in de relevante hoofdstukken is er in de noten naar verwezen. Ik dank allen voor hun bijdrage.

28. Zigeuners maken geen deel uit van dit onderzoek.

Hoofdstuk zes blijkt een scharnier; het minderhedenbeleid had betekenis voor het in- of uitsluitingsproces. Bovendien richtte dit beleid zich sterk op het niveau van de praktijk. Het zevende hoofdstuk gaat over de meest betrokken organisaties op dit niveau: het ministerie van VRO(M) en woningcorporaties. De hoofdstukken acht en negen behandelen de ontwikkelingen in de woonpositie: de toegang tot de woningmarkt, en overige problemen, oplossingen en beleid. Hoofdstuk tien, de conclusie, geeft onder andere de antwoorden op de gestelde vragen. Een epiloog beëindigt deze studie.

Tot slot de periode 1945-1995: deze vijftig jaar is gekozen vanwege de komst van omvangrijke groepen nieuwkomers in dit tijdvak, omvangrijker dan in een aantal decennia daarvoor, en vanwege het sinds de Tweede Wereldoorlog uitgebreide en zeer dominante overheidsbeleid op het terrein van de volkshuisvesting. 1995 als eindjaar kan worden gezien als het einde van een periode: toen kreeg de inmiddels gewijzigde verhouding tussen het Rijk en de woningcorporatiesector definitief haar beslag. Vanaf de jaren tachtig bestond een streven naar verzelfstandiging van de corporatiesector, die in 1993 daadwerkelijk tot stand kwam. De financiële gevolgen van de nieuwe situatie werden in 1995 afgerond. Het niveau van de praktijk zou vanaf 1995 met de corporaties als andersoortige actoren te maken krijgen.

DEEL I



Hoofdstuk 2:

De Nederlandse context

2.1 INLEIDING

Mevrouw Durga uit Suriname, de Antilliaanse vrouw die in Maastricht terechtkwam, de Turkse eigenaar van de shoarmazaak in Urk, de nieuwkomers uit de proloog, welk land troffen zij na aankomst aan? Hoe zag Nederland als ontvangende samenleving er uit voor de naoorlogse immigranten? Voor alle groepen gold dat de maatschappij waarin ze zich vestigden, een gegeven was. Zij hadden geen bijdrage geleverd aan de vormgeving ervan, maar kregen bij aankomst te maken met een bestaande situatie. Ze moesten onderdak vinden op een bestaande woningmarkt; was er een ruim aanbod van woningen dan zou dat niet moeilijk zijn, maar hoe zou het gaan in tijden van schaarste? Ze zochten werk op een al bepaalde arbeidsmarkt. Hoe waren de economische omstandigheden? En wat voor land was Nederland? Was het een open samenleving, gewend om te gaan met mensen van elders? Stelde het zich op als immigratieland?

Over deze onderwerpen gaat het hierna; de samenleving die nieuwkomers aantreffen krijgt immers betekenis voor de positie die zij daarin gaan innemen, die hen wordt toegewezen of die zij weten te verwerven. Als context volgt een schets van economische ontwikkelingen en voorzover relevant ontwikkelingen in de samenleving, met bijzondere aandacht voor de woningmarkt, in drie tijdvakken.¹ De eerste fase, de jaren 1945 tot 1958, waren de jaren van herstel en wederopbouw. De volgende periode, van 1958 tot 1973, werd vooral gekenmerkt door een sterke economische groei, toenemende welvaart en uitbouw van de verzorgingsstaat. De oliecrisis van 1973 maakte een einde aan het economische hoogtij. In de jaren daarna werd een pas op de plaats gemaakt; ingrijpende bezuinigingen werden doorgevoerd. Het derde tijdvak, van 1973 tot 1995, werd daardoor sterk gedomineerd, zeker de jaren tachtig na de ‘tweede oliecrisis’ van 1978/79. Het jaar 1995 waarmee het derde tijdvak afsluit, vormt het einde van de periode 1945-1995 waarop het onderliggende onderzoek betrekking heeft.²

1. Zie ook H.B. Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, (Meppel/Amsterdam 1984), hoofdstuk 4, verder ook voor de gedeelten over Nederland, J.J. Woltjer, *Recent Verleden. Nederland in de twintigste eeuw*, (Amsterdam 1992), J.Th.M. Bank, J.J. Huizinga en J.T. Minderaa, *Nederlands Verleden in Vogelvlucht, de nieuwste tijd: 1813 tot heden*, (Groningen 1993) en Maarten van Rossem, Ed Jonker en Luuc Kooijmans, *Een tevreden natie. Nederland van 1945 tot nu*, (Baarn 1993).

2. Zie de verantwoording in de laatste paragraaf van het voorgaande hoofdstuk.

Het tweede deel van dit hoofdstuk bestaat uit een beschrijving en analyse van het domein volkshuisvesting. De woningmarktpositie van immigranten met vragen over in- en uitsluiting in het bestel volkshuisvesting en op het niveau van de praktijk, die in latere hoofdstukken aan de orde komt, vraagt deze context. Wat waren de ontwikkelingen binnen dit domein? Welke partijen waren actief, speelden een rol of gingen die spelen?

2.2 NEDERLAND 1945-1958

Herstel en wederopbouw van economie en samenleving

Energiek en eensgezind gingen de Nederlanders na het einde van de Tweede Wereldoorlog aan de slag. Na de bevrijding bleek pas goed in welke ontredde staat het land zich bevond. De direct naoorlogse regeringen, tot 1958 rooms-rode coalities (KVP en PvdA), stonden voor de opgave leiding te geven aan herstel en wederopbouw. Er was veel persoonlijk leed en er was ook uitzonderlijk veel oorlogsschade.³ De grote problemen noodzaakten de overheid krachtig op te treden. De schaarste aan grondstoffen maakte nog een aantal jaren distributie nodig en lonen en prijzen werden sterk in de hand gehouden; nog tot in de jaren zestig bleef het loonniveau laag. De sterke overheidsregie en de maatregelen die uit het beleid voortvloeiden, werden vrijwel algemeen geaccepteerd. Het stelsel van onderhandelen en het sluiten van overeenkomsten, van matigen en beheersen door overheid, werkgevers en vakbonden, het zogenaamde harmoniemodel, was succesvol.

De sterke demografische groei deed de overheid vrezen dat het land overbevolkt zou raken, zodat zij besloot emigratie te bevorderen. En met succes: in de eerste drie decennia na de oorlog emigreerden ongeveer 500.000 mensen; tot 1958 waren dat er al 300.000. Onder de emigranten bevonden zich veel boeren die geen toekomst meer zagen in de agrarische sector. Veel kleine landbouwbedrijven waren verdwenen als gevolg van mechanisatie en schaalvergroting. Zij zochten elders een bestaan in de landbouw. Nederland was emigratieland meende de overheid, het mocht geen immigratieland worden. Dit standpunt, 'Nederland geen immigratieland', zou tot het einde van de jaren negentig van kracht blijven.⁴

3. De cijfers over de slachtoffers zijn ontleend aan Van Rossem e.a., *Een tevreden natie*, p. 26. In de algemene literatuur over dit onderwerp worden soms andere cijfers gegeven; het aantal omgekomen joden bijvoorbeeld is elders 104.000.

4. Over emigratie zie J.H. Elich, *Aan de ene kant, aan de andere kant*, (Leiden 1987) en Marijke van Faassen, 'Min of meer onmisbaar', in Saskia Poldervaart e.a., *Van hot naar her. Nederlandse migratie, vroeger en nu*, (Amsterdam 2001) p. 50-67. Overigens was er ook retourmigratie, zie o.a. J.H. Elich en P.W. Blauw, '*...en toch terug. Een onderzoek naar de retourmigratie van Nederlanders uit Australië, Nieuw-Zeeland en Canada*', (Rotterdam 1982).

Ook al was er veel veranderd in de opstelling van Nederland ten opzichte van het buitenland – het had de vooroorlogse neutraliteitsgedachte losgelaten en ging deelnemen aan internationale en Europese organisaties – de blik was niet bepaald naar buiten gericht. Het buitenland stond ver van de Nederlanders af. Een huiskamer met televisie was een grote uitzondering en een vakantie over de grenzen maar voor een enkeling weggelegd. De wederopbouw was gericht op herstel: conservatisme en verzuiling kenmerkten de ‘lange jaren vijftig’, een periode die eigenlijk al na 1945 begon. De samenleving was nog steeds ingedeeld op basis van de zuilen waar mensen op grond van hun levensbeschouwing bij hoorden. Kerk, politieke partij, vakvereniging, scholen en omroepen: alles van de eigen kleur. Hiërarchie en gezag waren vanzelfsprekend, zowel in de samenleving als in het gezin. Moreel verval, zoals dat vooral bij de bevrijding was geconstateerd, moest worden tegengegaan en daarbij werd aan het gezin een belangrijke taak toebedeeld.

De strijd tegen ‘onmaatschappelijkheid’ kende een lange geschiedenis, maar bloeide in de jaren vijftig als nooit tevoren.⁵ In 1952 werd het ministerie van Maatschappelijk Werk opgericht met als doel steun te verlenen aan de bestaande, verzuilde, hulporganisaties, die zich bezighielden met de oplossing van gezinsproblemen. Voor ‘onmaatschappelijke’ gezinnen werden gezinsoorden, eigenlijk heropvoedingskampen, opgericht, waar moeder werd geleerd een goede huisvrouw te worden en vader een degelijke werker.

Wederopbouw, conservatisme, verzuiling en het gezin, het zijn de karakteristieken van de eerste naoorlogse periode, ook al begon zich, merkbaar in muziek en kleding bijvoorbeeld, een kloof tussen volwassenen en jongeren af te tekenen. Voorlopig bleef deze scheiding tussen twee werelden, ‘Drees versus Elvis’, onder de oppervlakte.⁶

*Woningnood*⁷

Tijdens de oorlog was een aanzienlijk deel van het huizenbestand geheel verwoest of beschadigd: 82.561 woningen waren verwoest, 38.684 woningen waren zwaar en 388.299 woningen waren licht beschadigd, totaal 509.544 (23,12%).⁸ Verder was een

5. Over de onmaatschappelijkheidbestrijding zie onder meer Jan Rath, *Minorisering: de sociale constructie van etnische minderheden*, (Amsterdam 1991), p. 132 e.v.

6. Chris In 't Velt, *Jong in de jaren '50. Tijdsbeeld van een generatie*, (Utrecht/Antwerpen 1994), p. 14.

7. Voor dit gedeelte is, naast de aangegeven literatuur over Nederland, ook gebruik gemaakt van H.T. Siraa, *Een miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij Wederopbouw, Volkshuisvesting, Bouwnijverheid en Ruimtelijke Ordening (1940-1963)*, (Delft/'s-Gravenhage 1989), J. van der Schaar (red.), *Volkshuisvesting in Goud. Verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*, ('s-Gravenhage 1996) en R. Boost, *Kijk naar jezelf. Herinneringen aan de jaren '50*, (Weert 1988).

8. Van der Schaar, *Goud*, p. 39. Siraa, *Een miljoen*, (p. 43), geeft cijfers weer uit kamerstuk 1948-1949-705 no. 7: totaal vernietigd 82.000, zwaar beschadigd 45.000, licht beschadigd 476.000, totaal 603.000. Dit kamerstuk gaat uit van een totaal aan woningen inclusief woningen met bedrijfsruimte. Als totale oorlogsschade meldt Siraa een bedrag van 21,4 miljard gulden op basis van het prijspeil



Eerste paal geslagen voor sociale woningbouw in Sloterveer, 1954

aantal woningen sterk verouderd of verkrot. In het jaarverslag van de Centrale Directie van de Wederopbouw en Volkshuisvesting van 1947 werd het tekort geschat op '300.000 woningen, waarbij geen rekening is gehouden met de normale reserve'.⁹ Daar stonden veel uitgestelde huwelijken en een explosief groeiende bevolking tegenover: terwijl het aanbod zeer was afgenomen, steeg de vraag sterk. De woningnood werd tot 'Volksvijand nr. 1' verklaard en er kwam een apart ministerie van Wederopbouw en Openbare Werken.

Dit ministerie en zijn opvolgers moesten het tekort snel inlopen – een welhaast onmogelijke opgave. De diverse regeringen wilden en konden echter niet al te voortvarend te werk gaan. Er bestond een ernstig tekort aan materialen, maar ook aan bouwvakkers, en bovendien was de financiering van de woningbouw een probleem. 'Al deze omstandigheden hebben ten gevolge gehad, dat in 1947 niet kon worden gebouwd, wat noodzakelijk was en dat zelfs nog geen bescheiden begin kon worden gemaakt met het inhalen van het tekort', aldus het jaarverslag. De behoefte nam, als gevolg van het groeiend aantal gezinnen, sterker toe dan het aan-

van 1938. In datzelfde jaar bedroeg het nationale vermogen 28,7 miljard (kamerstuk 1947-1948-705 no. 3, p. 26).

9. Geciteerd in Van der Schaar, *Goud*, p. 21 en 22.



Woningbouw en industrie, 1959

tal woningen dat gereed kwam. De woningproductie kwam langzaam op gang en moest bovendien concurreren met wederopbouw in andere sectoren, zoals de industrie. Deze kreeg prioriteit bij de verdeling van de schaarse bouwmaterialen.¹⁰ In 1947 werden ruim 9.000 woningen gebouwd, in 1948 waren dat er al meer dan 36.000.¹¹ De productie steeg geleidelijk tot 89.000 in 1958. De overheid subsidieerde de zogenaamde woningwetbouw (woningwetsector) fors, de particuliere bouw werd met een premie (premiesector) gestimuleerd en er bestond een ongesubsidieerde vrije sector; daarin werd weinig gebouwd.

Wat betekende een dergelijke enorme woningnood voor mensen in het leven van alledag? De wachttijden waren extreem lang en inwoning werd een heel normaal verschijnsel. Enkele cijfers: uit een woning- en gezinstelling, gehouden in 1947, bleek dat 26% van de huishoudens die uit twee of meer personen bestonden, met anderen samenwoonden.¹² In 1950 woonden 200.000 mensen in 45.000 éénkamerwoningen. Het delen van een beperkte ruimte met meerdere personen deed zich niet alleen in de grote steden, maar ook op het platteland voor, ook daar was het heel gewoon dat zes

10. Idem, p. 20 en 21.

11. Volgens Siraa, *Een miljoen*, p. 66, kwamen er in 1947 9.243 woningen gereed.

12. Siraa, *Een miljoen*, p. 67.

personen een kamer van vier bij drie meter deelden. Bordjes met ‘onbewoonbaar verklaarde woning’ werden weggehaald en vervolgens weer betrokken. Desnoods werden gammele caravans of door de Duitsers achtergelaten bunkers in gebruik genomen. Met grote vindingrijkheid maakten mensen gebruik van de beperkt beschikbare ruimte. Opklapbedden en tussenwandjes deden goede diensten.

De verdeling van de schaarse woningen hield de gemoederen behoorlijk bezig. Een zo doelmatig mogelijk gebruik van het bestaande huizenbestand was het doel van de Woonruimtetwet uit 1947 die gemeentebesturen de bevoegdheid gaf om woonruimte te vorderen voor bewoning door derden. De wet bepaalde ook dat een gemeentelijke vergunning vereist was om woonruimte in gebruik te nemen: de woonruimtevergunning. Zo zou een rechtvaardiger verdeling van vrijkomende woonruimte kunnen worden afgedwongen. Verder werd in 1948 van rijkswege een premie toegezegd als woningen zouden worden gesplitst. Het tekort aan mensen en materialen leidde tot ingebruikneming van systeembouw en de bouw van noodwoningen. Het ministerie introduceerde ook de duplexwoning, een woning met speciale voorzieningen die het mogelijk maakten er tijdelijk twee gezinnen in te huisvesten.

De woningnood was een urgent probleem en zou nog jaren de politieke en maatschappelijke agenda beheersen. Het grote woningtekort nam in dit eerste tijdvak nog toe door de komst van grote groepen immigranten uit voormalig Nederlands-Indië.

2.3 NEDERLAND 1958 – 1973

Economie en samenleving

De economische groei en hoogconjunctuur die in de jaren vijftig waren begonnen, zetten in de jaren zestig door. De industrie groeide, zij het niet evenwichtig: sommige industrietakken groeiden sneller dan andere. Het nationale inkomen steeg, de export nam toe en de koopkracht groeide als gevolg van forse loonsverhogingen. Werkloosheid was er nauwelijks. Kort na de oorlog bestond nog het schrikbeeld van de crisis van de jaren dertig, nu leek een dergelijk dieptepunt voor altijd onmogelijk.

Toch waren er ontwikkelingen die reden tot zorg gaven. In 1963 vonden in de scheepsbouw flinke loonsverhogingen plaats die tot een algemene loonexplosie leidden. Prijsverhogingen waren het gevolg, waardoor de export in gevaar zou kunnen komen. Vanaf 1968 gebeurde dit ook; de Nederlandse producten werden te duur. De loonsverhogingen maakten ook veel werknemers te duur, terwijl er tegelijkertijd een tekort aan arbeidskrachten was in sectoren met ongeschoold en onaantrekkelijk werk. De ondernemers zochten de oplossing enerzijds in investeringen in machines en in automatisering om meer te kunnen produceren met minder kosten, waardoor ze zouden kunnen blijven concurreren op de buitenlandse markt, anderzijds in het aantrekken van ‘goedkope’ gastarbeiders.

Een blijvende oplossing boden deze maatregelen niet. Door ontwikkelingen

in de wereldeconomie werden de mijnen onrendabel. Tussen 1965 en 1974 sloten ze hun poorten. De werkgelegenheid in traditionele bedrijfstakken, zoals de textiel- en schoenenindustrie, liep terug. Juist in deze sectoren waren veel gastarbeiders werkzaam. De eerste tekenen van crisis werden in de tweede helft van de jaren zestig zichtbaar. Er trad inflatie op en een overcapaciteit op wereldschaal – het aanbod van producten oversteeg de vraag. Toen een aantal Arabische landen in 1973 bovendien de olieproductie verminderde en de prijzen van de olie die ze exporteerden fors verhoogden, was het tijdperk van goedkope energie ook voorbij. De crisis, bekend als ‘de oliecrisis’, werd een feit.

Tot de loonexplosie vonden zowel werkgevers en werknemers het belangrijk om de lonen laag te houden. Wel moest er een sociaal voorzieningenstelsel komen en zo volgde een groot pakket wetgeving op dit terrein. De loonsverhogingen hielden tot 1969 aan. Toen wilden overheid en werkgevers loonmatiging, maar de werknemers waren het daar niet mee eens en lieten dat door stakingen merken. Het conflict verdrong de harmonie van weleer.

Het begin van dit tijdvak, 1958 lijkt in vrijwel geen enkel opzicht op het einde, 1973. Voor nagenoeg iedereen waren de vooruitzichten beter geworden. De loonsverhogingen betekenden koopkrachtverbetering: in 1975 bleek dat sinds 1948 een verdubbeling van de koopkracht had plaatsgevonden. Dat de tijden veranderd waren werd heel duidelijk in het proces van ontzuiling. Het belang van de kerken nam sterk af en daarmee een groot deel van de daaraan verbonden organisaties. Daarnaast was er toenemende kritiek op autoriteit in het algemeen, zowel in kerken en universiteiten als daarbuiten.

*Huisvesting in de jaren zestig en zeventig*¹³

Was het door de toegenomen welvaart makkelijker geworden om aan woonruimte te komen? In de jaren zestig bleek dat nog niet het geval. Het extreme woningtekort van direct na de oorlog was wel verminderd, maar nog steeds was er een grote behoefte aan woningen.

Woningbouw genoot voortdurend de hoogste prioriteit. Geproduceerd moest er worden en wel in grote aantallen: kwantiteit ging boven kwaliteit. Meer dan eens bleek de behoefte groter dan was voorzien.¹⁴ De huwelijksfrequentie bleef na de inhaalslag van de eerste naoorlogse jaren onverminderd hoog, doordat veel mensen op steeds jongere leeftijd trouwden. Verder was de levensverwachting toe-

13. Naast de hiervoor genoemde literatuur over huisvesting ook Grunfeld, *Gebouwde omgeving*, passim, verder SCR'98, daaruit het hoofdstuk 'Wonen', vooral het cijfermateriaal, Woltjer, *Recent Verleden*, p. 551 en Ed van Eeden en Peter Nijssen, *Jong in de jaren '70. Tijdsbeeld van een generatie*, (Utrecht/Antwerpen 1993), passim.

14. De woningbehoefte was samengesteld uit de elementen oorlogsschade, woningtekort, woningbezetting en bevolkingsprognoses.

genomen en veel ouderen konden langer zelfstandig blijven wonen. Bovendien verlieten jongeren eerder dan vroeger het ouderlijk huis om op zichzelf te gaan wonen. Ook nam in de periode 1960-1973 het aantal echtscheidingen toe, waardoor eveneens meer woningen nodig waren. Een aantal van deze factoren wordt samengevat in het begrip *huishoudensverdunning*: voor hetzelfde aantal mensen waren meer woningen nodig dan voorheen.¹⁵ Toch bleef de woningbouw vrijwel uitsluitend gericht op het gezin. Met name katholieken spraken zich al in de jaren vijftig geregeld uit voor niet alleen betere, maar vooral grotere woningen. De ontplooiing van het gezin moest niet belemmerd worden en pasgetrouwde echtparen moesten niet in huizen worden gestopt die bij een kindertal van drie of vier te klein zouden worden.¹⁶ Bouwen voor het gezin bleef ook daarna overwegend de norm.

In werkelijkheid bleek het woningtekort veel groter dan de cijfers aangaven. Het officiële, zogenaamde statistisch, woningtekort, was gebaseerd op het verschil tussen het 'aantal woningbehoevende eenheden' en het aantal woningen.¹⁷ Als woningbehoevendens golden gezinnen, huishoudens van twee of meer personen en alleenstaanden die alleen of als hoofdbewoner een woning bewoonden. Er werd geen rekening gehouden met de behoefte aan zelfstandige woonruimte van alleenstaande kamerbewoners en van diegenen die nog in gezinsverband leefden. Verder werd er bij het bepalen van de totale omvang van de voorraad niet gekeken naar de kwaliteit van de bestaande woningen: elke woning, in goede of slechte staat, telde mee. Deze berekeningswijzen leverden bijgevolg een geflatteerd beeld op.

'Volksvijand nr. 1' had in de jaren vijftig de discussie over hoog of laag bouwen al aangezwengeld en nog steeds waren de meningen sterk verdeeld. Een belangrijk voordeel van étagebouw was vermindering van het grondgebruik per woning. Onderzoek naar woonwensen liet echter zien dat mensen liever een huis met eigen tuin hadden, vooral als er kleine kinderen waren. Aanvankelijk werd er naast de gebruikelijke woontypen in twee of drie lagen gebouwd, dat werden er al snel vier of vijf en in de jaren zestig zette echte hoogbouw door.

Voortdurend nam de bouwproductie toe, maar steeds bleef de behoefte groter. Eind jaren vijftig werden meer dan 80.000 nieuwe woningen per jaar gebouwd en in 1964 werd voor het eerst de magische grens van 100.000 nieuwe woningen in één jaar overschreden. Daarna werd de bouw van 125.000 nieuwe woningen per jaar als taak gesteld.¹⁸ Er was grote vraag naar bouwvakkers, maar velen gingen liever in Duitsland werken, omdat daar de lonen hoger lagen. In 1963 werkten maar

15. Zie ook Siraa, *Een miljoen*, p. 105.

16. Siraa, *Een miljoen*, p. 237 noot 317, gebaseerd op de Handelingen 1953-1954.

17. Idem, p. 105.

18. De top in de nieuwbouwproductie werd in 1972 en 1973 bereikt met meer dan 150.000 nieuwe woningen per jaar. Van der Schaar, *Goud*, p. 21; Siraa, *Een miljoen*, p. 221: een overzicht van de woningproductie 1920-1963.

liefst 18.000 Nederlanders in de Duitse bouwnijverheid.¹⁹ Strenge winters, een staking en dan ook nog de vrije zaterdag die in 1961 in de bouw werd ingevoerd: het leverde alleen maar productieverlies op. Niettemin: op 8 november 1962 kon in Zwolle dan toch de één miljoenste naoorlogse woning feestelijk geopend worden.

De tekorten bleven. In 1963 meldde het CBS een tekort van 294.000 woningen.²⁰ De minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid kreeg in de Tweede Kamer het verwijt dat hij te weinig deed aan het opvoeren van de productie. Niet alleen de tegenvallende nieuwbouw kwam geregeld ter sprake, ook krotopruijing en sanering kregen aandacht. In 1963 bleek uit onderzoek dat 561.900 woningen niet aan de minimumeisen voldeden.²¹

In de loop van de jaren zestig kwam er meer aandacht voor de achtergronden van woningtekorten. Een voorbeeld was de Randstad waar sprake was van een ernstige overloopproblematiek: gemeenten, zoals Amsterdam, hadden grote moeite hun bewoners te huisvesten; de opvangcapaciteit van de omringende gemeenten was te gering. In 1971 kwam een onderzoekscommissie tot de conclusie dat er in de regio Amsterdam 60.000 woningen extra gebouwd moesten worden om in de behoeften van de hoofdstad te voorzien.²²

Andere steden kenden dezelfde problemen. In de eerste helft van de twintigste eeuw was een trek naar de steden ontstaan, een ontwikkeling die als gevolg van de sterk toenemende industrialisatie na de Tweede Wereldoorlog versneld doorzette. Al in de jaren dertig was begonnen met het bouwen van tuinsteden aan de rand van de stad om alle woningzoekenden te huisvesten. Vanaf de jaren zestig verlieten steeds meer mensen de steden en kozen voor wonen op het platteland, eerst in de randgemeenten en daarna verder. De suburbanisatie deed zijn intrede. Toenemend autobezit overbrugde de afstand tussen werken en wonen; stad en platteland groeiden naar elkaar toe.

2.4 NEDERLAND 1973-1995²³

Economie en samenleving

De oliecrisis liet zich direct voelen; de gevolgen zouden lang merkbaar blijven. Nederland werd geconfronteerd met een olieboycot en enorm gestegen olieprijsen. De gevolgen van de crisis hielden lang aan. Door de stijging van de prijzen voor

19. Siraa, *Een miljoen*, p. 123.

20. Op basis van de volkstelling van 1960, idem p. 123.

21. Idem, op basis van jaarverslag, Centrale Directie 1962, p. 170-185, (zie ook noot 374 op p. 239).

22. Van der Schaar, *Goud*, p. 218.

23. De literatuur voor dit gedeelte is deels dezelfde als gebruikt is in vorige gedeelten over Nederland. Verder: James Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*, (Amsterdam 1995), Van Eeden en Nijssen, *Jong in de jaren '70*, en *SCR'98*, met name voor economische groei- en werkloosheidscijfers en voor de opmerkingen over de verzorgingsstaat, alle passim.

energie en grondstoffen kwam er een einde aan de snelle expansie van de wereldhandel, die in 1975 zelfs met 5% zou dalen. Het duurde enige jaren voor er sprake was van een licht herstel van de wereldeconomie. Vanaf eind 1978 werden de olieprijsen opnieuw verhoogd, ze veroorzaakten de tweede oliecrisis. Voor Nederland in een verzwakte economische positie betekende dat een klap die zich nog jaren deed voelen. Onrustige jaren volgden. Regering, werkgevers en werknemers waren het voortdurend oneens over de te volgen koers. De hoogte van lonen en prijscompensaties bleef een twistpunt en er werd dikwijls gestaakt. Veel bedrijven kwamen in moeilijkheden en moesten tot massale ontslagen overgaan. Bezuinigingen en loonmatigingen zouden een keer in de situatie moeten brengen.

Verschillende industrieën werden gesaneerd: eerst de mijn- en metaalindustrie, later ook de voedings- en genotmiddelenindustrie, de hout- en papiernijverheid en de chemische-, leer- en rubberindustrie. Er ontstond een verschuiving van de industrie- naar de dienstensector; in toenemende mate verdween eenvoudig werk. Automatisering en hoogontwikkelde technologieën vereisten hoogopgeleide werknemers en werk voor laaggeschoolden kwam steeds minder voor. Werkloosheid begon fors toe te nemen. Daarbij werd het arbeidspotentieel uitgebreid met vrouwen: meer mensen voor minder werk.²⁴

Het zou tot 1987 duren voordat de economische groeicijfers gunstig werden. Vanaf 1985 begon de werkloosheid te dalen en in 1993 werd voorlopig het laagste niveau bereikt.²⁵ In 1993-1994 deed zich echter opnieuw een recessie voor, weliswaar een milde, maar de werkloosheid nam weer toe tot 486.000 (7,5%) in 1994, waarna ze afnam.

In de loop van de jaren tachtig werd de nog steeds groeiende verzorgingsstaat een halt toegeroepen, die met name in de jaren 1945-1973 was opgebouwd en uitgebreid. Door een beleid van matiging, bezuiniging en reorganisatie werd de uitbreiding gestopt en hier en daar werd zelfs ingekrompen. Een gevolg daarvan was toenemende sociale ongelijkheid.

De jaren van recessie werden aanvankelijk onrustige jaren, maar niet alleen voor lonen en prijzen gingen mensen de straat op. Demonstraties tegen kernwapens, tumult over abortus en euthanasie en acties van krakers en feministen zorgde voor veel commotie. Geleidelijk bedaarde het verzet. Veel van het protest had helemaal geen instituties omver geworpen, maar was er eerder door geabsorbeerd. Een zekere matheid trad in. De jaren tachtig werden de jaren van een 'nieuw realisme', van no-nonsense realisme.

24. De arbeidsparticipatie van vrouwen was in Nederland traditioneel zeer laag, maar dat veranderde: in 1971 nam één op de vijf vrouwen (21%) deel aan de arbeidsmarkt; aan het eind van dit tijdvak was dat meer dan de helft. *SCR'98*, p. 357.

25. In 1984 was het werkloosheidscijfer nog 847.000, ofwel 16% van de beroepsbevolking (in de toenmalige definitie, volgens de definitie van halverwege de jaren negentig zouden dat er ongeveer 200.000 minder zijn geweest), zie het eerder genoemde *SCR'98*.

De samenleving kwam in kalmer vaarwater terecht. Gunstige economische ontwikkelingen kenmerkten de jaren negentig. Het succesvolle 'poldermodel', dé karakteristiek van deze jaren, was te danken aan loonmatiging en 'gekortwiekte' sociale zekerheid. Strijdbaarheid op straat was een beeld van voorbije decennia.

*Huisvesting in de periode 1973-1995*²⁶

De jaren na 1973 brachten evenmin een einde aan het woningtekort. Aanvankelijk, midden jaren zeventig, was het tamelijk rustig op het woningfront; de officiële lezing luidde zelfs dat er geen tekort meer was. Onder druk van berichtgeving over stijgende aantallen woningzoekenden gaf het Rijk eind jaren zeventig echter toe dat er 600.000 woningen te weinig waren en vervolgens bleek het tekort steeds hoger uit te vallen.

Er waren verschillende oorzaken, waaronder een sterke bevolkingstoename. Tussen 1970 en 1995 is de bevolking met 2,5 miljoen mensen tot bijna 15,5 miljoen toegenomen, een stijging met 20%. Een dergelijke toename vroeg om forse uitbreiding van de woningvoorraad bovenop het al bestaande tekort aan woningen. De uitbreiding kwam er, met maar liefst 2,5 miljoen woningen in dezelfde 25 jaar, een stijging van 67%. De woningvoorraad nam dus beduidend sneller toe dan de bevolking.

De bevolkingsomvang is echter niet de factor die de omvang van de woningvoorraad rechtstreeks bepaalt, dat doet het aantal huishoudens dat een woning heeft. Dat aantal nam in dit tijdvak enorm toe; eerder kwam de huishoudensverdunding al ter sprake. Vooral na 1970 'ontgroende' de bevolking in snel tempo: het aandeel jongeren tot 20 jaar in de bevolking nam sindsdien sterk af. Dat betekent dat deze jongeren die eerst nog bij hun ouders woonden, na ongeveer hun twintigste als starters de woningmarkt betraden en zelfstandige huisvesting vroegen. Het aantal huishoudens groeide en daarmee de woningbehoefte.

Sociaal-culturele ontwikkelingen waren ook in deze jaren verantwoordelijk voor de gestegen woningbehoefte: veranderingen in de huishoudensvorming leidden tot grotere aantallen huishoudens. De paarvorming nam sinds 1970 af. Mensen gingen later samenwonen of trouwen en vaker dan vroeger werden relaties beëindigd. Ouderen bleven langer zelfstandig wonen en jongeren die het huis verlieten, deed dat vaker als alleenstaande: in het begin van de jaren zeventig gold dat nog voor 27%, maar aan het begin van de jaren negentig bedroeg dat aandeel 55%. Door al deze veranderingen steeg het aantal eenpersoonshuishoudens snel. De gemiddelde huishoudensomvang nam door de 'ontgroening' en de veranderde huishoudensvorming af van 3,21 in 1970 tot 2,34 in 1995. Het aantal huishoudens groeide in deze periode bijgevolg veel sneller dan de bevolking.

26. Voor literatuur: zie het hiervoor over huisvesting gebruikte. Verder vooral SCR'98, het hoofdstuk 'Wonen', met name de cijfers, Woltjer, *Recent verleden*, vanaf p. 551 en Van Eeden e.a., *Jong in de jaren '70*, passim.

De kleiner wordende huishoudens betekenden meer ruimte per persoon in de woning, doordat de grootte van de woningen dezelfde bleef. Thuiswonende kinderen hadden veel vaker een eigen kamer. Bij alle gezinnen bestond een voorkeur voor een eengezinswoning met een tuin. In de grote steden ontbraken veelal de mogelijkheden om die wens te verwezenlijken.

Ook economische factoren hadden invloed op de omvang van de woningvoorraad. De welvaarts groei leidde tot een stijgende vraag naar woningen en naar woningkwaliteit. Verder speelden factoren zoals prijsontwikkelingen, inflatie en rente een belangrijke rol. In de hier besproken jaren namen de uitgaven voor het wonen sterk toe. In 1970 ging het om 6,6% van de totale consumptieve bestedingen, in 1995 om 15,4. Naarmate de welvaart groeide, werd het aandeel van het inkomen dat aan wonen werd besteed hoger. Door het wonen kunnen mensen zich status verwerven, zowel door de kwaliteit als door de ligging van de woning. De prijzen voor het wonen zijn in deze periode meer gestegen dan die van de totale gezinsconsumptie. De kooprijzen kenden flinke schommelingen, stijgingen naast dalingen, maar de huurprijzen zijn in deze hele periode uitsluitend gestegen. Enerzijds was dat het gevolg van kwaliteitsverbetering van de woning, anderzijds van directe invloed van de overheid op de huurprijzen. Het eigenwoningbezit nam toe, maar de lagere inkomens hebben daarin minder gedeeld dan de hogere. In de bovenste helft van de inkomensverdeling kwam meer eigenwoningbezit voor, terwijl de lagere inkomensgroepen vooral op een huurwoning waren aangewezen. Bovendien werd in de jaren zeventig begonnen met kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad, waardoor weliswaar het aandeel slechte behuizing verminderde, vooral het vooroorlogse deel van de voorraad, maar daarmee ook het aandeel goedkope woningen.

De tekorten zetten de woningproductie onder druk, aanvankelijk werd er dan ook nog in hoog tempo gebouwd.²⁷ Na de top die in 1972-1973 was bereikt met meer dan 150.000 woningen per jaar, daalde de productie vooral in de gesubsidieerde sector. De veronderstelling was dat de tekorten weggewerkt waren en bovendien bestond er vrees voor leegstand. Ook werden er budgettair andere prioriteiten gesteld. De koopsector groeide wel: in 1979 bestond het aandeel koopwoningen uit maar liefst 60% van de totale productie. De tweede oliecrisis deed de nieuwbouwproductie echter in alle sectoren plotseling afnemen. De verkoop van ongesubsidieerde koopwoningen maakte in drie jaar een ongekende daling door; in reactie daarop werd de productie in gesubsidieerde sectoren fors opgeschoefd. In 1982 subsidieerde het Rijk vrijwel alle nieuwgebouwde woningen. In de tweede helft van de jaren tachtig werden de nieuwbouwsubsidies weer teruggebracht en toen voerde de productie in de vrije sector weer de boventoon, een ontwikkeling die zich in de jaren negentig zou voortzetten.

27. Zie vanaf hier tot het einde van deze paragraaf vooral Van der Schaar, *Goud*, p. 20-25, het citaat uit de volgende alinea uit p. 184, voor het overige passim en ook Woltjer, *Recent verleden*, p. 151.



LANDELIJKE AKTIE WONINGNOOD
LOJH, LOBH, NVH, LOS, LWH

**HEEL
NEDERLAND
ONDER DAK**

**DUS: GEEN afbraak
sociale woningbouw
en huurbescherming**

**MAAR: betaalbaar wonen,
goede woningen,
zeggenschap bewoners,
bouwprogramma omhoog**

zaterdag 28 oktober
Amicitia Den Haag
WESTENDE 15 11 UUR - 16 UUR
SPREKERS/AANBIEDEN GEZ.
AKTIE-EN EISENPROGRAM
CULTUREEL PROGRAMMA:
drs. P. Frits Lambrechts, Wi-Na-Wan

De woningnood deed zich vooral in de grote steden voelen. Woningzoekenden kwamen op lange wachtlijsten terecht, terwijl de volgorde steeds werd doorkruist door urgente gevallen. Net als in de jaren zestig namen sommigen ook in de jaren zeventig en begin jaren tachtig, het recht in eigen hand. Ze betrokken panden, ze 'kraakten' woningen die leegstonden, in afwachting van sloop, of niet door de huisvestingsbureaus als woning aangemerkt waren. Het kraken werd onderdeel van de strijd tegen het gezag en tegen het 'kapitalisme' en verloor na verloop van tijd het aanvankelijk vreedzame karakter.²⁸ Verder nam vooral in Amsterdam het verzet toe tegen sloop ter wille van plannen die voorzagen in aanleg van wegen en bouw van luxe kantoren en hotels. Regelmatig deden zich heftige confrontaties met de autoriteiten voor.

Vóór 1970 ging het steeds om *aantallen* te bouwen woningen. Kwantiteit stond voorop. Toen de ergste woningnood gelenigd leek, kwam er meer aandacht voor kwaliteit. De bestaande woningvoorraad bleek sterk verwaarloosd. Het jaarverslag (1973) van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting vermeldde: 'Tot ver in de jaren zestig werd in de volkshuisvestingspolitiek de bestaande voorraad bewust verwaarloosd. Onder de druk van de woningnood richtten alle inspanningen zich op uitbreiding van de voorraad.' Maar hoe verder? Het jaarverslag:

In beginsel is ieder het er over eens dat hier een gigantische taak ligt, die dringend aangepakt dient te worden. De problemen, die daarbij rijzen, zijn echter legio. Moet er afgebroken worden of verbeterd? Hoe denkt men de verdere ontwikkeling van stad en dorp als geheel en in hun verschillende wijken en buurten? Wat is de psychologische betekenis van het leefmilieu? Wat wil de bewoner, de eigenaar, de overheid? Wat willen actiegroepen? Wat vertegenwoordigen zij? Hier spelen tal van tegenstrijdige belangen en opvattingen (met meer en minder visie op de toekomst) een rol. In deze jungle van actie en reactie moet moeizaam een weg gevonden worden. Daarvoor zullen 'spelregels' gevonden moeten worden en wel zodanig dat er aan het wegnemen van niet bij deze tijd passende huisvestingsomstandigheden tenslotte ook nog wat gebeurt. Tot nu toe is het tempo bedroevend.²⁹

Passend in de sfeer van actie en protest waren bewoners in oude wijken zich gaan organiseren in buurtcomité's en huurdersorganisaties. Zij accepteerden de woningnood niet langer en namen er geen genoegen mee als gevolg van sanering en reconstructie te moeten verhuizen naar andere oude wijken. Ze voelden echter ook niet veel voor de naoorlogse nieuwbouw en ze waren bang dat ze de hoge nieuwbouwhuren niet zouden kunnen betalen. De georganiseerde bewoners richtten zich met hun eisen van verbetering en inspraak tot hun gemeentebesturen en drongen aan op een beleid dat rekening hield met zittende bewoners. Ze wilden de garantie krij-

28. Over de kraakbeweging, zie Eric Duivenvoorden, *Een voet tussen de deur. Geschiedenis van de kraakbeweging, (1964-1999)*, (Amsterdam/Antwerpen 2000).

29. Citaat uit Van der Schaar, *Goud*, p. 184. Dit gedeelte over stadsvernieuwing is met name gebaseerd op hoofdstuk 8 van *Goud*.



**'In geouwehoer
kun je niet wonen'**

**JAN
SCHAEFER**



PVDA LIJST 1 **31 MEI**

Jan Schaefer, staatssecretaris van Volkshuisvesting 1973-1977, hier op een poster voor de lokale verkiezingen in Amsterdam (1978) met een door hem vaak gebezigde uitdrukking.

gen dat ze konden terugkeren in nieuwbouw of verbeterde woningen, die passend en betaalbaar waren.

Signalen van het bewonersverzet bereikten de landelijke politiek en misten hun uitwerking niet. De term stadsvernieuwing deed in 1971 in de regering zijn intrede met de benoeming van een staatssecretaris die hiermee belast werd. De 'gigantische taak' waar het verslag op doelde, werd aangepakt. Vooral de naam van Jan Schaefer, de kleurrijke staatssecretaris met deze portefeuille in het kabinet-Den Uyl (1973-1977), is verbonden met de stadsvernieuwing die hij een sterke impuls gaf. Niet langer werd de oplossing in de eerste plaats in sloop gezocht, maar in behoud en verbetering van oude woningen en wijken, in 'bouwen voor de buurt'. Er kwam oog voor de sociale structuur in wijken en buurten in plaats van uitsluitende gerichtheid op bouw- en woontechnische kwaliteit van woningen en hun omgeving. De stadsvernieuwing genoot hoge prioriteit, die mede tot uitdrukking kwam in de ruime financiële middelen die beschikbaar werden gesteld.

'Bouwen voor de buurt', bouwen voor de zittende bewoner, betekende bouwen voor autochtonen, voor Nederlanders, en niet voor mensen van elders, de allochtonen. Voor de meesten gold dat zij als een soort stadsnomaden in deze jaren door de steden trokken. Zij speelden geen rol in inspraak en medezeggenschap, ook niet in herverdeling.³⁰

De stadsvernieuwing zou met name in de jaren zeventig tot halverwege de jaren tachtig sterk in de belangstelling staan. Het Rijk betaalde het programma, maar daar kwam een einde aan, nadat het politieke tij in de jaren tachtig keerde; ook particuliere partijen moesten toen meedoen. Het bouwen voor de buurt was op zichzelf succesvol geweest, maar had wel een eenzijdige woningvoorraad (100% woningwetbouw) opgeleverd. De hogere inkomensgroepen bleven daardoor niet aan de stad gebonden. In de loop van de jaren tachtig gingen steden daarom meer gedifferentieerd bouwen, ook in de duurere segmenten. Naast aandacht voor de woonfuncties van wijken kregen de economische functies toen weer meer aandacht. Intussen was de kwaliteit van veel woningen en wijken sterk verbeterd.

2.5 VOLKSHUISVESTING IN NEDERLAND³¹

Volkshuisvestingsbeleid en invloeden daarop

De naoorlogse ontwikkelingen in de volkshuisvesting zoals die hiervoor over de drie genoemde tijdvakken zijn weergegeven, laten overwegend een expliciet ingrijpen

30. Over stadsvernieuwing en allochtonen gaat het verder in hoofdstuk negen, zie daar ook bronvermelding.

31. Zie voor uitgebreide beschouwingen, achtergronden en historische overzichten, theorieën etc. diverse studies van Van der Schaar, bijvoorbeeld de hiervoor gebruikte *Volkshuisvesting* en J.

van de overheid zien. De noodsituatie van direct na het begin en tijdens de Tweede Wereldoorlog maakte een krachtig optreden van de overheid noodzakelijk. Al meteen na het begin van de oorlog werden een algemene prijsbevrozing en een algemeen vorderingsbesluit afgekondigd.³² De oorlogshandelingen hadden in mei 1940 ernstig verwoestingen en schade aan het onroerend goed aangericht, stukken land waren ondergelopen en de infrastructuur was getroffen. Herstel en wederopbouw moesten worden aangepakt, waarvoor een Algemeen Gemachtigde voor de Wederopbouw werd aangesteld.³³ Hij kreeg met zijn Wederopbouwdienst in korte tijd zeer uitgebreide bevoegdheden, met als gevolg een vergaande centralisatie van beleid.

Er werden crisismaatregelen genomen, zoals huurprijsbevrozing, woningdistributie en een programma voor gesubsidieerde nieuwbouw. De zogenaamde 'dubbele bouwvergunning' – er mocht pas gebouwd worden als ook het Rijk goedkeuring had verleend – zorgde bovendien voor een centrale sturing van de bouwnijverheid. Na het einde van de oorlog werden de oorlogsdecreten met deze strekking nagenoeg ongewijzigd overgenomen en nog jarenlang zou het rijksbeleid blijven domineren: crisisbeleid was permanent beleid geworden.

De aanhoudende ernstige woningtekorten lieten de overheidsbemoedienissen voortduren – maar dat gebeurde niet vanzelfsprekend. De mate van overheidsinterventie, ingrijpen voor welke groepen, met welke middelen, de verhouding tot andere partijen op de woningmarkt: dit alles stond regelmatig ter discussie.

Liberalen, confessionelen en sociaal-democraten, om de drie grootste politieke stromingen te noemen, dachten heel verschillend over volkshuisvesting, onder andere over de rol van de overheid daarin. Onder druk van de situatie konden zij hun ideologische voorkeuren echter niet (volledig) in de praktijk brengen: compromissen waren nodig. De noodzaak tot ingrijpen, waar zij het over eens waren, bepaalde in eerste instantie het overheidsbeleid.

Wat waren de opvattingen van liberalen, confessionelen en sociaal-democraten over overheidsinvloed, marktregulering en sturing?³⁴

Liberalen menen dat de woningvoorziening aan de markt moet worden overge-

van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, (Delft 1987), van Priemus, zoals *Volkshuisvesting*, en Léon Deben, *Van onderkomen tot woning, een studie over woonbeschaving in Nederland 1850-1969*, (Amsterdam 1988) en SCR '98, hoofdstuk 'Wonen'.

32. In 1939 waren wetten aangenomen waarop beide besluiten waren gebaseerd. Van der Schaar, *Groei*, p. 96. In de late jaren dertig klonk al de roep om een actievere overheid. Bouwmaterialen waren schaarser geworden, waardoor de prijzen stegen. De productie van woningwetwoningen werd vervolgens enigszins opgevoerd en er werden enkele maatregelen in de subsidiesfeer genomen.

33. Dat werd dr.ir. J.A. Ringers (partijloos); zie onder meer Siraa, *Een miljoen*, p. 11-15 en passim.

34. Ze worden hier heel in het kort, aan de hand van Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, vanaf p. 51, beschreven zoals ze zich in de jaren na de Tweede Wereldoorlog manifesteerden. Verder wordt verwezen naar deze publicatie van Van der Schaar en naar de overige die in de noot met literatuurvermeldingen aan het begin van deze paragraaf zijn genoemd.

laten. Alles wat het marktmechanisme verstoort, zoals subsidies, moet zoveel mogelijk worden vermeden. De burger zou anders te afhankelijk worden en bovendien zou de benodigde bureaucratie hoge kosten met zich meebrengen. Bewoners moeten dus de kosten van het wonen zelf op zich nemen. Maatregelen die de werking van de markt verbeteren, met andere woorden beleid als marktcorrectie, zoals huurbescherming en bescherming van eigenaren-bewoners bij koop en bij het afsluiten van een hypotheek, en maatregelen die goede huisvesting voor de laagste inkomensgroepen mogelijk maken en die tot verbetering van slechte delen van het woningbestand leiden, zijn wel toegestaan. Als er financiële steun nodig is, moet die heel selectief worden gegeven. Liberalen zijn doorgaans groot voorstander van eigenwoningbezit en willen dat zoveel mogelijk, ook in de fiscale sfeer, bevorderen. Voorstander van een groot marktaandeel van de sociale verhuur zijn ze daarentegen in het geheel niet: ze menen dat non-profit verhuur uiteindelijk inefficiënt is vanwege het ontbreken van de 'tucht van de markt'. Ze zijn fel tegenstander van grootschalige verhuur door gemeenten, dat is immers woningvoorziening van staatswege.

Bij confessionelen zijn er eveneens vaste punten in het denken over volkshuisvestingsbeleid waar te nemen, hoewel de accenten in de loop van de tijd nog wel eens anders zijn gelegd en er onderling verschillen bestonden.³⁵ Ook confessionelen zijn voorstander van eigenwoningbezit, een voorkeur die vanaf de jaren 1960 is toegenomen. Tegelijkertijd zijn ze voorstander van een sociale huursector voor mensen met een bescheiden inkomen. Ter bevordering van de keuzevrijheid moet het aanbod binnen de sociale huursector gevarieerd zijn, zo menen de confessionelen, maar het maatschappelijk middenveld is het aangewezen terrein om gestalte te geven aan de verantwoordelijkheid voor een goede huisvesting. Woningcorporaties die zelfstandig staan ten opzichte van de (gemeentelijke) overheid, kunnen dan ook op ruime steun uit confessionele kring rekenen. Gemeentelijk woningbezit wijzen de confessionelen doorgaans af. Woningcorporaties maakten vanaf het begin deel uit van de christelijk-sociale beweging en hadden banden met de vakbeweging in christelijke kring, die aan de linkerkant van de confessionele partijen invloedrijk waren.³⁶ De rol van de overheid zou uit bescherming van de zwakken moeten bestaan.

Tot slot de sociaal-democratische benadering. De sociaal-democraten leggen de nadruk op een sociaal verantwoord en integraal volkshuisvestingsbeleid. Zij stellen zich op het standpunt, sterker dan de confessionelen, dat goed wonen een basisvoorziening is en dat iedereen, met welke achtergrond dan ook, een reële kans op goede huisvesting

35. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, stelt dat er accentverschillen zijn in de politieke stromingen 'waaruit de huidige (deze publicatie dateert van 1991) christen-democratische partij is opgebouwd,' p. 52. Hij geeft in *Groei*, p. 50, het belangrijkste verschil: de KVP was, wat meer dan ARP en CHU, bereid tot subsidiëring van brede lagen van de bevolking en tot inschakeling van het particulier initiatief dat op non-profit basis functioneerde.

36. Dat geldt met name voor de Katholieke Volkspartij van destijds. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 52.

moet krijgen. Vooral vanaf het begin van de jaren zestig beklemtoonden ze juist de herverdelingsfunctie van het beleid. Kans op goede huisvesting is immers sterk afhankelijk van het aanbod en daarom is het de taak van de overheid om integraal, over de hele linie, huisvesting te sturen. Het is duidelijk dat sociaal-democraten non-profit verhuur krachtig bepleiten: een zo primair goed als een woning mag niet afhankelijk zijn van een grillig marktmechanisme en van het particuliere winststreven. Overheidszorg moet dus uitgestrekt worden over meer dan de onderkant van de markt. Binnen een dergelijk breed werkend beleidsstelsel dienen de lasten wel naar draagkracht verdeeld te worden. Daarvoor is een landelijk huur- en subsidiebeleid nodig en een omvangrijke sociale huursector. Tegelijkertijd zijn ze voorstander van vergaande decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid naar met name de grote steden, zodat gemeenten een grotere vrijheid hebben om zelf een samenhangend beleid te voeren ten aanzien van huisvesting, stedelijke vernieuwing, sociale politiek en onderwijs.

Uit het in de bijlage opgenomen overzicht van naoorlogse kabinetten, ministers en staatssecretarissen, blijkt dat het gezicht van de volkshuisvesting in de periode 1945-1995 bepaald werd door confessionelen. Zij leverden vaak een minister voor volkshuisvesting en sinds de invoering van staatssecretarissen in 1971 ook veelal de staatssecretaris, die vanaf 1977 – en dat is van belang als het gaat om beleid – met volkshuisvesting werd belast.³⁷

De volkshuisvesting die eerder onder Binnenlandse Zaken viel, werd na de oorlog in een eigen departement ondergebracht.³⁸ In juni 1945 werd het ministerie van Openbare Werken opgericht dat in augustus daarna ministerie van Wederopbouw en Openbare Werken werd genoemd, waaraan vanaf september daaropvolgend de volkshuisvesting werd overgedragen.³⁹ Daarna vond nog enkele keren een naamswisseling plaats. Vanaf 1965 tot 1982 droeg het departement de naam ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening (VRO). In 1982 werd Milieubeheer toegevoegd waardoor vanaf die tijd sprake is van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

37. Uitzonderingen vormden de kabinetten Drees-Van Schaik en Drees II in de jaren 1948-1952 met een PvdA-minister, het eerste kabinet Den Uyl van 1973-1977 met een D'66-minister en twee PvdA-staatssecretarissen, het tweede kabinet Van Agt van 1981-1982 met een minister en staatssecretaris van de PvdA, sindsdien ministers van respectievelijk D66, VVD (twee maal) en PvdA (twee maal), maar steeds met confessionele staatssecretarissen, tot 1994. Het overzicht (bijlage) van kabinetten, ministers en staatssecretarissen is uit Van der Schaar, *Goud*, overgenomen en aangevuld tot en met 1995. Verder is dit gedeelte gebaseerd op Van der Schaar, *Goud*, passim, maar vooral hoofdstuk 3, verder op Van der Schaar, *Groei*, met name hoofdstuk 3, Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, hoofdstuk 2, en op SCR'98, in het bijzonder het hoofdstuk 'Wonen'.

38. Siraa, *Een miljoen*, p. 38-40 en Van der Schaar, *Groei*, p. 28.

39. Dit laatste volgens Siraa, *Een miljoen*, p. 40. Van der Schaar noemt in *Groei*, (p. 28), juni 1945 als overdracht. Gezien de uitvoeriger en chronologisch meer gedetailleerde schets van Siraa wordt zijn beschrijving gevolgd.

Een belangrijk kenmerk van de naoorlogse periode is de uitbreiding van wetgeving, waaruit de overheidsinterventie formeel blijkt. Deze wetgeving functioneerde veelal naast de Woningwet (die na 1901 herhaaldelijk was veranderd). Eerder werd de Woonruimtetwet van 1947 genoemd, die gemeenten invloed gaf op de verdeling van woonruimte.⁴⁰ De woonruimtevergunning deed zijn intrede: een woning kon niet zonder een vergunning worden betrokken en alleen 'urgenten' kwamen in aanmerking. De forse toegenomen financiële steun aan toegelaten instellingen, gemeenten, particuliere bouwers e.a., was in de Wederopbouwwet van 1950 geregeld.⁴¹ In 1950 trad ook de Huurwet in werking die huurders bescherming bood en het Rijk bevoegdheid gaf om het huurniveau en huurverhogingen vast te stellen. Deze wet gold tot 1979 en werd toen vervangen door de Huurprijzenwet Woonruimte.⁴² In 1962 werd de Woningwet herzien (die van kracht werd in 1965), waarin bepalingen ten aanzien van subsidies uit de Wederopbouwwet van 1950 werden opgenomen. Deze laatste werd vervolgens grotendeels buiten werking gesteld. Verder kwam in de jaren tachtig nog wetgeving tot stand die deels codificatie was van het tot dan gevoerde beleid. Het ging onder meer om individuele huursubsidie, stads- en dorpsvernieuwing, wetgeving tegen kraken etc.

Tot slot de Huisvestingswet: deze wet trad in 1993 in werking, waarmee een aantal tot dan bestaande wetten en regelingen kwam te vervallen.⁴³ Uitgangspunt was de opvatting dat de direct betrokken partijen zelf verantwoordelijk zijn voor goede huisvesting, waarbij zelfredzaamheid van de woningzoekende voorop stond. De overheid zou pas ingrijpen wanneer er een onrechtvaardige verdeling van woonruimte bestond of dreigde te ontstaan, met name als de huisvesting van groepen woningzoekenden met een relatief zwakke positie op de woningmarkt in gevaar zou komen. De wet gaf een aantal beleidsinstrumenten aan gemeenten om daarmee plaatselijk en regionaal de markt bij te sturen. Het woonruimteverde-

40. Hoe belangrijk wetgeving in deze naoorlogse periode ook was, bedacht moet worden dat de meeste maatregelen van de rijksoverheid zonder wetgeving tot stand kwamen. Het volkshuisvestingsbeleid werd voornamelijk 'per circulaire' gevoerd. Subsidie maatregelen en huuraanpassingen werden meestal in brieven van de minister aan gemeenten (de zogenaamde MG's) bekend gemaakt. Jaarlijks verschenen er volgens Van der Schaar (in 1987) zo'n 30 tot 50 MG's. Van der Schaar, *Groei*, p. 25.

41. Toegelaten instellingen en gemeenten, maar ook particuliere bouwers, kregen op grond van de Wederopbouwwet van 1950 vele en hoge subsidies. De Huurwet betekende een belangrijke beperking van de vrijheid van de verhuurder. De Wederopbouwwet en de de Huurwet waren gebaseerd op besluiten die al tijdens de oorlog waren genomen. De Huurprijzenwet Woonruimte is mede een codificatie van wetgeving en uitvoeringsbesluiten die na 1950 werden ingevoerd. Overigens is de huurbescherming sinds 1979 in het Burgerlijk Wetboek geregeld. Ibidem.

42. Deze wet beoogde de huren in de hele voorraad zodanig te reguleren dat er een nauwe samenhang tussen prijs en kwaliteit zou ontstaan.

43. Met deze wet verviel onder meer de Woonruimtetwet van 1947, waarmee voorafgaande toestemming van de Kroon om een vergunningstelsel te mogen voeren niet meer nodig was. Dit gedeelte is ontleend aan *Huisvestingswet. Hoofdlijnen*, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ('s-Gravenhage 1994).

lingsbeleid diende echter in samenwerking met woningbouwverenigingen tot stand te komen.

Materieel blijkt de overheidsinvloed uit de enorme omvang van de rijksuitgaven (leningen en subsidies samen) voor volkshuisvesting.⁴⁴ Deze uitgaven stegen van ongeveer 80 miljoen gulden in 1948 naar 14,5 miljard gulden in 1986, om daarna in absolute bedragen te dalen tot ruim 10 miljard in 1994 en ruim 6 miljard in 1996.⁴⁵

De invloed van het parlement op het huisvestingsbeleid was nadrukkelijk aanwezig, vooral op het huurbeleid. Al vanaf de jaren vijftig was niet alleen de woningbouwproductie, maar ook het huurbeleid steeds weer aanleiding tot parlementair gekraak. Aan de Huurwet van 1950 en diens opvolger van 1979 ontleende het parlement de bevoegdheid om jaarlijks de hoogte van huurstijgingen vast te stellen. De kiezer zou sterke huurstijgingen niet erg waarderen en zo bleef matiging jarenlang de tendens, met als gevolg extra subsidiëring. Werd de woningnood een belangrijk programmapunt in de verkiezingen, zoals in 1963, dan kon de kiezer zelfs rechtstreeks invloed doen gelden. Beperking van de huurstijging was dan het directe gevolg.

Meer dan eens streefde de zittende minister naar liberalisatie van het beleid. Zouden de woningtekorten eenmaal zijn ingelopen, was de gedachte, dan zou liberalisatie mogelijk worden. Verschillende keren werd in de jaren zestig een poging gedaan, die echter steeds mislukte. Het woningtekort bleek veel groter dan gedacht – ‘Volksvijand nr. 1’ bleef hoog op de politieke agenda staan –, dan weer steeg de rente en moest de dreiging van een dalende woningproductie voorkomen worden.

Deze liberalisatiepogingen gaven aanleiding tot politiek debat over de te volgen koers, waaruit vervolgens twee beleidsnota's voortvloeiden: de Nota Volkshuisvesting 1972 van het confessioneel-liberale kabinet-Biesheuvel, die een terugkeer naar de vrije markt bepleitte, en de Nota Huur- en subsidiebeleid 1974 van het linkse kabinet-Den Uyl.⁴⁶ Nadat de eerste nota uitkwam, viel het kabinet en van een parlementaire behandeling is het niet meer gekomen. Volkshuisvestingsbeleid werd opnieuw een belangrijk programmapunt in de verkiezingen, die winst voor links brachten. De Nota van 1974 zou de beleidsgrondslag voor de daarop volgende jaren vormen. Het uitgangspunt was een blijvende betrokkenheid van de overheid. Wonen werd gezien als een sociaal grondrecht: iedereen die ouder was dan 18 jaar had recht op een zelfstandige woning. De woning gold als

44. De begroting van het departement kent diverse beleidsterreinen, waarvan aan volkshuisvesting verreweg het meest besteed wordt. Ter indicatie: in 1990 waren de begrote uitgaven voor het totale departement bijna 14,5 miljard gulden, waarvan voor volkshuisvesting 12,3 miljard. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 65.

45. Van der Schaar, *Goud*, p. 34.

46. Het kabinet-Den Uyl bestond uit PvdA, KVP, ARP, PPR en D'66. Minister van Volkshuisvesting werd J.P.A. Gruijters (D'66) en er kwamen twee PvdA-staatssecretarissen: J.L.N. Schaefer voor het stadsvernieuwingbeleid en M.P.A. van Dam speciaal voor het huur- en subsidiebeleid. Van der Schaar, *Goud*, p. 49.

merit-good, en dat rechtvaardigde permanente overheidssteun.⁴⁷ Juist in de jaren 1973/1974 deed zich een forse terugval in de woningproductie voor; aan beperking van bouwsubsidies viel toen al helemaal niet te denken, integendeel, ook inkomens- en huurafhankelijke subsidies werden ingevoerd. De subsidiëring bleef op brede lagen van de bevolking gericht. De Nota van 1974 plaatste het volkshuisvestingsbeleid in het kader van de inkomens- en prijspolitiek, terwijl de vorige (van 1972) die samenhang juist beoogde te verbreken.

De visie van de sociaal-democraten verklaart de bevordering van de huursector die het kabinet-Den Uyl voor ogen stond. Na 1974 deed zich echter een enorme vraag in de koopsector voor, zodat de nadruk toch op groei in die sector kwam te liggen.⁴⁸ De prijzen van koopwoningen bleven tot de tweede oliecrisis van 1978/1979 stijgen. Het eerste kabinet-Van Agt (1977-1981), was opnieuw een coalitie van confessionelen en liberalen; bijgevolg stond bevordering van het eigenwoningbezit hoog in het vaandel. Door de crisis van 1978/1979 zakte de markt echter in. Nu moest juist rekening gehouden worden met een flinke rentestijging en ongunstige inkomensperspectieven. Ook het woningtekort bleek weer groter dan verwacht en evenwicht op de woningmarkt kwam opnieuw niet dichterbij. De politiek eiste voortdurend een toename van de woningproductie, maar dat kon alleen met enorme subsidies bereikt worden; dat gebeurde vervolgens.

De jaren tachtig met het herstelbeleid van de kabinetten-Lubbers stonden in het teken van beperking van de collectieve sector, met grote gevolgen voor de volkshuisvesting.⁴⁹ De groei van subsidies werd beperkt en huurverhogingen werden doorgevoerd.⁵⁰ De omvang van de gesubsidieerde nieuwbouwproductie werd verminderd, goedkope bouw werd gestimuleerd en het accent kwam te liggen op bouwen in de 'vrije sector'. In deze jaren was continuïteit van de bouwproductie niet meer het hoogste beleidsdoel en de markt hielp, doordat de vraag naar ongesubsidieerde koopwoningen na 1986, met een toen weer oplevende economie, fors steeg.

De Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig die in 1990 in het parlement werd aangenomen, betekende voor het eerst weer een bezinning op het beleidssysteem. Veel ruimte voor nieuw beleid was er echter niet, er moesten dan ook priori-

47. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 46: 'Het merit-good-argument stelt, dat de overheid in bepaalde gevallen de consumentenvoorkeuren kan doorbreken en de consumptie van een goed of dienst mag bevorderen, omdat onvoldoende de voordelen ervan worden beseft. Een voorbeeld is onderwijsplicht of plicht tot pensioenverzekering.'

48. Factoren die deze groei veroorzaakten, lagen buiten de volkshuisvesting: goede inkomensvooruitzichten, een hoge inflatie, een relatief lage rente en veel hypothecair krediet. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 57.

49. Vanaf 1982 tot 1989 bestonden deze kabinetten uit confessionelen met liberalen, daarna, tot augustus 1994, regeerde een PvdA/CDA-kabinet, met een PvdA-minister, J.G.M. Alders, en een CDA-staatssecretaris, E. Heerma, op volkshuisvesting.

50. Het aandeel van de woonuitgaven in het inkomen steeg in de jaren na 1982 in verhouding snel. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 57.

teiten gesteld worden met name in de toepassing van subsidies. Het stelsel van subsidiëring in den brede werd verlaten, alleen degenen die hulp het meest nodig hadden konden voortaan nog op subsidies rekenen.

Principieel anders was de keuze in de Nota voor het loslaten van een sterke centrale sturing. Dat werd het nieuwe uitgangspunt. Gemeenten, sociale verhuurders en andere partijen op de markt moesten meer op eigen kracht werken, maar daar was meer bewegingsvrijheid voor nodig. Begrippen als decentralisatie en zelfstandiging stonden in de Nota centraal. De rijksoverheid zou nog een belangrijke rol blijven spelen, maar een andere: van detailsturing ging het naar ordening (een kader scheppen voor het handelen van anderen), overleg en overreding en een concentratie op kerntaken, zoals de zorg voor goede en betaalbare huisvesting van de lagere inkomensgroepen en stadsvernieuwing.⁵¹

Het volkshuisvestingsbeleid werd niet alleen bepaald door politieke keuzen zoals het al dan niet stimuleren van eigenwoningbezit of de omvang van subsidies, maar ook door factoren die buiten de directe sfeer van de volkshuisvesting vielen. Hiervoor zijn onder andere de invloed van economische omstandigheden en van demografische factoren op de markt genoemd. Een niet te onderschatten invloed had bovendien de naoorlogse keuze voor beheersing van de kosten van levensonderhoud en de daaraan verbonden lage-lonenpolitiek. Dat doel moest bereikt worden door ook de huren laag te houden: het lage-hurenbeleid in dienst van de lage-lonenpolitiek. Deze samenhang bleef zeker tot 1965 bestaan, werd toen enigszins versoepeld, maar in de jaren zeventig is onder het kabinet-Den Uyl opnieuw gepoogd deze band aan te halen. Ook een anti-inflatiebeleid heeft steeds zijn weerslag gehad op de huren: die mochten niet te sterk stijgen.

*Kenmerken van de naoorlogse woningmarkt*⁵²

De hiervoor omschreven ontwikkelingen, zowel in het beleid als externe invloeden, hebben een woningmarkt gevormd die er anno 1995 als volgt uitzag:

Nederland had toen een relatief jonge, kwalitatief redelijke woningvoorraad: bijna 80% van alle woningen dateerde van na de oorlog. Dat was het gevolg van de enorme bouwactiviteit die nodig was om de ernstige tekorten op te vangen en van de in de jaren zeventig op gang gekomen stadsvernieuwing. In 1995 bedroeg het statistisch woningtekort 2,2%, maar dit cijfer was een gemiddelde; het woningte-

51. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 58.

52. Hier zijn met name de voor de toegang van de woningmarkt relevante kenmerken van de naoorlogse woningmarkt vermeld. Literatuur: *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Sociaal en Cultureel Planbureau, (Rijswijk 1996), *SCR'98*, C.S. van Praag, 'Huisvesting en wonen', in: Rinus Penninx, H. Münstermann en H. Entzinger, *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, (Groningen 1998), p. 299-330 en Van der Schaar, *Goud*, p. hoofdstuk twee.

kort verschilde per plaats en per regio. Juist in de grote steden lag het tekort vaak veel hoger.⁵³

De woningmarkt kan onderscheiden worden in een aantal sectoren, bepaald door eigendomsverhoudingen. Als een woning bewoond wordt door de eigenaar behoort hij tot de eigenwoningsector. Een woning kan ook gehuurd zijn. Is de eigenaar van de gehuurde woning een particulier of particuliere instelling, dan is er sprake van particuliere verhuur, maar is de eigenaar een gemeente of woningcorporatie die op basis van sociale criteria verhuurt, dan valt de woning in de non-profit sector, of sociale huursector.

De huurmarkt is vanaf 1945 spectaculair veranderd. Het aandeel huurwoningen is sindsdien gedaald van 72% tot 54%.⁵⁴ Vergeleken met een aantal West-Europese landen was de koopsector in Nederland nog steeds klein; daar nam het aandeel koopwoningen beduidend meer dan de helft in beslag.⁵⁵ Een opvallende ontwikkeling op de huurmarkt is de wijziging van particuliere verhuur naar non-profit of sociale huursector. Typerend voor Nederland is de grote omvang van deze sector. In 1947 behoorde slechts 12% van het woningbestand tot de sociale huursector, in 1995 was dat 42%.⁵⁶ In andere West-Europese landen lag in 1990 het aandeel sociale huursector tussen de 15% en 25%; daar heeft deze sector vaak ook het karakter van woningvoorziening voor alleen de laagste-inkomensgroepen. Woningcorporaties beheerden in Nederland 38% van de totale woningvoorraad. Binnen de huursector was het aandeel van de corporaties zelfs bijna 75%. De corporaties hadden een sociale taak: zij moesten er voor zorgen dat de lagere inkomensgroepen op behoorlijke, maar betaalbare wijze gehuisvest werden. De gemeenten konden via de Huisvestingswet nog wel invloed uitoefenen op de verdeling van goedkope huurwoningen, maar doorgaans beperkten zij zich tot een marginale toetsing van de toewijzing door de corporaties.

Aan het einde van het tijdvak 1945-1995 behoorde de gedetailleerde centrale overheidsregulering van de volkshuisvesting weliswaar tot het verleden, maar met centra-

53. Van Praag, 'Huisvesting', p. 300.

54. Dit was het beeld voor heel Nederland. In de grote steden was de situatie beduidend anders: in 1994 behoorde 82% van de woningen in de grote steden tot de huurwoningen en in Amsterdam was dat zelfs 88%. De meeste eigen woningen waren te vinden in de suburbs van de grote steden en in de overige Nederlandse gemeenten. *SCR'96 en SCR'98*, beide het hoofdstuk 'Wonen'. De cijfers hebben betrekking op eengezinswoningen, flats en étagewoningen, dus niet bijvoorbeeld voor studentenkamers, eenheden in bejaardenhuizen e.d.

De verhuur door personen was eveneens snel teruggelopen: van 54% in 1947 naar 8% in 1981; de verhuur door instellingen veranderde nauwelijks. Aan het begin van de 19de eeuw werd de woningmarkt volledig gedomineerd door de particuliere huursector, in 1995 was deze sector de kleinste. Rond de Eerste Wereldoorlog nam de particuliere verhuur nog 80% van de markt in, maar in 1986 was dat aandeel teruggelopen tot 14%. Van der Schaar, *Goud*, hoofdstuk twee, en Smit, *De verdeling*, p. 25.

55. Zie o.a. Van der Schaar, *Goud*, hoofdstuk twee.

56. Dit is inclusief het bezit van instellingen die op non-profit basis werkten, maar niet als toegelaten instellingen van rijkswegen waren erkend. Van der Schaar, *Goud*, hoofdstuk twee.

le overheidsinvloed was het niet gedaan. Het aandeel sociale huurwoningen, dat minder groot, maar nog steeds omvangrijk was, wijst daar op. 'Een laatste bastion van centrale overheidsinvloed' was bovendien nog de individuele huursubsidie, met een jaarlijks budget van ongeveer 2 miljard gulden.⁵⁷ Bijna 30% van de huurders maakte gebruik van de regeling en dat betekende dat de overheid aan hun huur bijdroeg.

2.6 HET DOMEIN HUISVESTING: ENKELE SAMENVATTENDE OPMERKINGEN

Uit het voorgaande blijken enkele karakteristieken van het domein volkshuisvesting.

In het tijdvak 1945-1995 raakte een eerder begonnen traditie van sociaal huisvestingsbeleid stevig geworteld en sterk uitgebreid. Dit beleid was onderdeel van de welvaartsstaat. Zorg voor huisvesting van de lage inkomensgroepen werd 'de klassieke en harde kern van het volkshuisvestingsbeleid en vormde vanaf het moment dat de fundamenteën van de verzorgingsmaatschappij werden gelegd één van de hoekstenen daarvan.'⁵⁸ De kenmerken van deze traditie zijn, kort samengevat: een politiek gecontroleerde verdeling van huisvesting voor lage inkomens, die een groot aandeel sociale woningen van de totale voorraad opleverde.

De Nederlandse situatie bleek uniek. Zouden de immigranten van het begin van dit hoofdstuk, een neef hebben die zich probeerde te vestigen in bijvoorbeeld Frankrijk, Duitsland of Groot-Brittannië, dan zou hij een volstrekt andere woningmarkt hebben aangetroffen. Nergens (behalve in Zweden) was het aandeel koopwoningen relatief zo gering, nergens was het aandeel sociale woningbouw zo hoog als in Nederland.⁵⁹ Daaruit vloeide ook een andere rol voor de overheid voort: in Nederland, zoals gezegd, groter dan elders.

De naoorlogse overheidsinvloed op de volkshuisvesting was in Nederland dominant. De overheid stuurde het bouwvolume en, ermee samenhangend, de omvang van bouwsubsidies. Ze drukte haar stempel op verdeling van de woningsectoren, waarmee ze de voortdurende strijd om bevordering van het eigenwoningbezit, of juist de uitbreiding van de sociale huursector besliste ten gunste van de laatste. De schaarste aan woningen maakte dat de overheid eveneens in de toewijzing intervieneerde. Het geschetste krachtenveld werd ook bepaald door factoren van buiten de huisvesting, zoals economische, demografische en sociaal-culturele factoren.⁶⁰

57. Van Praag, 'Huisvesting', p. 302.

58. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 21.

59. In Van der Schaar e.a., *Goud*, hoofdstuk twee, worden regelmatig vergelijkingen met andere Europese landen gemaakt.

60. Van der Schaar wijst bovendien op de samenhang van het huisvestingsbeleid met ander beleid, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en sociale zorg, zoals zorg voor ouderen, gehandicapten en minderheden, en het macro-economisch en fiscaal beleid, dat mede de koers bepaalde. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 51. Op p. 50 geeft hij een overzicht van samenhangen met andere beleidsvelden. Bij sociale zorg vermeldt hij onder andere de minderheden en merkt op dat goede huisvesting voor minderheden de mogelijkheden tot sociale integratie verbetert.

Maar daarmee geconfronteerd, bleek de overheid over instrumenten te beschikken om het beleid te sturen.

Het beleid bleek ondanks een overwegend confessionele dominantie een typisch compromisbeleid. Het was geen rechtstreekse vertaling van een visie op volkshuisvesting; de steeds wisselende regeringscoalities, wel vrijwel steeds met confessionelen, lagen daar mede aan ten grondslag. De voortdurende woningtekorten bepaalden bovendien in hoge mate de gemaakte keuzen. De confessionele invloed bleek uit de steun aan de corporatiesector. Het resultaat van het naoorlogse overheidsbeleid was een unieke woningmarkt met een sterke sociale sector.

Het domein overziende, blijken vooral twee actoren van belang. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en diens voorgangers, ontwikkelden het overheidsbeleid en zorgden voor uitvoering. De geweldige groei van de sociale huursector, die in toenemende mate door woningcorporaties werd beheerd, tot zij een dominante positie innamen, maakt de corporatiesector eveneens tot een heel invloedrijke partij.

Hoofdstuk 3:

Komst en opvang van immigranten uit de (ex-)koloniën

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat de komst en opvang van immigranten uit de voormalige koloniën centraal: repatrianten, Indische Nederlanders en Molukkers uit het voormalige Nederlands-Indië, en nieuwkomers uit Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba. De Antillen en Aruba, dat sinds 1986 een status aparte heeft, maken deel uit van het Koninkrijk, terwijl Indonesië en Suriname onafhankelijk zijn. De migratie vanuit de Antillen en Aruba naar Nederland en vaak weer terug, heeft echter dezelfde achtergrond, de koloniale band met Nederland, zodat ook hun komst in dit hoofdstuk past.

Kernvragen zijn allereerst: hoe verliepen de eerste opvang en huisvesting van deze groepen en wat was daarin het aandeel van de ontvangende samenleving en van de nieuwkomers zelf? Uit het vorige hoofdstuk bleek dat de Nederlandse samenleving zich ontwikkelde van een door wederopbouw gekenmerkt land, met sober levende, gezagsgetrouwe mensen die gericht waren op hun gezin, tot een geseculariseerde moderne maatschappij met mondige, individualistisch ingestelde burgers. In deze veranderende maatschappij – waarin woningnood een constante factor bleef – voltrok zich de vestiging van immigranten uit Indonesië, Suriname en Antillen/Aruba. Welke elementen uit deze context worden zichtbaar in het vestigingsproces? Wie waren daarin belangrijke actoren; wat was hun aandeel?

Een tweede belangwekkende vraag komt voort uit het thema in- en uitsluiting: werden deze nieuwkomers opgenomen in het bestel huisvesting en op het niveau van de praktijk en zo ja, hoe? Hoe werden ze gezien en welke rol speelde de definitie van deze immigranten?

3.2 DE KOMST VAN REPATRIANTEN EN INDISCHE NEDERLANDERS¹

De soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië in 1949 leidde tot het vertrek van grote groepen mensen naar Nederland. Velen waren Nederlanders, maar hadden Ne-

1. Literatuur: zie onder meer J.E. Ellemers en R.E.F. Vaillant, *Indische Nederlanders en gerepatrieerden*, (Muidersberg 1985), H.C. Wassenaar-Jellesma, *Van Oost naar West. Relas van de repatriëring van 1945 tot en met 1966*, ('s-Gravenhage 1969), Wim Willems en Leo Lucassen (red.), *Het onbekende vaderland. De repatriëring van Indische Nederlanders (1946-1964)*, ('s-Gravenhage 1994), J.H. Kraak e.a., *De repatriëring uit Indonesië: een onderzoek naar de integratie van de gerepatrieerden uit Indonesië in de Nederlandse samenleving*, (Den Haag 1958), M. Godeschalk, *Assimilatie en herop-*

derland nooit eerder gezien, ze waren dan ook geen ‘echte’ repatrianten.² Vanaf 1945 tot en met 1963 kwamen ongeveer 280.000 à 300.000 personen naar Nederland.³ Het vertrek bleek voor allen definitief. Sommigen namen zich eerst nog voor naar Indonesië terug te keren en ook de Nederlandse overheid ging aanvankelijk uit van een tijdelijk verblijf.⁴ Na de soevereiniteitsoverdracht in 1949 bleek echter dat het vertrek uit Indonesië onomkeerbaar was.

Hun komst baarde de Nederlandse overheid ernstige zorgen. Hoe konden zoveel mensen opgevangen worden in een land waar woningnood en aanvankelijk ook voedselschaarste het dagelijks leven beheersten? Was er voor iedereen werk? Ook waren er grote twijfels over de geschiktheid tot aanpassing van de nieuwkomers. Ze hoorden hier eigenlijk niet, zo was de heersende mening, ze hadden een heel andere achtergrond en leefwijze, ze waren zo’n ander klimaat gewend. Hun komst werd bijgevolg ontmoedigd.

Toen de komst van deze immigranten echter onvermijdelijk bleek, nam de overheid maatregelen.⁵ Overigens bleef deze actieve opstelling gepaard gaan met een afhoudend beleid.⁶ Het besef van voldongen feiten en tegelijkertijd de wens de gevolgen in te dammen, daarmee laat zich de houding van de overheid karakterise-

voeding. Beleid van de overheid en kerkelijk en particulier initiatief ten aanzien van gerepatrieerden uit Indonesië, (doctoraalscriptie Nijmegen 1988), H.G. Surie, ‘De gerepatrieerden’, in: H. Verwey-Jonker (red.), *Allochtonen in Nederland*, ('s-Gravenhage 1971), p. 45-108 en Wim Willems, *De uittocht uit Indië 1945-1995*, (Amsterdam 2001). Voor deze paragraaf is vooral gebruik gemaakt van Ellemers en Vaillant, *Indische Nederlanders*, p. 34-42 en van Willems, *De uittocht uit Indië*, passim.

2. Volgens J.M.M. van Amersfoort, *Immigratie en minderheidsvorming. Een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973*, (Alphen aan den Rijn 1974), p. 95, stelde de overheid dat alle immigranten uit Indonesië Nederlanders waren die ‘repatrieerden’. Repatrianten waren eigenlijk diegenen, of hun ouders, die naar Nederlands-Indië waren gegaan en nu terugkeerden. Indische Nederlanders waren zij die een Nederlandse, of in ieder geval Europese (vandaar ook wel Indo-Europeanen) en een Indische ouder hadden. Na erkenning door de Nederlandse/Europese ouder kregen ze de Nederlandse nationaliteit. Dan kwamen ze in aanmerking voor ‘repatriëring’. De opvatting van de overheid is in het woordgebruik opgenomen: het ging om repatrianten. Toch wordt ook nog steeds gesproken over de komst van repatrianten én Indische Nederlanders, zoals hierna veelal wordt gedaan. Zie ook Willems, *De uittocht uit Indië*, p. 13. De overheid ging uit van de komst van *Nederlanders*, maar er bestond tegelijkertijd een diepgewortelde beeldvorming over ‘verindischte onderdanen’.

3. Dit aantal is een schatting: een volledige registratie van immigranten uit Indonesië ontbreekt. Nederlands Nieuw-Guinea viel buiten de soevereiniteitsoverdracht van 1949. Over dit gebied deden zich sindsdien voortdurend ernstige conflicten voor, tot het uiteindelijk als West-Irian in 1963 toch bij Indonesië kwam. In de jaren 1964-1980 kwamen nog immigranten uit Indonesië, toen in kleinere aantallen.

4. Naast eerder vermelde literatuur, zie ook Van Amersfoort, *Immigratie en minderheidsvorming*, mede op basis van Kraak, *De repatriëring*, p. 96; voorts Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, p. 74 en 75.

5. Volgens J.H.L. Puts, “‘Een oordeelkundige spreiding over het gehele land’”. Rijksbeleid ten aanzien van gemeenten bij de huisvesting van migranten’, in: *Beleid en Maatschappij*, 2, (1992), p. 87-105, heeft de overheid steeds niet geweten hoeveel migranten er zouden komen en hoeveel er een beroep op haar zouden doen. p. 95, noot 3.

6. J.E. Ellemers, ‘De migratie uit Indonesië als proces: meerdere beelden of toch één genuanceerd beeld?’, in: Willems e.a., *Het onbekende vaderland*, p. 80-94.

ren. Uitgangspunt was wel dat de nieuwkomers als Nederlanders werden beschouwd. Bovendien verkeerden velen onmiskenbaar in een noodsituatie die moest worden opgelost. Het beleid richtte zich vervolgens op een zo snel mogelijke opname in de samenleving.

*Opvang en huisvesting, overheid en particulier initiatief*⁷

Over de opvang in de eerste naoorlogse jaren is weinig bekend; de overheidsbemoeienis in deze periode was gering.⁸ Algemeen wordt aangenomen dat het grootste deel van degenen die in die jaren arriveerden, zelf voor onderdak kon zorgen. Deze groep bestond immers grotendeels uit *totoks*, de Nederlanders van oorsprong. Zij zullen verreweg de meeste banden met Nederland hebben gehad. Dit gold veel minder voor de groepen die later kwamen. Ongeveer de helft van de mensen die in de periode 1950-1958 arriveerden, beschikte niet over zelfstandige huisvesting en werd met overheidshulp opgevangen. In de jaren 1958-1969 had 70 tot ongeveer 90% de overheid nodig.⁹

Kenmerkend voor de opvang in deze periode is de grote medewerking van het particulier initiatief. De overheid deed onmiddellijk een beroep op de kerken en verder waren er al hulporganisaties van direct na de oorlog actief.¹⁰ Deze instellingen sloten zich aaneen tot het C.C.K.P. (Centraal Comité van Kerkelijk en Particulier Initiatief voor Sociale Zorg ten behoeve van Gerepatrieerden). Tussen de overheid en het C.C.K.P. bestond steeds een nauwe samenwerking. Verder probeerde de rijksoverheid ook gemeentelijke overheden in te schakelen om de grote aantallen immigranten te huisvesten.

Degenen die geen opvangadres hadden, werden ondergebracht in opvangcentra, woonoorden en contractpensions. De woonoorden en opvangcentra waren over het hele land verspreid. Toen het aantal opvanglocaties onvoldoende bleek, sloot de overheid contracten met pensionhouders en hoteleigenaren om ook in 'contractpensions' mensen onder te brengen. De rijksoverheid betaalde de overeengekomen vergoeding en verhaalde de kosten naar draagkracht op de betrokkenen. Gemeten over een periode van ruim twintig jaar, werd een piek in de bewoning van

7. Ook voor dit gedeelte is geput uit Ellemers e.a., *Indische Nederlanders*, daar met name de cijfers over opvang, en Willems, *De uittocht uit Indië*, beide passim. Zie verder Ellemers, 'De migratie', passim, Tessel Pollmann en Ingrid Harms, *In Nederland door omstandigheden*, (Baarn/Den Haag 1987), passim, en vooral uit Wassenaar-Jellesma, *Van Oost naar West*, p. 109-127.

8. Uitzonderd de oorlogsslachtoffers, voor wie de overheid wel in actie kwam. Wassenaar-Jellesma, *Van Oost naar West*, p. 29 en 30, zie ook Willems, *De uittocht uit Indië*, passim.

9. Ellemers e.a., *Indische Nederlanders*, p. 59. De jaren 1962-1963 vormden daarop een uitzondering; toen vond evacuatie uit Nieuw-Guinea plaats. Van deze groep immigranten was ongeveer 60% op opvang aangewezen.

10. Zie Wassenaar-Jellesma, *Van Oost naar West*, de hoofdstukken 7 en 23. Zie ook Willems, *De uittocht uit Indië*, passim.



In de winter van 1957/1958 werd ook een gedeelte van Paleis Het Loo ingericht voor de opvang van repatrianten.

contractpensions bereikt in april 1951, toen er 632 pensions met totaal 17.234 bewoners geteld werden: het hoogste aantal contractpensions en bewonersaantallen.¹¹

Volgens het contract diende de pensionhouder de gerepatrieerden onderdak, voeding en volledige verzorging te bieden. Het leven in de contractpensions was doorgaans moeilijk. Er was weinig ruimte en privacy. Vaak was er één kamer waarin een gezin met twee of drie kinderen woonde, werkte en sliep.¹² Het verblijf in de pensions heeft meestal langer geduurd dan de bedoeling was. Het lukte de meeste bewoners niet om snel eigen woonruimte te vinden.

Het hele leven in de pensions was voor de gerepatrieerden geregeld. Bovendien kregen ze een inburgeringscursus *avant la lettre*. Folders zoals 'Woninginrichting en Wasbehandeling' en 'Wat moeten wij van de voeding in Nederland weten?' en cursussen in huishoudelijke voorlichting, breien, kinderverzorging en hygiëne, moesten helpen bij de aanpassing aan Nederland. De gezinnen kregen contact- en huisvestingsambtenaren en maatschappelijk werksters op bezoek. Medische zorg werd eveneens in de contractpensions verleend. Werkloze gerepatrieerde mannen

11. Wassenaar-Jellesma, *Van Oost naar West*, p. 113 en 114.

12. J. Ex, *Adjustment after migration. A longitudinal study of the process of adjustment by refugees to a new environment*, (The Hague 1966), p. 39 en 40.

kregen voorlichting over ‘arbeidsinpassing’ en moesten zonodig herscholingscursussen volgen. Gezinnen die nauwelijks bekend waren met de Nederlandse samenleving en het Nederlandse leefpatroon kregen extra begeleiding.

Natuurlijk konden de repatrianten niet in de contractpensions en woonoornden blijven; ze moesten doorstromen naar gemeenten.¹³ Veel bereidwilligheid om hen aan een woning te helpen, toonden de gemeenten niet. De woningnood was nijpend en zij richtten hun zorg in eerste instantie op de autochtone bevolking. Toen de doorstroming naar de gemeenten stagneerde, moest de regering ingrijpen. De minister van Binnenlandse Zaken diende in 1950 een wetsontwerp in ‘houdende de bijzondere voorzieningen ter bevordering van de huisvesting van gerepatrieerden’, kortweg het Wetsontwerp Huisvesting Gerepatrieerden.

Het wetsontwerp ging een lange en moeizame weg door het parlement, maar werd uiteindelijk met een kleine meerderheid aangenomen. De overheid kon met de wet gemeenten dwingen repatrianten te huisvesten en woningen vorderen in gemeenten die onvoldoende huisvesting beschikbaar stelden. Gemeenten kregen extra woningcontingenten als tegenprestatie: zij mochten meer woningen met subsidie van het rijk bouwen dan eerder was toegezegd. De minister vond dat een centraal orgaan de leiding over de huisvesting van repatrianten moest krijgen om ‘een oordeelkundige spreiding over het gehele land’ te waarborgen. Dat de maatregelen extra wachttijden voor de autochtone bevolking zouden kunnen opleveren, vond de minister acceptabel; autochtone woningzoekenden beschikten immers doorgaans al over woonruimte, repatrianten niet. Hij maakte duidelijk dat hij vond dat regering en burgers verantwoordelijkheid voor de repatrianten op zich moesten nemen.¹⁴

De wet trad per 1 januari 1951 in werking en gold ook voor repatrianten die vanaf 1949 waren aangekomen. Tussen september 1950-januari 1952 zijn 6.737 gezinnen uit contractpensions, ongeveer 25.000 personen, aan een woning geholpen. De minister meende dat de wet als stok achter de deur functioneerde: veel gemeenten zouden om vorderingen via de wet te voorkomen, uit eigen beweging repatrianten hebben opgenomen. De werkingsduur was aanvankelijk beperkt tot 1 juli 1952, maar werd verlengd tot 1 januari 1955.¹⁵

Naast de Wet Huisvesting Gerepatrieerden is bovendien gebruik gemaakt van de Regeling Rijksvoorkeurswoningen (RVK). De regeling die sinds 1919 gold, hield in dat het Rijk 10% van de woningen die met steun van het Rijk waren gebouwd

13. Zie voor dit gedeelte Jan Ramakers, “‘Hier is een schuld te voldoen!’ Het huisvestingsbeleid voor repatrianten, vergeleken met joodse vluchtelingen”, in: Willems e.a., *Het Onbekende Vaderland*, p. 108-120, Puts, “Een oordeelkundige spreiding”, en Willems, *De uittocht uit Indië*, passim.

14. Ramakers, “‘Hier is een schuld te voldoen!’”, p. 111-113. De woonruimteverdeling was op grond van de Woonruimtetwet van 1947 de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, maar ging in 1952 over naar het nieuw gevormde ministerie van Maatschappelijk Werk.

15. Deze en de volgende alinea: Puts, “Een oordeelkundige spreiding”, p. 89 en 90.

kon opeisen voor de huisvesting van ambtenaren. Met ingang van 1 januari 1952 mochten ook repatrianten onder deze regeling vallen. Van 1952 tot 1963 werd de helft, dus 5% van dit quotum, aan repatrianten toegewezen; in 1957 besloot het kabinet zelfs om dit quotum voor drie jaar te verhogen tot 7%. De regeling zou de geschiedenis ingaan als ‘de 5%-regeling’ of RVK. Ongeveer 20.000 gezinnen, zo’n 80.000 personen, werden via de RVK gehuisvest.

Spreiding

Waar kwamen de immigranten die door de overheid werden gehuisvest, terecht? Door het ontbreken van gedetailleerde gegevens kan deze vraag niet beantwoord worden voor de periode 1945-1953. Over de jaren 1953 tot 1968 is meer bekend; het hierna volgende is op gegevens uit dit tijdvak gebaseerd.¹⁶

Over het algemeen zijn deze immigranten over heel Nederland gespreid. Dat was het gevolg van de gespreide ligging van de opvanglocaties en de beschikbaarstelling van huizen door gemeenten, ook via de RVK, de 5%-regeling. Deze feitelijke situatie – geografische spreiding – kwam de overheid goed uit. Zij was van mening dat spreiding over het hele land (‘oordeelkundige spreiding’ wel te verstaan) van groot belang was voor de aanpassing aan de Nederlandse samenleving.¹⁷ Assimilatie, zoals dat toen nog onbekommerd werd genoemd, stond hoog in het vaandel.¹⁸

De Indische Nederlanders en gerepatrieerden die door de overheid werden gehuisvest raakten ‘aanzienlijk’ over het land gespreid, wel met een sterkere vertegenwoordiging in het Westen. Uit het C.C.K.P.-eindverslag (1969) blijkt dat ze relatief iets meer in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam terechtkwamen dan elders. Er bestond een voorkeur voor de grote steden, zeker voor Den Haag – sinds lang een stad met verhoudingsgewijs veel Indische inwoners.

16. Ellemers en Vaillant, *Indische Nederlanders*, p. 58 (daar gebaseerd op het eindverslag C.C.K.P.) en Willems, *De uittocht uit Indië*, passim.

17. Puts, “Een oordeelkundige spreiding”, p. 89.

18. Uit archiefdossier Archief MaWe, 1952-1956, inv.nr. 1359, blijkt dat Maatschappelijk Werk meende dat een ontvangende samenleving aanpassing ook mogelijk moest maken. De planningscommissie van dit ministerie vond niet elke Nederlandse gemeente geschikt om hen op te vangen. Op 11 juni 1957 schreef het Bureau Bijzondere Maatschappelijke Zorg dat de commissie ernstige bezwaren had tegen plaatsingen in Blokzijl, Genemuiden en Gramsbergen: ‘Deze bezwaren, gelden wat Blokzijl en Genemuiden betreft vooral de typische geaardheid der bevolking, alsmede het ontbreken van werkmogelijkheden.’ Plaatsing moest ‘maatschappelijk gezien verantwoord’ zijn. Criteria waren kerkelijke gezindte, werkgelegenheid en onderwijsmogelijkheden. Ook als de commissie meende dat een gemeente ‘een gesloten gemeenschap’ was, werd van plaatsingen afgezien: ‘Indien men niet uit de streek afkomstig is, wordt men niet gauw in de gemeenschap opgenomen, hetgeen in het bijzonder geldt ten opzichte van gerepatrieerden, die elders geworteld zijn.’ In dit dossier zijn meer voorbeelden te vinden.

Definiëring

Van belang in het proces van opvang en huisvesting was de definitie van de nieuwkomers.¹⁹ De eersten die in Nederland aankwamen, heetten evacués en oorlogsslachtoffers, degenen die daarna arriveerden waren gerepatrieerden, maar al snel ontstond de behoefte deze categorie Nederlanders te splitsen in subcategorieën. Die differentiatie speelde een rol in de opvang. Marinemensen en degenen die bij de Koninklijke Landmacht of het KNIL hoorden, werden in andere kampen en door het ministerie van Oorlog opgevangen, terwijl de overigen door de Dienst voor Maatschappelijke Zorg (Binnenlandse Zaken) werden opgevangen.

De definiëring ging verder dan de relatie met het beroep. Toen in 1958 opnieuw een tekort aan opvangmogelijkheden dreigde, ontstond het idee om particulieren te vragen repatrianten in huis te nemen. Dit plan gold echter de 'westers georiënteerde' Indische Nederlanders; de 'oosters georiënteerden' moesten vanwege de veronderstelde onbekendheid met de Nederlandse 'woonzeden' in contractpensions en opvangkampen ondergebracht worden. In de praktijk werd van het aanbod van particulieren nauwelijks gebruik gemaakt, doordat bijna de helft van de 'westerse' repatrianten op eigen kracht onderdak vond.

De definitie 'Nederlander' maakte echter voor allen een beroep op de overheid mogelijk. Bezien vanuit het domein huisvesting leidde deze definitie tot formele insluiting in het bestel van de huisvesting.

Toch betekende juridische gelijkheid niet hetzelfde als maatschappelijke gelijkheid.²⁰ De nieuwkomers uit Indonesië hadden het aanvankelijke ontmoedigingsbeleid meegemaakt; ze waren niet gewenst, ze hoorden eigenlijk niet in Nederland thuis. De ervaring van als 'anders' gezien worden, met alle consequenties van dien, werd de Indische Nederlanders ook op de woningmarkt niet bespaard. Een voorbeeld: een Indisch-Nederlands paar herinnerde zich hun zoektocht naar een woning. De man vertelde: 'In 1970 is ons de huur van een huis geweigerd in Den Haag. Die verhuurder [zag] eerst mijn zus, een Indisch meisjes dus, en toen mij. En toen zei die, nee dat eh gaat niet door.' Zijn vrouw vulde aan: 'Ik moest tekenen dat ik nooit nasi-goreng zou koken, dat ik nooit Indisch eten zou maken! Dat heb ik geweigerd.'²¹

De Nederlandse overheid erkende niettemin een plicht te hebben ten aanzien van deze nieuwkomers en kweet zich van haar taak. De Indische Nederlanders die naar elders vertrokken konden geen beroep doen op de autoriteiten in de ontvangende samenleving. Zij kozen veelal Australië of de Verenigde Staten, die lange tijd een semi-officiële raciale toelatingspolitiek volgden. Emigranten met een Aziatische achtergrond waren niet gewenst, eigenlijk was alleen iemand met ten minste

19. Willems, *De uittocht uit Indië*, passim. Dit gedeelte over definities is hierop gebaseerd.

20. Zie Dienne Hondius, *Gemengde huwelijken, gemengde gevoelens. Aanvaarding en ontwikkeling van etnisch en religieus verschil sinds 1945*, (Den Haag 1999), p. 189, mede onder verwijzing naar bijdragen in de hiervoor genoemde publicatie van Willems en Lucassen.

21. Hondius, *Gemengde huwelijken*, p. 203.

driekwart Europese voorouders welkom. In de Verenigde Staten konden degenen die toegelaten werden niet op de overheid terugvallen, iedere migrant moest zichzelf maar zien te redden. Australië bood wel opvangprogramma's. Vergoeding van geleden oorlogsschade gold elders niet, Indische Nederlanders waren er geen oorlogsslachtoffers. In Nederland was sprake van een beginnende welvaartsstaat, daar niet. Een sociaal vangnet was dan ook nauwelijks aanwezig.²²

3.3 DE KOMST VAN DE MOLUKKERS²³

Achtergronden van het vertrek

Precies een maand nadat de 'Kota Inten' uit Soerabaja naar Nederland vertrok, is Neerlands eerste schip met Ambonezen Woensdagavond te kwart over elf de Schiehaven te Rotterdam binnengelopen. Stil onder een vrieskille sterrenloze lucht en met langs de reling wat tengere, kleumende figuurtjes, de ogen flonkerend in de lichten van de voortratelende loopkranen. De neuzen diep weggedoken in de kragen van de hun in Port Said uitgereikte tuniekjassen, in de dunne, bonte hoofddoeken en inderhaast omgeslagen handdoeken, gegrepen uit de povere bagagezakken. [...] Duizend Ambonezen kwamen thuis in het land, dat hen als wapenbroeders heeft leren kennen in de bitterste uren van het rijk. Een land, dat hun wat rust te bieden heeft in ruil voor betoonde moed en trouw.²⁴

Het was 21 maart 1951. Het eerste deel van de 4.000 KNIL-militairen en hun gezinnen kwam aan voor een tijdelijk verblijf, in afwachting van terugkeer naar Indone-

22. Willems, *De uittocht uit Indië*, passim.

23. Literatuur: Fridus Steijlen, *RMS: Van ideaal tot symbool. Moluks nationalisme in Nederland 1951-1994*, (Amsterdam 1996), met name p. 56-68, Henk Smeets, *Lunetten, kroniek van een failliet beleid. Het overheidsbeleid ten aanzien van de Molukse gemeenschap in Vught*, (Vught 1977), p. 10 e.v., Van Amersfoort, *Immigratie en minderheidsvorming*, Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, Penninx, *Minderheidsvorming en emancipatie*, alle drie passim, Van Praag, 'Huisvesting en wonen', p. 299-330, P. Schumacher, *De minderheden. 700.000 migranten minder gelijk*, (Amsterdam 1987), p. 73 en 74, Otis Polnaya e.a., *Kamp Schattenberg. Een Moluks verhaal in foto's*, (Assen 1996), Martine Tuynman-Kret, *Molukkers van huis uit: de huisvestingssituatie van Molukkers in Nederland*, (Leiden 1985), p. 32 e.a., Henk Smeets, *Molukkers in Vught*, (Vught 1996), p. 16-35, *De problematiek van de Molukse minderheid in Nederland*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1977-1978, 14915, nrs. 1-2, p. 7-15, J.M.M. van Amersfoort, 'De Ambonezen', in Verwey-Jonker, *Allochtonen in Nederland*, p. 109-143, W. Manuhutu en H. Smeets (red.), *Tijdelijk Verblijf. De opvang van Molukkers in Nederland, 1951*, (Amsterdam 1991), daaruit met name H. Akihary, 'Van Almere tot de Zwaluwenberg. Molukse woonoorden in Nederland', p. 40-74. In navolging van Steijlen, *RMS*, p. 249 noot 1, wordt hier de naam Molukkers gehanteerd. Steijlen: 'In de koloniale tijd werden Molukkers Ambonezen genoemd, daarmee verwijzend naar de residentie Ambon. In Nederland is de term Ambonezen ook nog lange tijd gebruikt. Later is dit Zuid-Molukkers geworden, hetgeen een politieke associatie heeft met de Republiek der Zuid-Molukken, en weer later Molukkers. (...) de meest neutrale benaming van dit moment.'

24. Citaat uit 'Duizend kleumende Ambonezen in Rotterdam', in *De Telegraaf*, bij R.R.F. Habibo, 'De overkomst van de Molukkers en de Nederlandse dagbladders', in: Manuhutu e.a., *Tijdelijk Verblijf*, p. 101-126, citaat p. 105.

sië. Voor geen enkele groep immigranten gold zozeer dat de aanleiding tot hun komst, de opvattingen over de groep en de consequenties daarvan, bepalend werd voor hun opvang en huisvesting.

Deze Molukkers hadden deel uitgemaakt van het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger (KNIL), dat na de soevereiniteitsoverdracht ontbonden werd. De KNIL-militairen die niet naar het Indonesische leger wilden over gaan, mochten gedemobiliseerd worden in een plaats naar keuze. Een meerderheid van de Molukkers koos voor deze mogelijkheid.

Toen het KNIL werd opgeheven, waren ongeveer 4.000 Molukkers nog niet gedemobiliseerd. Er ontstond een conflict met de Nederlandse en de Indonesische regering over de plaats die zij voor demobilisatie kozen. Na gewonnen rechtszaken tegen de Nederlandse Staat accepteerden zij het aanbod van de Nederlandse regering om hen tijdelijk naar Nederland over te brengen. Dat gebeurde: de 'Kota Inten' vertrok op 20 februari 1951 als eerste schip met Molukse ex-KNIL militairen naar Nederland. Het verzorgde ook het laatste transport op 25 mei 1951. Toen waren de Molukkers en hun gezinnen overgebracht, in totaal 12.500 personen.

De Nederlandse opvatting dat het verblijf tijdelijk zou moeten zijn stond niet ter discussie – een periode van zes maanden werd zelfs genoemd -, maar wel de vraag naar de manier waarop het tijdelijk verblijf zou gaan eindigen. De regering meende dat de Molukkers zich moeilijk aan Nederland zouden kunnen aanpassen en als de gemoe-deren tot bedaren waren gekomen, wel naar Indonesië zouden terugkeren. De Molukkers stelden de Nederlandse overheid verantwoordelijk voor hun terugkeer naar de Molukken en wel als collectief, terwijl de overheid alleen bereid was terugkeer van individuele Molukkers mogelijk te maken en bijgevolg alleen verantwoordelijkheid wilde dragen voor individuen. Een verharding van de standpunten ontstond toen de Molukkers bij aankomst in Nederland geconfronteerd werden met onmiddellijk ontslag uit militaire dienst. Hun juridische strijd om dit ontslag ongedaan te maken, mislukte. Zo begonnen ze aan een tijdelijk verblijf in Nederland: niet langer militair, maar burger, zonder werk en inkomsten, en met het gevoel verraden te zijn.

*Opvang en huisvesting*²⁵

De noodzaak om binnen twee maanden ongeveer 12.500 personen te huisvesten in een tijd van enorme woningnood, waarin bovendien al opvang van repatrianten plaatsvond, vereiste een snelle aanpak. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en vooral de Dienst Maatschappelijke Zorg (DMZ) werden met deze taak belast. De

25. Zie Akihary, 'Van Almere tot de Zwaluwenberg. Molukse woonoorden in Nederland', in: Manuhutu ea., *Tijdelijk Verblijf*, p. 40-74. Hij geeft ook een gedetailleerd overzicht van alle opvangcapaciteit, bouwsoort en inrichting van de kampen, voorzieningen etc.



Woonoord Lunetten

eerste Molukkers kwamen terecht in provisorisch ingerichte kampen. De opvanglocaties bestonden uit voormalige concentratiekampen, kloosters, landhuizen, militaire onderkomens en barakkenkampen.

Lunetten en Schattenberg werden de meest bekende Molukse woonoorden. Zij namen elk aanvankelijk ongeveer 3.000 Molukkers op. Vanaf 1951 ging kamp Vught, tijdens de oorlog bekend als *Konzentrationslager Herzogenbusch*, dienst doen als woonoord: een korte tijd voor gerepatrieerden, daarna voor de opvang van Molukkers. Het woonoord was een klein dorp met een ziekenhuis, scholen, twee kerken en eigen toko's. Schattenberg vertoonde veel overeenkomsten met Lunetten. Kamp Westerbork, zoals het tijdens de oorlog heette, had dienst gedaan als *Durchgangslager* voor joden en politieke gevangenen. Dit kamp was ook eerder opvangkamp voor gerepatrieerden uit Indonesië. De naam werd in 1949 veranderd in 'Kamp Schattenberg'. Hier werden in maart 1951 ongeveer 3.000 Molukkers on-dergebracht. Hun 'tijdelijk' verblijf in dit kamp zou twintig jaar duren.

Beleid: opvattingen en uitvoering

De opvattingen van de overheid over hun verblijf, bepaalden het huisvestingsbeleid voor de Molukkers. Verblijf in kampen genoot de voorkeur, want: 'Het streven is om de Molukkers in zo groot mogelijke groepen centraal te huisvesten. Het gaat immers om een tijdelijk verblijf en daarom is assimilatie in de Nederlandse samenleving niet de bedoeling.' Het doel was: 'Samenbundeling in grote besloten gemeenschappen, die in staat gesteld worden hun eigen bestaan voort te zetten.' Bovendien meende de regering 'dat de levensgewoonten en maatschappelijke opvattingen van deze groep Ambonnezen, hun lichamelijke gesteldheid en de klimatologische omstandigheden, waarin zij zullen komen te verkeren, hen niet disponeren voor een blijvende opname in een hun vreemde en onbekende Neder-

landse gemeenschap.²⁶ De tijdelijkheidsgedachte werd overigens ook door de Molukkers aangehangen. Toch duurde hun verblijf steeds langer, omdat er geen oplossing voor het gerezen geschil kwam.

De meeste woonoorden lagen geïsoleerd, meestal in het Noorden, Oosten of Zuiden van het land, vaak ver van het dichtstbijzijnde dorp of stad, waardoor contact met de Nederlandse samenleving nagenoeg onmogelijk was. Geïsoleerd werd ook het leven van de bewoners. De Molukkers woonden er zonder te werken en zonder inkomen: het was verboden deel te nemen aan het Nederlandse arbeidsproces.

De Dienst voor de Uitvoering van Werken (DUW), behorend tot het ministerie van Wederopbouw en Volkshuisvesting, exploiteerde de meeste kampen. De DUW stond model voor het Commissariaat van Ambonezenzorg dat eind 1952 werd ingesteld (opgeheven in 1979). Het CAZ viel direct onder het ministerie van Maatschappelijk Werk. Het werd belast met het beheer van de woonoorden, met de huisvesting en met maatschappelijke zorg. De Molukkers ontvingen via het CAZ een volledige verzorging van staatswege: onderdak, voeding, kleding en zakgeld.²⁷

Een en al overheid?

Een duidelijker voorbeeld van overheidsbemoeyenis door de alomtegenwoordige zorg van de Staat voor de Molukkers lijkt moeilijk te vinden. Toch ontbrak het particulier initiatief, dat zo'n grote rol speelde bij de vestiging van de repatrianten uit Indonesië, ook bij de Molukkers niet.²⁸ Meteen na de proclamatie van de Republiek der Zuid-Molukken op 25 april 1950, die vooral door de rechterzijde van de Nederlandse politiek positief werd beoordeeld, werd de Stichting Door De Eeuwen Trouw (DDET) opgericht. DDET werd de motor achter veel acties om de Molukkers te steunen. De komst van de Molukkers leidde op diverse plaatsen ook tot de oprichting van comités en organisaties gericht op hulpverlening. Niet-politieke sociale hulp was het doel. De oprichters waren vaak lokale notabelen. Veel aanhangers behoorden tot protestantse groeperingen, die verwantschap voelden met de christelijke Molukkers. De overheid poogde de particuliere initiatieven te bundelen. Haar belang was de verwachting dat de Molukkers deze organisaties eerder zouden accepteren dan de overheidsbemoeyenis.

Voortdurend zat DDET, een organisatie met een duidelijk politiek karakter, de overheid en het particulier initiatief in de weg. Er waren regelmatig conflicten over het doel om politieke, dan wel sociale hulp te verlenen. De sociale hulp be-

26. H. Smeets, 'De organisatie van de Ambonezenzorg', in: Manuhutu e.a., *Tijdelijk Verblijf*, p. 17-40, ook de vorige citaten in deze paragraaf.

27. Zie over zelfzorg etc. met name Tuynman-Kret, *Molukkers van huis uit*.

28. W. Manuhutu, 'Help Ambon in nood. De rol van het particulier initiatief bij de RMS en de opvang van Molukkers in Nederland', in: Manuhutu e.a., *Tijdelijk Verblijf*, p. 74-87.

stond uit het verstrekken van warme kleding, het organiseren van vakanties voor kinderen en het inzamelen van geld. Eén initiatief van DDET werd door de overheid direct van de hand gewezen: DDET riep het Nederlandse volk op om Molukse gezinnen individuele huisvesting te bieden. De Dienst Maatschappelijke Zorg reageerde onmiddellijk met de verklaring dat deze actie in strijd was met het regeringsbeleid dat voorzag in collectieve huisvesting in kampen in verband met het tijdelijk verblijf. Bovendien, zo merkte een lid van DMZ op: 'als ze eenmaal in gemeenten wonen, zijn ze moeilijk nog in kampen te krijgen'.²⁹

Definitie van Molukkers

De Molukkers werden niet als Nederlanders beschouwd; ze arriveerden niet als Nederlandse staatsburgers. Een vanzelfsprekende formele insluiting in het huisvestingsbestel, zoals gold voor de Indische Nederlanders, bleef dan ook achterwege. Pas in 1976 bepaalde wetgeving dat alle niet-Nederlandse Molukkers die in 1951 naar Nederland waren gekomen en hun nakomelingen met ingang van 1 januari 1977 als Nederlanders behandeld moesten worden.³⁰

Overheidsbemoediging bij de huisvesting was het gevolg van de specifieke aanleiding tot hun komst en van de veronderstelling dat ze tijdelijk zouden verblijven, niet van een plicht die de overheid ten opzichte van Nederlandse ingezetenen moest vervullen.

3.4 DE KOMST EN OPVANG VAN SURINAMERS³¹

Migratie van en naar Nederland bestond al eeuwenlang. Voor de Tweede Wereldoorlog migreerden echter relatief kleine aantallen mensen uit Suriname naar Nederland, maar dat veranderde vanaf de jaren 1950. Migratie naar Nederland werd toen een algemeen bekend verschijnsel. Naast onderwijs werd werk een belangrijk migratiemotief.³² Het initiatief lag vaak aan Nederlandse zijde: ondernemingen

29. Smeets, 'De organisatie van de Ambonezenzorg', in: Manuhutu e.a., *Tijdelijk Verblijf*, p.19.

30. Schumacher, *De minderheden*, p. 134, 135.

31. Literatuur: J.M.M. van Amersfoort, 'De Surinamers', in: Verwey-Jonker, *Allochtonen in Nederland*, p. 143-173, Van Amersfoort, *Immigratie en minderheidsvorming*, passim, Schumacher, *De minderheden*, passim, Hans Buddingh', 'De koele ontvangst van de "Bijlmerexpress"', in: *NRC Handelsblad*, 25 november 1995, Van Praag, 'Huisvesting', Gerlof Leistra, *Parbo aan de Amstel. Surinamers in Nederland*, Amsterdam/Antwerpen 1995), passim, drie werkstukken S. den Heijer, *Huisvesting van Surinamers*, (Leiden 1995), Puts, "Een oordeelkundige spreiding", passim, Gert Oostindie, *Het paradijs overzee. De 'Nederlandse' Caraïben en Nederland*, (Amsterdam 2000), Bea Lalmahomed, *Hindostaanse vrouwen. De geschiedenis van zes generaties*, (Utrecht 1992), Eduard Autar, *Lankmoedigheid of onmacht. De houding van de Nederlandse overheid ten opzichte van de toelating van Surinamers in de periode 1965-1980*, (doctoraalscriptie, Leiden, z.j.), Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, passim, en publicaties waarnaar in de volgende noten wordt verwezen. Verder: Archief CRM 1970-1979, o.a. inv.nr. 2996 (4933).

32. Zie bijvoorbeeld Annemarie Cottaar, *Zusters uit Suriname*, (Amsterdam 2003).



Aankomst van Surinamers op Schiphol, 1975

gingen in verband met de krappe arbeidsmarktsituatie werven in Suriname. Andere motieven waren de gunstige sociale voorzieningen in Nederland. Verreweg de meeste Surinamers zagen hun verblijf echter als tijdelijk. In de loop van de jaren zestig nam de migratie naar Nederland verder toe.³³

Vanaf 1970 begon de Surinaamse emigratie sterk te groeien. Nederland en Suriname onderhandelden over onafhankelijkheid van Suriname. Inmiddels was er een steeds grotere kloof ontstaan tussen Creolen en Hindostanen. Het zag er naar uit dat de onafhankelijkheid zijn beslag zou krijgen onder een Creoolse regering en dat was voor een groot deel van de Hindostanen en Javanen aanleiding om hun bezittingen te verkopen en naar Nederland te vertrekken. Over en weer heerste wantrouwen en vrees voor de toekomst. Ook Creolen kozen voor vertrek naar Nederland. In tegenstelling tot vroeger immigrerden vooral gezinnen.

De sterk stijgende aantallen gaven de Nederlandse overheid reden tot zorg. Ze drong er bij de Surinaamse regering op aan de emigratie te beperken en er werden plannen bedacht om in Suriname projecten te beginnen die de emigratie zouden tegengaan.³⁴ Er kwamen echter steeds meer Surinamers in Nederland aan. De paradox dat een dreigende migratiestop juist een toestroom oplevert, deed zich ook

33. Over werving o.a. Van Amersfoort, 'De Surinamers', p. 148. Daar ook over elitemigratie: in 1968 werkten er in Nederland meer Surinaamse artsen dan in Suriname (resp. 161 en 150).

34. Archief CRM 1970-1979, inv.nr. 2996(4933), zie ook Schumacher, *De minderheden*, p. 25-29.

nu voor: velen kwamen toen het nog kon.³⁵ De cijfers laten dat zien. In 1967 bestond het positief migratiesaldo uit 2.458 personen, in 1970 was dat 5.591, in 1974 15.736 en een jaar later, het jaar van de onafhankelijkheid, 36.662. In 1975 woonden er volgens schattingen tussen 105.000 en 140.000 Surinamers in Nederland, een derde van de potentiële Surinaamse bevolking.³⁶

Bij de onafhankelijkheid deed de overheid de toezegging dat Surinamers nog tot vijf jaar nadien de gelegenheid zouden krijgen om alsnog naar Nederland te emigreren; daarna zou een visumplicht gelden. Velen kozen uiteindelijk voor deze mogelijkheid. Het positief migratiesaldo was in de jaren 1976-1978 teruggelopen tot onder het niveau van 1970, maar nam in 1979 en 1980 sterk toe. In 1980 woonden ongeveer 190.000 Surinamers in Nederland.

Na 1980 bleven Surinamers op grond van gezinshereniging of gezinsvorming nog naar Nederland emigreren. Een aantal vroeg politiek asiel aan na de machts-overname door militairen in 1981 en de 'decembermoorden' in 1982. In het begin van de jaren negentig lag het positief migratiesaldo ongeveer op het niveau van eind jaren zestig. Na 1994 nam de migratie als gevolg van het aangescherpte toelatingsbeleid af. Op 1 januari 1996 woonden ongeveer 288.800 personen van Surinaamse afkomst in Nederland; deze groep bestond uit 182.000 immigranten, de overigen zijn mensen met tenminste één Surinaamse ouder.

Komst, opvang en beleid

Opvang door familie en vrienden was lang een veel voorkomend verschijnsel. Surinamers die voor opleiding en studie naar Nederland kwamen, konden al op deze steun vertrouwen. Ze woonden bij hun verwanten of bekenden in, of dezen hielpen hen aan een kamer.

Dit patroon zou zich aanvankelijk herhalen, maar bood geen blijvende oplossing. Begin jaren zeventig werd 60% van de Surinaamse immigranten nog door familie opgevangen, maar de toestroom werd sterker en de immigratie ging steeds meer gezinnen omvatten.³⁷ De opvang werd vooral in de grote steden zo'n groot probleem, dat lokale overheden de noodklok luidden. De centrale overheid moest wat gaan doen, ook al bleef het uitgangspunt 'Nederland geen immigratieland' gehandhaafd. De gemeenten stelden dat de rijksoverheid de toelating had geregeld en nu niet de verantwoordelijkheid op hen kon afschuiven.

De rijksoverheid zag de Surinamers als 'Nederlanders die, gezien hun bijzon-

35. Zie onder andere bij Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, p. 83.

36. Deze cijfers en ook hierna volgende over het positief migratiesaldo: Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, p. 83. Bron: Stafbureau Statistiek, ministerie van CRM; CBS. Cijfers ook van Leistra, *Parbo aan de Amstel*, p. 45.

37. T.J.M. Reubsat, J.A. Kropman en L.M. van Mulier, *Surinaamse migranten in Nederland. De positie van Surinamers in de Nederlandse samenleving*, (Nijmegen 1982), p. 72.

dere problemen enige extra opvang en begeleiding behoeften.³⁸ Het 'Suriname-probleem' werd vooral als een welzijnsvraagstuk gezien en dat verklaart de leidende rol die het ministerie van CRM kreeg bij de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid. In 1974 stelde de ministerraad de Interdepartementale Commissie voor Beleidscoördinatie ten behoeve van Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Rijksgenoten (ICBR) in onder leiding van CRM.³⁹

In 1972 werd spreiding overwogen via de Regeling Rijksvoorkeurswoningen (RVK), de zogenaamde 5%-regeling. Eerder, in 1969, was al een voorstel tot spreiding gedaan, toen tevergeefs. Toepassing van de RVK, de eerder voor de repatrianten gebruikte regeling, betekende dat 5% van de nieuw te bouwen woningwetwoningen voor Surinamers beschikbaar zou komen. Het ministerie van Volkshuisvesting toonde zich echter tegenstander van rijksverantwoordelijkheid voor de huisvesting van Surinamers en keerde zich tegen het voorstel. Het achtte de gemeenten verantwoordelijk. In 1973, toen er al sprake was van een forse immigratie, liet VRO weten dat de vergelijking met de repatrianten uit Indonesië, voor wie de RVK ook gegolden had, niet opging: 'Hierbij valt allereerst in het oog dat deze repatrianten als het ware gedwongen immigranten waren welke bovendien een recht op bijzondere steun naar voren brachten. In dit opzicht ligt de situatie met de rijksgenoten uit Suriname en de Antillen geheel verschillend.'⁴⁰ Onderbouwing van het verschil ontbreekt. VRO's opstelling bleek ook bij de beantwoording van Kamervragen bij de begroting van CRM in 1973: VRO benadrukte de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten voor de huisvesting van rijksgenoten en stelde verder dat de genomen en te nemen maatregelen vergelijkbaar waren met die voor buitenlandse werknemers.⁴¹ VRO doelde op regelingen voor rijkssteun aan collectieve vormen van huisvesting en op de invoering van een logies-verordening. Voor buitenlandse werknemers gebeurde in deze periode weinig.

In hetzelfde jaar stelde VRO in een rapport van de Adviescommissie Coördinatie van beleidsmaatregelen ten behoeve van Surinamers en Antillianen: '...er bestaat onvoldoende bereidheid bij betrokkenen een redelijk deel van de inkomsten aan een passend onderkomen te besteden; vele migranten zullen zich op zodanige plaatsen trachten te huisvesten dat de – voorheen toch reeds uiterst lage – woonkosten gering zijn', en verder: 'besparingen op het wonen en het tezamenzijn met

38. Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, p. 84.

39. Zie Archief CRM 1970-1979, inv.nr. 2996 (4933) voor een chronologische volgorde van de acties van de rijksoverheid.

40. Advies Coördinatie van Beleidsmaatregelen t.b.v. Surinamers en Antillianen, Archief CRM 1970-1979 BNR 2996.

41. Zie voor deze en de volgende alinea ook zie T. Reubsat en J. Kropman, *Surinaamse migranten in Nederland. Het vestigings- en spreidingsbeleid*. (Nijmegen 1982), p. 10-12, daar ook de geciteerde gedeelten. Verder: Archief CRM 1970-1979 BNR 2996, waaruit eveneens citaten, deels dezelfde als in Reubsat c.s.

personen van gelijke origine spelen een grotere rol dan het verwerven van een verantwoord niveau van huisvesting.’ Beide opvattingen waren overgenomen uit een rapport van de Werkgroep Huisvesting Buitenlandse Arbeidskrachten. VRO meende verder dat ‘wettelijke en financiële kaders voor individuele en collectieve huisvesting in voldoende mate aanwezig zijn.’⁴²

In 1974 werd duidelijk dat opvang en huisvesting echt nijpend waren geworden. De minister van CRM kaartte de kwestie bij zijn collega's aan. Uit het verslag van de vergadering van 'MICOS', de Ministeriële Commissie Onafhankelijkheid Suriname, van 20 september 1974, waarin de inbreng van de toenmalige VRO-minister Gruijters is opgetekend, staan de argumenten. Hij meende 'dat het beschikbaar stellen van nieuwe woningwetwoningen (...) uiteraard bezwaarlijk is tegenover de Nederlandse ingezetenen.' Hij vroeg verder 'om, ter voorkoming van getto-vorming, met name ook de mogelijkheden na te gaan om kleine groepjes Surinamers te huisvesten in bestaande (leegstaande) flatcomplexen, die (...) ook de spreiding bevorderen.'⁴³ In november voerde de rijksoverheid overleg met gemeenten met meer 25.000 inwoners, met het verzoek vrijwillig te helpen met het ontlasten van de grote steden. In 1975 bleek dat de respons op het verzoek 'zeer gering' was. Het lukte CRM niet gemeenten vrijwillig mee te laten werken aan opvang van de Surinamers, terwijl de problemen dreigden te escaleren. Uiteindelijk voerde de staatssecretaris van VRO in 1975 toch de 5%-regeling in, die overigens niet voor de grote steden gold.⁴⁴

De wens tot spreiding bleef. De minister van CRM liet de mogelijkheden tot vrijwillige spreiding (buiten de Randstad) onderzoeken, waarvoor een passend apparaat nodig was. Het kwam tot de oprichting van een Centraal Bureau voor de Uitvoering van Vestigingsbeleid Rijksgenoten (CB). Per 1 januari 1975 trad het

42. Reubsæet en Kropman, *Surinaamse migranten. Het vestigings- en spreidingsbeleid*, p. 10-12. Deze publicatie is een deel uit een reeks van drie over Surinamers. In het VRO-archief bevindt zich een stuk 'Commentaar' op deze publicatie, dd. 31 juli 1981 (grotendeels een samenvatting). VRO stelt in dit stuk dat het aanvankelijk geheel ontbreken van enig specifiek beleid ten nauwste samenhangt 'met het steeds ingenomen beleidsuitgangspunt dat het algemeen beleid toereikend is en met de veronderstelling dat specifiek beleid tot discriminatie zal leiden.' De kritiek 'dat dit uitgangspunt en deze veronderstelling weinig op de praktijk aansluiten', zo vervolgt het stuk, 'kan VRO zolang feitelijke gegevens omtrent de huisvestingssituatie van migranten in vergelijking tot autochtone Nederlanders ontbreken (nog steeds) naast zich neerleggen.' Archief VROM/DBCF/AMBA inv.nr. 437.

43. Dit stuk, uit 1974, is opgenomen in een archiefdossier over 1980-1982. Archief CRM 1980-1982 BNR 382.

44. Zie ook Archief CRM 1980-1982 BNR 358 en 359. Over spreidingsbeleid etc., zie Reubsæet e.a., *Surinaamse migranten in Nederland. Het vestigings- en spreidingsbeleid*, en T. Reubsæet, *Surinaamse migranten in Nederland. Het beleid van de rijksoverheid van 1965-1979: uitgangspunten, doelstellingen en middelen*, (Nijmegen 1982), zie ook Puts, "Een oordeelkundige spreiding", p. 90-92 en 95, dat voor de Surinamers op onder meer deze publicaties is gebaseerd. Citaat bij Puts, "Een oordeelkundige spreiding", p. 91, uit Reubsæet e.a., *Surinaamse migranten. Het vestigings- en spreidingsbeleid*, p. 12. Over het Centraal Bureau, de taken, bezetting van het bureau etc., zie Archief CRM 1980-1982, bv. BNR 382.

bureau in werking en functioneerde met twee projecten: vrijwillige spreiding van aanwezige rijksgenoten – al in de grote steden gevestigde Surinamers, maar ook Antillianen konden een beroep doen op bemiddeling van het bureau – en spreiding van nieuw binnenkomende Surinamers door middel van een ‘dwingend aanbod aan faciliteiten’.

Surinamers die niet op eigen gelegenheid in huisvesting konden voorzien, kwamen eerst in een opvangcentrum terecht. Op diverse plaatsen in het land werden dergelijke centra ingericht, in Putten bijvoorbeeld. Het centrum had een capaciteit van maximaal 120 bedden. De belangstelling viel tegen: in februari 1975 verbleven er ongeveer 50 Surinamers. Ze brachten hun tijd door met sjoelen, biljarten, een wandelingetje en vooral met wachten. De nieuwkomers kregen in de centra het cursusboekje *Zo zijn de Nederlanders*, dat antwoord gaf op brandende kwesties zoals: hoe vul je een giroformulier in, wat is een maatschappelijk werker en hoe gedraag je je in een winkel. Er kwam voorlichting over hun mogelijkheden en hun eigen wensen en behoeften werden in kaart gebracht. Met deze gegevens werd vervolgens definitieve huisvesting gezocht.⁴⁵

Na het opvangcentrum volgde via het CB plaatsing in een woning elders in het land.⁴⁶ De Surinamers kwamen in allerlei regio’s en plaatsen terecht, ook in kleine gemeenten waar lang niet altijd andere Surinaamse gezinnen woonden. Vaak was isolement en eenzaamheid het gevolg. Een woning was er wel, maar met werkgelegenheid en opleidingsmogelijkheden was het minder goed gesteld. Weliswaar werden ze niet gedwongen daar te gaan wonen – er bestond geen gedwongen spreiding – maar veel keus hadden ze niet. ‘De vrijwillige’ spreiding was minder vrijwillig dan ze leek. Surinaamse welzijnsorganisaties stelden dat het eigenlijk om gedwongen spreiding ging.

Met ingang van 1980 is het Centraal Bureau opgeheven, maar tot 1985 mochten Surinamers en Antillianen nog een beroep op de RVK doen. Tot de opheffing van het bureau zijn er meer dan 5.000 Surinaamse en Antilliaanse gezinnen – de laatste in kleine aantallen, zij mochten ook van de regeling gebruik maken – door het bureau geplaatst, dat is ruim 10% van de in de periode 1975-1980 gemiddeld aanwezige gezinnen.⁴⁷ Ondanks de maatregelen die de rijksoverheid trof, bleef ze de gemeenten primair voor huisvesting verantwoordelijk houden.

Degenen die rechtstreeks naar familie of bekenden gingen, woonden daar meestal enige tijd in of betrokken een zelfstandige woning, een kraakpand of een pension.

45. Leistra, *Parbo aan de Amstel*, p. 36. Zie ook de volgende alinea.

46. Het CB droeg zorg voor huisvesting in woningen die door middel van de 5% regeling beschikbaar kwamen. Reubsaet e.a., *Surinaamse migranten. Het vestigings- en spreidingsbeleid*, p. 62.

47. Van Praag, ‘Huisvesting’, p. 305 en Puts, ‘Een oordeelkundige spreiding’, p. 92. Puts stelt dat het niet bekend is hoeveel mensen totaal met behulp van de RVK zijn gehuisvest, maar haalt Reubsaet en Kropman aan die aangeven dat het in de periode januari 1975-1981 om 20.969 personen ging.

De omstandigheden in veel van die pensions zijn vergelijkbaar met hetgeen zich ook in deze periode voordeed in pensions voor buitenlandse werknemers.⁴⁸

In 1980 verbleven in Amsterdam nog ongeveer 4.000 Surinamers in pensions. Van de circa 100 bij de gemeente geregistreerde adressen, waren er 15 brandgevaarlijk.⁴⁹ Leistra beschrijft een vervallen fabrieksloods aan de Da Costakade waarin met zandstenen muurtjes tien kamers waren gemaakt die werden verhuurd voor f350,- per kamer per maand. In sommige kamers van nauwelijks 3 bij 3 meter verbleven complete gezinnen. Het keukentje moesten ze delen met de andere bewoners. Een badgelegenheid was er niet.

Veel Surinamers kwamen in Amsterdam terecht.⁵⁰ Indertijd bestond daar de woningmarkt voor 95% uit huurwoningen, waarop zij vrijwel allemaal aangewezen waren. Velen trokken rechtstreeks van het vliegveld naar de Amsterdamse Bijlmermeer: de 'Bijlmerexpress' uit Suriname. In de eerste helft van de jaren zeventig werden er in de Bijlmer geregeld nieuwe woningen opgeleverd. Toen viel daar de huurprijs nog boven de grens van de distributiesector, waardoor een urgentiebewijs van de Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting niet vereist was en daarmee geen verblijfsduur in Amsterdam van twee jaar.⁵¹ Onder meer door de relatief hoge huren bestond er bij autochtonen weinig belangstelling voor de Bijlmer. De betrokken woningcorporaties kampten met leegstand en accepteerden daarom ook nieuwe leden van hun verenigingen. Juist in deze periode immigrerden grote aantallen Surinamers en velen maakten gebruik van de mogelijkheden in de Bijlmer.

Soepel liep de vestiging van Surinamers in het algemeen niet. Welkom waren ze doorgaans niet en er bestond angst voor grote concentraties Surinamers. Ondanks de leegstandsproblematiek wilden bijvoorbeeld sommige Amsterdamse woningcorporaties een tachtigtal flats in de Bijlmer niet aan Surinamers verhuren vanwege de gevreesde concentratie, waarop dezen de flats kraakten. De meeste corporaties in de Bijlmer verhuurden – in de praktijk, niet op papier –

48. Zie ook Van Amersfoort, *Immigratie en minderheidsvorming*, p. 169-171.

49. Leistra, *Parbo aan de Amstel*, p. 44, ook voor het vervolg van deze alinea.

50. Over Amsterdam en de Bijlmer zie Schumacher, *De minderheden*, p. 88, 89 en J. Hoolt, 'De positie van Surinamers op de Amsterdamse woningmarkt', in: R. Spreekmeester en V.D.M. Evers, *Huisvesting van Etnische Minderheden*, ('s-Gravenhage 1980), p. 183-201, met name p. 184-188.

51. De verhuur van woningen in Amsterdam was vastgelegd in de Regeling Woningtoewijzing. De toewijzing van woningen in de 'vrije sector' werd geheel overgelaten aan de eigenaren. Het ging om woningen die wat betreft de kale huur onder of boven de distributiegrens vielen (in 1977 minder dan f50,- of meer dan f375,- per maand). Woningen die in de distributiesector vielen konden alleen toegewezen worden aan mensen die een urgentiebewijs van de Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting hadden. Voorwaarden daarvoor waren: minstens twee jaar ingeschreven staan in het Bevolkingsregister van Amsterdam, het niet beschikken over een zelfstandige woning of het hebben van een te kleine woning in verhouding tot de gezinssamenstelling, alleenstaanden moesten een bepaalde leeftijd bereikt hebben (in 1977 was dat 25 jaar) en het hebben van een inkomen beneden de ziekenfondsgrens. Hoolt, 'De positie van Surinamers', p. 184, 185.

Bijlmer



maximaal 15 à 20% van hun woningen aan etnische minderheden.⁵² Woningbouwvereniging 'Ons Belang' in Amsterdam, die er een financieel belang bij had haar nieuw gebouwde woningen zo snel mogelijk te verhuren, bood flats in Glijphoeve I (Bijlmermeer) aan met de leus 'Wij discrimineren niet'. Een meerderheid van Surinamers betrok de woningen; na verloop van tijd waren ze de enige bewoners.

Ook de andere grote steden bleken aantrekkelijk. De Surinamers vestigden zich ook – zij het in mindere mate – in 's-Gravenhage en Rotterdam. De voorkeur van Hindostanen ging vooral uit naar Den Haag, terwijl het merendeel van de Creolen naar Amsterdam trok. Een meting van later tijd illustreert deze voorkeur: op 1 januari 1985 woonden er in Amsterdam 9.023 Surinaamse gezinnen, waarvan het

52. Schumacher, *De minderheden*, p. 88.

aantal Hindostaanse gezinnen 2.232, ofwel bijna 25%, bedroeg. In hetzelfde tijd woonden er in Den Haag 5.772 Surinaamse gezinnen, waarvan ruim 63%, namelijk 3.657, Hindostaanse gezinnen waren.⁵³

Hoe is die voorkeur te verklaren? Voor vrijwel alle informanten uit een onderzoek in 1987 was Den Haag de eerste plaats van vestiging vanwege de opvang door familieleden of al aanwezige relaties. De eerste Hindostanen hadden zich in Den Haag gevestigd en studeerden in Leiden. Zij prezen Den Haag aan als een nette stad, een omgeving waar afgestudeerden verbleven. De invloed die daarvan uitging op de vestiging van de latere immigranten zou aanzienlijk zijn geweest.⁵⁴

Al eerder, in 1970, kwam de Hindostaanse voorkeur voor Den Haag in een onderzoek aan de orde.⁵⁵ Creolen zouden zich tot Amsterdam met het imago van uitgaansstad aangetrokken voelen, terwijl Den Haag bekend stond als een rustige stad, veel meer geschikt voor een degelijk gezinsleven. De belangrijkste reden zou echter, althans in 1970, verband houden met studiemogelijkheden (41%), die de respondenten toen het meest aanwezig achtten in Den Haag, zowel voor zichzelf (22%) als ook, in geval van gezinsmigratie, voor gezinsleden (19%). Een geïnterviewde voerde ook de Indische sfeer van Den Haag aan, die de Hindostanen zou aanspreken, want: 'Dat is toch een tweede...hoe noemen ze dat...Den Haag is een stiefkind van Indonesië. (...) dan had je die tropische winkeltjes.' Waarschijnlijk bood deze situatie mogelijkheden aan Hindostanen die in Den Haag een afzetmarkt voor tropische handelswaren aantreffen.⁵⁶ Voor Hindostanen gold bovendien een religieus motief: in Den Haag bestonden, in tegenstelling tot de andere grote steden, veel allochtone kerkgenootschappen. De Haagse moskee die in 1955 werd opgericht, was de eerste in Nederland. Voor de moslims onder de Hindostanen was dit van belang. Ook de politieke voorkeuren van beide groepen zou tot hun keuze hebben bijgedragen.⁵⁷

53. Zie het werkstuk van C. van Vliet, *Den Haag als Koelifoto*, (doctoraalscriptie, Leiden 1995) op basis van G. Mungra, *Hindostaanse gezinnen in Nederland*, (Leiden 1990), p. 44 en 325. Mungra geeft aan (p. 44) dat deze cijfers, uit 1985, afkomstig zijn van de Gemeente Amsterdam (afd. Statistiek en Onderzoek).

54. Shirley van Embriqs en John Gajadhar, *Multiple identiteiten. Een antropologische-sociologische verkenning van etniciteit onder Surinaamse Hindostanen en Den Haag*, (doctoraalscriptie, Universiteit van Amsterdam 1989), aanwezig in het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde in Leiden). Het onderzoek werd onder 65 personen in de Hindostaanse gemeenschap gehouden.

55. *Rijksgenoten in Den Haag*. Het interimrapport van de ambtelijke coördinatiecommissie Rijksgenoten 's-Gravenhage, (Den Haag 1975), p. XXIX.

56. J. Boissevain, *Een kleine baas is altijd beter dan een grote knecht. Surinaamse kleine, zelfstandige ondernemers in Amsterdam*, (Amsterdam 1984), p. 32, A.B. in een interview opgenomen in Van Vliet, *Den Haag als Koelifoto*, en Annemarie Cottaar, *Ik had een neef in Den Haag*, (Den Haag 1998), p. 112-135.

57. H. Veersema, *Buitenlandse kerkgenootschappen in Den Haag*, ('s-Gravenhage 1963), p. 12, B.N. Sedoc-Dahlberg, *Surinaamse studenten in Nederland*, (Amsterdam 1971), p. 93, 125, en Boissevain, *Een kleine baas*, p. 53.

De hiervoor genoemde geïnterviewde meldde ook een huisvestingsmotief:

...vooral het huizen kopen. De Hindostanen hadden allemaal wat geld, ze werkten op het land enzo. De Creolen die deden niet zoveel aan landbouw, aan hard werken. En bij hun was een andere leefstijl, van wat je verdient lekker opmaken. Een Hindostaan zal altijd wat opsparen voor morgen ja? Doordat zij met geld kwamen, konden ze een huisje kopen en dat was veel makkelijker in Den Haag.⁵⁸

Over de voorkeur van Creolen voor Amsterdam vertelde een informante dat Creolen al veel langer gewend waren voor studie naar Nederland te gaan, vooral naar Amsterdam. Voor de latere Creoolse immigranten was de aanwezigheid van familie en relaties de reden om daarnaar toe te gaan. Ook voor hen speelden religieuze motieven een rol: de band met de Evangelische Broedergemeente in Amsterdam. De aanwezigheid van Creolen in Amsterdam zou Hindostanen van vestiging daar weerhouden hebben.⁵⁹

In het algemeen gold dat het aanwezige netwerk Surinamers zou kunnen helpen met het vinden van onderdak en werk. De kans op een baan was in de Randstad groter.

Definitie

De *de jure* status van Nederlands staatsburger, doorgaans uitgedrukt in 'Rijksgenoot', maakte het de Surinamers tot en met 1980 mogelijk zich zonder enige belemmering in Nederland te vestigen.⁶⁰ De grote aantallen immigranten en de daarmee gepaard gaande opvangmoeilijkheden leidden, zoals aangegeven, herhaaldelijk tot de roep om een migratiestop. Ook het negatieve imago van 'de' Surinamers droeg tot die wens bij. Ze werden vaak bestempeld als criminelen, profiteurs en fraudeurs.

In de beeldvorming zal de discussie over migratiebeperking en terugkeerregelingen zeker een rol hebben gespeeld. Surinamers werden veelal gezien als vreemdelingen en hun Nederlanderschap werd als obstakel gezien, waardoor ze niet geweigerd of teruggestuurd konden worden, in plaats van een recht dat hen een plaats in de Nederlandse samenleving gaf.

Surinamers werden ingesloten op het niveau van het bestel huisvesting, vanwege hun rechtspositie. Er werden maatregelen genomen om hen, zo mogelijk gespreid, van onderdak te voorzien, zij het laat, – zeker in de ogen van de gemeenten

58. A.B. in Van Vliet, *Den Haag als Koeliefoto*. De koopmarkt in Den Haag was inderdaad minder klein dan in Amsterdam, 30% koopwoningen tegen 12% in Amsterdam. SCR'96, p. 259-263.

59. Mededeling A. Grant, 1995. Zie ook Annemarie Cottaar, 'Zendingsgebied Amsterdam. Surinamers en de Evangelische Broedergemeente 1936-1956', in: Leo Lucassen (red.), *Amsterdammer worden. Migranten, hun organisaties en inburgering, 1600-2000*, (Amsterdam 2004), p. 61-76.

60. Zie Van Amersfoort, *Immigratie en minderheidsvorming*, p. 162-169.

die al jaren kampten met het probleem grote aantallen Surinamers op te vangen. De definitie als 'vreemdeling', die in het leven van alledag vaak voorkwam, betekende echter geen volledige insluiting op het niveau van de praktijk. De problemen rond komst en vestiging hebben dit laten zien.

3.5 MIGRATIE VAN ANTILLIANEN EN ARUBANEN⁶¹

'Nos ta bai Hulanda
den bapor Frances'

'We gaan naar Nederland
in een Frans stoomschip'

zijn de beginregels van een liedje uit Aruba, aangehaald door Raymond Hernandez in zijn werkstuk over Arubaanse migratie.⁶² Hernandez putte uit zijn eigen herinnering, van toen hij in augustus 1981 Aruba verliet en naar Nederland vertrok. 'De regel "den bapor Frances" had eigenlijk veranderd moeten worden in "cu vuelo KL 779" (met vlucht KL 779)', schreef hij. Hernandez was een van de Arubanen die voor studie naar Nederland vertrokken.

De migratie vanuit de Antillen kwam na de Tweede Wereldoorlog enigszins op gang, vooral sinds 1954, toen de nieuwe staatkundige verhoudingen waren vastgelegd in het Koninkrijksstatuut. De landsregering (de regering van de gezamenlijke eilanden) en de eilandbesturen, zagen het belang van goed opgeleide mensen in en stelden steeds meer beurzen beschikbaar voor studie in Nederland.

Eind jaren vijftig bleek de economische situatie op de Antillen reden tot vertrek. De economieën van Curaçao en Aruba waren ingezakt, met grote werkloosheid als gevolg. De Antilliaanse overheid besloot tot een emigratiepolitiek en werkte mee aan werving onder de bevolking door Nederlandse bedrijven. In relatief steeds grotere aantallen gingen Antillianen bovendien op eigen gelegenheid op zoek naar werk in Nederland. Ook bij hen ging het om gezinsmigratie, maar meer dan bij de eerder besproken immigranten zijn onder hen eveneens ongehuwde alleenstaanden te vinden.

De groep Antilliaanse immigranten begon vanaf de jaren zeventig beduidend te groeien en dat zou zo blijven. In 1971 bevonden zich 18.000 Antillianen in Nederland, in 1980 36.000 en in 1995 bestond de groep Antillianen en Arubanen uit ongeveer 96.000 personen.⁶³

61. Literatuur onder meer: Willem Koot en Anco Ringeling, *De Antillianen*, (Muiderberg 1984), Oostindie, *Het paradijs overzee*, passim, J.M.M. van Amersfoort, 'De Antillianen', in: Verwey-Jonker, *Allochtonen in Nederland*, p. 173-186, en Schumacher, *De minderheden*, passim. Waar wordt gesproken over de Antillen en de Antillianen is dat vooralsnog inclusief respectievelijk Aruba en Arubanen. Aruba verkreeg in 1986 de status aparte en trad daarmee buiten het verband van de Nederlandse Antillen. Sindsdien geldt het onderscheid tussen Antillianen en Arubanen.

62. Raymond R. Hernandez, *De Arubaanse migratie*, (doctoraalscriptie, Groningen 1987).

63. SCR'98, p. 241.

Opvang en huisvesting

Degenen die voor een opleiding kwamen, waren op kamerbewoning aangewezen. Vanaf 1975 konden ook Antillianen gebruik maken van de 5%-regeling, die voor Surinamers gold en door het Centraal Bureau werd uitgevoerd. Zo volgde een deel van de Antillianen hetzelfde patroon: eerst in opvangcentra en daarna in pensions. Het jaar 1978 was een topjaar in de aanvraag om bemiddeling via het CB: 1.993 personen deden een beroep op het bureau.

Het kon ook anders, buiten het CB om. Uit een later onderzoek, gehouden in 1989, onder 74 vrouwen uit Curaçao en Aruba, blijkt dat zeker 42 respondenten reeds familie en bekenden in Nederland hadden. Zij waren van groot belang bij de eerste opvang.⁶⁴ Voorzover Antillianen niet bij verwanten en bekenden gingen wonen, betrokken ze huurkamers, pensions of plaatselijke opvangcentra, of een zelfstandige woonruimte. Uit een in Amsterdam in 1977 gehouden enquête bleek dat 45% van de Antilliaanse hoofdbewoners een zelfstandige huurwoning had verkregen door bemiddeling van de Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting. In wat mindere mate hielpen woningcorporaties bij het vinden van een huis en slechts zelden was via particuliere eigenaren een woning betrokken.⁶⁵ Net als Surinamers vestigden Antillianen zich vooral in de grote steden.⁶⁶

De migratie van Antillianen/Arubanen vertoonde een heel dynamisch karakter. Ze waren Rijksgenoten met een Nederlands paspoort die zich vrij mochten vestigen. Zij konden dan ook zonder belemmering enige tijd in Nederland verblijven, weer terug gaan en dit patroon herhalen. De groep Antillianen/Arubanen in Nederland was daardoor steeds wisselend van samenstelling. De conjunctuur in de herkomstgebieden had grote invloed op de migratie.

Per 1 januari 1996 bevonden zich ongeveer 96.000 Antillianen/Arubanen in Nederland.

Definitie

Ook voor Antillianen en Arubanen gold de juridische status als Nederlander, als Rijksgenoot. Dat leverde ook voor hen insluiting in het bestel huisvesting op.

Hoe in het dagelijks leven tegen Antillianen/Arubanen werd aangekeken, is een ander verhaal. Aanvankelijk was het beeld van de Antilliaanse bevolking positief. Dat was te danken aan het opleidingsniveau, dat van alle nieuwkomers het dichtst bij dat van de autochtone Nederlanders kwam. Daarna kwamen echter lager opgeleiden naar Nederland, als gevolg van de economische teruggang op de ei-

64. Van Dijke e.a., *Mama Soltera*, p. 35.

65. Koot e.a., *De Antillianen*, p. 110.

66. Koot e.a., *De Antillianen*, p. 109 en 110. Volgens SCR'98, p. 258 en 259, waren in 1977 naar schatting meer dan de helft van de Antillianen in de grote steden gevestigd.

landen. Een aantal jongeren uit de zogenaamde volksklasse bezorgde de Antilliaanse/Arubaanse groep een slechte reputatie.⁶⁷ Dat gegeven en de in sommige jaren grote instroom leidden tot discussies over beperkende maatregelen. Ook politici vroegen zich af of er niet een einde zou moeten komen aan de onbelemmerende toegang tot Nederland, of er een verblijfsvergunning zou moeten komen. Het feit dat de eilanden geen vrije toegang vanuit Nederland toestonden, werd onrechtvaardig gevonden. Van een beperkend beleid is het echter ook voor de groep Antillianen/Arubanen niet gekomen.

3.6 SLOTOPMERKINGEN

De beschrijving en analyse van de opvang en huisvesting van immigranten uit de (ex-) koloniën laat het hierna volgende zien. Uit Indonesië, Suriname, de Antillen en Aruba kwamen omvangrijke groepen nieuwkomers aan, ondanks pogingen om hun komst te ontmoedigen of te verhinderen. Alle groepen werden geconfronteerd met ernstige woningschaarste, zeker in de jaren kort na de oorlog.

De overheid was sterk bij de opvang en de huisvesting betrokken. Ze regelde de overtocht van nieuwkomers uit Indonesië en zette haar bemoeienis na aankomst voort voor diegenen die op haar hulp aangewezen waren. Voor Surinamers kwam de overheid laat in actie, dat gebeurde pas toen er sprake was van een ernstige noodsituatie. Gemeenten vingten zowel de Indische Nederlanders en gerepatrieerden als de Surinamers onvoldoende op. Corporaties voelden niets voor opname van Surinamers. Wettelijke maatregelen traden in werking, allereerst de Wet Huisvesting Gerepatrieerden en vervolgens de zogenaamde 5%-regeling of RVK die na de Indische Nederlanders ook voor Surinamers werd ingezet. Antillianen/Arubanen mochten er eveneens gebruik van maken. De Molukkers, die in vergelijking met de andere groepen in een uitzonderingspositie verkeerden, werden collectief opgevangen. Voor deze groep was de overheid met haar zorg alomtegenwoordig.

Opvallend is het feit dat de belangrijkste partij van overheidszijde het ministerie van Maatschappelijk Werk en haar opvolgster, het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) was en niet het ministerie van Volkshuisvesting. De zorg voor opvang en huisvesting werd vooral als een maatschappelijk vraagstuk gezien, een 'welzijnsprobleem' zoals het ten tijde van de komst van de Surinamers heette. Maatschappelijk Werk/CRM coördineerde hulp, waaraan desgevraagd door andere ministeries werd bijgedragen. Toen Volkshuisvesting wel een actievere rol kon krijgen, zoals bij de Surinamers met het inzetten van de 5%-regeling, voelde het daar aanvankelijk niets voor.

Spreading van de immigranten over het hele land was het doel van de centrale

67. Zie het *Handboek Minderheden* (2/1050) onder vermelding van enkele studies.

overheid. Dat had te maken met beschikbare locaties, maar zeker ook met de wens, zo niet de gevoelde noodzaak, de nieuwkomers te laten assimileren en integreren. Spreiding bleek uiteindelijk maar ten dele te lukken. Degenen die door de centrale overheid gehuisvest werden, zijn inderdaad voor een belangrijk deel over het hele land geplaatst, het meest gold dat nog voor de Indische Nederlanders, in veel mindere mate voor Surinamers en Antillianen, maar alle nieuwkomers bleken uiteindelijk sterker vertegenwoordigd in het Westen, in het bijzonder in de grote steden. Een uitzondering vormden de Molukkers: zij werden in veraf gelegen woonoorden in het Noorden, Oosten of Zuiden van het land geplaatst; contact met de Nederlandse samenleving moest immers zoveel mogelijk worden voorkomen.

De sterke betrokkenheid van de rijksoverheid, met name bij de Indische Nederlanders, beneemt het zicht op het grote aandeel dat de nieuwkomers zelf hadden in hun vestigingsproces. Het lijkt erop dat het overgrote deel van repatrianten en Indische Nederlanders volledig van de overheid afhankelijk was, maar dat beeld klopt niet. Voorzover valt na te gaan vonden degenen die in de periode tot ongeveer 1950 aankwamen, grotendeels zelf een onderkomen en pas de repatrianten die daarna arriveerden, deden in grotere mate een beroep op de overheid. In het tijdvak 1950-1958 gold dat voor ongeveer de helft van de nieuwkomers. Door de rijksoverheid zijn 128.000 repatrianten over gemeenten verspreid in de jaren 1950 en 1960, dus beduidend minder dan de helft van het totale aantal ook als dat gehouden wordt op de laagste schatting van 280.000.⁶⁸ Niettemin, in deze jaren van ernstige woningnood leverde de overheid een grote prestatie.

Van de Surinamers heeft verreweg het grootste deel zelf onderdak gevonden, vaak met behulp van de eigen netwerken. Een relatief beperkt aantal werd via het Centraal Bureau gehuisvest, eerst in opvangcentra en later in gemeenten. Voor Antillianen en Arubanen geldt hetzelfde als voor de Surinamers: ook zij vonden doorgaans onderdak via familie en vrienden; een gering deel maakte gebruik van de 5%-regeling.

Veranderende omstandigheden in de samenleving blijken uit de betrokkenheid van verschillende partijen. Met name bij de opvang en huisvesting van de repatrianten en Indische Nederlanders speelde het kerkelijk en particulier initiatief een grote rol, naast de overheid en de immigranten. Ook ten aanzien van de Molukkers kwam er veel reactie uit de samenleving; sympathie van de bevolking bleek uit steuncomité's, hulporganisaties en dergelijke. De rol die het kerkelijk en particulier initiatief vooral in de jaren vijftig voor de toenmalige nieuwkomers vervulde, bestond echter in de jaren zeventig, waarin de grootste immigratie uit Suriname plaatsvond, niet meer. Het afgenomen maatschappelijk belang van kerken en verwante organisaties en het toegenomen beroep op de overheid, vormen hiervoor de verklaring.

68. Puts, "Een oordeelkundige spreiding", p. 87.

Bij hun vestiging in Nederland bleek de definitie van de nieuwkomers van grote invloed. Formele definiëring speelde zich af op het rechtspositionele niveau, dat door juridische criteria bepaald werd. Daarnaast bestond er een algemene beeldvorming over deze groepen. Die was gevormd door voorstellingen van de nieuwkomers die werden afgezet tegen het beeld van de autochtone Nederlanders – wie dat dan ook mogen zijn geweest: zij waren ‘anders’. In juridische zin werden alle hiervoor genoemde immigranten op de Molukkers na, voor aankomst gedefinieerd als Nederlanders. Zij beschikten over de Nederlandse nationaliteit en een Nederlands paspoort en konden niet geweigerd worden.

Ondanks het juridische Nederlanderschap werden deze nieuwkomers aangeduid met termen die hen juist onderscheidde van Nederlanders. Voor degenen die uit Indonesië kwamen bestonden allerlei differentiaties en benamingen, zoals ‘westers’ en ‘oosters’ georiënteerden, en Surinamers en Antillianen waren ‘overzeese Rijksgenoten’. Het Nederlanderschap werd door velen binnen de ontvangende samenleving eerder ervaren als hindernis om deze groepen te weigeren of terug te sturen, dan als recht op een plaats in de Nederlandse samenleving.

De *de jure* situatie kan dan ook niet los gezien worden van de *de facto* beleving, van zowel de ontvangende samenleving, als ook van de nieuwkomers, op wie de andere bejegening dan die van autochtone Nederlanders zijn uitwerking had. Het Nederlanderschap had de overheid er niet van weerhouden te proberen de komst naar Nederland te ontmoedigen. In dat proces speelden opvattingen over het anderszijn – beeldvorming – een rol. Daarnaast was er natuurlijk ook grote zorg, zeker in de jaren vijftig, over de opvang van grote aantallen immigranten in een land waar nog zoveel schaarste heerste. Ook de steeds weerkerende discussies over terugkeerregelingen, visumplicht en andere beperkende maatregelen, gaven niet het gevoel welkom te zijn.

De definitie ‘Nederlanders’ die van meet af aan voor deze groepen nieuwkomers gold, met uitzondering van de Molukkers, betekende echter wel direct insluiting op het niveau van het bestel huisvesting. Daar hadden ze recht op. Het belang daarvan moet niet onderschat worden. Deze Nederlanders konden een beroep doen op de overheid en deze voelde zich, zij het soms laat, ook verantwoordelijk.

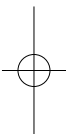
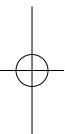
Definitie als niet-Nederlanders was niet direct, en zeker niet alleen, de oorzaak van de aparte huisvestingspositie van de Molukkers. Die was er een van uitsluiting op elk niveau, hoewel de overheid zich wel verantwoordelijk voelde en daaruit voortvloeiende taken op zich nam. De bijzondere (woon-) positie van de Molukkers was vooral ontstaan door de specifieke aanleiding tot hun komst en de door beide partijen aangehangen gedachte dat ze tijdelijk in Nederland zouden verblijven. Zij moesten juist niet assimileren. Opvattingen over de duur van het verblijf speelden bijgevolg ook een rol: toen de onomkeerbaarheid van de komst van immigranten werd ingezien, trad de overheid actief op om hen te huisvesten.

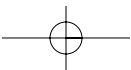
Beeldvorming, het beeld van ‘anderszijn’, maakte deel uit van het spreidingsbeleid. De geografische spreiding vanwege beschikbare woonruimte sloot aan bij

de heersende assimilatiegedachte, later integratiebevordering genoemd. De overheid wilde concentratie in bepaalde gebieden en steden voorkomen, maar probeerde voor de Indische Nederlanders rekening te houden met de geschiktheid van de plaatsen die hen moesten opvangen.

De formele definitie als Nederlanders bleek in het leven van alledag verdrongen door het beeld van vreemdeling, van 'anderszijn', en die laatste definitie verhinderde insluiting van veel nieuwkomers op het niveau van de praktijk, althans bij hun vestiging. De eigen speelruimte waarover organisaties en personen die daar werkten beschikten, maakte het in belangrijke mate mogelijk degenen die zij niet wensten uit te sluiten. Dat gold voor gemeenten, corporaties en voor particuliere verhuurders. Of uitsluiting zich ook voordeed in het vervolg van hun wooncarrière en wat daarvan dan de gevolgen waren, komt in latere hoofdstukken aan de orde.

In de beeldvorming en definitie van de nieuwkomers speelden maatschappelijke omstandigheden een rol. Een constante factor in deze periode was de woningnood en bijgevolg concurrentie om een schaars goed, waarin stereotypering werd toegepast. De context van de tamelijk gesloten samenleving van de jaren vijftig tot een meer open maatschappij in de jaren zeventig bleek niet van invloed op de werking van beeldvorming; de strijd om onderdak waaraan autochtonen én allochtonen behoefte hadden was dat wel.





Hoofdstuk 4:

De komst van buitenlandse werknemers

4.1 INLEIDING

‘Hoogovens was voor ons een paradijs’, vertelde de Spanjaard Carlos Vasquez, ‘het was weliswaar smerig en gevaarlijk werk, maar Hoogovens was een prima werkgever. Je kon hier een goede boterham verdienen.’¹ Hoogovens en andere bedrijven konden in Nederland geen personeel krijgen en gingen naar verschillende landen om daar werknemers te werven. Iemand die dat voor Hoogovens deed, vertelde: ‘We gingen in het groot naar vooral het platteland toe. Per keer haalden we 40 tot 50 mensen op, soms ook meer. (...) Zij waren arm en wij hadden ze bitter nodig.’² De trek van arbeidskrachten naar industriegebieden is een verschijnsel dat zich ook in Nederland al veel langer voordeed, maar na de Tweede Wereldoorlog toenam.

Hoe het deze migranten na hun aankomst verging, wordt in dit hoofdstuk nagegaan. Dezelfde vragen als in het vorige hoofdstuk staan centraal: hoe verliep na aankomst de huisvesting en wat was daarin het aandeel van zowel de nieuwkomers als van de ontvangende samenleving? Welke partijen waren in het vestigingsproces betrokken? Kreeg de context van de veranderende samenleving betekenis voor dit proces? Ook in dit hoofdstuk is de vraag naar in- en uitsluiting van belang: werden de buitenlandse werknemers opgenomen in het bestel huisvesting en op het niveau van de praktijk? Hoe werden ze gezien en had de definitie van deze nieuwkomers consequenties voor hun huisvesting?

In dit hoofdstuk wordt hoofdzakelijk de groep ‘alleengaanden’ behandeld, de mensen die alleen naar Nederland kwamen en hun eventuele gezin in het herkomstland achterlieten. De huisvestingsproblematiek die gepaard ging met de gezinshereniging, komt in een later hoofdstuk aan de orde waar het vervolg in de wooncarrière wordt beschreven.

4.2 ‘GASTARBEID’³

‘In grote stromen zijn zij sedert 1957 naar Nederland gekomen, die donkere levendige mannetjes, die in veel Nederlandse steden een vertrouwd onderdeel van het

1. Ben Greif, ‘Met dank aan de mannen van staal’, *NRC Handelsblad*, 25 mei 1996, p. 26.

2. Ibidem.

3. Gebruikte literatuur: Wil Tinnemans, *Een gouden armband. Een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland 1945-1994*, (Utrecht 1994), Woltjer, *Recent verleden, Peregrinus in het zil-*

stadsbeeld zijn geworden', meldde het *Leidsch Dagblad*.⁴ In de jaren vijftig werden Italianen voor de mijnen aangetrokken en, net als Spanjaarden en Portugezen, voor andere bedrijfstakken. In het volgende decennium groeide het verschijnsel gastarbeid sterker. De Nederlandse regering sloot verdragen met de herkomstlanden om de werving te regelen.⁵

De gastarbeiders zouden tijdelijk in Nederland werken. Zij moesten de problemen van de krappe arbeidsmarkt verhelpen. Zijzelf gingen er ook van uit dat ze voor een bepaalde tijd in Nederland zouden werken en dan terugkeren, maar niet na behoorlijk verdiend te hebben en met uitzicht op een redelijke toekomst in het herkomstland. Om de armoede in eigen land te ontvluchten kwamen ook veel buitenlandse werknemers op eigen initiatief, de zogenaamde spontane gastarbeiders. Ze werden aangetrokken door de gunstige economische situatie en kwamen vaak op advies van familieleden of bekenden die hen al voorgedaan waren.

Een economische inzinking, zoals de kortdurende recessie van 1967, maakte arbeidsmigranten niet overbodig. Veel Zuid-Europeanen, met name Portugezen, Italianen en Spanjaarden, keerden weliswaar terug, en de werkloosheid liep op, maar desondanks konden arbeidsmigranten niet gemist worden. De immigratie van Turken en Marokkanen ging toenemen. In de jaren vijftig werkten er geen of nauwelijks Turken en Marokkanen in Nederland, maar in 1971 waren er al 50.000. Zij zouden de grootste groepen buitenlandse werknemers worden. De arbeidsmigratie was bijgevolg minder tijdelijk dan gedacht.

Impliciet veronderstelde de tijdelijkheidsgedachte sturing van het migratieproces, maar die opzet bleek maar ten dele haalbaar. Geprobeerd werd het wel: tal

ver. 25 jaar welzijnswerk buitenlanders, Stichting Buitenlanders/Peregrinus, (Beverwijk 1981), C.I. Meyer, *Gastarbeiders onder dak: overheid, werkgevers, gemeenten en hun rol in de huisvesting van de eerste generatie gastarbeiders in de jaren zestig en zeventig in Nederland*, (doctoraalscriptie, z.p. 1994, scriptie, niet gepubliceerd), C.H.J. Zonneveld, *Interne geleding in een collectieve woonvorm. Een onderzoek naar geleding onder gastarbeiders in een gezellenhuis*, (doctoraalscriptie, Amsterdam 1975), Kees van Twist, *Gastarbeid ongewenst*, (Baarn 1977), Sjeff Theunis, *Ze zien liever mijn handen dan mijn gezicht*, (Baarn 1979), R. Wentholt (red.), *Buitenlandse arbeiders in Nederland: een veelzijdige benadering van een complex vraagstuk*, (Leiden 1967), *De leefsituatie van Turken en Marokkanen in Nederland 1984*, drie delen, Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau, ('s-Gravenhage 1985-1987), alle passim, Thomas van Duin, 'Van gastarbeider tot stadgenoot. Allochtone nieuwkomers in Leiden vanaf de jaren vijftig', in: Jaap Moes e.a. (red.), *In de nieuwe stad. Nieuwkomers in Leiden, 1200-2000*, (Leiden 1996), p. 113-150, Geertje Mak, *Sporen van verplaatsing. Honderd jaar nieuwkomers in Overijssel*, (Kampen 2000), p. 31-56, Erhan Tuskan en Jaap Vogel, *Lied uit den vreemde/Gurbet Türküsü. Brieven en foto's van Turkse migranten 1964-1975*, (Amsterdam 2004), p. 115-140, en het *Handboek Minderheden*, diverse edities.

4. Uit het *Leidsch Dagblad* van 26 maart 1966, citaat bij Van Duin, 'Van gastarbeider tot stadgenoot', p. 117.

5. Onder andere werd met Italië in 1960 een verdrag gesloten, in 1961 met Spanje, in 1963 met Portugal, met Turkije in 1964, met Griekenland in 1966, met Marokko in 1969 en in 1970 met Tunesië en Joegoslavië. Gastarbeid was niet iets typisch Nederlands. Vergeleken met omringende landen waren de Nederlandse cijfers niet bepaald hoog. Woltjer, *Recent verleden*, p. 547.

van instrumenten werden ontworpen om de gewenste sturing te bereiken. In het kader van ontwikkelingssamenwerking werd geëxperimenteerd met ondersteuning van projecten van terugkeerders in hun herkomstland en er werden voorstellen gedaan, zoals het invoeren van vertrekpremies, of het 'rotatiesysteem', waarbij buitenlandse arbeiders na een tweejarig contract automatisch teruggestuurd zouden worden. Systemen van verblijfs- en werkvergunningen werden aangescherpt. Tot veel meer dan discussie over beheersing en ontwikkeling van instrumenten kwam het echter vooralsnog niet.

De oliecrisis van 1973 leidde tot invoering van een wervingsstop die het einde inluidde van de (legale) arbeidsmigratie. De vele 'spontanen' konden niet meer legaal in Nederland verblijven en, anders dan voorheen, hun situatie laten regulariseren als ze een baan hadden gevonden. Dat werd in de samenleving als onrechtvaardig beschouwd en onder deze en politieke druk kwam er in 1975 een eenmalige regularisatie die de kwestie beëindigde.⁶

Aanvankelijk vestigden zich uitsluitend mannen, grotendeels gehuwd, maar met achterlating van hun gezin, de 'alleengaanden'. Toen hun verblijf langer duurde dan verwacht, lieten ze, voorzover mogelijk, hun echtgenotes en kinderen overkomen. De gezinshereniging nam voortdurend toe, met een hoogtepunt in 1980. Later werd ook gezinsvorming, de overkomst van een partner uit het herkomstland, een steeds meer voorkomend verschijnsel en overtrof vanaf de tweede helft van de jaren tachtig de gezinshereniging.

Opnieuw ontstond er discussie over beperking van de migratiestromen. In de praktijk kwam er niet veel van enige restrictie terecht. Gezinshereniging bleek op juridische gronden niet te verhinderen, wel was er de beperkende voorwaarde van passende huisvesting voor het gezin. In 1983 werd bovendien een inkomensvereiste voor gezinsvormers ingesteld. Deze maatregel werd echter onder grote maatschappelijke druk enige tijd daarna ingetrokken.⁷

'Gastarbeiders' en een onderkomen

De buitenlandse werknemers hadden onderdak nodig. Degenen die officieel geworven waren, konden terugvallen op hetgeen daarover in de overeenkomsten geregeld was: 'De werkgever zal bij aankomst in Nederland de werknemer de nodige medewerking verlenen bij diens huisvesting, hetzij in particuliere kosthuizen, dan wel – bij uitzondering – gemeenschappelijk, in een tehuis.'⁸ Zo werd Carlos Vasquez door Hoogovens gehuisvest. Deze onderneming had al vanaf 1956 buitenlandse ar-

6. Over deze maatregel, zie o.a. Toon van Groenendaal, *Dilemma's van regelgeving. De regularisatie van illegale buitenlandse werknemers 1975-1983*, (Alphen aan den Rijn/Utrecht 1986).

7. In 2005 werd met grote maatschappelijke instemming weer een inkomenseis ingesteld.

8. *Peregrinus*, p. 7-9 en Tinnemans, *Een gouden armband*, passim en Judith Roosblad, *Vakbonden en immigranten in Nederland (1960-1997)*, (Amsterdam 2002), p. 44.

beiders in dienst: Italianen, gevolgd door onder anderen Spanjaarden, Turken, Marokkanen en Portugezen. In Limburg werden buitenlandse werknemers ondergebracht in 'gezellenhuizen', waar ze met landgenoten konden verblijven.

Hoogovens vormde een netwerk van kosthuizen bij particulieren. Vaak was deze huisvesting ronduit slecht. Kamers bleken kamertjes die met anderen gedeeld moesten worden, net als het doorgaans beperkt aanwezige sanitair. Voor dit alles moest fors betaald worden.

De huisvesting in kosthuizen leverde teveel problemen op en Hoogovens ging over tot collectieve huisvesting. In 1961 kocht het bedrijf het hotelschip 'Arosa Sun' aan, waar 600 mensen konden verblijven. Meerdere 'botels' en woonoorden volgden. Veel bedrijven gingen net zo te werk. Vaak is er eenzelfde verloop te zien van opvang in pensions naar collectieve huisvesting zoals barakken, gezellenhuizen en woonoorden.

De situatie in Leiden, beschreven door Thomas van Duin, vormt een goed voorbeeld van georganiseerde opvang, zoals die ook elders voorkwam.⁹ De Leidse bedrijven brachten hun buitenlandse arbeiders onder in pensions in Katwijk en Rijnsburg en in hotels en pensions in Noordwijk en Scheveningen. Ook kosthuizen werden in de huisvesting betrokken. Hoe het dagelijks leven er in zo'n pension uit kon zien, vermeldde het *Leidsch Dagblad* (maart 1966).¹⁰ De houder van een Rijnsburgs pension, een voormalig bejaardentehuis dat na verbouwing 41 Turken herbergde, noemde zich 'vader' over 'zijn' Turken, die zich naar zijn mening prima gedroegen. De journalist tekende op: 'Breed grijnzend roert de Turkse kok in een grote ketel met een substantie die het midden houdt tussen tomatensoep en goulash met grote brokken aardappelen. Rond zes uur komen de Turken per bus thuis van hun werk bij de Grofsmederij, Wernink en de Leidsche Apparatenfabriek. Ze gaan eten. Iedere dag dezelfde rode substantie, "maar", zegt de pensionhouder, "het verveelt ze niet".'

Van Duin constateerde een berichtgeving waarin buitenlanders en Nederlanders positief over elkaar spraken. De indruk die de verslaglegging opriep, was dat de buitenlanders zich keurig gedroegen en betrouwbare arbeiders waren. De Nederlanders zouden nieuwsgierig en behulpzaam zijn ten opzichte van deze buitenlanders met een vreemde achtergrond. In de jaren zestig nam bij maatschappelijke instellingen en bedrijven de behoefte toe iets van de sociale en culturele achtergrond van de nieuwkomers te weten, ter wille van de noodzakelijk geachte begelei-

9. Dit deel van deze paragraaf is gebaseerd op Van Duin, 'Van gastarbeider tot stadgenoot', passim. Op p. 118 het hiervoor genoemde citaat uit het *Leidsch Dagblad*. Verder het werkstuk van F. van Zuijdam, *Gedrukte bronnen over huisvesting van minderheden in Leiden*, (Leiden 1995); vindplaatsen materiaal: Leids Gemeente Archief en Stadsbouwhuis. Over de situatie elders, zie de eerder aangegeven literatuur, o.a. Tuskan en Vogel, *Lied uit den vreemde*, p. 115-140 en Mak, *Sporen van verplaatsing*, p. 31-56,

10. In het hiervoor aangehaalde artikel, bij Van Duin, 'Van gastarbeider tot stadgenoot', p. 118.

ding. Het Sociologisch Instituut van de Rijksuniversiteit Leiden bijvoorbeeld, organiseerde in 1966 met dat doel speciale bedrijfssociologische studiedagen.¹¹

Dat de werkgevers tevreden waren, verklaarde Van Duin mede uit de algemene schaarste aan arbeid, uit de lage lonen die aan buitenlanders betaald werden en de beperkte rechtspositie van deze werknemers. Er werden alleen tijdelijke contracten opgesteld en als de arbeiders niet voldeden of langdurig ziek waren, dan stonden ze zo op straat.

Ondanks de tijdelijkheidsgedachte gingen deze werkgevers er van uit dat de gastarbeid langer zou kunnen duren. Dat bleek uit het plan van een groep Leidse bedrijven tot oprichting van de Stichting Woonoord Arbeiders in 1965. In Leiderdorp werd een woonoord gebouwd dat in 1966 door de staatssecretaris van Sociale Zaken in aanwezigheid van de ambassadeur van Marokko werd geopend. Na tien jaar intensief gebruik raakten de barakken in verval. Ongeveer de helft van de oorspronkelijke bewoners was inmiddels naar pensions in de Leidse binnenstad verhuisd, dicht bij landgenoten en vaak dicht bij het werk. In 1978 werd het complex door de werkgevers afgestoten en aan de gemeente overgedragen. Het woonoord werd uiteindelijk gesloopt.

Op de plaats van het woonoord moest nieuwbouw komen. De Algemene Woningbouwvereniging Leiderdorp kwam met het initiatief tot de bouw van 'De Beukenschans': een wooncomplex worden met een moskee, ziekenboeg en wasserij, natuurlijk een keuken en een beheerderswoning. De ambitieuze plannen moesten worden bijgesteld en uiteindelijk verscheen een rij van 30 woningen die er uitzagen als eengezinswoningen. Ze bestonden elk uit drie slaapkamers, die per kamer door een of twee buitenlanders gehuurd konden worden. In 1977 kwam er een beheerscommissie, de Commissie Huisvesting Migranten Leiden, waarin werkgevers, vertegenwoordigers van Leidse gemeentelijke diensten, woningbouwverenigingen en de Leidse Vakcentrale zitting hadden. Er zouden geen vertegenwoordigers van de werknemers zijn gevonden die lid wilden worden.

Een andere vorm van collectief wonen was het in Limburg voorkomende gezellenhuis, eigenlijk een groot bedrijfspension.¹² Een gezellenhuis kon een voormalig klooster zijn dat buiten het dorp lag. De bewoners waren aan hetzelfde bedrijf verbonden. Een bus bracht hen van en naar het werk. Beheerders of huismeesters hielden toezicht. Allerlei voorzieningen, zoals televisie, een film- respectievelijk toneelzaaltje en sportfaciliteiten, moesten het leven in het huis veraangemen. Soms was er een ruimte die als moskee dienst deed. Vaak was er maatschappelijke begeleiding en er werd voorlichting gegeven. Grote nadelen van de door de werkgever geregelde collectieve huisvesting waren de afhankelijkheid en het isolement. De bewoners bleven in

11. Wentholt (red.), *Buitenlandse arbeiders in Nederland*, is gebaseerd op de lezingen die op deze dagen werden gepresenteerd.

12. Zonneveld, *Interne geleding in een collectieve woonvorm*, p. 1-5.

de sfeer van het werk en konden nauwelijks contacten daarbuiten leggen. Maar zolang ze het bedrijf niet verlieten, hoefden ze niet zelf voor onderdak te zorgen.

Wie zichzelf moesten redden, waren degenen die op eigen gelegenheid naar Nederland waren gekomen, de 'spontanen'. Tweederde van alle gastarbeiders die in de jaren 1960 arriveerden, kwam niet via de officiële kanalen. Zij konden niet op weringsovereenkomsten terugvallen en de werkgever hoefde niet voor huisvesting te zorgen. Dat kon kritiek oproepen, zoals blijkt uit het Dagblad Kennemerland van 2 maart 1970: 'De Papierfabriek van Van Gelder en Zonen gaat in het vervolg meer aandacht besteden aan de huisvesting van buitenlandse arbeiders. Tot op heden bemoeide het bedrijf zich hier niet mee, omdat er in het contract ook niet over gesproken werd. De gastarbeiders, voornamelijk Turken en Marokkanen, moesten zelf maar een onderkomen zien te vinden.'¹³ Veel Turken en Marokkanen waren op goed geluk naar het IJmondgebied getrokken. Hun huisvesting was schrikbarend. Vijf of zes mensen op een zolderkamertje was geen uitzondering. Het gemeentebestuur van Velsen drong bij Van Gelder aan op zorg voor huisvesting van alle buitenlandse werknemers.

De huisvesting van de 'spontanen' liet ook in Leiden te wensen over.¹⁴ Werk hadden ze wel gevonden; werkgevers namen hen graag aan: met deze werknemers hoefde van te voren geen salarisafspraken gemaakt te worden. Onderkomens moesten ze zelf zoeken. Dat werden particuliere pensions, die vooral in de Leidse binnenstad lagen, eigendom van Nederlanders en ook door hen beheerd. Later werden ook enkele buitenlandse werknemers zelf pensionhouder.

Lange tijd hield de gemeente zich in het geheel niet bezig met de huisvesting van gastarbeiders. In 1968 werd dan toch een aanmeldingsplicht ingesteld: een ieder die een pension wilde exploiteren, moest dat bij de gemeente melden. Vooraf was geen vergunning nodig; in gebruik zijnde pensions konden worden getoetst aan de logementsverordening. Een belangrijke reden om geen vergunningenstelsel in het leven te roepen, was om de huisvestingsmogelijkheden van deze nieuwkomers niet in gevaar te brengen. Volgens de gemeente waren er immers geen alternatieven voor afgekeurde en gesloten pensions.

Ook in Leiden was de pensionhuisvesting veelal abominabel.¹⁵ Veel pensions waren overvol en verkeerden in slechte staat. Een conflict kon dan ook niet uitblijven. In 1973 weigerden Marokkaanse bewoners van enkele panden in de Groenesteeg de huurverhoging te betalen, omdat huisbaas Feenstra niets deed aan de verwaarloosde behuizing. Deze liet daarop gas en electriciteit afsluiten. Een forse ruzie die behoorlijk uit de hand liep, was het gevolg.

13. *Peregrinus*, p. 147.

14. Van Duin, 'Van gastarbeider tot stadgenoot', p. 117, 118 en p.123-135.

15. Idem en Tinnemans, *Een gouden armband*, p. 99 en mededelingen prof.dr. M.J.A. Penninx, destijds met medestudenten lid van de Werkgroep Buitenlandse Arbeiders. De Werkgroep was de drijvende kracht achter de 'Groenesteegwestie'. Archiefmateriaal van de Werkgroep is ondergebracht bij het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis in Amsterdam.



Huisvesting van buitenlandse werknemers

Pas deze rel leidde tot aandacht voor de toestand van de pensions door de gemeente Leiden, maar dit betekende niet het einde aan de problemen. De gemeente overlegde met de Stichting Migrantencentra Leiden. Deze zou de panden opkopen en gaan beheren en de gemeente zou dan een aantal verbeteringen laten aanbrengen. Dat is nooit gebeurd. De Werkgroep Buitenlandse Werknemers organiseerde een ludieke schoonmaakactie die werd gesteund door sympathisanten, onder wie religieuze zusters uit Beverwijk. Na veel moeilijkheden en conflicten zijn de panden aan de Groenesteeg in 1976 in een grote actie met politie ontruimd en daarna dichtgemetseld of meteen gesloopt.

Huisvesting voor buitenlandse werknemers bleef problematisch in Leiden. Pogingen tot collectieve huisvesting stuitten op verzet van de bevolking, ook al wierp de Stichting Migrantencentra tegen dat geconcentreerde huisvesting voor studenten of werkende jongeren niet als bezwaarlijk werd ervaren. Toch gaf ook deze stichting de voorkeur aan gespreide huisvesting, vanwege de beoogde integratie. Gezien de weerstanden tegen buitenlanders leek het niet waarschijnlijk dat zij

VANDAAG 9 DODEN DOOR HUISVESTINGS- BELEID. EN MORGEN.....?

VANDAAG !! ... BUGÜN MARDUKAN BİN KARDÜŞLERNİNİN
9 HİÇİ KAYBETTİK. RESMİ HAKARLARIN KÜLSİZÜMİ BEBİTİLLİ
BİLEKİ TAŞIN ?
BUREKAN DİŞİNE BİK ANAYTA TOPLANILARAK SEBİZ NİŞİ/VİŞİ
YARILACAKTIR
ARALIK AYININ ON İKİNCİ CUMARTESİ GÜNÜ. SAAT İKİDE
KEDİR : STANDERBİLDİ OORRENGER BİL WATERLOOPLEIN

الآن : 9 ماتوا . سياسة السكن :
غلط ! وعد ؟ ؟ ؟

خطا مرة للكل

يوم السبت 12 ديسمبر 1970 الساعة 2

العنوان : انظر تحت !



Oggi 9 morti per gli effetti di alloggi, e domani ?

Demonstrazione e riunione venerdì 12 dicembre '70

ore 2 alle 2

Partenza dalla stanza del "Dokwerker"
bil Waterlooplein

Hoy 9 muertos por los efectos de alojamiento, y mañana ?

Protesta y reunión sábado 12 diciembre '70

Comenzando 2 p.m. (14 hora)

Dircción : Bloccamento "Dokwerker"
locas de Waterlooplein

DEMONSTRATIE: ZATERDAG 12 DECEMBER 1970 OM 2 UUR

● ● VERTREK BIJ 'DOKWERKER', JONAS DANIEL MEIJERPLEIN (BIJ WATERLOOPLEIN)

● ●

● ● KRANSLEGGING BIJ PENSION AMSTELSTRAAT

● ●

● ● BIJENKOMST: GEBOUW 'FRASCATI', NES 58, OM 3.30 UUR

Voor informatie:
Werkgroep DAR
Prins Hendrikslaan 21
Amsterdam, Tel. 735869

daarin zou slagen. Een woordvoerder van de stichting merkte in 1973 op: 'Het is nog maar kort geleden dat er advertenties in de krant stonden: kamer te huur, geen buitenlanders. Waar blijf je dan? Het gaat hier om een structureel probleem, waar we de eerste tien, twintig jaar nog niet van af zijn.'¹⁶ In de jaren 1970 bleven zich regelmatig ernstige conflicten, ruzies en rellen rond de huisvesting van buitenlandse werknemers voordoen.

Ook elders kwamen buitenlandse arbeiders terecht in uiterst simpele en kwalitatief absoluut onvoldoende huisvesting. Een brandgevaarlijke bollenschuur, een plaatsje achter in een kas of opslagplaats, zomerhuisjes die niet geschikt waren voor een verblijf in de winter, met dit soort onderkomens moest de gastarbeider het vaak doen. De situatie in pensions en logementen was meestal niet veel beter. Ook deze 'woonruimten' waren vaak vuil en te klein, slecht onderhouden en brandgevaarlijk. Het is verschillende keren voorgekomen dat een bewoner, of een aantal tegelijk, bij brand omkwam.

Meer dan eens is aangevoerd dat de buitenlandse werknemers zelf voor de goedkoopste behuizing kozen om zoveel mogelijk geld naar het herkomstland te kunnen sturen of om te sparen voor terugkeer. Ook zouden ze 'niet beter gewend' zijn en kwam met veel personen in een beperkte ruimte wonen ook niet in hun herkomstlanden voor?¹⁷ Er kwamen inderdaad relatief weinig klachten van de gastarbeiders, maar waarschijnlijk was dat vooral om problemen te voorkomen. Vaak was hun rechtspositie nog wankel, bestond er onzekerheid over hun verblijfsduur en gebrek aan goede informatie. De ervaringen van lotgenoten brachten de buitenlandse werknemers zelden op de gedachte dat het ook beter kon. Weliswaar is het juist dat het in het herkomstland niet ongewoon was dat velen in een beperkte ruimte met elkaar leefden, maar dat gebeurde dan tussen mensen die door hechte familiebanden met elkaar verbonden waren. Zelfs neven, die toch als nabije verwanten golden, deelden gewoonlijk de slaapruijme van het gezin niet. In de pensions waren ze genoodzaakt niet alleen de slaapruijme te delen, maar ze moesten zelfs met vreemden om beurten de bedden gebruiken.¹⁸

De 'spontanen' moesten aan woonruimte zien te komen via een woningbouwvereniging of huisvestingsbureau, of door te reageren op advertenties. Ze konden zich ook wenden tot makelaars en particuliere huiseigenaren. Een groot deel van hen kwam echter niet via de officiële kanalen, maar via vrienden of familie aan onderdak. Veel huisbazen wilden geen gastarbeiders in hun pand, zoals al bleek in Leiden: 'Kamer te huur, geen buitenlanders'. Als doorgaans alleenstaande

16. Citaat bij Van Duin, 'Van gastarbeider tot stadgenoot', p. 124, uit de *Nieuwe Leidsche Courant*, van 14 februari 1973.

17. Citaat bij Schumacher, *De minderheden*, p. 78; zie ook W.A. Shadid, *Moroccan Workers in the Netherlands*, (Leiden 1979), p. 190.

18. Schumacher, *De minderheden*, p. 78 en 79, Shadid, *Moroccan Workers*, p. 190 en Inge Aksoy-can-de Bever, *Mediterrane Nederlanders. Positie, problemen, beleid*. (Nijmegen 1987), p. 119.

en recent gearriveerde woningzoekende was de buitenlandse werknemer ook in het nadeel ten opzichte van al langer ingeschreven gezinnen.

Hoe arbeidsmigranten huisvesting vonden blijkt uit interviews die in 1967 en 1968 werden gehouden met buitenlandse werknemers afkomstig uit Italië, Spanje, Turkije en Marokko.¹⁹ Via het bedrijf had 46% van een groep Turken, Italianen en Spanjaarden woonruimte gevonden, 22% op eigen initiatief, 25% met hulp van familieleden en vrienden, slechts 4% via een huisvestingsbureau en 3% anderszins (niet aangegeven is waaruit dat bestond). Opvallend is dat 17% van de apart genoemde Marokkanen via het bedrijf werd gehuisvest en dat maar liefs 53% van hen zelf huisvesting vond. De huisvesting bestond voor Turken en Marokkanen grotendeels uit een hotel of pension (respectievelijk 63 en 60%), terwijl dat slechts voor respectievelijk 16% en 14% van de Italianen en Spanjaarden gold. Verder hadden ze soms een eigen huis of zelfstandige woning, een kamer – dat kwam bij Marokkanen veel vaker voor dan bij de anderen –, een kosthuis bij Nederlanders, een woonoord of nog andere, niet vermelde, mogelijkheden.

Plaats van vestiging

De buitenlandse werknemers kwamen – vanzelfsprekend – terecht in de ‘oude’ industriegebieden, in het IJmondgebied en Limburg.²⁰ Aan het begin van de jaren tachtig kwamen nog concentraties van pensions voor in Twente, de Achterhoek, de Betuwe, Noord-, Oost- en West-Brabant en Zuid-Limburg: de gebieden met (eerder) tamelijk veel kleinschalige industrie, met vuil en zwaar werk, zoals slachterijen, steenfabrieken, de conservenindustrie, metaalbewerking en dergelijke.²¹ De eind jaren zeventig al bestaande oververtegenwoordiging in de grote steden zou alleen nog maar toenemen.

Aan het einde van het tijdvak 1945-1995 woonden naar schatting 264.100 Turken en 224.900 Marokkanen, als grootste groepen buitenlandse werknemers, in Nederland.²²

19. *De buitenlandse arbeider in Nederland. Onderzoek ingesteld in opdracht van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid*, deel I, N.V. Nederlandse Stichting voor Statistiek, ('s-Gravenhage 1971), p. 173, een onderzoek gebaseerd op interviews met totaal 1003 mensen. 54% van de ondervraagde Italianen, Spanjaarden en Turken kon beschouwd worden als spontane migranten. Over de Marokkanen werd niets opgemerkt. Voor de huisvesting werden 733 mensen geïnterviewd. Het is niet duidelijk hoe veel van hen spontane migranten waren. De conclusies zijn dan ook slechts indicatief, immers, hoe groter het aantal spontanen, hoe kleiner het aandeel bedrijfshuisvesting zal zijn geweest.

20. Zie bijvoorbeeld een overzicht van de Stichtingen Buitenlandse Werknemers uit 1978 in Theunis, *Ze zien liever mijn handen*, p. 539. De tabel gaat alleen over Turken en Marokkanen.

21. *Onderzoek huisvesting van minderheden in pensions*, Stichting Woonconsumenten Onderzoek, (Amsterdam 1985). Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode november 1983 tot februari 1985.

22. Smeets e.a., *Jaarboek Minderheden 1997*, p. 49.

Opstelling van de overheid

De betrokkenheid van de rijksoverheid bleef aanvankelijk beperkt tot de wervingscontracten. Zoals contractueel geregeld was, lag de zorg voor het eerste onderkomen bij de werkgevers. De buitenlandse werknemers waren hier tijdelijk en bijgevolg was huisvesting een zaak van werkgevers en gemeenten. Weliswaar waren enkele departementen in het algemeen bij buitenlandse arbeiders betrokken, zoals het ministerie van Maatschappelijk Werk/CRM, dat beschikte over een Afdeling Woonruimte zaken en een Commissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand aan de Buitenlandse Werknemers, en het ministerie van Sociale Zaken, maar aan de eerste opvang deden deze departementen niets.

Het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (Sociale Zaken) was belast met de 'Zorg voor huisvesting van arbeiders (...) voor zover de arbeidsvoorziening dit meebrengt'. In de praktijk betekende dat niet meer dan het uitvoeren van inspectietaken door ambtenaren van dit ministerie. Het ging om inspectie betreffende 'passende huisvesting' voortvloeiende uit de wervingscontracten en voor die buitenlandse werknemers die met toepassing van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers in Nederland waren gekomen. De inspecteurs rapporteerden wantoestanden wel, maar kennelijk ontbraken de wil of de bevoegdheden om er een einde aan te maken. Inspectietaken werden ook verricht door de Vreemdelingenpolitie (ministerie van Justitie). Het ministerie van VRO dat verantwoordelijk was voor de inspectie van de huisvesting van *alle* ingezetenen, zowel autochtonen als allochtonen, inspecteerde niet.²³

Het eerste regeringsstuk over buitenlandse werknemers is de Nota Buitenlandse Werknemers uit 1970, beter bekend onder de naam Nota-Roolvink, naar de toenmalige minister van Sociale Zaken die de nota indiende.²⁴ Al in 1966 was een beleidsnota inzake buitenlandse arbeiders door de regering toegezegd, die er echter niet was gekomen. Mogelijk waren enkele regeringswisselingen, maar ook vastgelopen discussies tussen de betrokken departementen, daar debet aan. Tot 1969 nam de Kamer genoeg met toezeggingen dat de nota er zou komen. Die kwam begin 1970 en werd aan het einde van het jaar gevolgd door een Voorlopig Verslag.

23. Voor deze alinea zie concept-discussienota, ongedateerd, 'voor Domin 84' van AMBA aan de Directeur-Generaal, Archief VROM, RPD doos 89, periode 1984-1985, klass.nr. 32315 en archief VROM AMBA/DBCF, inv.nr. 442, met als bijlage de betreffende passages uit de Woningwet over het staatstoezicht op de volkshuisvesting (art. 78-84) en uit het Organisatiebesluit volkshuisvesting, en vooral inv. nr. 445, daaruit de nota van AMBA aan de Directeur-Generaal over de procedure toezicht huisvesting minderheden dd. 3 augustus 1983; verder ook *Staatsalmanak van het Koninkrijk der Nederlanden*, ('s-Gravenhage 1965), p. 392. De Commissie Blok die in 2003/2004 het integratiebeleid van de voorafgaande 30 jaar onderzocht, merkte over inspectie door de overheid op: 'In hoeverre deze taak daadwerkelijk tot uitvoering is gebracht wordt in de openbare gesprekken van de Commissie met voormalige wethouders en ambtenaren uit die periode niet duidelijk.' *Bruggen bouwen*, Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, TK 2003-2004, 28 689, ('s-Gravenhage 2004), p. 356.

24. Voor deze alinea en verder, zie met name Theunis, *Ze zien liever mijn handen*, p. 145-155.

In 1974 verscheen de Memorie van Antwoord op het voorlopig verslag van de Wet Buitenlandse Werknemers. Nadat opnieuw hoorzittingen werden gehouden en reacties werden verwerkt, werd in hetzelfde jaar het Eindverslag vastgesteld, dat nog eens werd gevolgd door een Nota naar aanleiding van het eindverslag.²⁵

In de Memorie van Antwoord (p. 14) van 1974 blijkt hoe over de verantwoordelijkheid voor huisvesting werd gedacht: 'De ondergetekenden willen erop wijzen, dat in hun visie de werkgevers de eerste verantwoordelijken blijven voor het verschaffen van goede huisvesting, in die zin dat de werkgever, alvorens tot werving van buitenlandse arbeidskrachten kan worden overgegaan, verplicht is aan te tonen, dat passende huisvesting beschikbaar is.' De minister meende wel dat tegelijkertijd de logies- en pensionvoorschriften verbeterd moesten worden, maar bij deze opmerking liet hij het.

De zorg voor huisvesting werd verder aan gemeenten overgelaten. Gemeenten, in de praktijk alleen de grote, kenden logeer- en pensionverordeningen, maar op naleving van die voorschriften werd nauwelijks toegezien. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten had een model-logeerverordening opgesteld die door de Gemeentelijke Bouw- en Woningdiensten moest worden uitgevoerd. Met deze verordening was het mogelijk om het aantal inwonende huurders te beperken en/of de eigenaars te dwingen bepaalde voorzieningen aan te brengen. Organisaties die de pensionproblematiek inventariseerden stelden vast dat het gemeentelijk beleid faalde, maar ook dat lange tijd bij de centrale overheid geen overzicht van de problemen bestond. Er waren vrijwel geen sancties en als er al een pension werd gesloten, dan was er meestal geen vervangende ruimte aanwezig.

De Nota Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens van 1976 zou verbetering moeten brengen. In de Nota werd geconstateerd dat de naoorlogse nieuwbouw vooral bestond uit huisvesting voor gezinnen en dat huisvesting voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens sterk was achtergebleven, zo ook voor de buitenlandse werknemers. De Nota bevatte een aantal maatregelen waaronder opvoering van het bouwprogramma voor deze groep. In 1978 werd in de Rijksbegroting echter geconstateerd dat dit programma slechts langzaam op gang kwam. Uiteindelijk bleek dat de Nota weliswaar aanzetten tot verbetering had gegeven, maar dat die niet tot veel resultaten hadden geleid.

25. Zo ging het door: in oktober 1974 werd de Nota Buitenlandse Werknemers in de Tweede Kamer besproken, die de belangrijkste behandeling van het vraagstuk van de buitenlandse arbeiders in het parlement zou worden. In 1975 legde de regering een wetsontwerp 'Bepaling inzake het doen verrichten van arbeid door buitenlandse werknemers' aan de Kamer voor. De Memorie van Antwoord inzake de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers verscheen in 1976. Gelijktijdig werd een nota van verbeteringen en wijzigingen aangeboden en een gewijzigd wetsontwerp. Na nog enkele verslagen en amendementen vond behandeling in de Tweede Kamer plaats. Vooral in de Nota van 1970 en de Memorie van Antwoord uit 1974 ging het over de huisvesting. Theunis, *Ze zien liever mijn handen*, p. 467-470 en 489. In 1974 was overigens B. Roolvink als minister opgevolgd door J. Boersma.

De pensionproblematiek moest vooral door lokaal beleid verbeteren. In Leiden bleek dat een langdurige kwestie.²⁶ In maart 1974 had de Hoge Raad bepaald dat de Huurwet ook gold voor pensions. Dat betekende dat willekeurige uitzetting en ongecontroleerde huurverhoging niet mogelijk waren. Het eerder genoemde aanmeldingssysteem voor de exploitatie van pensions uit 1968 werd gewijzigd. Er kwam een vergunningenstelsel, eigenlijk een gevolg van de inwerkingtreding van de landelijke Verordening op Verblijfsgebouwen voor Vreemdelingen. De gemeente moest meer toezicht op de staat van de pensions uitoefenen. Er kwam een gemeentelijk onderzoek naar de kwaliteit van de Leidse pensions, niet in het minst bevorderd door de toenemende publieke verontwaardiging over de mistoestanden. In juni 1975 verscheen de Nota Huisvesting Buitenlandse Werknemers (onderzoek verblijfsgebouwen Leiden).

Het onderzoek liet een treurig resultaat zien: slechts acht van de 41 onderzochte panden bleken aan alle eisen te voldoen en ten minste vier zouden gesloten moeten worden. Volgens de nieuwe verordening moesten de pensionhouders binnen een jaar na het aanvragen van een vergunning aan de gestelde eisen voldoen. De gemeente voerde haar dreigement van sluiting niet uit, opnieuw met de mededeling dat er geen alternatieven voor de getroffen bewoners beschikbaar waren.

Ook toen traden sympathisanten op: de eerder genoemde Werkgroep Buitenlandse Werknemers stuurde op 30 november 1975 een open brief naar de toenmalige minister-president Den Uyl 'naar aanleiding van de huisvestingsomstandigheden van de buitenlandse arbeiders in Leiden'. Ze somden een aantal gebeurtenissen op die allemaal op hetzelfde neerkwamen: de woonomstandigheden waren beneden peil, huisbazen gingen geweld niet uit de weg en de huurders bleken rechteloos:

De buitenlandse arbeiders zijn overgeleverd aan uitzuigers van huisbazen die van hun krotten goed geld maken en bij het minste of geringste protest grove onderwereld-praktijken niet schuwen. Het leidse gemeentebestuur kent twee deugden: slapheid en traagheid. (...) In het gunstigste geval lijkt het gemeentebestuur een EHBO-dienst, die de pleisters vergeten heeft. De politie kiest vrijwel iedere keer zonder meer de kant van de verhuurder. Pas wanneer deze het HELE wetboek van strafrecht overtreedt, grijpt men in.

De briefschrijvers riepen de premier op een einde te maken aan de onhoudbare toestand. Ze wezen erop dat er in het kabinet twee ministers zaten die politiezaken beheerden en een staatssecretaris die de huisvesting van buitenlandse arbeiders in zijn portefeuille had: 'We stellen ons voor dat u die opport.'²⁷

Twee jaar later wendde ook het gemeentebestuur zich tot de Tweede Kamer, met een verzoek om extra subsidie voor de exploitatie van een gemeentelijk ver-

26. Voor dit gedeelte over Leiden opnieuw Van Duin, 'Van gastarbeider tot stadgenoot', p. 125-131.

27. Archief ministerie van Justitie, IND, AJZ2117/E1145. Spelling en schrijfwijze van de brief zijn overgenomen.

blijfsgebouw. Extra geld kwam er echter niet. Pas nadat in oktober 1978 het hiervoor genoemde nieuwe complex De Beukenschans voor buitenlandse werknemers werd geopend, ging de gemeente over tot sluiting van een aantal pensions.

*Particulier initiatief*²⁸

Al vanaf de jaren vijftig vormden zich spontaan allerlei actiegroepen en comité's die zich voor de buitenlandse arbeiders inzetten. In het begin kwamen ze vooral uit kerkelijke instanties voort. De veelal katholieke arbeidsmigranten uit die periode konden bij overeenkomstige kerkelijke groeperingen aansluiting vinden. Dat gold niet voor de Turken en Marokkanen met hun islamitische achtergrond, die later Nederland binnenkwamen. De sterk charitatief ingestelde comité's en werkgroepen boden concrete zorg: taalcursussen, bezoeken, hulp bij contacten met instanties, ook voor huisvesting, het invullen van formulieren etc. Later kwam er voorlichting aan de Nederlandse bevolking over de buitenlandse arbeiders bij.

Optreden van het particulier initiatief blijkt ook uit de archieven van het ministerie van Maatschappelijk Werk. Vanaf 1957 komt de 'gastarbeider' in die zin voor in stukken over hulpverlening, conferenties over buitenlandse werknemers, subsidiëring van begeleiding en activiteiten en ook over huisvesting.²⁹ Welzijnswerk voor de buitenlandse werknemers kwam ook van de grond: vanaf 1964 begon subsidiëring van stichtingen voor buitenlanders.

Allerlei Stichtingen voor Buitenlandse Werknemers werden opgericht; het actiewerk raakte in toenemende mate geïnstitutionaliseerd. Dat betekende ook dat veel spontane hulp en rechtstreekse betrokkenheid bij het lot van de arbeidsmigranten verminderden. Rond 1975 was de vaart eruit bij de actiegroepen. Er ontstond 'actiemoehed', veel geestdrift was er niet meer. Een groot aantal groepen verdween en er kwamen nauwelijks nieuwe comité's bij. Het waren jaren van economische recessie, maar ook was duidelijk dat de beoogde bewustwording van de gastarbeider niet tot stand was gekomen. Mogelijk speelde het afgenomen belang van de kerken ook een rol. Op allerlei terreinen had zich vanaf de jaren zestig een proces van ontzuiling voltrokken en overal gingen voorheen verzuilde organisaties samenwerken en fuseren. De directe betrokkenheid van groepen met een geëngageerde achterban verminderde.

28. Zie ook Theunis, *Ze zien liever mijn handen*, p. 107-124. Daarin ook een overzicht van enkele grotere en blijvende actiegroepen. Verder onder meer: Aksoycan-De Bever, *Mediterrane Nederlanders*, p. 139-150.

29. Archief ministerie van MaWe, nrs. 156-161. Nr. 160 is het 'huisvestingsdossier', met richtlijnen voor de toelating van gezinsleden, een en ander rond passende huisvesting, krantenknipsels en correspondentie van burgers waarin het ministerie attent werd gemaakt op noodsituaties, beschrijvingen van situaties bij diverse bedrijven en in diverse regio's. In 1961 werd er een Interdepartementale Werkgroep Buitenlandse Werknemers in het leven geroepen; archief MaWe nr. 159.

Van invloed was wellicht ook de inmiddels op gang gekomen gezinshereniging. Tussen 1971 en 1985 nam de omvang van de Turkse en Marokkaanse bevolking in Nederland toe van ongeveer 50.000 tot circa 270.000 personen. De alleengaande arbeidsmigrant die eerder in de avonduren werd opgevangen door een 'Turkenmoeder', richtte zich nu op zijn gezin en leek zich terug te trekken uit de Nederlandse samenleving.

Het zijn vooral betrokken en vaak zeer gedreven actiegroepen, kerken en ook individuele burgers geweest die de wantoestanden in de pensions aan de kaak hebben gesteld. Actiecomité's zoals de Leidse Werkgroep Buitenlandse Arbeiders hebben met allerlei middelen hard gewerkt aan het openbaar maken van ernstige misstanden. Kerken en religieuze welzijnsinstellingen speelden in Leiden altijd al een rol bij de opvang van buitenlanders en het kwam vaker voor dat kerkelijke leiders zich uitspraken over de positie van buitenlandse arbeiders.³⁰ Vaak werd pas na de nodige ophef door deze groepen en aandacht in de pers – en vervolgens in het parlement – actie tot verbetering ondernomen.

4.3 SLOTOPMERKINGEN OVER DE HUISVESTING VAN ALLEENGAANDE BUITENLANDSE WERKNEMERS

De consequenties van de definitie van de buitenlandse werknemers als 'tijdelijk verblijvenden', werden in het voorgaande zichtbaar. Buitenlandse werknemers konden geen aanspraak maken op een rechtspositie zoals immigranten uit de voormalige koloniën; een (formeel) vanzelfsprekende toegang tot werken en wonen hadden zij niet. Geworven arbeiders werden wel ingesloten in het bestel huisvesting, maar dat gebeurde partieel – via de werkgever, als gevolg van de op arbeid gerichte wervingsovereenkomst, waaruit een huisvestingsverplichting voor de werkgever voortvloeide. Er is als gevolg daarvan sprake van insluiting van de geworven buitenlandse werknemers op het niveau van de praktijk, maar via de werkgever, niet zelfstandig. De werkgever was actief op de woningmarkt, niet de arbeider. Op beide niveaus waren buitenlandse werknemers dan ook gedeeltelijk ingesloten.

De omvangrijker groep van spontaan gearriveerde buitenlandse werknemers én degenen die na de eerste huisvesting via de werkgever zelf huisvesting moesten zien te verwerven, bleek in feite uitgesloten. Vaak vonden ze woonruimte met hulp van anderen; veel mogelijkheden hadden ze niet. Legaal verblijvenden werden formeel niet uit het bestel huisvesting uitgesloten, maar een gelijkwaardige toegang tot de woningmarkt hebben ze niet ervaren. Illegaal verblijvenden werden niet in het bestel opgenomen en ook zij konden alleen via sommige particuliere verhuurders aan onderdak komen. Gelijkwaardige insluiting gold legalen, noch illegalen. Het verdere verloop van de woongeschiedenis van deze nieuwkomers met hun gezinnen zal zichtbaar maken hoe in- en uitsluiting verder verliepen.

30. Van Duin, 'Van gastarbeider tot stadgenoot', noot 20 op p. 158.

Voor de tijdelijk verblijvende buitenlandse werknemers was de rijksoverheid als actor vrijwel afwezig. Een centraal opvangbeleid was er niet. De tijdelijkheids-gedachte sloot een beleid dat opname door middel van de huisvesting in de Nederlandse samenleving beoogde, uit; een spreidingsbeleid werd niet gevoerd. Er werden enkele op het tijdelijk verblijf gerichte maatregelen genomen. De rijksoverheid legde de verantwoordelijkheid voor de huisvesting in eerste instantie bij de werkgevers en vervolgens bij de gemeenten. Inspectietaken leidden – voorzover ze werden uitgevoerd – niet tot of nauwelijks tot een oplossing van de huisvestingsproblemen die deze nieuwkomers tegenkwamen. Het handelen van de overheid kan getypeerd worden als een *laissez-faire* opstelling.

Het overwegend ontbreken van goede zorg voor de huisvesting leidde tot ernstige misstanden. Er waren werkgevers die hun verplichtingen nakwamen, maar de algemene huisvestings situatie van buitenlandse werknemers werd gedomineerd door brandgevaarlijke, vervuilde en verwaarloosde pensions en logementen, waar ongelukken voorkwamen en die het predikaat menswaardig niet verdienden.

De tijdelijkheidsgedachte heeft wellicht de slechte woonsituatie versterkt. Deze migranten werden niet alleen als ‘anders’ gezien, er werd ook van uitgegaan dat ze slechts kwamen om geld te verdienen en dan weer terug zouden gaan. Dan kon een noodoplossing volstaan. Die situatie is door velen uitgebuit: aan de abominabele onderkomens is fors verdiend. Ook de werknemers zelf gingen er lange tijd van uit dat zij tijdelijk zouden verblijven. Het is mogelijk dat die opvatting hun acceptatie van de slechte huisvesting heeft beïnvloed, het is zeker aannemelijk dat hun wankel rechtspositie hen weerhield om te klagen.

De geschetste context van de ontvangende samenleving werd zichtbaar in dit gedeelte over de komst en opvang van buitenlandse werknemers. Allereerst de structuur van de Nederlandse economie en de oplossingen die werden gekozen: ze leidden direct tot de keus voor gastarbeid. Een tweede factor was het maatschappelijk klimaat. De voortschrijdende secularisatie maakte dat de grote rol van kerken in institutionele zin was verminderd, maar de wel aanwezige actiebereidheid uitte zich in hulp ten aanzien van de huisvestingsomstandigheden van buitenlandse werknemers. Wantoestanden werden belicht door talloze actiegroepen, ook vanuit kerken en individuele burgers; solidariteit en sympathie werden gemobiliseerd. In die zin was het particulier initiatief als betrokken partij in de fase van eerste huisvesting van buitenlandse werknemers van belang, zij het niet op die manier geïnstitutionaliseerd en werkzaam als het particulier initiatief in de jaren vijftig. Dat laatste werkte met de overheid samen, terwijl de actiegroepen zich juist tegenover de overheid opstelden. De actiegroepen van de jaren zeventig waren niet betrokken bij het daadwerkelijke huisvesten, zoals in de jaren bijvoorbeeld het CCKP wel was geweest.

Ook de geschetste ontwikkelingen op de woningmarkt komen terug in de huisvestingsomstandigheden van buitenlandse werknemers: de voortdurende gerichtheid op het bouwen voor gezinnen betekende een tekort aan onderkomens voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens.

Hoofdstuk 5:

De komst en opvang van vluchtelingen en asielzoekers¹

5.1 INLEIDING

Vervolging en andere politieke motieven, hoop op een betere toekomst: altijd al verlieten mensen om dit soort redenen hun land en zochten elders hun toevlucht. Sinds eeuwen behoort de komst van vluchtelingen ook tot de Nederlandse geschiedenis. Perioden met een grote toestroom wisselden tijden met geringe aantallen af. De Tweede Wereldoorlog was slechts een onderbreking in die continuïteit. Veel vluchtelingen en asielzoekers zouden ook in de vijftig jaar nadien volgen.

Hoe verliep voor vluchtelingen en asielzoekers het proces van vestiging in het tijdvak 1945-1995? Welke partijen speelden een rol bij de opvang en huisvesting en wat was daarin het aandeel van de nieuwkomers? Hoe werden ze gezien en wat betekende de manier waarop zij gedefinieerd werden voor hun huisvesting? In dit hoofdstuk volgt, net als in de voorgaande twee hoofdstukken over de komst van immigranten, een antwoord op deze vragen. Voor deze groep geldt dat hun komst het hele tijdvak 1945-1995 beslaat.

1. Literatuur: Jan Willem ten Doesschate, *Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982*, (Hilversum 1993). Verder: D. Bronkhorst, *Een tijd van komen. De geschiedenis van vluchtelingen in Nederland*, (Amsterdam 1990), L. Doornheim en N. Dijkhoff, *Toevlucht zoeken in Nederland*, (Arnhem 1995), José Cvetanovic-Wortel, *Een nieuwe start, een goede heenkoms in Holland. Het uitgenodigde vluchtelingenbeleid van de Nederlandse overheid 1945 tot 1993*, (doctoraalscriptie, Rotterdam 1993), Corrie Berghuis, *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*, (Amsterdam 1999), Astri Suhrke, 'Uncertain Globalization: Refugee Movements in the Second half of the Twentieth Century', in Wang Gungwu (red.), *Global History and Migrations*, (Boulder/Oxford 1997), p. 217-238, Van Praag, 'Huisvesting', p. 306 en 307, H. Verwey-Jonker, 'De vluchtelingen', in: Verwey-Jonker (red.), *Allochtonen in Nederland*, p. 229-239, Schumacher, *De minderheden*, p. 47-52 en 93-96, Hugo Priemus en Iris Smid (red.), *Asielzoekers: opvang en huisvesting*, (Delft 1993), J.H.L. Puts, *Asielzoekers tussen rijk en gemeenten. Onderhandelingen over de huisvesting van migranten*, (Den Haag 1995), *Opvang van asielzoekers in Nederland*, Nationale Woningraad, (Almere 1989), Jurrien Dekker en Bas Sensius, *Dit is mijn huis. Verhalen over tien jaar opvang van asielzoekers*, (Amsterdam 1997), Verder: *Handboek Minderheden*, met de bijbehorende 'Snelle berichtgeving', en *Migratie en Integratie*. Deze publicaties zijn losbladige systemen die geregeld gewijzigd worden, waardoor er in de bronvermelding (meestal) van af is gezien naar pagina's te verwijzen. Ze bieden recente informatie, inclusief cijfers, over het toelatings- en opvangbeleid. In navolging van Ten Doesschate, *Asielbeleid*, p. 14, wordt hier onder uitgenodigde vluchtelingen diegenen verstaan die op uitnodiging van de Nederlandse regering en meestal groepsgewijs naar Nederland kwamen en onder asielzoekers zij die op eigen gelegenheid kwamen.

5.2 AANKOMST EN OPVANG: 1945-1995

In de periode van 1945 tot 1970 kwamen verreweg de meeste vluchtelingen uit een Europees land met een communistisch regime. In de Koude Oorlogssfeer die ook in Nederland heerste, konden zij op een warm onthaal van de bevolking rekenen. Meteen na de oorlog zochten Poolse militairen die bij de bevrijding waren betrokken, hun toevlucht tot Nederland en in 1956 de bekende groep Hongaren. Na de 'Praagse Lente' in 1968 ontvluchtten velen Tsjecho-Slowakije en een aantal van hen werd toegelaten. In 1968 kreeg de Nederlandse regering te maken met vluchtelingen die niet uit Oost-Europa kwamen: Portugezen vroegen om toelating. Het toelatingsbeleid voor deze groep die uit protest tegen het koloniale bewind van hun land dienst weigerden en deserteerden, strekte zich over de jaren 1968-1974 uit.

Na 1970 kwamen ook vluchtelingen van veel verder gelegen herkomst.² Naast 'Turkse christenen' en Iraakse Koerden, vroegen ook Oegandezen, Chilenen, Argentijnen en Vietnamezen om toelating. De regimes in hun landen dwongen hen te vertrekken.

Tot dan toe ging het om gemiddeld relatief kleine aantallen, maar met de komst van Tamils in 1984 werd Nederland geconfronteerd met grote aantallen mensen die toelating vroegen. De Tamils waren de burgeroorlog in Sri Lanka ontvlucht en vroegen vooral in Amsterdam en Den Haag asiel aan. De plotseling grote aantallen asielzoekers konden niet verwerkt worden: de lokale Vreemdelingendiensten slaagden er niet in hen tijdig te registreren en de plaatselijke afdelingen van Vluchtelingenwerk konden hen niet meteen onderdak bieden. Ernstige misstanden in de opvang en huisvesting waren het gevolg.

De komst van de Tamils luidde een periode in waarin de aantallen asielzoekers fors toenamen; ook het aantal nationaliteiten en herkomstlanden steeg aanzienlijk. In dat opzicht is het tijdvak van voor de jaren tachtig niet te vergelijken met de jaren daarna. In de periode 1983-1993 bestond de asielzoekerspopulatie in Nederland uit meer dan vijftig nationaliteiten, waarvan ongeveer een derde uit Afrika (veel Somaliërs) kwam, een kwart uit het Midden-Oosten (met name Turken en Iraniërs), een kwart uit (Oost-) Europa (grotendeels uit het voormalige Joegoslavië), de overigen van elders.³

Bepaald niet alle asielaanvragen werden gehonoreerd. In de jaren 1988-1998 bijvoorbeeld, werd ongeveer tweederde van de afgehandelde aanvragen afgewe-

2. Suhrke, 'Uncertain Globalization', p. 218, 219, geeft aan dat de werking van het Vluchtelingenverdrag van Genève uit 1951 aanvankelijk beperkt bleef tot Europa en pas vanaf 1967 door toevoeging van een protocol mondiaal kon worden toegepast. P. 218, 219.

3. Doornheim c.s., *Toevlucht*, p. 3. In de jaren 1980-1984 meldden zich 11.000 asielzoekers, in de periode 1985-1989 ruim 46.000 en in het tijdvak 1990-1994 vroegen 150.000 mensen toelating, van wie alleen al in 1994 meer dan 50.000. De jaren daarna gaven een wisselend beeld te zien: van grote toename kon het een jaar later alweer om aanzienlijk minder aanvragers gaan, terwijl er een jaar daarna weer sprake was van een sterke stijging, opnieuw gevolgd door een forse daling. De strengere asielwetgeving van 2001 leidde sindsdien tot (soms zeer scherpe) dalingen.

zen. Een negatieve beslissing betekende echter niet altijd dat de betrokkene Nederland verliet of uitgezet werd. In de praktijk lukte dat vaak niet, doordat ze onvindbaar waren, het herkomstland hen niet wilde opnemen, of omdat uitzetting geen hoge prioriteit had bij de politie. Een deel van hen verdween in de illegaliteit, anderen vertrokken op eigen initiatief naar elders.

Vluchteling of asielzoeker: begrippen en definities

Hiervoor is zowel het begrip *vluchteling* als *asielzoeker* gebruikt. Vaak worden deze begrippen door elkaar gehanteerd en lang niet altijd is het verschil duidelijk. Bovendien heeft een zelfde begrip soms een andere betekenis gehad. In de jaren tot en met 1995 gold het volgende.⁴

Onder *vreemdeling* werd een ieder verstaan die niet de Nederlandse nationaliteit bezat.

Vreemdelingen konden tot Nederland worden toegelaten als ze vluchteling waren in de zin van het Vluchtelingenverdrag van Genève, of om humanitaire redenen.⁵ Andere criteria waren het voldoen aan de voorwaarden voor het verrichten van arbeid in loondienst of arbeid als zelfstandige en voor gezinshereniging of gezinsvorming. Andere redenen om hen (tijdelijk) toe te laten, waren studie en medische behandeling.

Een *asielzoeker* was een vreemdeling die om toelating als *vluchteling* vroeg. Als de persoon in kwestie voldeed aan de criteria van het Verdrag van Genève, werd hij als *vluchteling* erkend en toegelaten.⁶ Hij kreeg dan de zogenaamde A-status, daarmee bijna dezelfde rechten als een Nederlander en mocht voor onbepaalde tijd in Nederland blijven. Als de asielzoeker niet aan de criteria voldeed, kon hij toch in bepaalde gevallen in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf (VTV) op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Deze vergunning moest ieder jaar worden verlengd, totdat de betrokkene na minimaal vijf jaar voldeed aan de voorwaarden voor een vergunning tot vestiging. De VTV-status gaf minder rechten dan de A-status: mensen met een VTV mochten de eerste twee jaar niet

4. Toelichting op basis van hetgeen in 1995 gold uit Doornheim c.s., *Toevlucht*, p. 1-2, 15-17. In 2001 is een nieuwe Vreemdelingenwet in werking getreden, die nog slechts één verblijfsstatus toekent.

5. Suhrke, 'Uncertain Globalization', p. 218, 219, zie noot 3: de werking gold tot 1967 alleen Europeanen.

6. Voor de toepassing van het Verdrag van Genève geldt als vluchteling' elke persoon die uit gronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en die de bescherming van dat land niet kan of uit hoofde van bovenbedoelde vrees niet wil inroepen, of die indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.' Idem, p. 16.

aan de arbeidsmarkt deelnemen. Ook ten aanzien van gezinshereniging en studiefinanciering golden beperkingen.

Naast de behandeling van individuele asielverzoeken nodigde Nederland ook elk jaar vluchtelingen uit die in kampen waren ondergebracht onder verantwoordelijkheid van de Hoge Commissaris. Deze uitgenodigde vluchtelingen kregen de A-status. Dit is de zogenaamde quotumregeling die in 1977 werd ingevoerd. Daarvoor vond uitnodiging plaats op grond van ad hoc besluiten van de ministerraad. De eerste tien jaar werden er ongeveer 250 vluchtelingen per jaar uitgenodigd, vanaf 1987 500 plus hun gezinsleden.

Niet iedereen die geen aanspraak konden maken op een A-status of VTV kon teruggezonden worden naar het herkomstland, omdat de situatie daar dat niet mogelijk maakte. Dat gold in de jaren 1990 bijvoorbeeld voor mensen uit Bosnië. Zij konden met ingang van 1 januari 1994 aanspraak maken op een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VTV), daarvoor, vanaf 1992, was de gedoogdenregeling van toepassing. Als de situatie in het herkomstland binnen drie jaar na afgifte van deze VTV was verbeterd, moest de betrokkene alsnog worden teruggezonden, zo niet, dan kon hij na drie jaar een VTV aanvragen.

*Overheidsbeleid 1945-1995*⁷

Het *vreemdelingenbeleid* dat de overheid voerde, diende om het aantal vreemdelingen dat zich in Nederland wilde vestigen, te reguleren. Het was mede afhankelijk van internationale verdragen. Het vreemdelingenbeleid was restrictief: aan voorwaarden gebonden en daardoor beperkend van karakter. Het *asielbeleid* bepaalde de regelingen met betrekking tot asielzoekers en vormde een onderdeel van het vreemdelingenbeleid.

De juridische positie van vluchtelingen was in zeer verouderde wetgeving geregeld.⁸ In 1965 trad een nieuwe Vreemdelingenwet in werking, die tot doel had 'een kader te scheppen waarbinnen het vreemdelingenbeleid vorm moest krijgen, op basis van vergunningen en in de wet voorziene rechtsbescherming van vreemdelingen tegen de overheid.'⁹

In de jaren vijftig en zestig vroegen vooral arbeidsmigranten om toelating, meer dan asielzoekers, hoewel er onder hen wel vluchtelingen waren. Degenen die om politieke redenen waren gevlucht, konden in deze periode van arbeidsmigratie

7. Doornheim c.s., *Toevlucht*, en Berghuis, *Geheel ontdaan*, passim, Bronkhorst, *Een tijd van komen*, p. 36, 37.

8. Namelijk de Vreemdelingenwet van 1849, de Vreemdelingentoezichtswet van 1918 etc., zie Marij Leenders, *Ongenode gasten: van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1851-1938*, (Hilversum 1993) passim en Bronkhorst, *Een tijd van komen*, p. 36. Vanaf 1947 volgden nieuwe regelingen, het internationale vluchtelingenverdrag etc.

9. Citaat in Doornheim c.s., *Toevlucht*, p. 26, ontleend aan R. de Quant, 'Vorming van het vreemdelingenbeleid, een terugblik', in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 12, nr. 8, ('s-Gravenhage 1986), p. 998-1020.

makkelijker binnenkomen door als buitenlandse arbeider een arbeids- en verblijfsvergunning aan te vragen.¹⁰ Na 1973 stond alleen de mogelijkheid van beroep op asiel open. Terzijde, dit is een verklaring voor de groei van de asielmigratie sinds die tijd. De asielmigratie van de jaren vijftig en zestig zat immers deels 'verstopt' in de cijfers van de arbeidsmigratie. Toen deze 'oplossing' niet meer mogelijk bleek, nam mede daardoor het aantal asielaanvragen toe.

Politieke belangstelling voor een asielbeleid, die er voor 1970 nauwelijks was geweest, groeide toen de aantallen asielzoekers stegen.¹¹ In juni 1979 verscheen de Notitie inzake het Nederlandse vreemdelingenbeleid, over de toelating van vreemdelingen en de voorwaarden tot voortzetting van het verblijf. Met name vanaf 1983 nam het aantal asielzoekers sterk toe en kwamen er meer parlementaire discussies. Het asielbeleid kreeg meer vaste vorm, hetgeen zichtbaar werd in de Vreemdelingen-circulaires die vanaf 1983 meer bepalingen bevatten ten aanzien van asielzoekers.¹² Sinds 1987 is het beleid er, mede bepaald door internationale afspraken, expliciet op gericht de stroom van 'oneigenlijke' asielzoekers – diegenen die hun beroep op vluchtelingenschap niet konden baseren op de in het Vluchtelingenverdrag genoemde gronden – zoveel mogelijk in te perken.

De vergrote toestroom leidde tot verdere aanscherping van het bestaande, restrictieve toelatingsbeleid.¹³ Nieuwe maatregelen, zoals versoberde opvangregelingen en belemmering van de toegang tot de arbeidsmarkt moesten de ontvangende samenleving minder aantrekkelijk maken. Ook een visumplicht voor 'risicolanden' en aansprakelijkheidsstelling van vervoerders dienden om asielaanvragen te voorkomen. Bovendien werden scherpere criteria ingevoerd bij de verlening van asiel (eis van persoonlijke bedreiging, het scheiden van 'politieke' en 'economische' vluchtelingen en een lijst van zogenoemde 'veilige landen'). Per 1 januari 1994 werd een herziene Vreemdelingenwet van kracht.¹⁴

*Opvang en huisvesting*¹⁵

Al deze vreemdelingen, met welke status dan ook, hadden onderdak nodig. Het is niet duidelijk hoe de opvang en verdere begeleiding onmiddellijk na de oorlog is

10. Dat gold bijvoorbeeld voor diegenen die de regimes van Franco in Spanje, Salazar in Portugal en van de Griekse kolonels wilden ontvluchten.

11. Afgezien van debatten in het parlement rond eventuele toelating van incidentele groepen.

12. Doornheim c.s., *Toevlucht*, p. 26.

13. Zie *Handboek Minderheden*.

14. Idem, passim en Doornheim c.s., *Toevlucht*, p. 30. In 2001 trad een nieuwe Vreemdelingenwet in werking.

15. Verwey-Jonker, 'De vluchtelingen', p. 231-232, Bronkhorst, *Een tijd van komen*, Berghuis, *Geheel ontdaan*, Ten Doesschate, *Asielbeleid*, Puts, *Asielzoekers*, en *Monitoring statushouders. Eerste vervolgmeting huisvesting, verhuizingen, onderwijs en arbeid. Eindrapport*. Cebeon (Amsterdam 1997), alle passim.

verlopen. Wellicht was er aanvankelijk nauwelijks begeleiding, maar al snel kwam (kerkelijk) hulpwerk op gang.¹⁶ Uit 1946 dateert de Nederlandse tak van de Inter-governmental Committee on Refugees, korte tijd later omgedoopt tot International Refugee Organisation (IRO), dat dicht bij de overheid stond en ook belast was met huisvesting. IRO was de belangrijkste organisatie in de eerste naoorlogse jaren. Het UAF (Universitair Asyl Fonds) werd in 1948 opgericht, dat begon met het begeleiden van 61, grotendeels Tsjechoslowaakse, studenten.

In mei 1954 werd de Stichting Nederlandse Federatie voor Vluchtelingenhulp (NFV) opgericht, die tien organisaties van diverse richtingen overkoepelde. Het UAF behoorde ertoe, de vakbond NVV, en gereformeerde, hervormde, katholieke en joodse gemeenschappen. Aan het eind van de jaren zeventig werd NFV opgevolgd door de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VVN), later VluchtelingenWerk genoemd.

Er waren ook organisaties van vluchtelingen zelf. Hun activiteiten waren doorgaans cultureel van karakter en vooral bedoeld om onderlinge contacten te bevorderen. Een aantal organisaties van Oosteuropese vluchtelingen sloot zich in 1960 aan bij de Stichting Federatie van Organisaties van Vluchtelingen (FOVIN), die deel ging uitmaken van VluchtelingenWerk. Eind 1987 werd FOVIN opgeheven, maar de aangesloten organisaties bleven bestaan. In 1985 werden de zelforganisaties van vluchtelingen, nu voornamelijk uit de Derde Wereld, opnieuw gebundeld, nu in de Federatie VON (Federatie van Vluchtelingen Organisaties in Nederland).

Het particuliere initiatief was in de eerste naoorlogse decennia van groot belang voor opvang en begeleiding van vluchtelingen. De 3.000 Hongaren die in 1956 naar Nederland kwamen, moesten in korte tijd ondergebracht worden. De opvang was vrijwel geheel in handen van particuliere organisaties; een Interdepartementale Commissie zag toe op de organisatorische aspecten van het geheel. De Hongaren werden eerst centraal opgevangen in de Jaarbeurs in Utrecht, daarna in woonoord en vervolgens werden ze in gemeenten geplaatst, die daar overigens geen extra bouwvolume voor kregen. De Interdepartementale Commissie werd in 1968 weer aan het werk gezet voor hulp aan Tsjechoslowaken. Ook nu was de opvang in feite in handen van particuliere organisaties zoals NFV; het ministerie van CRM was bij overleg betrokken. De organisaties hielpen met het vinden van huisvesting; deze vluchtelingen kwamen hoofdzakelijk in Amsterdam en in de provincie Utrecht terecht. Sommige particulieren stelden uit sympathie een deel van hun huis ter beschikking.

In de jaren zeventig ging het anders: de groepen die toen binnenkwamen, werden op verschillende manieren opgevangen, afhankelijk van hun status. Als ze

16. Verwey-Jonker, 'De vluchtelingen', p. 233. Ook internationaal waren de kerken bij het vluchtelingenvraagstuk betrokken. Voor een overzicht van de organisaties, zie Bronkhorst, *Een tijd van komen*, passim.



Chilleense vluchtelingen in de Bijlmer

niet als vluchteling werden aangemerkt, moesten ze zelf voor onderdak zorgen. Dat was problematisch voor illegalen, zoals de christen-Turken die in de periode 1976-1982 veelal illegaal binnen waren gekomen. Vanuit de illegaliteit dienden ze een aanvraag voor toelating als vluchteling in. Ze moesten zelf hun huisvesting regelen en kwamen vaak met velen bij elkaar in brandgevaarlijke woningen terecht. Gemeenten stelden dat ze voor een dilemma stonden: of de hand lichten met brandvoorschriften – alternatieve woonruimte zou er niet zijn, of de mensen op straat laten staan. De Tweede Kamer drong er bij de regering op aan om iets te ondernemen. Daarop werd in diverse plaatsen centraal onderdak geregeld.¹⁷

De ± 6.000 Vietnamezen die tussen 1975 en 1982 aankwamen, werden opgevangen door VluchtelingenWerk (VVN), onder formele verantwoordelijkheid van het ministerie van CRM. Tot 1980 werden ze in 40 vluchtelingencentra ondergebracht en daarna werden ze over diverse opvangcentra verdeeld. Voortdurende conflicten tussen VVN en CRM leidden ertoe dat VVN in 1981 haar verantwoordelijkheid voor de opvang van uitgenodigde vluchtelingen teruggaf. Na een uiterst problematische periode ging VVN in 1984 weer verder.¹⁸

17. Bronkhorst, *Een tijd van komen*, p. 48,49, 64 en 65.

18. Verschillen van inzicht over de vorm van opvang, de besteding van subsidies etc., door een bestuurslid van VVN samengevat als: 'een onduidelijke houding van CRM en een gebrek aan zakelijke inzichten binnen de VVN', vormden de achtergrond van de problemen. Deze en de volgende alinea: idem, p. 70 en 71.



Een nieuwe vorm van opvang werd in 1981 geïntroduceerd: het zogenaamde in-huismodel. De bedoeling was dat uitgenodigde vluchtelingen niet langer dan drie maanden in een centrale opvang mochten verblijven en daarna in een gemeente moesten worden gehuisvest. Daarvoor werd de bekende 5%-regeling (RVK) weer geactiveerd: net als eerder voor de Indische Nederlanders, Surinamers en Antillianen zou ook nu 5% van de nieuwe woningwetwoningen voor vluchtelingen bestemd kunnen worden.

Tot 1985 was er eigenlijk geen specifiek opvangbeleid van de overheid voor asielzoekers. De aantallen waren tot die tijd relatief beperkt; de overheid achtte een door haar georganiseerde opvang niet nodig. Bovendien meende ze dat aanwezig-

heid van opvangfaciliteiten toename van asielzoekers tot gevolg zou hebben.¹⁹ De aanvragers konden een beroep doen op de Algemene bijstandswet (ABW) en moesten zelf in hun huisvesting voorzien, waarbij ze vaak geholpen werden door vrijwilligers en VVN.

Deze opstelling van de overheid veranderde met de komst van grote aantallen Tamils. Zij dienden na aankomst, vooral begin 1985, gelijktijdig een asielverzoek in. In afwachting van een beslissing moesten ze zelf voor huisvesting zorgen. Ze trokken naar de grote steden, vooral naar Amsterdam en 's-Gravenhage, en kwamen daar veelal in overvolle en brandgevaarlijke pensions terecht. Ook betekende de komst van de Tamils een fors beroep op de Algemene Bijstands Wet en dat stelde de betrokken gemeenten voor financiële problemen. Ze luidden, gesteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de noodklok. De situatie was niet meer beheersbaar. Amsterdam en 's-Gravenhage stelden de rijksoverheid verantwoordelijk, omdat die de toelating regelde, en vroegen om een centrale opvangvoorziening en spreiding van de Tamils over het land. Ook het particulier initiatief en VVN lieten weten dat ze een dermate omvangrijke hulp bij het zoeken van huisvesting niet konden bieden.

De rijksoverheid reageerde met de Regeling verzorgd verblijf Tamils (RVVT). Het ministerie van WVC huurde vakantiehuisjes, pensions etc. van particulieren en bracht de Tamils daarin onder, waarmee tevens spreiding over het land was gerealiseerd.²⁰ Met de RVVT nam het Rijk tevens de financiële consequenties van het verblijf voor haar rekening, zij het zonder financiering van een sociaal programma. VVN kreeg wel middelen om vrijwilligers in te schakelen die zich bezig zouden houden met vrijetijdsbesteding van de Tamils.

Het aantal asielzoekers nam verder toe. Ook de nieuw binnengekomen aanvragers gingen vooral naar de grote steden. Weer trokken de grote steden en de VNG aan de bel bij de rijksoverheid, die zij verantwoordelijk stelden voor de opvang van *alle* asielzoekers. Verder rezen er forse bezwaren tegen de RVVT, de 'bed-bad-broodregeling', die niet alleen heel sober was, maar ook als discriminerend werd ervaren, omdat ze alleen voor de Tamils gold en niet voor andere asielzoekers. Vanuit de Tweede Kamer werd vervolgens aangedrongen op een uniform opvangbeleid voor alle asielzoekers.

Een uniform opvangbeleid kwam er in 1987 met de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA). De ROA was het gevolg van de Welzijnswet uit hetzelfde jaar, die de juridische grondslag zou vormen voor het opvangbeleid; in deze wet werd de opvang van asielzoekers tot rijkstaak bestempeld. De regering erkende dat de centra-

19. Puts, *Asielbeleid*, p. 33.

20. Puts, 'Een oordeelkundige spreiding', p. 92, ook voor de volgende alinea, en *Handboek Minderheden*.

le overheid verantwoordelijk was voor de asielprocedure en de toelating. Zij is 'daardoor in de positie geplaatst dat voor de asielzoeker, die niet beschikt over voldoende middelen van bestaan, op grond van humanitaire overwegingen een zekere voorziening wordt getroffen.'²¹ Uitgangspunt was een humane opvang – de in Nederland gebruikelijke materiële voorzieningen moesten worden gegarandeerd –, maar er mocht geen voorsprong ten opzichte van Nederlanders ontstaan. Bovendien zou de opvang niet in positieve of negatieve zin mogen afsteken bij het beleid van omliggende landen. Het opvangbeleid mocht geen reden vormen om in Nederland asiel te vragen.

De bedoeling was dat de opvang een zaak van Rijk én gemeenten werd: het Rijk voor de opvang en de gemeenten voor de materiële aspecten daarvan. De opvang moest bijgevolg decentraal plaatsvinden. Alleen in geval van een onverwacht grote instroom waardoor capaciteitsproblemen binnen gemeenten zouden kunnen ontstaan, kon de opvang centraal worden geregeld. Daartoe werd een bufferopvang van vier opvangcentra ingericht. De minister van WVC sloot voor de opvang overeenkomsten met de gemeenten. Asielzoekers werden volgens de Regeling Opvang Asielzoekers, die mede tot doel had de asielzoekers te spreiden, ondergebracht in een zogenaamde ROA-woning: een door de gemeente ingerichte woning in een van de meer dan 400 gemeenten waarmee overeenkomsten waren gesloten.²²

De behoefte aan opvangplaatsen nam toe. De instroom van asielzoekers groeide en het aantal 'gedoogden', degenen die op grond van hun individuele situatie niet toegelaten konden worden, maar vanwege de situatie in het herkomstland niet teruggestuurd konden worden, steeg verder. De decentrale opvangcapaciteit in gemeenten die vrijwillig met WVC meewerkten, bleek volstrekt ontoereikend. Het aantal centrale opvangcentra werd daarop uitgebreid. In toenemende mate werden de asielzoekers eerst in deze centra opgevangen en pas later in de decentrale opvang geplaatst. Vervolgens ging de centrale opvang tekortschieten en WVC kon niet anders dan noodopvang realiseren door plaatsen in hotels en pensions te huren.

WVC-ambtenaren hadden moeite met de opstelling van het ministerie van VROM, die in hun ogen te weinig steun verleende bij hun pogingen om gemeenten tot opvang te bewegen.²³ VROM vond dat asielzoekers en statushouders bin-

21. *Handboek Minderheden*, onder verwijzing naar Tweede Kamer 1985-1986, 18940, nr. 24.

22. Voor de definitie van ROA-woning, zie *Monitoring statushouders.Eindrapport*.p. 41.

23. Deze en de volgende alinea zijn gebaseerd op Puts, *Asielzoekers*, passim en op F.P. van Beetz, 'Woningbehoeftebepaling en immigratie: VROM-beleid', in: Priemus e.a., *Asielzoekers*, p. 13-20. Van Beetz gaf (in 1993) het VROM-standpunt weer. Hij stelde dat er voldoende ruimte in de bestaande voorraad was en onderbouwde die opvatting door te kijken naar de verhouding tussen het aantal huishoudens dat tot de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid hoorde (de lagere inkomens) en het aantal woningen in de bestaande betaalbare woningvoorraad. Hij voegde er aan toe: 'Bij de woningtoewijzing gaat het derhalve in de komende jaren om een betere afstemming van

nen de bestaande woningvoorraad konden en moesten worden gehuisvest, maar de WVC-ambtenaren, die probeerden convenanten met de gemeenten te sluiten, kregen steeds vaker te horen dat er te weinig woningen beschikbaar waren. In de noodsituatie van 1990 kreeg WVC dan toch (beperkte) steun van VROM. De circulaire van december 1990 van de minister van WVC werd mede ondertekend door de staatssecretaris van VROM. Daarin herhaalden beiden hun in 1989 geuite verzoek aan de gemeenten om een aantal decentrale opvangplaatsen in ROA-woningen te realiseren dat overeenkwam met twee promille van hun aantal inwoners.

In 1992 kwam VROM met een aanpak van decentrale huisvesting, mede namens de minister van WVC. Nog steeds ging het om de norm van twee promille, maar nu gold deze norm niet alleen voor asielzoekers, maar ook voor ex-asielzoekers die inmiddels een verblijfsvergunning hadden gekregen, in feite een lagere norm.²⁴ De provinciale diensten van VROM (de Hoofd-ingenieur-Directeuren, de HID's) gingen met de WVC-consulenten samenwerken, waarbij de HID's zonedig van hun (inspectie-) bevoegdheden gebruik zouden maken om gemeenten en verhuurders op hun verantwoordelijkheden aan te spreken.²⁵

Het begin van de jaren negentig kenmerkte zich door een aaneenschakeling van maatregelen om de capaciteitsproblemen het hoofd te bieden, van nieuwe opvangmodellen en vervolgens wijzigingen daarvan.²⁶ De doorstroom naar reguliere huisvesting stagneerde voortdurend. De aantallen asielzoekers bleven sterk toenemen, gevluchte ex-Joegoslaven konden nog niet terugkeren en bovendien was er in feite al geruime tijd sprake van een tweede groep: degenen die inmiddels een verblijfsvergunning hadden gekregen en ook huisvesting behoefden. Verder was Justitie ondertussen bezig om achterstanden in de afhandeling van aanvragen in te lopen. Dit alles leverde een omvangrijke instroom op, die in combinatie met een achterblijvende uitstroom het opvangsysteem zwaar belastte.²⁷

In het jaar 1992 kwam er een einde aan directe plaatsing in decentrale opvang. Na binnenkomst werden de asielzoekers eerst opgenomen in een beperkt aantal onderzoek- en opvangcentra (OC's), waar ze hun aanvraag indienden en waar ze gedurende de behandeling van hun verzoek verbleven. Degenen die werden toege-

huur en inkomen.' p. 16. Kennelijk ging hij van de optimistische veronderstelling uit dat het voorgenomen beleid van VROM om die verhouding te verbeteren, de zogenaamde goedkope scheefheidbestrijding, waarover in een volgend hoofdstuk meer, de benodigde woningen zou opleveren.

24. Puts vraagt zich af of deze afzwakking 'een bewuste en strategische keuze was dan wel het gevolg van de onbekendheid van het ministerie van Volkshuisvesting met de asielzoekersproblematiek, zoals het gerucht op het ministerie van WVC wilde.' p. 95.

25. Puts, *Asielzoekers*, p. 94-97.

26. Voor een overzicht daarvan zie de aangegeven literatuur, met name Puts, *Asielzoekers*, passim.

27. In zijn proefschrift *Asielzoekers* (1995), p. 108, 109, bekritiseert Puts de rijksoverheid, in het bijzonder VROM, die te lang vasthield aan de gedachte dat de bestaande woningvoorraad voldoende was. Het gevolg daarvan was een langdurig verblijf in opvangcentra van asielzoekers die uiteindelijk wel werden toegelaten. Definitieve vestiging leidde tot grotere woningbehoefte, waarin niet tijdig was voorzien.

laten en degenen van wie het verzoek was afgewezen, maar de behandeling van een eventueel beroep in Nederland mochten afwachten, werden doorgeplaatst naar een asielzoekerscentrum (AZC). Daar werd begonnen met zelfredzaamheid en integratie in de Nederlandse samenleving. Na zes maanden verblijf in een AZC was het de bedoeling dat de betrokkenen in een 'ROA-woning' zouden gaan wonen.

Maar ook dit opvangmodel werd gewijzigd. In 1994 werden aanmeldcentra (AC's) ingevoerd. Toen konden asielzoekers alleen nog asielaanvragen indienen in AC's, die nadrukkelijk niet voor opvang bedoeld waren. Ze werden dan ook beheerd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Justitie en niet door de Centrale Opvang Asielzoekers (COA) die de OC's en AZC's beheerde. Het COA, de Centrale Opvang Asielzoekers, was een zelfstandig bestuursorgaan, belast met de uitvoering van de opvang. Het orgaan diende ook te bemiddelen bij de uitstroom van statushouders uit de centrale opvang naar woningen die gemeenten beschikbaar moesten stellen.

Inmiddels was er ten aanzien van de huisvesting van de ex-asielzoekers die een verblijfsvergunning hadden gekregen, de statushouders, een mijlpaal bereikt: in 1993 was de zogenaamde taakstelling tot stand gekomen, ondersteund door de VNG. Niet langer telde deze groep mee voor de eerder genoemde twee promille norm (deze norm bleef wel gelden voor asielzoekers).²⁸ Alle gemeenten kregen een aandeel in de huisvesting van statushouders, op basis van een verdeelsleutel. Daar stonden belonende maatregelen in de financiële sfeer tegenover en toestemming om vervroegd 7.500 sociale huurwoningen te bouwen.

In 1994 leverden de gemaakte afspraken de zogenaamde waterscheiding op, de verdeling van verantwoordelijkheden. Bij het Rijk lag de verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers, bij de gemeenten voor de huisvesting en begeleiding van verblijfsgerechtigden (statushouders). Het Rijk zou geen beroep meer doen op decentrale opvang en gemeenten waren via een wettelijk systeem gehouden tot het beschikbaar stellen van voldoende huisvesting, dat wil zeggen dat zij een bepaald gedeelte van hun woningvoorraad moesten reserveren. Het wettelijk kader voor de waterscheiding bestond uit een wijziging van de Huisvestingswet per 1 april 1995 waarin de taakstelling geregeld werd voor de huisvesting en het toezicht daarop van verblijfsgerechtigden (A-statushouders en houders van 'VTV-humanitair'), en uit een nieuwe wet, eveneens per 1 april 1995 van kracht, 'inzake de gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV-ers)', de zogenaamde Zorgwet-VVTV. In deze wet was – naast de verantwoordelijkheid voor de zorg – eenzelfde systeem opgenomen als in de Huisvestingswet, nu voor de huisvesting door gemeenten, en toezicht daarop, van de

28. Circulaire MG 93-12 van de minister van WVC en de staatssecretaris van VROM aan de colleges van B&W. Puts, p. 98. Zie voor dit gedeelte ook *Evaluatie taakstellingen huisvesting verblijfsgerechtigden en vergunninghouders. Eindrapport*. Cebeon, (Amsterdam 1997) p. 17-20.

VVTV-ers.²⁹ De afbouw van de decentrale opvang vond geleidelijk plaats, zodat het Rijk vervangende, centrale opvangplaatsen kon organiseren. Vanaf 1 januari 1996 werden asielzoekers niet meer naar de decentrale opvang uitgeplaatst. De rekeningswijze van de taakstelling voor gemeenten is gebaseerd op de relatieve bevolkingsomvang, in tegenstelling tot de daarvoor gehanteerde verdeelsleutel die gerelateerd was aan de woningvoorraad.³⁰

Op rijksniveau waren de taken en verantwoordelijkheden sinds juli 1995 als volgt geregeld: de politieke verantwoordelijkheid voor de toelating en opvang van *asielzoekers* berustte bij het ministerie van Justitie. De ministeries van Binnenlandse Zaken en VROM droegen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van *statushouders*. VROM werd daarbij verantwoordelijk voor 'de stand van de volkshuisvesting': het departement kon aangesproken worden op de woningbouw, de woningverdeling etc. Binnenlandse Zaken droeg de coördinerende verantwoordelijkheid voor de huisvesting en integratie van statushouders en was politiek en beleidsmatig verantwoordelijk voor de uitplaatsing van statushouders.³¹

*Definitie en gevolgen*³²

Hoe asielzoekers werden gedefinieerd leek slechts een juridische kwestie die beslissend zou zijn voor de toelating, maar zo eenvoudig lag het niet. Als de asielzoeker op grond van neutrale criteria als vluchteling erkend werd, betekende dat toelating. De overheid had echter in sommige gevallen de keus hoeveel mensen zij wilde toelaten, of zij kon bij voorbaat beperkende maatregelen treffen. Die vrijheid van handelen werd gebruikt. Allerlei overwegingen en opvattingen bepaalden de besluitvorming en selectie kon het gevolg zijn. Van de Hongaren bijvoorbeeld werden aanvankelijk niet, maar na korte tijd toch alleen diegenen toegelaten die geschikt waren voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat gebeurde ook bij de Tsjechoslowaken. Kortom, aan de juridische definiëring konden sociale en/of economische definities voorafgaan, gebaseerd op afwegingen van Nederlandse belangen en op beeldvorming. In het proces van definiëren bleken bijgevolg meer overeenkomsten met andere groepen nieuwkomers dan op het eerste gezicht leek.³³

29. *Evaluatie taakstellingen*, p. 19. De ROA werd afgebouwd per 1 januari 1996. Met de inwerking-treding van de gewijzigde Huisvestingswet kwam er een einde aan de Regeling rijksvoorkeurswoningen die eerder voor degenen met een verblijfstitel had gegolden. Puts, *Asielzoekers*, p. 101.

30. Sinds het begin van de taakstellingen in mei 1993 zijn tot november 1998 ruim 103.000 statushouders in gemeenten gehuisvest.

31. *Evaluatie taakstellingen*, p. 22. Voor de rol van de diverse actoren : p. 23-24.

32. Zie voor de dit gedeelte over definitie vooral Ten Doesschate, *Asielbeleid*, hoofdstuk twee, daar ook de citaten en voor de gevolgen Puts, *Asielzoekers*, hoofdstuk 6.

33. Zie voor dit gedeelte o.a. Ten Doesschate, *Asielbeleid*, en Bronkhorst, *Een tijd van komen*, beide passim.

Sommige motieven en afwegingen, de ‘definiëring vooraf’, waren gerelateerd aan de huisvesting. Het aantal toegelaten vluchtelingen moest immers onderdak krijgen en de bevolking moest accepteren dat meer mensen een beroep deden op een toch al krappe woningmarkt. Het draagvlak onder de bevolking was dan ook een argument in de besluitvorming. Opvattingen van de overheid over onder andere de geschiktheid van deze nieuwkomers om in de samenleving te worden opgenomen, waren eveneens van invloed.

In de besluitvorming kon de regering er anders over denken dan de bevolking. Alweer de Hongaren in 1956: de regering stelde zich terughoudend op ten aanzien van de aantallen die toegelaten konden worden – met name minister-president Drees drukte herhaaldelijk zijn vrees voor een door de vluchtelingen veroorzaakte ‘noodlottige’ bevolkingsgroei uit – terwijl de bevolking sterk met deze groep sympathiseerde en zich, de koninklijke familie voorop, erg betrokken toonde. Een verdubbeling van het toegelaten aantal zou niet op verzet zijn gestuit.³⁴

De definitie van Portugezen als vluchteling bleef lang controversieel. De linkse partijen in de Tweede Kamer vroegen om een ruimhartig toelatingsbeleid, waarop de minister van Justitie antwoordde dat Nederland weliswaar een traditie van gastvrijheid kende, maar het vluchtelingenprobleem van de wereld niet kon oplossen. Op iemand die een ‘gerechtvaardigd gevoel van onbehagen gevoelt’ over de situatie in zijn eigen land en daarom naar Nederland komt, was niet de (...) ‘scherpte van de definitie van “vluchteling” in artikel 15, lid 1 van de Vreemdelingenwet’ van toepassing. Het Justitiebeleid kwam onder vuur te liggen, zowel van de politiek als van de media, de Hervormde Kerk en allerlei maatschappelijke organisaties.

Het gegeven dat meerdere ministeries bij de toelating betrokken waren, vereenvoudigde de kwestie niet – andere belangen met onderliggende opvattingen over deze nieuwkomers gingen meespelen. Buitenlandse Zaken wilde de relaties met Portugal vriendschappelijk houden en met succes – er werden minder Portugezen toegelaten –, Sociale Zaken had belang bij goede betrekkingen met dat land vanwege een lopend wervingsakkoord en vreesde bovendien voor verstoring van de arbeidsmarkt. CRM daarentegen wees op de kosten van bijstand als asielzoekers niet mochten werken en vreesde dat hun werkloosheid nadelig zou zijn voor de ‘sociale stabiliteit’, met als gevolg mogelijk stijging van criminaliteit.

Ook bij andere groepen die in de jaren zeventig toelating vroegen, speelden vergelijkbare situaties een rol. De discussies in de politiek en de departementen kenden ook nu argumenten zoals angst voor een aanzuigende werking en voor ‘verdere diversificatie van het vreemdelingenbestand in Nederland’. De grote bevolkingsdichtheid werd genoemd, gebrek aan werkgelegenheid en zelfs de problemen met huisvesting van gastarbeiders werden aangevoerd. CRM merkte bij de

34. Bronkhorst, *Een tijd van komen*, p. 30-35 en diverse dossiers in het archief van het toenmalig ministerie van Maatschappelijk Werk.

komst van de Chilenen op dat de Oegandezen al zeven miljoen gulden hadden gekost en dat Nederland 'geen goed receptief klimaat' had. De 'houding van de gewone bevolking verhardt ten aanzien van Rijksgenoten en vreemdelingen'. Nederland wilde bovendien met haar toelatingsbeleid ten opzichte van andere landen niet uit de pas lopen; er werd voortdurend gekeken naar wat zij deden.

Op lokaal niveau kon de komst van asielzoekers op weerstand bij de bevolking stuiten en het was voor gemeentebesturen dan niet gemakkelijk om opvang te creëren. Vaak werd er heftig geprotesteerd tegen de vestiging van asielzoekerscentra en de komst van asielzoekers. Een studie over opvang van asielzoekers, waarin een gedetailleerde weergave is opgenomen van 'interactieprocessen' tussen het ministerie van WVC en tien gemeenten in de periode 1987-1992, schetst lokale situaties.³⁵ WVC, toen verantwoordelijk voor de opvang, poogde convenanten met gemeenten af te sluiten. Acht van de tien gemeenten reageerden lange tijd negatief op die verzoeken, met een beroep op de krappe woningmarkt en op verwachte problemen met de asielzoekers. Ze verwezen daarbij veelal naar ervaringen die zij met aanwezige etnische minderheden hadden opgedaan. Verder voorzagen sommige budgettaire problemen. Vier gemeenten meenden bovendien dat veel asielzoekers economische vluchtelingen waren, die daarom geen opvang 'verdienden'. Een van de gemeenten wees de komst van asielzoekers af, ondanks een groot aantal leegstaande woningen in de gemeente.

Acht van de tien onderzochte gemeenten hadden nauwelijks eigen woningbezit, waardoor ze voor de huisvesting van asielzoekers grotendeels aangewezen waren op lokale woningcorporaties. In sommige gemeenten bleef een convenant lange tijd uit, vanwege bezwaren tegen de komst van asielzoekers van gemeentebesturen én woningcorporaties. In twee gemeenten waren de corporaties positiever dan de besturen van de gemeente. Een gemeente die wel de beschikking had over een groot eigen woningbezit, achtte lange tijd de komst van asielzoekers niet in overeenstemming met de woningmarkt.

Van verschillende kanten werd getracht invloed, dan wel druk, op deze gemeenten uit te oefenen. Geen van hen liet zich echter beïnvloeden door haar belangenbehartiger, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Deze riep haar leden in de periode 1987-1989 herhaaldelijk op alsnog convenanten af te sluiten, maar zonder succes in deze tien gemeenten. Toen geleidelijk aan steeds meer gemeenten convenanten gingen afsluiten, vreesde een van de gemeenten voor een negatief imago en liet deze overweging meewegen. In zeven colleges van B&W zijn persoonswisselingen mede de oorzaak geweest van het sluiten van een convenant, ook als de partijsamenstelling van het college dezelfde bleef. Deze personen maakten dus een andere afweging dan hun voorgangers van dezelfde politieke kleur.

35. Puts, *Asielzoekers*, hoofdstuk 6.

Ook lokale organisaties oefenden druk uit, vooral de kerken, in twee gevallen met succes. Opvallend in deze studie is de constatering dat het uiteindelijke besluit om wel asielzoekers op te vangen in geen van de tien gemeenten heeft geleid tot protest van enige omvang. De convenanten kwamen vaak tot stand nadat de andere partij concessies had gedaan, bijvoorbeeld in de financiële sfeer of door het aantal asielzoekers te verminderen.³⁶

Tegenover een moeizame overreding kon een voorbeeld van grote bereidwilligheid staan, zoals ook bleek in 1999. Dit jaar valt weliswaar buiten het tijdvak 1945-1995, maar dit voorbeeld is vergelijkbaar met de komst van asielzoekers uit communistische landen en wordt onderstreept met bereidheid van gemeenten om huisvesting beschikbaar te stellen. 1999 was het jaar van de oorlog in Kosovo waar etnische zuiveringen plaatsvonden en waar de NAVO militair ingreep. Veel Albanese Kosovaren sloegen op de vlucht. De situatie, met de NAVO-bombardementen, was dagelijks nieuws en de beelden van slachtoffers en van de erbarmelijke toestanden waarin de vluchtelingen zich bevonden gingen de hele wereld over. De Nederlandse regering stelde zich formeel op door zich bereid te verklaren vluchtelingen op te nemen, maar te wachten op een officieel verzoek van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen. Justitie meende dat het om ongeveer 2.000 personen zou gaan. Ondertussen werd een peiling gedaan onder 30 gemeenten in Nederland. Nog voordat ze een verzoek van Justitie hadden ontvangen, verklaarden 12 van de 30 gemeenten zich direct bereid om vluchtelingen op te vangen, waardoor er op dat moment al 2.800 mensen geplaatst zouden kunnen worden. De VNG constateerde een breed draagvlak voor de opvang onder gemeentebesturen en de bevolking. Een Kamermeerderheid vroeg de regering meer dan de toegezegde 2.000 vluchtelingen op te nemen.³⁷

De publieke opinie waarop de overheden zich vaak baseerden bij het maken van hun afwegingen, laat bijgevolg over de periode 1945-1995 een wisselend beeld zien, variërend van een warm meelevend tot grote weerstand. Een discussie die regelmatig oplaaide, was de definitie in de publieke opinie van asielzoekers als economische vluchtelingen – dat waren geen ‘echte’ vluchtelingen. Velen veronderstelden dat deze asielzoekers in groten getale binnenkwamen en mochten blijven. Het warme welkom daarentegen dat de Kosovaren ten deel viel, vertoonde een sterke overeenkomst met hetgeen zoveel jaren eerder vluchtelingen uit communistische landen was overkomen, met andere woorden: de opstelling van de individuele Nederlander hing af van hetgeen hij een goede reden tot vluchten vond. Hij moest sympathiseren met de nieuwkomer, dan ging het om een ‘echte’ vluchteling.

36. Idem, de hoofdstukken 6 en 7.

37. *Snelle berichtgeving Handboek Minderheden*, nr. 5, 12 mei 1999, p. 12 en 13. Het onderzoek onder de gemeenten werd verricht door het Radio 1 Journaal.

Tegenover negatieve opstellingen staat wel het feit dat vluchtelingenorganisaties steeds een grote aanhang hadden en gesteund werden door veel vrijwilligers.³⁸ Nog altijd spannen particuliere organisaties en (kerkelijke) groeperingen zich in om mensen op te vangen. In vrijwel elke gemeente zijn vrijwilligersorganisaties zoals VluchtelingenWerk actief.³⁹

5.3 CONCLUDERENDE OPMERKINGEN

Vanaf 1945 zochten mensen hun toevlucht in Nederland als direct gevolg van de oorlog, daarna vluchtten ze met name uit landen waar een communistisch bewind was geïnstalleerd. Na 1970 kwamen ze ook van buiten Europa en vanaf 1984 in steeds grotere aantallen. Die bleven vrijwel steeds toenemen.

De opvang was lang in particuliere handen. De regering besliste in die tijd over de toelating en verleende financiële bijstand, maar was niet betrokken bij de huisvesting. Met de komst van de grotere aantallen, te beginnen met de Tamils vanaf 1984, die vooral de grote steden zwaar belastten, kon die opstelling niet langer gehandhaafd blijven. De centrale overheid propageerde de gemeentelijke autonomie, maar de gemeenten wezen de centrale overheid op haar verantwoordelijkheid voor opvang; zij regelde immers de toelating.

Als actor in de opvang kwam de rijksoverheid in beeld met de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) van 1987, het begin van een opvangbeleid, bestaande uit opeenvolgende opvangregelingen en -modellen. Met de ROA erkende de rijksoverheid verantwoordelijkheid voor de opvang, die decentraal – in gemeenten – moest plaatsvinden. Dit had tevens spreiding over het land tot gevolg. In de jaren negentig werd vervolgens de verantwoordelijkheid tussen het Rijk en gemeenten én tussen de betrokken departementen geregeld. Lang was het ministerie van WVC de belangrijkste overheidspartij geweest in het vraagstuk opvang van vluchtelingen/asielzoekers. Relatief laat in het hele proces kreeg VROM een actieve rol. Ook hier lijkt de verklaring dat de opvang beschouwd werd als maatschappelijke zorg, waarvoor WVC verantwoordelijk was. De geruime tijd volgehouden nadruk op de gemeentelijke autonomie waar de oplossing voor de huisvesting gevonden moest worden, zorgde ervoor dat VROM lang op de achtergrond bleef.

Aan de juridische definiëring van degenen die als vluchteling erkenning vroegen, konden sociale en/of economische definities voorafgaan – gebaseerd op afwegingen van Nederlandse belangen. Deze speelruimte gebruikte de overheid in haar toelatingsbeleid. Opvattingen over onder andere de geschiktheid van deze nieuwkomers om in de samenleving te worden opgenomen, waren eveneens van invloed.

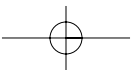
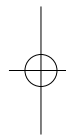
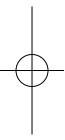
38. Bronkhorst, *Een tijd van komen*, p. 141.

39. Evaluatie taakstellingen, p. 8.

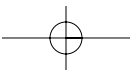
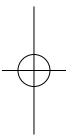
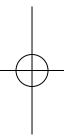


De juridische status van de asielzoekers bepaalde hun in- of uitsluiting in het bestel en op het niveau van de praktijk. De juridische definitie van erkend vluchteling betekende insluiting in het bestel. Dan hadden ze immers recht op huisvesting. Overigens had de overheid daarvoor tot 1985 nauwelijks verantwoordelijkheid genomen. Op het niveau van de praktijk waren degenen met een verblijfstitel voor hun huisvesting in belangrijke mate afhankelijk van het werk van vluchtelingenorganisaties en particulieren, en later van gemeenten. Hoe gelijkwaardig de insluiting in de praktijk was voor degenen die tijdelijk of permanent in Nederland mochten blijven, hing af van het soort behuizing dat zij troffen.

Met dit hoofdstuk is de geschiedenis van de aankomst en eerste opvang van nieuwkomers in het tijdvak 1945-1995 voltooid. Hun binnenkomst is afgezet tegen de context van Nederland als ontvangende samenleving en de daarin bestaande huisvestingssituatie. Hoe het verder ging met deze groepen, komt in het volgende deel aan de orde. Van groot belang in de ontwikkeling van hun woonpositie werd het minderhedenbeleid.



DEEL II



Hoofdstuk 6:

Woongeschiedenis en het minderhedenbeleid: ontwikkelingen in het wonen, aanloop tot en invoering van het minderhedenbeleid

6.1 INLEIDING

De geschiedenis van aankomst en een eerste onderkomen kreeg een vervolg. De nieuwkomers waren terechtgekomen in een grote stad, in een klein dorp en alles daartussen, ze vestigden zich in wijken en straten, in portiekwoningen, flats en rijtjeshuizen. Ze betraden een onbekende woningmarkt waarop zich verschillende partijen bevonden met hun eigen belangen, waar ze allerlei obstakels moesten overwinnen. Ze werden bewoners en burens, maar ook woningzoekenden, 'urgenten', 'verhuisgeneigden', én concurrenten op de woningmarkt. Ze kregen een plaats toegewezen of verwierven die.

Hoe het de nieuwkomers na hun komst was vergaan, bleek in 1978 een vraag voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De Raad oriënteerde zich 'omtrent de mogelijkheid en wenselijkheid het vraagstuk van de etnische minderheden als project van onderzoek en advisering ter hand te nemen' en gaf opdracht tot een inventariserende studie over het tot dan toe gevoerde overheidsbeleid ten aanzien van een aantal etnische minderheidsgroepen. De studie kwam er in 1979; de Raad publiceerde de voorstudie integraal en voegde er een beknopt advies aan toe. Het volledige WRR-rapport *Etnische minderheden* werd de opmaat tot het minderhedenbeleid van de Nederlandse overheid dat aan het begin van de jaren tachtig vorm kreeg.¹ Het minderhedenbeleid betekende een breuk met het verleden.

Dit hoofdstuk geeft allereerst een schets van het vervolg van de woongeschiedenis van de diverse groepen nieuwkomers tot de invoering van het minderhedenbeleid. Bij de buitenlandse werknemers gaat het overwegend over Turken en Marokkanen, verreweg de meest omvangrijke groepen. In het woonvervolg zijn de maatregelen opgenomen die een aantal departementen trof, met name het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, om de huisvestingsproblemen het hoofd te bieden. Zo wordt zichtbaar hoe het overheidsbeleid ten aanzien van huisvesting er uitzag vóór het minderhedenbeleid en wat de benadering van de verschillende departementen was. Uit de genomen maatregelen blijkt een aantal huisvestingsproblemen.

1. *Etnische minderheden*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ('s-Gravenhage 1979). De studie bestaat uit de delen: 'A. Rapport aan de regering' en de voorstudie van Rinus Penninx: 'B. Naar een algemeen etnische minderhedenbeleid?'.

Vervolgens komt een aantal gemeenschappelijke huisvestingsproblemen die in *Etnische minderheden* gesignaleerd werden, aan de orde, gevolgd door een paragraaf over het tijdelijkheidsdenken. Het gedeelte dat daar op volgt, geeft enkele concrete gegevens over de woonsituatie van etnische minderheden in vergelijking met de Nederlandse bevolking, ten tijde van de aanvang van het minderhedenbeleid. Ze worden afgezet tegen kenmerken van de woningmarkt. Tot het begin van de jaren tachtig werd de woonsituatie van etnische minderheden niet systematisch gedocumenteerd; veel gegevens zijn dan ook niet voorhanden. Sindsdien geven de periodieke Woningbehoefteonderzoeken van het CBS inzicht in hun woonsituatie.

Daarna laat een paragraaf over de *Minderhedennota* en huisvesting zien waaruit de voornemens van de regering bestonden. Tot slot volgt een gedeelte over de betekenis van het minderhedenbeleid, mede in relatie tot het kader van in- en uitsluitingsprocessen.

6.2 VERVOLG VAN HET WONEN VAN INDISCHE NEDERLANDERS EN MOLUKKERS EN HUISVESTINGSMATREGELEN VÓÓR DE INVOERING VAN HET MINDERHEDENBELEID

Bekende maatregelen die genomen werden voor de Indische Nederlanders en gerepatrieerden die niet zelf in hun huisvesting konden voorzien, waren het voor deze groep toepasselijk verklaren van de hiervoor al genoemde RVK (Regeling Rijksvoorkeurswoningen) en de Wet Huisvesting Gerepatrieerden. De RVK ressorteerde aanvankelijk onder Binnenlandse Zaken, maar vanaf 1952 had het ministerie van VRO de administratieve uitvoering van deze regeling. Relevant is het gegeven dat vanaf 1952 bij het ministerie van Maatschappelijk Werk, later CRM en haar opvolgers, de verantwoordelijkheid lag voor de huisvesting via deze regeling van daarvoor aangewezen groepen, aanvankelijk dus de Indische Nederlanders en gerepatrieerden.²

De woningtoewijzing verliep meestal via de zogenaamde contactambtenaren die verbonden waren aan de Districtskantoren voor de gerepatrieerdenzorg. Zij bezochten gezinnen in contractpensions en stelden rapporten op over hun woon- en leefomstandigheden.³ Op grond daarvan volgde een beoordeling door de Districtshuisvestingscommissie. Deze hield daarbij rekening met godsdienstige gezindte, gezinsgrootte, afstand tot werk – een adviseur van het Rijksarbeidsbureau was betrokken – en school, en deed dan een voordracht voor een bepaalde woning in een gemeente. Maatschappelijk werksters of inspectrices van woningbouwver-

2. Zie onder meer de circulaire van de staatssecretaris van VROM dd. 20 december 1988: MG 88-55 en brief CRM 18 juni 1982 in Archief VROM, DBCF/AMBA, inv.nr. 439.

3. Zie Ellemers en Vaillant, *Indische Nederlanders*, p. 60-63, op basis van Wassenaar-Jellesma, *Van Oost naar West*, zie daar ook p. 155-165. Nederland werd in drie districten verdeeld; voor elk was er een districtskantoor.

enigingen en -stichtingen in de betrokken gemeente, beoordeelden vervolgens de woon- en leefgewoonten – ‘niet te talrijk voor het huis, dat voor hen bestemd is, niet te slordig’ – en als die werden goedgekeurd werd de woning definitief toegevoerd.⁴ Vrijwel alle door de overheid geholpen gezinnen kwamen op deze manier aan onderdak. Ook degenen die in eerste instantie zelfstandig huisvesting vonden, hadden met een zogenaamde TA-verklaring (een verklaring van tijdelijke afwezigheid uit het contractpension) recht op een woning uit de 5%-regeling. Zowel de toewijzingen van de Districtshuisvestingcommissie als de TA-verklaringen waren gekoppeld aan gespreide vestiging in Nederland.⁵

De meeste nieuwkomers uit het voormalig Nederlands-Indië hadden een voorkeur voor het Westen van het land, maar velen kwamen in andere regio's terecht. In de jaren zestig werd het stringente spreidingsbeleid geleidelijk soepeler. Volgens het al eerder genoemde CCKP vormden onvoldoende begrip voor de gerepatrieerden en gebrekkige toepassing van de gemeentelijke steunverlening in met name kleinere gemeenten, de aanleiding tot deze beleidswijziging.⁶

In de loop van de jaren vijftig werd duidelijk dat er vooralsnog geen sprake was van terugkeer van de Molukkers. Hun huisvesting bleek problematisch; de bouwkundige staat, bevolkingsdichtheid en afgezonderde ligging van de woonoorden maakten voortzetting van het verblijf ongewenst. Het inzicht groeide dat definitieve huisvesting nodig was.⁷ Begin 1959 bracht de Commissie Verwey-Jonker, die door de regering om advies was gevraagd, rapport uit met de huisvestingsaanbeveling: ‘De huisvesting in de woonoorden staat op een te laag peil. Individuele huisvesting in woningen tussen de Nederlandse bevolking kan voor de grote meerderheid echter vooralsnog niet worden aangeraden. De commissie beveelt – bij wijze van proef – de inrichting van open woonwijken aan.’ Verwey-Jonker: ‘Dat wilden ze zelf! We hebben met veel van die mensen gesproken, maar ze wilden allemaal bij elkaar blijven.’⁸ De aanbeveling van de open woonwijken werd overgenomen.

4. Citaat bij Wassenaar-Jellesma, *Van Oost naar West*, p. 160.

5. Niet alle woningen waarin repatrianten terecht kwamen waren nieuwbouwwoningen, ook woningen waar eerder gerepatrieerden woonden die vervolgens naar Noord-Amerika waren gemigreerd, kwamen vrij.

6. Ellemers en Vaillant, *Indische Nederlanders*, p. 62 op basis van het CCKP-rapport *Verslag over de jaren 1960-1961-1962*, ('s-Gravenhage 1964) p. 66.

7. Tuynman-Kret, *Molukkers van huis uit*, p. 52.

8. Over de commissie zie onder meer T.V.M. Pels, *Molukkers in Nederland. Het overheidsbeleid 1961-1978*, (Amsterdam 1979), 42-48, waaruit de citaten zijn overgenomen, behalve het commentaar van Verwey-Jonker dat ze gaf in een persoonlijk gesprek. (20 april 1993). Pels, *Molukkers in Nederland*, p. 45. Een uitzondering op de overplaatsing naar woonwijken vormde de gemeente Woerden die Molukse gezinnen na de woonoordperiode (tot 1966) gespreid huisvestte, daar waar toevallig woningen beschikbaar kwamen. Zie Nico van Wijk, ‘Ambon of Belanda?’ *Een studie over Molukkers in Woerden waar Molukkers na opheffing van de plaatselijke kampen verspreid zijn gehuisvest*, (Leiden 1985), p. 79, 80.

Het Commissariaat voor Ambonezenzorg (CAZ) van Maatschappelijk Werk speelde ook in de overgang naar woonwijken een belangrijke rol. Deze organisatie nam het initiatief tot de bouw van de zogenaamde Domeinwoningen: eigendom en beheer berustten bij de Dienst der Domeinen, terwijl het onderhoud in handen was van de Rijksgebouwendienst.

De overgang naar woonwijken werd een langdurig en pijnlijk proces. De regeringsnota *De problematiek van de Molukse minderheid in Nederland* uit 1978 constateerde:

Voor vele Molukkers was de overgang van de betrekkelijke geborgenheid van een woonoord – voor de ouderen hunner een vertrouwde voortzetting van het leven in de KNIL-kazernes – naar een permanente woonwijk een mentaal moeilijk te nemen stap, die én het definitieve verlies van de militaire status én het wijkend perspectief van een spoedige terugkeer naar Indonesië belichaamde. Soms kon eerst na langdurige onderhandelingen en niet zonder conflicten (...) de ontruiming van een woonoord worden bewerkstelligd.⁹

Uit dit citaat blijkt de symbolische betekenis van de woonoorden; daarin kwamen de aanleiding tot hun komst, het ontslag en het RMS-ideaal samen.

De herhuisvesting, de overgang van woonoorden naar woonwijken die ruim twintig jaar duurde, werd verder vertraagd. De bouwkosten stegen in de jaren zestig snel. Door de toegenomen radicalisering onder Molukse jongeren in de jaren zeventig voelden gemeenten ook weinig voor Molukse woonwijken. Bovendien werd beweerd dat er geen geld beschikbaar was, maar ook dat Molukkers niet welkom waren, omdat er nog steeds woningnood heerste en de eigen burgers voorgingen.¹⁰ De woonwijken werden meestal gebouwd in de nabijheid van de vroegere woonoorden en vormden een afgezonderd deel in een dorp of stad, doorgaans gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Ze hadden eigen instituties zoals een kerk, wijkraad en soms een sociaal-culturele instelling. Opvallend was dat de bewoners in de wijken zich er totaal niet van bewust waren dat ze wat betreft de hoogte van de huren en kwaliteit van de woning ten opzichte van een groot deel van de Nederlandse bevolking een bevoorrechte positie hadden ingenomen.¹¹ Niet iedereen verhuisde mee naar de woonwijken, sommigen, vooral de jongeren, kozen voor huisvesting tussen de overige bevolking. Een indicatie van de manier waarop de Molukkers woonden – niet meer dan dat, omdat de gegevens ter discussie stonden – gaven cijfers uit 1978: 75% zou toen in woonwijken bijeen wonen, 3% in nog woonoorden en de overige 22% ‘verspreid’. Concentratie van Molukkers in grote steden kwam niet voor.¹²

De woonpositie van de Molukkers bleek gunstig in vergelijking met Neder-

9. *De problematiek van de Molukse minderheid in Nederland*, p. 14.

10. Interview S. Turk met dhr. R., 1995.

11. Van Amersfoort, *Immigratie en minderheidsvorming*, p. 129.

12. *Etnische minderheden*, p. XI. Penninx wees erop dat de cijfers met grote omzichtigheid moesten worden gehanteerd. Volgens sommige deskundigen was het gespreid wonen sterk toegenomen.

landers en zeker in vergelijking met andere allochtonen. Demografische gegevens wezen echter op een snelle groei van de groep en het beleid werd opnieuw overwogen: uitbreiding van bestaande woonwijken of bouw van nieuwe woonwijken? In de regeringsnota van 1978 werd voor geen van beide, maar in feite voor individuele huisvesting gekozen: 'De hier voorgestelde beleidsombuiging zal moeten uitlopen op een gelijkstelling van Molukkers en andere groepen burgers in het huisvestingsbeleid.' Dit was een duidelijke koerswijziging. Wel zou de gelijkstelling geleidelijk moeten plaatsvinden en er bleven mogelijkheden voor Molukkers om in elkaars nabijheid woonruimte te krijgen.¹³ In de nota werden verder plannen tot verbetering van de huisvestingsproblematiek genoemd, waaronder de overdracht van rijkswoningen aan gemeenten en woningcorporaties. Een specifieke maatregel werd aangekondigd: toepassing van de RVK. Vanaf die tijd kwam de 5%-regeling ook aan Molukkers ten goede.¹⁴ Bovendien raakte VRO na 1978 meer bij de Molukse huisvesting betrokken; in de nota was gesteld dat het voornemen bestond om de taken ten aanzien van de Molukkers, tot dan toe gecoördineerd door CRM, volledig te laten overnemen door de andere departementen. Daarmee werd het einde van de uitzonderingspositie onderstreept.¹⁵

VRO kondigde alle gemeenten met Molukse ingezetenen en de woningcorporaties ter plaatse een spoedige overdracht van de Domeinwoningen aan. CRM coördineerde dit proces en VRO had de huisvesting als taak. VRO zegde toe de over te dragen woningen in goede staat te laten brengen, stelde mede de overdrachtprijs vast, financierde en subsidieerde. De overdracht zou een zeer langdurig verloop krijgen, mede door inspraakprocedures. Nog in het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1994 werd melding gemaakt van overdracht van Domeinwoningen.¹⁶ Uiteindelijk verschoof de verantwoordelijkheid voor de huisvesting volledig naar het lokale niveau.

Zeker bij de eerste opvang, maar ook in het vervolg van de woongeschiedenis van de Molukkers wordt zichtbaar dat voor deze groep in bijzondere mate geldt dat de huisvesting zeer positietoewijzend van aard was en hun levensomstandigheden

13. *Problematiek van de Molukkers in Nederland*, p. 42, 43 en *Etnische Minderheden*, p. 34, 35.

14. De aanmeldingsprocedure voor een voorkeurswoning verliep als volgt: de Directie Welzijn Minderheden (CRM) kreeg van VRO een kopie van de brief, waarin een gemeente werd meegedeeld hoeveel Rijksvoorkeurswoningen bestemd waren voor de door de Directie aan te wijzen gegadigden. Brief CRM 18 juni 1982 in Archief VROM, DBCF/AMBA 439.

15. Voor deze alinea zie Tuynman-Kret, *Molukkers van huis uit*, passim, daar ook de citaten uit de regeringsnota. Overigens bleef de overdracht van de rijkswoningen wel een coördinerende taak van CRM. Verder werd een interdepartementale commissie ingesteld (De Commissie Molukkers). Geleidelijk aan verschoof de coördinatie van het Molukkersbeleid naar Binnenlandse Zaken en werd, zie *Minderhedennota*, in het minderbeleid opgenomen. Het einde aan de uitzonderingspositie wilde dus niet zeggen dat deze groep geen doelgroep van het minderhedenbeleid zou worden en dat er geen specifieke maatregelen zouden komen. In de regeringsnota werd wellicht een einde aan de periode van collectieve huisvesting etc. bedoeld.

16. *Jaaroverzicht Minderhedenbeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 049, p. 55.

bepaalde.¹⁷ De specifieke aanleiding tot hun komst: het conflict met de Nederlandse overheid en de verplichtingen die hieruit volgens de Molukkers voor de overheid voortvloeiden, de collectieve opvang en huisvesting, en de langdurige isolering van de omringende samenleving, hebben hun invloed decennialang doen gelden.

6.3 WOONVERVOLG VAN SURINAMERS EN ANTILLIANEN/ARUBANEN EN HUISVESTINGSMAATREGELEN VÓÓR DE INVOERING VAN HET MINDERHEDENBELEID

Na eerste opvang, vaak bij familie of vrienden, zochten de Surinamers verder naar huisvesting in een tijd waarin nog steeds grote woningnood heerste. Dat bleek geen eenvoudige opgave. Mevrouw B., een 'vroeger' Surinaamse immigrante, verbleef drie maanden op het eerste adres in Nederland, maar daarna:

En toen ben ik, ik wist geen raad, toen ben ik naar het Surinaamse ...zaakgelastigde heette het toentertijd of ambassadeur. En toevallig was mijn oom daar, die was zaakgelastigde. Toen zijn we bij hem langsgegaan en zeiden we: "We houden het niet uit, wat moeten we doen?" Hij zei: "Ja, jullie hadden moeten weten dat er hier geen huizen zijn." Ik zeg: "ja goh, we hebben werk, en een huis zouden we toch moeten krijgen." Dat idee had je, als je werkt dan moet je ook een huis hebben.

Via de oom kreeg de familie B. de mogelijkheid een huis in huurkoop te kopen. Volgens mevrouw B. werden zij anders behandeld dan Nederlanders: '...want ze [de Surinamers] konden niet te huur krijgen, omdat ze teveel kinderen hadden en ze waren anders en zo, dus je kon niet huren en wat overbleef was kopen.'¹⁸ Mevrouw B. kwam, net als veel andere Surinamers, ook na opvang verder met hulp van eigen contacten. Aangekomen in 1964, voor de sterk toenemende migratie, en met een oom als zaakgelastigde was zij niet 'de gemiddelde Surinaamse immigrant'. Toch was het voor haar toen al moeilijk om woonruimte te krijgen.

De problemen namen in de jaren zeventig toe, toen de Surinamers in relatief korte tijd in grote aantallen naar Nederland trokken. De woningmarkt bleek weinig toegankelijk. Ze kwamen vooral in particuliere huurwoningen terecht, vaak in oude stadswijken, maar ook, zoals eerder al aangegeven, in nieuwbouwwijken, met woningen van corporaties, die door de autochtone bevolking niet gewenst waren, zoals de Bijlmermeer in Amsterdam.

17. Zie ook Van Praag, 'Huisvesting', p. 305, 306.

18. Interview C. van Vliet met mw. B., 1995.

19. Reubsat e.a., *Surinaamse migranten. De positie van Surinamers in de Nederlandse samenleving*, hoofdstuk 4, samenvatting op p. 111-114. De publicatie dateert van 1982; het onderzoek is mede op het Woningbehoefteonderzoek van 1977 gebaseerd. De conclusie over de woonpositie is afgeleid uit gegevens over het woontype, de woninggrootte in relatie tot de huishoudensgrootte en over de aard en de hoeveelheid van de woonproblemen.



Surinaams gezin in Echteld

Het onderzoek van Reubsaet e.a. laat een slechtere huisvestingssituatie van Surinamers zien in vergelijking met de totale Nederlandse bevolking.¹⁹ In het Westen van het land en in de grote steden was de woonsituatie het slechts; daar was de spanning tussen vraag en aanbod op de woningmarkt het grootst. Verder was de situatie van Surinamers die in de periode 1968-1973 naar Nederland waren gekomen, slechter dan van de nieuwkomers uit de jaren 1974-1975, hetgeen de onderzoekers verklaarden uit de positieve effecten van de (overheids-) aandacht die sinds deze laatste jaren aan de huisvesting van Surinamers werd besteed.

De achterstand van Surinamers schreven zij ook toe aan de 'blijkbaar moeilijke toegankelijkheid van bepaalde sectoren van de woningmarkt'. Surinaamse twee- of meergezinshuishoudens woonden relatief vaak in gehuurde flats, étage-woningen etc.; naar verhouding vaak huurwoningen in de laagste huurklassen en niet gewild door autochtone woningzoekenden. Het waren woningen die veelal klein waren en door hun ouderdom kampten met technische en onderhoudsproblemen. Naar Nederlandse normen woonde een heel groot deel van de Surinamers te klein; dat gold voor het hele land. Blijkbaar was er een tekort aan betaalbare, grote woningen. Velen hadden dan ook verhuisplannen.

Ook kwamen ze relatief vaak terecht in duurdere eengezinswoningen, meestal buiten de grote steden. De oorzaak was mogelijk het gegeven dat ze betrekkelijk kort op de woningmarkt opereerden, waardoor ze aangewezen waren op de relatief duurdere nieuwbouw. De onderzoekers veronderstelden dat, voorzover de Surinamers woningen hadden gekocht, het nogal eens gedwongen koop zou zijn geweest, omdat ze in de huursector niet terecht kon-

den. Verder werd in de grote steden vaker discriminatie bij het zoeken naar woningen gesignaleerd dan elders.²⁰

Antillianen doorliepen in grote lijnen eenzelfde vervolg in hun woongeschiedenis als Surinamers. Ook deze groep kon overwegend zelf, met hulp van het eigen netwerk, in vervolgonderkomens voorzien en doet dat nog steeds.

In het onderzoek dat in hoofdstuk 3 over de eerste opvang van Antillianen werd genoemd, gehouden onder 74 alleenstaande vrouwen uit Curaçao en Aruba, waren gegevens van 48 vrouwen over huisvesting naar het tweede, derde en vierde adres opgenomen.²¹ Daaruit bleek dat meer dan de helft na de eerste opvang naar zelfstandige woonruimte was verhuisd; 22 van hen betrokken al binnen acht maanden een dergelijke woning. Inwoning bij bekenden op het tweede adres kwam in vijf gevallen nog voor. Een groep van acht vrouwen verhuisde van het eerste adres naar huurkamers; zeven van hen hadden eerder bij verwanten of bekenden ingewoond. Dit gegeven versterkt het beeld dat familie en vrienden vooral een tijdelijke opvangfunctie vervulden.

Bij verhuizing naar een derde adres kwam inwoning nagenoeg niet meer voor, en ook hotels, pensions, opvangcentra en huurkamers waren nog maar zelden het vervolgadres. Vrijwel alle respondenten waren vertrokken naar een zelfstandige woonruimte beneden de huursubsidiiegrens. Kennelijk heeft deze groep vrouwen niet te maken gehad met erg lange wachttijden die toch voor huisvesting in deze sector normaal waren. Ook degenen die op hun derde adres een zelfstandige woning kregen, hadden meestal niet lang gewacht. Verschillende factoren verklaren de korte wachttijden: een aantal van hen kreeg woonruimte na 'sociale indicatie', vaak ging het om woonruimte die gebruikt werd voor noodgevallen, woningen van slechtere kwaliteit in onaantrekkelijke wijken, en veelal kwamen ze te wonen in kleine provincieplaatsen, soms zelfs in uithoeken van het land. Voor dit soort huisvesting bestond meestal geen animo en dus geen lange wachttijden. Zo kwamen de 22 vrouwen die binnen acht maanden een zelfstandige woning vonden, niet in de grote provinciesteden of de Randstad terecht, behalve in de Bijlmer en Hoogvliet.

Zoals bleek uit het hoofdstuk over de opvang, bestond ook bij Antillianen en Arubanen voorkeur voor de grote steden. In Nederland woonden er per 1 januari 1996, het einde van de hier behandelde periode, 96.700 Antillianen/Arubanen, van wie 30.135 in de vier grote steden.²²

20. Op 1 januari 1996 woonden er 288.800 Surinamers in Nederland, van wie er 163.292 in de grote steden verbleven. H.M.A.G. Smeets, E.P. Martens en J. Veenman,, *Jaarboek Minderheden 1997*, (Houten/Zaventem/Lelystad 1997) p. 49.

21. Van Dijke e.a., *Mama Soltera*, p. 38 e.v. Dit onderzoek werd weliswaar veel later gehouden dan de invoering van het minderhedenbeleid, namelijk in 1989, maar is indicatief voor de periode daarvoor.

22. Smeets e.a., *Jaarboek Minderheden 1997*, p. 49.

Huisvestingsmaatregelen

Uit het hoofdstuk over de opvang bleek dat de overheidszorg voor de huisvesting van Surinamers en Antillianen geruime tijd een CRM-aangelegenheid was. CRM stelde in de jaren zestig enkele commissies in die zich met de zorg voor de Surinamers/Antillianen in Nederland bezighielden.²³ Het ministerie van VRO was niet in deze commissies vertegenwoordigd. Uit de commissieverslagen blijkt de toenemende bezorgdheid over een goede opvang en huisvesting. Ook de neiging van Surinamers/Antillianen om zich in de grote steden te vestigen, was aan het einde van de jaren zestig al goed zichtbaar. CRM kreeg ook de leiding van de eerder genoemde in 1974 ingestelde I.C.B.R., de Interdepartementale Commissie voor Beleidscoördinatie ten behoeve van Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Rijksgenoten (later: ten behoeve van Migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen-I.C.B.M.), waarin VRO wel was vertegenwoordigd. Een van de subcommissies was de Werkgroep Huisvesting. De I.C.B.M. werd opgeheven toen in 1980 de coördinatie van het minderhedenbeleid aan de minister van Binnenlandse Zaken werd opgedragen.

VRO was overtuigd tegenstander van rijksverantwoordelijkheid voor opvang en huisvesting van Surinamers en Antillianen en trad bijgevolg niet initiërend op. Dat leidde bij CRM tot ergernis. De Adviseur Huisvesting Bijzondere Groepen (CRM) schreef op 30 augustus 1972:

...moeten wij voorshands naar mijn mening duidelijk blijven stellen, dat de eerste – en directe verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting – óók van bijzondere groepen –, bij het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening berust. (...) Die V.H.R.O.-verantwoordelijkheid moet C.R.M. naar mijn mening niet aantasten c.q. overnemen.

De adviseur meende dat zijn ministerie als een “soort compas” voor VRO moest gaan functioneren. Hij hekelde de ‘blijkbare onmacht (onwil)? van woningbouwcorporaties om bijzondere groepen, dus via de geëigende volkshuisvestingskanalen te huisvesten,’ en stelde voor ‘de eindverantwoordelijkheid voor de huisvesting van bijzondere groepen (...) uitsluitend in handen te leggen van de gemeentebesturen’. Vervolgens kwam de betrokken adviseur nog met een achttal maatregelen die VRO zou kunnen uitvoeren, waaronder ‘een V.H.R.O./C.R.M.-bouwplan van “voorkeurswoningen” ten behoeve van de huisvesting van bijzondere groepen.’²⁴ VRO

23. De Coördinatie-Commissie inzake sociaal-maatschappelijke en geestelijke zorg voor Surinamers en Antillianen in Nederland en de Commissie voor Contact en Overleg inzake bijstand aan Surinamers in Nederland. Archief CRM-rest BNR 0750, BNR 0751. Zie ook de Werkgroep Beleid Surinamers in Nederland, BNR 0131.

24. In een nota aan het Hoofd van de Directie Samenlevingsopbouw. Archief CRM-rest BNR 3712, schrijfwijze overgenomen. Van dezelfde adviseur bevinden zich meer stukken in dit dossier. In sommige vervolgnota's werkte hij eerder gedane suggesties verder uit. In een aantal gevallen bracht de minister van CRM zijn suggesties over aan zijn ambtgenoot van VRO. De Adviseur merkte in de nota van 15 december 1972 op dat de huisvesting van bijzondere groepen ‘vooral een structureel probleem van woonruimteverdeling schijnt.’

werd, zo bleek eerder, betrokken bij de RVK. Het voelde niets voor toepassing van de regeling voor Surinamers, maar zette uiteindelijk, in 1975, deze maatregel toch in. Gebrek aan voldoende vrijwillige medewerking van gemeenten om huisvesting ter beschikking te stellen en escalatie van de problemen noodzaakten daartoe.

Uit overleg tussen ministeries wordt eveneens zichtbaar dat de aanwezigheid van migranten, en bijgevolg ook van Surinamers, door de rijksoverheid als een welzijnsvraagstuk werd gezien: een kwestie van inpassing in de Nederlandse samenleving, waarbij CRM de leiding had. In de onderlinge contacten werd ieders verantwoordelijkheid en taak, in ieder geval de eigen opvatting daarvan, nauwlettend bekeken. Alweer over de RVK bijvoorbeeld, was er discussie tussen CRM en VRO. De bestaande verdeling, CRM inhoudelijke invulling van en VRO administratief beheer over de regeling, leverde problemen op. Bij VRO werd opgemerkt: 'Terecht wordt in de notitie van CRM gesteld dat het vinden van de geschikte woningen alles te maken heeft met het totale maatschappelijke inpassingsproces.' Hij stelde verder:

Als daaraan dan nog toegevoegd wordt dat van oudsher de minister van CRM (eerstijds Maatschappelijk Werk) verantwoordelijk is voor de eerste opvang en de maatschappelijke inpassing van migranten dan vormen dit mijns inziens de beste bewijzen dat het maatschappelijk inpassingsproces geen taak van V.R.O. is.

CRM wilde echter dat VRO de taken van het Centraal Bureau, dat voor de Surinamers/Antillianen de RVK uitvoerde, zou overnemen om Surinamers, vluchtelingen en Molukkers die nog onder de regeling vielen, aan een voorkeurswoning te helpen. VRO voelde daar niets voor.²⁵ De deelname van VRO kwam ook aan de huisvesting van Surinamers/Antillianen tot stand op initiatief van anderen, in dit geval het ministerie van CRM dat hoofdverantwoordelijk was. VRO beheerde administratief de RVK, was betrokken bij spreidingspogingen en bij financiële steun voor woningen voor alleenstaanden en bracht voor het laatste twee richtlijnen uit, de MG-circulaires 74-17 en 74-34.

Een evaluatie van het overheidsbeleid voor Surinaamse immigranten liet zien dat de woonsituatie van degenen die via het Centraal Bureau, dat de 5%-regeling uitvoerde, werden gehuisvest, beter was dan van degenen die zich zelfstandig vestigden. Dat is enerzijds opvallend, omdat deze groep voor een relatief groot deel bestond uit grote huishoudens die over het algemeen niet zo makkelijk een woning konden vinden. Ze kwamen vaker in eengezinswoningen terecht en de kwaliteit van de voorzieningen in en om hun woning was beter. Dat is anderzijds ook weer verklaarbaar: de woningen die voor de RVK gereserveerd werden, waren dikwijls nieuwe eengezinswoningen. Dat betekende wel dat de bewoners doorgaans hogere huren betaalden dan degenen die zelf in hun huisvesting hadden voorzien. Dit

25. Notitie van het plv. Hoofd van de Centrale Afdeling Juridische Zaken dd. 28 november 1979, Archief VROM, Bur. v.d. Secr.Gen. 1963-1985, blok 12, inv.nr. 382, doss. 07.81.

probleem konden ze ondervangen door een beroep op huursubsidie te doen. De via het CB geplaatsten waren daarentegen minder tevreden over werk- en onderwijssituatie dan de zelfstandig gevestigden.²⁶ Degenen die door het CB gehuisvest werden, kwamen in meer dan 450 gemeenten over het land terecht. De druk op de grote steden werd zo enigszins verminderd. De RVK (voor deze groep in werking van 1975-1985), gold immers niet voor de grote steden, omdat die al zwaar belast waren. Het CB kon ook helpen bij zogenaamde herhuisvesting; Surinamers en Antillianen die al in de grote steden woonden, konden via dit bureau proberen elders in het land onderdak te vinden.

Volgens de voorstudie van *Etnische Minderheden* stonden bij de overheid vanaf 1974 de eerste opvang en huisvesting van Surinamers en Antillianen centraal:

Expliciete doelstelling werd daarbij de Surinaamse en Antilliaanse migranten op basis van vrijwilligheid zoveel mogelijk te spreiden en liefst buiten de randstad te vestigen; aanvankelijk dienden daarbij wel factoren als werkgelegenheid, onderwijs- en begeleidingsmogelijkheden in het oog gehouden te worden, maar wij zagen [in de bespreking van het algemene beleid] dat deze bijkomende doelstellingen al snel verdwenen om het eerste doel, gespreid onder dak brengen, althans nog enigszins te halen.²⁷

De voorstudie noemde de toepassing van de RVK, maar ook dat gemeenten en woningcorporaties mogelijkheden hadden gekregen om voor grote gezinnen en alleenstaanden geldelijke steun van het Rijk te krijgen om panden aan te kopen, te verbouwen en voor bewoning geschikt te maken etc.²⁸

Ook spreidingspogingen kregen aandacht in de voorstudie van *Etnische minderheden*, zowel spreiding over het land, als binnen grote steden, zoals spreidingspraktijken in Rotterdam en Amsterdam. Afspraken tussen woningcorporaties en gemeentelijke diensten leidden ertoe dat een aantal wijken werd gesloten voor migranten, of dat door de gemeente een maximum werd gesteld aan het aantal migranten per wijk. Voortgekomen uit de overbelasting van de steden was het resultaat van dit beleid dat migranten 'in het huisvestingsbeleid slechts op de tweede rang mochten zitten'. Het landelijk spreidingsbeleid ging uit van vrijwilligheid en openheid, terwijl het spreidingsbeleid zoals dat in steden werd gevoerd, een gedwongen karakter had.²⁹

26. Reubsaet c.s., *Surinaamse migranten. Het vestigings- en spreidingsbeleid*, p. 61-69.

27. *Etnische minderheden*, p. 76-78.

28. Zie circulaires MG 74-17 en MG 74-34 van VRO.

29. *Etnische minderheden*, p. 77.

6.4 WOONVERVOLG VAN BUITENLANDSE WERKNEMERS EN HUISVESTINGS- MAATREGELEN VÓÓR DE INVOERING VAN HET MINDERHEDENBELEID

Al in de jaren zestig was er herhaaldelijk discussie over de mogelijke overkomst van vrouwen en kinderen van buitenlandse werknemers en sindsdien steeds meer.³⁰ In 1968 woonde nog 3/4 van de buitenlandse werknemers in pensions, op kamers of in woonoorden. Dat veranderde.³¹ Vooral na 1973, het jaar van de oliecrisis, toen de toelating bemoeilijkt werd, begon de gezinshereniging van Turken en Marokkanen sterk toe te nemen. De buitenlandse werknemers realiseerden zich dat het restrictieve beleid betekende dat ze niet meer van en naar hun herkomstland konden trekken: ze moesten zorgen dat ze zich in Nederland vestigden nu het nog kon en hun gezin laten overkomen. De immigratie na 1973 is vooral door gezinshereniging en later gezinsvorming bepaald en nauwelijks nog door arbeidsmigratie.

De gezinshereniging vereiste andere huisvesting. Vaak moesten de Turken en Marokkanen genoegen nemen met slechte en ongeschikte woningen. Hun inkomen was laag en hun gezinnen meestal groot. Een zoon van een arbeidsmigrant herinnerde zich die situatie:

Toen wij naar Nederland kwamen had hij [de vader, een Marokkaan die al jarenlang in Nederland verbleef] een ontzettend slecht huis, een kamer was het eigenlijk. Een heel klein kamertje met een klein WC-tje en douche was ook in de WC. Negen kinderen, dat is moeilijk, dat gaat niet. (...) Werkgever dacht dat wij wel met zijn allen in het huis konden wonen, maar gemeente zei: 'ho, ho, gevaarlijk, brand, hygiënisch,' en zo.³²

De vader had zich al bij de gemeente laten inschrijven en bij de vraag op het formulier hoeveel kamers het huis moest hebben, had hij ingevuld:

Ja, negen, begrijp je? Groot gezin, logisch, heel normaal, dacht hij. Maar hij wist niet dat dit alleen maar was voor bepaalde mensen. Voor Lubbers misschien, voor mijn vader niet. Toen heeft hij lang moeten wachten en heeft na een jaar of twee uiteindelijk een huisje in H. gekregen. Toen zijn de oudere kinderen op kamers gegaan en zijn de andere jongens naar Nederland gekomen.

Hoogovens, de werkgever van Carlos Vasquez uit hoofdstuk vier, hielp de eigen werknemers en deed dat met een visie op de duur van hun verblijf en aanpassing aan de Nederlandse samenleving. Gehuwde buitenlanders die, in de jaren zestig al, een jaar bij Hoogovens werkten, konden net als hun Nederlandse collega's via het bedrijf een huis aanvragen. Hoogovens en de gemeentelijke huisvestingsdiensten vreesden echter getto's en wilden die tot elke prijs voorkomen:

30. Deze discussies zijn op diverse plaatsen terug te vinden in het ARBVO-archief van het ministerie van Sociale Zaken en in het CRM-archief van het huidige ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

31. Van Praag, *Allochtonen. Huisvesting en spreiding*, p. 4, 5.

32. Interview A. Kloppers met L.E.H., 1995.

Daar de in de toekomst te verwachten gezinnen ook voor lange tijd of definitief voor vestiging in aanmerking zouden kunnen komen, werd van de aanvang der huisvesting aan buitenlanders af, besloten de gezinnen qua huisvesting te spreiden over verschillende gemeenten en verschillende wijken en straten. Deze beslissingen in overleg met de Huisvestingsdienst van het Hoogovenbedrijf en enige gemeenten had onder meer tot gevolg dat de kinderen naar verschillende scholen zouden gaan en er betere mogelijkheden voor snellere aanpassing in de Nederlandse samenleving zouden bestaan. De aan de buitenlanders toegewezen woningen zijn over het algemeen zo verspreid, dat er per straat één tot vijf buitenlanders in wonen.³³

De woningmarkt voor buitenlandse werknemers, meest Turken en Marokkanen, was moeilijk toegankelijk. De sociale woningbouw waar zij nu juist op aangewezen waren, bleef grotendeels buiten bereik door de weinig bereidwillige houding van vooral de corporaties om hen woningen toe te wijzen. Ook gemeenten wierpen met allerlei regels obstakels op. Er bestond bovendien een ernstig tekort aan grote woningen.

De Turken en Marokkanen met hun gezinnen moesten wel uitwijken naar de goedkope particuliere en gemeentelijke huurwoningenmarkt met name in de grote steden, maar dat betekende wel het slechtste, meest verkrotte deel van de woningvoorraad. Een aanzienlijk deel van hen voelde zich gedwongen, als ze geen goedkope en grote woningen konden huren, om een woning te kopen. Ook die waren doorgaans van slechte kwaliteit en gelegen in oude vooroorlogse stadswijken.

Huivestingsmaatregelen

Voorzover de rijksoverheid zorg op zich nam voor buitenlandse werknemers, werd die toebedeeld aan de ministeries van Justitie (toelating), Sociale Zaken (werk- en verblijfsvergunningen en toezicht op de huisvesting) en aan Maatschappelijk Werk/CRM (maatschappelijke begeleiding). Aanvankelijk was Sociale Zaken bij alle mogelijke aspecten van de huisvesting betrokken. Zo schreef de staatssecretaris aan zijn ambtgenoot van CRM op 3 september 1965:

Zoals u bekend zal zijn, is het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid en met name het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening niet alleen verantwoordelijk voor de tewerkstelling van deze arbeiders, doch ook nauw betrokken bij de huisvesting van velen dezer arbeiders. Genoemd directoraat-generaal stelt namelijk aan werkgevers, die daarvoor belangstelling hebben, arbeiderswoonorden waar vroeger op aanvullende werken tewerkgestelde arbeiders werden gehuisvest, ter beschikking. Bovendien wordt op verzoek van werkgevers in andere woonorden, waarin buitenlanders zijn ondergebracht, het beheer gevoerd.³⁴

33. *Peregrinus*, p. 41.

34. Hij nodigde zijn collega uit een aantal woonorden te bezoeken die door ARBVO werden geëxploiteerd. Archief CRM 1970-1979 BNR 1256. Het ziet er naar uit dat vooral in de jaren zestig

VRO had geen directe verantwoordelijkheid. Ook de aanwezigheid van buitenlandse werknemers gold – in het verlengde van de tijdelijkheidsgedachte – als welzijnsvraagstuk, waarbij VRO zijdelings werd betrokken. CRM was bovendien gewend, in ieder geval in de vroege periode van ‘gastarbeid’, dat het particulier initiatief een taak had in dit soort aangelegenheden. Zo blijkt uit een interne CRM-nota de opvatting dat de huisvesting ‘een deel van de maatschappelijke opvang en begeleiding is en als zodanig in handen van het particulier initiatief behoort te zijn.’³⁵

De eerder genoemde misstanden in de pensions en de slechte huisvestingssituatie van buitenlandse werknemers in het algemeen, werden voor andere organisaties, bijvoorbeeld gemeentebesturen of actiecomité’s, Samenwerkende Stichtingen Welzijn Buitenlandse Werknemers en het Nederlands Centrum Buitenlanders, en ook individuele burgers, in toenemende mate aanleiding zich rechtstreeks tot VRO te wenden. Ook vanuit de Tweede Kamer kwamen er vragen aan de minister van VRO. De gemeenten konden hun taak niet aan, ze waren er niet voor uitgerust. Logementsverordeningen waren verouderd en boden onvoldoende basis om te kunnen ingrijpen.

VRO reageerde op het appèl. In circulaire MG 71-11 van 1971 aan de gemeenten werd gevraagd regelmatig aandacht te besteden aan de bezettingsgraad van de pensions en de naleving van de veiligheidsvoorschriften, en bovendien aan het ter be-

(mede) van deze woonoorden gebruik gemaakt is, maar huisvesting was een taak van de werkgevers; in latere archiefstukken komen de woonoorden van ARBVO niet meer voor. Op 10 september 1964 was de Commissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand Buitenlandse Werknemers ingesteld, die onder meer tot taak had de minister van Maatschappelijk Werk te adviseren omtrent ‘het te voeren beleid ten aanzien van de opvang en maatschappelijke begeleiding van in Nederland verblijvende en werkzame buitenlandse werknemers, alsmede de coördinatie van activiteiten van de ministeries van Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken en Volksgezondheid op dit terrein.’ ‘Nota betreffende huisvesting voor buitenlandse werknemers’ van deze commissie dd. 28 mei 1965 aangekomen in archief Justitie, AJZ 2177/E-1187. Uit het archief CRM 1965-1969 BNR 0604 blijkt dat de Interdepartementale Werkgroep Buitenlandse Werknemers aan deze commissie vooraf ging. VRO was niet in deze werkgroep vertegenwoordigd. In het archiefdossier (Archief Justitie) AJZ 3308/E2143 bevindt zich een ongedateerd stuk (maar daterend uit het begin van de jaren zestig, want vóór de instelling in 1969 van de Werkgroep Huisvesting Buitenlandse Arbeidskrachten die in 1970 rapport uitbracht -zie zelfde dossier) het stuk ‘Passages met betrekking tot de huisvesting van buitenlandse arbeidskrachten uit de verslagen van de Interdepartementale Commissie inzake de aantrekking, toelating, tewerkstelling en opvang van buitenlandse arbeidskrachten’ waaruit ook blijkt (o.a. p. 23) dat de Dienst Arbeidsvoorziening van Sociale Zaken nog over woonoorden uit de jaren dertig beschikte, die gebruikt werden en door deze Dienst (afdeling Huisvesting) beheerd werden. De Dienst kwam later tot de conclusie dat de huisvesting van buitenlandse werknemers een oneigenlijke taak was. Het Rapport van de Werkgroep maakte ook melding van gebruik van woonoorden van Sociale Zaken. Op 8 mei 1969 schreef de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening aan CRM dat het voornemen bestond de bemoeienissen van het directoraat-generaal met huisvestingsaangelegenheden, vooral met betrekking tot de beëindiging van het beheer van een aantal woonoorden, sterk te verminderen. Toezicht op de verplichting van werkgevers zou gehandhaafd blijven. Archief CRM 1970-1979, BNR 1256.

35. Nota van het ‘Hoofd van de Afdeling C. en S.’ aan de staatssecretaris dd. 14 februari 1966, Archief CRM 1970-1979 BNR 1256.

schikking stellen van gezinswoningen. In hetzelfde jaar bood de minister (MG 71-19) financiële steun voor verbouw en nieuwbouw van permanente woongebouwen voor huisvesting van buitenlandse werknemers. De in 1975 verschenen 'Nota-Van Dam', de Nota Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens, richtte zich mede op de huisvesting van alleenwonende buitenlanders.

Aandacht voor huisvesting van alleenwonende buitenlandse werknemers kwam er dan wel, maar huisvesting van hun gezinnen was 'beleidsmatig een stiefkind gebleven', zoals Penninx constateerde in *Etnische Minderheden* (p. 140). Hij meende dat het hoofddaccent daarnaar verschoven moest worden. Een verklaring voor het uitblijven van beleid voor gezinnen ligt in de beleidslijn die VRO volgde: Nederland was geen immigratieland; uitgangspunt bleef het tijdelijk verblijf van arbeidsmigranten. Nadelen van het langdurig vasthouden aan deze opvatting konden zo ook op het terrein van de huisvesting ontstaan.

Eerder, in de jaren zestig, was tussen de ministeries overleg begonnen over de huisvestingsproblematiek van buitenlandse werknemers én van hun gezinnen. Het ministerie van Sociale Zaken richtte in 1964 de Interdepartementale Commissie inzake de aantrekking, toelating, tewerkstelling en opvang van buitenlandse arbeidskrachten op. VRO nam daaraan deel. Huisvesting van 'alleengaande' buitenlandse werknemers bepaalde de agenda, maar aan de orde kwamen ook de gezinnen die dan mogelijk in de woonoorden van de alleenstaanden gehuisvest zouden moeten worden. VRO voelde er niets voor om extra contingenten woningen ter beschikking te stellen; er was geen ruimte voor en bovendien bestond het risico dat dan toewijzing van woningen buiten het betreffende contingent niet meer zou plaatsvinden.

VRO meende dat werkgevers en het lokale niveau voor de huisvesting verantwoordelijk waren. VRO maakte dat duidelijk in de Werkgroep Huisvesting Buitenlandse Arbeidskrachten die in 1969 uit de Interdepartementale Commissie voortkwam. Voor de verbetering van slechte woonsituaties werd gezocht naar toepassingen van verordeningen, zoals de logiesverordening, die beter toezicht mogelijk moesten maken. Waar alternatieve huisvesting ontbrak, moest nieuwe huisvesting gevonden worden en bovendien moesten exploitanten van 'opkamertjes' en dergelijke, aangepakt worden. Verder schreef de VRO-vertegenwoordiger dat de titel van zowel de Commissie als de Werkgroep aangaf 'dat het niet zozeer om buitenlanders als wel om buitenlandse arbeidskrachten gaat. Dit wijst reeds naar het verschil tussen permanent woningbehoevenden en variërende dan wel tijdelijke woningbehoeften. Dit mondt weer uit op de verantwoordelijkheden van de arbeidsverschaffende, arbeidskrachten aantrekkende bedrijven.'³⁶

Ook de 'Nota Roolvink' van 1970 ging uit van een primaire taak van gemeen-

36. Aantekeningen VRO-vertegenwoordiger in de Werkgroep van 14 november 1969, Archief Justitie AJZ 3308/E-2143.

ten voor een goede woonsituatie, maar: 'Het creëren van nieuwe huisvestingsmogelijkheden is niet uitsluitend een taak van de gemeenten. Het blijft primair een verantwoordelijkheid voor werkgevers op dit punt voorzieningen te treffen.'³⁷ Dat kon echter alleen gelden voor geworven werknemers in het eerste jaar van hun contractueel verblijf. De 'Nota Roolvink' werd door vier ministers ondertekend (van Economische Zaken, Sociale Zaken, Justitie en CRM), maar niet door de minister van VRO.

Regelmatig discussieerde de Werkgroep over 'goede huisvesting'. Sommige leden veronderstelden dat buitenlandse werknemers uit eigen beweging genoeg namen met huisvesting van mindere kwaliteit, althans beneden het gewenste Nederlandse niveau, en de vraag was of dat dan niet toegestaan zou moeten worden. Deze suggestie haalde het niet. Internationale verdragen sloten mindere huisvesting dan voor de autochtone ingezetenen uit en bovendien: 'Onze opvattingen behoren maatgevend te zijn en niet die van de buitenlanders.', aldus een van de leden.³⁸

De Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag op de Nota Buitenlandse Werknemers van 1973/1974 gaf niet veel duidelijkheid over de toekomstvisie van de overheid:

Omtrent de omvang van de door de Rijksoverheid in de komende jaren aan huisvesting voor buitenlandse werknemers te besteden bedragen kan bezwaarlijk een prognose worden gegeven, aangezien de hoogte daarvan afhankelijk zal zijn van moeilijk te ramen factoren, zoals het aantal op dit gebied in de toekomst te ontplooiën initiatieven [volgens Penninx wordt hier bouwen of verbouwen met rijkssteun bedoeld], de burgerlijke staat van de in de toekomst te huisvesten buitenlandse werknemers en de ontwikkeling van de conjunctuur.

De overheid hield flink wat slagen om de arm en deed geen uitspraken over een mogelijk permanent verblijf van deze groep en hun gezinnen.³⁹

In 1978 werd opnieuw een 'Werkgroep Huisvesting Buitenlandse Werknemers' opgericht, als onderdeel van de Interdepartementale Commissie Beleid Buitenlandse Werknemers, die zich vooral moest bezighouden met de gevolgen van

37. *Etnische minderheden*, p. 137. Zie verder ook t/m p. 140.

38. Archief Justitie AJZ 3308/E-2143 en Archief Sociale Zaken DG ARBVO 396.115/08.833/H556 en 2.2.8.11.3/978. Over de kwaliteit van de huisvesting: eerder merkte deze deelnemer aan de Werkgroep hetzelfde op (eerste verslag), maar voegde er aan toe: 'Zij zijn echter niet dezelfde soort mensen als wij. Er dient rekening mee te worden gehouden dat zij passanten zijn; een gedeelte blijft hier te lande de overigen keren terug. Gelijkstelling van buitenlandse arbeidskrachten met Nederlanders is derhalve niet zonder meer mogelijk.' Ook het eindrapport legde de primaire verantwoordelijkheid voor de huisvesting bij gemeenten. Allerlei financiële kwesties, subsidies, steunregelingen en uitbreiding van wettelijke mogelijkheden werden er eveneens in vastgelegd. Het eindrapport werd aangeboden met o.a. de opmerking: 'Tijdens een tiental vergaderingen welke aan de behandeling van de onderwerpen terzake werd besteed is ten aanzien van enkele punten duidelijk gebleken, dat door de leden hierover "genuanceerd" wordt gedacht. Met de inhoud van het onderhavige rapport kunnen alle leden zich in grote lijnen echter verenigen.' H556.

39. *Etnische Minderheden*, p. 138.

gezinshereniging. Sociale Zaken werd voorzitter, met een secretaris van VRO voor 'de technisch/inhoudelijke kant van de problematiek.' VRO handhaafde haar eerder ingenomen standpunten. Toen bijvoorbeeld de pensionproblematiek nog ter sprake kwam, deelde de VRO-vertegenwoordiger mee dat 'VRO niets te maken heeft met pensions en daarom gemeenten niet kan verplichten tot het nemen van maatregelen.'⁴⁰

In de Werkgroep kwam mogelijke toepassing van de RVK voor buitenlandse werknemers aan de orde, waarbij VRO met enkele tekstvoorstellen voor het Rapport inzake de Huisvesting van Buitenlandse Werknemers duidelijk maakte waarom het ministerie dat niet wenste: de RVK was met name bedoeld

voor categorieën wier huisvesting een duidelijk supra-gemeentelijk karakter draagt. Het gaat hierbij om de huisvesting van asielgerechtigde vluchtelingen, een beperkte groep Surinamers en Antillianen die vanuit contractpensions gehuisvest moet worden, en Molukkers die vanuit woonoorden of woonwijken willen verhuizen.

Verder meende VRO dat met de RVK de gemeentelijke verantwoordelijkheid ondergraven zou worden. Landelijk kwamen immers slechts 1500 woningen in het kader van de RVK beschikbaar en als deze voor buitenlandse werknemers bestemd werden, dan konden gemeenten hen van overige woonruimteverdeling uitsluiten. VRO concludeerde dan ook: 'Dit zou niet rechtvaardig zijn, daar de woningnood onder deze categorie groter is dan ooit door middel van voorkeurswoningen is op te lossen.'⁴¹ Per saldo zouden er immers minder woningen beschikbaar komen dan via de normale gemeentelijke woonruimteverdeling. Dit was hetzelfde argument als VRO gebruikte toen het weigerde extra contingenten woningen ter beschikking te stellen. Ook dan bestond het risico dat gemeenten buitenlandse werknemers buiten de normale woningruimteverdeling zouden houden, zodat ze alleen op de extra contingenten aangewezen waren, die sterk onvoldoende waren om de nood te lenigen.

Veel conclusies en aanbevelingen in het eindrapport leidden tot aansporingen aan gemeenten om de huisvestingspositie van buitenlandse werknemers te verbeteren, zowel voor passende huisvesting, als behoefte aan grote woningen en de woonruimteverdeling. De Werkgroep was voorstander van 'een zekere mate van bevoorrechtiging' om de achterstand in te lopen. Opmerkelijk is dat de commissie uitspraken deed over een spreidingsbeleid:

terwijl enerzijds de gemeenten terecht ghettovorming tegen willen gaan, dient anderzijds in het gemeentelijk beleid in aanmerking te worden genomen dat door de [...] voorgestane gedecentreerde concentratie wordt voorkomen, dat met name de vrouwen der buitenlandse werknemers van contacten met landgenoten verstoken blijken.

40. Archief Sociale Zaken inv.nr. H556.

41. Tekstvoorstellen in brief VRO 10 april 1980 aan ARBVO. Archief Sociale Zaken/ARBVO-396.115/08.833 H556.

De minister van VRO reageerde op het rapport met een brief aan de minister van Sociale Zaken (25 januari 1980). Hij was negatief. Hij vond onder andere dat het rapport te weinig aanknoopte bij de algemene problematiek van etnische minderheden, terwijl 'huisvesting nooit als op zichzelf staand kan worden gezien.' Er werd te weinig ingegaan op regelingen die speciaal voor minderheden van belang waren. De minister van VRO merkte op dat de huisvestingsproblematiek het beste nader behandeld kon worden in het kader van het regeringsstandpunt over het WRR-rapport van 1979 en de nog uit te brengen *Minderhedennota*.⁴²

Als er anderszins aanleiding was, werd eveneens van VRO een standpunt verwacht. Zo schreef de onderafdeling Woonruimte zaken een 'Nota voor de Heer Minister' voor de ministerraad van 23 november 1979.⁴³ Het ging opnieuw over toepassing van de RVK voor buitenlandse werknemers. Het werd de minister ont-raden. Er waren al te weinig voorkeurswoningen en uitbreiding van de regeling met deze groep zou een forse toename van het tekort betekenen, waardoor de 5% minstens zou moeten worden verdrievoudigd. 'Dit is tegenover de "eigen" woningbehoevenden niet te verkopen.'⁴⁴

Dit overzicht van huisvestingsmaatregelen voor buitenlandse werknemers laat zien dat de rijksoverheid geen rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de huisvesting op zich nam. Aanvankelijk had ze in beperkte mate bemoeienis: de werkgevers waren immers verantwoordelijk. VRO nam als vakdepartement geen initiatieven. Andere betrokken ministeries onderkenden de noodzaak van interdepartementale contacten: de problemen overstegen immers beleid en uitvoering van ieder ministerie afzonderlijk. De huisvesting van buitenlandse werknemers was meer dan een kwestie van inspectie of maatschappelijke begeleiding. Zo raakte VRO betrokken. Vanuit de samenleving en de Tweede Kamer werd dit ministerie bovendien rechtstreeks aangesproken.

VRO volgde de officiële beleidslijn van de rijksoverheid die van tijdelijk verblijf uitging en meende bovendien dat huisvesting van arbeidsmigranten geen taak van de rijksoverheid, maar van gemeenten was. De opvatting dat het verblijf van deze groep een welzijnsvraagstuk was, verklaart wellicht het feit dat VRO zelf geen

42. Archief Sociale Zaken/ARBVO-396.115/08.833 H556.

43. Archief VROM, Bureau van de Secretaris-Generaal, 1963-1985, blok 12 inv.nr. 382.

44. Idem. Zie bijvoorbeeld over de discussie of de RVK voor buitenlandse werknemers moest worden ingezet ook het verslag van de bespreking dd. 22 december 1971 van minister en staatssecretaris VRO, een vertegenwoordiger van CRM, wethouders en vertegenwoordigers gemeente Rotterdam en het comité Pro Gastarbeiders in Archief VROM, Centrale Directie van de Volkshuisvesting (1942-) 1946-1977, blok 15 inv.nr. 448, en een nota ter voorbereiding van een audiëntie voor genoemde stichting en het Nederlands Centrum Buitenlanders dd. 28 maart 1980, doss. 07.81; op diverse plaatsen in dit archief ook kamervragen. Verder 'Nota voor de Heer minister' van de Centrale Afdeling Juridische Zaken, onderafdeling Woonruimte zaken, dd. 21 november 1979 inv.nr. 382 doss. 07.125.

initiatieven nam. VRO was een technisch departement dat diende te zorgen dat er gebouwd werd, andere departementen hielden zich met maatschappelijke problemen bezig. Regelingen die met huisvesting te maken hadden ressorteerden vaak (deels) nog onder andere ministeries, zoals de RVK die CRM invulde. De woonruimteverdeling behoorde lange tijd tot Maatschappelijk Werk en ging pas in 1965 over naar VRO.⁴⁵ De opvatting over het tijdelijk verblijf is mogelijk de achtergrond van de weinig realistische cijfers van VRO voor de woningbehoefte: de Nota Voorlopige Beleidsvisie voor de huisvesting van etnische minderheden meldde in 1980 dat in de prognose steeds gerekend was op een immigratiesaldo van 20.000 personen. Voor 1979 bleek dat 27.000 personen te weinig, voor 1980 40.000.⁴⁶

6.5 WOONVERVOLG VAN VLUCHTELINGEN EN ASIELZOEKERS EN HUISVESTINGSMAATREGELEN VÓÓR INVOERING VAN HET MINDERHEDENBELEID

Voor vluchtelingen en asielzoekers is de vraag naar het verdere verloop van het wonen in Nederland moeilijk te beantwoorden. Een vervolg was er alleen voor degenen die een verblijfstitel kregen en na eerste opvang in zelfstandige woonruimte terecht kwamen. De categorie vluchtelingen en asielzoekers is heterogeen van samenstelling en zo ook de groep die een verblijfstitel kreeg, die dan ook voor het verdere verloop van hun woongeschiedenis niet makkelijk te achterhalen is. Vanaf 1995 werden ze via monitoring gevolgd, voordien is niet nagegaan waar ze zich definitief vestigden. De overeenkomst tussen degenen met een titel, was de specifieke aanleiding tot hun komst, waardoor ze in dezelfde procedures terechtkwamen, en de veelal groepswijze opvang. Er waren echter meer verschillen: sommigen vroegen individueel toelating, anderen met kleine of grotere aantallen tegelijk. Ze kwamen uit allerlei landen en op allerlei tijdstippen. Dit alles maakte deze groep veel meer divers dan andere groepen immigranten.

Hoe het hen na eerste opvang verging, was bijgevolg voor allen verschillend. De situatie in de besproken vijftig jaar veranderde voortdurend. Niet alle vluchtelingen bleven overigens, sommigen keerden na verloop van tijd terug. In de jaren

45. Noot 179 op p. 233 in Siraa, *Een miljoen*. Zie ook Peeters, *Deregulering in de volkshuisvesting*, p. 181 en 182.

46. 'Huisvesting Etnische Minderheden. Een voorlopige beleidsvisie' van 1 februari 1980, Archief VROM, 'stukken over etnische minderheden 1979-1980', map II 07.125, 54703. De tekorten worden in deze nota 'uitsluitend ten gevolge van onvoorziene immigratie' genoemd, maar daar wordt aan toegevoegd dat deze immigratie voor het grootste deel veroorzaakt wordt door de komst van Surinamers, Antillianen en gezinnen van mediterrane. 'Onvoorziene' zou echter alleen enigszins voor Surinamers kunnen gelden. In 1980 liep de termijn van vijf jaar af waarbinnen het nog mogelijk was zich in Nederland te vestigen. Dat bracht veel Surinamers er nog toe voor die mogelijkheid te kiezen. De vraag is of dat zo 'onvoorziene' was. Voor de twee overige groepen geldt dit zeker niet: Antillianen mochten zich steeds al vrij vestigen en de gezinshereniging van Turken en Marokkanen was allang gaande.

voor 1985, voordat de rijksoverheid sterker betrokken raakte bij de opvang, vonden deze nieuwkomers hun weg doorgaans met behulp van vrijwilligers en hun organisaties. Om grote aantallen ging het zeker tot het begin van de jaren tachtig nog niet. Al deze toegelaten individuen, groepen en groepjes vonden woonruimte waar die voorhanden was. Sommigen, zoals de Tamils probeerden zich in de grote steden te vestigen.

De eerste specifieke huisvestingsmaatregel van de rijksoverheid, was de beslissing in 1981 om de RVK, de rijksvoorkeursregeling, ook van toepassing te verklaren voor toegelaten vluchtelingen en als vluchteling erkende asielzoekers. De RVK gold voor het eerste zelfstandige onderkomen na de opvang bij binnenkomst. Er kwam een einde aan de regeling voor degenen met een verblijfstitel met de inwerkingtreding van de gewijzigde Huisvestingswet in 1993.⁴⁷

De uitplaatsing in gemeenten, zoals het vervolg op de eerste opvang heette, betekende in feite, ook voor deze nieuwkomers, een spreidingsbeleid. Vanaf invoering van de ROA in 1987 kwamen ze in gemeenten overal in het land terecht, eerst onder de zogenaamde twee promille regeling, later via de taakstelling. Beschikbare woonruimte bepaalde de plaats van vestiging.

Het is denkbaar dat zij, net als andere groepen, na verloop van tijd verhuisden en het is interessant te bezien of de spreiding over het land dan behouden bleef. Inzicht in verhuisbewegingen is vanuit beleid van belang: verhuizingen kunnen immers de gewenste spreiding over gemeenten doorkruisen. Etnische minderheden, uitgezonderd de statushouders, concentreerden zich in de grote steden en het was nu juist doelstelling van het beleid inzake de statushouders om een onevenredig zware druk op de grotere gemeenten te voorkomen.⁴⁸

Gegevens over de jaren voor 1995 zijn niet beschikbaar, wel uit de eerste jaren na invoering van het monitoringssysteem in 1995. Daarin zijn de huisvestingssituatie en de verhuisbewegingen van statushouders vermeld. Deze metingen, hoewel nog kortlopend, lieten tendensen zien. Met het systeem werden effecten gemeten van het aanbod van reguliere huisvesting en konden de (vervolg-) verhuizingen in kaart gebracht worden.⁴⁹

Verblijfsgerechtigden bleken in vergelijking met het Nederlandse gemiddelde veel te verhuizen, waardoor de kenmerken van hun huisvestingssituatie vrij snel veranderden. De verklaring lag deels in het gegeven dat de aanvankelijke huisves-

47. Puts, *Asielzoekers*, p. 101.

48. In *Monitoring statushouders. Eerste vervolgmeting*, p. 12, wordt wat dat betreft verwezen naar de circulaire van de overheid aan gemeenten: MG 93-12.

49. *Monitoring statushouders. Eerste vervolgmeting*, passim. In deze meting (1996) werd het aantal in 1995 onderzochte verblijfsgerechtigden (A-status en VTV-houders) uitgebreid met een nieuwe steekproef van vergunninghouders (VVTV-ers). Het aantal statushouders van 1.059 verdeeld over 68 gemeenten uit 1995 werd in 1996 aangevuld met 1.916 VVTV-ers over 68 gemeenten. De herkomsten van de statushouders waren voormalig Joegoslavië, Somalië, 'rest Afrika', Irak, Iran, 'rest Azië' en 'overig'.

ting bestond uit een zogenaamde ROA-woning (een door de gemeente beschikbaar gestelde en ingerichte woning), of uit een andere dan zelfstandige woonruimte, dan wel uit woningen die met anderen gedeeld werden. Verder ging het om overwegend jonge huishoudens en alleenstaanden; dat lag voor de hand: ook jonge alleenstaande Nederlanders verhuisden vaker dan anderen. Somaliërs, oververtegenwoordigd onder de jonge alleenstaanden, verhuisden bovendien vaker, omdat zij meer dan anderen in eerste instantie buiten het Westen geplaatst waren.

Na hun verhuizing woonden er meer verblijfsgerechtigden in de grotere gemeenten en in het Westen van het land dan daarvoor. Uit de drie noordelijke provincies verdween een derde van de oorspronkelijk geplaatsten. Per saldo bleek het aantal verblijfsgerechtigden in de vier grote steden toegenomen. Dat kwam echter niet door een grote instroom, maar door een minimaal aantal vertrekkers uit deze steden. In het Westen was een groter aandeel verblijfsgerechtigden in de gemeente van plaatsing blijven wonen dan elders. Meer dan de verblijfsgerechtigden woonden de VVTV-ers (hoofdzakelijk afkomstig uit (voormalig) Joegoslavië) in het Westen van het land en in stedelijke gemeenten. De groep verblijfsgerechtigden woonde in 1996 kleiner en goedkoper dan het jaar daarvoor. Zij deelden de woning minder dan eerder en dat achtten de onderzoekers de belangrijkste verklaring voor de huisvestings situatie van 1996.

Halverwege 1998 werd een tweede vervolgmeting uitgevoerd, waarin ook verhuismotieven waren opgenomen.⁵⁰ Die bleken vooral van persoonlijke aard te zijn. Motieven zoals werk, opleiding, de woning, isolement of de afstand tot voorzieningen golden minder. Er bleek verband tussen de motieven 'dichter bij familie of bekenden wonen' en 'isolement tot de lokale gemeenschap/afstand tot voorzieningen'. Degenen om deze redenen verhuisden, vertrokken vooral naar gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Statushouders uit het Noorden verhuisden vaker om dichterbij bekenden te wonen dan degenen die al in het Westen van het land woonden. Dezen verhuisden meer vanwege de woning. Degenen die vanwege werk/opleiding verhuisden, gingen vooral naar de Randstad. Ook in deze meting werd vastgesteld dat statushouders relatief vaker dan het Nederlandse gemiddelde verhuisden; de eerder waargenomen trend zette door.

De verhuisc bewegingen na eerste plaatsing, van kleinere naar grotere gemeenten en van het Noorden naar het Westen, doorkruiste de opzet om een evenredige verdeling van de huisvestings- en inburgeringslasten over het land tot stand brengen. Deze, weliswaar kortlopende, tendens van verhuisc bewegingen lijkt eerdere waarnemingen te bevestigen, namelijk dat er concentraties van bepaalde gemeen-

50. *Tweede vervolgmeting statushouders. Huisvesting, verhuizingen en verhuismotieven. Eindrapport*, Cebeon, (Amsterdam 1999), passim. Sinds 1995 bleek het aantal Irakezen, Afghanen en andere Afrikanen dan Somaliërs groter geworden en dat van voormalig-Joegoslaven en Somaliërs kleiner. Persoonlijke motieven golden voor 42%, de andere, werk e.d., voor 15%.

schappen zijn ontstaan.⁵¹ Gezien de vestigingspatronen van de grote immigrantengroepen die hiervoor aan de orde kwamen, lag het voor de hand dat ook statushouders geneigd zijn familie- en landgenoten op te zoeken en van bestaande netwerken gebruik te maken. Deze veronderstelling bleek te kloppen. Concentratie van bepaalde nationaliteiten in sommige streken en plaatsen van het land zijn dan ook terug te vinden, hoewel de concentratie van personen uit 'arme landen', vermoedelijk veelal statushouders, gemiddeld is.⁵² Deze ligt hoger ligt bij Turken/Marokkanen en Surinamers/Antillianen.

De evenredige eerste plaatsing over het land kan dus concentratieeigingen nadien niet voorkomen, wel mogelijk minder sterk doen zijn dan van andere groepen zoals Surinamers en Turken/Marokkanen. Daarentegen gaat het bij statushouders om kleinere gemeenschappen van dezelfde nationaliteit; wellicht is de concentratiegraad per nationaliteit relatief even groot als van de veel omvangrijker groepen Surinamers en Turken/Marokkanen.

6.6 GEMEENSCHAPPELIJKE WOONPROBLEMEN IN *ETNISCHE MINDERHEDEN*

In 1979 stelde de WRR in *Etnische minderheden* vast dat de huisvestingssituatie met name voor Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en voor buitenlandse werknemers slecht was.⁵³ Zij woonden vaak in de grote steden, waar woningnood heerste. Daarbij werden hun problemen 'verscherpt door specifieke factoren zoals onzekerheid over de eigen verblijfsduur en discriminatie.' Bovendien meende de Raad dat de ernst van de huisvestingsproblemen mede beïnvloed werd door 'het belang van adequate huisvesting voor gezinshereniging en daarmee voor een volwaardige deelneming in de Nederlandse samenleving.' Veel voorkomende slechte huisvesting bleek, net als werk, negatief voor de gezondheid van leden van minderheidsgroepen.

51. In *Contrast* van 17 december 1998 zijn kaartjes van Nederland opgenomen met de regionale spreiding per 1 januari 1995 van Turken, Marokkanen, Antillianen, Surinamers en 'Overige arme landen'. Concentratie van personen uit de laatste categorie in vooral het Westen blijkt duidelijk. Bij de kaartjes is de concentratiemeting van 1 januari 1995 opgenomen die in het vervolg van de alinea wordt vermeld.

52. Over Afrikanen, overwegend vluchtelingen en asielzoekers, is inmiddels meer bekend. De grootste groepen waren in 1998 Somaliërs, Kaapverdiërs, Ghanezen, Ethiopiërs en Eritreërs. Veel Kaapverdiërs woonden echter al sinds de jaren zestig in Nederland; zij kwamen vooral als arbeidsmigranten. Ook onder de Ghanezen waren veel arbeidsmigranten. Gerrie ter Haar, 'Afrikanen in Nederland: een inleiding', in: Ineke van Kessel en Nina van Tellegen (red.), *Afrikanen in Nederland*, (Amsterdam/Leiden 2000), p. 11-42, passim.

53. Zie voor deze paragraaf *Etnische minderheden*, A. Rapport aan de regering, passim, met name p. XIV. Zoals eerder is aangegeven was er weinig empirisch materiaal voorhanden; tot het begin van de jaren tachtig werd de woonsituatie van etnische minderheden niet systematisch gedocumenteerd. Sindsdien geven WBO's inzicht in een aantal aspecten van hun woonsituatie. Voor de empirische gegevens waarop de in het WRR-rapport van 1979 geschetste huisvestingssituatie is gebaseerd, wordt verwezen naar de daarin opgenomen literatuurlijsten.



Schilderswijk Den Haag, 1975

De WRR achtte het geconcentreerd wonen van nieuwkomers van grote invloed op de achterstandsproblematiek. De concentratieneiging leek de Raad sterker naarmate zij zich in de Nederlandse samenleving in cultureel opzicht vreemder voelden, maar ook naarmate zij daarin in sociaal en sociaal-economisch opzicht zwakker stonden. Het groepsverband maakte het mogelijk tot op zekere hoogte de eigen culturele identiteit te beleven en verschaftte hulp, bijvoorbeeld bij huisvesting. Een sterkere oriëntatie op de eigen groep leek de Raad ook waarschijnlijk naarmate de ontvangende samenleving minder sociaal-economische mogelijkheden zou bieden en in cultureel opzicht bedreigender was of zo werd beleefd. Concentratie zag de Raad als een verschijnsel dat zich zou kunnen versterken, ook door reacties van de autochtone bevolking, met als vervolg een toename van de culturele en sociaal-economische problemen. Contacten over en weer zouden belemmerd worden, deelname aan de ontvangende samenleving achterblijven. Het risico op een voedingsbodem voor wederzijdse negatieve beeldvorming en vijandschap leek dan aanwezig.

De Raad constateerde al een ruimtelijke scheiding tussen autochtonen en allochtonen. De voortgaande trek van autochtonen uit de grote steden betekende een achteruitgang van de binnensteden. Dat leidde tot een ruimtelijke scheiding naar sociaal-economische positie, in feite concentratie van minderheden nu de economisch zwakkere leden van de minderheidsgroepen terecht waren gekomen in de relatief goedkope oude stadswijken.

Mogelijkheden tot verbetering van de slechte huisvestingspositie van buitenlandse werknemers zouden 'toewijzingsprocedures en subsidies' kunnen zijn, 'waarvoor bijvoorbeeld nieuwere woningwetwoningen voor buitenlandse werknemers beschikbaar komen.' Het lijkt alsof de Raad zich de invoering van de RVK, de 5%-regeling, voor deze groep voorstelde. Zoals bekend, voelde VRO daar niets voor.

6.7 EINDE AAN HET TIJDELIJKHEIDSDENKEN EN HET BEGIN VAN HET MINDERHEDENBELEID⁵⁴

Een wezenlijke verandering in het denken over de aanwezigheid van immigranten hield de WRR de overheid voor met de conclusie dat van een tijdelijk verblijf in de meeste gevallen geen sprake kon zijn. Er moest rekening gehouden worden met permanent verblijf van het overgrote deel van de toen aanwezige etnische minderheden. Tot dan toe gold de overheidsopvatting dat Nederland geen immigratieland was en het niet moest worden. Nieuwkomers heetten geen 'immigranten', maar 'tijdelijk verblijvende migranten', ondanks het feit dat Nederland in feite al lang een immigratieland was. Maar dat werd niet hardop gezegd.⁵⁵

De Indische Nederlanders en gerepatrieerden waren geen tijdelijk, maar permanent verblijvenden. Dat was vanaf hun komst duidelijk en daar waren de overheidsmaatregelen op afgestemd. De buitenlandse werknemers werden wel als 'tijdelijk verblijvenden' beschouwd, net als de Molukkers, die toen nog Ambonezen heetten, en verder aanvankelijk, in de periode voor de naderende onafhankelijkheid van Suriname, ook de Surinamers en Antillianen, de 'Rijksgenoten van overzee'. De politiek sloot zich aan bij de terugkeerdeologie die eerst nog bij de Surinamers leefde. De Molukkers werden lange tijd met het oog op hun terugkeer zoveel mogelijk gescheiden gehouden van de Nederlandse samenleving. Met name voor de arbeidsmigranten was vanuit politiek en beleid overwegend de enige optie die van terugkeer naar het herkomstland.

Aan het begin van de jaren zeventig ontwikkelde de overheid een 'tweespornebeleid' voor buitenlandse werknemers: zij moesten integreren in de Neder-

54. Zie onder meer Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, eerder genoemde studies van Penninx, Alfons Fermin, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*, (Amsterdam 1997), Lucassen en Penninx, *Nieuwkomers*, zie ook *SCR*'98, daarin het hoofdstuk 'Naar een multi-etnische samenleving'.

55. Zie ook de proloog: In 1990 erkende de regering in een reactie op het WRR-rapport *Allochtonnebeleid*, dat Nederland *de facto* immigratieland was, maar het duurde tot 1998 voordat 'Nederland is immigratieland' tot overheidsstandpunt werd gemaakt. Het kabinet deed dit in een nota van minister Van Boxtel (Grote Steden- en Integratiebeleid) van 30 november 1998 aan de Tweede Kamer. Algemeen werd pas deze constatering als eerste werkelijke erkenning van de overheid gezien en dat ging zelfs toen niet zonder discussie tussen verschillende politieke partijen. Overigens hield de erkenning in 1998 geen beleidswijziging in, maar bleek een feitelijke constatering: de bestaande asielprocedure werd niet veranderd in een immigrantenprocedure.

landse samenleving, maar tegelijkertijd moest de weg naar terugkeer en herintegratie in het herkomstland open blijven. Dit beleid kreeg vorm door welzijnsvoorzieningen en door onderwijs voor de kinderen van buitenlandse werknemers in de eigen taal en cultuur (OETC).

Zo was tot ver in de jaren zeventig de situatie: Nederland benadrukte voortdurend dat de groepen van elders, op de Indische Nederlanders en gerepatrieerden na, een aparte, tijdelijke positie in de samenleving innamen. Hiervoor bleek dat die opvatting zich weerspiegelde in het huisvestingsbeleid. Molukkers woonden gescheiden, aanvankelijk in woonoorden en later in woonwijken, voor Surinamers en Antillianen kwam eerst in 1975 een opvangbeleid tot stand en voor buitenlandse werknemers waren de werkgevers verantwoordelijk of ze moesten zelf voor een onderkomen zoeken.

Het begin van een kentering in het tijdelijkheidsdenken kwam in 1978 toen de Tweede Kamer de regeringsnota *Problematiek van de Molukkers in Nederland* behandelde. Van een tijdelijke aanwezigheid van deze groep was niet langer sprake, aldus de nota, het ging nu over de toekomst in Nederland. Hun positie gaf reden tot zorg en vroeg om beleidsmatige aandacht. Het PvdA-kamerlid Molleman vroeg in een motie echter niet alleen om beleid voor de Molukkers, maar drong aan op een gecoördineerd beleid voor *alle* minderheidsgroepen.⁵⁶

Het einde van het tijdelijkheidsdenken werd dus in 1979 ingezet door de WRR. De Raad adviseerde de regering de gedachte van tijdelijk verblijf op te geven en tot een samenhangend beleid te komen, met als doel de gelijkwaardige deelname van etnische minderheden aan de Nederlandse samenleving. Dat advies werd overgenomen. In 1980 werd een algemeen minderhedenbeleid aangekondigd, in 1981 gevolgd door de *Ontwerp-minderhedennota* en in 1983 kwam de *Minderhedennota*, waarin nieuwe opvattingen en voornemens waren vastgelegd.

De hoofddoelstelling van het gecoördineerde minderhedenbeleid werd in de *Ontwerp-Minderhedennota* van 1981 verwoord als het bevorderen van 'de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ont-plooiingskansen hebben.' In de *Minderhedennota* werd deze doelstelling overgenomen. De nota kende drie clusters van beleid: maatschappelijk beleid ter vermindering van achterstand, beleid inzake de bestrijding van achterstelling (de rechtspositie van nieuwkomers en bestrijding van discriminatie) en als derde het cultureel beleid, ten aanzien van cultuur, religie, taal en etnische organisaties ter bevordering van emancipatie en participatie. Huisvesting was een van de domeinen, naast arbeid en onderwijs, waarop het beleid ter vermindering van achterstand gericht werd.

56. Volgens Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, p. 95 verzocht de regering de WRR om een rapport, maar volgens Penninx, auteur van de voorstudie, ging het om een ongevraagd advies van de WRR, (persoonlijke mededeling).

In het beleid ging het om groepen die in een maatschappelijke achterstandsituatie verkeerden en die in etnisch en cultureel opzicht verschilden van de Nederlandse samenleving.⁵⁷ Deze beide aspecten vervulden de overheid met zorg, ze zouden elkaar immers kunnen versterken en daardoor de achterstandspositie laten voortduren. Het minderhedenbeleid moest dat voorkomen. Algemene voorzieningen dienden toegankelijk gemaakt te worden en de doelgroepen moesten daaraan in evenredigheid deelnemen. Het ging de overheid overigens om bevordering van 'wederzijdse aanpassing en aanvaarding van alle bevolkingsgroepen'. Het minderhedenbeleid was gericht op de *hele samenleving*. (p. 11).⁵⁸

Over het algemeen wordt het einde van het tijdelijkheidsdenken door de overheid, toen de genoemde groepen inmiddels fors waren toegenomen en het proces van gezinshereniging in volle gang was, als laat ervaren. Als *te* laat volgens sommigen. De opvatting dat Nederland geen immigratieland was en dat ook niet zou moeten worden, was 'eerder een bezweringsformule dan (...) een nuchtere waarneming' geweest.⁵⁹

Hoe weinig realistisch de gedachte was dat de nieuwkomers (onder wie de buitenlandse werknemers) weer zouden vertrekken, was echter veel eerder onder ogen gezien, ook bij de overheid. Al in een nota van 7 februari 1957 kwam een ambtenaar van het Bureau Algemeen en Juridische Zaken (Afdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking), ministerie van Justitie, tot een rezensom met als conclusie '...dat ongeveer 65% van de geïmporteerde werkkrachten hier op den duur blijft hangen.', waaraan hij toevoegde: 'Dit percentage is m.i. aan de lage kant.'⁶⁰ Hij kwam tot deze vaststelling, omdat nog in werking te treden internationale afspraken terugsturen van werknemers zouden bemoeilijken, dat zij bovendien wellicht niet wensten terug te keren 'na vergelijking der ondersteuningsnormen hier en

57. Penninx, *Minderheidsvorming*, p. 48: 'Een minderheid is een groep, waarvan de leden over generaties heen het behoren tot die groep prioriteit geven boven andere sociale indelingen of die door (grote delen van) de samenleving als een primair aparte groep beschouwd wordt, waarvan de meeste leden steeds een lage maatschappelijke positie innemen, en die daardoor en mede door haar getalsmatige minderhedenpositie weinig macht en invloed in de samenleving kan uitoefenen.' Minderheidsvorming dreigde volgens deze definitie niet alleen voor nieuw binnengekomen groepen, maar kon eveneens voor autochtone groepen gelden. Woonwagenebewoners waren een voorbeeld van een autochtone groep waarbij minderheidsvorming was ontstaan en die dus ook onder het minderhedenbeleid vielen. Volgens Lucassen en Penninx, *Nieuwkomers*, p. 105, blijkt uit belangrijke beleidsstukken dat de gezamenlijke noemer voor alle groepen die in aanmerking komen voor faciliteiten van het minderhedenbeleid, was 'dat ze *het gevaar zouden lopen een minderheid* [volgens de definitie van Penninx] te worden.' Zie ook p. 101-105.

58. Cursivering: jj.

59. Woltjer, *Recent verleden*, p. 548.

60. Aan de Secretaris-Generaal. Archief ministerie van Justitie, Archief Algemeen en Juridische Zaken van de Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking ((1938) 1956-1971 (1981)), inv.nr. 296, p. 1 en 2.

ginds'. En verder, nu er tot dan uitsluitend 'vrijgezellen geïmporteerd' waren, zij mogelijk inmiddels een Nederlandse vrouw zouden trouwen. In de nota werd verder gesteld dat de regering 'volhardt' bij de stelling '... "import van vreemde en ongeschoolde arbeiders sluit aan bij export van geschoolde Nederlanders", kennelijk doelend op de tegelijkertijd gaande emigratie van veel Nederlanders. Op het ministerie van Sociale Zaken was deze kwestie toen al drie jaar 'een levendig geschilpunt'.

Sociale Zaken bleek optimistischer over het mogelijke vertrek van buitenlandse werknemers. In het eerste verslag van de Interdepartementale Commissie inzake de aantrekking, toelating, tewerkstelling en opvang van buitenlandse arbeidskrachten, 31 maart 1964, stond:

Aandacht wordt voorts besteed aan de mogelijkheid dat geleidelijk aan grotere aantallen buitenlandse arbeidskrachten zich al dan niet-definitief in Nederland zullen vestigen, hetgeen in tijden van recessie tot problemen aanleiding kan geven. De kans dat op definitieve vestiging van enige omvang moet worden gerekend, wordt overigens gering geacht. Als regel geldt dat wie geen werk heeft terug moet naar het land van herkomst. Voorts leert de ervaring dat de meerderheid van de vreemde arbeiders hier gekomen is om in zo kort mogelijke tijd zoveel mogelijk geld te verdienen en daarna terug te keren naar het land van herkomst.⁶¹

Op het ministerie van CRM werd gezegd dat Sociale Zaken 'tegen beter weten in' vast hield aan de tijdelijkheidsgedachte. Volgens een betrokkene van destijds bleek uit statistische gegevens over arbeidsmigranten van de 'wetenschappelijke afdeling van CRM, de afdeling van de breinbaasjes' dat arbeidsmigranten steeds langer bleven. Die tendens wees in de richting van permanent verblijf. Al in de begroting van 1970 of 1971 van CRM was aangegeven dat rekening diende te worden gehouden met blijvende vestiging. Over het algemeen werd gesteld dat degenen die van ver kwamen, ook langer bleven. In het interdepartementaal overleg stelde deze CRM-ambtenaar de onterechte tijdelijkheidsgedachte steeds met klem ter discussie.⁶²

Inderdaad werd bij CRM ruim voor het WRR-rapport van 1979 al ingezien dat tijdelijk verblijf een illusie was en dat dit inzicht gevolgen zou moeten hebben. Over *Etnische minderheden* schreef de Interdepartementale Commissie voor Beleidscoördinatie ten behoeve van migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen (I.C.B.M.) op 14 september 1979 aan de minister van CRM, toen coördinerend minister voor het beleid ten aanzien van Surinamers/Antillianen, onder meer

61. Archief ministerie van Sociale Zaken, Archief van de Centrale Dienst van de Directie (later Directoraat-Generaal) voor de Arbeidsvoorziening (1935) 1960-1969 (1975), nr. 969, p. 3 en 4.

62. Deze alinea berust op een gesprek dat Meyer in 1994 had met de toenmalige CRM-ambtenaar. Het is opgenomen in haar scriptie *Gastarbeider onder dak*, zie hoofdstuk vier. Uit de verslagen van de Werkgroep Buitenlandse Arbeidskrachten van de Interdepartementale Commissie waarin deze ambtenaar de vertegenwoordiger van CRM was, blijkt de juistheid van zijn beweringen.

dat de aanbevelingen in dit rapport niet nieuw waren en dat zij als commissie herhaaldelijk had laten blijken 'dat zij geen hoge verwachting heeft van retourmigratie en dat dientengevolge het beleid dient uit te gaan van permanent verblijf in Nederland.', en voegde er aan toe: 'Ook u heeft als verantwoordelijk minister nooit anders beweerd.(...) Ook u heeft (...) steeds de noodzaak van structurele maatregelen op terreinen als huisvesting, arbeid en onderwijs benadrukt.'⁶³

Dat bij CRM al eerder 'de gedachte (was) gerijpt dat het grootste deel van de buitenlandse werknemers en hun gezinnen feitelijk immigrant is geworden of zal worden', onderkende ook Penninx in zijn voorstudie in *Etnische minderheden* (p. 155). Hij constateerde dat Sociale Zaken en Justitie daarentegen het duidelijkst het tot dan bestaande beleid volgden; deze ministeries waren er nog steeds op gericht om de tijdelijkheid te bevorderen. Een beleid vanuit een 'achterstandsfilosofie', uitgaande van een langdurig verblijf van het grootste deel van de buitenlandse werknemers en hun gezinnen was er niet. Voorzieningen om deze groep in een betere concurrentiepositie op de arbeidsmarkt te krijgen, zoals die er wel waren voor Molukkers, Surinamers en Antillianen, ontbraken.

6.8 WOONSITUATIE – EEN TUSSENBALANS

Hoe was de woonsituatie vanaf de eerste zelfstandige huisvesting en onder invloed van eventuele overheidsmaatregelen vóór invoering van het minderhedenbeleid? Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onderzocht de huisvestingspositie naar etnische herkomst op een aantal punten over de jaren 1982-1994. Als een tussenbalans volgt hierna de situatie van 1982, een jaar na de Ontwerp-minderhedennota en een jaar voor de Minderhedennota werd gepresenteerd. In 1982 was het minderhedenbeleid al enigszins op gang gekomen. Het SCP vergeleek twee groepen etnische minderheden, Turken/Marokkanen en Surinamers/Antillianen met de 'overige bevolking'.⁶⁴

Turken en Marokkanen namen de laagste positie in, Surinamers en Antillianen een tussenpositie. De kwaliteit van de woning in punten, waarbij die van de 'overige bevolking' op 100 werd gesteld, leverde Turken/Marokkanen 70 en Surinamers/Antillianen 82 punten op. De woonruimte van Turken/Marokkanen werd het dichtst bezet, gemiddeld 4,6 personen per woning, bij Surinamers/Antillianen was dit 3,5 en bij 'overige bevolking' 2,9 personen. Het percentage eigen woningen was zowel voor Turken/Marokkanen als voor Surinamers/Antillianen 20, voor de overige bevolking 42. Turken en Marokkanen bezetten duidelijk meer particuliere

63. Archief ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Archief CRM 1980-1982, inv. nr BNR 356.

64. Sinds het begin van de jaren tachtig is de woonsituatie van etnische minderheden beter te documenteren aan de hand van de periodieke Woningbehoefteonderzoeken van het CBS. De hier voor vermelde gegevens zijn een compilatie uit deze rapportage.



huurwoningen dan de andere groepen: het percentage voor deze groep lag op 26, voor Surinamers/Antillianen op 18 en de overige bevolking op 17. Het percentage sociale huurwoningen lag voor Turken/Marokkanen op 50, Surinamers en Antillianen op 59 en 'overige bevolking' 39. De gemiddelde kale huur in guldens bedroeg voor Turken/Marokkanen f240,-, voor Surinamers f328,- en de overige bevolking betaalde gemiddeld f318,- per maand. Het percentage van de huursom die gedekt werd door huursubsidie lag voor Turken/Marokkanen op 2, voor Surinamers/Antillianen op 12 en voor de overige bevolking op 5.

Het is van belang na te gaan of de woonsituatie van etnische minderheden na invoering van het minderhedenbeleid verbeterde. Hierna volgt de opzet van het minderhedenbeleid met voornemens voor de huisvesting. In volgende hoofdstukken worden barrières en obstakels beschreven en geanalyseerd, die deze groepen in hun verdere woonvervolg tegenkwamen en de reacties daarop. Dan ook wordt voorgaande woonsituatievergelijking uit 1982 herhaald en vergeleken met de situatie van 1990 en 1994 om ontwikkelingen waar te nemen. Het SCP heeft de gegevens

van 1982 in haar Sociaal en Cultureel Rapport van 1998, *25 jaar sociale verandering*, vergeleken met 1990 en 1994.

Als inleiding op de *Minderhedennota* volgt nu een korte herhaling van enkele karakteristieken van de Nederlandse woningmarkt.

Nederlandse woningmarkt

Rond 1980 was er nog steeds sprake van woningtekorten, hoewel een enorme bouwproductie de grootste schaarste in behoorlijke mate had ingehaald. Demografische veranderingen, zoals bevolkingsgroei en huishoudensverduunning, zorgden echter nog steeds voor een grote woningbehoefte. Het gevolg van de bouwproductie was een relatief jonge woningvoorraad, maar vooral de grote steden kampen met slechte en verkrotte vooroorlogse delen van de woningvoorraad. In de jaren zeventig was dan ook de stadsvernieuwing op gang gekomen. In verhouding met omringende landen was de koopsector in Nederland relatief klein. De samenstelling van de huursector was na de oorlog enorm veranderd: de particuliere verhuur kwam nog wel voor, zeker in de grote steden, maar was in belangrijke mate verdrongen door de sociale verhuur, mede beheerd door een sterk toegenomen woningcorporatiesector. Zij waren, naast gemeentelijke woningbedrijven en nog voorkomende particuliere verhuurders, de woningverdelers. In de grotere steden lag het aandeel huurwoningen ver boven het landelijk gemiddelde. De autochtone stedelijke bevolking was in de jaren zestig en zeventig afgenomen – eerder is geweest op suburbanisatieprocessen, maar de komst van allochtonen compenseerde deze afname.⁶⁵

6.9 DE MINDERHEDENNOTA EN HUISVESTING⁶⁶

De *Minderhedennota* van 1983 gaf de voornemens van de regering weer. In navolging van de *Ontwerp-minderhedennota* zou het minderhedenbeleid zich blijven richten op 'Molukkers, ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst, buitenlandse werknemers en hun gezinsleden afkomstig uit de wervingslanden, zigeuners en vluchtelingen.'⁶⁷ Ook woonwagenbewoners behoorden tot de doelgroepen. De regering handhaafde het vanaf 1979 ingenomen standpunt dat perso-

65. SCR '98, p. 551.

66. Deze paragraaf is gebaseerd op *Minderhedennota*, ministerie van Binnenlandse Zaken, ('s-Gravenhage 1983), p. 37-51 en 177-179. De citaten zijn, tenzij anders vermeld, uit de samenvatting op p. 177-179.

67. *Minderhedennota*, p. 9, 11. De Indische Nederlanders en gerepatrieerden vielen buiten het minderhedenbeleid en hun woonpositie is er niet door beïnvloed, vandaar dat hun woongeschiedenis verder niet meer behandeld wordt. Afgezien daarvan is door het ontbreken van gegevens over hun woongeschiedenis na de vaak langdurige periode van contractpensions etc. niets te zeggen. Administratief zijn zij niet meer te traceren, zie ook SCR '98, p. 235.

nen van niet-Nederlandse nationaliteit blijvend deel uit maken van de Nederlandse samenleving.

De conclusies en aanbevelingen van de voorstudie van *Etnische minderheden* bevatten al enkele suggesties voor verder beleid. Als de regering zou kiezen voor een algemeen minderhedenbeleid moest dat vooral steunen op 'harde' maatschappelijke terreinen. De verschillende vakministeries zouden elk hun deel van het te voeren beleid voor hun rekening moeten nemen, met het ministerie van Binnenlandse Zaken als coördinerend ministerie.

De *Minderhedennota* nam deze aanbevelingen over. De regering koos voor een algemeen minderhedenbeleid, niet algemeen in de zin van geldend voor alle nieuwkomers – de doelgroepen waren aangegeven –, maar algemeen in de zin van keuze voor algemeen in plaats van specifiek beleid. Het ging er om minderheden evenveel ontplooiingskansen te bieden als andere ingezetenen. Zij moesten op gelijke wijze in het algemeen beleid aan bod komen. Wel zouden er specifieke maatregelen genomen kunnen worden die naast het algemeen beleid noodzakelijk zouden blijken.

Het hoofdstuk Huisvesting opende met de opmerking dat het volkshuisvestingsbeleid er mede op gericht was achterstanden te voorkomen en zonodig op te heffen.⁶⁸ Minderheden hadden in het algemeen een achterstand in de huisvesting ten opzichte van andere ingezetenen in een vergelijkbare sociaal-economische positie, ten aanzien van kwaliteit van de woningen, wachttijden voor toewijzing, relatieve woonlasten en de woningbezetting. Als oorzaken werden onder andere de vestigingsgeschiedenis, de inkomenspositie, gezinssamenstelling en schaarste op de woningmarkt genoemd, als ook de terugkeergedachte, die zowel bij de minderheden leefde als bij instanties die woningen toewezen. De regering meende dat de oplossing van de huisvestingsproblematiek, die weliswaar ernstiger was dan van andere ingezetenen, vanwege de grote overeenkomst met problemen van andere bevolkingsgroepen, primair binnen het algemene beleid gevonden moest worden. Wanneer zou blijken dat de toegankelijkheid van huisvestingsvoorzieningen voor minderheden onvoldoende was, zouden aanvullende maatregelen worden genomen. Hier werd een duidelijke keuze gemaakt voor algemeen beleid, met zonodig extra maatregelen.

Naast *achterstand* stelde de regering *achterstelling* vast. Ook vanuit dat perspectief wilde ze de toegankelijkheid van huisvestingsvoorzieningen nagaan. Aspecten van de huisvestingsproblematiek waren onder andere de woonruimteverdeling, de rol van woningcorporaties, woonlasten, de situatie van grote gezinnen, de eis van passende huisvesting, de pensionproblematiek en stadsvernieuwing.⁶⁹

68. Hoofdstuk 3 Huisvesting in de *Minderhedennota*, p. 37-51, daaruit ook de in deze paragraaf voorkomende citaten.

69. In de volgende hoofdstukken worden deze aspecten nader toegelicht.

Toezicht op de huisvestingssituatie van minderheden lag primair bij de gemeenten, stelde de regering. Zij moesten vaststellen of de huisvesting aan de gestelde eisen voldeed, maar 'daarnaast vervult ook het Rijk een toezichhoudende taak.' Die was tot voor kort weinig aan de orde geweest, maar 'de gebleken ontoelaatbare huisvestingssituaties bij sommige woningbeheerders had het belang van deze taak van de rijksoverheid echter geactiveerd.' Het Rijk voelde zich ook verantwoordelijk voor de woonruimteverdeling, die een belangrijk deel van de problematiek besloeg en waarin zowel achterstand als achterstelling voorkwam. De woonruimteverdeling zag ze in eerste instantie wel als de verantwoordelijkheid van gemeenten, maar ze achtte zich 'vooralsnog niet ontslagen van de taak de huisvesting van minderheden zo goed mogelijk te volgen.'⁷⁰

De RVK kwam aan de orde:

Gelet op de lokale verantwoordelijkheid voor de woonruimteverdeling heeft de regering besloten de zogenaamde Regeling rijksvoorkeurswoningen, althans voorzover betrekking hebbend op minderheden, in beginsel slechts toe te passen op die minderheden, waarvan bij binnenkomst in Nederland van een duidelijke rijksverantwoordelijkheid kan worden gesproken.

Voor wie dat zou gelden werd duidelijk gemaakt: 'In de praktijk betreft dit bijna uitsluitend – individuele knelsituaties uitgezonderd – vluchtelingen en asielge-rechtigden.'

Het huisvestingsbeleid kwam bij het vakdepartement: het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO, later VROM door toevoeging Milieubeheer). Dat zou het beleid, zoals bleek uit de *Minderhedennota*, mede gestalte geven door middel van zogenaamde MG's, circulaires aan gemeenten, soms in afschrift aan woningcorporaties.

6.10 BETEKENIS VAN HET MINDERHEDENBELEID

De invoering het minderhedenbeleid betekende een begin en een einde. Het beëindigde het ad hoc karakter van het voordien gevoerde beleid. De hiervoor weergegeven huisvestingsmaatregelen van vóór het minderhedenbeleid bevestigt de opvatting van de WRR in *Etnische minderheden*, dat het tot dan gevoerde beleid voor immigranten verbrokkeld was. Het bestond voor een belangrijk deel uit incidentele maatregelen die vaak na calamiteiten genomen werden. Het minderhedenbeleid bood voor het eerst een institutioneel kader voor de aanpak van de problemen. De betrokkenheid van diverse departementen zoals die tot 1979 gold, werd in dat jaar geregeld door de opdracht aan de minister van Binnenlandse Zaken tot coördinatie van het regeringsbeleid ten aanzien van alle etnische minderheden en woonwag-bewoners. In de *Minderhedennota* werd deze taak bevestigd. Voor de uitvoe-

70. *Minderhedennota*, p. 39.

ring van het huisvestingsbeleid werd de minister van VRO eerst verantwoordelijke. Het bestel huisvesting werd door deze maatregelen (indirect) beïnvloed: andere actoren, vanuit het minderhedenbeleid, kregen een inbreng en daarmee (indirect) medezeggenschap op het bestel.

Acceptatie van het permanente verblijf van leden van etnische minderheden betekende een breuk met het verleden. Deze opvatting werd het uitgangspunt voor alle departementen. Die eenheid bestond eerder niet. CRM vond de gedachte van tijdelijk verblijf, vooral van buitenlandse werknemers, al veel eerder onrealistisch, de officiële overheidsopvatting en bijgevolg beleidslijn, zoals die door VRO en Sociale Zaken werd aangehouden, bleef echter tot 1979 'tijdelijk verblijf'.

In tegenstelling tot voorafgaande jaren werd de ontvangende samenleving nadrukkelijk als partij in het beleid betrokken. De definitie van de aanwezigheid van minderheden als welzijnsvraagstuk, zoals dat eerder gebeurde, betekende vooral het nemen van maatregelen met het doel aanpassing aan de omringende samenleving. Het voorgestelde minderhedenbeleid richtte zich expliciet ook op de ontvangende samenleving en sloot daarmee, zoals Fermin vaststelde, aan op het WRR-rapport dat het integratievraagstuk in belangrijke mate een 'meerderheidsprobleem' zou zijn. De emancipatie die het beleid beoogde verwees niet alleen naar een proces van versterking van eigenwaarde en zelfbewustzijn van minderheidsgroepen en hun leden, maar had ook 'ten doel de omringende samenleving zo te beïnvloeden, dat deze blijvend de ruimte voor ontplooiing van minderheden biedt.'⁷¹ Niet alleen aan de minderheden, maar ook aan de ontvangende samenleving werden eisen gesteld.

De regering deed in de *Minderhedennota* de onomwonden uitspraak dat aanvaarding van het permanente verblijf van leden van minderheidsgroepen in Nederland betekende, dat de niet-Nederlanders onder hen zo snel mogelijk een aan Nederlanders gelijke rechtspositie moesten krijgen. De regering vond het onaanvaardbaar dat de samenleving na lange tijd nog grote groepen ingezetenen zou omvatten, waarvan de rechtspositie in vergelijking met andere ingezetenen sterk zou achterblijven. Legaal verblijvenden dienden in wet- en regelgeving en in beleid zoveel mogelijk behandeld te worden als waren zij Nederlanders. De gevolgen van deze keuze zou de opheffing van onterecht onderscheid zijn, maar ook het voorstellen om feitelijke achterstelling bij de verdeling van maatschappelijke goederen en diensten te voorkomen en tegen te gaan.

De diepgaande betekenis van de invoering van het minderhedenbeleid ligt in de gelijkstelling, waar mogelijk, van alle ingezetenen, of zij nu wel of niet Nederlanders waren en ongeacht de duur van hun verblijf. Insluiting op het niveau van het bestel huisvesting was daarmee formeel een feit en daaruit vloeiende de opdracht

71. Fermin, *Nederlandse politieke partijen*, p. 167, onder aanhaling van het rapport p. 36.

voort aan het niveau van de praktijk om ook leden van etnische minderheden in te sluiten. Definitie als niet-Nederlander of tijdelijk verblijvende mocht niet langer relevant zijn.

Aanvaarding van permanent verblijf werd dan ook beduidend meer dan erkenning van een feitelijke situatie; het werd realisme met verstrekkende gevolgen. Voor de overheid betekende deze acceptatie verantwoordelijkheid en zorg voor *alle* ingezetenen. De staatssecretaris van VRO schreef de Tweede Kamer op 20 mei 1980 na zijn constatering dat de aanvaarding van het permanente verblijf vergaande consequenties had: 'De overheid (...) zal voortaan de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van etnische minderheden volledig moeten aanvaarden.'⁷² Zorg voor de huisvesting gold immers alle legaal verblijvenden. Overheidszorg, ook voor de huisvesting, betekende een wezenlijk verschil met het nemen van incidentele maatregelen in een situatie die voordien regelmatig als welzijnsvraagstuk was gedefinieerd.

Daaruit vloeide ten aanzien van de huisvesting voort dat de overheid zich tot taak stelde er op toe te zien dat de verdeling van woningen rechtvaardig zou gebeuren. Ook op dat terrein mochten voorschriften en bepalingen niet tot achterstelling leiden. Selectiecriteria moesten openbaar en dus te toetsen zijn op hun effect op toedeling aan leden van minderheidsgroepen. Toegankelijkheid van algemene voorzieningen moest bevorderd worden, waarvoor een evenredige deelname aan een evenredig profijt van deze voorzieningen de toetsstenen zouden worden.

Met dit minderhedenbeleid werd het huisvestingsbeleid niet alleen vanuit een andere invalshoek dan eerder tot initiatief en actie gedwongen, maar ook tot bijstelling van eerdere uitgangspunten en maatregelen. De vraag is of dat gebeurde. De doelstellingen werden aangegeven, de *Minderhedennota* kan wat dat betreft als een standaard worden gezien, in volgende hoofdstukken moet duidelijk worden of de doelen werden gehaald en of het resultaat, de woonpositie van de doelgroepen, aan deze meetlat werd getoetst.

72. Brief aan de Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 208, nr. 3, archief Binnenlandse Zaken 3.1-433.

Hoofdstuk 7:

Organisaties: het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de woningcorporaties

7.1 INLEIDING

Gelijke rechten, gelijke kansen? De *Minderhedennota* stelde autochtonen én nieuwkomers gelijk. Het minderhedenbeleid beoogde toegankelijkheid van het algemene beleid voor minderheden, in die zin dat regelingen, voorzieningen en instellingen formeel voor hen zouden openstaan en aan hen ten goede zouden komen. De regering ging ervan uit 'dat ingezetenen uit minderheidsgroepen in principe op evenredige wijze aan de diverse sectoren van het maatschappelijk leven moeten kunnen deelnemen.' Het geïntroduceerde criterium evenredigheid bood inzicht in 'de mate van over- of ondervertegenwoordiging van ingezetenen uit minderheidsgroepen op een bepaald terrein.'¹

Vond op het niveau van de praktijk ook insluiting plaats? Op dit niveau blijkt toegankelijkheid van een sector, hier van de huisvesting, en evenredige deelname. Van insluiting op het niveau van de praktijk is sprake als de insluiting in het bestel doorwerkt in het handelen van instellingen, organisaties en individuen, die in die praktijk actief zijn. Zij werken de uitgangspunten en voornemens van het bestel uit; ze ontwikkelen beleid en voeren het uit.

Belangrijke organisaties op het niveau van de praktijk waren in het domein huisvesting het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, als vakdepartement belast met de uitvoering van het minderhedenbeleid voor de huisvesting, en de woningcorporaties. Zoals eerder bleek, had in Nederland de rijksoverheid veel sturingsmogelijkheden op het terrein van de volkshuisvesting, zeker sinds 1945, die mede bij dit ministerie waren ondergebracht. Dat geeft deze organisatie veel gewicht in het domein huisvesting. Woningcorporaties zijn bijzondere organisaties; zij zijn private ondernemingen die een publieke taak uitvoeren. Ze behoren tot de zogenaamde maatschappelijk middenveldorganisaties. De woningcorporatiesector bestaat uit woningstichtingen en woningbouwverenigingen die een groot deel van de sociale huursector beheren, een sector waarop etnische minderheden overwegend aangewezen waren. Nieuwkomers kregen vooral te maken met het niveau van de praktijk; op dat niveau voerden VROM en de corporaties de taak van het huisvestingsbestel uit. Het minderhedenbeleid had de doelstellingen geformuleerd, deze organisaties moesten de doelen halen en tot resultaat komen.

1. *Minderhedennota*, p. 17. Zie ook Van Praag, *Evenredigheid en toegankelijkheid*, p. 6 en 94.

Hierna volgt een typering van VROM en de corporaties als organisatie en van hun taken.² Uit de gegeven typering wordt zichtbaar waaruit de implementatie van de taak van het bestel op het terrein van de huisvesting bestond en wat daarbij de speelruimte van deze organisaties was.³

Vooraf de speelruimte in relatie tot minderheden is van belang. Deze kon aangewend worden om in- of uit te sluiten. Op het eerste gezicht lijkt het primaat van de politiek bepalend voor VROM; het departement zou dan uitvoeren wat door de politiek wordt gedicteerd en eigenlijk geen vrijheid van handelen hebben. De vraag is of dit juist is; kan VROM ook zelf beleid in gang zetten? Als antwoord op deze vragen volgt een korte schets van taken, prestaties en beleidseffecten. In het daarin genoemde proces van stadsvernieuwing bleek dat de politiek het voortouw nam, terwijl de beschrijving van de decentralisatie van het subsidiebeleid aantoonde dat dit in hoge mate vanuit het departement werd geïnitieerd en uitgevoerd. VROM bleek vrijheid van handelen te hebben; de vraag is vervolgens hoe VROM zijn speelruimte in relatie tot het minderhedenbeleid toepaste. Welke plaats nam dit beleid in het geheel van beleidsontwikkeling en -uitvoering in?

De eerder genoemde grote overheidsinvloed op de huisvesting wordt in de volgende schets bevestigd, terwijl daaruit tevens de invloed van het departement blijkt. Wat in het gevoerde beleid het gewicht was van de taak als vakdepartement voor het minderhedenbeleid wordt eveneens zichtbaar. Uit de geschiedenis van het departement, dat aan het begin van de wederopbouw werd opgericht, en de taakopvatting zijn verklarende factoren te traceren.

Een belangrijke bron bleek het gedenkboek *Volkshuisvesting in Goud*, over de vijftigjarige geschiedenis van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting.⁴ Het kwam in nauwe samenwerking en onder begeleiding van VROM tot stand en is in zekere zin een autobiografie van dit ministerie. Het getuigt daardoor van het zelfbeeld van het departement, terwijl het uiteraard ook feitelijke informatie geeft. Wat was het discours binnen het departement? Wat werd als prioriteiten, belangwekkende taken en noodzakelijke beleidsprocessen gezien? Wat ontbreekt en wat betekent dat? Dit soort vragen is relevant voor de taak die VROM had ten aanzien van het minderhedenbeleid.

Aan de typering van de corporaties liggen dezelfde vragen ten grondslag: wat waren de taken en wat was de speelruimte van deze organisaties? Hun taken laten zien welk deel van de opdracht van het bestel zij in de praktijk uitvoerden; hun speelruimte komt aan het licht in woonruimteverdeling en in mogelijke huurdersinvloed. Ook hun geschiedenis biedt verklarende factoren: woningbouwvereni-

2. In volgende hoofdstukken wordt hun handelen in relatie tot de in- of uitsluiting van nieuwkomers in de praktijk geanalyseerd.

3. Naast de literatuur waaraan in de voetnoten van dit hoofdstuk wordt gerefereerd, is ook gebruik gemaakt van Paul Ekkers, *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, (Den Haag 2002).

4. Van der Schaar red., *Goud*, (Den Haag 1996).

gingen kenden vanaf het begin betrokkenheid van huurders. Ze hadden ook een bepaald type huurders als gewenst voor ogen. Ze waren gewend huurders te selecteren; hun vrijheid van handelen bood die mogelijkheid. Uit hun geschiedenis blijkt eveneens de relatie met VROM, onder andere ten aanzien van het relevante toezicht op de corporaties.

Voordat VROM en de corporaties aan de orde komen, wordt kort toegelicht hoe volkshuisvesting overheidstaak werd, hoe het bestel gevormd werd en wie de actoren op het niveau van de praktijk zijn.

7.2 VOLKSHUISVESTING: EEN ZAAK VAN OVERHEIDSBELEID

Volkshuisvesting is al ruim een eeuw een overheidstaak, lang voordat dit beleidsterrein aan een apart ministerie werd toebedeeld. In de Woningwet van 1901 werd voor het eerst vastgelegd dat huisvesting tot het terrein van de overheid behoorde. Volkshuisvesting werd een sociale voorziening, gereguleerd en financieel gesteund door de staat en de Woningwet vooral bedoeld om slechte woningen af te keuren, regels te stellen voor nieuwe woningen en overbewoning te voorkomen. Een krachtig overheidsoptreden in het domein volkshuisvesting was echter niet de bedoeling. De opstelling van de overheid bleef dan ook lang terughoudend, tot de Tweede Wereldoorlog en de gevolgen daarvan tot actief ingrijpen noopten. Sindsdien gold een sterke overheidsinterventie, waarin pas aan het einde van de eeuw een keer kwam.

De opvatting dat volkshuisvesting een zaak van overheidsbeleid is, werd in 1983 nog eens bevestigd in de Grondwet, waarin als sociaal grondrecht is opgenomen: 'Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid' (art. 22, lid 2).⁵ Algemeen heerst sindsdien de opvatting, verwoord in dit artikel, dat 'huisvesting van groot belang is voor het welbevinden en de ontplooiingskansen van de bewoners en dat goede huisvesting voor alle lagen der bevolking bijdraagt aan vermindering van maatschappelijke achterstanden'.⁶ Het doel van het volkshuisvestingsbeleid is de bevordering van een optimale woonsituatie voor *alle* inwoners.⁷

5. Volgens Van der Pot, Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, (Zwolle 1995) p. 337, betekent dit echter geen recht op wonen, deze bepaling verplicht tot 'zorg' ter 'bevordering'. Uit de jurisprudentie blijkt dat het artikel wel een inspanningsverplichting inhoudt: Vonnis van de Arrondissements-Rechtbank te Utrecht dd. 18 juni 1991: 'Uit art. 22 Grondwet (Gr.w) vloeit, (...), voor de overheid de (inspannings-)verplichting voort om voor voldoende woongelegenheden te zorgen;', NJ 1991/370, (Bron: Kluwer, Deventer).

6. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, (Utrecht 1991), p. 21.

7. Dit blijkt onder meer uit nota's en dergelijke, zoals het 'Jaarverslag 1981' deel AMBA, de afdeling binnen VROM die zich in de jaren 1980 onder meer bezighield met minderhedenbeleid, archief VROM, BCF/AMBA, 438 (cursivering in de tekst: jj). Ook Van der Schaar, *Groei*, p. 41. De auteur noemt onder andere *Structuurschema volkshuisvesting*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1976-1977 no. 14.435-1.

De overheidsinvloed manifesteerde zich op allerlei terreinen van de volkshuisvesting, het meest op het terrein van de non-profit huursector, naast de eigenwoningsector en de particuliere huursector een van de drie woningmarktsectoren. Er was een omvangrijke wet- en regelgeving, subsidie-, huur- en bouwbeleid, verdelingsbeleid en een toelatings- en toezichtsbeleid voor woningcorporaties. Waar en hoeveel woningwoningen er werden gebouwd, of ze ook voor de laagste inkomens betaalbaar waren en hoe ze verdeeld werden, dit alles was een zaak van beleid, rijks- dan wel gemeentelijk beleid.⁸ Dat betekende ook dat het volkshuisvestingsbeleid zich op diverse bestuurslagen afspeelde, namelijk die van rijk, provincies en gemeenten.

Het bestel huisvesting en het niveau van de praktijk

Het huisvestingsbestel krijgt in belangrijke mate vorm op rijksniveau. Over de gewenste mate van overheidsinvloed wordt van oudsher verschillend gedacht. In hoofdstuk twee kwamen de opvattingen van liberalen, sociaal-democraten en confessionelen al aan de orde. Het bestel wordt ook gevormd door de relatie met inkomensbeleid, macro-economische omstandigheden, demografische factoren, ruimtelijke ordening en politieke prioriteiten. In hoofdstuk twee is een aantal wetten genoemd die in het volkshuisvestingsbestel na 1945 van kracht werden. Ze vormden het wettelijk kader van de naoorlogse volkshuisvesting.

Op het niveau van de praktijk is een aantal partijen actief: het ministerie van Volkshuisvesting en overheidsorganen zoals de Raad voor de Volkshuisvesting. Ook belangengroepen, zoals die van financiers, corporaties en hun koepels, particuliere opdrachtgevers, bouwfondsen, instellingen die eigenwoningbezit bevorderen en consumentenorganisaties in de huursector. Organisaties die opkomen voor de belangen van werkgevers en werknemers in de bouw, belangenbehartigers van huurders, van bewonersgroepen en van bijzondere groepen, bijvoorbeeld jongeren zijn eveneens actoren op dit niveau. Verder zijn beroepsorganisaties, onderzoekinstellingen en nog een aantal onafhankelijke instituten in de volkshuisvesting werkzaam.

7.3 HET MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING⁹

De oprichting van het ministerie

De organisatie die bepalend is voor het volkshuisvestingsbeleid, zowel in beleidsontwikkeling als in -uitvoering, is het ministerie waar dit rijksbeleid in 1945 werd

8. In uitvoerende zin spelen woningcorporaties bij de verdeling een grote rol. Dat gebeurde zeker vanaf de jaren zestig toen zij een steeds groter deel van de sociale huursector gingen beheren.

9. Zie voor dit gedeelte o.m. Van der Schaar, *Groei*, p. 27 e.v., Van der Schaar, *Goud*, en Siraa, *Een miljoen*, passim.

ondergebracht. De koers van krachtige overheidsinterventie werd onderstreept in de oprichting van een eigen departement. De wederopbouw was de belangrijkste aanleiding: vanaf 1947 werd het departement ministerie van Wederopbouw en Volkshuisvesting genoemd.

De oprichting van een afzonderlijk ministerie ging niet zonder slag of stoot. Direct na de oorlog trachtte de toenmalige Hoofdinspecteur van de Volkshuisvesting de zorg voor de volkshuisvesting voor het ministerie van Binnenlandse Zaken te behouden. Hij meende dat de sociale en bouwtechnische aspecten van het woningbouwprogramma bij Binnenlandse Zaken hoorden en niet bij de Wederopbouwdienst. Het hoofd van de afdeling Volkshuisvesting deelde deze opvatting. Hij vreesde dat de sociale kant van de volkshuisvesting in het gedrang zou komen als het beleidsterrein aan een technisch departement als dat van Waterstaat, waar de Wederopbouwdienst toen nog bij hoorde, zou worden overgedragen. Hij schreef zijn minister op 2 juni 1945:

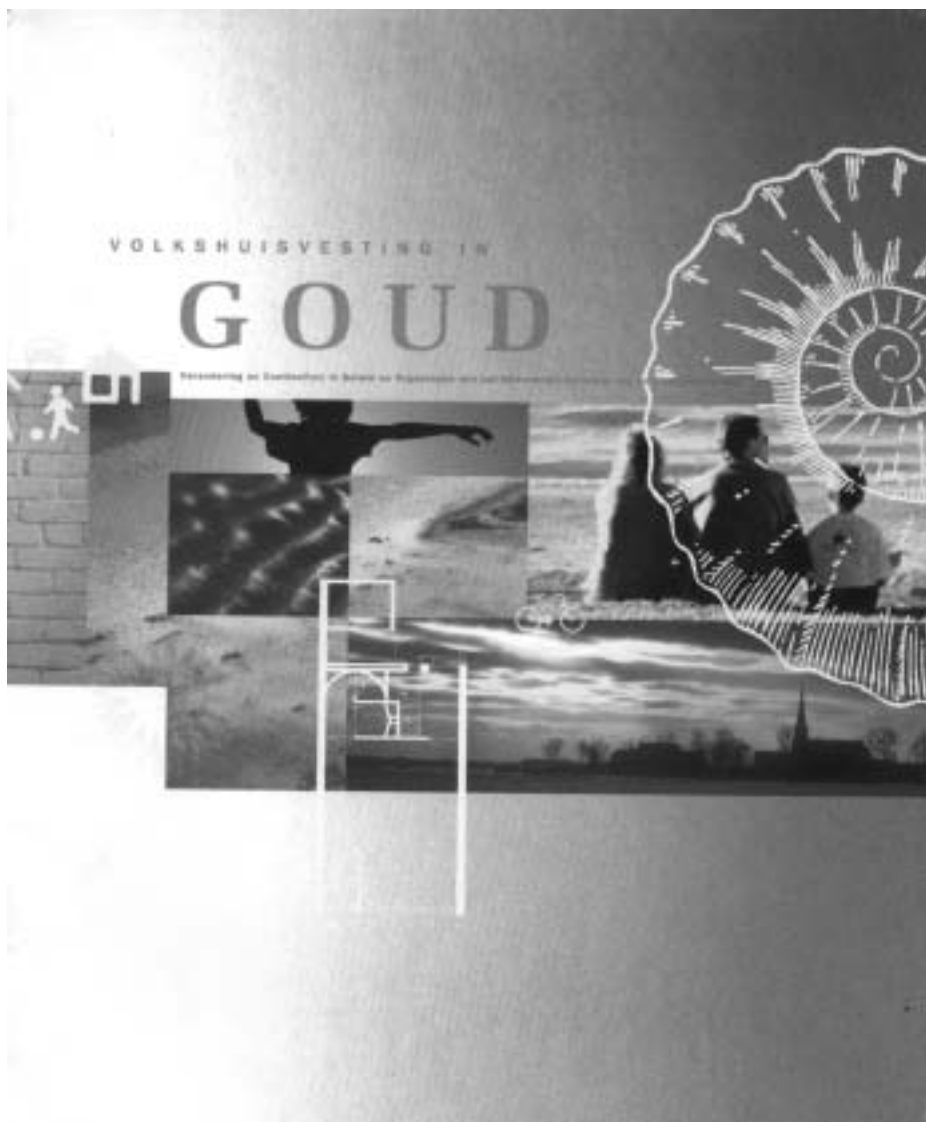
De volkshuisvesting staat in het brandpunt van de belangstelling, zulks uit hoofde van haar sociale inslag. Zij dient geleid te worden door een minister en een Departement, waarop sociaal gevoel voorop [moet] gaan. Dat sociale gevoel is de motor; het bouwen etc. is het wiel, is secundair. Het wiel is een instrument, heeft qua talis geen hart. Altijd zal het land een verantwoordelijk minister wensen, van wiens sociaal willen men verzekerd is. Men zal dit 'willen' nooit zoeken bij een hoofd van een technisch departement; zeer zeker niet bij Uwe ambtgenoot van Waterstaat, bij wie uiteraard de techniek prevaleert.¹⁰

Niettemin, Binnenlandse Zaken moest afstand doen van de zorg voor de volkshuisvesting. Het eigen departement kwam er wel en de aangestelde minister beschouwde de woningbouw voornamelijk als een technisch-economisch vraagstuk. De zorg voor de bevordering van de doelmatige verdeling van woongelegenheden kwam overigens pas in 1965 bij VRO terecht.¹¹

De top van het nieuwe ministerie stond een krachtige leiding van de rijksoverheid voor en van decentralisatie, zoals Binnenlandse Zaken bepleitte, kwam dan ook niet veel terecht. Ook kritische geluiden uit de Tweede Kamer die eveneens gericht waren op handhaving van de gemeentelijke autonomie – centraal in de Woningwet stond immers de gedachte dat volkshuisvesting een zaak van gemeenten was – mochten niet baten. Met een beroep op de uitzonderlijk zware omstandigheden die volkshuisvesting een nationale zaak maakten, werden het centrale beleid en de daarop gerichte organisatie van het departement met succes verdedigd.

10. Siraa, *Een miljoen*, p. 62.

11. Het ministerie van Maatschappelijk Werk nam bij de oprichting in 1952 de zorg voor alle aangelegenheden betreffende het maatschappelijk werk over van het ministerie van Binnenlandse Zaken, waaronder de verdeling van woonruimte. Het ministerie van CRM, opvolger van het ministerie van Maatschappelijk Werk, droeg deze taak in 1965 over aan VRO. Siraa, *Een miljoen*, p. 233, noot 179.



Gedenkboek Volkshuisvesting in goud

*Het ministerie als organisatie*¹²

Kern van het nieuw gevormde ministerie werd in 1946 de Centrale Directie van de Volkshuisvesting (CDV), die de taak van de vroegere afdeling Volkshuisvesting overnam.¹³ In 1981 werd de CDV opgevolgd door het Directoraat-Generaal van de

12. Dit gedeelte is voornamelijk gebaseerd op Van der Schaar (red.), *Goud*, passim.

13. De directie onderging tot 1981 enkele naamswijzigingen. Voor deze periode wordt gemakshalve de afkorting CDV gebruikt. Taken, beleidsopgaven en -effecten zijn terug te vinden in alle ge-

volkshuisvesting (DGVH). Een terugblik over vijftig jaar op dit hart van het ministerie verscheen in 1996 in het eerder genoemde gedenkboek *Volkshuisvesting in goud. Verandering en Continuïteit in Beleid en Organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*.

De typering in dit boek van een ministerie als organisatie geven inzicht in de speelruimte die een ministerie heeft of neemt. Een departement is allereerst een organisatie die beleid ontwikkelt en uitvoert, met een eigen cultuur, technologie en werkrouines. Ministeries zijn bijzondere organisaties – in vergelijking met private ondernemingen – vooral door de binding met overheid en politiek. De vrijheid van handelen wordt door het primaat van de politiek beperkt. Een ministerie neemt een aparte plaats in, tussen de beleidssector enerzijds en het regeringsbeleid anderzijds. Het beeld van een dergelijke organisatie wordt bepaald door het overheidsgezag waarmee het beleid is bekleed.¹⁴ Deze bijzondere positie onderstreept het belang van het ministerie als partij binnen het bestel, naast het functioneren als organisatie op het niveau van de praktijk.

Hoewel er beperkingen zijn, heeft een ministerie wel degelijk eigen ruimte en vrijheid van handelen. Het is bij uitstek de taak van een departementale organisatie om te anticiperen op maatschappelijke veranderingen en wijzigingen in politieke prioriteiten, ‘ja zelfs aan die veranderingen leiding te geven.’ Formele kaders, zoals besluitvorming in de politieke sfeer over taken en middelen, zijn nooit volledig gedragsbepalend. Politieke interventies betreffen over het algemeen slechts een deel van het repertoire van een organisatie. Politiek bedrijven is immers selectiviteit in aandacht,

met als keerzijde een redelijke mate van autonomie in de schaduw. (...) Bij de uitvoering van beleid bestaat nagenoeg altijd de nodige vrijheid in handelen, een vrijheid die immers voorwaarde is voor effectief optreden en vernieuwing in beleid.¹⁵

Het gedenkboek geeft twee voorbeelden van de (wisselende) verhouding met de politiek in relatie tot de eigen speelruimte van het ministerie: de beleidsprocessen

bruikte literatuur over de volkshuisvesting in Nederland in dit en andere hoofdstukken, zoals publicaties van Van der Schaar, Priemus, Siraa en anderen; sommigen zijn overigens ook auteurs van het gedenkboek.

14. Van der Schaar (red.), *Goud*, p. 12.

15. Citaten, *ibidem*. Bovendien vormt een ministerie het middelpunt van een netwerk van organisaties, een beleidssector, georganiseerd rond een probleemveld. Voor DGVH bestond de beleidssector lange tijd vooral uit gemeentelijke diensten van volkshuisvesting, gemeentelijke woningbedrijven en woningcorporaties en verder nog organisaties en groepen, zoals belangenbehartigers van huurders en woningbezitters, alle vertegenwoordigd in de Raad voor de Volkshuisvesting. Over en weer zijn het ministerie en deze organisaties in meer of mindere mate van elkaar afhankelijk. Het ministerie heeft echter greep op het veld door de structurering van de beleidssector, onder meer door andere organisaties als belangengroep of uitvoerder van beleid te erkennen en toe te laten. De heterogeniteit in het veld biedt het ministerie ruime mogelijkheden regie te voeren.

stadsvernieuwing en decentralisatie van het subsidiebeleid. De stadsvernieuwing beschouwen de auteurs als 'een boeiend voorbeeld van politieke aansturing'. Het initiatief kwam weliswaar van de grotere gemeenten, maar het proces kwam niet werkelijk van de grond. Dat veranderde met de komst van staatssecretaris Schaefer (PvdA) die niet alleen nieuw elan, maar ook veranderingen in de beleidspraktijk bracht.

De decentralisatie van het subsidiebeleid bleek juist een sterk ambtelijk geïnitieerd en uitgevoerd proces. Dit beleidsproces, met grote invloed op het bestel, begon in de jaren zeventig en kreeg vanaf het einde van de jaren tachtig zijn beslag. Bevoegdheden, ook financiële, werden overgedragen aan lagere overheden. Het departement, in casu de CDV/DGVH, had een belang; het bestaande sturingsconcept voldeed niet meer. Later werd beheersing van het budget een groot motief. In de stadsvernieuwing liep de politiek voorop, bij de decentralisatie nam het ministerie het voortouw: 'de politiek volgde later'.¹⁶

Wie het gedenkboek leest, ontkomt niet aan de indruk dat het ministerie van VROM, gezien vanuit zijn kern CDV/DGVH, een technisch en financieel-economisch ministerie was. Het was decennialang gericht op bouwen, bouwen, en nog eens bouwen, later op beheersing van het budget. Verreweg het grootste deel van de relatief kleine groep medewerkers voerde beleid uit. Dat ging overwegend over subsidies, geldstromen en bouwtechnische kwesties.

Die constatering brengt de bij de oprichting van het ministerie geuite vrees voor een technisch departement met gebrek aan 'sociaal willen' in herinnering. Het doel van het ministerie was natuurlijk wel sociaal van karakter: bevordering van goede en betaalbare huisvesting voor wie dat nodig had. Het sociale grondrecht uit 1983 bevestigde die opdracht. Met deze taak hield dit overwegend technisch-financiële departement zich bezig. De vraag is of de technisch georiënteerden en financieel deskundigen oog hadden voor sociale aangelegenheden, zoals de effecten van hun beleid voor zwakkere groepen in de samenleving, de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid, waaronder allochtonen die overwegend op de sociale huursector waren aangewezen. Bovendien is het de vraag of sociale aspecten werden gezien als bij VROM behorend.

Waaruit bestonden beleidseffecten waar de burger direct mee te maken kreeg? Allereerst de hoge, maar kwalitatief tamelijk homogene woningproductie; dat werd de woningvoorraad dus ook. Grote luxe kwam niet veel voor, maar slechte woningbouw was vermeden. De kwaliteit van het woningaanbod was gemiddeld genomen vrij hoog. Per bewoner waren woningoppervlakte en -kwaliteit sterk geste-

16. Van der Schaar (red.), *Goud*, resp. de hoofdstukken zes en tien, de citaten uit hoofdstuk twaalf, Epiloog, passim. Over de stadsvernieuwing volgt meer in een volgend hoofdstuk, waar deze kwestie gerelateerd wordt aan de effecten voor minderheden.

gen. Vanaf de jaren zeventig werden geld en regelgeving gericht op een goede verdeling van de beschikbare woningvoorraad. Het woningaanbod was voor grote groepen toegankelijk, mede door een omvangrijke subsidiëring van de woonlasten. Dat betekende dat de verdeling van woningkwaliteit over de verschillende huishoudens dan ook niet sterk afhankelijk was van hun inkomensniveau. De woonlasten waren tot in de jaren tachtig gematigd. Een belangrijk (bedoeld) effect van het beleid was de groei van de non-profit huursector geweest. De eigenwoningsector groeide de eerste naoorlogse decennia nauwelijks. Bevordering van het eigenwoningbezit werd pas midden jaren zestig een belangrijk beleidsthema.

Keerzijden van de prestaties waren er ook, zoals de eenvormigheid, als gevolg van de efficiënte productie, die het gevaar van degradatie met zich meebracht. En de gemiddeld hoge kwaliteit die de bevolking weliswaar een goede huisvesting bood, maar de keuze voor lagere woonlasten beperkte. Zeker toen de prijs van het wonen, sterker dan eerder het geval was, werd doorberekend aan de huurder, werden de mogelijkheden om uit te wijken voor de lage inkomensgroepen geringer. De woonlastendruk is, internationaal vergeleken, vooral in de sociale huursector hoog. Daarbij leidde de nadruk op de sociale verhuur ook tot verhoudingsgewijs weinig woningbezitters met een laag inkomen.

Opmerkelijk is dat in de behandeling van de taken en opgaven in het gedenkboek, de deelname aan het minderhedenbeleid niet voorkomt. VROM was als vakdepartement betrokken en de daaruit voortvloeiende taken vielen onder DGVH. De doelgroepen van het minderhedenbeleid behoorden zeker ook tot de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid; de meeste nieuwkomers waren afhankelijk van de sociale huursector.

In het algemeen is er geen of weinig aandacht voor de effecten van beleid voor specifieke doelgroepen, zoals effecten van de koers van decentralisatie, van marktwerking en van de verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties die het ministerie, onder leiding van staatssecretaris E. Heerma, was ingeslagen.¹⁷ Dit beleid, dat in de jaren negentig werd geconcretiseerd, maar in de voorafgaande decennia werd voorbereid, mondde uit in omvangrijke en buitengewoon ingrijpende processen, met vergaande consequenties.

Wat zouden de gevolgen van het decentralisatie- en verzelfstandigingsproces voor de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid kunnen zijn? Het SCP be-

17. De auteurs beoogden overigens geen volledigheid en kozen voor twee thema's: als eerste de veranderingen in organisatie en beleid van het DGVH gedurende de voorgaande vijftig jaar, en als tweede het 'strategisch vermogen' van het DGVH: het vermogen om sturing te geven aan het takenpakket, de daartoe benodigde instrumenten van beleid en middelen, als ook de organisatievormen die dat vroeg. Over decentralisatie: Ekkers, *Van Volkshuisvesting*, p. 80, stelt dat er pas sinds kort belangstelling is voor deze vorm van decentralisatie, die hij functionele decentralisatie noemt. De functionele decentralisatie in de volkshuisvesting betekende meer vrijheid voor de woningcorporaties in het beheer van hun voorraad, maar daarnaast meer verantwoordelijkheid. In deze zin kan gesproken worden van liberalisatie.



*drs. E. Heerma, staatssecretaris VROM,
1986-1994*

handelde in het Sociaal en Cultureel Rapport van 1998 de effecten van marktwerking. Het bureau becommentarieerde de VROM-prognose dat de omvang van de doelgroep van de volkshuisvesting snel zou afnemen als gevolg van positieve economische ontwikkelingen. Voor de korte termijn ondersteunde het SCP toen deze veronderstelling, maar niet voor de langere termijn:

Elk welvaartsniveau heeft immers zijn eigen achterstandsgroepen. Het is een illusie te veronderstellen dat de kwaliteitsvraag van de lagere inkomensgroepen niet op afstand meegroeit met de algemene kwaliteitsontwikkeling. [...] De afname van de doelgroepen zal in de komende decennia dan ook niet zo groot zijn als nu in de prognose wordt verondersteld.

De keuzemogelijkheden zouden kunnen toenemen, maar: 'Men zal kunnen kiezen uit meer van hetzelfde in dezelfde minder gewilde vooroorlogse en vroeg naoorlogse wijken.' Daarentegen was vermindering van keuzemogelijkheden ook denkbaar, door sloop of verkoop 'als gevolg van de noodzakelijke krimp van de woningvoorraad van de sociale huurders'. Het SCP wees op het risico dat de lagere inkomensgroepen ruimtelijk gezien te veel geconcentreerd in bepaalde buurten zouden komen te wonen. 'Geconcludeerd kan worden dat de toename van de welvaart het risico in zich heeft dat de mensen die hierin niet kunnen delen, steeds meer in een uitzonderingspositie terecht zullen komen.'¹⁸

18. SCR'98, p. 541, 542.

Wat decentralisatie voor minderheden zou betekenen, werd in 1982 al kritisch besproken in de subcommissie Huisvesting van de Interdepartementale Commissie Minderheden (ICM). Een VRO-vertegenwoordiger stelde: ‘Het ligt in de bedoeling de gemeenten meer speelruimte te bieden, aangezien het Rijk zich te veel met details heeft beziggehouden.’ Het Rijk zou zich slechts moeten houden aan randvoorwaarden. De nadruk kwam te liggen op een grote mate van autonomie van gemeenten – dat betekende dat zij zelf iets aan de huisvesting van minderheden zouden moeten doen; de minister hield wel de bevoegdheid om in te grijpen. Zijn inleiding werd verdeeld in de subcommissie ontvangen: Binnenlandse Zaken toonde zich somber over de effecten; het miste expliciete aandacht voor minderheden. CRM wees op het ontbreken van inhoudelijke toetsing van gemeenten. De voorzitter concludeerde dat VRO, in tegenstelling tot Binnenlandse Zaken en CRM, het niet van belang achtte dat minderheden specifiek als criterium zouden worden opgevoerd. De VRO-vertegenwoordiger meende dat het niet ging om fundamentele verschillen tussen de departementen, maar om het anders leggen van accenten.¹⁹

Ook van andere kanten kwam kritiek op de koers van marktwerking, van decentralisatie en de verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties. Zo schreef Han Lammers, voorzitter van de Raad voor de Volkshuisvesting, tevens Commissaris van de Koningin in de provincie Flevoland, op 18 januari 1994 een persoonlijke brief aan Ed van Thijn, toen minister van Binnenlandse Zaken en coördinerend minister van het minderhedenbeleid. Hij zond hem het ongevraagde advies van de Raad (nr. 199) en voegde er aan toe:

Kern van de zaak: immigranten en minima (plus) zitten in dezelfde schuit. Ze zijn aangewezen op een zeer beperkte goedkope voorraad, die zich bovendien in hoofdzaak in fysiek slechte buurten en complexen bevindt. Er zal dus extra in een goedkopere categorie moeten worden gebouwd. Anders nestelt zich onvrede, racisme – ik hoef niet uit te weiden. Het ruimtelijk aspect van het lot van immigranten en arme autochtonen wordt schromelijk onderschat. Van rechtvaardige, doelmatige woningverdeling is natuurlijk geen sprake – de rijksoverheid ziet hier nauwelijks een taak. De laatste tijd gaat het met de asielzoekers wat beter, maar dat is slechts een klein aspect van het veel grotere probleem. Dat is oplosbaar, op termijn, mits men het roer bij VROM stevig omgooit. Met vrije markt en verzelfstandiging van corporaties kom je er niet. Aangezien BiZa het minderhedenbeleid mede heeft te behartigen, hoop ik dat je iets zult kunnen doen. Diensten zijn hierbij aangeboden.²⁰

Ongeacht alle kritiek ging het voorgenomen beleid door en mondde uiteindelijk uit in de Huisvestingswet van 1993.

19. Archief Binnenlandse Zaken, DCM 3.1-433, verslagen 17 december 1981 en 25 februari 1982.

20. De minister van Binnenlandse Zaken was net aangetreden. De brief heeft als aanhef ‘Beste Ed, Veel succes.’ Archief Binnenlandse Zaken, 95.13.

7.4 WONINGCORPORATIES

Naast het ministerie van VROM zijn woningcorporaties belangrijke organisaties op het niveau van de praktijk van de huisvesting. Zij zijn als beheerders van de sociale huursector van grote betekenis. Woningcorporaties hebben ruimte voor een eigen inbreng in de implementatie van de taak van het volkshuisvestingsbestel. Zij beïnvloedden mede de woonpositie van immigranten. De toegang tot de woningmarkt werd mede door deze organisaties bepaald. Vooral woonruimteverdeling, de verdeling van een schaars, maatschappelijk goed, biedt de mogelijkheid mensen in- of uit te sluiten. Ook het al dan niet toestaan van invloed van huurders behoort tot de vrijheid van handelen.

De hierna volgende typering van de woningcorporaties moet ook zicht bieden op de vraag naar in- of uitsluiting door hun werkwijze. Terzijde, het gaat er hier en in andere hoofdstukken niet om de indruk te wekken dat de handelwijze van sommige corporaties staat voor de manier van werken van *alle* corporaties – ‘de’ woningcorporatie bestaat niet –; het gaat erom de ruimte van deze organisaties in kaart te brengen. Ook zicht op de plaats van corporaties in het bestel en hun relatie tot de overheid is van belang: de latere verandering in die positie zou gevolgen hebben voor de doelgroepen van de volkshuisvesting, waartoe minderheden behoorden.

Ontwikkeling van de corporatiesector

De geschiedenis van de corporaties en hun werkwijze vanaf hun ontstaan zijn relevant voor hun beleid in later tijden.²¹ Vanaf het begin waren woningbouwverenigingen gewend huurders en leden van hun verenigingen en besturen te definiëren en te selecteren, en dus onderscheid te maken.

Vanaf 1851 ontstonden op diverse plaatsen woningbouwverenigingen: organisaties die zich met het bouwen van woningen voor de arbeidersklasse bezighielden. Het ging doorgaans om huisvesting voor de werkman, niet voor de allerarmsten. Alleen een oppassende arbeider die geregeld iets verdiende, kon zich een (bescheiden) huur veroorloven. In veel namen van woningbouwverenigingen is de

21. Zie over woningcorporaties onder meer Deben, *Van onderkomen*, Leo Gerrichhauzen, *Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid*, (Deventer 1985), L.G. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel in beweging*, (Delft 1990), C.H.D.J. van Heck en P.J.M. de Baar, *1891-1991 Honderd jaar sociale woningbouw in Leiden: van Werkmanswoningen Eensgezindheid en Leidse Woning Stichting tot Woningbouwvereniging Leiden*, (Leiden 1991), P. de Ruijter, *Voor Volkshuisvesting en Stedebouw. Over woninghervormers en de beweging voor een goede stedebouw 1890-1920*, (Amsterdam 1986), H.L. Drucker, H.B. Greven, J. Kruseman, *Het Vraagstuk der Volkshuisvesting, in opdracht van de Maatschappij tot nut van 't algemeen*, (Amsterdam 1896), Smit, *De verdeling van woningen*, Van der Schaar, *Groei*, Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, Van der Schaar, *Goud*, Ekkers, *Van volkshuisvesting*, vooral hoofdstuk zeven, B.van Dalen (eindred.), *Volkshuisvesting en woningcorporaties in kort bestek*, Volkshuisvesting Plus 17, (De Bilt 1989), alle passim.

Statuten Woningbouwvereniging Eigen Haard Leiden, 1891



doelgroep terug te vinden, zoals ‘Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse’ en ‘Vereeniging tot het verschaffen van geschikte Woningen aan de Arbeidersklasse’.²² In *Het Vraagstuk der Volkshuisvesting, in opdracht van de Maatschappij tot nut van 't algemeen* (1896) ging het niet alleen om de ‘werkman’. ‘Het vraagstuk der volkshuisvesting’ was bedoeld om de kwestie van de huisvesting ‘der arbeidende klasse’ een bredere strekking te geven, immers, de problemen raakten ook degenen ‘die zich er onmiddellijk boven bevinden, de kleine winkeliers en kleine geëmployeerden’.²³

Vanaf de oprichting richtten woningbouwverenigingen zich sterk op selectie van huurders en bestuursleden. De gedachte dat er wel eens ‘asociale’ lid zouden kunnen worden, of zelfs tot het bestuur toetreden, bleek een waar schrikbeeld. Door ballotage konden zij geweerd worden. Met hun regelgeving die vooral het woongedrag vastlegden en voorschreven, werden de verenigingen bovendien ware wegbereiders op het terrein van de woonbeschaving van de werkende klasse. Zo konden bewoners worden gecontroleerd op ‘stipte betaling en zuiverheid van meubels’. De huurhoogte bleek tegelijkertijd selectiemiddel en een manier om onaangepast gedrag te voorkomen. Vooral de latere aan vakbonden gelieerde woningbouwverenigingen met een sociaal-democratisch karakter bleken grote nadruk te leggen op gedisciplineerd gedrag. Dronkenschap, het veroorzaken van overlast en zelfs het

22. Deben, *Van onderkomen*, p. 47.

23. Drucker e.a., *het Vraagstuk der Volkshuisvesting*, p. 11 en Deben, *Van Onderkomen*, p. 77.

dragen van haveloze kleding werden verboden. Selecteren, reglementeren en disciplineren behoorden tot de vaste werkwijze van woningcorporaties.²⁴

In de periode tot de Woningwet van 1901, die geldt als de eerste fase van de sector, waren de woningbouwverenigingen als vorm van zuiver particulier initiatief tot stand gekomen.

In de tweede fase, tot 1940, ontwikkelden de woningcorporaties zich tot bijzondere organisaties: private ondernemingen met een publieke taak.²⁵ Deze periode laat hun plaats in het bestel zien en hun relatie met de overheid. Beide aspecten zijn relevant: verandering in die positie zou later gevolgen hebben voor de doelgroepen van de volkshuisvesting, waartoe minderheden behoorden.

In de Woningwet was vastgelegd dat volkshuisvesting een rijkszaak was, die aan gemeenten werd toevertrouwd. De wet was vooral gericht op het tegengaan van slechte woontoestanden; het bouw- en woningtoezicht stond dan ook centraal. Het particulier initiatief in de vorm van de woningcorporatie, kreeg een grote rol toebedeeld. Bouw en exploitatie van woningen dienden in principe door particulieren te geschieden, waarvoor de rijksoverheid financiële steun kon verlenen. Bleek hun werk onvoldoende, dan moest de gemeente de mogelijkheid hebben om zelf initiatieven te nemen. Het particulier initiatief diende in het belang van de volkshuisvesting werkzaam te zijn, zonder winstoogmerk. De woningcorporaties, vereniging, stichting of vennootschap, moesten door de Kroon toegelaten zijn. Zo werd in de Woningwet de toegelaten instelling geïntroduceerd, die alleen in aanmerking kwam voor leningen en bijdragen van de overheid. Als toegelaten instellingen met een publieke taak werkten de corporaties in deze fase overwegend – 75% – als vereniging.²⁶

In dit tijdvak slaagden de corporaties er niet in tot een sterke sector uit te groeien. Hun bouwproductie stelde aanvankelijk niet veel voor. Veel steun van de rijks- en soms ook van de lokale overheid, kregen ze niet. Toelating, uitvoeringsbesluiten en financiële steun lieten lang op zich wachten en bleven beperkt, en zo ook

24. Van Heck en De Baar, *Honderd jaar sociale woningbouw in Leiden*, p. 45, het citaat is uit p. 65. Ook op andere plaatsen in deze publicatie zijn voorbeelden van selectie te vinden. Verder Deben, *Van onderkomen*, p. 58 en 59, Drucker e.a., *Het Vraagstuk der Volkshuisvesting*, p. 65 en 66. Adrianne Dercksen en Loes Verplanke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970*, (Meppel/Amsterdam 1987/2001), schrijven dat de selectie van toekomstige huurders, de huurinning en het toezicht op het gedrag van bewoners het werk werd van dames van goede stand. Hélène Mercier introduceerde dit woningopzichteressenwerk eind negentiende eeuw in Nederland, nadat zij in Londen met vergelijkbaar werk van Miss Octavia Hill in aanraking was gekomen.

25. Zie voor dit gedeelte dezelfde literatuur als in het voorgaande is vermeld.

26. Zie Van der Schaar *Groei*, p. 77-81. Op p. 24 definieert hij toegelaten instellingen als 'non-profit organisaties die zich uitsluitend met de bouw en exploitatie van woningen bezighouden en die onder nauw toezicht van gemeenten en rijk staan: de woningcorporaties'. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 31. Naast de gewone vereniging kwamen enkele coöperatieve verenigingen voor (3%), naamloze vennootschappen en de stichting (20%).

het aantal corporaties. De jaren 1916-1922 werden echter jaren van groei. De bouwproductie steeg en ook het aantal corporaties nam sterk toe. Vervolgens brak een periode van liberalisatie aan. De rijksoverheid keerde terug naar de 'normale' marktverhoudingen met herstel van concurrentie, snelle afbraak van de bijdragen voor woningwetwoningen en beperking van de voorschotten voor nieuwbouw. Bovendien werd de toelating van nieuwe corporaties in feite stopgezet. Mede door de liberale ideologie met nadruk op het marktmechanisme – de SDAP die voorstander was van een grote non-profit sector, zat tot 1939 in de oppositie – zagen de corporaties geen kans om de positie die zij in de jaren van bloei hadden bereikt, vast te houden. Van een bloeiende sector was in 1940 geen sprake, integendeel, het corporatiebestel bevond zich eerder in een crisis.²⁷

De derde fase in de geschiedenis van de woningcorporaties, het tijdvak 1945-1995, begin en einde van de hier behandelde periode, laat herstel van de vooroorlogse crisis in de corporatiesector zien en vervolgens een sterke uitbreiding, uitlopend op een dominante positie in de non-profit sector.²⁸ Het begin van dit tijdvak is ook het begin van de wederopbouw, het einde, 1995, is het jaar waarin nieuwe verhoudingen in de sociale huursector die in 1993 wettelijk waren vastgelegd, ook in materiële zin hun beslag kregen. Vroeg of laat kregen de nieuwkomers die in deze decennia in Nederland aankwamen, met de hierna te beschrijven corporaties te maken.

Een aantal factoren maakte na de oorlog een enorme groei van de corporatiesector mogelijk. Allereerst de ernstige woningnood, verder de decennialange overheidsinterventie in het domein huisvesting en het macro-economische overheidsbeleid, onder meer ten aanzien van huurprijzen en omvangrijke subsidiëring van nieuwbouw. Bovendien was er een duidelijk politieke keuze voor een non-profit sector ten behoeve van brede lagen van de bevolking.²⁹ Dit alles bood ruimte aan de sector, die werd benut en vanaf het midden van de jaren zestig tot een snelle expansie leidde.

27. Van der Schaar, *Groei*, p. 83-88 en Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 17, 21-31 en 46.

28. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 32-46, Van der Schaar, *Groei*, passim, Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 381 e.v. en Van der Schaar, *Goud*, hoofdstuk zes, Ekkers, *Van volkshuisvesting*, hoofdstuk zeven.

29. Van der Schaar wijst ook op andere partijpolitieke verhoudingen vergeleken met de vooroorlogse periode: in plaats van confessioneel-liberale kabinetten domineerden in de jaren vijftig coalities van sociaal-democraten en confessionelen: 'Overheidsingrijpen werd ook in de partijpolitieke ideologie veel meer geaccepteerd.' *Volkshuisvesting*, p. 55. Of deze verklaring klopt, is echter de vraag. In de periode 1945-1948 was de partijloze J.A. Ringers minister voor de volkshuisvesting, daarna tot september 1952 inderdaad de sociaal-democraat J. in 't Veld, maar sindsdien, twee decennia lang, tot het kabinet Den Uyl in 1973, waren confessionelen belast met de volkshuisvesting. Het waren dus hoofdzakelijk confessionelen en *nauwelijks* sociaal-democraten die de post Volkshuisvesting bezetten. Het zwaartepunt van de verklaring ligt wellicht in de ervaren woningnood. Liberalisatie was uit ideologisch oogpunt voor confessionelen waarschijnlijk wenselijk, maar politiek niet. Dat bleek in de jaren zestig (zie hoofdstuk twee) toen diverse liberalisatiepogingen strandden. Zie Van der Schaar, onder meer *Groei*, hoofdstuk 11. Wel was in deze jaren de invloed van de

Aanvankelijk groeide de corporatiesector niet in dezelfde mate als de gehele non-profit sector. Bouw door gemeenten overheerste.³⁰ In de jaren vijftig, ruim honderd jaar na oprichting van de eerste woningbouwvereniging, gingen steeds meer stemmen op, ook in het parlement, om de positie van de woningcorporaties te verbeteren. Confessionelen in het bijzonder bepleitten een aantal maatregelen, waaronder een grotere toelating van confessionele corporaties. De Katholieke Volkspartij (KVP) sprak zich uit voor een wettelijk primaat van de corporaties: woningcorporaties moesten bij nieuwbouw van woningwetwoningen voorrang hebben boven gemeenten.

De ondergeschikte positie van de corporaties veranderde in de jaren zestig drastisch. Het wettelijk primaat kwam er. In een advies aan de regering werd het subsidiariteitsbeginsel benadrukt: ‘...het algemeen in ons land geldende standpunt, dat de overheid niet die taken moet vervullen die gevoeglijk overgelaten kunnen worden aan de organen die uit het maatschappelijk leven zijn voortgekomen.’³¹ Het rapport bevatte een pleidooi voor zelfstandige woningcorporaties met een brede taakstelling. De terugbetalingsverplichting van subsidies zou eveneens moeten vervallen. Dat gebeurde in 1968, met terugwerkende kracht tot 1965. De financiële afhankelijkheid van vooral gemeenten nam af, corporaties kregen nu immers mogelijkheden tot reservevorming. In 1969 scherpte minister Schut van VRO de voorrang boven gemeenten – die al in de gewijzigde Woningwet was vastgelegd – aan. Gemeenten dienden voortaan aan te tonen dat er geen mogelijkheden tot nieuwbouw door corporaties waren, voordat zij in aanmerking kwamen om zelf te bouwen. De omslag van de jaren zestig werd in de jaren zeventig vastgelegd in de zogenaamde grondwet voor de woningcorporaties, een samenstel van regels met als doel ‘de positie van deze instellingen en hun verhouding ten opzichte van de overheid duidelijk en overzichtelijk te regelen.’³² Tot 1993 zou de ‘grondwet’ het wettelijk kader voor de corporaties blijven.

confessionele vakbeweging groot. De confessionele partijen wilden de relatie met hun vakbonden niet verslechteren en tevens de sociaal-democraten de wind uit de zeilen nemen. Blijvende sterke overheidsbetrokkenheid bij de woningproductie en -financiering werd als noodzakelijk ervaren. Het lijkt er op dat de overheidsinterventie in de jaren vijftig en zestig eerder uit ervaren noodzaak dan uit ideologische overtuiging plaatsvond.

30. Gerrichhauzen geeft op basis van het jaarverslag over 1952 van de Centrale Directie van Wederopbouw en de Volkshuisvesting een aantal verklarende factoren. Corporaties waren afhankelijk van gemeenten voor financiën en bouwrijpe grond. Ze waren geen partij voor gemeenten, die met goed uitgeruste, technische en slagvaardige organisaties werkten, terwijl corporaties achterliepen met sterk verouderde organisaties, werkwijze en tekort aan technische kennis. Verder ontbrak vertrouwen in de capaciteit van corporatiebestuurders. De corporaties waren bovendien vaak overbelast als gevolg van het uitbreidend woningbezit. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 36. Zie ook Van der Schaar, *Goud*, p. 126 en Ekkers, *Van volkshuisvesting*, p. 146.

31. Citaat uit het rapport van de Commissie-De Roos (1964) bij Gerrichhauzen, *Het corporatiebestel*, p. 40.

32. Citaat bij Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 43 en Van der Schaar, *Goud*, p. 143.

De 'grondwet' leidde tot de opmars van de sector naar een dominante positie in de volkshuisvesting. Kort samengevat ondergingen de corporaties schaalvergroting, taakverbreding, professionalisering en vergroting van zelfstandigheid. Gemeenten kregen beduidend minder invloed op de corporaties; sturingsmogelijkheden werden beperkt. Het belang van de gemeentelijke woningbedrijven nam bovendien sterk af, doordat de corporaties hun bouwtaak vrijwel geheel overnamen. De vooralsnog blijvende rol van de overheid was echter bevestigd met de Nota Huur- en subsidiebeleid van 1974.³³

Het streven naar een grotere zelfstandigheid van de corporaties, zowel financieel als in beleidsmatig opzicht, ging in de jaren tachtig door. Dit proces speelde zich af in een tijd van beperking van de overheidsuitgaven, zeker ook van de uitgaven voor volkshuisvesting. In 1989 bracht staatssecretaris E. Heerma de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig uit, die in 1990 in de Tweede Kamer brede steun kreeg. Heerma's streven was gericht op een duurzame ordening van de volkshuisvesting, met als motief een minder sturende rol van de rijksoverheid. Hij was een groot voorstander van particuliere instellingen, die zoveel mogelijk op eigen kracht of in onderlinge solidariteit woningen bouwen en beheren. Er stond hem een sector voor ogen die meer bedrijfsmatig woningen zou exploiteren en grotere vrijheid had bij het beheer, terwijl het Rijk in financieel opzicht, met garanties en subsidies, op afstand zou komen. De sterk gestegen reserves die de corporaties in de jaren tachtig hadden kunnen opbouwen, maakten een terugtrekkende overheid mogelijk. Ook door de huurverhogingen vanaf 1990 beschikten de corporaties over voldoende middelen. De staatssecretaris wenste wel een beperking van de *taak* van de corporaties: zij zouden zich vooral moeten toelagen op bouw en beheer voor de lagere inkomensgroepen, in plaats van bouw en beheer voor het brede midden.

In 1993 kwam een nieuwe grondwet voor de sociale huursector tot stand in het Besluit beheer sociale huursector (BBSH), waarin de voorwaarden, de werkzaamheden en het toezicht werden geregeld. Toen werden ook de financiële banden met het Rijk doorgesneden; subsidieverplichtingen zouden worden afgekocht en verrekend met nog openstaande rijksleningen. In 1995 werd de begroting van Volkshuisvesting eenmalig belast met een bedrag waarmee deze kwestie werd afgedaan. Bij Heerma's vertrek in 1994 was een groot deel van zijn voornemens door beleid in uitvoering gebracht. Verzelfstandiging van de corporatiesector was bereikt.

De corporatiesector vormde aan het einde van dit tijdvak het fundament van de volkshuisvesting; zij had ruim een derde van de hele woningvoorraad en meer dan 80% van de voorraad huurwoningen in bezit. In 1947 bezaten 1.040 toegelaten instel-

33. De nota bood de verschillende politieke stromingen voldoende om hun steun te verlenen; met behoud van het streven naar verbetering van marktwerking, kreeg 'het sociale' een zwaarder accent door uitbreiding van individuele huursubsidie en door het sociale huurrecht. Van der Schaar, *Groei*, p. 379-380.

lingen in totaal nog geen 200.00 woningen, terwijl de sector per 31 december 1996 uit 813 toegelaten instellingen of corporaties bestond, met een bezit van meer dan twee miljoen woningen.³⁴ Onderling waren er verschillen: grote – een beperkt aantal instellingen beheerde meer dan 10.000 woningen –, en kleine, hoewel de geringe bezitsgrootte van eerder veel minder voorkwam, rijke en arme corporaties, sommige hadden een monopoliepositie en andere werden geconfronteerd met concurrentie. Ze werkten in steden en op het platteland, de meeste echter wel binnen de gemeentegrenzen. Twaalf instellingen opereerden als landelijk toegelaten instelling. Door fusies was de gemiddelde bezitsgrootte toegenomen en het aantal corporaties afgenomen.³⁵

Toelating en toezicht

De minister van VROM was verantwoordelijk voor de toelating van woningcorporaties; hij stelde voorwaarden, zoals financiële draagkracht, voldoende waarborgen voor financiële continuïteit en de aanwezigheid van een toezichthoudend orgaan. Toezicht kwam volgens het eerder genoemde gedenkboek laat: 'Lange tijd was het toezicht een stiefkindje binnen het DGVH.' De staatssecretaris trof pas maatregelen, halverwege de jaren tachtig, toen de Algemene Rekenkamer en in navolging daarvan de Tweede Kamer hem het vuur na aan de schenen legden. Pas aan het einde van de jaren tachtig kon de norm 'iedere toegelaten instelling wordt eens per drie jaar ter plaatse geïnspecteerd', worden nageleefd. Eerder gebeurde dat hooguit eens in de 25 à 30 jaar.³⁶ Bovendien waren de inspecteurs in de provincie van oudsher gericht op het financiële toezicht (administratie en verslaglegging); van beleidsinhoudelijk toezicht wisten ze weinig af.

De garantie dat de rijksoverheid terdege zou toezien op de woningcorporaties gaf dezelfde rijksoverheid al in 1993 voor een belangrijk deel uit handen. In de nieuwe grondwet voor de sociale huursector, het BBSH, werd bepaald dat de corporaties, die in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun handelen werden gesteld, daarover *achteraf* verantwoording moesten afleggen, primair aan de ge-

34. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 46 met de cijfers over 1947 en over 1996 *Woningcorporaties in de toekomst. Woonverkenningen MMXXX – achtergrondstudies*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, (Den Haag 1997), p. 2. Overigens kwam Gerrichhauzen, zie verantwoording in de volgende noot, op een aantal van ongeveer 800 instellingen in 1996, de Algemene Rekenkamer in *Toezicht op woningcorporaties*, (Den Haag 5 september 1996), p. 5, op een aantal van 940. Hier zijn de cijfers van VROM aangehouden. Verder voor deze alinea ook Van der Schaar, *Goud*, p. 27, SCR'96, p. 248 en Ekkers, *Van volkshuisvesting*, p. 154.

35. In 1947 waren er 1040 corporaties, in 1987 nog 844. L.G. Gerrichhauzen, 'Woningcorporaties op een breukvlak van tijden', in: Chr.L. Baljé, Th.G. Drupsteen, M.P.H. van Haeften, en Th.A.J. Toonen (red.), *De ontzuiling voorbij; Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*. (Den Haag 1996), p. 107, Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiestel*, p. 46.

36. Van der Schaar e.a., *Goud*, zie hoofdstuk zes 'Verzelfstandiging van woningcorporaties', met name p. 145-149. Daar ook de citaten. Sinds 1965 waren de gemeentelijke woningbedrijven niet meer ter plaatse geïnspecteerd.

meente(n) waarin ze werkten. Directe sanctiemogelijkheden kregen de gemeenten niet, die konden ze aan het Rijk vragen. Reguliere inspecties verdwenen na 1992; gerichte inspecties bleven wel. De opvolger van Heerma, dr. D.K.J. Tommel (D66), werd in 1995 geconfronteerd met toenemende weerstand in de Tweede Kamer tegen het door Heerma in gang gezette beleid. Met name in de PvdA bestond twijfel aan de mate van zorg voor huisvesting van de laagste-inkomensgroepen en zuinig beheer van maatschappelijk vermogen. Dat bracht Tommel onder meer tot aanscherping van het toezichtbeleid.³⁷

Het toezicht op een juiste taakvervulling volgens wettelijke en statutaire verplichtingen, diende te geschieden door de minister van VROM. Hij kon aanwijzingen geven over het te voeren beleid en beheer en zonodig de toelating intrekken, onder andere als de woningcorporatie niet uitsluitend of niet voldoende in het belang van de volkshuisvesting werkte. In 1990 bleek dat slechts een maal een aanwijzing was gegeven. Van der Schaar wees in 1991 ook nog op twee elementaire taken van de toegelaten instellingen, vastgelegd in het BTIV, waarop de minister nadere voorwaarden kon stellen: zij moesten de woningen mede verhuren aan personen die zelf geen passende woonruimte kunnen vinden en de goedkopere woningen zoveel mogelijk verhuren aan personen uit de lagere inkomensgroepen. Tot dan toe waren die nadere voorwaarden niet gesteld. Zowel aanwijzing als intrekking golden als heel zware middelen.³⁸

37. Van der Schaar, *Goud*, p. 59. Blijkbaar namen de maatregelen van de staatssecretaris de zorgen bij de PvdA niet weg: enkele maanden later publiceerde het kamerlid A. Duivesteijn, 'de horzel van de woningcorporaties', een artikel waarin hij met name het onvoldoende gebruiken van kolossale reserves die aan de corporaties waren toevertrouwd als 'maatschappelijk kapitaal voor sociale doelen' hekelde. Hij pleitte voor meer controle door het parlement en minder machtsconcentratie bij de koepels van corporaties. De koepels verdedigden de pas verworven zelfstandigheid die immers binnen de gestelde kaders viel en ook de marktgerichte ondernemingszin. 'De twijfel over het bestaansrecht van de verzelfstandigde corporatie in het post-subsidietijdperk was echter gezaaid.' Ekkers, *Van Volkshuisvesting*, p. 152. In 1996 bood de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer een rapport aan, *Toezicht op woningcorporaties*, waar in het toezichtstelsel vanaf invoering in het BBSH in 1993 was onderzocht. De Algemene Rekenkamer was zeer kritisch, sprak zorg uit en constateerde tekortkomingen in opzet en werking van het stelsel, waardoor het Rijk als eindverantwoordelijke 'niet genoeg inzicht in de prestaties van de woningcorporaties en in het toezicht daarop door de gemeenten' had. (p. 32). De Rekenkamer meende dat het Rijk meer actie had moeten ondernemen. Verder hekelde de Rekenkamer het Toezichtsprogramma van het ministerie voor 1996, dat bleek 'niet afdoende om voldoende inzicht te krijgen in de kwaliteit van het gemeentelijk toezicht op financieel en volkshuisvestelijk gebied.', p. 33.

38. De Woningwet en het BTIV van 1977 gaven deze bevoegdheid. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 68, 69, Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 386-400 en Van Dalen, *Volkshuisvesting en woningcorporaties*, p. 13. Overigens waren zowel aanwijzing als intrekking aan voorwaarden gebonden en kon tegen een dergelijk besluit in beroep worden gegaan. Annelies Doornbosch, *Overheidstoezicht op woningcorporaties en de invloed van huurders(verenigingen)*, (Utrecht 1999), onderzocht eveneens het toezichtstelsel na invoering van het BBSH in 1993. In 1994 bleek dat vier instellingen een aanwijzing van staatssecretaris Heerma hadden gekregen, omdat zij onverantwoorde risico's in hun beleggingsbeleid hadden genomen. Een corporatie werd zelfs 'onder curatele' ge-

Doelstelling, taken, rechtsvorm en huurders

Met enige regelmaat kwam in deze derde fase het debat over de sociale doelstelling van de corporaties terug. Discussiepunt, om niet te zeggen (politiek) strijdpunt, was niet zozeer de doelstelling om te werken in het belang van de volkshuisvesting, als wel over de daaruit voortvloeiende taakstelling. Moesten de corporaties hun taken beperkt opvatten en dus vrijwel alleen huishoudens met een zwakke positie op de woningmarkt huisvesten, zoals lage inkomensgroepen, gehandicapten en bejaarden? Of moesten ze juist uitgaan van een brede taakstelling, waarmee zij een veel groter marktsegment zouden mogen bedienen?

De corporaties werkten tot de 'Nota Heerma' van 1989 vanuit een brede taakstelling, echter met bijzondere verantwoordelijkheid voor de zwakke groepen. Of ze die verantwoordelijkheid ook waarmaakten, kon Gerrichhauzen in 1985 niet achterhalen. Toen kwamen er wel geleidelijk meer onderzoeksgegevens beschikbaar met betrekking tot etnische minderheden. Daaruit bleek dat woningcorporaties niet voorop liepen bij het huisvesten van deze huishoudens, zij het dat er sprake was van onderlinge verschillen.³⁹ Voor de jaren negentig, met een veranderend corporatieregime, merkte hij op dat woningcorporaties het vaak 'niet zo leuk' vonden om voor mensen te werken; met de nieuwe mogelijkheden was het 'veel leuker om projectontwikkelaartje te spelen!'⁴⁰

Woningcorporaties waren werkzaam op drie terreinen: nieuwbouw en verbetering, beheer en woonruimteverdeling, tot relatief kort geleden in principe in de eigen gemeente en met invloed van het Rijk op de taken.⁴¹ Iets uitvoeriger gezegd, kwamen de taken neer op woningtoewijzing (huurderselectie en plaatsing), verhuur van woningen (huurcontracten en serviceverlening), woningonderhoud, woningverbeteringen, nieuwbouw en koop of verkoop van woningen.

Ze voerden hun werkzaamheden lange tijd overwegend uit als vereniging; in 1995, de 'democratiseringsjaren zeventig' voorbij, waren woningcorporaties echter veelal stichtingen. Een vereniging kent leden, een stichting niet. De keus voor een stichting is over het algemeen ingegeven door de wens om met grotere zelfstandig-

steld. Verder constateerde Doornbosch dat in de vijf jaar na de invoering van het BBSH in 1993 'meer ophef is geweest over het toezicht op de woningcorporaties dan in de honderd jaren daarvoor.' p. 105.

39. Gerrichhauzen, *Woningcorporaties*, p. 80, 81 en Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 85-87. Zowel ten aanzien van het huisvesten van lagere inkomensgroepen als van etnische minderheden, leverden gemeentelijke woningbedrijven betere prestaties. Deels is daarvoor de verklaring dat de woningen van deze bedrijven gemiddeld lagere huren hadden.

40. Persoonlijke mededeling.

41. Dit geldt overwegend voor de hier behandelde periode. Aan het einde daarvan ontstond de tendens ook op bovenlokaal niveau werkzaam te zijn. Het BBSH kende vijf verantwoordingsvelden; de taken die daaruit voortvloeiden, behoorden tot de kerntaken van de toegelaten instellingen. Zie ook Doornbosch, *Overheidstoezicht*, p. 28 en 29.

heid het ideële doel veilig te stellen en tegelijk de schaalvergroting en een modern bedrijfsmanagement mogelijk te maken.

Een ledenraad [of algemene ledenvergadering, het hoogste orgaan van een vereniging] die nauwelijks meer zicht heeft op de ontwikkelingen en bovendien slechts met enkele leden op de vergadering verschijnt, kan niet meer de ultieme beslissingsmacht hebben. De leden zijn immers voor het grootste deel huurders die hoewel met hart voor de volkshuisvesting, toch te veel de eigen kortetermijnbelangen laten meespelen.⁴²

De verschuiving van vereniging naar stichting had te maken met een verdere professionalisering, waarmee verandering in het denken over de plaats van de leden en/of de huurders van de vereniging, over bewonersparticipatie en huurdersoverleg gepaard ging.

De vereniging bestond uit de geledingen bestuur, werkapparaat en de leden. De vereniging kende een open, dan wel gesloten structuur: bij een open vereniging kon iedereen lid worden, zonder dat er beperkingen aan het lidmaatschap werden gesteld, althans niet meer dan aan leeftijd of woonplaats. Gesloten verenigingen konden bepalingen in de statuten hebben met betrekking tot godsdienst, politieke overtuiging of de beroepsgroep, waardoor niet iedereen vanzelfsprekend lid kon worden. De algemene ledenvergadering koos het bestuur en had een beslissende stem. Voor alle belangrijke beslissingen was een besluit van de algemene ledenvergadering nodig. Soms bevond zich nog een geleding tussen ledenvergadering en bestuur: de ledenraad. Deze vormde dan het hoogste orgaan van de vereniging. Een onderzoek naar open en gesloten verenigingen uit 1983, in de tijd dat minderheden veel met corporaties te maken kregen, liet zien dat toen ongeveer de helft van de verenigingen een open karakter had: zowel huurders als woningzoekenden konden zonder voorwaarden lid worden. De overige waren gesloten woningbouwverenigingen, maar in sommige gevallen betekende dit alleen voorwaarden aan woningzoekenden, niet aan huurders.⁴³

Stichtingen kenden weliswaar geen leden, maar konden toch open of gesloten van structuur zijn. Bij de open woningstichting hadden vertegenwoordigers van huurders en woningzoekenden zeggenschap en/of controle over het bestuur, bijvoorbeeld via contactcommissies per buurt. Deelnemers aan de commissies konden bij een bestuursvacature een bindende voordracht doen. Uit het onderzoek van 1983 bleek dat in 42% van de woningstichtingbesturen, huurders zitting hadden. Zij waren vrijwel altijd in de minderheid.

Het bekleden van een positie binnen een woningcorporatie betekende niet automatisch dat huurders veel invloed hadden. Soms bestond een verplicht lid-

42. Ekkers, *Van Volkshuisvesting*, p. 150, 152.

43. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 55, bron: C.A. Huisman en H. Westra, *Bewonersparticipatie bij het beheer in woningcorporaties, bewerking van afstudeerverslag*, (Delft 1983).

maatschap. Voordelen van het lidmaatschap waren in principe meer kans op een woning dan niet-leden én potentiële invloed op het beleid. Die liep via de ledenvergaderingen. Deze bleken weinig voor te stellen. Uit het onderzoek komt niet bepaald het beeld van een bloeiende corporatiedemocratie naar voren.⁴⁴ Het beeld kon wel per corporatie verschillen. De conclusie uit het onderzoek was dat lang niet alle woningcorporaties voor huurders en woningzoekenden in bestuurlijk opzicht toegankelijk waren.⁴⁵

*Vrijheid van handelen van woningcorporaties*⁴⁶

In hoofdstuk twee werden organisaties, zoals woningcorporaties, gedefinieerd als concrete eenheden binnen het bestel die (een deel van) de taak van het bestel implementeren en binnen de daar gegeven context een zekere bewegingsvrijheid hebben. Deze speelruimte bestond uit de selectie van huurders en het al dan niet toestaan van huurdersinvloed, zo bleek hiervoor.

Om na te gaan waar de bewegingsvrijheid van corporaties verder uit bestond, wordt nu de woningcorporatie als maatschappelijk middenveldorganisatie getypeerd met de verzuiling die lange tijd het maatschappelijk middenveld kenmerkte.⁴⁷ Was de corporatiesector verzuild en wat betekende dat voor woningzoekenden? Was er sprake van particularisme en wat merkten (potentiële) huurders verder van de vrijheid van handelen van woningcorporaties?

Woningcorporaties zijn bijzondere organisaties: private ondernemingen met een publieke taak. Van der Schaar noemde de non-profitverhuur van woningcorporaties ook 'particulier initiatief dat als het ware aan de rand van de overheidsorganisatie optreedt'.⁴⁸ De hiervoor gegeven beschrijving van positie, taken en betrekkingen met overheden en huurders, vulde deze kenschetsen in. Ook de definitie van woningcorporaties als maatschappelijk middenveldorganisaties, immers een organisatie of instelling tussen staat en individu, is hiervoor bevestigd.⁴⁹

44. Dat gold ook voor het weinige materiaal over ledenraden, idem.

45. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 56-58 en p. 177.

46. In dit gedeelte gaat het om toegelaten instellingen in het algemeen, niet specifiek in de naoorlogse fase van hun geschiedenis. Literatuur: zie eerder gebruikte publicaties, met name die van Gerrichhauzen.

47. Relevant is hier de speelruimte ten opzichte van woningzoekenden en huurders, niet eventuele bewegingsvrijheid richting mogelijke andere partijen, zoals centrale of lokale overheid.

48. Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 381.

49. J.P. Balkenende, 'Het maatschappelijk middenveld en de bestuurlijke agenda', in: A.N.M. van den Berg, *Met het oog op de maatschappij. Woningcorporaties als maatschappelijke middenveldorganisaties*, (Almere 1998) p. 34, definieert het maatschappelijk middenveld als het geheel van organisaties, gemeenschappen en instellingen tussen staat en individu onder verwijzing naar de cultuursocioloog A. Zijderveld. Jolles definieert: 'Het terrein van de maatschappelijke verbanden en activiteiten van burgers', H.M. Jolles, *Tussen burger en staat. Verkenningen omtrent het maatschappelijk*

Een belangrijk kenmerk van het maatschappelijk middenveld was lange tijd het verzuilde karakter; wat betekende de verzuiling voor de woningcorporatiesector?⁵⁰ De verzuiling is in de volkshuisvesting niet zo groot geweest als in het onderwijs. Verzuilde woonwijken kende Nederland niet. De verzuiling heeft de woningcorporaties echter wel grote strategische voordelen gebracht. De geschiedenis van de corporaties toonde aan dat de verzuilde banden in de naoorlogse jaren de machtsbasis vormden waarmee de positie van de corporaties in bouw- en beheersprocessen kon worden versterkt. De totstandkoming van het primaat van de woningcorporaties – de hiervoor geschetste regel dat woningcorporaties bij nieuwbouw van woningwetwoningen voorrang kregen boven gemeenten, waardoor nieuwbouwactiviteiten van de gemeentelijke woningbedrijven vrijwel volledig afnamen – kwam voort uit de toen bestaande hechte verzuilde banden.⁵¹

Het waren vooral confessionele partijen die toelating van confessionele instellingen stimuleerden. Het Jaarverslag van de Centrale Directie van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting meldde over 1963: ‘...van het grootste aantal na 1945 tot stand gekomen verenigingen lag het initiatief tot oprichting bij de georganiseerde vakbeweging.’ Dat waren directe banden met de vakbeweging, maar ook indirecte relaties met de zuilen; in 1948 werd door de Katholieke Arbeidersbond het Katholiek Instituut voor de Volkshuisvesting (KIV) opgericht en de protestants-christelijke vakbeweging stichtte in 1951 het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -stichtingen in Nederland.⁵²

De naoorlogse verzuildheid van de sector ziet er in cijfers uit 1983 als volgt uit: bijna 31% van de corporaties bleek op godsdienstige of politieke grondslag gebaseerd, waarvan ongeveer 27% op een christelijke levensbeschouwing, nagenoeg gelijk over rooms-katholiek en protestants-christelijk verdeeld. Slechts 3,7% had een socialistische basis. Het overgrote deel, 62,7%, droeg een neutraal karakter. Zo be-

middenveld in een tijd van deregulering, (Assen/Maastricht 1988), o.m. p. 145. Over veranderingen, zie naast Jolles ook Theo Toonen, ‘Corporaties in een veranderend middenveld’, in: *Woningcorporaties tussen markt en missie. NWR-Jaarbericht 1997*, Nationale Woningraad, (Almere 1997), p. 92: ‘Sommigen zien een verstatelijking van het middenveld optreden. Het particulier initiatief wordt overgenomen en uitgehold door de verzorgingsstaat. Anderen zien juist de benutting van de verzorgingsstaat door particuliere groepsbelangen.’

50. Zie ook Toonen, ‘Corporaties in een veranderend middenveld’, p. 93, en Th.A.J. Toonen (red.), *De ontzuiling voorbij; Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*. (Den Haag 1996), p. 264, ‘het verlies van de betekenis van de verzuiling betekent niet het verlies van de betekenis van het middenveld. Dat middenveld was er steeds, vóór de verzuiling, tijdens de verzuiling en na de verzuiling’.

51. Gerrichhauzen, ‘Woningcorporaties op een breukvlak van tijden’, p. 108 en Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 31-32 (bron: Beter Wonen 1938). Daar ook over eventuele verzuiling in de eerste twee fasen van het corporatiebestel.

52. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 33, daar ook het citaat, en p. 44. Deze beide centrales en de Nationale Woningraad werden bij het toelatingsbeleid voor corporaties van het departement betrokken via de Adviescommissie inzake Toelating Woningbouwcorporaties (ATW), opgericht in 1950. Over de dubbelfuncties, die overigens volgens Gerrichhauzen na de ontzuiling niet meer voorkwamen, p. 184 en Van der Schaar, *Goud*, p. 132.

zien was de sector inderdaad niet sterk verzuild. Maar er is meer nodig om dat vast te stellen: ook de bezitsgrootte per corporatie doet er toe. Bezaten confessionele corporaties veel meer woningen dan neutrale, dan is er sprake van een sterkere verzuiling dan op grond van aantallen corporaties lijkt. In het kader van dit onderzoek is dit niet nagegaan. Ook kon de verdeling per provincie een heel ander beeld geven, zoals in het interbellum het geval was. Huurders hebben dus mogelijk een sterkere verzuiling ervaren, dan op grond van landelijke cijfers leek te bestaan.⁵³

De betekenis van de verzuiling voor de sector lijkt in de naoorlogse periode vooralsnog te liggen in de stimulansen die de corporatiesector een bevoorrechte positie gaven. Daarmee hebben confessionelen, ofwel christen-democraten, die doorgaans de bewindslieden op VROM leverden, een nadrukkelijk stempel op de sector en op het volkshuisvestingsbestel als zodanig gedrukt.

Socialisten legden de confessionelen niets in de weg in hun streven de corporatiesector te bevorderen, integendeel. De Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk instituut van de Partij van de Arbeid, bepleitte in 1949 een sterke rol van de woningcorporaties, met een voorkeur voor de algemene woningbouwvereniging. Verzuiling van de sector werd geaccepteerd, tenzij daardoor te kleine instellingen zouden ontstaan. De PvdA nam deze visie over, die bepalend werd voor de politieke opstelling in de Tweede Kamer. Zo stemde de fractie ook vóór de voorrangsregel die de corporaties een bevoorrechte positie gaf, ten nadele van de gemeentelijke woningbedrijven. Zelfs ten tijde van het kabinet-Den Uyl week het beleid van staatssecretaris Van Dam (PvdA), nauwelijks af van zijn confessionele voorgangers, afgezien van zijn opvattingen over huurdersparticipatie. Verder verdedigde hij de bestaande verzuiling in de corporatiesector. Ook dit kabinet verstevigde de positie van de sector, ondanks kritische geluiden uit de eigen PvdA-fractie.⁵⁴

Wat betekende de verzuiling voor woningzoekenden? Kenmerkend voor de verzuiling was het gegeven dat de bestuurlijke elites hun achterband beheersten door wat zou kunnen heten 'reciprociteit langs levensbeschouwelijke lijnen': burgers kon-

53. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 31, 32 en 54. (bron: Beter Wonen 1938). Daar ook over eventuele verzuiling in de eerste twee fasen van het corporatiebestel. Gerrichhauzen stelt dat er geen sprake was van een sterke verzuiling in het interbellum, ondanks dominantie van confessionelen in het politieke stelsel. Op basis van algemene percentages klopt dit: in 1938 was 65% algemeen en 31% confessioneel. De cijfers van de verdeling van corporaties per provincie geven echter een heel ander beeld: in Limburg bijvoorbeeld overheersten rooms-katholieke corporaties (66, tegen 19 algemene en 2 protestants-christelijke), in Noord-Brabant waren er ongeveer net zoveel confessionele (51 rooms-katholieke en 5 protestants-christelijke) als algemene (56).

54. Gerrichhauzen, *Woningcorporatie*, p. 35-38. Gerrichhauzen schrijft dat de PvdA in 1961 voor de voorrangsregel stemde, zonder zich zorgen te maken over de financiële positie van het gemeentelijk woningbedrijf. Omvang en differentiatie van het woningbouwprogramma waren voor de fractie veel belangrijker politieke vraagstukken. Gerrichhauzen: 'De institutionele aspecten van de volkshuisvesting werden door de PvdA systematisch verwaarloosd. De wijze waarop de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeente en woningcorporaties gestalte kreeg, liet ze over aan het overleg tussen de centrales van woningcorporaties, de VNG en het departement.' p. 36.

den toegang krijgen tot goederen en diensten in ruil voor stemmen, kerkgang en lidmaatschap van een vakbond. Was het (verzuilde) corporatiebezit voor iedereen toegankelijk? Hiervoor bleek het lidmaatschap een belangrijke factor: leden van een woningbouwvereniging hadden in principe meer mogelijkheden een woning te verwerven dan niet-leden.⁵⁵ Van de gesloten vereniging, die zijn oorsprong vond in de verzuiling, kon niet iedereen vanzelfsprekend lid worden. Levensovertuiging kon een bepaling zijn die mensen van lidmaatschap uitsloot. Ongeveer de helft van de woningbouwverenigingen bestond uit gesloten verenigingen. Het is denkbaar, vooral in de hoogtijdagen van de verzuiling, dat woningzoekenden moeite hebben ondervonden om toegang tot het bezit van een bepaalde corporatie te krijgen; het behoorde tot de speelruimte van corporaties om mensen te selecteren.

Gerrichhauzen meent dat bij toewijzing van woningen levensbeschouwelijke opvattingen alleen vóór de Tweede Wereldoorlog een rol speelden en daarna niet meer, omdat toen gemeentelijke urgentiecriteria de doorslag gaven. Op grond van formele regels selectie uitsluiten, is een formalistische benadering. Zijn stelling behoeft meer ondersteuning. Buiten regels om handelen, neutrale regels niet strikt toepassen, het zijn werkwijzen die met de ruimte die toewijzende instanties hadden, zijn voorgekomen.⁵⁶

Of huurders na de verzuiling veel gemerkt hebben van de levensbeschouwelijke achtergrond van corporaties is echter niet waarschijnlijk. In 1987 stelden onderzoekers: 'Ofschoon de confessionele identiteit bij veel corporaties nog in de naamgeving voorkomt en wordt uitgelegd in de statuten, worden deze uiterlijke tekenen vrijwel niet meer inhoudelijk gedekt door een beleid dat afwijkt van die van neutrale corporaties.' Gerrichhauzen merkt hierbij op dat wel veel bestuurders door het christelijk waarden- en normenstelsel geïnspireerd waren en dat deze achtergrond ook een rol speelde bij de rekrutering van bestuursleden.⁵⁷

Voor de publicatie *Hybrid Governance. The impact of the nonprofit sector in the Netherlands*, is een aantal personen uit de wereld van de volkshuisvesting geïnter-

55. De ATW die richtlijnen voor toelating van corporaties opstelde, bepaalde dat in een gemeente met minder dan 20.000 inwoners niet meer dan één instelling toegelaten mocht worden, waarbij het karakter van deze instelling zou afhangen van de levensbeschouwing van de plaatselijke bevolking. Andersdenkenden zouden niet van het lidmaatschap mogen worden uitgesloten. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 33.

56. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 176. Talloze publicaties over de verdeling van woningen ten aanzien van nieuwkomers die in het volgende hoofdstuk aan de orde zullen komen, maken duidelijk dat het optimisme van Gerrichhauzen ongegrond is. Selectie was geregeld aan de orde. Het is niet denkbaar dat deze handelwijze alleen ten aanzien van etnische minderheden werd toegepast; aannemelijk is dat selectie als zodanig, ook met betrekking tot een andere levensovertuiging, althans in die jaren waarin verzuiling een grote rol speelde, voorkwam. Zie overigens ook het vervolg van deze paragraaf onder 'Particularisme en paternalisme'.

57. Gerrichhauzen, *Het woningcorporatiebestel*, p. 54, daar ook het citaat, uit Karen Wuertz en Ton van der Pennen, *Van regent tot manager, een beeld van corporatiebestuurders in de jaren tachtig*, (De Bilt 1987), p. 102.

viewd, onder meer over particularisme en paternalisme.⁵⁸ 'Het bevoordelen van mensen van je eigen kring lag aan de wortel van de hele beweging', tekenden de auteurs op. Iets doen voor de eigen leden was immers de *raison d'être* van woningcorporaties. Lang kwamen vormen van particularisme voor, in de jaren negentig bijvoorbeeld nog in Tilburg waar woningcorporaties 'social engineering' toepasten, om buurten met grote concentraties minderheden en andere woningzoekenden uit speciale doelgroepen te voorkomen. De verdeling van woningen gold als belangrijk instrument en werd hiervoor toegepast.

De respondenten verwachtten dat particularisme zich meer voordeed bij woningcorporaties dan bij gemeenten en minder in de grote steden dan in de overige steden en dorpen in het land. Met de verdwijning van de ouderwetse woningcorporatie achtten de respondenten echter de notie 'dat regelen we wel voor u' verdwenen. Er was geen reden meer toe, meende de directeur van de vroegere Nationale Woningraad (NWR), omdat in 1969 was besloten dat het lidmaatschap van een woningbouwvereniging geen rol meer mocht spelen bij de kans op het huren van een huis. Een andere respondent bevestigde dat er minder particularisme bestond dan er wel was geweest, 'of op zijn minst in minder zichtbare vorm, misschien meer geobjectiveerd.'⁵⁹

In 1989 verscheen echter de publicatie *Plaatsingsbeleid*, een uitgave van de NWR, die beoogde 'aanknopingspunten te leveren voor het meer openlijk formuleren van plaatsingsbeleid op gemeentelijke c.q. regionale schaal', aldus het 'Voorwoord'. 'In welke omgeving (en tussen welke mensen) past een woningzoekende het best?' Plaatsing werd gedefinieerd als het 'door middel van woningtoewijzing optimaliseren van de relatie tussen enerzijds woningzoekende huishoudens en anderzijds woonbuurten en hun bewoners.'⁶⁰

Wie hadden belang bij plaatsing? De corporatie wenst een tevreden huurder en een positief profiel in de steeds meer door concurrentie van medecorporaties bepaalde woningmarkt. Ontevreden huurders zijn vaak 'lastig', doen voortdurend een beroep op de corporatie wat veel tijd kost, en ontevredenheid zou meestal samengaan met een ongunstige prijs-kwaliteitverhouding van de woonsituatie, met als gevolg een ongunstige positie van de woningen op de woningmarkt. Dit gegeven, in combinatie met het concurrentiebelang, zou er toe kunnen leiden dat corporaties, aldus de NWR, zich indekken tegen risico's. Verhuurders konden wonin-

58. Peter L. Hupe, Lucas C.P.M. Meijs, m.m.v. M.H. Vorthoren, *Hybrid Governance. The impact of the nonprofit sector in the Netherlands*, (Den Haag 2000), hoofdstuk 'A hybrid domain: the field of social housing', p. 63-102, mede op basis van Leo Gerrichhauzen, *Vrijheid in gebondenheid. Woningcorporaties naar een nieuwe toekomst*, (Den Haag 1994) p. 88. Citaat uit een interview met F. ten Cate uit 1998, p. 84.

59. Idem, p. 85, daar ook de citaten, uit interviews uit 1998.

60. Marjolijn van der Tweel (eindred.), *Plaatsingsbeleid. Woningraad Extra 48*, (Almere 1989). Voorwoord, en p. 15. Volgende alinea, passim.

gen weigeren 'aan groepen die in bedrijfseconomisch opzicht riskant zijn.' De NWR stelde echter dat plaatsing alleen acceptabel was 'wanneer het beleid uitgaat van een rechtvaardige woonruimteverdeling', dat het niet aanvaardbaar was 'wanneer sommige woningzoekenden op basis van niet-relevante criteria worden voortrokken of benadeeld', en wees discriminatie af. De NWR toonde zich voorstander van een plaatsingsbeleid op voorwaarde dat het openlijk werd geformuleerd en concludeerde dat dit beleid ook een goed instrument zou zijn, wanneer het om *categorieën* woningzoekenden ging, mits het niet leidde tot achterstelling van bepaalde groepen woningzoekenden.

Woonruimteverdeling was tot de jaren negentig doorgaans *woningtoewijzing*. Dat systeem was gebaseerd op criteria zoals sociale gebondenheid, het hebben van werk en, bijvoorbeeld in Rotterdam tot in de jaren zeventig, goed gedrag. Een toenmalig sociaal-maatschappelijk werkster, sinds 1978 werkzaam bij Woningcorporatie de Nieuwe Unie in het Rotterdamse Pendrecht, nu 'woonconsulente':

De mensen kwamen bij ons op het spreekuur en dan keken we of ze in aanmerking kwamen voor een huis, dus of ze er wel geschikt voor waren. Dat deden we heel consciëntieus, vaak ook vanuit een bepaalde overtuiging. Veel van ons waren socialistisch, ikzelf was gelovig. Maar wat je ook was: je deed het naar eer en geweten.

Zij en haar collega's keken ook naar wat een portiek naar hun mening aankon: 'geen twee gescheiden vrouwen in een portiek, en liever niet meer dan één, hooguit twee buitenlandse families, was het. Dus dan keek je in de kaartenbak, wie er nu in dat portiek woonden, en daar werd het toewijzingsbesluit op afgestemd'. Het spreekuur werd aan het begin van de jaren negentig afgeschaft.⁶¹

'Oude bewoners' herinnerden zich deze situatie nog goed, maar verlangden niet terug naar de tijd van de woningtoewijzing – 'de "veekeuring" noemden we dat' – en de sociale controle. 'Dat was niet leuk, hoor, een briefje krijgen als je in het weekeinde de was over het balkon had gehangen.' Dat was op zondag verboden en vrijwel iedereen hield zich aan dit verbod. De sociaal-maatschappelijk werkster: 'Als ze dat niet deden, stuurden we een briefje of we zetten er een foto van in het verenigingskrantje. Dan was het snel over.'

'De bewaking van sociale structuren', zoals het voorgaande valt te karakteriseren, zou sinds de invoering begin jaren negentig van een nieuw verdelingssysteem, het aanbodmodel, tot het verleden moeten behoren; sindsdien bestaat het werk van de 'woonconsulenten buurt en wijkbeheer', zo zeggen zij, uit het treffen van maatregelen om de leefbaarheid te bevorderen en het begeleiden bewoners bij sociale problemen en huurachterstanden.

Ook hier geldt dat formele regels 'social engineering', vormen van sturing om een gewenste bevolkingssamenstelling te krijgen, niet toestonden, maar de prak-

61. Dit gedeelte en de volgende alinea's over de Rotterdamse situatie uit Gretha Pama, 'Werken aan woonbeschaving', in *NRC Handelsblad*, Zaterdag Bijvoegsel, 18 oktober 2003, p. 27.

tijk bewees anders. Nog steeds zijn er pogingen om mensen of groepen die als problematisch ervaren worden, allochtonen, of kansarmen genoemd, over de stad, de regio en het land te spreiden. In de praktijk komt het ook voor. Formele regels worden veranderd of omzeild om dat doel te bereiken. Het oude particularisme mag verdwenen zijn, er is zeker sprake van neo-particularisme.

De traditie van de corporatiesector was paternalistisch. Uit woonvoorschriften en -reglementen blijkt dat bevoogding vanaf de oprichting als het ware in de corporaties geïnternaliseerd was. Dat is te verklaren: vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw kwam het 'beschavingsoffensief' op: het geheel van sociale hervormingsbewegingen vanuit de burgerij, die probeerden invloed uit te oefenen op het (woon-) gedrag van het gewone volk. De arbeiders moesten tot nette burgers met een ordentelijk gezinsleven opgevoed worden. Zonodig moesten zij worden ondergebracht in woonscholen waar een heropvoeding in praktijk werd gebracht. Woningbouwverenigingen, gemeenten en bedrijven namen initiatieven tot de oprichting van woonscholen.⁶²

In de jaren twintig werden ook in Utrecht zogenaamde woonscholen opgericht. Doel was de heropvoeding van de zogeheten asociale gezinnen: mensen die hun huur niet betaalden, te veel dronken, zich vaak schuldig maakten aan crimineel gedrag, hun kinderen voor galg en rad lieten opgroeien en het niet zo nauw namen met de gewenste hygiëne. De woonschool in de Utrechtse wijk Pijlsweerd had een dominee als directeur, die de huur incasseerde en zorg droeg voor intensieve begeleiding van de gezinnen. Hing de was wel buiten op maandag, werd er gezond gekookt en was er aan het einde van de week nog huishoudgeld? Aan het einde van de jaren 1970 verdwenen de woonscholen. De heropvoeding, het alsnog aanleren van normen en waarden, was niet gelukt; een grondige evaluatie vermeldde een bedroevend resultaat.⁶³

De mondige, geëmancipeerde huurder van tegenwoordig zal paternalistisch gedrag van de verhuurder niet meer accepteren. Hij vraagt de verhuurder wel op te treden tegen ongewenst gedrag van medebewoners, maar ziet dat als een vorm van serviceverlening. Dat bracht een van de respondenten in *Hybrid Governance* ertoe te wijzen op een nieuwe vorm van paternalisme, die hij heel duidelijk aanwezig achtte: een soort 'managementspaternalisme' vanuit een nieuwe generatie van corporatiemanagers, dat het beleid volledig domineerde. Hij meende dat corpora-

62. Zie bijvoorbeeld Dercksen en Verplanke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding*, met name hoofdstuk 1. Utrecht (het Kerkwegcomplex), Amsterdam (het Asterdorp en het Zeeburgerdorp) en Den Haag (de Zomerhof), hadden hun wooncomplexen aan de rand van de stad gesitueerd. Het heropvoedingswerk voor ontoelaatbaren was in deze steden het grootst, maar ook elders bestond dit werk en waren er wooncomplexen.

63. Gerard Dercksen, Martin Mulder en Yves Vermeulen (red.), *Wij, het wijk en de stad*, (Utrecht 2002), p. 26.

ties niet erg openstonden voor discussie en invloed van buitenaf door overheid en huurders. Zij zagen huurders niet als een partij, slechts als cliënt. Hun houding, aldus de geïnterviewde, is 'houd je er buiten', 'het is voor je, maar zonder je'. Dat is het hedendaagse paternalisme, dat van de managers en de professionals; wellicht een neo-paternalisme.⁶⁴

7.5 TOT BESLUIT

Twee organisaties, werkzaam op het niveau van de praktijk, stonden in dit hoofdstuk centraal: het ministerie van VROM en de woningcorporatiesector. Hun taken, als implementatie van de taak van het bestel huisvesting, zijn belicht, met name om na te gaan waaruit hun speelruimte bestond die zij konden aanwenden om nieuwkomers in- of uit te sluiten. De geschiedenis van beide is in grote lijnen geschetst en geanalyseerd, mede om daarin mogelijke verklaringen voor hun handelen te vinden.

De opmerking uit het geanalyseerde gedenkboek van VROM dat het ministerie 'een redelijke mate van autonomie in de schaduw' bezat, wordt in de gegeven analyse bevestigd. Het primaat van de politiek was niet alles bepalend; het ministerie kon initiatieven nemen en deed dat ook, zoals de processen van decentralisatie en verzelfstandiging van de woningcorporaties lieten zien. Ze werden sterk ambtelijk geïnitieerd. Ook in de beleidsuitvoering had het ministerie vrijheid van handelen. Op onderdelen, zoals de keuze al dan niet toezicht op woningcorporaties te houden, werd dit zichtbaar. Dit toezicht kwam er bekaaid af.

De terugblik op vijftig jaar DGVH, de kern van het ministerie van VROM, bleek interessant. Het gedenkboek besprak beleidsopgaven en -effecten en gaf veel feiten, analyses en beschouwingen; veelzeggend is hetgeen ontbreekt. De directe effecten van beleid voor de burger werden uitgebreid beschreven. Andere, meer indirecte effecten voor de doelgroepen, toch ook uitgevoerd door het jubilerende CDV/DGVH, kwamen niet aan de orde. De mogelijke betekenis van de verzelfstandiging van de corporatiesector bijvoorbeeld, werd niet aangegeven.

Bevreemdend is het gegeven dat de taak van VROM om als vakdepartement het minderhedenbeleid uit te voeren, in het geheel niet ter sprake kwam. De auteurs van het gedenkboek stelden zich wel ten doel (p. 11 en 12) na te gaan in hoeverre het DGVH in staat was tijdig op maatschappelijke veranderingen in te spelen en er leiding aan te geven. Het vermogen sturing te geven aan het takenpakket bleek het tweede thema van het boek. De auteurs verantwoordden die keuze door te stellen dat studie van deze thema's een ontbrekend element toevoegt aan de kennis van de beleidssector. Een beschouwing over het minderhedenbeleid zou daartoe hebben bijgedragen.

64. Hupe e.a., 'A hybrid domain:' p. 86, 87.

Uit dit hoofdstuk blijkt VROM een technisch en financieel-economisch departement, decennialang gericht op bestrijding van de enorme woningnood en geen departement dat gewend was te denken in termen van maatschappelijke zorg. Eerder bleek dat de positie van minderheden gezien werd als een welzijnsvraagstuk, dat tot Maatschappelijk Werk/CRM en opvolgers behoorde. Bovendien hield VROM vast aan de tijdelijkheidsgedachte, de beleidslijn die door de rijksoverheid was uitgezet; het beleid moest daarop afgestemd worden. Blijkbaar nam het minderhedenbeleid binnen VROM vervolgens een heel bescheiden positie in en werd voorrang gegeven aan de algemene koers van het volkshuisvestingsbeleid.

De geschiedenis van VROM in relatie tot de corporatiesector bleek voor nieuwkomers ook relevant. Beslissingen op macroniveau hebben gevolgen voor de doelgroepen, waaronder de minderheden. Daartoe behoorde de ruimte die VROM de corporaties gaf, waarmee een aantal sturingsinstrumenten uit handen werden gegeven. Bovendien bleek consequent en regelmatig toezicht op de corporaties decennialang te ontbreken. Ook dit gegeven trof de doelgroepen.

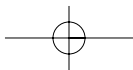
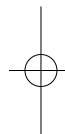
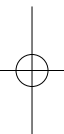
Kortom, uit dit hoofdstuk bleek het minderhedenbeleid van ondergeschikt belang, maar mogelijk geeft de manier waarop VROM in de praktijk omging met de beoogde toegankelijkheid en evenredigheid een ander beeld. Ten aanzien van die aspecten deden zich problemen en barrières voor minderheden voor. In de volgende twee hoofdstukken komen ze aan de orde, daar gaat het om perspectief van de immigranten: hebben zij insluiting op het niveau van de praktijk ervaren? Wellicht blijkt dan de inbreng van VROM aan het beëindigen en oplossen van belemmeringen.

De gegeven schets van de woningcorporaties toont het toegenomen belang van de sector aan en de speelruimte waarover de corporaties beschikten. In de naoorlogse periode groeide de sector uit tot dominantie in de non-profit huursector, waarmee hij relevant werd voor etnische minderheden als groep die sterk op woningen van corporaties was aangewezen. Woningcorporaties hadden eveneens een behoorlijke speelruimte en ook zij benutten deze. Ze gebruikten hun bewegingsvrijheid bij het toestaan van invloed van huurders op de organisatie en het toewijzen van woningen.

Opvallend was de normale praktijk van het selecteren van huurders. Vanaf het begin werd selectie toegepast en onder verschillende namen tot aan het einde van de behandelde periode kwam deze handelwijze voor: de nette werkmans en het keurige gezin waren gewenste huurders en een gewenste bevolkingssamenstelling werd met 'sociale sturing', met plaatsingsbeleid, nagestreefd. De idealen van het beschavingsoffensief van de negentiende eeuw zijn nooit verdwenen.

In de volgende hoofdstukken wordt nagegaan of deze houding en werkwijze ook toegepast werd bij de toewijzing van woningen aan minderheden. Kreeg de manier waarop zij gezien werden betekenis en vloeiden er consequenties uit voort? Werd ook ten aanzien van minderheden een plaatsingsbeleid toegepast? Het

WRR-rapport *Etnische minderheden* en de *Minderhedennota* stelden reeds vast dat het woningcorporatiebestand niet altijd toegankelijk was. Hoe etnische minderheden de doelstellingen toegankelijkheid en evenredigheid in de praktijk hebben ervaren, volgt hierna.



Hoofdstuk 8:

Ontwikkeling woonpositie. Toegang tot de woningmarkt

8.1 INLEIDING

Hoe verging het immigranten op de woningmarkt vanaf de invoering van het minderhedenbeleid? Werden zij ook op het niveau van de praktijk ingesloten en bereikten ze een aan autochtonen gelijkwaardige woonpositie? Vanaf het minderhedenbeleid bleek of verschillen met anderen in de praktijk opgeheven werden. De vraag naar de ontwikkeling van de woonpositie toetst de hypothese dat insluiting in het bestel ook in de praktijk doorwerkte.

Dit niveau is eveneens van belang ten aanzien van positieverwerving en -toewijzing. In de praktijk gaat het er om of mensen in staat gesteld worden zich een positie te verwerven. Degenen die in de praktijk actief zijn, kunnen nieuwkomers kansen geven om gebruik te maken van de mogelijkheden die de ontvangende samenleving biedt, of hen daarin juist belemmeren. Dat laatste kan leiden tot negatieve positietoewijzing; hun maatschappelijke positie, hier hun woonpositie, wordt dan negatief beïnvloed.

Het WRR-rapport *Etnische minderheden* (1979) inventariseerde de huisvestingsproblemen van immigranten en ook de *Minderhedennota* (1983) benoemde obstakels. De geschetste huisvestingsproblematiek kan kortweg worden onderscheiden in factoren die bij beide partijen voorkwamen: bij de Nederlandse samenleving en de nieuwkomers. In het eerste geval bestond de problematiek uit het beschikbare woningaanbod in veelal de slechtste delen van de voorraad, negatieve reacties van autochtonen op de komst van immigranten, de moeilijke toegang tot de woningmarkt als gevolg van de houding van de woningcorporaties, mede in spelend op de veronderstelde houding van buurtbewoners, en uit vrees voor concentratie. Aan de zijde van de nieuwkomers werden als belemmerende factoren hun vestigingsgeschiedenis, inkomenspositie, en gezinssamenstelling genoemd. De terugkeergedachte die bij beide partijen leefde, bleek eveneens van invloed.

Dit hoofdstuk gaat over de ontwikkeling van de woonpositie in de praktijk, vanaf begin jaren tachtig, toen het minderhedenbeleid in gang werd gezet, tot 1995, het einde van de periode die in dit onderzoek wordt aangehouden. Werd insluiting zichtbaar in de woonpositie van immigranten? Was insluiting hun dagelijkse ervaring? Het gaat hierna vooral over de toegang tot de woningmarkt, over woningverdeling en -toewijzing, over plaatsings- en spreidingsbeleid, de motieven daartoe en de maatregelen ertegen. De hindernissen die etnische minderheden tegenkwamen bij hun pogingen woonruimte te krijgen, dus een plaats op de woningmarkt te ver-

werven, bleken te maken te hebben met de vrijheid van handelen die woningverdelers hadden, of meenden te hebben, en die zij toepasten.

Betrokken partijen zijn de omschreven doelgroepen van beleid, in het bijzonder enerzijds Surinamers en Antillianen en anderzijds Turken en Marokkanen, verder het ministerie van VROM als vakdepartement, gemeenten en corporaties. Meer dan gemeenten komen woningcorporaties aan de orde, gezien het eerder genoemde belang van hun positie als beheerders in de sociale huursector. Verder noemde de regering hun houding richting nieuwkomers als aspect van de huisvestingsproblematiek in de *Minderhedennota*.¹ VROM en de woningcorporaties konden hun vrijheid van handelen inzetten om de doelstelling van het minderhedenbeleid, toegankelijkheid en evenredige deelname, te realiseren. Na deze inleiding vervolgt het hoofdstuk met aan te geven hoe het ministerie van VRO(M) als vakdepartement het minderhedenbeleid ten aanzien van de volkshuisvesting wilde aanpakken.

In voorgaande hoofdstukken is de opvang en aankomst van *alle* nieuwkomers sinds 1945 beschreven en geanalyseerd, met als doel een geschiedenis te schrijven van de omgang van Nederland als ontvangende samenleving met nieuwkomers. Ze werden (juridisch) verschillend gedefinieerd, als Nederlanders, Rijksgenoten, gastarbeiders, vluchtelingen en asielzoekers, of, als bijzondere groep, Molukkers. Deze definitie bleek bepalend of er beleid werd gevoerd of niet. Het minderhedenbeleid voorzag allen uiteindelijk van eenzelfde definitie: ingezetenen, gelijkgesteld aan (andere) Nederlanders en ingesloten in het bestel huisvesting.

Deze geschiedenis liet ook continuïteit zien. De definitiekwestie speelde voor alle groepen. Voor degenen die hulp van de overheid kregen bij de opvang, had de definitie als 'anders' gevolgen: voortdurend werd gepoogd hen over het land te spreiden. Ook een maatregel zoals de RVK, in werking gesteld voor de huisvesting van Indische Nederlanders en gerepatrieerden, bleef tot in de jaren negentig van kracht om nieuwkomers te huisvesten.

Een aantal redenen bepaalt de keuze om hierna de woonsituatie in de praktijk van Surinamers en Antillianen, en van de buitenlandse werknemers Turken en Marokkanen met hun gezinsleden, verder te beschrijven en te analyseren. Beide groepen worden vergeleken om na te gaan of de verschillen in hun startpositie doorwerkten. Surinamers/Antillianen waren vanwege hun definitie als Rijksgenoten direct in het bestel huisvesting ingesloten; voor hen gold – zonodig – een opvangbeleid. Voor Turken/Marokkanen werd geen beleid gevoerd, zij waren 'tijde-

1. In hoofdstuk 6 (paragraaf 6.9) staan de doelgroepen van het minderhedenbeleid vermeld, waartoe Indische Nederlanders en gerepatrieerden niet behoorden. Zigeuners en woonwagenbewoners maken geen deel uit van dit onderzoek. Per 1 januari 1996 waren er 288.800 Surinamers, 96.700 Antillianen/Arubanen, 264.100 Turken en 224.900 Marokkanen in Nederland, respectievelijk 163.292, 30.135, 98.917 en 108.527 personen woonden in de vier grote steden. Smeets e.a., *Jaarboek Minderheden '97*, p. 49.

lijk verblijvenden² en werden uitsluitend via arbeid, via de werkgever, in het bestel ingesloten; formele insluiting voor allen gebeurde niet eerder dan door het minderhedenbeleid. Deed dit verschil in startpositie er later toe? Het antwoord op deze vraag preciseert de toetsing van de hypothese dat insluiting in het bestel doorwerkt op het niveau van de praktijk. De hypothese veronderstelt invloed van beleid; de vergelijking tussen deze groepen geeft duidelijkheid over de juistheid van deze vooronderstelling. Voor een zinnige vergelijking dienen de groepen voor het overige zoveel mogelijk dezelfde kenmerken te hebben en dat zijn deze beide veel meer dan de overige. Zij arriveerden ongeveer in dezelfde decennia en zijn als groepen duidelijk te onderscheiden. Het zijn omvangrijke groepen die beide het zwaarst door de huisvestingsproblematiek zijn getroffen.²

Molukkers en vluchtelingen/asielzoekers blijven buiten beschouwing. De woongeschiedenis van Molukkers is te afwijkend om zinvol met andere groepen te vergelijken. Ook de categorie vluchtelingen en asielzoekers komt niet voor vergelijking in aanmerking, gezien het heterogene karakter van deze groep. Degenen die deel uitmaakten van de groep vluchtelingen en asielzoekers, behoorden daartoe gezien de aanleiding van hun komst en toelating, bijvoorbeeld op grond van internationale verdragen. Toen al die individuen, groepen en groepjes uiteindelijk toegelaten werden, gingen ze hun eigen weg en bleven in relatief kleine aantallen bijeen. Ze waren na hun toelating moeilijk te achterhalen. Vanaf 1995 werden ze als statushouders, als personen met een verblijfsvergunning of voorlopige vergunning, met een monitoringsysteem gevolgd.

8.2 AANPAK DOOR VROM

Algemeen versus specifiek beleid

Na een periode van incidentele maatregelen en ad hoc beleid, diende VROM vanaf 1980 als vakdepartement te werken aan de oplossing van de huisvestingsproblematiek van immigranten, binnen het algemene beleid met zonedig specifieke maatregelen.

De kwestie algemeen versus een specifiek of categoriaal beleid is een vraagstuk met allerlei aspecten en niveaus. Wie vallen onder een dergelijk beleid: personen

2. Dat niet voor Zuid-Europeanen en andere buitenlandse werknemers is gekozen, is niet alleen te verklaren uit het verschil in omvang van de groepen, maar ook door het veel duidelijker waarneembare proces van gezinshereniging van Turken en Marokkanen met alle problemen van dien. Zuid-Europeanen raakten numeriek én in het minderhedenbeleid op de achtergrond; de achterstandsproblematiek speelde bij hen minder dan bij Turken en Marokkanen. Zij zijn voor een groot deel gehuwd met Nederlanders en komen niet vaak meer voor in surveys en statistieken over minderheden. Ze vielen nog wel onder het minderhedenbeleid, maar niet meer onder alle regelingen daarvan. SCR'98, p. 238.

op grond van individuele criteria of op grond van hun groepslidmaatschap? Is het bieden van gelijke kansen (toegankelijkheid) het doel of beoogt het beleid substantiële gelijkheid (evenredigheid)? Ook de implementatie van het gekozen beleid is een vraagstuk op zich. Binnen het algemene beleid kunnen immers specifieke maatregelen genomen worden.

Over de keuze algemeen, specifiek of categoriaal beleid is dan ook regelmatig discussie geweest. De *Minderhedennota* van 1983 schetste als beleidskader een algemeen minderhedenbeleid – niet algemeen als geldend voor alle nieuwkomers, maar voor de aangegeven doelgroepen – en algemeen in plaats van een specifiek beleid.³ Wel kon het algemeen beleid aangevuld worden met specifieke maatregelen. In de nota werd onderkend dat deze beleidsaanpak een dilemma opleverde (p. 13). Organisaties van minderheidsgroepen prefereerden categoriale maatregelen ‘die aparte aandacht voor hun positie verzekeren’, boven maatregelen die de toegankelijkheid van algemene voorzieningen op allerlei terreinen bevorderden. Algemene instellingen daarentegen vonden het soms moeilijk maatregelen te nemen die de toegankelijkheid voor minderheden garandeerden; zij hadden liever categoriale voorzieningen. Met de visie dat algemene voorzieningen ook daadwerkelijk voor minderheden, net als voor andere ingezetenen, toegankelijk dienden te zijn, rechtvaardigde de regering haar keuze.⁴

In het verleden gold een specifiek beleid voor onder anderen Indische Nederlanders en gerepatrieerden: voor hen werden opvang- en huisvestingsmaatregelen genomen. Herhaaldelijk kwam de vraag terug of dit soort maatregelen toch niet zou moeten gelden voor *alle* doelgroepen van het minderhedenbeleid. Specifiek beleid kan succesvol zijn, zoals in 1996 aan de hand van het Duizend Banenplan voor Molukkers werd aangetoond.⁵ Gelijkberechtiging is onvoldoende voor immigranten, want dat impliceert gelijke kansen. Gebleken is echter dat allochtonen

3. In de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (p. 220) werd dit standpunt gehandhaafd. In de jaren tachtig waren nog enkele beleidsmaatregelen specifiek gericht op etnische minderheden, maar in de jaren negentig was er alleen sprake van algemeen beleid. Etnische minderheden kregen daar echter wel vaker mee te maken door hun oververtegenwoordiging in de grote steden. *Bruggen Bouwen*, p. 366 en 374.

4. De regering stelde dat specifieke regelingen in het verleden veelal tot stand waren gekomen vanwege de bijzondere omstandigheden waarin de minderheden verkeerden; daarin speelde de veronderstelde terugkeer een rol. Het accent moest niet langer op de specifieke regelingen gelegd worden, omdat de regelingen daardoor te zwaar zouden worden belast én omdat anders nagelaten zou worden minderheden op gelijke voet met andere ingezetenen aan bod te laten komen. Handhaving van de tot dan bestaande praktijk zou oneigenlijk gebruik van de specifieke regelingen betekenen. P. 13.

5. Op grond van empirisch onderzoek toonde J. Veenman van het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO) op een PvdA-congres in 1996 het succes van Het Duizend Banenplan aan. Van Veenman is ook het citaat in deze alinea. Mercita Coronel, ‘PvdA weifelt over het voeren van een minderhedenbeleid, “Wij zijn beschaafd op de vingers getikt”’, in: *Contrast*, jrg. 3, nr. 4, (februari 1996), p. 3 en 4.

niet dezelfde kansen hebben als autochtonen; zelfs bij een gelijke hoge opleiding is de werkloosheid onder allochtonen hoger. Evenredigheid moet daarom het uitgangspunt zijn. 'Als je emancipatie wilt kun je het niet laten bij een algemeen beleid alleen.' Soms blijft specifiek beleid nodig. In discussies werd echter vaak tegenworpen dat specifiek beleid stigmatiserend kan werken; groepen moeten immers van andere onderscheiden worden om uit te maken voor wie zo'n beleid nodig is.

De WRR ging in zijn advies van 1989, *Allochtonenbeleid*, kort in op de verhouding algemeen-specifiek beleid (p. 22, 23). Hij meende dat de rechtvaardiging van specifiek beleid ligt in de uitzonderlijke problemen van een groep. Lidmaatschap van een allochtone groep is een eerste criterium om onder specifiek beleid te vallen. De faciliteiten van een dergelijk beleid hoeven echter niet aan alle leden van de groep ten goede te komen, alleen aan diegenen die genoemde problemen ook daadwerkelijk hebben. Kortweg, voor degenen die zichzelf kunnen redden is dat beleid niet bedoeld. Dat betekende ook dat de legitimatie van specifiek beleid zou vervallen wanneer de uitzonderlijke problemen op groepsniveau niet langer bestonden. Specifiek beleid is in principe tijdelijk, hoe langdurig soms.

De *Contourennota* van Binnenlandse Zaken (1994) besteedde eveneens aandacht aan algemeen en specifiek beleid.⁶ Om een aantal redenen had het algemene beleid soms aantoonbaar geen of onvoldoende effect voor personen uit etnische groepen, stelde de minister. Wanneer dat bleek, vereiste het beginsel van gelijke kansen een specifiek beleid, maar dat diende slechts aanvullend en tijdelijk te zijn.

Het SCP leverde ook een bijdrage aan de discussie door te stellen dat algemeen achterstandsbeleid en categoriaal minderhedenbeleid in de praktijk niet altijd te onderscheiden zijn.⁷ Neem bijvoorbeeld de diverse 'minderhedenloketten' in algemene voorzieningen. In het geval van de grote steden, meende het SCP, 'met grote groepen allochtone minderheden en op enige termijn zelfs meerderheden, maakt het *de facto* steeds minder uit of zij hun beleid als minderhedenbeleid of als algemeen achterstandsbeleid formuleren.'

Het leek erop dat het vraagstuk van algemeen of specifiek beleid een academische kwestie werd. Het Duizend Banenplan voor de Molukkers was een voorbeeld van specifiek beleid, maar kon ook als een specifieke maatregel binnen het algemeen beleid gekwalificeerd worden. Uit het vervolg van de geschiedenis van het minderhedenbeleid zal blijken of algemeen beleid met specifieke maatregelen anders zou uitwerken dan specifiek beleid.

6. *Contourennota*, 3.2.1, p. 20 en 21.

7. *SCR*'98, p. 272.

AMBA

Een traditie van zorg voor de doelgroepen van het minderhedenbeleid kende VROM niet, althans niet zoals het ministerie van Maatschappelijk Werk en diens opvolger CRM die wel kenden. VROM was het 'technische' ministerie, voortgekomen uit de wederopbouw en daar lange tijd door bepaald.⁸ Deze achtergrond maakte het niet vanzelfsprekend dat er een visie bestond op de huisvesting van allochtonen, die andere problemen tegenkwamen dan de bestaande doelgroepen van het huisvestingsbeleid. Na het WRR-advies van 1979 besloten de bewindslieden van VROM in 1980, in de aanloop tot het rijksminderhedenbeleid, tot 'intensivering van het beleid inzake de huisvesting van minderheden'.⁹

Op 2 juni 1980 stelde de minister een Afdeling Huisvesting Minderheden in, later gewijzigd in Afdeling Minderheden en Bijzondere Aandachtsgroepen (AMBA). De afdeling zou tot in 1987 bestaan; als gevolg van reorganisatie verdween AMBA in dat jaar. De taken werden daarna aanvankelijk verdeeld over enkele andere afdelingen, tot na 1990 de bestaande beleidsontwikkeling en –uitvoering afnam.¹⁰ Het beleidskader voor AMBA was het algemene volkshuisvestingsbeleid, met zonodig categoriaal extra aandacht, 'om geen rechtsongelijkheid te scheppen', want: 'Het ontwikkelen van een categoriaal gericht instrumentarium accentueert juist het anderszijn van etnische minderheden en zou derhalve op de lange duur eerder raciale spanningen in de hand werken dan voorkomen.'¹¹ De af-

8. Regelingen die met huisvesting te maken hadden, ressorteerden in het verleden bovendien vaak (deels) onder andere ministeries, zoals de Regeling Rijksvoorkeurswoningen (RVK) die CRM lange tijd invulde, terwijl VROM alleen het administratieve beheer had. Zelfs de woonruimteverdeling kwam pas in 1965 bij VROM. Noot 179, p. 233 in Siraa, *Een miljoen*. Zie ook Peeters, *Deregulering*, p. 181 en 182.

9. VROM was ook betrokken geweest bij de voorlopige reactie van de regering op het WRR-rapport. In het Archief VROM DBCF/AMBA nr. 437, bevindt zich een ongedateerd document waarin de aanleiding tot de oprichting van AMBA staat vermeld, de doelgroepen, uitgangspunten, taken en (voorlopige) personele bezetting.

10. Staatsalmanakken 1987 en 1988. Vanaf 1988 komt AMBA niet meer als aparte afdeling voor. Hoofd van AMBA was drs. R. Spreekmeester, met wie op 4 maart 1997 en op 12 januari 1999 is gesproken als toelichting op het beleid van VROM. Rond 1990 verminderde de aandacht voor de huisvesting van minderheden. Buiten VROM was de belangstelling afgenomen, vanuit de Tweede Kamer bijvoorbeeld kwamen nauwelijks meer vragen. Zo kwam er op de *Rapportage Huisvesting minderheden* plus beleidsbrief van de staatssecretaris dd. 21 september 1993, TK 1993-1994, 23-49, nr. 3, geen enkele reactie uit de Kamer. Verder meende VROM, op grond van rapporten van het SCP die een geleidelijke verbetering van de huisvestingssituatie lieten zien, hoewel die nog niet gelijk was aan die van autochtonen, dat accenten verlegd konden worden. De betrokkenheid bij statushouders bleef bestaan. Na 1995 lag het accent meer op segregatieproblemen, grotestedenbeleid en stedelijke vernieuwing. Zie diverse Sociaal en Culturele Rapporten, en Tesser, *Concentratie en segregatie*, passim. Verder: mededelingen van VROM/DGVH. Afgezien van externe ontwikkelingen, vormden ook ontwikkelingen binnen VROM, zoals de processen van decentralisatie en van verzelfstandiging van woningcorporaties, een verklaring.

11. Zie hiervoor genoemd ongedateerd document in Archief VROM DBCF/AMBA nr. 437 en 'Een voorlopige beleidsvisie', daaruit het citaat, schrijfwijze overgenomen.

deling had een coördinerende functie, zowel departementaal 'met zendingskarakter' als interdepartementaal, zou zich verder bezighouden met beleidsvorming en -voorbereiding, overleg met gemeenten, corporaties etc., en met belangengroepen. Een belangrijke taak was de deelname aan de Interdepartementale Commissie Minderheden (ICM) en betrokkenheid bij de diverse subcommissies.¹²

AMBA's aanpak betekende in feite 'reacties op knelpunten': 'takenonderdelen worden afgestoten c.q. niet opgepakt waarvan blijkt dat zij geen probleem voor de onderhavige doelgroepen vormen.' Het 'Jaarverslag 1981' wilde aandacht voor barrières 'waardoor etnische bevolkingsgroepen minder goed in staat zijn zich een gelijkwaardige positie op de woningmarkt te verwerven'. Het verslag noemde taalachterstand, onbekendheid met de vaak ingewikkelde regels op het gebied van de huisvesting en 'een afwijkend cultuurpatroon'. Problemen zaten vooral in de kwaliteit en de betaalbaarheid van woningen en de woonruimteverdeling.

Maatregelen zullen zich dan ook richten op het voldoende beschikbaar stellen van woningwetwoningen, op mogelijkheden om in de behoefte aan grote woningen van zeer grote gezinnen te voorzien, op het tegengaan van discriminatie en verbetering van de voorlichting en de voorlichtingsmethodiek.¹³

8.3 TOEGANG TOT DE WONINGMARKT: UITGANGSPPOSITIE EN VERDELINGSSYSTEMEN¹⁴

Een van de meest in het oog springende problemen die minderheden ondervonden, was de slechte toegang tot de woningmarkt. Dit aspect van de huisvestingssituatie krijgt hierna dan ook meer aandacht.

Uitgangspositie

Surinamers en Antillianen, Turken en Marokkanen, hadden de woningmarkt als starter betreden. Weliswaar was een deel van de Surinamers/Antillianen in de jaren 1975-1980 geplaatst door het Centraal Bureau, maar de meesten hadden zelf de eerste stap gezet. Starters op de woningmarkt hebben een moeilijke uitgangspositie.¹⁵ De

12. Voor de subcommissie Huisvesting was dat het lidmaatschap en het inhoudelijk secretariaat.

13. Idem en 'Jaarverslag 1981' deel AMBA, Archief VROM, DBCF/AMBA, nr. 438.

14. Naast eerder aangegeven literatuur zoals de rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau en Van Praag, 'Huisvesting', passim, zie ook Smit, *De verdeling van woningen*, en Nora Kornalijnslijper, 'Minderheden en structurele belemmeringen in de volkshuisvesting', in: *Migrantenstudies*, 1, (1988), p. 67-78 en W. Shadid, N. Kornalijnslijper en E. Maan, *Huisvesting etnische minderheden, een trend- en overzichtsstudie*, (Leiden 1984).

15. Over de onderhandelingspositie in de huisvesting zie met name Smit, *De verdeling van woningen*, passim. De tweede generatie immigranten is opnieuw starter op de woningmarkt, maar is daarmee gelijk aan autochtone jongeren. Gezien de bevolkingsopbouw, het eerder al aangegeven relatief grotere deel allochtone jongeren, zullen zich echter in verhouding meer allochtone starters melden.

nieuwkomer heeft geen woonruimte in te leveren, woont nog niet zo goed dat hij geduldig kan wachten op iets beters, kortom, zijn onderhandelingspositie is zwak.

De positie van buitenlandse werknemers in het algemeen is per definitie zwak: ze verrichten doorgaans laagbetaald werk, lopen meer risico op werkloosheid, hebben weinig of geen zekerheid om op terug te vallen en zijn over het algemeen in heel beperkte mate in de vakbeweging georganiseerd. Hun verblijfstatus is onzeker en politieke rechten ontbreken grotendeels.¹⁶ Ook voor Turken en Marokkanen golden deze aspecten, zeker in de aanvangssituatie. Deze zwakke positie vertaalde zich ook in hun huisvestingssituatie, omdat tot 1980 de tijdelijkheid van hun verblijf lange tijd het uitgangspunt was en de huisvesting voor geworven arbeiders als een zaak van de werkgever werd beschouwd. Degenen die op eigen gelegenheid kwamen of van werkgever veranderden, moesten zelf voor huisvesting zorgen. Onderhandelingsmogelijkheden waren afwezig en mensen met een zodanige zwakke, afhankelijke positie zijn een willige prooi voor uitbuiting en discriminatie. De vele en vaak ernstige misstanden in de pensionperiode, vooral in de jaren zeventig, gaven daarvan blijk. De vraag is nu hoe zij vanaf de start verder konden.

VERDELINGSMODELLEN IN DE PERIODE TOT 1995¹⁷

De drie sectoren van de woningmarkt: de eigenwoningsector (de bewoner is eigenaar), de particuliere huursector (eigenaar is een particuliere persoon of instelling) en de non-profit huursector, of sociale huursector (eigenaar is een gemeente of woningcorporatie), kennen elk hun verdelingsprocessen. De eigenwoningsector is

16. Zie ook Alan Murie in 'Introduction to the Policies in European Countries', in: Elizabeth D. Huttman (ed.), *Urban Housing. Segregation of Minorities in Western Europe and the United States*, (Durham and London 1991), p. 171-181, die deze situatie met zijn diverse aspecten voor buitenlandse werknemers in Europese landen analyseerde. Ook voor Nederland blijkt zijn analyse relevant. Verder over de zwakke positie van buitenlandse werknemers, zie Freeman, aangehaald door Entzinger in: *Het minderhedenbeleid*, p. 200. Freeman constateerde dat het toelatingsbeleid in Engeland en Frankrijk een *laissez-faire* karakter had en zag dat als belangrijke oorzaak van de marginale positie waarin de meeste immigranten in deze landen al meteen na hun aankomst belandden. (G.P. Freeman, *Immigrant labor and social conflict in industrial societies: the French and the British Experience 1945-1975*, (Princeton 1979), p. 78.

17. Literatuur over verdelingssystemen: naast het al genoemde proefschrift van Smit, *De verdeling van woningen*, zie ook *Woningraad Extra, Huisvesting etnische minderheden*, Nationale Woningraad, (Almere 1985), *De plaats door verdeling, Woonruimteverdelingsbeleid en etnische minderheden*, Ministerie van VROM, (Den Haag 1993), *Oriëntatie Huisvestingssituatie Allochtonen, Noord-Holland boven Noordzeekanaal*, Regionaal Bureau Interculturele Vraagstukken Peregrinus, (Beverwijk 1993/1994), J. Kullberg, *Aanbodmodellen geïnventariseerd. Een landelijke verkenning van vormen van marktgerichte woonruimteverdeling en impressies van de verdelers*, (Delft 1996), H. Priemus en I. Smid, (red.) *Aanbodgerichte woonruimteverdeling, ervaringen met het Delftse model en varianten*, (Delft 1996), *Minderheden aan bod. Betekenis van aanbodmodellen van woonruimteverdeling voor etnische minderheden: eindrapport*, Cebeon, (Den Haag 1996). Over het wettelijk kader voor woonruimteverdeling tot de Huisvestingswet van 1993, zie *De plaats door verdeling*, p. 11,12 en *De Huisvestingswet in hoofdlijnen*, passim.

toegankelijk voor diegene die in staat is om een huis te kopen. Degene die een woning op de particuliere huurmarkt wil bemachtigen, moet op de hoogte zijn van een informeel circuit van huiseigenaren en/of moet zich via inschrijving bij een makelaarskantoor als woningzoekende opgeven. Personen die proberen in de sociale huursector woonruimte te krijgen moeten een aantal administratieve en bureaucratische drempels over, zoals –althans in dit tijdvak – inschrijving en het opbouwen van wachtlijden etc. Surinamers/Antillianen en Turken/Marokkanen waren met name op deze laatste sector aangewezen. Hierna gaat het overwegend over de toegang tot de sociale huursector.

Het grootste gedeelte van de hier behandelde periode, tot 1990, vond de verdeling van woningen binnen de sociale huursector plaats volgens distributiemodellen. Kenmerkend was het bij elkaar brengen van vraag en aanbod door een verdeler: de verhuurder, gemeente of een samenwerkingsverband. Het verdelingsproces volgens een distributiemodel kende vier fasen: de inschrijving en registratie, de urgentiebepaling, de koppeling en voordracht, en de aanbieding en toewijzing. Voor al deze onderdelen konden regels en criteria gelden.¹⁸ Zo kon een inschrijving geweigerd worden aan een woningzoekende die niet uit de gemeente of regio afkomstig was. Deze eis van sociale of economische binding met een bepaalde duur bleek in de beginfase nadelig voor buitenlandse woningzoekenden. Dit probleem werd in sommige gemeenten onderkend: zo verbond de gemeente Utrecht aan de eis van sociale binding voor buitenlanders een kortere duur dan voor Nederlanders.¹⁹

Lang niet altijd stelden woningcorporaties hun inschrijvingscriteria op schrift.²⁰ In het algemeen bleken gemeenten wel op de hoogte van de regels van de corporaties, een minderheid van hen was niets bekend over de inschrijving, deed dat dus zelf niet, voerde geen overleg en kende de criteria van corporaties niet. In de zogenaamde geliberaliseerde gebieden, waar de Woonruimtwet niet gold, stelden de woningcorporaties als enige de criteria vast.

Urgentiecriteriën bestonden in veel varianten. Niet overal werden ze gehanteerd, daar ontbrak dan ook het zicht op de plaats van allochtonen in de rij van urgenten en andere woningzoekenden. Waar bovendien de urgentiecriteriën niet duidelijk waren, bleef het gegeven of bijvoorbeeld gezinshereniging als reden voor urgentietoekenning kon gelden, buiten beeld.²¹ In sommige gemeenten golden in de

18. Bij de registratie was de vraag van belang of er een centraal verdelingssysteem bestond; in dat geval had de gemeente de mogelijkheid tot sterker ingrijpen in de verdeling. *De plaats door verdeling*, p. 10.

19. Shadid e.a., *Huisvesting etnische minderheden*, p. 57.

20. Idem, p. 57 e.v.

21. Shadid e.a., p. 58, halen J. Prinssen, *Buitenlandse werknemers en de verdeling van huurwoningen*. *Samenvatting*, (Zoetermeer 1983) p. 238, 239, aan, die dit probleem aansneet en benadrukte dat het vaststellen van puntenindelingen en urgentieclassen in de plaatselijke politieke besluitvorming zou moeten plaatsvinden, wat echter niet altijd gebeurde. Het besluit gezinshereniging als reden

toewijzingscriteria aparte regelingen met betrekking tot buitenlandse werknemers, zoals het hebben van een verblijfsvergunning.

Uit een aantal onderzoeken bleek dat diverse voorwaarden en regels nadelig voor woningzoekenden van buitenlandse herkomst uitpakten. Immigranten kenden sommige regels niet, zoals het gegeven dat inschrijving bij meer dan een corporatie in een gemeente de kans op een woning verhoogde. Ze voldeden soms ook niet aan de voorwaarde om twee jaar in een stad gewoond te hebben voordat tot inschrijving werd overgegaan (onderzoek Prinssen (1983) in Gouda en Hilversum), of aan de eis van een katholieke of protestantse levensovertuiging die corporaties aan leden stelden en die hun woningen alleen aan leden verhuurden.²²

Het belangrijkste moment in het proces van woonruimteverdeling dat achterstand voor etnische minderheden kon opleveren, bleek de fase van koppeling en voordracht. De koppeling ging er om wie voor een beschikbare woning in aanmerking kwamen. Er werd gekozen uit geselecteerde woningzoekenden en de definitieve keuze werd de voordracht. Had de verdeler in deze fase van het proces mogelijkheden om van de volgorde van de wachtlijst af te wijken, dan kon hij, bijvoorbeeld uit het oogpunt van een anticoncentratiebeleid, de buitenlandse woningzoekende passeren ten gunste van een autochtone.²³

Vanaf 1990 golden in toenemende mate aanbodmodellen voor de verdeling van woningen. Vaak werden ze het Delfts model genoemd, veelal ging het om een variant van dit model uit Delft waar het in 1990 werd geïntroduceerd. In 1995 hadden 144 van de 633 gemeenten een aanbodmodel overgenomen, waaronder twee van de vier grote steden en een aantal grotere gemeenten, ook met meer dan 100.000 inwoners.²⁴ Al kort na introductie groeide het aantal huishoudens dat met dit model te maken kreeg snel, door de deelname van grote steden en middelgrote gemeenten en door toepassing in een regionaal verband.

Kenmerkend voor het aanbodmodel was de presentatie van vrijwel alle vrijkomende sociale huurwoningen aan het publiek door middel van een woningkrant, waarop woningzoekenden konden reageren. Doorgaans werden de toewijzingen achteraf verantwoord: er werd aangegeven hoeveel mensen op een bepaalde woning hadden gereageerd en wat de relevante kenmerken waren van degenen aan wie de woning was toegewezen. De varianten binnen de aanbodmodellen be-

voor urgentietoekenning te beschouwen is daar een voorbeeld van. Soms was dat besluit onvoldoende vastgelegd, met als gevolg dat urgentie op deze grond geen garantie bood voor een extra kans op toewijzing.

22. Smit, *De verdeling van woningen*, p. 129-134. Hij meende ook dat de factor gezinshereniging bij vaststelling lang niet altijd goed tot uitdrukking kwam. P. 130.

23. *De plaats door verdeling*, p. 52.

24. Zie over aanbodmodellen met name de hiervoor genoemde publicaties van Kullberg, *Aanbodmodellen geïnventariseerd*, Priemus, *Aanbodgerichte woonruimteverdeling*, en *Minderheden aan bod*. In 1996 waren naast de vier grote steden ook de meeste steden met meer dan 100.000 inwoners op dit soort modellen overgegaan.

stonden uit het wel of niet inschrijven van woningzoekenden, het maken van onderverdelingen in het woningaanbod, het hanteren van volgordecriteria etc.²⁵

De verschillen tussen distributie- en aanbodmodellen kwamen in grote lijnen op het volgende neer:²⁶

- in plaats van koppeling van vraag en aanbod vond bij het aanbodmodel ‘labeling’ van de woning plaats door verhuurders/gemeente: woningen werden voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld starters en doorstromers, bestemd;
- over het algemeen werd een openlijk onderscheid gemaakt tussen doelgroepen, zoals starters/doorstromers, soms ook tussen ouderen of jongeren;
- de woningen werden aangeboden via openbare advertenties, waardoor verdere ‘passendheidscriteria’, zoals de verhouding huishoudengrootte/woninggrootte, huur/inkomen, woningtype/leeftijd, openbaar waren en niet langer verborgen bleven;
- er was een scherp onderscheid tussen ‘gewone woningzoekenden’ en ‘echte urgenten’ in plaats van een soort continuüm, dat in het overgrote deel van de distributiemodellen werd toegepast.

Aanbodmodellen vereisten wel mondige woningzoekenden, die in staat waren initiatieven te nemen en te ‘solliciteren’ naar een woning en (soms) over internet moesten beschikken.²⁷

8.4 WOONRUIMTEVERDELING EN ETNISCHE MINDERHEDEN: PLAATSING EN SPREIDING

Bij de verdeling van woningen in de sociale huursector en de gronden waarop verdeling plaatsvond, konden immigranten barrières tegenkomen, die het moeilijk of zelfs onmogelijk maakten om aan woonruimte te komen. De verdeling van woningen is onderzocht; structurele belemmeringen voor allochtonen zijn inderdaad gevonden.²⁸

25. In een flink aantal gemeenten met een aanbodgerichte woonruimteverdeling waren er categorieën woningzoekenden die buiten het aanbod via de woningkrant om aan woonruimte worden geholpen, onder wie vluchtelingen/asielzoekers met een status. Zij kregen doorgaans met voorrang een woning toegewezen, die niet aan anderen werd aangeboden. Zie onder meer Kullberg, *Aanbodmodellen geïnventariseerd*, p. 9.

26. *Minderheden aan bod*, p. 19.

27. In haar verklaring voor de Commissie-Blok stelde mevrouw Brewster van Woningstichting Nieuw Amsterdam/Patrimonium over aanbodmodellen: ‘Het motto is dat mensen vrij zijn om te kiezen. Ook in de Bijlmer wordt er niet meer gedistribueerd. Iedereen moet zich dus op hetzelfde Woningnet storten, dat deels via internet bereikbaar is. Soms vallen mensen dan buiten de boot.’ *Bruggen Bouwen*, p. 374.

28. Zie de hiervoor genoemde publicaties van Kornalijslijper en met name het proefschrift van Smit. Hij maakt melding van andere onderzoeken, ook in het buitenland en (p. 32-38) een Nederlands onderzoek, P.D.J. Ekkers, *Toewijzers en woningzoekenden: een case-studie naar de aard en dimensies van het proces van woonruimteverdeling in Nijmegen*, (Nijmegen 1984).

Woonruimteverordeningen van gemeenten kenden in het algemeen geen bepalingen die onderscheid maakten dat op zichzelf negatief voor allochtonen was. De formele afwezigheid van belemmeringen betekende niet dat ze niet voorkwamen. Bekend is de poging van de gemeente Rotterdam in 1972 om een weigeringsgrond voor het afgeven van een woningvergunning in de gemeentelijke woonruimteverordening te laten opnemen. Deze had als doel de concentratie van immigranten niet boven de 5% per wijk te laten komen. De gemeenteraad wilde de weigering kunnen toepassen volgens zijn besluit van 28 december 1972: '...indien door het verlenen van de woonvergunning de evenwichtige samenstelling van de bevolking van de wijk, waarin de woongelegenheden is gelegen, in gevaar dreigt te komen.' De spreidingspoging van Rotterdam stuitte op juridische grenzen en haalde het niet. Toch probeerde de gemeente het aan het eind van de jaren zeventig opnieuw, toen met een beleid van 'gebundelde deconcentratie': 'een geleide huisvesting van minderheidsgroepen in kleine concentraties over de stad als geheel'.²⁹ In 1981 stapten stichtingen die de belangen van buitenlandse werknemers en van Surinamers en Antillianen behartigden, vanwege dit beleid naar de rechter. Tijdens de procedure bereikten de betrokken partijen een akkoord dat een einde maakte aan het spreidingsbeleid.³⁰

De spreidingspogingen van Rotterdam stonden niet op zichzelf. Meerdere steden hadden moeite met de komst van immigranten. Sommige wijken of complexen raakten voor allochtonen nauwelijks toegankelijk of werden gesloten. Bij de toetsing van de woningtoewijzing door gemeenten en/of corporaties bleken naast harde criteria zoals urgentie en de verhouding woninggrootte-gezinsgrootte, ook zeer vage criteria te gelden die betrekking hadden op een gewenste bevolkingssamenstelling, op een bepaalde wijkopbouw en een 'inplaatsingsbeleid'.³¹ Zo voerden Utrechtse corporaties met medewerking van het gemeentelijke huisvestingsbureau een 'portiekregeling' uit: per portiek mochten niet meer dan twee à drie huishoudens van etnische minderheden worden gehuisvest. Eind 1981 liet de wethouder Volkshuisvesting aan de woningbeheerders weten dat het gemeentelijk standpunt inzake het toewijzingsbeleid zich niet verdroeg met de door hen gehanteerde toewijzingsrichtlijnen. Daarin zouden geen bepalingen mogen voorkomen

29. B. Sloot, 'Recht contra beleid', in: *Migrantenstudies*, 2, 2, (1986), p. 7, ontleend aan *Leegloop en toeloop*, Nota van Burgemeester en Wethouders over de bevolkingsbeweging in Rotterdam, 9 november 1979.

30. Ondanks ervaringen uit het verleden waaruit bleek dat initiatiefnemers van een plaatsingsbeleid bakzeil moesten halen, werden nog in 2003/2004 opnieuw pogingen ondernomen om allochtonen, dan wel 'kansarmen' uit de stad te weren. De creativiteit aan 'oplossingen' en uitsluitingscriteria kende geen grenzen, de wet – aanvankelijk – wel. Om Rotterdam tegemoet te komen koos het kabinet Balkenende-II in 2004 voor noodwetgeving die het mogelijk maakte inkomenseisen te stellen. Mensen met een inkomen beneden een bepaalde grens zouden geweigerd mogen worden. De Raad van State verwierp (2005) het wetsvoorstel.

31. *De plaats door verdeling*, bijlage A, met name p. 94-97.



die een onderscheid maakten naar nationaliteit, ras of etniciteit. Ook Amsterdam kende een portiekregeling.³²

Een uitspraak van de Hoge Raad beëindigde in 1982 een civiele zaak, die door Süleyman Kaya wegens discriminatie bij de woningtoewijzing was aangespannen tegen R.K. Woningbouwvereniging Binderen in Helmond. In vijf jaar tijd had deze

32. Shadid, *Huisvesting etnische minderheden*, p. 59, op basis van Prinssen, *Buitenlandse werknemers*, p. 232, 240, en *De huisvesting van etnische minderheden in Utrecht: advies van de werkgroep H.E.M.*, Werkgroep Huisvesting Etnische Minderheden, (Utrecht 1982) p. 20, 54-55. Het gemeentelijk huisvestingsbureau hield bij de toewijzing van woningen in de Toewijzings Advies Commissie rekening met de portiekregeling.

woningcorporatie slechts één woning aan een buitenlander verhuurd; dat was volgens Kaya een onevenredige woningverdeling en hij toonde dat met statistisch materiaal aan. De Hoge Raad accepteerde dit bewijs. Binderen kreeg de gelegenheid om te bewijzen dat de achterstelling op rechtens aanvaardbare gronden berustte. De woningcorporatie slaagde er niet in en werd veroordeeld.³³

In 1984 hield ook een Eindhovense woningcorporatie vast aan een gewenste bevolkingsopbouw in de buurt. Een Nederlands en een Turks huishouden wilden van woning ruilen en dat kon, doordat huur, inkomen en huishoudengrootte overeen kwamen. De corporatie weigerde echter mee te werken, omdat er dan drie huishoudens uit etnische minderheidsgroepen naast elkaar zouden komen te wonen. De zaak diende voor de Kantonrechter, waar de corporatie de volgende argumenten voor haar weigering aanvoerde die illustratief zijn voor veel gehoorde opvattingen:

- dit beleid is in het belang van etnische minderheden, omdat het hen beschermt tegen onlustgevoelens van de buurt;
- ook bij andere kandidaat-huurders wordt nagegaan of ze in de omgeving passen;
- als het verzet van buurtbewoners gebaseerd is op discriminatoire overwegingen, dan wijst de corporatie die af, maar ze meent *de facto* gedwongen te zijn rekening te houden met de gevoelens van bewoners;
- met een beleid gericht op spreiding wordt een bijdrage geleverd aan het integratieproces van etnische minderheden.

Volgens de rechter waren deze argumenten echter gebaseerd op bij wet verboden discriminatie en hij gebood de corporatie aan de woningruil mee te werken.³⁴

In Tilburg werd in 1993 een poging gedaan om tot spreiding te komen op grond van argumenten die sterk overeenkwamen met die van Eindhoven.³⁵ De woningcorporatie Vereniging Volkshuisvesting Tilburg (VVT) vroeg de gemeenteraad een nota te behandelen die beoogde 'homogene buurten in heterogene wijken' te creëren, zodat allochtonen door 'de geborgenheid van de eigen kring met eenzelfde leefstijl tot emancipatie' konden komen, waarna integratie zou kunnen ontstaan. VVT stelde dat woningen aan allochtonen zouden worden geweigerd als vestiging van het allochtone gezin strijdig zou zijn met de doelstelling van 'gebundelde deconcentratie'. Woningen moesten toegewezen worden aan 'personen met

33. Kornalijnslijper, 'Minderheden' p. 74, 75, op basis van Sloot, 'Recht contra beleid'; zie ook E.H. Hondius, 'Private remedies against racial discrimination – some comparative observations with regard to R.K. Woningbouwvereniging Binderen v. Kaya', in: E.H. Hondius, G.J.W. Steenhoff en F.J.A. van der Velden (red.), *Unification and comparative law. Contributions in honour of Jean Georges Sauveplanne*, (Deventer/Boston 1984) p. 103-113.

34. Deze zaak is overgenomen uit Smit, *De verdeling van woningen*, p. 1 en passim.

35. Zie de video van het televisieprogramma van de VPRO, W. Schepens, *Lopende zaken: couleur locale*, (Hilversum 1993), documentatieafdeling Nationale Woningraad, onder nummer D. 1-8.13, 93.0145.

een cultureel overeenkomstige leefstijl.’ Als de gemeenteraad akkoord ging, meende de corporatie, dan zouden steden zoals Den Haag en Rotterdam, die in de praktijk al een dergelijk beleid uitvoerden, volgen. Onder druk van onder meer het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) zag de gemeenteraad af van behandeling van de nota.³⁶

De pogingen van Utrecht, Eindhoven en Tilburg waren geen uitzonderingen. Talloze verdelers pasten dergelijke maatregelen toe, overigens vaak met goede bedoelingen: om spanningen in bepaalde wijken en straten te voorkomen, of om allochtonen te beschermen tegen een verwachte vijandige bejegening. ‘Inplaatsing’ en spreiding, al dan niet in ‘gebundelde concentratie’, werd echter als enige oplossing gezien. Volgens het LBR voerden woningbouwverenigingen in Lelystad en Haarlem een beleid ‘waarbij de etnische herkomst van de woningzoekende onder omstandigheden reden is om een woning niet aan te bieden dan wel te weigeren.’³⁷ De Nationale Woningraad stelde in 1990 vast dat 74% van 300 onderzochte corporaties naar eigen zeggen soms of altijd rekening hield met de leefstijl bij het toewijzen van woningen en dat 35% van de corporaties de nationaliteit soms of altijd als toewijzingscriterium hanteerde.³⁸

Doorgaans was er sprake van een praktijk in het verborgene, een openlijk beleid zou immers met een uitspraak van de rechter afgestraft kunnen worden.³⁹ Juridisch gezien waren er geen mogelijkheden voor een spreidings- of plaatsingsbeleid. Toch maakte dit beleid vaak een officiële indruk, niet alleen omdat het verschillende keren door lokale bestuurders werd gedoogd en zij er soms zelfs aan meewerkten, maar ook omdat zij van tijd tot tijd, zie Tilburg in 1993, probeerden deze handelwijze tot officieel beleid te verheffen. De rijksoverheid volg-

36. De corporatie stelde echter dat ook als de nota niet door de gemeenteraad zou worden vastgesteld, toch met deze praktijk zou worden doorgedaan, omdat ‘handelen niet verboden is’. Juristen zouden zich er over gaan buigen om de nota weer op de agenda te krijgen.

37. Deze onderzoeken zijn vermeld in het rapport van de Commissie Blok, *Bruggen Bouwen*, p. 367.

38. *Omgaan met burenoverlast. Woningraad Extra 55*, Nationale Woningraad (Almere 1991), p. 8, 56, en 57. De auteurs merkten op dat de resultaten mogelijk gekleurd waren, omdat ‘het verleidelijk is op de gestelde vraag een “sociaal wenselijk” antwoord te geven.’

39. Een vroegere medewerker van het LBR herinnerde zich zijn deelname aan congressen en bijeenkomsten van volkshuisvesters. Als hij zich mengde onder de deelnemers – vertegenwoordigers van corporaties en woningbedrijven – en zijn badge met naam en organisatie niet droeg, hoorde hij voortdurend verhalen uit de praktijk van een spreidingsbeleid (mededeling C. Tazeelaar). Ook de media hebben melding gemaakt van een dergelijke praktijk. Zie bijvoorbeeld verwijzingen naar dagbladen in publicaties zoals van de *Open deur. Huisvesting van etnische groepen in Nederland*, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Notities Nummer 10, Wiardi Beckman Stichting, (Amsterdam 1986), p. 103-106. Op 9 februari 1995 eindigde de studiedag ‘Kleurrijke wijken’ in Delft met een televisieopname voor het VPRO-programma *Symposium*, dat verslag deed van deze studiedag. Ook toen bleek, na lang aandringen van de gespreksleider, dat spreidingsbeleid, met alle mogelijke goede bedoelingen, nog steeds door corporaties werd toegepast.

de echter de rechtspraak en toonde zich tegenstander van een spreidings- of plaatsingsbeleid.⁴⁰

Duidelijk is dat vooral de verdeling volgens een distributiemodel ruimte bood tot een informeel plaatsingsbeleid.⁴¹ Aanbodmodellen waren transparanter, in distributiemodellen bestonden meer 'vrijheidsgraden' voor corporaties. Met een aanbodmodel was het niet mogelijk om de wachtlijst te doorkruisen om bijvoorbeeld een anticoncentratiebeleid te voeren, of om eigen voordrachten voor te laten gaan, in sommige distributiemodellen kon dit wel. Dat was voor Rotterdam reden om over te gaan op het aanbodmodel. De vroegere Rotterdamse wethouder Meijer (1994-2000) liet de Commissie Blok die in 2003-2004 in opdracht van het parlement onderzoek deed naar het integratiebeleid van de Nederlandse overheid in de periode 1970-2003, weten dat eind jaren tachtig/begin jaren negentig in Rotterdam het toewijzingsysteem 'ongelijk uitviel':

Toen stelden wij vast dat het toewijzingsysteem door corporaties buitengewoon ongelijk uitviel, in de zin dat veel wijken door de corporaties werden gezien als wijken waar allochtonen konden wonen, maar andere wijken, waar evenzeer betaalbare woningen stonden, niet. Je zag bijvoorbeeld dat corporaties die woningen hadden in Bloemhof en Pendrecht, wel in Bloemhof woningen toevoeren aan allochtonen maar niet in Pendrecht. Het was niet zo dat de mensen daar formeel niet mochten wonen, maar zij kwamen daar gewoonweg, door de werkwijze van corporaties, niet voor in aanmerking. Dat was één van de sterkste redenen om in de periode dat ik wethouder was met het aanbodmodel te komen, waarbij iedereen in Rotterdam gratis een krant in de bus kreeg waarin het vrijkomende sociale woningaanbod vermeld stond.⁴²

Dat distributiemodellen ruimte lieten voor spreidings- en plaatsingsbeleid, valt ook af te leiden uit de evaluatie van de aanbodmodellen die in 1995 plaatsvond.⁴³ De volgende stelling was aan de deelnemende gemeenten voorgelegd: 'Het model verkleint de kans op discriminatie van bepaalde woningzoekenden'. De stelling kreeg veel bijval: ruim 60% van de gemeenten en bijna 60% van de corporaties was het er mee eens, bijna 20% van de gemeenten en bijna 10% van de corporaties niet.

40. Tot het kabinet-Balkenende II.

41. Zie ook A.W. Heringa en T. Knoop Pathuis, 'Huisvesting en discriminatie', in: *NJCM Bulletin Nederlands Tijdschrift voor Mensenrechten*, jrg. 6-5, sept/okt. 1981, p. 277-301.

42. *Bruggen Bouwen*, p. 367.

43. Kullberg, *Aanbodmodellen geïnventariseerd*, p. 43-46. Zie ook *Minderheden aan bod*, passim; in het onderzoek ging het om Turken en Marokkanen. In *De plaats door verdeling*, onder meer op p. 82 en 85, was reeds vastgesteld dat in distributiemodellen etnische minderheden het meeste baat hadden bij een centralistische opzet van woonruimteverdeling. Zij kregen vaker een woning toegevoerd als er in gemeenten één dwingende voordracht aan de verhuurder werd gedaan op grond van een centraal inschrijfregister. Meer 'vrijheidsgraden' gebruikte de verhuurder om minder vaak een woning aan etnische minderheden toe te wijzen.

Zeker tot het einde van de jaren tachtig bleef het streven naar woonruimteverdeling op basis van objectieve criteria 'lastig'. De invoering van het aanbodmodel in de loop van de jaren negentig betekende een vooruitgang met betrekking tot objectieve criteria in de woonruimteverdeling.⁴⁴

De effecten van aanbodmodellen voor etnische minderheden zijn onderzocht.⁴⁵ Uit een onderzoek in opdracht van VROM (1993) bleek dat ze door verdeling via aanbodmodellen zeker aan bod kwamen, maar dat een evenredige positie niet gegarandeerd was. Een onderzoek uit 1996 stelde dat de evenredigheid waarmee etnische minderheden in een aanbodmodel een woning verkregen, in vergelijking met de distributiemodellen gunstig was. Uit het onderzoek van 1993 bleek al dat een distributiemodel verhuurders ruimte gaf af te wijken van de volgorde van de wachtlijst.⁴⁶ Op basis van vastgestelde criteria kon met een aanbodmodel maar één kandidaat een woning worden toegewezen. De procedure in het aanbodmodel was op dat punt vergelijkbaar met centralistische distributiemodellen, waarin door een gemeente één kandidaat dwingend wordt voorgedragen aan de verhuurder. 'De relatief gunstige slaagkans van etnische minderheden in aanbodmodellen lijkt op datzelfde mechanisme terug te voeren', concludeerden de onderzoekers in 1996.

Een belangrijke conclusie uit de evaluatie van 1996 was dat de slaagkansen van etnische minderheden, vooral Turken en Marokkanen in het onderzoek, gemiddeld genomen ongeveer even groot waren als die van de overige woningzoekenden.⁴⁷ Deze uitkomst voor etnische minderheden, zo stelden de onderzoekers, 'is gunstiger dan bij een groot deel van de *distributiemodellen*, zeker ten opzichte van die modellen waarin het aantal vrijheidsgraden voor toewijzers bij het koppelen van woningzoekenden aan vrijgekomen woningen groot was.'

Toch kon een aanbodmodel het uitsluiten van allochtonen niet voorkomen. In de wijk Duindorp in Scheveningen bestond langdurig de gewoonte vrijkomende woningen voor de 'eigen bevolking' te reserveren. Met een aanbodmodel zou dat onmogelijk moeten zijn. Woningen moesten immers aangeboden worden in de woningkrant, die huis aan huis werd verspreid, zodat allochtonen ook konden

44. *Bruggen Bouwen*, p. 370.

45. *Minderheden aan bod*, (voor deze alinea met name p. 68-70) uit 1996 onderzocht de effecten van aanbodmodellen en was daarmee een vervolg op *De plaats door verdeling*, (voor dit gedeelte: *passim*) uit 1993 dat rapporteerde over de betekenis van traditionele distributiemodellen voor de huisvestingspositie van etnische minderheden. De onderzoeksresultaten dienden om gemeenten een houvast te bieden bij de inrichting van een gemeentelijk aanbodmodel voor de woonruimteverdeling of bij de evaluatie van het al ingevoerde aanbodmodel. Zie ook R. Rijkschroeff, J.W. Duyvendak en T. Pels, *Bronnenonderzoek Integratiebeleid: Bijlagen*, (Utrecht 2003), p. 169-171. Deze bijlagen bij het *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*, (Utrecht 2003), beide van het Verwey-Jonker Instituut, vormden het vooronderzoek van het rapport van de Commissie-Blok: *Bruggen Bouwen*.

46. Dat gold distributiemodellen met een niet-centralistische opzet.

‘solliciteren’ en niet langer geweerd worden. In Duindorp werd deze voorwaarde omzeild door de woningen aan te bieden in het ‘Scheveningse sufferdje’ dat allochtonen niet bereikte, in plaats van in de woningkrant. Zo werd vermeden dat zij op de hoogte raakten van vrijkomende woningen.⁴⁸

Modellen en systemen: ze worden door mensen uitgevoerd en toegepast. In onderzoeken naar woonruimteverdeling in de jaren tachtig is met name aandacht besteed aan de rol van de ambtenaren en functionarissen in het proces.⁴⁹ Zij zijn veelal de gebruikers van de vrijheid van handelen, zij spelen een wezenlijke rol in de toewijzing en in de verdere uitbouw van routinepraktijken. Toewijzers passen algemene regels toe in individuele gevallen, waarbij hun eigen oordeel, beroepsopvattingen, bestaande uit doeleinden en overtuigingen, en ‘operationele vooroordelen’ van belang zijn. Verdelers menen dat specifieke deskundigheid vereist is, zoals ervaring en plaatselijke kennis, ze hebben ideeën betreffende overeenstemming tussen huurders en buurt (‘soort bij soort’ plaatsen).⁵⁰ Ze gaan op hun eigen manier om met de regels: de urgentiescore is geen richtlijn, maar een hulpmiddel, ze typeren en rangschikken toekomstige bewoners en buurten.

Woningzoekenden ervaren de woonruimteverdeling als een onderhandelingsproces. Het resultaat hangt grotendeels van hun eigen activiteiten af, menen ze, maar ze vinden ook dat verdelers doen wat ze willen, met of zonder regels. In deze relatieve machtsbalans leggen woningzoekenden het af tegen de verdelers

47. *Minderheden aan bod*, p. 8.

48. Gesprek met woningverdelers H.F., 2 december 2004 en 11 januari 2005. Deze praktijk kwam bij toeval ter sprake; stelselmatig onderzoek naar het voorkomen van vergelijkbare methoden is niet gedaan.

49. Vooral P.D.J. Ekkers, *Toewijzers en woningzoekenden*, zie ook van dezelfde auteur: ‘Mechanismen van bewonersselectie’, in: R.P. Hortulanus en E. van Kempen (red.), *Sociaal beheer van buurten. Leefklimaat, bewonersselectie en vormen van beheer*, (Den Haag 1987), p. 59-70, beide in Smit, *De verdeling van woningen*, p. 32-38. De handelwijze van de verdelende/toewijzende functionarissen wordt bevestigd in *De plaats door verdeling*, p. 94. Smit noemt, naast zijn eigen onderzoek, nog diverse andere studies die verdelingspraktijken behandelen, onder meer twee lokale studies (Den Haag), waaruit bleek dat er een grote kloof bestond tussen het officiële huisvestingsbeleid (woonruimteverordening, urgentiepunten tabel) en de beleidspraktijk. In het gesprek met de hiervoor genoemde woningverdelers werd deze beleidspraktijk bevestigd. Verder ook Harrison e.a., *Housing, social policy and difference*, passim.

50. In hoofdstuk 7 is geschreven over de bewegingsvrijheid van corporaties die tot selectie kon leiden, door sommigen ‘veekeuring’ genoemd. Voor de Commissie Blok verklaarde de heer Polhuis, predikant in Pendrecht, Rotterdam: ‘Dan selecteer je inderdaad op sociale samenhang, en ook op (...) de concentratie. Ik heb het in de jaren tachtig meegemaakt dat er in Crooswijk commissies waren die de toewijzing regelden, waarin je kon zeggen wie er in bepaalde straten kwam te wonen. Daarin wist men blijksems goed hoe portieken en straten samengesteld waren.’ *Bruggen Bouwen*, p. 385. Zie ook de in hoofdstuk 7 genoemde uitgave van de NWR, Van der Tweel (eindred.), *Plaatsingsbeleid*, passim.

en toewijzers.⁵¹ Een actief onderhandelen van de woningzoekende kan de machtsbalans echter wel beïnvloeden. Verdelers en woningzoekenden zijn van elkaar afhankelijk, ze moeten toch wel rekening met elkaar houden. Zo wordt de verdeler tot onderhandelen gedwongen en de woningzoekende moet regels aanvaarden.

In het licht hiervan krijgt de zwakke onderhandelingspositie van etnische minderheden extra betekenis. Allochtonen waren niet aantrekkelijk voor verhuurders, ze hadden geen woning aan te bieden, woonden nog niet in de wijk of de stad en de verdelers veronderstelden vaak al een bepaald ongewenst bewoningsgedrag. Een zwakkere onderhandelingspositie kan er dan toe leiden dat een woningzoekende eerder een woning accepteert.⁵² De aanbieders konden daar van tevoren reeds op inspelen door slecht verhuurbare woningen aan te bieden. Hoe minder weigeringen, des te doelmatiger is het beleid.

De onderhandelingspositie van etnische minderheden werd bovendien verder verzwakt, doordat deze groepen vooral in de beginsituatie niet bekend waren met procedures, regelgeving, verdelingssystemen, mogelijkheden tot verkrijging van individuele huursubsidie etc. Zeker voor degenen met taalproblemen kon het lang duren voor zij hierin enig inzicht kregen. Ook een andere visie op de overheid – de literatuur maakt melding van wantrouwen – stond wellicht een optimaal gebruik van regelingen en mogelijkheden in de weg.⁵³

Wat was het gevolg van toewijzings- en plaatsingsbeleid voor etnische minderheden? Het is aannemelijk dat een dergelijk beleid nadelig is, er is immers geen sprake van volledige keuzevrijheid.⁵⁴ Afgezien van mogelijke nadelige materiële gevolgen in de zin van slechtere woningen etc., is een plaatsingsbeleid zonder instemming van de betrokkenen negatief: het geeft het signaal af dat de nieuwkomers niet gewenst zijn, dat door immigranten de buurt achteruit gaat. Dat spreidingsmaatregelen vertraging en extra wachttijden opleverden is eveneens voor de hand liggend. In die gevallen waar de inschrijvings- en urgentiecriteria niet duidelijk waren en ook gegevens ontbraken die zicht gaven op gelijke kansen, konden ook nadelen voor buitenlanders ontstaan. De eis van een minimale inschrijvingsduur en het niet toekennen van extra urgentiepunten in het geval van gezinsher-

51. Smit, *De verdeling van woningen*, p. 35, op basis van Ekkers, *Toewijzers en woningzoekenden*, p. 229-230.

52. Smit, *De verdeling van woningen*, p. 38, 39 en ook onder meer p. 133, 134, daar op basis van C.S. van Praag, *De woonsituatie van etnische minderheden: ontwikkelingen 1980-1985*, (Rijswijk 1986).

53. Zie onder meer Shadid, *Huisvesting Etnische Minderheden*, p. 51, op basis van literatuuronderzoek.

54. Dat vond in ieder geval de staatssecretaris van VROM in zijn circulaire aan gemeenten uit 1988 (MG 88-33), waarover hierna meer, waarin hij stelde dat dit beleid achterstanden van etnische minderheden alleen maar in de hand werkte, omdat 'spreidings- en plaatsingsbeleid ertoe leidt dat bepaalde delen van de woningmarkt voor etnische woningzoekenden worden afgesloten zodat zij (nog) langer op een woning moeten wachten.' Citaat uit *Bruggen Bouwen*, p. 365.

eniging behoorden daartoe. Kortom, gelijke kansen waren onder een toewijzingsbeleid niet gegarandeerd.

Of de toewijzingspraktijk tot materiële achterstand leidde is een vraag die onderzoekers niet eensluitend hebben beantwoord, overigens allen tijdens de periode waarin uitsluitend distributiemodellen golden.⁵⁵ Sommigen meenden dat de toewijzing zonder een dergelijk beleid ongeveer hetzelfde zou zijn verlopen, anderen deelden die overtuiging niet.⁵⁶

Uit de onderzoeken die Smit presenteerde over nadelige regels en voorwaarden voor immigranten – zie ook eerder in dit hoofdstuk – bleek dat het verdeelingsbeleid als gevolg daarvan nadelig uitpakte. Hij haalde ook Prinssen aan die voorbeelden gaf van bewust tegen immigranten gericht beleid. Volgens zijn rapport bestond het gevaar dat corporaties bij voordracht en toewijzing ‘vanuit een stereotype beeldvorming slechts woningen met een lage huur aan buitenlanders aanboden.’ Ook bleken sommige buurten of complexen voor immigranten gesloten ‘vanwege de verwachte protesten of op grond van ideeën “over inpassing van buitenlanders” en “harmonie” in het woonmilieu.’ Smit wees erop dat het onderzoek van Prinssen verder ging dan de vergelijking tussen het aantal immigranten onder de ingeschreven woningzoekenden en hun aandeel bij de toewijzing. Een evenredig aandeel van etnische minderheden bij de woningtoewijzing (een gelijk percentage bij de toewijzingen als bij de ingeschreven woningzoekenden) bleek geen voldoende aanwijzing voor het ontbreken van voor hen ongunstige praktijken (regelgeving, uitvoeringsroutines). Zo kwam de factor ‘gezinshereniging’ bij vaststelling van urgentie lang niet altijd goed uit de verf.⁵⁷

Valkonet-Freeman onderzocht de woningdistributie in Amsterdam in de jaren zeventig. Zij merkte op:

55. Deze alinea is onder meer gebaseerd op Kornalijslijper, ‘Minderheden’. Zij behandelt kort de discussie rond dit vraagstuk (p. 71 en 72). Ze gaat met name in op Van Praag, *De woonsituatie van etnische minderheden*, die in deze rapportage reageert op de hiervoor genoemde publicatie van Shadid en op J. Vijgen en L. de Klerk, *Woongeschiedenissen van migranten*, (Amsterdam 1986). Van Praag (bij Kornalijslijper) stelde dat op dat moment (1986) niet gemakkelijk te bepalen was wat de effecten van de toewijzingspraktijk waren, maar veronderstelde dat de toewijzing waarschijnlijk in grote lijnen marktconform was. Ook Smit, *De verdeling van woningen*, p. 134, gaat op de discussie in, zie ook deze en volgende alinea’s en eerder in dit hoofdstuk. Smit p. 134: ‘Van Praag veronderstelt voorts dat de toewijzingspraktijk in grote lijnen marktconform is. Zonder een gestuurde woningverdeling zouden leden van etnische minderheidsgroepen ongeveer dezelfde woningen bezetten als onder het huidige beleid. Als dit juist zou zijn, dan zouden de effecten van een verdeelingsproces op de non-profit huurmarkt dezelfde zijn als deze zijn op de particuliere huurmarkt. De resultaten van onderzoek laten echter zien dat de regelgeving en de uitvoeringspraktijk een sterke invloed op de bezetting van woningen door diverse bevolkingscategorieën in diverse wijken en buurten hebben. De verdeling van woningen in de non-profit huursector is in opzet en in resultaat anders dan op de particuliere huurmarkt.’

56. Zoals Kornalijslijper en Smit, en de hierna te noemen auteurs en hun onderzoeken die Smit beschrijft, *De verdeling van woningen*, p. 129-134.

57. Smit, *De verdeling van woningen*, p. 130.

Hoewel vraag en aanbod een bepaalde invloed uitoefenen op het spreidingspatroon, is het toch opvallend dat zo weinig gastarbeiders en Surinamers wonen in wijken die voor het overgrote deel in handen van woningbouwverenigingen zijn, terwijl deze verenigingen toch ook aan sociale woningbouw doen.

Zij verklaarde die situatie deels door onbedoeld nadelige toewijzingscriteria zoals inschrijvingsduur, maar ook door bestaande onderlinge afspraken tussen gemeentelijke woningbedrijven en woningbouwverenigingen om niet meer dan één buitenlands gezin op een trappenhuis te plaatsen. Ook waren er enkele buurten die vanwege de hoge concentratie van immigranten, voor hen al gesloten waren.⁵⁸

Lokale studies komen ook bij Smit voor, beide over woonruimteverdeling in Den Haag (Schoemaker en Hessels, beide 1985). Daaruit bleek dat er een grote kloof bestond tussen het officiële huisvestingsbeleid en de beleidspraktijk. Van het laatste was heel weinig schriftelijk materiaal, zoals voorschriften, terug te vinden, maar bestond uit 'een enorme ijsberg van regels, gegroeide praktijken, individuele inschattingen en gestandaardiseerde mechanismen'. Op eenzelfde kloof tussen regelgeving en praktische uitvoering wees ook Steenbrink (1985): in de toewijzing was er 'ruimte voor subjectieve interpretaties en oneigenlijke normen van selectie van de toewijzers.' Er was bovendien veel ruimte voor persoonlijke beslissingen door leidinggevende en uitvoerende ambtenaren. Ook hij meende dat de uitvoerende coördinatie van belang was. Los van expliciet tegen etnische minderheden gerichte motieven, konden ook doelmatigheidsvereisten (aantal met succes bemiddelde gevallen) prevaleren. Soms ging het om 'productie' van toewijzingen, meer dan om toewijzing gericht op urgentie: verdelen volgens doelmatigheid boven verdelen volgens behoefte.⁵⁹

De hiervoor genoemde onderzoekers stelden vast dat nadelen in de woonruimteverdelingregels, of de afwezigheid van regels, en barrières in de toewijzingspraktijk wel nadelige gevolgen hadden voor de positie van immigranten. Overtuigend bleek ook het bewijs dat in de zaak van de Woningcorporatie Binderen (zie hiervoor) tot een rechterlijke veroordeling leidde. Waar slechts een maal in de vijf jaar een woning aan een buitenlander was toegewezen, kan niet gesproken worden van gelijke kansen.

58. M. Valkonet-Freeman, *Etnische minderheden en de Amsterdamse woningdistributie*, (Amsterdam 1977) in *Bruggen bouwen*, p. 357.

59. Smit, *De verdeling van woningen*, p. 129-134.

8.5 OVERHEIDSMAATREGELEN TEGEN ONGELIJKHEID BIJ WOONRUIMTEVERDELING

De weerstand van verhuurders om woningen aan leden van etnische minderheden toe te wijzen was bij het ministerie van VROM bekend.⁶⁰ VROM wist ook dat hun urgentie vaak niet werd onderkend. Een probleem was de lokale verantwoordelijkheid voor de woonruimteverdeling: kon de rijksoverheid daarin ingrijpen?⁶¹ Minderhedenorganisaties bepleitten een sterkere rol van de rijksoverheid, maar beschikte de staatssecretaris over instrumenten om op te treden? Hij kon woningcorporaties aanwijzingen geven en in het uiterste geval de toelating intrekken. Bij gemeenten lag dat moeilijker, de staatssecretaris kon zich niet direct in lokaal beleid mengen. Wel kon een woonruimteverordening die in strijd was met de wet, getoetst worden en na advies van de Raad van State eventueel nietig verklaard worden.

Achterstelling ontstond echter, zo bleek hiervoor, doorgaans niet als gevolg van bepalingen in woonruimteverordeningen, maar bij de verdeling – van inschrijving tot en met toewijzing. Vooral de verdelers, met name woningcorporaties, waren degenen die onderscheid maakten tussen autochtonen en allochtonen.

De problemen als gevolg van het toewijzings- of plaatsingsbeleid werden vanaf het begin onderkend in de subcommissie Huisvesting van de ICM.⁶² Binnenlandse Zaken meende in 1981: 'dat lokale overheden, wanneer zij met onwillige corporaties te maken hebben, actief moeten optreden en niet moeten aarzelen een vastere greep op de woningtoewijzing te krijgen.' VRO (AMBA) vond het 'inderdaad een vreemde zaak dat woningcorporaties, die volledig gefinancierd worden door het rijk, geheel zelf bepalen aan wie men wel of niet verhuurt.' De vergadering stelde 'dat de minister aanwijzingen zou moeten (kunnen) geven voor actieve toewijzing van woningen, waar gelijke kansen van minderheden in het geding zijn.' Toen bleek onduidelijkheid over bevoegdheden. Mogelijke aanwijzingen van de minister zouden volgens Binnenlandse Zaken bestuurlijk van aard moeten zijn en niet gekoppeld aan subsidies. Deze opvattingen leidden mede tot het bewuste deel (p. 50-51) in de *Minderhedennota*: allereerst werd verwezen naar de gemeentelijke verantwoordelijkheid, vervolgens zou de rijksoverheid contact opnemen met de instanties die betrokken waren bij ontoelaatbare huisvestingssituaties en zonodig om een nadere rapportage verzoeken. Mochten oplossingen uitblijven, 'dan zullen andere sancties dan wel nadere maatregelen worden overwogen die het doel naderbij brengen.' Zou dit alles ontoereikend blijken, dan konden benadeelden een

60. De verdeling van woningen is als een factor van de huisvestingsproblematiek in de *Minderhedennota* vermeld. Ook organisaties zoals LSOBA (Landelijke Samenwerking van Organisaties van Buitenlandse Arbeiders) brachten belemmeringen, zoals woonruimteverdeling, onder de aandacht.

61. Zie voor dit gedeelte onder meer Shadid e.a., *Huisvesting*, hoofdstuk 3 en vooral hoofdstuk 5.

62. Zie de verslagen van de vergaderingen in Archief Binnenlandse Zaken/DCM 3.1-433-I, waaronder het verslag van 27 augustus 1981.

Mr. G.Ph. Brokx, staatssecretaris VROM, 1982-1986



beroep doen op de civiele rechter. Met andere woorden: ingrijpen van de overheid zou achterwege blijven, meer dan aandrang viel niet te verwachten.

In 1983 zond staatssecretaris Brokx een circulaire aan gemeenten (MG 83-16), onder andere over woonruimteverdeling. Hij deed een dringend beroep op de gemeentebesturen om jaarlijks een rapportage op te stellen, waaruit voor de gemeente als geheel en per afzonderlijke woningcorporatie zou moeten blijken of minderheids-groepen en autochtone woningzoekenden in gelijke mate aan bod kwamen. Hij wees op instrumenten waarover het Rijk beschikte om in geval van aantoonbare achterstelling in te grijpen, maar zocht oplossingen vooralsnog 'in de sfeer van overleg en overreden [...] die het hanteren van die zwaardere middelen overbodig maken.' (p. 3). Waar nodig zou echter wel van deze bevoegdheden gebruik worden gemaakt.⁶³

63. Archief VROM, DGVH/AMBA, 443 en J. Prinssen en J. Kropman, *Huisvesting van etnische minderheden geregeld? Onderzoek naar het gebruik en de effecten van de VROM-circulaires MG 83-16 en MG 83-47*, (Nijmegen 1986). De auteurs stellen vast, mede op grond van een VNG-rapport over circulaires, dat deze circulaire de gemeenten geld kostte, terwijl het niet uitvoeren geen negatieve financiële gevolgen had. Verder ook Smit, *De verdeling van woningen*, p. 136, 137. Over de kenmerken van circulaires in het algemeen en van deze in het bijzonder, zie genoemde publicatie van Prinssen

De Tweede Kamer vroeg om een evaluatie van de circulaire. Die werd in april 1985 uitgevoerd op basis van reacties van 50 gemeenten die aan VROM hadden gerapporteerd, waaraan nog de resultaten van 13 van 57 door de onderzoekers aangeschreven gemeenten werden toegevoegd, bij elkaar een beperkt aantal reacties.⁶⁴ Op basis van deze respons concludeerden zij dat de huisvestingssituatie van etnische minderheden extra aandacht had gekregen, een van de doelstellingen van de circulaire. Niet alleen in de eerder genoemde 50 gemeenten, maar ook in tweederde van de onderzochte gemeenten was dat het geval geweest, zij het in termen van 'bespreken' en 'overleg'. Verder hadden de koepels van de woningcorporaties studiedagen over de problematiek gehouden en een van de drie voor het onderzoek benaderde Hoofdingenieurs van de Directie van de Volkshuisvesting in de Provincie (HID) had naar aanleiding van de circulaire het vraagstuk van de pensions als vast onderdeel in zijn takenpakket opgenomen. Of er sprake was van vrijheid van vestiging, of er inderdaad geen portieknormen en dergelijke toegepast werden, konden de onderzoekers op grond van de beschikbare gegevens niet vaststellen.

Van de jaarlijkse rapportage die de staatssecretaris vroeg is nauwelijks iets terecht gekomen, maar hij zag geen aanleiding om tot rapporteren te verplichten. De rapportage werd door onderzoekers bekritiseerd. Naast de geringe respons, kwam er kritiek op de beperkte opzet. De rapportage gaf geen antwoord op vragen over de urgentie (waren ingeschreven minderheden urgenter dan autochtonen, had daarom een hoger aantal toewijzingen voor de hand gelegen?), over wachttijd (hebben minderheden met een toewijzing langer moeten wachten dan autochtonen?) en over de kwaliteit van de toegewezen woningen (relatie tussen prijs en kwaliteit, aansluiting bij woonwensen). Verder gaf de voorbeeldrapportage die VROM bij MG 83-16 aan de gemeenten stuurde, wel inzicht in het kwantitatieve aandeel migranten bij de woningtoewijzing, maar niet in het kwalitatieve aandeel.⁶⁵

In 1988 werd de circulaire van 1983 vervangen door MG 88-33. Ondanks een zekere vooruitgang in de huisvesting, was er nog steeds sprake van een relatieve achterstandsituatie, van langere wachttijden bij woningtoewijzing en van huisvesting in kleinere woningen van mindere kwaliteit. Bovendien bestond er nog steeds een selectief plaatsingsbeleid. VROM wist dat etniciteit daarbij een criterium was. De voormalige VROM-directeur Bewoners- en Woonruimte-zaken Tazelaar verklaarde in 2003 voor de eerder genoemde parlementaire onderzoekscommissie:

e.a. Over MG 83-16 zeggen ze o.m. dat deze een dringend beroep doet op gemeenten, maar het in feite aan de gemeenten zelf over laat om te beoordelen of dit beroep op de gemeentelijke situatie van toepassing is. MG 83-47 was adviserend van aard en een aanvulling op MG 83-16.

64. Idem. De evaluatie vond plaats op basis van een beperkt aantal reacties; gemeenten waren niet verplicht aan VROM te rapporteren. Mogelijk was een groter aantal rapportages door gemeenten opgesteld, maar dan ligt het voor de hand dat die aan de onderzoekers ter beschikking zouden worden gesteld.

65. Smit, *De verdeling van woningen*, p. 136, 137 en Shadid e.a., *Huisvesting*, p. 56.

‘De corporaties gaven echter toe dat etniciteit wel degelijk een rol speelde (...) het punt speelde in ieder geval breder dan alleen incidenteel.’⁶⁶ De staatssecretaris vroeg in 1988 opnieuw en met klem aandacht voor de huisvesting van etnische minderheden, temeer omdat prognoses wezen op een forse toename van de minderhedenpopulaties in Nederland.

Weer koos de staatssecretaris voor ‘overleg en overreding’, wees nog eens nadrukkelijk op de wenselijkheid van rapportage, maar verplichtte niet. Voor de Commissie Blok verklaarde Tazelaar dat het Rijk naar aanleiding van de rapportages geen formele stappen had gezet. Ook de Inspectie voor de Volkshuisvesting had niet als taak te controleren of etniciteit een rol speelde in de woningtoewijzing. De Inspectie trad ‘absoluut niet actief’ op.

Als zij [de inspecties] vermoedden dat een bepaald gegeven in strijd was met het algemeen beleid, dan gaven zij het departement een seintje. Omgekeerd gold hetzelfde: als het departement het idee had dat er wat aan de hand was, werd de inspecteur gevraagd om erachteraan te gaan. Ik weet zeker dat Brokx [de toenmalige staatssecretaris van VROM] niet wilde dat de inspectie actief de boer op ging. Daarmee werden de gemeentelijke corporaties voor de voet gelopen. Er moest echt eerst een signaal worden afgegeven.

Hoe de rijksoverheid ingreep bij mogelijke discriminatie bij de woonruimtetoe-wijzing verhaalde Tazelaar ook:

Als er signalen waren dat in strijd met wet- en regelgeving werd gehandeld, werd een corporatie of gemeente gevraagd om op papier te zetten wat er aan de hand was, hetzij direct hetzij via de inspecteur. Meestal werd de zaak op die manier opgelost, soms nog aan de hand van een bezoek of een gesprek. Brokx had verder nog beschikking over het instrument van de aanwijzingsbevoegdheid. Hij heeft wel eens gedreigd met het geven van een aanwijzing aan een corporatie als het beleid niet werd bijgesteld. De inspectie was in die zin geen papieren tijger. Brokx maakte liever niet gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid en hij heeft dat ook niet gedaan, maar hij had het instrument wel achter de hand.

De circulaire aan de gemeenten hebben geen vervolg gekregen. In 1993 schreef de staatssecretaris de Tweede Kamer dat hij van plan was MG 88-33 te actualiseren.⁶⁷ Voor de Uitgebreide Commissie Vergadering (UCV) Minderhedenbeleid van de Tweede Kamer op 29 november 1993 werden vragen aangekondigd over de naleving van de MG-circulaire in relatie tot plaatsingsbeleid. VROM bereidde het volgende antwoord voor: ‘Toezicht op de naleving van de circulaire Huisvesting Minderheden is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en rijk. Instrumenten en hulpmiddelen daarbij zijn onder meer: rapportage, inspectie,

66. *Bruggen Bouwen*, p. 361, 362. Voor de volgende twee alinea's: p. 368.

67. Sectorhoofdstuk ‘Huisvesting’ uit *Jaarprogramma Minderhedenbeleid 1995*, ministerie van Binnenlandse Zaken, ('s-Gravenhage 1995).

onderzoek en klachtensignalering.’ Het verslag van deze UCV meldde nadien dat huisvesting ‘niet ten principale’ aan de orde was geweest. Eén kamerlid had gevraagd ‘of het geen zaak was dat corporaties verplicht werden te rapporteren hoeveel allochtonen zij huisvesten’, maar door tijdgebrek was de vraag niet aan de orde gekomen en ‘schriftelijke beantwoording is niet uitdrukkelijk toegezegd.’⁶⁸

VROM wilde liever geen rapportageverplichting opleggen. Op 29 juni 1994 kwam Binnenlandse Zaken, als coördinerend ministerie, in een brief aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) terug op de Kamervraag, maar antwoordde: ‘Het opleggen van een dergelijke verplichting past evenwel niet in de systematiek van de volkshuisvesting, die wordt gekenmerkt door een verdergaande decentralisatie, deregulering en verzelfstandiging.’⁶⁹ De wenselijkheid van rapportage werd wel onderkend. Er werd gewezen op de Huisvestingswet (1993) met de opdracht aan woningcorporaties om woningzoekenden die problemen ondervonden om passende huisvesting te vinden, waaronder allochtonen, bij voorrang te helpen. Ook in deze wet is geen controle op naleving opgenomen.⁷⁰

Het in 1993 van kracht geworden Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) kende rapportagevoorschriften. Het BBSH verplichtte corporaties om zich in de jaarlijkse verslaglegging te verantwoorden over de toewijzing van vrijkomende woningen aan de doelgroepen. Etnische minderheden werden daarin niet apart opgenomen.⁷¹ De controle kwam in handen van de gemeente, die op basis van het jaarverslag achteraf beoordeelde of een corporatie haar taken voldoende had uitgevoerd.

Deze opzet leidde niet tot verbetering. Het SCP constateerde in 1996: ‘Nu dit controlesysteem een aantal jaren in werking is, blijkt er in veel gevallen weinig inhoud aan te worden gegeven.’ Als oorzaken noemde het SCP de beperkte kennis in met name kleine en middelgrote gemeenten om het functioneren van woningcorporaties goed te kunnen beoordelen. Bij de corporaties was doorgaans veel meer kennis aanwezig. Verder waren er geen duidelijke criteria waaraan een corporatie kon worden getoetst. Bovendien konden gemeenten geen sancties opleggen aan corporaties die in gebreke bleven, daarvoor moesten ze toch weer bij het Rijk aankloppen. Dat zou alleen in heel ernstige gevallen iets ondernemen.⁷²

68. Archief VROM, dossier DBD 93N0005.

69. Archief Binnenlandse Zaken, DCM 94/98 I.

70. De ‘systematiek van de volkshuisvesting’ komt voor in Peeters’ analyse van de Huisvestingswet: ‘Uitgangspunt van de nieuwe Huisvestingswet is dat gemeenten in beginsel zelf bepalen of zij zich met het proces van woonruimteverdeling bemoeien en in hoever zij daarin gaan. Hiermee streeft de regering ernaar de centraliserende ontwikkeling in de regelgeving inzake woonruimteverdeling, tot dan toe, terug te dringen.’ Peeters, *Deregulering*, p. 210. De hiervoor opgenomen verklaring van Tazelaar bevestigde dit standpunt.

71. *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Wonen in de 21e eeuw*, ministerie van VROM e.a., (’s-Gravenhage 1999), p. 28, 29.

72. SCR’96, hoofdstuk ‘Wonen’. In 2000 was de controle op corporaties weer terug bij VROM (mededeling DGVH).

De rapportage 'Toegankelijkheid en Evenredigheid' tot slot, bood geen inzicht in de verdeling van woningen. Dit monitoringssysteem diende om na te gaan of minderheden evenredig participeerden bij de verdeling van huisvesting, en of de voorzieningen op dat terrein toegankelijk waren. De indicatoren die voor huisvesting waren ontwikkeld, hadden nauwelijks betrekking op het verdelingsproces. Uit deze rapportage viel dan ook niets af te leiden over het beleid van de woningaanbieders of over een evenredige verhouding tussen het aandeel van minderheden bij inschrijving en toewijzing.⁷³ Daarvoor waren andere onderzoeken nodig die specifiek deze vraagstelling kenden.⁷⁴ Woningbehoefteonderzoeken (WBO's) gaven weliswaar inzicht in de woonsituatie van minderheden, maar, net als 'Toegankelijkheid en Evenredigheid', niet in de werking van het verdelingsproces en de handelwijze van de verdelers.⁷⁵

De ruimte die verhuurders hadden om voor eigen doelen van wachtlijsten af te wijken, werd, zoals bleek, in veel gevallen, met grote regelmaat en gedurende de gehele hier behandelde periode aangewend voor een zogenaamd plaatsingsbeleid, ondanks de juridisch vastgestelde grenzen. Volgens MG 83-16 en MG 88-33 mocht echter van gedwongen spreiding, noch van gedwongen concentratie van bepaalde categorieën woningzoekenden sprake zijn.

'Tijdens het lezen van de door jou aan mij voorgelegde stukken viel ik bijna van mijn stoel van verbazing. Het is precies zo erg als jij over de telefoon al vertelde.', schreef een ambtenaar bij Binnenlandse Zaken aan een collega. Deze overlegde met hem over het voornemen van de gemeente Tilburg om tot een 'inplaatsingsbeleid' over te gaan. Tilburg raadpleegde de minister van Binnenlandse Zaken, als coördinerend minister, over haar Notitie Inplaatsingsbeleid van 10 februari 1992; Tilburg wilde 'gaarne advies over "zuivere" formuleringen' in het raadsvoorstel. Eerder is de kwestie Tilburg ook beschreven als voorbeeld van voorgenomen plaatsingsbeleid.⁷⁶

Binnenlandse Zaken vroeg VROM om reactie op de Tilburgse plannen en schreef die gemeente op grond daarvan in duidelijke taal dat uitvoering van het voorgenomen beleid zou worden aangemerkt als discriminatie naar ras, die op grond van bestaande jurisprudentie, wetgeving en internationale verdragen verboden was. De minister verwees daarbij naar de beide MG-circulaires waarin dit

73. Smit, *De verdeling van woningen*, p. 136, 137.

74. Bijvoorbeeld het eerder genoemde *De plaats door verdeling*, dat in opdracht van VROM werd uitgevoerd.

75. Een WBO kende geen specifieke vraagstelling aan/over minderheden. Wel was de respons van allochtone respondenten te traceren, doordat nationaliteit/land van herkomst waren toegevoegd. De studie van F. van Dugteren, *Woonsituatie minderheden*, (Rijswijk 1993), is gebaseerd op gegevens van WBO's uit de jaren tachtig.

76. Dossier over deze zaak in Archief Binnenlandse Zaken, DCM 93/14.

officiële overheidsstandpunt was vastgelegd. Mocht de gemeenteraad toch besluiten tot vaststelling van het voorgestelde plaatsingsbeleid, dan zou hij overwegen het raadsbesluit ter vernietiging voor te dragen. Pikant detail is dat de toenmalige burgemeester van Tilburg oud-staatssecretaris Brokx van VROM was, degene die MG 83-16 naar de gemeenten had gezonden.

In de *Contourennota* van 1994 werd opnieuw ‘afstemming van woningzoekenden uit etnische minderheidsgroepen op woning, woonomgeving en omwonenden’ van de hand gewezen. Oplossingen moesten worden gezocht in ‘het openstellen van wijken die om andere dan financiële redenen tot nu toe onvoldoende toegankelijk waren voor deze groepen’, in regionalisering van de verdeling en in gedifferentieerd bouwen, en – als een echo van ruim tien jaar daarvoor: ‘Gemeenten kunnen de uitvoering van het toewijzingsbeleid van verhuurders volgen door van hen daarover rapportages te vragen.’⁷⁷

8.6 OPVATTINGEN VAN DE OVERHEID OVER SPREIDING EN PLAATSING

Waren woningcorporaties en gemeenten de enige organisaties waar opvattingen over een gewenste bevolkingssamenstelling bestonden? De formele opstelling van de rijksoverheid – gezien het ontbreken van sancties en van een inhoudelijk streven naar beëindiging van achterstelling was het niet meer dan dat – wekt die indruk. De overheid, bij monde van de staatssecretaris van VROM, had duidelijk de grenzen van een dergelijk beleid aangegeven. De verdelers in de praktijk waren degenen die deze grenzen overschreden.

Overheidsarchieven laten echter zien dat er gedurende de hele naoorlogse periode bij de centrale overheid opvattingen over assimilatie, gewenste bevolkingssamenstelling, integratie etc. hebben bestaan, die voortdurend leidden tot pogingen om nieuwkomers over het land te spreiden. Niet alleen beschikbare opvanglocaties bepaalden de vestiging van diegenen die op overheidssteun waren aangewezen, het doel was steeds ook een ‘oordeelkundige spreiding’ over het hele land, zoals dat ten tijde van de komst van de Indische Nederlanders en gerepatrieerden werd verwoord. In die sturingspogingen zit impliciet de veronderstelling dat de situatie die de beleidsmakers voor ogen stond, werkelijk maakbaar zou zijn. Wat op grote(re) schaal spreiding heette, bleek op kleine schaal plaatsing of toewijzing.

Angst voor gettovorming en de wens tot assimilatie of integratie waren de drijfveren achter spreidings- en plaatsingspogingen. Ook in dat opzicht week de rijksoverheid niet af van ideeën die op lokaal niveau leefden. Steeds keerde daarbij de verwijzing naar ‘Amerikaanse toestanden’, de getto’s, de ‘wanhoopslandschappen’ uit de Amerikaanse steden terug.⁷⁸ De immigranten uit voormalig Neder-

77. *Contourennota*, p. 43-45.

78. Voor de Nederlandse situatie is met name het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau

lands-Indië werden uit vrees voor het ontstaan van een 'blijvende groep' in de samenleving al gespreid gehuisvest. De spreiding werd echter 'wat al te mechanisch als doel in zichzelf opgevat, waarbij de situering ten opzichte van de arbeidsmarkt en de sociale behoeften van de gerepatrieerden wat al te ver naar de achtergrond verdwenen.'⁷⁹ In een eerder genoemde nota over buitenlandse werknemers (1965 staat): 'Anderzijds zal men er voor moeten waken (...), dat de groep die men huisvest zich isoleert van de Nederlandse omgeving, zodat er ghettovorming zou kunnen ontstaan.'⁸⁰ Ook in stukken over Surinamers valt met grote regelmaat het begrip gettovorming.⁸¹ Overigens lagen ook praktische overwegingen, zoals ontlasting van de grote steden, ten grondslag aan de integratiewens, die vooral werd gedefinieerd in termen van aanpassing aan de Nederlandse samenleving.

Net als de Indische Nederlanders werden ook Surinamers rigoureuus over het land gespreid. Zij kwamen vaak in kleine plaatsen terecht en raakten eerder geïsoleerd dan geïntegreerd. Vervolgens bleek een aantal Surinamers, net als de repatrianten voor hen, toch weer naar de Randstad te trekken, de slechtere behuizing daar op de koop toenemend.⁸² Op dit spreidingsbeleid moest de overheid wel terugkomen. In november 1978 werd de motie-Molleman aangenomen, waarin de regering werd gevraagd de voor de Surinamers beschikbare woonruimte zo toe te delen dat (her)huisvesting in met name grotere gemeenten mogelijk werd. Het tot dan toe gevoerde spreidingsbeleid werd met deze motie in feite verworpen.⁸³

In de politiek is dreigend gettogebaar, veroorzaakt door nieuwkomers, geregeld als thema opgevoerd. In 1995 bepleitte de toenmalige VVD-fractie leider in de Tweede Kamer, F. Bolkestein, een spreidingsbeleid voor nieuwe immigranten (verblijfsgerechtigden), eveneens onder verwijzing naar 'gettovorming' in de grote steden, van 'Amerikaanse toestanden' etc. Heftige discussies in de media volgden, in het parlement werd een interpellatie gehouden, maar toen de kruitdampen optrokken bleek alle commotie voor niets: door de bestaande afspraken met gemeenten

van belang: Tesser, *Concentratie en segregatie*. Een goede vergelijking tussen Nederland en de Verenigde Staten geeft G. Chr. Quispel met "'Amerikaanse toestanden' in Nederland? Het debat over de onderklasseproblematiek', in: *Tijdschrift voor Sociale geschiedenis*, 3 (1996) (22e jrg.), p. 327-347. 'Wanhoopslandschappen', zie Burgers, 'Inpassen en aanpassen', p. 147.

79. Van Amersfoort, *Immigratie*, citaten op resp. p. 95 en 97, de laatste op basis van Van Praag, 'Het overheidsbeleid', p. 29.

80. Nota Commissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand Buitenlandse Werknemers 28 mei 1965, in Archief Justitie, AJZ 2177/E-1187.

81. Zie bijvoorbeeld Archief CRM-rest BNR 0751, Verslag Commissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand aan Surinamers in Nederland, 14 november 1966. Sindsdien is de spreidingsgedachte voor deze groep in stukken van CRM terug te vinden, met als motieven het bevorderen van integratie, tegengaan van spanningen met autochtonen etc. Zie ook BNR 2996.

82. Zie voor het spreidingsbeleid met name Reubsaet en Kropman, *Surinaamse migranten in Nederland, deel 3, Het vestigings- en spreidingsbeleid*.

83. A. Ahmad en K. Breunissen, 'Huisvesting van Surinamers in Nederland,' in: R. Spreekmeester en V.D.M. Evers, *Huisvesting van etnische minderheden*, p. 158, 159.

over het beschikbaar stellen van huisvesting werden de nieuwkomers in de praktijk allang over het hele land gespreid gehuisvest. Voor andere immigranten, zoals gezinsherenigers, kon geen spreidingsbeleid gelden. Het overheidsstandpunt werd herhaald: gedwongen spreiding en gedwongen concentratie zijn in strijd met het kabinetsbeleid en zou stuiten op de grenzen van juridische toelaatbaarheid. Bolkestein moest bakzeil halen en gaf aan dat hij het kabinetsbeleid 'onverkort' steunde.⁸⁴

De wens om een bepaalde stads- of wijkopbouw te bereiken, of om homogene wijken tegen te gaan, waarmee lage inkomenswijken werden bedoeld, kwam ook bij VROM voor gedurende de hier behandelde periode. Dat bleek onder andere uit een gesprek van de minister van VRO met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, belast met de invoering het minderhedenbeleid, in november 1981. In het verslag daarvan staat:

De heer Van Leijenhorst [staatssecretaris van Binnenlandse Zaken] ziet in intensivering van het stadsvernieuwingsbeleid een middel om op niet-discriminerende wijze iets te doen aan de grote concentraties etnische minderheden in slechte woon- en leef-situaties. De minister [M. van Dam van VRO] erkent dit, maar merkt hierbij op dat hij niets ziet in formulering van een spreidingsbeleid (wèl in de wenselijkheid ervan).⁸⁵

Halverwege de jaren negentig besloot de staatssecretaris de oplossing te zoeken in de aanbodkant van de woningmarkt. Hij wilde 'een gedifferentieerd woningaanbod in zowel bestaande als nieuwe woonwijken' bevorderen, zoals hij de Tweede Kamer in 1995 liet weten, kortom, gemengde wijken van goedkope en wat duurder woningen door elkaar. Niet langer zou getracht moeten worden om de instroom

84. Archief Binnenlandse Zaken, 95/96 II. De kwestie raakte – in de toenmalige verhoudingen – buitengewoon gepolitiseerd. Dat de zaak politiek zeer gevoelig lag, blijkt uit de brief dd. 21 maart 1995 van de minister-president aan beide vice-premiers en de fractievoorzitters in de Tweede Kamer van de regeringspartijen PvdA, VVD en D66, met een uitnodiging om voor de interpellatie bij elkaar te komen om 'tot voldoende politieke afstemming te komen over inzet en mogelijke uitkomst'. Brief in dit archiefdossier. De uitspraak van Bolkesteins steun aan het kabinetsbeleid: *NRC Handelsblad*, van 23 maart 1995. De discussie kwam in volle hevigheid terug in 2003 toen Rotterdam aankondigde nieuwkomers, later 'kansarmen' genoemd, te willen weigeren. Opvallend is de veel hardere toon waarmee het debat toen werd gevoerd en de veel openlijker en breder levende steun voor deze en andere spreidingsideeën, ook bij politieke partijen.

85. Verslag 27 november 1981, Archief VROM, BCF/AMBA 1981-1982 nr. 435. In 2002 bleek bij de regering opnieuw sympathie voor de spreidingsgedachte. Bij het aantreden van het kabinet-Balkenende I werd expliciet gesproken over een streven naar een minder sterke concentratie van sociaal-economisch zwakkere allochtonen in de wijk. 'Omdat het veroorzaken van overlast en/of het plegen van criminaliteit onder kansarme allochtone groeperingen in achterstandswijken oververtegenwoordigd is en de integratie vooral in deze wijken moeizaam verloopt, heeft het beleid dat gericht is op het bevorderen van spreiding vooral betrekking op de allochtone groeperingen in deze wijken.' De regering wilde het functioneren van de woningtoewijzing onderzoeken en nagaan of 'bevordering van de integratie' te hanteren was als woonruimteverdelingscriterium. In de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden (2003) werd dit streven bevestigd. Het kabinet leek het maken van onderscheid op basis van andere criteria dan inkomen of opleiding niet uit te sluiten. *Bruggen Bouwen*, p. 385.

in concentratiewijken tegen te gaan, maar om uitstroom te voorkomen. Bewoners in wijken met goedkope woningen die inmiddels iets meer te besteden hadden en dreigden weg te trekken naar wijken met betere huisvesting, zouden voor de buurt behouden moeten blijven.⁸⁶

VROM voerde in de eerste helft van de jaren negentig echter programma's uit die het 'scheef wonen' tegen moesten gaan en die haaks stonden op het gedifferentieerd bouwen. Scheef wonen betekende het bewonen van een goedkope woning met een ruimer inkomen, met andere woorden, het bezet houden van woningen die voor de lagere inkomens bestemd waren. Als doorstroming naar duurere woningen zou lukken, maakten zij inderdaad plaats voor mensen met een lager inkomen, maar daardoor zou wel een homogene lage-inkomenswijk ontstaan. Toch meende VROM dat het niet zo'n vaart zou lopen, dat gemeenten en verhuurders mogelijkheden hadden om naar draagkracht gesegregerde wijken te voorkomen juist door die gedifferentieerde nieuwbouw en door woningverbetering.⁸⁷ Halverwege de jaren negentig werd het stringente beleid van evenwichtige verdeling van woningen (EVW) echter al teruggedraaid: erkend werd dat dit programma ongewenste segregerende effecten had.⁸⁸

Niet altijd werd concentratie van alloctonen negatief beoordeeld, hoewel die opvatting overal in de samenleving en ook bij de rijksoverheid en lokale autoriteiten steeds zeer dominant bleef. Zeker vanuit AMBA is meer dan eens gewezen op de positieve effecten van een bepaalde mate van concentratie die vooral in de beginfase onderlinge steun en een draagvlak voor specifieke voorzieningen, zoals winkels, religieuze centra en clubs, biedt.⁸⁹ Deze kanttekening verdween echter in het geheel van angstscenario's en zorgelijke geluiden. De paradox dat een zekere 'clustering' in het begin van de vestiging in de nieuwe samenleving juist tot integratie kan bijdragen, is niet in de overwegingen betrokken.

Er waren gemeenten die uit geheel andere motieven wel met concentratiewijken konden leven. Uit onderzoek van VROM (1983) bleek:

86. Citaat uit de brief bij S. Musterd en W. Ostendorf, 'Ruimtelijke segregatie en Volkshuisvestingsbeleid', in: H. Priemus en A.C.W. van der Heijden (red.), *Ruimtelijke segregatie en volkshuisvesting. Invloed van de volkshuisvesting op het voorkomen en voorkomen van inkomenswijken*, Delft 1996), p. 26. In ditzelfde artikel ook hun kanttekeningen bij dit voorgenomen beleid. Zie ook het 'Interoffice Memorandum' van 6 juni 1995, verslag van de 'Des Indes bijeenkomst over segregatie' van onder meer de staatssecretaris en enkele ambtenaren van Binnenlandse Zaken, een vertegenwoordiger van het SCP, vertegenwoordigers van de Universiteiten Delft en Amsterdam en van een school. Archief Binnenlandse Zaken, 07.355 07.58 95/14.

87. *Volkshuisvesting in de jaren negentig. De woonruimteverdeling*, Ministerie van VROM, ('s-Gravenhage 1991).

88. Mededelingen VROM/DGVH.

89. AMBA deed dat bijvoorbeeld in de aanloop naar het gecoördineerde minderhedenbeleid in: 'Huisvesting Etnische Minderheden, een voorlopige beleidsvisie', (1980), Archief VROM, dossier 'stukken over etnische minderheden 1979-1980' map II 07.125, 54703.

Uit de eerste en zeer voorlopige resultaten van het onlangs gestarte onderzoek minderheden en stadsvernieuwing komt naar voren dat gemeenten het gunstig kunnen achten een bewust concentratiebeleid te voeren. Dit met het oog op de al dan niet vermeende grotere kansen op financiering van bijvoorbeeld stadsvernieuwingsprojecten. Voor andere beleidssectoren zoals de extra leerkrachten in het onderwijs is de relatie tussen concentratie en extra middelen zelfs expliciet.⁹⁰

Deze vijftig jaar van sturingspogingen met welke bedoelingen dan ook, laten zien dat de gedachte dat vestigingsprocessen van mensen te sturen zijn en een bepaalde bevolkingssamenstelling maakbaar is, voortdurend leefde in de volkshuisvesting, zowel lokaal als op rijksniveau. Behoeftte om te reguleren was steeds aanwezig. Bij anderen bestond het besef dat van volkshuisvesting als instrument om maatschappelijke ongelijkheid op te heffen, niet veel kan worden verwacht en zeker niet op korte termijn. Het gaat om meer dan huisvesting; de problematiek in achterstandswijken bestaat ook uit armoede en werkloosheid. Bovendien kan een verdeelingsbeleid dat is ingegeven door bevolkingspolitieke overwegingen, leiden tot verdringing van bepaalde groepen: als de toegang in het ene gedeelte van de voorraad bemoeilijkt wordt, zal de instroom van groepen elders toenemen. Een dergelijk beleid schiet dan ook zijn doel voorbij.⁹¹

Verder is volkshuisvesting is een log apparaat, beweegt traag en kan daardoor niet snel en alert op nieuwe situaties reageren en deze corrigeren. Daarvoor heeft de rijksoverheid andere instrumenten nodig. VROM gaf deze in de jaren negentig met haar decentralisatiebeleid juist voor een belangrijk deel uit handen.

8.7 MOTIEVEN VOOR SPREIDING EN PLAATSIING: ONTVANGST IN DE BUURT

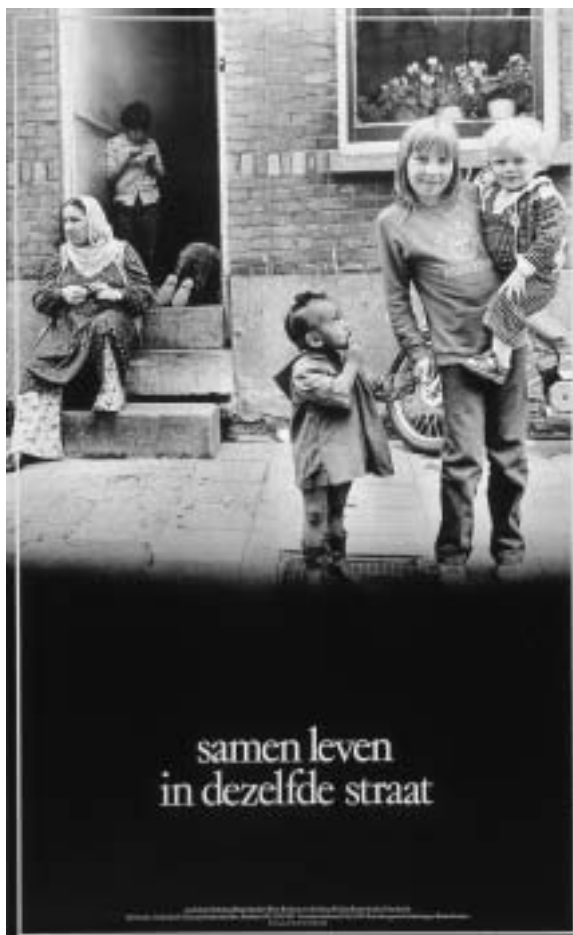
Een van de motieven om te spreiden, of te plaatsen, was de weerstand van bewoners in de buurt tegen (teveel) nieuwkomers. De onlustgevoelens hadden soms een andere achtergrond dan een rechtstreekse aversie tegen allochtonen. De eerder genoemde oud-directeur Bewoners- en Woonruimte zaken van VROM, Tazelaar, verklaarde daarover voor de Commissie-Blok:

In de loop van de tijd werd het de overheid wel duidelijk dat er steeds meer spanningen in de wijk voorkwamen. De spanningen hadden soms in het geheel niet te maken met ras en etniciteit, maar liepen daar soms wel op uit. Burenruzies waren vaak niet op de afkomst van iemand gericht, maar uiteindelijk konden de ruzies zo uit de hand lopen dat deze gericht werden op etniciteit, ras of afkomst.⁹²

90. Nota 26 januari 1983, Hoofdafdeling sociaal-economisch onderzoek, DGVH. Archief VROM DBCF/AMBA 448.

91. Zie onder meer Van der Schaar, *Groei*, p. 41-51, Van der Schaar, *Volkshuisvesting*, p. 31-61. Op p. 45: '...dat als men ongelijkheden in welvaart wil verminderen, niet een herverdeling in de consumptieve sfeer geboden is, maar een herverdeling van inkomens.' Ook Smit, *De verdeling*, p. 233, 234.

92. *Bruggen Bouwen*, p. 396-402 ook voor de volgende alinea's.



Slechte omstandigheden in de oude wijken, onleefbaarheid van buurten en ervaringen van achteruitgang leverden groot ongenoegen op. Gebrek aan communicatie en sociale cohesie, een heel snelle instroom van immigranten met gevolgen voor de sociale verhoudingen in de wijken, het waren factoren die vervolgens bijdroegen tot weerstand tegen alloctonen. In het Rotterdamse Pendrecht bijvoorbeeld, liep het aandeel immigranten in tien tot vijftien jaar op van nauwelijks één of twee procent tot boven de 50 procent.

In het beruchte Veestraat-incident in Tilburg uit 1993, de stad waar de staatssecretaris van VROM uit de jaren tachtig, Brokx, inmiddels burgemeester was, bleek de afkeer van nieuwkomers veel te maken te hebben met de onleefbaarheid van de wijk, vertelde Tazelaar de Commissie-Blok. Een Antilliaan zou in de Veestraat komen wonen. De buurt kwam daartegen in opstand. Tazelaar:

Brokx was op dat moment blijkbaar zijn circulaire [MG 83-16] nog niet vergeten. Hij is de wijk ingegaan en heeft gezegd: 'ik wil met jullie over alle ongenoegens praten, maar dat Antilliaanse gezin komt gewoon hier wonen. Behalve uiteraard als dat

gezin dit zelf niet meer zou willen gezien de voorgeschiedenis; het is voorstelbaar dat men na zo'n incident dit niet meer zou willen.' Brokx zei verder: 'in dat geval komt de volgende op de lijst in aanmerking en het maakt niet uit of het een Antilliaan, Surinamer, Molukker, Marokkaan of Nederlander is.' Vervolgens bleek er in de buurt veel onvrede te zijn over rotzooi die niet werd weggehaald, sloopauto's en caravans van buitenlanders. Achteraf bleken dit overigens caravans van autochtonen te zijn. Brokx kreeg zo een hele rits aan klachten over de onleefbaarheid van de wijk, die hij heeft besproken met de gemeentelijke diensten. De Veestraat is vervolgens opgeknapt.

Overigens deed het Veestraat-incident zich in hetzelfde jaar voor dat Tilburg poogde een plaatsingsbeleid te formaliseren.

Allochtone bewoners waren niet vanzelfsprekend welkom in een wijk, straat of portiek.⁹³ Soms protesteerden bewoners rechtstreeks tegen allochtone nieuwkomers, soms ook bleken bezwaren tegen allochtonen uit het wegtrekken van autochtone bewoners uit de wijk: '...om dan eindelijk uit een buurt met zoveel buitenlanders weg te zijn'. Ook in de stadsvernieuwing speelde een bepaalde, gewenste wijkbevolking een rol. In Dordrecht speelde dit in 1981 rond een project waarin keuzen moesten worden gemaakt tussen renovatie, of sloop en nieuwbouw. Autochtone wijkbewoners gaven een duidelijk signaal: zij brachten een sterke voorkeur voor sloop en nieuwbouw met een handtekeningenactie tot uiting, want in dat geval kon de terugkeer van de voormalige bewoners van allochtone herkomst tegengegaan worden. Alleen autochtone bewoners zouden mogen terugkeren. Aan die wens is geen gehoor gegeven. Ook in de Haagse Molenwijk koos de bewonersorganisatie uit dezelfde motieven voor afbraak van woningen die nog van redelijke kwaliteit waren. In de Rotterdamse Afrikaanderwijk wilde de bewonersorganisatie een minimum aan grote woningen, zodat er niet meer grote, lees: buitenlandse, gezinnen zouden komen.⁹⁴

Het Sociaal en Cultureel Planbureau doet regelmatig onderzoek naar het autochtone oordeel over allochtonen en de veranderingen daarin.⁹⁵ De houding

93. Zie ook Ton van der Pennen en Karin Wuertz, *Bouwen voor de kleurrijke buurt. Allochtonen en besluitvorming in de stadsvernieuwing*, ('s-Gravenhage 1985), p. 69, p. 182-188, het voorbeeld van Dordrecht p. 69, en passim, citaat op p. 183. Verder Thomas van Duin en Grace Palenewen, *Tuis in de wijk. Marokkaanse, Turkse en Surinaamse Leidenaren over hun woon- en leefsituatie*, (Leiden 1993), bijvoorbeeld p. 27 en Kornalijnslijper, 'Minderheden', p. 72, 73.

94. Voorbeeld uit Kornalijnslijper, 'Minderheden', p. 75, daar ook het volgende voorbeeld.

95. Zie de SCP-onderzoeken 'Culturele Veranderingen' waarin vragen over allochtonen zijn opgenomen, zoals ook verwerkt in SCR'96, p. 506-509 ('bezwaar tegen burens van een ander ras': p. 507). Het SCP merkte op dat het oordeel over allochtonen minder negatief was dan op grond van berichtgeving in de media en het optreden van extreme politieke groeperingen verwacht werd, maar verklaarde dat uit mogelijke sociaal wenselijke antwoorden. In 1995 werd gevraagd of men er begrip voor zou hebben als iemand zou verhuizen vanwege de aanwezigheid van allochtonen. 14% van de ondervraagden had daar geen enkel begrip voor, 24% had er veel begrip voor en 62% enig begrip.

tegenover allochtonen als 'buren van een ander ras' is gevolgd van 1966 tot 1995 en als volgt weergegeven:

Bezwaar tegen buren van een ander ras, 17-70 jarigen, 1966-1995 (in procenten)

	1966	1975	1980	1985	1989	1991	1992	1993	1994	1995
Reactie op buren van een ander ras:										
– geen bezwaar	86	60	50	53	56	55	51	51	55	58
– hangt ervan af	2	12	25	25	24	22	27	25	24	21
– minder prettig of zou zich verzetten	13	29	25	22	20	23	23	23	21	22

Het valt op dat in 1966 nog 86% geen bezwaar had tegen buren van een ander ras, terwijl dit in 1995 58% was. Tussen 1966-1980 nam dit cijfer behoorlijk af en is sindsdien met lichte schommelingen enigszins gestegen. Het aantal mensen dat geen bezwaar had is sinds 1966 dan ook aanzienlijk verminderd. Meer respondenten hadden bedenkingen ('hangt ervan af' 21% tegen 2% in 1966) en meer autochtonen dan in 1966 vonden een allochtoon als buur minder prettig of zouden zich er tegen verzetten.

Bij woningtoewijzing blijkt vrees voor concurrentie van allochtone woningzoekenden. Wie kent niet het verhaal: 'die allochtonen worden allemaal voorgehouden, ze komen maar binnen en krijgen meteen een huis, terwijl wij Hollanders jaren moeten wachten.'⁹⁶

Hoe was de weerstand tegen mensen die als 'anders' werden gezien, op andere terreinen dan de woningmarkt, bijvoorbeeld de arbeidsmarkt? Hoe werd daar concurrentie ervaren? Werden banen belangrijker gevonden dan woningen, juist niet of maakte het niet uit? De neiging tot ongelijke behandeling op de terreinen wonen en werken is onderzocht op grond van drie situaties. De eerste vraag luidde: er moet een leegstaande woning toegewezen worden, naar wie gaat de woning: een Nederlands gezin, het gezin van een gastarbeider of moet dat niet uit maken? Dan op het werk: iemand krijgt promotie of wordt ontslagen, wie moet dat zijn: een Nederlander, een buitenlander of moet er geen verschil zijn? Wie heeft er geluk en wie heeft er pech? De volgende tabel geeft de antwoorden:⁹⁷

96. In de loop van het onderliggende onderzoek hebben veel personen dit soort mededelingen gedaan. Ook in de literatuur zijn er veel voorbeelden te vinden, bijvoorbeeld de publicatie van de Anne Frank Stichting, Jan Erik Dubbelman, *Vooroordelen veroordeeld. Feiten tegen vooroordelen over buitenlanders*, (Kampen 1988), p. 44 en 45: 'Ze krijgen eerder een woning'; en de uitgave van dezelfde stichting, Jan Erik Dubbelman en Levien Rouw, *Feiten tegen vooroordelen*, (Amsterdam 1993), p. 32: 'Ze pikken onze woningen in'.

97. SCR'96, p. 508, 509.

De neiging tot ongelijke behandeling van buitenlanders
16-74 jarigen, 1978-1995 (in procenten)

	1978	1980	1985	1987	1991	1992	1993	1994	1995
wie moet een woning krijgen									
gezin gastarbeider	1*	1	1	1	1	2	2	1	2
Nederlands gezin	37	36	20	22	28	35	36	35	37
geen verschil	62	63	78	77	74	64	62	64	60
wie moet ontslag krijgen									
buitenlander	40	38	22	20	22	24	24	20	15
Nederlander	3	5	2	2	4	3	3	4	5
geen verschil	58	62	76	78	74	73	73	77	80
wie moet promotie krijgen									
buitenlander	2	1	1	1	1	1	1	1	3
Nederlander	30	30	18	17	19	21	21	17	14
geen verschil	68	69	81	82	80	79	78	81	84

*het gegeven dateert van 1979

Met betrekking tot de woning blijken de meningen in de meetperiode nauwelijks veranderd. In 1978 vond 62% dat er geen verschil moest zijn en meende 37% dat de woning naar het Nederlands gezin moest gaan; in 1995 lagen deze percentages op respectievelijk 60 en 37. De arbeidsmarktsituatie gaf een ander beeld. In 1978 vond 58% dat er geen verschil gemaakt moest worden bij ontslag, terwijl 40% de buitenlander zou ontslaan; in 1987 lagen deze percentages op respectievelijk 78 en 20 en in 1995 op 80 en 15. De groep die geen verschil maakte tussen buitenlanders en Nederlanders bij een ontslag is flink toegenomen, en de buitenlander zou minder vaak worden ontslagen. De beantwoording van de vraag over de promotie geeft een zelfde ontwikkeling te zien.

Opvallend is dat de percentages 'geen verschil' voor alle drie de situaties elkaar in 1978 niet bijzonder veel ontliepen, maar in 1995 voor de werkgelegenheidsituaties beduidend hoger lagen dan voor de toewijzing van de woning. De uitgesproken voorkeur voor een Nederlander/Nederlands gezin is het hoogst bij de woning, zeker aan het einde van het gemeten tijdvak; aan het begin was het percentage van degenen die de promotie aan de Nederlander zouden gunnen, hoger dan aan het einde.

Uit het voorgaande blijkt dat de neiging tot ongelijke behandeling op het terrein van de huisvesting groter is dan ten aanzien van de werkgelegenheid en bovendien niet is afgenomen, terwijl dat wel geldt voor de arbeidsmarktsituaties. Dat is opmerkelijk, zeker wanneer dit gegeven wordt afgezet tegen een algemene neiging tot discrimineren. Vaak wordt verondersteld dat het oordeel over buitenlanders negatiever zal worden bij een conjuncturele neergang, het zogenaamde zon-debokeffect. Welnu, in het begin van de jaren tachtig was er sprake van een be-

hoorlijke recessie, maar de neiging tot discrimineren nam af. Het SCP stelde dat het *aantal* buitenlanders van meer belang is. Aan het begin van de meetperiode naar de 'burenvraag', 1966, waren er weinig buitenlanders en dat verklaart wellicht dat 86% van de ondervraagden geen bezwaar zeiden te hebben tegen 'buren van een ander ras'. Toen er eenmaal meer allochtonen zichtbaar in de leefomgeving waren, tussen 1975 en 1980, veranderde deze houding in negatieve richting, maar fluctueerde sindsdien niet sterk meer.

Van groter invloed lijkt dan ook de mate waarin buitenlanders binnenkomen, waarvan de autochtone bevolking in het dagelijks leven en via de media kennisneemt. In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994* is deze veronderstelling onderzocht. De uitkomst was dat de discriminatiegeneigdheid het verloop van de immigratiecijfers met een vertraging van een jaar volgde: als er in een bepaald jaar meer mensen waren binnengekomen dan daarvoor, nam het jaar daarop de discriminatiegeneigdheid toe.⁹⁸

Deze conclusie volgend, zou een verklaring voor de grotere discriminatiegeneigdheid in woon- dan in werksituaties vooral gevonden kunnen worden in beeldvorming. Door de grotere aantallen is de buitenlander in de leefomgeving veel zichtbaarder geworden, mensen die 'anders' zouden zijn kwamen letterlijk dichtbij. Algemeen bestond ook de opvatting dat de buurt achteruit gaat als er allochtonen komen te wonen. Aanwezigheid in de woonomgeving werd kennelijk als veel bedreigender ervaren en leidde tot grotere weerstand. Een werknemer kan ontslagen worden, maar buren kan men niet wegsturen. De relaties in de werksfeer zijn bovendien wellicht zakelijker; als de werknemer/collega zijn werk maar goed doet is het niet/minder van belang hoe zijn leefstijl buiten het werk is.

Bovendien was de allochtoon misschien wel een sterkere concurrent op de woning- dan op de arbeidsmarkt. Nieuwkomers konden niet van de woningmarkt uitgesloten worden, iedereen diende nu eenmaal aan een onderkomen geholpen te worden. Discriminatie kon wel leiden tot toebedelen van de slechtste woningen in de minst aantrekkelijke delen van de voorraad, maar niet tot het blijvend weigeren van woningen. Uit onderzoeken naar de arbeidsmarktpositie van allochtonen blijkt dat hun relatief veel hogere werkloosheidscijfers deels aan achterstelling zijn toe te schrijven. Ook op de arbeidsmarkt waren allochtonen concurrenten, maar daar konden zij wellicht makkelijker uitgesloten worden. Waar ze bovendien meestal werkzaam waren in de laagste segmenten, vormden ze veel minder een bedreiging dan op de woningmarkt en in de leefomgeving.

De vaak negatieve houding ten opzichte van nieuwkomers in de wijk betekent niet dat buurtbewoners voorstander zijn van specifieke buurten voor allochtonen.

98. SCR '96, p. 509, onder verwijzing naar *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Sociaal en Cultureel Planbureau, (Rijswijk 1994), p. 547 en naar P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren en C.S. van Praag, *Rapportage Minderheden 1994. Ruimtelijke spreiding van allochtonen. Ontwikkelingen, achtergronden, gevolgen*. (TK 1994, Tweede Kamer Minderhedenbeleid, 1995, bijl. 6), (Rijswijk 1996), p. 160-194.

In Den Haag is het geruchtmakende voorstel om aparte buurten te creëren voor aparte bevolkingsgroepen, het zogenaamde dambordidee, van de ex-wethouder van huisvesting, G. van Otterloo, onderzocht. 'Aparte buurten met een Nederlandse cultuur, met Koerdische cultuur, een Turkse cultuur, een Marokkaanse cultuur, een Hindi-cultuur en een Creoolse cultuur.', schreef hij in *De partij van liefde en geluk. Een politiek essay*, (Den Haag 1989). Een grote meerderheid van de bewoners van Transvaal en de Schilderswijk, de onderzochte wijken, ondersteunde het voorstel niet. De onderzoekers concludeerden dat verbetering van de woonomgeving een beter idee was.⁹⁹

Om inzicht te krijgen in de alledaagse ervaring van immigranten is het van belang ook hún beleving te kennen. 'Wat zijn de opvattingen van buitenlanders over Nederland en over Nederlanders, en hoe voelen zij zich in Nederland?', was de centrale vraag in een onderzoek uit 1995 onder Turken, Marokkanen en Surinamers. De vraagstelling werd geconcretiseerd in opvattingen over maatschappelijke problemen, de mate waarin men zich gediscrimineerd voelde en de mate waarin men zich geïntegreerd voelde.¹⁰⁰

Turken noemden discriminatie als belangrijkste maatschappelijke probleem, de overige twee groepen zetten werkloosheid op de eerste plaats, direct gevolgd door discriminatie. Om de mate vast te stellen waarin de respondenten zich gediscrimineerd voelden, kregen ze negen situaties voorgelegd met de vraag of zij in die situaties al dan niet merkten dat ze slechter behandeld werden. Het ging om het werk, het openbaar vervoer, contacten met de politie, bij woningtoewijzing en dergelijke. De respondenten voelden zich het slechts behandeld bij woningtoewijzing en in gelijke mate in contacten met de politie. Meer dan de helft onderschreef bovendien de stelling dat ze soms het gevoel hadden niet welkom te zijn.

8.8 CONCENTRATIEWIJKEN¹⁰¹

Vrees voor concentratie en het tegengaan van bestaande concentratie, werden eveneens aangevoerd als motief om een spreidingsbeleid toe te passen. Het begrip concentratie wekt verwarring: het wordt gebruikt voor wijken waar zich zowel concentratie van sociaal-economische of maatschappelijke achterstanden voor-

99. *Ghetto's als oplossing? Een onderzoek naar de opinie van Hagenaars over aparte wijken voor aparte groepen*, Onderzoeksbureau Warray, (Den Haag 1990), p. 22, het citaat op p. 4.

100. *Allochtonen over Nederland(ers)*, Resultaten van een onderzoek uitgevoerd door Intomart te Hilversum, in opdracht van IKON Televisie Hilversum en Nederlands Centrum Buitenlanders Utrecht, Intomart B.V., (Utrecht 1995). Van elke groep werden ruim 100 personen geïnterviewd in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Van de Surinamers werden mannen en vrouwen boven de 18 jaar ondervraagd, bij de Turken en Marokkanen alleen mannen boven de 18. De respondenten kwamen uit de eerste en de zogenaamde tussengeneratie.

101. *Bruggen Bouwen*, passim, op basis van de daar aangegeven literatuur.

doen, als voor concentratie van leden van etnische minderheden. Vaak worden beide vormen van concentratie bedoeld en vaak ook komen ze gelijktijdig in dezelfde buurten voor.¹⁰² Hierna gaat het overwegend over concentratie van allochtonen, die zich vaak voordeed in achterstandswijken.

Concentratie ontstond in de jaren zeventig. Toen de gezinshereniging van buitenlandse werknemers op gang kwam, moesten zij uitwijken naar woningen van particuliere verhuurders en naar door gemeente beheerde woningen, of noodgedwongen een huis kopen om hun gezinnen te huisvesten. De sociale woningmarkt was gesloten, terwijl ze er gezien hun inkomen juist op aangewezen waren. De onderkomens die ze betrokken, lagen grotendeels in verpauperde vooroorlogse wijken. Inmiddels was daar al een trek van autochtone bewoners naar elders op gang gekomen, gepaard gaande met achteruitgang van de wijk. Suburbanisatie versterkte deze tendens. Deze situatie gold vooral voor de (grote) steden in de Randstad. Ook Surinamers en Antillianen vestigden zich hoofdzakelijk in de Randstad, waar ze veelal tegen dezelfde problemen opliepen. Op minstens twee niveaus deed zich dus concentratie voor: landelijk was er sprake van concentratie, vooral in de Randstad, en binnen steden in een aantal wijken. Een verschil tussen buitenlandse werknemers en de (ex-)Rijksgenoten is dat de eersten vooral in de vooroorlogse wijken terecht kwamen en de laatsten meer in nieuwbouw en particuliere huurwoningen in vroeg-naoorlogse wijken.

Een ander verschil was dat de Rijksvoorkeursregeling (RVK) voor Surinamers en Antillianen wel werd toegepast, maar voor buitenlandse werknemers niet. De RVK spreidde aanvankelijk een deel van de eerste groepen. Het toenmalig hoofd Culturele Minderheden van het ministerie van CRM verklaarde in 2003 voor de parlementaire onderzoekscommissie:

CRM heeft, toen er sprake was van de eerste gezinsherenigingen, gepleit voor een vorm van spreiding over het land van de buitenlandse migrant door middel van het beschikbaar stellen van delen van de woningcontingenten die in de jaren zeventig en tachtig gerealiseerd werden. In die woningen zouden zij op een fatsoenlijke manier tussen Nederlanders gehuisvest kunnen worden. Dat was echter een non-issue: daar mocht je het niet over hebben, want zij waren van een andere orde dan vluchtelingen, Surinamers, Antillianen en Indische Nederlanders. Zij kregen woningen 'aanbieden', waarmee indirect een spreidingsbeleid werd gevoerd. Dit mocht niet gel-

102. Spreiding kan ook op twee manieren opgevat worden: spreiding gericht op het voorkomen of het beperken van instroom in bepaalde wijken, concentratiewijken of 'witte' wijken, en spreiding gericht op een meer gelijkmatige verdeling over de hele stad, waarbij in principe alle wijken toegankelijk zijn voor nieuwkomers. In het eerste geval leidt spreiding tot een ontoegankelijker woningmarkt en in het tweede juist tot vergroting van de keuzevrijheid van woningzoekenden. Het voorgaande heeft overduidelijk aangetoond dat de toegepaste spreiding en plaatsing de woningmarkt ontoegankelijker maakte en de keuzevrijheid beperkte. Zie ook *Bruggen Bouwen*, resp. p. 395, 396 en 392, mede op basis van C.S. van Praag, 'Woonsituatie en vestigingspatroon', in H.B. Entzinger, P.J.J. Stijnen (red.), *Etnische minderheden in Nederland*, (1990), p. 93-121.

den voor de buitenlandse migranten. Dat is het fundamentele begin van het probleem waar wij nu nog last van hebben. De buitenlandse migranten waren diensten-gevolge afhankelijk van de vrije woningmarkt. Voor hen bleven betaalbare en slechte woningen over, kortom, de in sociaal-economisch opzicht wat zwakkere wijken.¹⁰³

De jaren tachtig laten twee ontwikkelingen zien: in dit decennium verdubbelde de omvang van etnische minderheden, vooral van buitenlandse werknemers, met name door gezinshereniging, -uitbreiding, en (in beperkte mate) van gezinsvorming. De andere ontwikkeling deed zich voor in de sociale woningbouw die geleidelijk toegankelijk werd, hoewel van gelijke woningtoewijzing geen sprake was.¹⁰⁴ Verder nam de pensionbewoning af en het gebruik van individuele huursubsidie toe. Gestegen werkloosheid leidde tot financiële problemen bij 'noodkopers', die probeerden hun eigen woning kwijt te raken en een huurwoning te bemachtigen. Nog steeds woonden Turken en Marokkanen meer in kleinere en oudere woningen dan andere groepen.

De concentratie in de grote steden nam in de jaren tachtig en negentig toe. Het aandeel van de bevolking dat behoorde tot de etnische minderheden, verdubbelde in de vier grote steden in het tijdvak 1986-1995. In 1995 was dat aandeel in de drie grootste steden ongeveer 30% en in Utrecht rond de 20%. Het aandeel van etnische minderheden in de totale bevolking bedroeg toen ongeveer 7%.¹⁰⁵

De oorzaken van concentratie veranderden in de jaren negentig. Aanvankelijk leek de groei van de minderhedengroepen nog een belangrijke oorzaak, maar vanaf het midden van de jaren negentig speelden andere factoren een rol. 'Hoewel tussen 1994 en 1998 het aandeel allochtonen uit de traditionele groepen in Nederland nauwelijks is toegenomen, neemt in die periode de etnische concentratie wel toe', is de constatering, met als verklaring de bestrijding van scheefwonen, stijgende huurprijzen en herstructurering.¹⁰⁶

Begin jaren negentig nam ook het *aantal* concentratiewijken toe. In 1986 had ongeveer 8% van de wijken in de vier grote steden een minderhedenpercentage van boven de 30%, in 1995 was dat al een kwart. Eerder waren vooroorlogse wijken

103. Voor de parlementaire onderzoekscommissie, de Commissie-Blok, *Bruggen Bouwen*, p. 352.

104. Zie ook de gegevens in hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.

105. Concentratie van deze groepen werd volgens *Bruggen Bouwen*, p. 371, 372, door de centrale overheid in de jaren tachtig niet als probleem ervaren. De melding in het *Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1994* over de 'verontrustende ontwikkeling van de toename van het geconcentreerde vestigingspatroon van etnische minderheden in de grotere steden.', zou de eerste zijn. Dit is niet juist, zoals ook blijkt uit het gedeelte over stadsvernieuwing in het volgende hoofdstuk en in dit hoofdstuk onder paragraaf 8.6. Binnenlandse Zaken en VROM zagen 'in intensivering van het stadsvernieuwingbeleid een middel om op niet-discriminerende wijze iets te doen aan de grote concentraties etnische minderheden in slechte woon- en leefsituaties.' Zie het in paragraaf 8.6 genoemde verslag van 27 november 1981. Archief VROM, BCF/AMBA 1981-1982 nr. 435.

106. Idem, p. 372, op basis van W. Uunk, en S. Dominguez Martinez, *Wijken in beweging. Migratie in en uit concentratiewijken*, (Assen 2002).



vooral de concentratiegebieden, dat werden later ook de daaraan grenzende vroeg-naoorlogse wijken.

Het eerste kabinet-Kok benoemde in 1994 het geconcentreerd wonen van minderheden tot een probleem: 'Gevreesd wordt voor eenzijdig opgebouwde stadsgebieden, spanningen tussen etnische groepen en gettoachtige verschijnselen.' Toen ontstond het convenant Grote Steden Beleid (GSB), dat niet alleen etnische concentratie onderwerp van beleid maakte, maar een bredere doelstelling kende: 'het voorkomen van een (ruimtelijke) tweedeling langs sociaal-economische, etnische en maatschappelijke lijnen in de grote steden.'¹⁰⁷

8.9 ZELFSEGREGATIE?¹⁰⁸

Zelfsegregatie, de voorkeur die immigranten zouden hebben voor het wonen in wijken met landgenoten en met eigen faciliteiten, was een vaak gehoorde (veron-

107. *Bruggen Bouwen*, p. 375.

108. Voor deze paragraaf zie Y.C.J. Brouwers, M.C. Deurloo en L. de Klerk, *Selectieve verhuisbewegingen en segregatie. De invloed van de etnische samenstelling van de woonomgeving op verhuisgedrag*. (Amsterdam 1987), p. 30-44 en 78-86, gebaseerd op onderzoek uit het begin van de jaren tachtig, verder het hiervoor genoemde opinieonderzoek *Allochtonen over Nederland(ers)*, p. 25, Gideon S.

derstelde) verklaring voor concentratie. Gowricharn wees op de positieve kanten van het wonen in een concentratiewijk, zoals onderlinge contacten vooral langs familiale of etnisch-culturele lijnen. Die functioneerden als vangnet voor materiële en emotionele hulp en hij stelde dan ook: 'Wonen in een concentratiewijk maakt voor veel allochtonen een levensstijl mogelijk waarin zij hun identiteit kunnen bevestigen, de wijkconcentratie van allochtonen is eerder een teken van sociale kracht dan van sociale achterstand.'¹⁰⁹

De vraag of etnische minderheden de neiging hebben zich te concentreren is in verschillende perioden onderzocht.¹¹⁰ In het begin van de jaren tachtig waren er geen sterke aanwijzingen dat gezinnen van Turkse en Marokkaanse herkomst naar de eigen groep trokken. Verhuizen gebeurde zonder dat etnische/etnisch-culturele factoren een noemenswaardige rol speelden. De aantallen verhuisbewegingen waren wel relatief groot, zodat het kon lijken alsof etniciteit van belang was. De onderzoekers constateerden echter dat er blijkbaar sprake was van een zekere gezamenlijke opschuiving op de woningmarkt. Er leek een proces van systematische doorstroming aan de gang te zijn vanuit bepaalde vertrekgebieden in de richting van andere vestigingsgebieden op de woningmarkt. Tegelijkertijd vond ook vestiging van nieuwe huishoudens, starters, plaats. Doorstromers richtten zich vooral op nieuwe woongebieden en starters meestal op oude gebieden. De etnische samenstelling van een buurt of wijk veranderde dan ook niet veel.

Segregatie werd in dit onderzoek (begin jaren tachtig) gezien als het gevolg van een zwakke woningmarktpositie. De voorkeur voor een geschikte woning woog zwaarder dan de nabijheid van landgenoten; de hoogte van de huur leek doorslaggevend. Woningtoewijzers speelden daar soms bij voorbaat op in, zo bleek ook eerder, en wezen meteen de goedkoopste, dat waren vaak de slechtste, woningen toe. Ondanks de doorstroming bleef dan toch een oververtegenwoordiging in de slechtste sectoren bestaan. Uit gemeentelijke gegevens in Amsterdam bleek dat 37% van de woningen een huur tussen de f100,- en f200,- had, maar dat 72% van de buitenlandse werknemers een dergelijke woning huurde. Van de 20% woningen zonder badgelegenheid en centrale verwarming werd 58% door hen be-

Bolt en Ronald van Kempen, 'Segregation and Turks' housing conditions in middle-sized Dutch cities', in: *New Community*, 23, (3) (1997), p. 363-384, voor dit artikel waren Turken in Amersfoort, Delft en Den Bosch onderzocht die aangaven binnen twee jaar te willen verhuizen, en van dezelfde auteurs: 'Turks in the Netherlands. Urban Segregation and Neighborhood Choice', in: *American Behavioral Scientist*, vol. 41, nr. 3, (1997), p. 374-395, Reubsat e.a. *De positie van Surinamers*, hoofdstuk 4 en passim, en Gideon Bolt, *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*, (Utrecht 2001), passim.

109. R. Gowricharn, *Hollandse contrasten: over de keerzijde van sociale integratie*. (Leuven/Utrecht 1998), p. 94, bij Bolt, *Wooncarrières*, p. 49.

110. Zie de eerder genoemde literatuur. Voor deze en de volgende alinea is gebruik gemaakt van Brouwers e.a., *Selectieve verhuisbewegingen*, het onderzoek onder Turken en Marokkanen begin jaren tachtig. Eerder is de landelijke woonvoorkeur van Surinamers al besproken, zie ook Reubsat e.a. *De positie van Surinamers*, hoofdstuk 4 en passim.

woond. Eventuele clustering op microniveau, bijvoorbeeld in het trappenhuis, was eerder het gevolg van informatievoorziening binnen de eigen groep dan van culturele verbondenheid.

Onderzoeken van ruim tien jaar later toonden aan dat de aanwezigheid van landgenoten evenmin een belangrijke reden was voor een bepaalde buurtkeuze.¹¹¹ Turken waren niet in concentratiegebieden gevestigd omdat ze zo graag in elkaars nabijheid wilden wonen, maar omdat ze geen andere keus hadden. Vrijwel niemand zou vrijwillig kiezen voor de aanwezigheid van andere Turken. Daar hadden ze ook redenen toe: voor hen betekende concentratie een sterke sociale controle en beperkte mogelijkheden om Nederlands te leren. Bovendien werd een hoog percentage buitenlanders geassocieerd met een slechte wijk.¹¹² De onderzoekers waarschuwden dan ook voor een al te makkelijke aanname dat daar waar concentratie bestaat, sprake is van zelfsegregatie. Zelfs een moskee in de wijk, voor het overgrote deel van de respondenten van groot belang, vormde geen reden om naar die wijk te verhuizen. De onderzoekers zochten de verklaring voor concentratie eerder in de inkomenspositie en/of in de specifieke structuur van de huizenmarkt in bepaalde wijken.

In het eerder genoemde opinieonderzoek uit 1995 werd de voorkeur voor een woonbuurt van Turken, Marokkanen en Surinamers onderzocht.¹¹³ Vooral Marokkanen en in iets mindere mate Surinamers hadden voorkeur voor een buurt met allochtonen én autochtonen. Slechts 10% sprak zich uit voor een buurt met veel of alleen maar allochtonen; het betrof relatief meer oudere respondenten. Degenen die liever in een wijk met alleen of voornamelijk autochtonen zouden willen wonen, met name Turken (13%), waren duidelijk in de minderheid. Van de respondenten gaf 16% aan dat het hen niet uitmaakte.

Tot slot Bolt, die in de jaren negentig de wooncarrières van Turken en Marokkanen in Utrecht onderzocht en het aspect woonvoorkeur daarin.¹¹⁴ Hij noemde 'één van de opvallendste uitkomsten' het gegeven dat 'concentratiebuurten niet of nauwelijks een grotere aantrekkingskracht uitoefenen op Turken en Marokkanen

111. Zie de artikelen van Bolt en Van Kempen; in de onderzoeken gaat het om Turken.

112. Bolt en Van Kempen halen talloze studies aan die dit aantonen, p. 385 van hun artikel in *New Community*.

113. Slechts 2% van de Marokkanen en 2% van de Surinamers was voorstander van een wijk die alleen of voornamelijk bevolkt werd door buitenlanders. Een wijk met veel buitenlanders genoot de voorkeur van 8% Turken, 2% Marokkanen en 12% Surinamers. Een wijk met zowel Nederlanders als buitenlanders was een aantrekkelijke gedachte voor 47% van de Turken, 78% van de Marokkanen en 64% Surinamers, bij de keus voor een wijk met veel Nederlanders lagen die cijfers op respectievelijk 16, 2 en 4, en bij een wijk met alleen of voornamelijk Nederlanders was dat 13%, -, 1%, en bij 'maakt niet uit' 16%, 15%, 16%. *Allochtonen over Nederland(ers)* p. 25.

114. Bolt, *Wooncarrières*, slothoofdstuk. Hoewel Bolts onderzoek aan het einde van de jaren negentig is gedaan, dus na het einde van de hier behandelde periode, worden zijn bevindingen wel vermeld. Hij onderzocht de wooncarrières over een langere tijd, zodat de uitkomsten ook geldig zijn voor de jaren voor 1995.

dan op Nederlanders.⁷ Uit de door hem onderzochte *revealed preferences* (gerealiseerde verhuizingen) bleken Turken en Marokkanen die sterk op de eigen groep gericht waren, geen andere buurtvoorkeuren te hebben dan hun landgenoten die meer op de Nederlandse samenleving waren gericht. Hetzelfde gaven *stated preferences* (gewenste verhuizingen) aan: Turken en Marokkanen die minder op de Nederlandse samenleving waren georiënteerd [volgens eerder aangegeven criteria], waren niet vaker van plan om in de concentratiebuurten te blijven dan anderen.

Concentratiebuurten konden bijgevolg de woonwensen van Turken en Marokkanen minder vervullen dan overige buurten, ondanks de voordelen die ze boden zoals etnische voorzieningen en sociale contacten. De meeste Turken en Marokkanen gaven wel aan dat ze deze voordelen belangrijk vonden. Dat bracht Bolt tot de veronderstelling dat deze factoren, van weinig belang voor binding aan de concentratiebuurten, wel van belang waren voor binding aan de stad. Om te kunnen profiteren van etnisch-specifieke voorzieningen en sociale contacten, hoeven mensen niet per se in concentratiebuurten te wonen; de nabijheid van deze wijken volstaat. Veel niet-concentratiebuurten bieden zowel goede woonkwaliteit als nabijheid van concentratiewijken. Bovendien bleek het mogelijk in niet-concentratiebuurten ook contacten met landgenoten en familieleden te onderhouden.

Om hechte relaties te onderhouden was het wonen buiten de stad wellicht onaantrekkelijker dan het wonen in een niet-concentratiebuurt binnen de stad. Bolt maakte melding van een onderzoek dat aangeeft dat Turkse en Marokkaanse huishoudens veel minder vaak de stad verlieten dan vergelijkbare Nederlandse huishoudens. Het is mogelijk dat etnisch-specifieke factoren daarin een rol speelden.¹¹⁵

Uit al deze onderzoeken komt hetzelfde beeld naar voren: mogelijk voorkomende zelfsegregatie van etnische minderheden is niet uit te sluiten, maar vormt zeker niet de verklaring voor het feit dat zij geconcentreerd wonen. Voorkeur voor het wonen in een buurt met landgenoten is niet bepalend geweest in de woonkeuze van immigranten.¹¹⁶ Het is opvallend dat dit ook bleek uit de onderzoeken die aan het begin van de jaren tachtig zijn verricht, met andere woorden, toen er nog geen sprake was van een decennialang verblijf van deze groepen in gezinsverband in Nederland.¹¹⁷ Vaak wordt verondersteld dat nieuwkomers in het begin vrijwillig enige

115. Bolt, *Wooncarrières*, p. 169 op basis van H.G. Bootsma, *The myth of reurbanization: location dynamics of households in the Netherlands*, (Amsterdam 1998).

116. De Commissie-Blok concludeerde dat de sociaal-economische positie bij de meeste etnische groepen een belangrijker verklaring leek te zijn. *Bruggen Bouwen*, p. 406.

117. Shadid e.a. Huisvesting, constateerde al in 1984 dat de veronderstelling dat geconcentreerd wonen het gevolg zou zijn van woonwensen van allochtonen, niet door onderzoek ondersteund wordt. Het merendeel van de allochtonen heeft vergelijkbare woonwensen als autochtonen: een woning van goede kwaliteit met voldoende ruimte, tegen een matige huur.

tijd 'clusteren', om steun bij elkaar te zoeken. Na een tijd van gewenning aan de samenleving van vestiging, zouden ze dan uit het cluster wegtrekken; met andere woorden, de paradox van zelfsegregatie ter wille van integratie. Deze paradox bleek ook in de eerste decennia van het verblijf niet opvallend aanwezig.

8.10 SLOTOPMERKINGEN

Een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling van de woonpositie, namelijk de toegang tot de woningmarkt, in het bijzonder de woonruimteverdeling, is in dit hoofdstuk bekeken om de vraag te beantwoorden of insluiting op het niveau van de praktijk plaatsvond. Werden allochtonen, met name Surinamers/Antillianen en Turken/Marokkanen op het niveau van de praktijk ingesloten? Hebben zij in hun dagelijkse ervaring als woningzoekende gemerkt dat zij in het bestel huisvesting waren ingesloten en dat deze insluiting in de praktijk doorwerkte?

De insluiting op het niveau van de praktijk bleek via de toewijzing van woningen onvolledig en ongelijk. De woningmarkt was moeilijk toegankelijk en de deelname van allochtonen niet evenredig. Verdelers van woningen gebruikten hun bewegingsvrijheid om nieuwkomers te spreiden en te plaatsen waar zij hen hebben wilden én zo te bepalen waar ze hen *niet* hebben wilden en bijgevolg te weren, met als resultaat dat sommige wijken en buurten en corporatiebestanden gesloten bleven. In de woonruimteverdeling kwam uitsluiting voor, met nadelige gevolgen voor allochtonen.

De gegeven schets van deze problematiek liet ook de grote omvang van de aangegeven handelwijze en de gevolgen zien. Niet alleen was het materiaal overvloedig en gaven de rapporten resultaten van onderzoek in veel verschillende steden en plaatsen, ook bij de overheid was de grootschaligheid van plaatsings- of spreidingsbeleid bekend. In het WRR-rapport *Etnische minderheden* (1979) en de *Minderhedennota* (1983) werd dit vastgesteld. Ook latere regeringsnota's (zoals de *Contourennota*, 1994) en rapportages (zoals *Bruggen Bouwen*, 2004) maakten melding van dit voortdurende probleem.

Bovendien wezen de maatregelen (de MG-circulaires) die de staatssecretaris van VROM nam, op het algemeen voorkomen van een niet toegestaan plaatsings- en spreidingsbeleid. Niet een enkele corporatie die 'in de fout' ging werd gewezen op het onjuiste van het gevoerde beleid, maar de hele sector diende met rapportages aan te tonen dat minderheden op gelijke wijze aan bod kwamen.

VROM verbond echter geen sancties aan de opdracht in de MG-circulaires. De staatssecretaris sloot zich verder aan bij rechterlijke uitspraken die een plaatsingsbeleid verboden. Krachtiger maatregelen werden niet genomen, ook niet toen bleek dat het verboden beleid voortduurde. Beleidsruimte voor ingrijpen had VROM wel.

Vernieuwing van het verdelingsstelsel met de aanbodmodellen bracht vanaf het begin van de jaren negentig verandering in het toewijzingsbeleid. Het aanbod-

systeem beperkte de speelruimte van corporaties, niet een verandering in de handelwijze van woningcorporaties en andere verdelers, niet de maatregelen die de staatssecretaris nam. Vanaf invoering van aanbodmodellen op grote schaal kon spreiding en plaatsing minder gemakkelijk worden toegepast, hoewel ook dit model misbruik niet kon voorkomen.

Het plaatsingsbeleid had nadelige gevolgen, ook in termen van concentratie. Doordat er wijken waren die voor allochtonen gesloten bleven, kreeg het resterend aantal wijken dat vanwege hun inkomenspositie beschikbaar was – doorgaans lagere inkomenswijken – een groter aantal allochtonen te huisvesten. Een maatregel tegen het gesloten houden van bepaalde wijken zou het openstellen van hogere inkomenswijken kunnen zijn – zonodig met extra financiële middelen. In dit onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat op die wijze is gepoogd concentratie te gaan. Insluiting op de woningmarkt door alle qua inkomen in aanmerking komende wijken voor allochtonen te openen, zou meer spreiding over de stad hebben betekend. Plaatsingsbeleid werkte bijgevolg contraproductief, hoewel juist concentratie als motief tot het voeren van een dergelijk beleid werd aangevoerd. Zelfsegregatie bleek geen verklaring voor concentratie.

Woningverdelers voerden weerstand tegen allochtonen als motief voor een plaatsingsbeleid en speelden erop in, soms al bij voorbaat. De (geproblematiseerde) definitie allochtoon, als 'anders', bleek hardnekkiger dan de op het niveau van het bestel genomen beslissing dat alle legaal verblijvenden in Nederland gelijk behandeld moesten worden, hoewel zij door die insluiting woningzoekenden waren als elk ander.

Na deze bespreking van de toegang tot de woningmarkt in relatie tot de vrijheid van handelen van de verdelers, resteren meer aspecten van de huisvestingsproblematiek, zoals die in de *Minderhedennota* werd omschreven. In het volgende hoofdstuk komen deze belemmeringen aan de orde.

Hoofdstuk 9:

Vervolg ontwikkeling woonpositie: Overige problemen, oplossingen en beleid

9.1 INLEIDING

Ook in dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van de woonpositie centraal. Eerder werd de toegang tot de woningmarkt besproken, met name de verdeling van woningen, nu komen, als eerste deel van dit hoofdstuk, ook andere problemen en belemmeringen aan de orde. De woonpositie en -situatie van met name Surinamers/Antillianen en Turken/Marokkanen geeft zicht op in- of uitsluiting op het niveau van de praktijk; de hypothese was immers dat de insluiting op het niveau van het bestel, die plaatsvond door het minderhedenbeleid, doorwerkte op het niveau van de praktijk. Behandeling van allerlei aspecten van die woonpositie maken bovendien het gewicht van de speelruimte van de positietoewijzende actoren, en daarmee van de balans tussen positietoewijzing en positieverwerving, duidelijk. De factoren die de woonpositie bepalen, zeggen ook iets over de invloed van beleid.

Met de schets van belemmeringen komt de vraag naar oplossingen, het tweede deel van dit hoofdstuk. Welke maatregelen en instrumenten werden ingezet en wat leverden ze op? Waren er initiatieven van etnische minderheden en zo ja, waar leidden die toe? Dit gedeelte wordt besloten met een overzicht van de ontwikkeling van de woonpositie in de jaren 1982-1994, gespecificeerd naar autochtonen, Surinamers/Antillianen en Turken/Marokkanen.¹ Verschillen en overeenkomsten tussen deze groepen worden daarmee zichtbaar.

De ontwikkeling in de huisvestings situatie van nieuwkomers tot 1995 is in deze studie gevolgd vanaf hun aankomst en het vervolg tot aan het minderhedenbeleid, daarna is de woonpositie weergegeven zoals die was geïnventariseerd in het WRR-rapport *Etnische minderheden* (1979) en in de *Minderhedennota* (1983). Naar het materiaal dat daaraan ten grondslag ligt, wordt mede verwezen.² Vanaf het minderhedenbeleid wordt het proces gevolgd aan de hand van obstakels die de

1. Sinds het begin van de jaren tachtig wordt de woonsituatie van etnische minderheden gedocumenteerd aan de hand van de periodieke Woningbehoefteonderzoeken (WBO's) van het CBS. De gegevens in het overzicht (paragraaf 9.4, daar ook de bronvermelding) zijn een compilatie uit deze rapportage. In hoofdstuk 6 (6.8) is de situatie uit 1982 weergegeven, in dit hoofdstuk volgt het hele overzicht van 1982-1994, met 1990 als tussenstand.

2. Er is eerder aangegeven dat er weinig empirisch materiaal voorhanden is; tot het begin van de jaren tachtig werd de woonsituatie van etnische minderheden niet systematisch gedocumenteerd. Sindsdien geven WBO's inzicht in een aantal aspecten van hun woonsituatie, echter niet in verdeelingsprocessen. Voor de empirische gegevens waarop de in het WRR-rapport *Etnische Minderhe-*

nieuwkomers tegenkwamen en de maatregelen daartegen. Begonnen in het vorig hoofdstuk, wordt het hier voortgezet en afgerond met de weergave van resultaten van het beleid.

Het beleid van VROM is het derde deel van dit hoofdstuk. VROM diende als vakdepartement het deel huisvesting van het minderhedenbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Dat deed het departement binnen het algemene beleid. Welke gevolgen had het algemene volkshuisvestingsbeleid voor etnische minderheden? VROM voerde het minderhedenbeleid mede in relatie met andere departementen uit, van 1980 tot 1987 vooral door de afdeling AMBA. Onderzoek naar de manier waarop dit toeging geeft zicht op de visie van VROM op het minderhedenbeleid, op de positie die dit beleid innam in het algemene beleid en waar de prioriteiten lagen. Ook zo wordt de bijdrage van VROM aan de ontwikkeling van de woonpositie van etnische minderheden zichtbaar.

9.2 OVERIGE PROBLEMEN EN EVENTUELE MAATREGELLEN DAARTEGEN

*Passende huisvesting*³

De wens om met zijn gezin herenigd te worden, leverde de allochtone woningzoekende een probleem op. Aan het recht op overkomst van gezinsleden waren voorwaarden verbonden. Een daarvan was passende huisvesting voor degenen die uit het herkomstland overkwamen, die door de gemeente moest worden goedgekeurd. Doel was overbewoning te voorkomen (in tegenstelling tot het begrip passende huisvesting bij de reguliere woonruimteverdeling dat gericht was tegen onderbewoning). Na goedkeuring kon de woningzoekende worden ingeschreven. De voorwaarde passende huisvesting gold vanaf 1980 ook voor Surinamers.

In de praktijk leidde deze eis tot problemen. De omschrijving bleek onduidelijk, liet ruimte voor diverse interpretaties en ook de regeling voor de toetsing gaf verwarring. Rechtsongelijkheid was het gevolg. Bizarre situaties ontstonden: zo werd degene die woonruimte voor het gezin aanvraag vaak niet als gezinshoofd gezien, maar als alleenstaande, waardoor zijn verzoek werd afgewezen, terwijl die gezinswoonruimte nu juist voorwaarde voor toelating was. Kortom, een vicieuze cir-

den (1979) geschetste huisvestings situatie is gebaseerd, wordt verwezen naar de daarin opgenomen literatuurlijsten.

3. Zie met name C.A. Tazelaar, *Passende huisvesting en gezinshereniging. De rechtskracht van VROM-circulaire MG 86-23*, (zonder plaats, 1989, niet gepubliceerd). Dank aan de auteur voor het afstaan van deze scriptie. Het begrip passende huisvesting wordt hier gehanteerd in relatie tot gezinshereniging. Vooral onder Turken en Marokkanen kwam gezinshereniging en gezinsvorming voor. Het proces van gezinshereniging in het kader van het toelatingsbeleid voor vreemdelingen slaat hier dan ook vooral op Turken en Marokkanen. Voor het vraagstuk van passende huisvesting was het onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming nauwelijks van belang. Gemakshalve wordt hier dan ook vrijwel uitsluitend het begrip gezinshereniging gebruikt.

kel: de aanwezigheid van het gezin was voorwaarde voor de overkomst daarvan.

De relatie met de toelating van vreemdelingen maakte van de voorwaarde passende huisvesting aanvankelijk een Justitie-aangelegenheid.⁴ Ook al had deze eis te maken met huisvesting – het was een huisvestingsnorm – toch raakte VROM niet eerder dan vanaf de ontwikkeling van het minderhedenbeleid bij deze kwestie betrokken. Toen vanaf 1980 het gecoördineerde minderhedenbeleid op gang kwam en zowel het vreemdelingenbeleid (Justitie) als ook VRO daarbij betrokken raakten, schoof deze huisvestingsnorm naar het VRO-beleid.

De staatssecretaris van VROM kwam in 1983 met een circulaire aan gemeenten, de al eerder genoemde MG 83-16, over onder andere dit probleem. Hij deed een dringend beroep op gemeenten om de vicieuze cirkel te doorbreken. Wanneer woningzoekenden voor een woonruimtevergunning in aanmerking wilden komen, kon niet de voorwaarde gesteld worden dat de gezinsleden al in Nederland zouden verblijven. Bovendien vroeg hij de gemeenten om gezinshereniging als belangrijke factor te beschouwen bij urgentiebepaling. In 1983 stelde de staatssecretaris van VROM de problematiek gericht aan de orde in MG 83-47.⁵ Aanvankelijk beoordeelde de Vreemdelingenpolitie in de praktijk vaak of de huisvesting passend was; Justitie mocht het gezin pas toelaten als aan deze voorwaarde was voldaan. VROM wees er nog eens nadrukkelijk op dat de inspectietaak bij de gemeenten thuishoorde. Ook over de toetsing van passende huisvesting kwam in deze circulaire meer duidelijkheid.

Uiteindelijk heeft uitvoering van de MG's de kwestie passende huisvesting opgelost. Volgens de evaluatie van 1986 heeft MG 83-47 een nuttige werking gehad; de circulaire maakte een einde aan vage bepalingen die voor verschillende uitleg vatbaar bleken. MG 83-47 werd in 1986 werd vervangen door MG 86-23, die mede door de staatssecretaris van Justitie werd uitgebracht en door deze tot onderdeel van de *Vreemdelingencirculaire* werd gemaakt.⁶

4. Tot dan was een zeer vage omschrijving van deze huisvestingsvoorwaarde opgenomen in de *Vreemdelingencirculaire*. Nakoming werd veelal door de Vreemdelingenpolitie (Justitie) gecontroleerd. De discussie over en de ontwikkeling van het begrip passende huisvesting heeft zich dan ook jarenlang voornamelijk in justitiële kringen afgespeeld. Tazelaar, *Passende huisvesting*, p. 8-17.

5. Archief Binnenlandse Zaken ICM, DCM 3.1-433-II, 22 maart 1983 en 11 april 1983, daarin brief staatssecretaris VROM aan de minister van Binnenlandse Zaken dd. 16 december 1983.

6. Evaluatie van Prinssen en Kropman, *Huisvesting van etnische minderheden*, p. 34: niet langer werd door de Vreemdelingenpolitie getoetst, maar door huisvestingsdeskundigen. De vervanging van de MG in 1986 werd volgens Tazelaar, *Passende huisvesting*, p. 17, 18, vooral ingegeven door het feit dat de staatssecretarissen van VROM en Sociale Zaken waren overeengekomen om bij de toetsing van de passende huisvestingsvoorwaarde binnen de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers dezelfde lijn te hanteren. Ook in de *Vreemdelingencirculaire* werd expliciet naar de VROM-circulaire verwezen. (Tazelaar refereerde aan de *Vreemdelingencirculaire* van 1988, deel B.19 onder 2.2.4).

Grote woningen

Voortdurend bleek er een tekort aan grote, maar betaalbare woningen, waaraan Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen met hun gemiddeld grotere dan autochtone gezinnen behoefte hadden.⁷ Een passende woning zou voor hen bijvoorbeeld een vier- of vijfkamerwoning betekenen. Woningaanbod- en vraag bleken niet op elkaar aan te sluiten. Een grote woning betekende een hogere huurprijs en die vormde vaak een belemmering.

De wel aanwezige grote woningen waren niet altijd voor allochtonen toegankelijk. Zo waren in Utrecht in 1984 meer grote migrantenhuishoudens in gemeentewoningen terecht gekomen dan in corporatiewoningen, terwijl het jaar daarvoor juist meer grote woningen in het corporatiebezit waren vrijgekomen.⁸ VROM koos niet voor aanpassing van het bouwbeleid door verhoging van de productie van grote woningen. Nieuwbouw was kostbaar en productieverhoging werd eerder gericht op de toename van het aantal een- en tweepersoonshuishoudens die zich inmiddels aftekende. Bovendien bestond de verwachting dat allochtonen na verloop van tijd het autochtone gezinspatroon zouden overnemen; de gezinnen zouden kleiner worden, waardoor de behoefte aan grote woningen zou afnemen.

De oplossing van dit probleem werd gezocht in een subsidieregeling voor het creëren van grote woningen, door aanpassen en samenvoegen van bestaande woningen: het Project Grote Woningen, bedoeld voor huishoudens van ten minste acht personen. In MG 83-16, de Circulaire huisvesting minderheden, onderstreepte VROM dat deze uit 1982 daterende regeling toepasbaar was op veel leden van minderheidsgroepen. Het Project Grote Woningen liep na verlenging door tot 1 januari 1987. Het geld was toen niet volledig besteed, er was sprake van 'onderuitputting van beschikbare gelden', waaruit werd geconcludeerd dat de behoefte aan het project afnam. Deze veronderstelling zag VROM bevestigd, zo werd in 1986 aan de Kamer meegedeeld, in de afname van de wachttijden bij gezinnen van acht of meer personen die een grote woning in een van de grote steden zochten.⁹

De behoefte aan grote woningen was echter niet afgenomen, maar grote gezinnen waren niet gewenst. Het feit dat er door lokale autoriteiten en verdelende instanties minder een beroep werd gedaan op de subsidieregeling bleek op zichzelf geen indicatie dat de vraag naar grote woningen verminderd was. Een medewerker bij de Woningdienst Amsterdam wist dit: 'Woningbouwverenigingen willen vaak geen grote woning.' Ook bij VROM was bekend waarom de belangstelling voor financiële mogelijkheden taande: 'Grote woningen betekenden grote allochtone gezinnen en daar was geen behoefte aan.'¹⁰

7. Zie bijvoorbeeld Van Dugteren, *Woonsituaties*, o.a. hoofdstuk 3, en Kornalijslijper, 'Minderheden', p. 74.

8. Shadid, *Huisvesting etnische minderheden*, p. 61.

9. Archief Binnenlandse Zaken, 2.2.3-165, beantwoording Kamervragen dd. 8 oktober 1986.

10. Citaten respectievelijk interview S. den Heijer 6 maart 1995 en VROM, mededeling R. Spreekmeester.

Het tekort aan grote en goedkope woningen bleef bestaan. Het SCR'90 meldde dat de omvang van nieuw gebouwde woningen in de huursector in de jaren tachtig aanzienlijk was gedaald, waardoor er relatief minder mogelijkheden waren om in een grote woning te wonen.¹¹ Ook in de jaren negentig woonden allochtone huishoudens ondanks hun grotere omvang, gemiddeld genomen nog steeds in kleinere woningen dan autochtone gezinnen.¹² In Den Haag kwam het tekort aan grote woningen voortdurend bij de gemeente op de agenda.¹³ Een indicatie van het tekort bleek uit onderzoek (1995) in de wijk Transvaal: 30% van de huishoudens met vijf personen en 50% van de huishoudens met zes en meer personen woonde te krap. Daarentegen bleek 40% van de kleinere huishoudens te ruim te wonen.

Noodkoop

Een gedwongen eigen initiatief van immigranten was de noodkoop, die kort werd aangestipt in hoofdstuk zes.¹⁴ Immigranten, meestal buitenlandse werknemers, die geen geschikte (huur-) huisvesting konden vinden, kochten uiteindelijk een woning, als kopers *uit* nood. Ten gevolge van onwetendheid, onvoldoende taalkennis, of oplichterij was dat vaak een slechte woning in een oude stadswijk waarvoor ze te hoge prijzen moesten betalen, zeker tussen 1976 en 1980 toen de prijzen van koopwoningen tot buitensporige hoogten stegen. Er werden nogal eens hypotheeken en te hoge leningen tegen ongunstige voorwaarden verstrekt.

De noodkopers werden kopers *in* nood. Bij de aankoop hoopten de eigenaren dat het gezinsinkomen toereikend zou zijn om de financiële verplichtingen na te komen, maar dat pakte anders uit. De werkloosheid nam toe en trof vooral de bui-

11. Van Dugteren, *Woonsituatie*, p. 87.

12. Over tekorten, zie onder meer Veenman, *Participatie*, p. 101. Er bleef herhaaldelijk discussie over het werkelijke tekort aan grote, goedkope woningen. De cijfers van de WBO's zouden veel gunstiger zijn dan de cijfers van het CBS. In WBO's zouden pas degenen terecht komen die een half jaar aantoonbaar serieus hadden gezocht. Zelfs de volgens de WBO's benodigde aantallen woningen werden niet gehaald. Het rapport *De plaats door verdeling* maakte in 1993 melding van onthefing van de maximaal toe te kennen huursubsidie voor ouderen. Toen bestond deze regeling nog niet voor grote huishoudens, gezien het vervolg: 'Overwogen zou kunnen worden iets dergelijks ook te laten gelden voor grotere huishoudens met een laag inkomen.' p. 85. Volgens het *Handboek Minderheden*, editie september 1997, was er recent een regeling ingevoerd voor het gebruik van individuele huursubsidie (IHS) voor huishoudens van acht of meer personen: zij mochten de maximum huurgrens waaraan de huursubsidie was gekoppeld, overschrijden. De woningen die zij nodig hadden waren groter, dus doorgaans duurder.

13. Zie nota's van diverse jaren, o.a. 1987, 1992, en de nota *Grote Woningen. Beleidsevaluatie en aanbevelingen*, Gemeente Den Haag, (Den Haag 1995), maar ook toewijzingsrapportages, verslagen van commissievergaderingen etc., over de jaren 1980 en 1990, beschikbaar gesteld door de Dienst Bouwen en Wonen.

14. In hoofdstuk zes bij het woonvervolg van buitenlandse werknemers kwam noodkoop kort ter sprake. Verder: J. Prinssen, *Eigenaar-bewoners en financiële nood. Kopers uit nood en kopers in nood*, (Nijmegen 1989) passim. Dit gedeelte is mede op deze publicatie gebaseerd.

tenlandse gezinnen die de lasten niet langer konden opbrengen. In veel gevallen volgde gedwongen verkoop. De slechte staat van het pand – geld voor onderhoud was er niet geweest –, de ingestorte koopmarkt en de wijze van verkoop (openbare verkoop) maakten dat de woningen vaak maar een fractie van de openstaande schuld opbrachten. Grote vorderingen bleven over. De uitzichtloze situatie waarin velen zich bevonden bracht vooral organisaties voor buitenlandse werknemers er toe zich in te zetten voor tegemoetkoming door de overheid.¹⁵

In 1985 stelden kamerleden de staatssecretaris van VROM een aantal kritische vragen naar de omvang en de oorzaken van noodkoop, naar verantwoordelijkheid en mogelijke hulp aan getroffenen.¹⁶ De staatssecretaris meende dat het niet ging om een probleem dat juist etnische minderheden trof. Toch waren zij noodkopers geworden vanwege factoren die specifiek voor immigranten golden. Zij hadden een specifieke woningbehoefte: de grote en goedkope woningen waaraan een tekort was. Zij kregen ook te maken met achterstelling en met speciale voorwaarden die aan hen werden gesteld. Verslechtering van inkomen kwam inderdaad ook bij autochtone bewoners voor. De staatssecretaris antwoordde dat de problematiek ook autochtone eigenaar-bewoners aanging en dat er verschillende oorzaken voor het ontstaan van financiële problemen waren. Verder verwees hij naar zijn MG-circulaires (83-16 en 83-47) die de problemen rond passende huisvesting en gezinshereniging moesten beëindigen. Deze zijn uitsluitend gericht op etnische minderheden.

Voor een oplossing van zijn kant voelde de staatssecretaris niets:

De beslissing tot aankoop van een woning is een verantwoordelijkheid van de koper zelf en dus kan in beginsel noch de gemeente noch het Rijk verantwoordelijk zijn voor de oplossing van financiële problemen. [...] Bij het formuleren van oplossingen voor deze problematiek wordt uitgegaan van gemeentelijke verantwoordelijkheid.

De staatssecretaris had er geen bezwaar tegen dat gemeenten woningen van betrokkenen op een veiling zouden aankopen. Verder vond overleg plaats tussen het ministerie en diverse instellingen om de mogelijkheden voor oprichting van een Intergemeentelijk Risicofonds na te gaan.

Ruim een jaar later, in oktober 1986, kwam de zaak opnieuw in de Tweede Kamer aan de orde, met de vraag welke maatregelen er inmiddels waren genomen om

15. Het onderzoek van de Gemeente Haarlem, *Gekocht uit Woningnood; verkocht uit financiële nood*, Gemeente Haarlem 1987) onder Turkse eigenwoningbezitters in vier Haarlemse buurten, bevestigt het hiervoor geschetste patroon van noodkoop en noodverkoop. Het rapport kwam met aanbevelingen zoals opkoop door de gemeente van woningen die gedwongen verkocht moesten worden. Ook werd hulpverlening en duidelijke voorlichting voor de financiële, juridische en fiscale aspecten van het eigenwoningbezit aangeraden. In Haarlem werd ook het Turkse 'Comité Noodkopers Haarlem' opgericht, dat met een zwartboek de noodkopersproblematiek onder de aandacht bracht.

16. In antwoord op de vragen van de Tweede Kamerleden Van Es (P.S.P.), Ernsting (C.P.N.) en Lankhorst (P.P.R.), ingezonden 13 juni 1985, 999, Aanhangsel van de Handelingen, Vergaderjaar 1984-1985, in Archief Binnenlandse Zaken, ICM 2.2.3-165.

de ergste nood te helpen verlichten. Opnieuw verwees de staatssecretaris naar de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor oplossingen. Sommige gemeenten zouden inmiddels woningen van noodkopers hebben aangekocht of subsidies verstrekt. Inmiddels waren er voorbereidingen getroffen voor een onderzoek naar de problematiek op landelijk niveau hetgeen door enkele kamerleden werd geïnterpreteerd als blijk van mogelijke bereidheid tot het geven van financiële tegemoetkoming aan de probleemgevallen.¹⁷

Dat de staatssecretaris over de brug zou komen, bleek een illusie. Hij antwoordde het Utrechtse college van B en W: 'Een bijdrage voor het wegwerken van restschulden kan geen onderdeel van mijn beleid zijn.' Dit bleek een kabinetsopvatting; de Rijksbegroting van 1989 gaf op dit punt *De Volkskrant* aanleiding om te berichten:

Het kabinet weigert ruimer baan te maken voor het saneren van schulden. Volgens het kabinet zou verruiming alleen maar een vrijbrief betekenen voor het opbouwen van nog hogere schulden. En geldschietters krijgen de kans het risico voor het krediet af te wentelen op de staat.¹⁸

Een hindernis in het onderzoek naar noodkoop bleek de onmogelijkheid de omvang van de problematiek landelijk te kwantificeren; zelfs op lokaal niveau bleek dat heel lastig, hoewel daar nog wel een deel van de bedoelde categorieën op te sporen was. Het ontbreken van zicht op de omvang van het probleem maakte het moeilijker om een oplossing te vinden. Volgens het SCR'98 ging het om een aanzienlijk aantal buitenlandse werknemers. In een Nota aan de staatssecretaris (van VROM) van 21 juni 1989 staat:

Alhoewel bij de benadering van een groot aantal instanties op landelijk en lokaal niveau de problematiek van de noodkopers nadrukkelijk wordt onderschreven, bleek het niet mogelijk de kwantitatieve omvang van het fenomeen noodkopers te achterhalen.¹⁹

De staatssecretaris verwees naar gemeenten, maar vanzelfsprekend was hun hulp niet en realistisch evenmin: veel mogelijkheden hadden ze niet en de maatregelen die ze konden nemen waren doorgaans financieel niet aantrekkelijk. Woningen aankopen viel om die reden vrijwel af, de enige reële optie was kwijtschelding van schulden door banken en/of een financiële tegemoetkoming door de gemeente. De hulp van de gemeente bestond in de praktijk uit het – dikwijls met succes – bij banken aan-

17. Beantwoording schriftelijke vragen naar aanleiding van 'Aktieprogramma 1987 van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening', 9 oktober 1986, zelfde archiefdossier als in de vorige noot. Onderzoek, uitgevoerd in 1987 en 1988, van Prinssen, *Eigenaar-bewoners*, p. 21 en verder voor dit gedeelte passim.

18. Beide citaten bij Prinssen, *Eigenaar-bewoners*, p. 22. Het bericht in *De Volkskrant* is van 21 september 1988.

19. SCR'98, p. 256. Nota dd. 21 juni 1989 van de Directie Onderzoek en Kwaliteitszorg (DGVH) aan de staatssecretaris met als bijlage een samenvatting van het hiervoor genoemde onderzoek van J. Prinssen. Archief VROM 977.-1. De slotzin van het citaat was vetgedrukt.

dringen op kwijtschelding van de restschulden van noodkopers en het afsluiten van een beperkte terugbetalingsregeling met de (ex-)eigenaar. Op de vraag of er nog andere oplossingen denkbaar waren, merkte een onderzoeker in 1989 op: 'het antwoord is, dat alleen een suikeroom of een geldboom zouden kunnen helpen.'²⁰

*Woonlasten*²¹

Een factor die de ontwikkeling van de woonpositie beïnvloedde, was het deel van het inkomen dat aan wonen werd besteed. Woonlasten speelden een rol, zo bleek, in de problematiek van grote woningen en noodkoop. Algemene ontwikkelingen in de woonlasten die vooral sterk door overheidsbeleid beïnvloed werden, zouden deze groepen in het bijzonder raken.

Uit het SCR'98 bleek dat tussen 1967 en 1994 de gemiddelde netto woonlastenquote bijna verdubbelde.²² De huren namen vooral in de eerste helft van de jaren tachtig fors toe, terwijl de inkomens aanmerkelijk achterbleven; in de eerste helft van de jaren negentig stegen de huren opnieuw behoorlijk en er werd bovendien sterk op huursubsidie bezuinigd. De toename van de woonlasten trof vooral de lagere inkomensgroepen, waartoe het merendeel van de etnische minderheden behoorde. De betaalbaarheid in de volkshuisvesting kreeg rond het midden van de jaren negentig meer aandacht via het koopkracht- en armoedebeleid, met als gevolg een verbetering van de individuele huursubsidieregeling.

In verklaringen voor de slechtere huisvestingspositie van allochtonen, met name van Turken en Marokkanen, wordt vaak de veronderstelling meegenomen dat deze groepen slechts bereid waren een gering deel van hun inkomen aan wo-

20. Prinssen, *Eigenaar-bewoners*, p. 27 en (citaat) p. 28. De gemeente 's-Gravenhage kwam met de Tilburgsche Hypotheekbank overeen om per 1 januari 1987 van 970 woningen de hypotheek over te nemen. Door het faillissement van de Hypotheekbank kon de gemeente goedkoop onderhandelen, de curatoren zagen nog geld terugvloeien en de bewoners waren van hun zorgen verlost. De overname werd gebaseerd op de marktwaarde die hoger lag dan de veilingopbrengst, maar lager dan de hypotheekwaarde, gemiddeld ongeveer 61% van de doorsnee hypotheekwaarde. Ongedateerd krantenbericht zonder naam in Archief VROM, DGVH/DOK/SEO-1.775.122 doos 977.1.

21. Van Dugteren, *Woonsituatie*, p. 43-45. Het gaat hier om de woonlasten in de huursector, in navolging van Van Dugteren (het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze publicatie wordt voor dit gedeelte gebruikt). De auteur stelde dat het aantal eigenaar-bewoners onder etnische minderheden ten tijde van zijn onderzoek, dat in 1993 werd gepubliceerd, [inmiddels] gering was en daardoor ook het aantal respondenten in het WBO. Een vergelijking tussen allochtone en autochtone eigenaar-bewoners was daarmee statistisch niet goed mogelijk. Om de woonlasten van etnische minderheden te vergelijken met die van de overige bevolking, moest de analyse beperkt worden tot de huursector.

22. SCR'98, p. 536, 537. De netto woonlastenquote bestaat uit het gedeelte van het inkomen dat aan netto huur, minus huursubsidie, wordt besteed. De eveneens in het SCR'98 (p. 508) opgenomen 'Tabel prijsontwikkelingen (...) 1970-1996' laat het volgende zien: in indexcijfers 1970 = 100, liggen de cijfers in 1975 respectievelijk 143 en 149, in 1980 195 en 218, in 1985 240 en 299, in 1990 248 en 354 en in 1996 289 en 487.

nen te besteden. Als ze wat meer zouden uitgeven dan waren ze ook beter gehuust, is de opvatting. De woonlastenquote is onderzocht in een vergelijking van gegevens uit het WBO 1981/1982 met die uit het WBO 1989/1990.²³ In het onderzoek waren Surinamers/Antillianen en Turken/Marokkanen naast de autochtone bevolking betrokken.

Het onderzoek liet zien dat in de onderzochte periode de woonquote van deze groepen lager lag dan van de autochtone bevolking. Vooral Turken en Marokkanen bewoonden gemiddeld een goedkopere huurwoning dan de rest van de bevolking. Surinamers en Antillianen betaalden gemiddeld een hogere huur dan Turken en Marokkanen. In de loop van de onderzochte periode bleek de gemiddelde huur van Turken/Marokkanen meer gestegen dan die van andere groepen. Dat was het gevolg van huurharmonisatie – in dit tijdvak werden de huren meer in overeenstemming gebracht met de kwaliteit van de woning –, van stadsvernieuwing en de doorstroming van deze groepen naar de naoorlogse woningvoorraad die duurder was dan de vooroorlogse. Bij Surinamers en Antillianen kwam een minder sterke huurstijging voor dan bij de rest van de bevolking. Dat kwam doordat ze oververtegenwoordigd waren in het nieuwste deel van de woningvoorraad, waar de jaarlijkse huurverhoging de algemene trend niet overschreed.

Na correctie voor gemeentegrootte, netto huishoudeninkomen en een aantal kwaliteitspunten voor de woning, bleken de verschillen met de overige bevolking minder groot.²⁴ Surinamers en Antillianen kwamen op een gemiddeld zelfde huur uit als autochtonen, Turken en Marokkanen bleven wel een lagere huur hebben. De verschillen met de overige bevolking waren echter in het onderzochte tijdvak afgenomen.

Van belang is het inkomen van de onderzochte groepen en de ontwikkeling daarin. Of een woning betaalbaar is, hangt af van het inkomen. In het onderzoek werd dan ook het netto huishoudeninkomen van de etnische minderheden in relatie tot de autochtone bevolking bekeken. Dat bleek van de onderzochte allochtonen lager dan van autochtonen. Bovendien waren de verschillen in de jaren tachtig toegenomen: het gemiddelde inkomen van etnische minderheden was in deze periode fors gedaald. In combinatie met de prijsontwikkeling deed zich bij hen een reële inkomensdaling voor van 15 tot 20%. De verklaring is dat deze groepen, vooral Turken en Marokkanen, in de jaren tachtig vaak loon als inkomensbron verlo-

23. Van Dugteren, *Woonsituatie*, p. 43-54. Kale huur is in het geval van een sociale huurwoning de kostprijs van een woning na aftrek van de objectsubsidie en de individuele huursubsidie (IHS). Een bewoner kon gebruik maken van de IHS-regeling wanneer het inkomen in verhouding tot de kale huur te laag was.

24. De correctie werd toegepast om na te gaan in hoeverre de uitgangspositie van de genoemde groepen verantwoordelijk was voor de verschillen in gemiddeld huurniveau. Etnische minderheden woonden immers vaker in grote steden, in huizen van slechtere kwaliteit en zij hadden gemiddeld een lager inkomen dan de overige bevolking.

ren en in toenemen de mate leefden van een uitkering. Onder Surinamers en Antillianen kwam in het begin van de jaren tachtig al een flink aantal uitkeringsgerechtigden voor.

De conclusie is dat de woonquote bij Turken en Marokkanen gestegen is, maar lager bleef dan die van de overige bevolking. De gestegen woonquote werd naast de inkomensdaling veroorzaakt door de stijging van de kale huur, die maar gedeeltelijk door het toegenomen gebruik van de huursubsidie kon worden opgevangen. In het onderzoek werd gesteld dat de conclusie aansloot bij het feit dat de kwaliteit van de woning bij de etnische minderheden lager was dan het gemiddelde niveau. De woonquote van Surinamers/Antillianen was minder toegenomen, ondanks een ook daar voorkomende inkomensdaling.

Bij de besteding van inkomen spelen voor iedereen, ook voor de hier besproken groepen, overwegingen een rol, zoals welk bedrag men aan wat wil besteden. Voorgaande conclusie leek te wijzen op de keus van vooral Turken en Marokkanen voor een lagere woonkwaliteit vanwege de lagere lasten. Bovendien zouden zij in de landen van herkomst gewend zijn aan woningen van lagere kwaliteit. Die veronderstellingen zijn in onderzoek slechts ten dele bevestigd.²⁵ Dat etnische minderheden een kleiner deel van hun inkomen aan huur besteedden, of wilden besteden, dan autochtonen, gold in ieder geval in 1993 niet meer, zo blijkt ook uit onderzoek.²⁶

Vijf jaar later bevestigde het Sociaal en Cultureel Planbureau in het SCR'98 de hiervoor geschetste ontwikkelingen: de woonlasten van Surinamers en Antillianen lagen altijd al dicht in de buurt van het autochtone niveau; Turken en Marokkanen maakten in dit opzicht een inhaalproces door, met gevolg dat ook hun gebruik van de individuele huursubsidie toenam. Nogmaals, de onderzoeken naar de woonlasten gaan over de huursector; het is dus zeker niet uitgesloten dat de beperkte groep eigenaar-bewoners evenveel of meer aan wonen uitgaf dan autochtonen. Een aantal van hen zal bovendien in de eerste jaren na de noodkoop nog gekampt hebben met afbetaling van restschulden.

Ook terugkerwensen, huizenbouw in het herkomstland en vooral geldzendingen naar het herkomstland, zijn vaak aangevoerd als veronderstelde motieven om in Nederland minder aan wonen te besteden. Ze zijn alle onderzocht. Het lijkt twijfelachtig dat deze uitgaven, voorzover aanwezig, invloed hadden op de woonlasten.²⁷

25. Van Dugteren, *Woonsituatie*, p. 55-82, gebaseerd op WBO's en Van Praag, 'Huisvesting', p. 12 en 13.

26. *De plaats door verdeling*, p. 85.

27. Bij het NIBUD zijn gegevens beschikbaar over de overmakingen naar de herkomstlanden. *Bruggen Bouwen* geeft cijfers op basis van E. Snel, *Gekleurde armoede: Armoede en bestedingspatroon onder etnische minderheden*, (Utrecht 1998): Marokkanen stuurden gemiddeld 7% van het besteedbaar inkomen als financiële steun naar het land van herkomst, Turken gemiddeld 5% en Surinamers en Antillianen respectievelijk 3% en 1%. Bolt, *Wooncarrières*, p. 161, laat zien dat de Turken en Marokkanen in zijn onderzoeksbuurt (aan het einde van de jaren negentig) die wel geld over-

De vraag is meer of allochtonen zoveel beter zouden wonen als ze meer zouden besteden. Eerder werd duidelijk dat het grote struikelblok in het bereiken van een gelijke huisvestingspositie de woonruimteverdeling was. Het is aannemelijk dat zich ook bij bereidheid om meer te betalen problemen zouden voordoen. Als ze dezelfde eisen zouden stellen als Nederlanders ten aanzien van woninggrootte of de buurt, zouden langere wachttijden en een grotere druk op bepaalde delen van de woningmarkt het gevolg kunnen zijn. Overigens veronderstelden verdelers vaak al bescheiden woonwensen en versterkten daarmee onderconsumptie, dat wil zeggen lage huur en bereidheid tot acceptatie van overbezetting.²⁸

9.3 OVERIGE OPLOSSINGEN: MAATREGELEN EN INSTRUMENTEN

De woonsituatie van allochtonen liep bij aanvang van het minderhedenbeleid achter op die van autochtonen en bleef dat doen – zij het in afnemende mate. Wat werd er aan de huisvestingsproblematiek van etnische minderheden gedaan? Bij alle eerder omschreven belemmeringen is een aantal maatregelen genoemd die een einde aan de problemen moesten maken, zoals de MG-circulaires. Het ministerie van VROM nam daarnaast nog enkele specifieke maatregelen. Voor het overige moesten ontwikkelingen binnen het algemene huisvestingsbeleid aan etnische minderheden ten goede komen. Minderheden konden ook zelf ook initiatieven nemen die hun positie zouden verbeteren.

Specifieke maatregelen: voorlichting en onderzoek

Bevordering van participatie, inspraak en begeleiding, mede door voorlichting aan allochtonen, behoorde eveneens tot het volkshuisvestingsbeleid. De *Minderhedennota* maakte er al melding van; het gedeelte over stadsvernieuwing introduceerde de regeling van f150,- per woning die door een buitenlands gezin werd bewoond, om voorlichting, inspraak en begeleiding te stimuleren. Ook circulaire MG 83-16 maakte melding van de noodzaak 'begeleiding, voorlichting en inspraak in stadsvernieuwingsgebieden voor deze anderstaligen te intensiveren'. Het Rijk trok er extra geld voor uit. In de archieven, vooral van VROM, zijn talloze voorbeelden te vinden van materiaal zoals voorlichtingsbrochures, in allerlei talen en over verschillende onderwerpen, zoals individuele huursubsidie en stadsvernieuwing.²⁹

maakten naar familie in het herkomstland, of bij wie wel terugkerwensen bestonden, geen lagere woonuitgaven voorkwamen dan bij hun landgenoten voor wie dit niet gold. Over onroerend goed in het herkomstland: Van der Pennen, *Stedelijke segregatie en participatie*, p. 37. Over terugkerwensen: zie ook het eerder genoemde opinieonderzoek *Allochtonen over Nederland(ers)* en SPVA-onderzoeken, (*Sociale Positie en Voorzieningsgebruik Allochtonen*) bijvoorbeeld dat van 1991.

28. Smit, *De verdeling van woningen*, p. 133, 134 en Van Dugteren, *Woonsituatie*, p. 82.

29. Het belang van voorlichting werd ruim voor aanvang van het minderhedenbeleid al onder-

Een voorbeeld van voorlichting aan autochtonen was de brochure *Voorrang voor vluchtelingen. Hoe vertel ik het de woningzoekende*, voor medewerkers van verhuur- en bewonerszaken die woningzoekenden moesten uitleggen waarom een vluchteling hun plaats op de wachtlijst innam, of cliënten moest informeren over een vluchteling als nieuwe buur. De brochure, een uitgave van VROM uit 1993, was een initiatief van VROM, WVC, de VNG, de Nationale Woningraad, NCIV en de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland. Ook op lokaal niveau gebeurde veel in de sfeer van voorlichting en bevordering van participatie. Steden kenden migrantenwerkers en projecten die zich richtten op inspraakbegeleiding en knelpunten in de participatie in kaart brachten. Hun werk werd geregeld geëvalueerd.³⁰

Over pogingen van de rijksoverheid, of van VROM in het bijzonder, om verandering te brengen in de negatieve houding van buurtbewoners, is, anders dan in de sfeer van voorlichting, niets concreets gevonden. VROM toonde zich wel positief over ideeën van woningcorporaties of gemeentelijke woningbureaus om medewerkers in dienst te nemen die deze materie gingen behandelen, maar ze moesten dat uit eigen middelen betalen.³¹

Over veel problemen en belemmeringen die minderheden ondervonden, bijvoorbeeld over woonruimteverdeling en noodkoop, naar gebruik van individuele huursubsidie etc., heeft VROM onderzoek laten doen. De vierjaarlijkse Woningbehoefteonderzoeken waarin sinds 1982 etnische minderheden als categorie voorkwamen, boden informatie, bijvoorbeeld over eigendoms- en huurverhoudingen, over woonlasten, -kwaliteit, -wensen, verhuizingen etc.³²

Dat er onderzoek werd gedaan is duidelijk, waar het toe leidde is een andere vraag. Het gegeven dat onderzoeksopdrachten waren verstrekt en onderzoeken werden uitgevoerd, werd naar buiten, vooral naar de Tweede Kamer, uitgedragen.

kend, maar ook van voorlichting aan de Nederlandse bevolking. Al in 1961 schreef het hoofd van het Bureau Overijssel van Maatschappelijk Werk een discussienota, 'strikt vertrouwelijk', waarin hij de onbekendheid rond 'arbeidskrachten uit den vreemde', aankaartte. Hij hekelde het gebrek aan voorlichting over hun verblijf: 'Onze nederlandse bevolking heeft er, over het algemeen genomen, geen flauwe notie van waarom de vreemde arbeidskrachten in ons land aanwezig zijn. Voor zover er over wordt gesproken, is het in de zin van een oudejaarsavondtoespraak van Wim Kan, die de minister van Sociale Zaken van de vertrekkende boot met emigranten naar de aankomende trein met immigranten laat hollen om afscheids- c.q. welkomst-woorden te spreken.' Archief MaWe, nr. 150, discussienota dd. 3 november 1961, schrijfwijze overgenomen.

30. Zie bijvoorbeeld Ton van der Pennen, *Migrantenwerk in de stadsvernieuwing. Een studie naar de betekenis van een participatiebevorderende maatregel voor allochtonen*, (Leiden 1988), of de diverse Werkdocumenten van de Gemeente Rotterdam, overigens ook door Ton van der Pennen, met andere(n).

31. Archief VROM, DBCF/AMBA, dossier Kamervragen 1982.

32. Zie bijvoorbeeld een overzicht van lopend en (in 1997) voorgenomen onderzoek in archief VROM, DBCF/AMBA, 438. Veel onderzoeken die op initiatief van VROM, soms in samenwerking met andere ministeries, organisaties of instellingen werden uitgevoerd en waarvan de rapportages door VROM zijn uitgegeven, zijn in dit en in andere hoofdstukken gebruikt.

In jaarverslagen, voornemens voor komende jaren, actieprogramma's en dergelijke, werd voortdurend van deze onderzoeken melding gemaakt in een vaak positieve toonzetting, waarbij het verschil tussen een aanbeveling en een opgevolgde aanbeveling niet altijd werd onderscheiden. Dit werd ook geconstateerd in een artikel over een brief van VROM aan de Tweede Kamer, van 28 februari 1986.³³ Volgens de staatssecretaris was de huisvesting van minderheden eigenlijk wel geregeld. Alle problemen waren weliswaar nog niet opgelost, maar deze groepen woonden inmiddels naar behoren. De staatssecretaris baseerde zich daarbij op een drietal onderzoeken, de al eerder genoemde evaluatie van de MG-circulaires 83-16 en 83-47, pensiononderzoek en onbedoelde effecten van minderhedenbeleid op lokaal niveau. Toen de brief naar de Kamer ging was slechts het eerste onderzoeksrapport beschikbaar, de overige nog niet. Op grond van het beschikbare verslag vroeg de auteur van het artikel zich af of de toonzetting van de brief van de staatssecretaris niet wat erg positief was, of er wellicht enige nuanceringen op hun plaats zouden zijn. Zij maakte kanttekeningen bij een beleid dat nog teveel gebaseerd was op aanbevelingen. Wie de jaarverslagen, brieven aan de Kamer en dergelijke doorleest en ziet hoe de onderzoeken en hun aanbevelingen gepresenteerd werden, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de kritiek van deze auteur vaker kon gelden.

Stadsvernieuwing

De stadsvernieuwing was een beleidsterrein binnen het algemene beleid waarop vermindering van de achterstandspositie van etnische minderheden gestalte zou kunnen krijgen.³⁴ De *Minderhedennota* signaleerde reeds de concentratie van minderheden in oudere stadswijken waar de woningen over het algemeen redelijk goedkoop, maar kwalitatief matig of slecht waren. Een belangrijk deel van de VROM-begroting is steeds naar stadsvernieuwing en opeenvolgende beleidsconcepten gegaan. Bijbehorende regelingen, zoals voor woningverbetering en huurgewinningsbijdragen, waren gericht op het opheffen van achterstanden in de stadsvernieuwinggebieden.³⁵

33. S. van Langen, 'Minderheden gehuisvest?', *NCIV Volkshuisvesting*, 5, jrg. 38, (1986), p. 185-187.

34. Zie ook *Minderhedennota*, p. 44 en 45. In beide in dit gedeelte aangehaalde onderzoeken die het Cebeon in opdracht van VROM uitvoerde, was het doel 'na te gaan of de stadsvernieuwing het beoogde streven van de overheid om achterstand van etnische minderheden op het gebied van de volkshuisvesting in te lopen hielp bevorderen.' *Stadsvernieuwing en etnische minderheden vier jaar later. Eindrapportage van het onderzoek naar de aanbod- en vraagfactoren in het volkshuisvestingsbeleid met betrekking tot etnische minderheden in stadsvernieuwinggebieden*, Cebeon, (Amsterdam 1989), p. 5. Over stadsvernieuwing zie onder meer *SCR'96 en SCR'98*, in beide de hoofdstukken 'Wonen' en in *SCR'96* ook het hoofdstuk 'De grote stad: samenvatting en beleidsimplicaties'. In 1975 woonde 6% van de minderheden in de drie grootste steden, in 1995 was dat ongeveer 30%. *SCR'96*, p. 561. Verder: Wiebe de Jong, *Inter-etnische verhoudingen in een oude stadswijk*, (Rotterdam 1986), passim.

35. *Minderhedennota*, p. 44 en 45, daar ook over de toeslag, verder Archief Binnenlandse Zaken, DCM 3.1-433, VRO-bijdragen maatregelen Regeringsnota Minderheden dd. 19 april 1982 p. 1.

Rond 1970 kwam er aandacht voor de vaak in slechte staat verkerende oude stadswijken en hun bewoners. Doel werd behoud en verbetering van de oude stadswijken in plaats van sanering; met name de woonfunctie van de wijken moest in stand blijven, bij voorkeur ook voor de oorspronkelijke bewoners: 'bouwen voor de buurt'. Dezen bleven er echter niet, zij trokken in groten getale weg, hoewel de stadsvernieuwing ook de opzet had suburbanisatie tegen te gaan en een gedifferentieerde bevolkingsopbouw tot stand te brengen. Vooral allochtonen namen de plaats van oorspronkelijke bewoners in.³⁶

De verwachting was dat, nu de etnische minderheden in de slechtste delen van de woningvoorraad in de grote steden gevestigd waren en in de betere delen veelal ontbraken, de stadsvernieuwing aan deze groep ten goede zou komen. Stadsvernieuwing zou de keuzevrijheid vergroten. In regeringskringen bestond de opvatting dat intensivering van dit beleid iets zou doen aan het probleem van grote concentraties allochtonen in slechte woon- en leefomstandigheden.³⁷

Stadsvernieuwing zou meer kansen kunnen bieden, zoals vermindering van achterstelling.³⁸ De socioloog Wiebe de Jong stelde in 1986 dat

het creëren van een situatie van gelijke kansen en mogelijkheden voor alle bewoners om in nieuwe en vernieuwde woningen te wonen, zeer belangrijk is voor het ontstaan van etnische tolerantie, omdat het daardoor onmogelijk wordt bestaande categorisering structureel te koppelen aan rechten en mogelijkheden op basis van etnische afkomst.

In de stadsvernieuwing zou immers ook rekening gehouden moeten worden met de behoeften van de allochtonen in de wijk. De toegankelijkheid van nieuwe en vernieuwde woningen moest in de stadsvernieuwing zodanig geregeld worden, dat zij dezelfde kansen als autochtone wijkbewoners kregen om deze te betrekken. Als voorbeeld gaf De Jong de bouw van grote woningen. Grote gezinnen, en dat waren vooral allochtone gezinnen, zouden uitgesloten worden als er geen grote woningen werden gebouwd.

Om te bereiken dat allochtonen gelijke toegang hebben tot de stadsvernieuwing, moesten ze enerzijds gelijk behandeld worden, meende De Jong, maar anderzijds 'differentieel behandeld worden waar situatie, omstandigheden, behoeften en vaardigheden dat vereisen.' In situaties waarin bewonersorganisaties een

36. SCR'96, p. 567: 'Men kan slechts speculeren over de ontwikkeling die de grote stad zou hebben gevolgd zonder de factor immigratie. Het is onwaarschijnlijk dat de woningen waarin zich de immigranten hebben gevestigd in een dergelijk geval allemaal zouden leegstaan. Vermoedelijk zouden de concentratiewijken van immigranten een deel van hun thans vertrokken autochtone bevolking hebben vastgehouden, maar gezien de woonwensen van die bevolking zou het ook niet ondenkbaar zijn dat in deze wijken sloop en samenvoeging van woningen op grote schaal zouden hebben plaatsgevonden, met als resultaat een relatief beter gesitueerde stadsbevolking.'

37. Zie ook hoofdstuk 8, paragraaf 8.6.

38. Voor dit gedeelte en de volgende alinea's: De Jong, *Inter-etnische verhoudingen*, passim, bv. p. 122, 123, waaruit ook de citaten, en de conclusie.



Den Haag, Transvaal

veelal doorslaggevende stem hebben in processen van stadsvernieuwing, kan dit er toe leiden – De Jong en anderen hebben dit ook vastgesteld, zoals in het vorig hoofdstuk bleek in een gedeelte over de houding van autochtonen – dat zij allochtonen uit nieuwe woningen weten te weren. Dan dient de overheid gelijke kansen te garanderen en waar nodig de wijken te ondersteunen in een differentiële aanpak.

De vraag of de stadsvernieuwing de bedoelde groepen werkelijk ten goede kwam, werd al snel gesteld. In een inventarisatie van de huisvestingssituatie van etnische minderheden (1985) kwam de stadsvernieuwing aan de orde.³⁹ De verwachting was dat de economische situatie en de verminderde nieuwbouw in combinatie met de veroudering van de autochtone bevolking, tot verminderde doorstroming zou leiden. Stadsvernieuwing werd gezien als een mogelijkheid om op directe wijze, door nieuwbouw en renovatie van woningen, of op indirecte wijze, door herhuisvesting in betere oudbouw, doorstroming binnen de sociale sector te bevorderen.

De onderzoekers concludeerden over de stadsvernieuwing: ‘Het netto-effect

39. Shadid, *Huisvesting etnische minderheden*, p. 26 en 27, citaat volgende alinea p. 50. Over de effecten p. 80.

van de stadsvernieuwing lijkt (...) voor de etnische minderheden in de stadsvernieuwingsbuurten niet onverdeeld positief. Voor de Mediterrane bewoners nog iets minder lijkt het, dan voor de Surinaamse/Antilliaanse bewoners.' Zij wezen op de mogelijkheid dat een deel van de migrantenbewoners voor de stadsvernieuwing uit verhuisde naar een aangrenzende, nog niet vernieuwde wijk, een deel na de stadsvernieuwing terugkeerde in de oorspronkelijke wijk, of een deel verhuisde naar een meer naar buiten gelegen naoorlogse wijk. De onderzoekers zagen aanwijzingen dat vooral Turken en Marokkanen wegtrokken en niet meer terugkwamen in tegenstelling tot Surinamers.

VROM gaf in de jaren tachtig tweemaal een onderzoeksopdracht naar de vraag of etnische minderheden zich na de stadsvernieuwing ten opzichte van autochtonen in een achterstandssituatie bevonden, in 1983/1984 en in 1987/1988. De onderzoekers stelden in 1985 vast dat voor elke groep – Surinamers, Turken en Marokkanen – een ander resultaat gold, variërend van eenzelfde tot een betere situatie dan autochtonen, tot relatieve achterstand van Marokkanen ten opzichte van autochtonen én de andere allochtone groepen.⁴⁰ Vier jaar later constateerden ze dat de huisvesting van etnische minderheden door de stadsvernieuwing naar kwaliteit van de woning en naar het aantal kamers dat per persoon, was verbeterd. De vooruitgang in woonkwaliteit gold echter voor Turken en Marokkanen minder dan voor Surinamers en Antillianen.⁴¹ Een ander onderzoek, een vergelijking die werd gedaan tussen de WBO's van 1981/1982 en 1989/1990, kon op basis van de beschikbare gegevens beperkt duidelijkheid geven. Er was op dat moment alleen bekend of de betrokken groepen, Surinamers/Antillianen en Turken/Marokkanen in vergelijking met autochtonen, in huizen woonden die na 1980 ingrijpend waren verbeterd. Van alle vooroorlogse woningen bleek toen 30% gerenoveerd. Van de vooroorlogse woningen die in 1990 door Turken/Marokkanen, Surinamers/Antillianen en de overige bevolking werden bewoond, was respectievelijk 23%, 26% en 32% gerenoveerd. De allochtone groepen waren er dus relatief minder goed aan toe.⁴²

Stadsvernieuwing bleek inderdaad voor immigranten niet altijd een oplos-

40. De onderzoekers wezen op het probleem van de vergelijking met autochtonen. Allen zijn weliswaar bewoners in sloop- en renovatieprojecten, maar alleen al de samenstelling van de autochtone bevolkingsgroep is totaal anders dan die van de allochtone. Huishoudens met kinderen maakten nog niet de helft uit van de autochtonen, terwijl deze huishoudenvorm met bovendien meer kinderen bij tweederde tot driekwart van de etnische minderheden werd aangetroffen. Ook de inkomenspositie was verschillend. *Eindrapport van het onderzoek naar aanbod- en vraagfactoren in het volkshuisvestingsbeleid voor etnische minderheden in stadsvernieuwingsgebieden*, Cebeon, (Amsterdam 1984), p. 2 en 3. Het tweede onderzoek is het eerder genoemde *Stadsvernieuwing en etnische minderheden vier jaar later*.

41. Idem 1989, p. 31. De Commissie Blok noemde het effect van de stadsvernieuwing dan ook omstreden. *Bruggen Bouwen*, p. 368.

42. Van Dugteren, *Woonsituatie*, p. 88. Ook wanneer alleen de huursector werd bekeken, bleef dit beeld bestaan.



Herstructurering in Den Haag Zuid-West

sing; de huren in gerenoveerde vooroorlogse gebieden stegen sterk, terwijl niet-gerenoveerde vroeg naoorlogse gebieden goedkoper waren. Ze moesten dus óf veel meer uitgeven dan ze gewend waren of konden, of opnieuw genoeg nemen met een mindere kwaliteit. Het stadsvernieuwingsbeleid had maar gedeeltelijk positieve effecten.⁴³

Het SCP vast dat de gemiddelde bouwtechnische kwaliteit van de woningvoorraad door de stadsvernieuwing van de jaren zeventig sterk verbeterd was, maar niet concurrerend bleek met de kwaliteit van woningen in nieuwe wijken in omliggende gemeenten. De daardoor ontstane ontwikkeling van een eenzijdige bevolkingssamenstelling in bepaalde wijken in de stad schreef het SCP niet geheel toe aan de stadsvernieuwing: 'De afname van de wijkstatus in de grote steden en de toename ervan in de *suburbs* is een landelijke trend, die het gevolg is van de suburbanisatieprocessen in de jaren zestig en zeventig', maar: 'De stadsvernieuwing, met

43. *Bronnenonderzoek Integratiebeleid, deelonderzoek 4*, Verwey-Jonker Instituut, (Utrecht 2003) p. 132. Volgens *Bruggen Bouwen*, p. 369 en 370, zou het stadsvernieuwingsbeleid wel tot enige deconcentratie hebben geleid. In Rotterdam was er meer migratie op gang gekomen vanuit concentratiewijken naar andere wijken. In Amsterdam keerden bewoners na stadsvernieuwing relatief weinig terug naar hun wijk. Migratiebewegingen vanuit concentratiewijken impliceerden vaak dat elders in de stad concentraties ontstonden.



Sloop in Zaanstad/Zaandam

name het “bouwen voor de buurt”, en de nadruk die er lag op het bouwen voor de lagere-inkomensgroepen heeft deze trend wel eerder versterkt dan afgeremd.’ Het bureau wees er verder op dat het moeilijk, zo niet onmogelijk was om de decennialange landelijke suburbanisatietrend in korte tijd om te buigen.⁴⁴

Aan het einde van de jaren tachtig kwam er kritiek op het stadsvernieuwingsbeleid. Steden hadden zich in de voorgaande jaren tot concentratiegebieden voor lagere-inkomensgroepen ontwikkeld. Deze concentratie van sociaal zwakkere groepen in de stad leidde niet alleen tot sociale problemen, maar ook tot economische. Hoogwaardige werkgelegenheid in de stad vroeg om hoogwaardige woonmilieus en die ontbraken. De draagkrachtige bevolking werkte wel in de stad en maakte gebruik van stedelijke voorzieningen, maar woonde er niet, terwijl de sociaal zwakkere bevolkingsgroepen er wel woonden, maar moeilijk werk konden krijgen. Veel kleine bedrijven waren mede door toedoen van de stadsvernieuwing verdwenen.⁴⁵

44. SCR’96, p. 268.

45. SCR’96, p. 266, 267 e.v. en Smit, *De verdeling*, p. 233 e.v., voor deze en de volgende alinea. Halverwege de jaren tachtig werd het stadsvernieuwingsbeleid gedecentraliseerd. *Bruggen Bouwen*, p. 361.



Renovatie van woningen in Den Haag-Rustenburg

De reactie was het beleidsconcept 'stedelijke vernieuwing'. Daarmee werd geïmplementeerd op rehabilitatie van zowel de economische als de woonfunctie van de stad. Uitgangspunt was dat dat er meer aan de markt moest worden overgelaten. Er werden meer hoogwaardige kantoor- en woonlocaties in en rond de binnensteden gepland.⁴⁶

De ontwikkeling van het stedelijke vernieuwingsconcept had echter vooral gevolgen voor de binnensteden die ontstaan waren vóór 1900; voor de in het interbellum gebouwde woonwijken was er niet veel veranderd, terwijl dat nu juist de wijken waren waar de problemen zich opstapelden. Daar bestond nog steeds een eenzijdige woningvoorraad met forse aantallen slechte woningen, veelal bewoond door etnische minderheden. Het SCP concludeerde: 'de voorwaarden voor het proces van gettovorming zijn hier aanwezig, zij het dat de schaal waarop deze processen eventueel plaatsvinden kleiner zijn dan de vaak gebezigde term 'Amerikaanse toestanden' doet verwachten.'⁴⁷ Zoals eerder is betoogd, kan inderdaad een begrip als 'Amerikaanse toestanden' of 'getto's', niet klakkeloos overgenomen

46. Het sociale aspect van het stadsvernieuwingsbeleid (verbetering van de woonomgeving) werd in 1989 ondergebracht bij het sociale vernieuwingsbeleid. *Bruggen Bouwen*, p. 361.

47. SCR'96, p. 267.

worden. Er zijn veel factoren die, in samenhang, bepalen wanneer van een getto sprake is.

In 1995 tot slot, ontstond het grotestedenbeleid met als doelstelling 'het voorkomen van een (ruimtelijke) tweedeling langs sociaal-economische, etnische en maatschappelijke lijnen in de grote steden'. Op basis van de kernthema's werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg, maakten steden een Meerjaren OntwikkelingsProgramma (MOP). Uitgaande van deze MOP's kwamen vervolgens convenanten over te behalen resultaten tussen Rijk en gemeenten tot stand. In 1995 sloten als eerste de vier grote steden een convenant met het Rijk over de aanpak van de achterstanden.⁴⁸

De evaluatie van de eerste periode van het grotestedenbeleid in 2000, ruim na het hier gehanteerde eindjaar 1995, maar mogelijk indicatief voor dit beleid op langere termijn, gaf als positieve resultaten 'de herstructurering van de woningvoorraad in combinatie met de leefomgeving en veiligheid.' Ondanks de geconstateerde kwaliteitsverbetering stelde de regering in het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid in 1999 echter dat één van de grootste tekortkomingen was dat 'de beleidseffecten (nog) niet binnen het bereik kwamen van de economische en sociaal meer gedepriveerde stadswijken.' De baten van het grote-steden-beleid bleken zelfs zo ongelijk over de stad verdeeld 'dat de bewoners van die achterstandswijken per saldo een grotere achterstand dan voorheen hadden opgelopen.' Dit gold vooral het opleidings- en scholingsniveau en kansen op de arbeidsmarkt. De forse huurstijgingen als gevolg van de herstructurering in de achterstandswijken leidde mogelijk tot verslechtering van de inkomenspositie. De sloop bij herstructurering leverde bovendien een verkleining van het aanbod van betaalbare woningen op. Met de vraag van lagere-inkomensgroepen werd onvoldoende rekening gehouden.⁴⁹

Kortom, het stadsvernieuwingsbeleid had de etnische minderheden grotendeels wel van woningen van een betere kwaliteit voorzien, een niet te onderschatten vooruitgang, maar beëindigde hun achterstandspositie niet, zeker niet die van Turken en Marokkanen. Huisvesting alleen kan bovendien de problemen in achterstandswijken, zoals werkloosheid en lage inkomens, niet oplossen. Concentraties van werklozen zouden eerder moeten leiden tot reflectie over de werkgelegenheidsproblematiek dan over de stadsvernieuwing. Doorstroming naar betere huisvesting kan nog altijd 'werklozengetto's in nieuwe woningen' opleveren.⁵⁰

48. *Bruggen Bouwen*, p. 376, 380 en 381.

49. *Bruggen Bouwen*, p. 380 en 381.

50. Smit, *De verdeling*, p. 233 en 234.

*Individuele huursubsidie*⁵¹

Een ander beleidsinstrument dat de positie van etnische minderheden ten goede zou kunnen komen, in termen van vergroten van keuzevrijheid en verbetering van woonomstandigheden voor minder draagkrachtigen, was de individuele huursubsidie (IHS). Inderdaad hebben de genoemde groepen in toenemende mate van IHS gebruik gemaakt. Vanaf het einde van de jaren zeventig compenseerden vooral Surinamers en Antillianen de gestegen huurprijzen met deze subsidie. In 1982 was het percentage huurders onder hen dat een beroep op IHS deed, hoger dan onder autochtonen (28% tegen 15%). Het aandeel huurders onder Turken en Marokkanen dat de subsidie gebruikte was toen slechts 6%. De verklaring zou zijn dat ze oververtegenwoordigd waren in de categorie woningen met een kale huur die onder de huursubsidiegrens viel. Onbekendheid met IHS zou nauwelijks een rol hebben gespeeld.⁵²

Het gebruik van individuele huursubsidie steeg in de loop van de jaren tachtig onder alle minderheidsgroepen. Aan het einde van dit decennium maakten Turken en Marokkanen evenveel gebruik van de regeling als autochtonen, onder wie overigens in deze jaren van forse huurstijgingen ook het subsidiegebruik was toegenomen. Surinamers en Antillianen deden nog steeds meer dan Turken/Marokkanen en ook meer dan autochtonen een beroep op IHS. In 1994 was het gebruik van individuele huursubsidie tussen Turken en Marokkanen enerzijds en Surinamers en Antillianen anderzijds, praktisch gelijk.⁵³

Initiatieven van etnische minderheden: eigen corporaties, participatie, zelforganisatie

De vraag of allochtonen zelf corporaties konden oprichten, kwam in de *Minderhedennota* aan de orde (p.45): 'In beginsel staat het een ieder vrij een vereniging of stichting in het leven te roepen. Iets anders is het of deze instelling dan ook als toegelaten instelling zal worden erkend. Het al dan niet verkrijgen van de status van toegelaten instelling hangt onder andere af van de reële mogelijkheden die een nieuwe corporatie heeft om na een beperkte aanlooperperiode doelmatig en efficiënt werkzaam te zijn.' Tot 1995 was het bestaan van een door leden uit etnische minderheden opgerichte corporatie niet bekend.

Het CDA-kamerlid Dijkman stelde op 14 september 1982 de vraag of er enig

51. Zie onder meer *Bruggen Bouwen*, passim, en ook hetgeen er in het gedeelte over woonlasten over individuele huursubsidie is opgenomen.

52. *Bruggen Bouwen*, p. 357.

53. Aan het einde van de jaren negentig was de huurstijging in de voorafgaande jaren boven de inkomensontwikkeling uitgegaan, maar ook het gebruik van IHS toegenomen (40% van de allochtone huurders ten opzichte van 25% van de autochtone huurders. Turken en Marokkanen maakten zelfs twee maal zoveel gebruik van de regeling als autochtonen. *Bruggen Bouwen*, p. 372.

inzicht bestond 'in de participatie van vertegenwoordigers van culturele minderheden bij de corporaties'. Dat bleek niet het geval. De staatssecretaris zegde toe te laten nagaan of er gericht onderzoek nodig was.⁵⁴ In MG 83-16 werd vervolgens het belang van deelname van allochtonen in gemeentelijke adviesgroepen en woningcorporatiebesturen benadrukt.

Op een vergadering van het (VROM-) Departementaal Overleg Minderheden kwam het lidmaatschap van corporaties aan de orde. Minderheden zouden problemen ondervinden bij de inschrijving bij corporaties die een religieus lidmaatschap eisten. Volgens het burgerlijk recht zouden corporaties wel voorwaarden aan het lidmaatschap mogen stellen. Het ministerie stond echter 'op het standpunt dat in de statuten geen bepalingen mogen worden opgenomen die voorwaarden stellen aan de (toekomstige) bewoners. Deze statuten worden niet goedgekeurd.' Volgens onderzoek zouden er corporaties zijn die deze voorwaarden wel stelden. Het verslag van de vergadering vervolgde: 'Een probleem hierbij is dat het ministerie over te weinig pressiemiddelen beschikt. Hieraan wordt gewerkt.'⁵⁵

Het Turkse 'Comité Noodkopers Haarlem' is een voorbeeld van zelforganisatie van immigranten op het terrein van huisvesting. Onderzoek toonde aan dat Turken en Marokkanen geen hoge organisatiegraad kenden, althans niet op sociaal-economisch terrein. Taalproblemen, onbekendheid met organisatie en participatie, veeleisend werk dat weinig ruimte voor vrije tijd liet: het waren factoren die bijdroegen tot een lage organisatiegraad.⁵⁶

Een andere factor kan ook de onder minderheden, zeker onder Turken en Marokkanen, bestaande terugkeergedachte zijn geweest. Voor Antillianen gold steeds al een dynamisch migratiepatroon, maar voor Surinamers die rond de onafhankelijkheid binnenkwamen, was een permanent verblijf in Nederland waarschijnlijk wel een gegeven. Toch zouden zowel de meerderheid van de Surinamers én de Nederlandse overheid er – zeker aanvankelijk – niet van uitgegaan zijn dat hun vestiging blijvend was.⁵⁷

54. Archief VROM, DBCF/AMBA, dossier Kamervragen 1982.

55. Archief VROM, DBCF/AMBA, nr. 450, verslag DOMIN-overleg d. 9 april 1985. Volgens mededeling VROM/DGVH werd in Amsterdam veel met lidmaatschappen gewerkt. Autochtonen schreven zich al heel jong als lid in en dat bleek gunstig voor het opbouwen van urgentiepunten op de wachtlijst. Allochtonen begonnen ook daardoor met een grote achterstand.

56. Zie bijvoorbeeld: Van Duin, *Thuis in de wijk*, F. Bovenkerk e.a., *Vreemd volk, gemengde gevoelens. Etnische verhoudingen in een grote stad*. (Meppel/Amsterdam 1985), diverse studies van Van der Pennen, zoals het eerder genoemde *Wonen in een oude stadswijk. Deel 1*, maar ook T. van der Pennen, *Wonen in een oude stadswijk. Deel 2: Stedelijke segregatie en participatie*, (Rotterdam 1990), T. van der Pennen en Ahmed Koulali, *Het projekt migranten. Werkdocument 2: Knelpunten bij de participatie*, (Rotterdam 1989), F.F. Vermeulen, *The immigrant Organising Process. The emergence and persistence of Turkish immigrant organisations in Amsterdam and Berlin and Surinamese organisations in Amsterdam, 1960-2000*, (Amsterdam 2005), etc.

57. Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, p. 85 en 86, mede gebaseerd op opinieonderzoeken onder Surinamers. Verder geeft Entzinger aan dat de Interdepartementale Commissie voor Beleidscoördi-

Ook het ontbreken van een participatietraditie werkte belemmerend.⁵⁸ Een kenmerk van de politieke cultuur in Nederland was het optreden van pressie- en actiegroepen als deze meenden dat de overheden de belangen van burgers onvoldoende garandeerden en beloften niet werden waargemaakt. Mobilisatie op aspecten van de maatschappelijke positie in de samenleving was in de herkomstlanden minder gebruikelijk, met als gevolg een geringe gemeenschappelijke belangenbundeling. Daar verliep belangenbehartiging en politieke participatie, voorzover aanwezig, grotendeels via informele kanalen, via personen die een strategische positie in het besluitvormingsproces innamen. Met andere woorden: collectieve participatie in de besluitvorming in Nederland versus het individuele karakter van participatievormen in de herkomstlanden. Weliswaar verdwenen traditionele vormen van belangenbehartiging geleidelijk, maar allochtone bewoners bleven geneigd om naar individuele vormen te zoeken. Zelden leidde onvrede onder allochtonen tot collectieve actie. Het organisatieprincipe was, ook in Nederland, voor immigranten veelal etnisch-religieus van aard. In 1990 nog waren er erg weinig allochtone organisaties met materiële belangenbehartiging wijkgericht werkzaam. Ze hielden zich doorgaans met andere, meer stedelijke of landelijke problemen bezig, of met sociaal-culturele en religieuze activiteiten.⁵⁹

Onderzoekers wezen er overigens op, dat niet te makkelijk culturele verschillen, de taal en een andere achtergrond, als oorzaak voor geringe participatie en moeizame communicatie moesten worden gezien. Op die manier zouden knelpunten in de contacten met allochtone bewoners al snel beschouwd worden als tekortkomingen van hun kant. Oorzaken konden echter wel degelijk bij het beleid zelf liggen, dat immers ook door autochtone bewoners als versnipperd of onduidelijk werd ervaren.⁶⁰

De wens van corporaties dat meer bewoners, ook meer allochtonen, aan bewonerscommissies zouden deelnemen, zoals in Leiden aan onderzoekers werd gemeld, leefde mogelijk ook bij andere corporaties, maar zal met betrekking tot allochtonen waarschijnlijk relatief recent zijn gezien het feit dat het corporatiebezit lang zeer moeilijk toegankelijk was voor allochtonen.⁶¹ Ook de spreidingspraktij-

natie ten behoeve van Rijksgenoten (ICBR) voorstellen diende te doen 'tot bevordering van remigratie van rijksgenoten, mede gericht op de ontwikkeling van Suriname en de Nederlandse Antillen.'

58. Van der Pennen, *Stedelijke segregatie en participatie*, p. 34 en 35, en Van der Pennen en Khouli, *Knelpunten bij de participatie*, p. 17.

59. Onderzoek uit 1990 van Van der Pennen, *Stedelijke segregatie en participatie*, p. 34 en 35, en Kornalijnslipper, 'Minderheden en structurele belemmeringen', p. 75. Zie ook Vermeulen, *The immigrant Organising Process*, passim. Het ontbreken of minder voorkomen van het concept huur in herkomstlanden kan eveneens een verklaring vormen voor een gebrek aan participatie op het huisvestingsterrein.

60. Van der Pennen en Khouli, *Knelpunten bij de participatie*, p. 17, onder verwijzing naar conclusies van Van der Pennen, *Bouwen voor de kleurrijke buurt*.

61. Van Duin, *Thuis in de wijk*, p. 41.

ken verdroegen zich niet met participerende allochtonen die daar zicht op zouden hebben. Gerrichhauzen ziet het als groot nadeel dat allochtone bewoners niet vertegenwoordigd waren in bewonerscommissies, corporatiebesturen en Raden van Toezicht: 'helaas wordt alles beslist door "wit".' Hij acht het van groot belang dat mensen die van binnenuit de allochtone wereld kennen, zitting hebben in dit soort geledingen en hun belangen kunnen behartigen.⁶²

Hiermee komt nog een verklarende factor voor de lage deelname van allochtonen in beeld: hun belangen kwamen lang niet altijd overeen met die van autochtonen. De laatsten wilden vaak voorkomen dat allochtonen bij elkaar zouden wonen en waren voorstanders van spreiding.⁶³ Voor immigranten lagen de belangen anders, zij waren meer gericht op concrete problemen zoals de omvang van de woonlasten of de grootte van de woning.

In Amsterdam werd in 1988 het Amsterdams Steunpunt Wonen (ASW) opgericht, dat bewoners en woningzoekenden ondersteunde om zelf op te komen voor hun belangen en om gebruik te maken van hun rechten. Het ASW trad op als pleitbezorger bij de gemeente en verhuurders. Een van die organisaties die in het Steunpunt was opgegaan, was een kort daarvoor door Turken en Marokkanen opgericht Platform Huisvesting Migranten. Verder hebben organisaties zoals diverse Regionale Stichtingen voor Buitenlanders, het Nederlands Centrum Buitenlanders en de zelforganisatie Landelijke Samenwerking van Organisaties van Buitenlandse Arbeiders (LSOBA) zich vaak met de huisvestingsproblematiek van immigranten bezig gehouden.

9.4 WOONPOSITIE EN WOONSITUATIE

Hoe ontwikkelde de woonpositie van etnische minderheden zich tot 1995, mede onder invloed van de geschetste problemen en eventuele reacties daarop? Zoals eerder is aangegeven, heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau verschillende malen gerapporteerd over de ontwikkeling van de woonpositie. De rapportages geven inzicht in diverse aspecten van de woonsituatie.⁶⁴ Deze wordt enerzijds bepaald door kenmerken van de betrokken groepen, huishoudentype en -omvang, inkomen en plaats van vestiging, en anderzijds door de kwaliteit van de woning. Een aantal elementen geeft inzicht in de kwaliteit.

Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen vormden verhoudingsgewijs een jonge bevolkingsgroep. In 1995 viel 30 tot 35% in de leeftijdsklasse van 15

62. Persoonlijke mededeling.

63. Zie onder meer het interview met migrantenwerkster Zorica Majic, 'Als je je niet zelf organiseert, wordt je onder tafel gelult', in *Losblad*, 10, (1985), p. 5-7, schrijfwijze overgenomen.

64. Hier hierna volgende berust mede op de compilatie van de gegevens uit WBO's en een analyse daarvan die in *SCR '98* zijn opgenomen (p. 257-259). Verder Veenman, *Participatie in perspectief*, van Praag, 'Huisvesting', en Smit, *De verdeling van woningen*, alle passim.

tot 30 jaar en dat betekende relatief veel starters op de woningmarkt.⁶⁵ Er kwamen weinig eenpersoonshuishoudens en kinderloze echtparen voor, er waren bijgevolg veel gezinnen met kinderen; bij Surinamers/Antillianen waren dat vaak eenoudergezinnen. Tot halverwege de jaren tachtig bleken de gezinnen veel groter dan autochtone, maar sindsdien veranderde dat. In 1995 benaderde de gezinsgrootte van Surinamers/Antillianen het gemiddelde van de totale Nederlandse bevolking en ook bij Turken en Marokkanen was er een daling van het kindertal gaande. Deze specifieke huishoudenkenmerken leverde lang een vraag naar grote woningen op. Bij gebrek daaraan moesten velen hun huizen met veel meer personen delen dan autochtonen, zeker als er nog inwoning van opgevangen familieleden bijkwam.

De inkomens lagen, zo bleek ook eerder, over het algemeen lager dan bij de autochtone bevolking. Uit het WBO 93/94 bleek het gemiddelde huishoudeninkomen van Marokkanen bijna 30% lager dan dat van autochtonen, en van Surinamers, Antillianen en Turken ongeveer 20% lager. Het aandeel huishoudens met lage inkomens, dat wil zeggen onder de f2500,- netto, lag bij autochtone huishoudens op ongeveer een derde en bij migrantengroepen op ongeveer de helft. Ook de vestigingsgeschiedenis was van invloed. Deze groepen kwamen vooral in de grote steden terecht en daar in bepaalde wijken, waar de concentratie toenam. Ze waren ondervertegenwoordigd in gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. In het suburbanisatieproces waren ze minder betrokken dan autochtonen.

Al deze kenmerken zijn van invloed op de woonpositie, maar de kwaliteit van de woning is dat ook.⁶⁶ Het woningwaarderingstelsel, dat een groot aantal aspecten van de woonsituatie vaststelde, gold sinds het einde van de jaren zeventig als maatstaf om de woningkwaliteit te meten. Deze methode geeft ook inzicht in de woonsituatie van de hier besproken groepen, zowel in vergelijking met elkaar als in vergelijking met autochtonen. Het hierna volgende overzicht over de periode 1982-1994 geeft kwaliteitsaspecten voor de besproken groepen en voor de autochtone bevolking weer.⁶⁷

65. Op basis van E.P. Martens, *Minderheden in beeld: kerncijfers 1995*, (Rotterdam 1995), p. 34, constateerde Van Praag, 'Huisvesting', p. 309, dat van de leden van minderheidsgroepen tussen 12 en 16% woningzoekend was, tegen 8% bij een vergelijkbare autochtone groep.

66. SCR'98, p. 255-260 en Van Praag, 'Huisvesting', p. 309-317.

67. In hoofdstuk 6 is de situatie van 1982 weergegeven.

Huisvesting naar etnische herkomst, 1982-1994⁶⁸

	1982	1990	1994
Gemiddeld aantal personen per woning			
Turken en Marokkanen	4,6	4,1	3,7
Surinamers en Antillianen	3,5	2,9	2,3
Overige bevolking	2,9	2,6	2,3
Gemiddeld aantal personen per kamer			
Turken en Marokkanen	1,2	1,4	1,1
Surinamers en Antillianen	1,1	0,9	0,8
Overige bevolking	0,8	0,8	0,7
Percentage woningen van voor 1945			
Turken en Marokkanen	a	45	24
Surinamers en Antillianen	a	28	22
Overige bevolking	14	28	25
Percentage woningen van 1945-1959			
Turken en Marokkanen	a	19	22
Surinamers en Antillianen	a	9	10
Overige bevolking	14	14	13
Percentage woningen met woonkamer van minder dan 20 m ²			
Turken en Marokkanen	33 ^b	23	19
Surinamers en Antillianen	19 ^b	14	15
Overige bevolking	13 ^b	11	9
Kwaliteit van de woning in punten (index cijfers: overige bevolking = 100)			
Turken en Marokkanen	70	71	74
Surinamers en Antillianen	82	80	83
Idem, gecorrigeerd voor gemeente-grootte ^c			
Turken en Marokkanen	72	93	85
Surinamers en Antillianen	82	95	97
Percentage eigen woningen			
Turken en Marokkanen	20	7	6
Surinamers en Antillianen	20	16	17
Overige bevolking	42	45	47
Percentage particuliere huurwoningen			
Turken en Marokkanen	26	12	11
Surinamers en Antillianen	18	16	15
Overige bevolking	17	14	14
Percentage sociale huurwoningen			
Turken en Marokkanen	50	79	83
Surinamers en Antillianen	59	67	68
Overige bevolking	39	40	38
Gemiddelde kale huur in guldens			
Turken en Marokkanen	240	365	477
Surinamers en Antillianen	328	424	519
Overige bevolking	318	447	544
Percentage van de huursom gedekt door huursubsidie			
Turken en Marokkanen	2	13	12
Surinamers en Antillianen	12	18	9
Overige bevolking	5	8	9

a Niet ingevuld: te veel cases met bouwjaar onbekend

b 1986

c Correctie voor oververtegenwoordiging van minderheden in de vier grote steden.

68. SCR'98, p. 257.

In de loop van de periode 1982-1994 verbeterde de woonsituatie van alle vier hier behandelde immigrantengroepen vooral op de onderdelen woning- en kamerbezetting. De verbetering werd met name veroorzaakt door de afgenomen kindertallen en minder voorkomende inwoning. Verbetering is verder zichtbaar in de aspecten oppervlakte van de woonkamer en ouderdom van de woning. De stadsvernieuwing in het vooroorlogse deel van de woningvoorraad leidde tot verbetering van de kwaliteit van de huisvesting. Hoewel de situatie aan het einde van dit tijdvak beter was dan aan het begin, waren woningen van Turken en Marokkanen nog steeds behoorlijk dicht bevolkt. Bij bijna een derde van hun huishoudens was nog wel sprake van ernstige overbezetting.⁶⁹

Kwaliteitsverbetering is ook te verklaren uit de doorstroming van particuliere naar sociale huurwoningen, die eerst zo moeilijk toegankelijk waren. In 1995 waren Surinamers/Antillianen oververtegenwoordigd in de nieuwste woningen van de voorraad.

In het voorgaande overzicht is ook de vraag meegenomen hoe de woonsituatie van deze groepen zou zijn als hun oververtegenwoordiging in de grote steden, waar immers kwalitatief het slechtste deel van de woningvoorraad te vinden is, naar gemeentegrootte gecorrigeerd zou worden. Als de kwaliteit van woning in punten voor autochtonen op 100 wordt gesteld, zijn ze gecorrigeerd naar gemeentegrootte voor Turken en Marokkanen in de jaren 1982, 1990 en 1994 respectievelijk 72, 83 en 85, en voor Surinamers/Antillianen op 82, 95 en 97, waarmee de laatsten in 1994 de woonsituatie van autochtonen dicht naderden. Uit deze correctie blijkt dat de achterstand van de allochtone groepen op de autochtone bevolking deels uit hun oververtegenwoordiging in de grote steden is te verklaren.⁷⁰

De woonsituatie van de hiervoor besproken groepen is in het tijdvak 1980-1995 verbeterd, maar was vooral voor Turken en Marokkanen in 1995 nog niet gelijk aan die van de autochtone bevolking.⁷¹ Surinamers en Antillianen benaderden het autochtone niveau.⁷²

69. Van Praag, 'Huisvesting', p. 9: 'Van ernstige overbezetting wordt gesproken in de volgende situaties: drie personen in twee kamers of minder, vier of vijf personen in drie kamers of minder, zes of meer personen in vier kamers of minder.'

70. Een statistische correctie geeft echter niet de werkelijkheid weer waarin mensen leven.

71. De pensionperiode was halverwege de jaren tachtig grotendeels voorbij. Het aantal pensions was sterk teruggelopen, de meest slechte waren gesloten met gelijktijdige huisvesting elders. Voorzover er geen doorstroming naar gezinswoningen plaatsvond, richtte het beleid zich op plaatsing in gemeentelijke pensions en via kamergewijze verhuur van flats, o.a. *Bruggen Bouwen*, p. 366.

72. Vanaf het midden van de jaren negentig betrokken ook Turken en Marokkanen vaker duurdere huurwoningen. In 1997 waren de woonlasten voor alle vier groepen gelijk. Dat Turken en Marokkanen eind jaren negentig gemiddeld toch slechter woonden dan Surinamers en Antillianen, zou te verklaren zijn uit hun lagere inkomenspositie. *Bruggen Bouwen*, p. 378. De conclusie uit een advies van de VROM-Raad over het grotestedenbeleid in 2001 dat bij stedelijke vernieuwing onvoldoende rekening werd gehouden met de vraag van lagere inkomensgroepen, leidt in dit verband tot zorg.

Verschillen tussen Turken/Marokkanen en autochtonen worden het meest zichtbaar bij de vergelijking van eigen woningbezit. In 1982 (nog in de noodkoopperiode) bezat 20% van de Turken en Marokkanen een eigen woning, in 1990 was dat percentage gedaald tot 7, in 1994 tot 6; de cijfers waren voor de autochtone bevolking over dezelfde jaren respectievelijk 42%, 45% en 47%.⁷³ Deels is dit verschil te verklaren uit de veel kleinere koopmarkt in de grote steden waar relatief meer allochtonen wonen, maar het is ook te wijten aan de lagere inkomenspositie en aan de traumatische noodkoopperiode. Veel allochtonen bedachten zich wel tweemaal voordat ze grote verplichtingen aangingen.

De minder ongunstige huisvestingssituatie van Surinamers en Antillianen ten opzichte van Turken en Marokkanen verklaarde het SCP uit hun betere startpositie. De plaatsing via de RVK en de verwerving van nieuwbouwwoningen in de Bijlmermeer in de jaren zeventig, leidde tot een blijvende gerichtheid op de sector van moderne naoorlogse woningen. Dit patroon gold met name voor Amsterdam en Utrecht. In Rotterdam en Den Haag drongen etnische minderheden minder door tot de naoorlogse woningen.⁷⁴

De vraag is of deze verklaring, die tot hoofdzakelijk Amsterdam en Utrecht beperkt wordt, opgaat. De RVK gold niet voor de grote steden. Een aantal Surinamers en Antillianen werd inderdaad via de RVK geplaatst, maar trok later weer naar de grote steden. Het woningbestand in de Bijlmermeer was inderdaad makkelijker toegankelijk. Dat kan een gerichtheid op nieuwe(re) woningen tot gevolg hebben gehad. Het valt echter te bezien of alleen daaruit de doorgaans betere positie dan die van Turken/Marokkanen te verklaren is. Surinamers en Antillianen deden beduidend sterker dan andere groepen een beroep op individuele huursubsidie. Wellicht vonden zij en hun netwerken door kennis van de taal en betere bekendheid met de Nederlandse samenleving sneller hun weg in dergelijke voorzieningen.

Een andere factor die de woonpositie en de kwaliteit beïnvloedde, was het eerder genoemde gegeven dat de stadsvernieuwing deels aan Turken en Marokkanen voorbijging, doordat zij wegtrokken naar nog niet gerenoveerde vroeg naoorlogse woonwijken. De huren in de al gerenoveerde vooroorlogse wijken waren vaak niet meer op te brengen. Juist in deze wijken woonden zij vaker dan Surinamers en Antillianen.

Verbetering van de woonpositie werd in de jaren tachtig vertraagd door obstakels op de woningmarkt, waarover eerder uitvoerig is geschreven. Criteria van woonruimtetoewijzing en/of discriminatie door woningbouwverenigingen en particuliere verhuurders werkten belemmerend. Afnemende pensionbewoning en gezinshereniging veroorzaakten toen juist een sterker beroep op de huurmarkt.⁷⁵

73. SCR'98, p. 256-258.

74. *Bruggen Bouwen*, p. 359.

75. *Bruggen Bouwen*, p. 367, verklaarde ook met deze factoren de achterstand ten opzichte van autochtonen. De achterstand werd ook door de regering erkend in de Nota Volkshuisvesting in de ja-

9.5 VROM-BELEID, EEN NADERE BESCHOUWING

VROM leverde als vakdepartement een bijdrage aan de verbetering van de woonpositie van etnische minderheden binnen het algemene volkshuisvestingsbeleid, en in de jaren tachtig ook met gerichte MG-circulaires en andere specifieke maatregelen. Van alle huurders in Nederland behoorde ruim de helft tot de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid, van de etnische minderheden was dat driekwart.⁷⁶

Het algemene volkshuisvestingsbeleid had dan ook vooral voor deze groepen consequenties. In hoofdstuk zeven is geschreven over de richting die VROM in het algemene volkshuisvestingsbeleid insloeg, met name over het proces van decentralisatie en van verzelfstandiging van de woningcorporaties. Op die koers van VROM kwam veel kritiek.

Binnen het minderhedenbeleid was VROM als vakdepartement betrokken in relaties met andere ministeries. Ook in die structuur diende VROM een positieve bijdrage te leveren. Huisvesting was immers een van de pijlers van het minderhedenbeleid. Van 1980 tot in 1987 bestond binnen VROM de afdeling AMBA, die problemen moest oplossen en belemmeringen wegnemen. AMBA had een coördinerende functie, zowel departementaal als interdepartementaal – vooral door deelname aan de Interdepartementale Commissie Minderheden. AMBA stond ook in contact met gemeenten, corporaties en belangengroepen.

Over deze drie aspecten gaat het in deze paragraaf: de gevolgen van het algemene volkshuisvestingsbeleid voor minderheden, de relaties van VROM met andere ministeries en de activiteiten van AMBA.

Gevolgen van het algemene volkshuisvestingsbeleid voor minderheden

De kritiek op het beleid van VROM in de decennia 1980 en 1990, kwam van diverse kanten.⁷⁷ De WRR richtte zich in zijn advies van 1989, *Allochtonenbeleid*, op de gevolgen van de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989) en stelde vast dat daardoor ‘instellingen met een huisvestingstaakstelling zich meer als ondernemers zouden moeten gaan opstellen.’ ‘Vooral de instellingen die zich in het verleden vrijwel exclusief op de sociale taakstelling hebben toegelegd, zullen hun aanbod en activiteiten nu wellicht in toenemende mate moeten afstemmen op de koopkrachtige vraag,’ en: ‘Voor mensen met een laag inkomen, onder wie veel al-

ren negentig van 1989 (p. 220), en in de *Contourennota* van 1994 (p. 43-45), zie ook *Bruggen Bouwen*, p. 366.

76. Van Dugteren, *Woonsituatie minderheden*, p. 87.

77. Zie ook hoofdstuk zeven waarin de kritiek is weergegeven van Binnenlandse Zaken en CRM over de voornemens van VROM. Ook de voorzitter van de RAVO onderstreepte het RAVO-advies met een persoonlijke brief dd. 18 januari 1994 aan de coördinerend minister voor het minderhedenbeleid, waarin hij wees op de negatieve effecten van het beleid voor de doelgroep met name voor immigranten en arme autochtonen.

lochtonen, kan het aanbod van woningen van deze instellingen verminderen.’ De Raad voorzag ook hogere woonlasten, juist voor huurders in de sociale sector. Als allochtonen inderdaad nadeel zouden ondervinden van de beleidswijzigingen, ‘dan ontstaat in de toekomst de noodzaak van specifiek op deze groepen gerichte maatregelen’, aldus de WRR.⁷⁸

Factoren van buitenaf verklaren eveneens dat VROM het in gang gezette beleid niet omhoog ten behoeve van de doelgroepen van het minderhedenbeleid. De Tweede Kamer oefende weinig druk uit. Algemeen bestond de indruk ‘dat het met minderheden wel goed zat’. Het volkshuisvestingsbeleid van de jaren negentig was voor minderheden zoals een zegsman het verwoordde: “Niet pro-actief” – dit is een understatement.’ Als VROM meer urgentie gevoeld had om krachtiger op te treden, zouden er mogelijk meer sancties gevolgd zijn. De welvaarts-groei van de jaren negentig leidde er bovendien toe dat de sociale pijler van het algemene volkshuisvestingsbeleid minder aandacht kreeg, met als gevolg het wegebben van aandacht voor minderheden.⁷⁹

In 1999 is de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig geëvalueerd over de periode 1990-1998; in de evaluatie kwamen etnische minderheden als categorie overigens niet vaak voor.⁸⁰ De Nota betekende de omslag in het volkshuisvestingsbeleid van een sterk sturende rol van het Rijk naar deregulering en decentralisatie, en verzelfstandiging van woningcorporaties. Er werden in de Nota vier inhoudelijke doelen aangegeven, waaronder betaalbare huisvesting voor lager betaalden. Verder werd beleid geformuleerd voor ouderen, jongeren, gehandicapten, woonwagengewoners, minderheden en vluchtelingen.

De toename van de omvang van de etnische minderheidsgroepen bleek iets groter dan in de Nota was voorzien. Voorts was de verwachting dat de totale omvang van de ‘aandachtsgroep van beleid’, de lagere inkomens, zou afnemen van 51% in 1986 naar 40% in het jaar 2000; die verwachting is uitgekomen, namelijk 38% in 1998. De aandachtsgroep, die vooral in de huursector woonde, was steeds meer gaan bestaan uit ouderen en alleenstaanden.

De woonlasten waren fors gestegen, de huurquote ging van 21% naar 29,4%.⁸¹

78. *Allochtonenbeleid*, p. 183-189. Verder deelde het SCP, zie hoofdstuk zeven, niet VROM's veronderstelling, waarop de Nota mede was gebaseerd, dat de omvang van de doelgroep van de volkshuisvesting snel zou afnemen. Het SCP wees ook op het risico van ruimtelijke concentratie van lage inkomensgroepen.

79. Persoonlijke mededelingen L. Gerrichhauzen.

80. *Evaluatie*, passim. Hoewel de periode waarover werd geëvalueerd het hier gehanteerde eindjaar 1995 overschrijdt, worden toch enkele conclusies en waarnemingen uit het evaluatierapport vermeld, speciaal met betrekking tot de lagere inkomensgroepen waar de etnische minderheden grotendeels toe behoorden, om een indruk te geven van de effecten van het volkshuisvestingsbeleid in de jaren negentig.

81. Voor dit gegeven was 1986 als beginjaar opgenomen. De inkomensontwikkeling bleek voor de minimumuitkeringsgerechtigden en uitkeringsgerechtigden zonder kinderen veel ongunstiger geweest dan voor de modale inkomens: de laatste groep ging er tussen 1986 en 1998 gemiddeld 0,96%

Het beroep op de huursubsidie was dan ook flink toegenomen: de uitgaven lagen 25% hoger dan de prognose in de Nota en ook het aantal subsidiegerechtigden bleek gestegen. Tot 1995 was de stijging van de subsidiebijdrage achtergebleven bij de huurontwikkeling; daarna werd deze trend omgebogen. De gestegen huurprijzen in het decennium 1990-2000 schreef de Commissie-Blok toe aan de verzelfstandiging van de woningcorporatie en herstructurering van wijken.⁸²

Over de aanscherping van de sociale taakstelling concludeerde de Evaluatie dat corporaties al enige jaren 90% van de goedkope woningen aan de doelgroep-huishoudens toewezen; de vrijkomende goedkope huurvoorraad werd weliswaar behoorlijk optimaal gebruikt, maar de omvang van deze voorraad bestond slechts uit 5% per jaar. Of de etnische minderheden naar evenredigheid behoorden tot de 90% aan wie goedkope woningen werd toegewezen is, gezien het ontbreken van aparte gegevens over deze groep, niet duidelijk. Bovendien gaven de gegevens geen antwoord op de vraag in hoeverre de bereikte woningtoewijzing aan verhuisswensen tegemoet was gekomen. Ook bleek niet of er verschillen bestonden tussen woningtoewijzing in de grote steden, met naar verhouding veel etnische minderheden, en daarbuiten.

Een belangrijk doel van de Nota was een evenwichtige verdeling van de woonruimte. Vooral de goedkope woningvoorraad moest zoveel mogelijk aan de aandachtsgroep ten goede komen. Het beleid werd gericht op doorstroming van degenen die gezien hun inkomen te goedkoop woonden (goedkope scheefheid), naar een duurdere woning en degenen die te duur woonden (dure scheefheid) werden gestimuleerd om te verhuizen naar een goedkopere woning. Het terugdringen van de dure scheefheid liep voorspoediger dan verwacht. Dat gold niet voor de goedkope scheefheid. Toch is de bestrijding van deze scheefheid zoals eerder vermeld niet krachtig doorgezet, uit vrees voor het ontstaan van eenzijdig samengestelde lage inkomensbuurten. Sindsdien richtte het beleid zich op 'differentiatie van woonmilieus'.

De doelstellingen uit de Nota waren voor de relatief korte periode waarin van het nieuwe beleid sprake was grotendeels gehaald, maar wat de veranderingen over de hele linie betekenden voor de etnische minderheden is minder positief te noemen. Negatieve kanttekeningen bij de veronderstelde zegeningen van het nieuwe volkshuisvestingsbeleid waren: toegenomen concentratie van lage inkomens, gestegen huurlasten waarmee de huursubsidie lang niet altijd gelijke tred hield, het ontbreken van inzicht in de woningtoewijzing aan deze groep en in grote steden, een gering aanbod van sociale huurwoningen en onduidelijkheid over de verwachte positieve werking van gedifferentieerd bouwen. Er bleven vragen over: hoe ont-

per jaar op vooruit; voor de genoemde uitkeringsgerechtigden was dat respectievelijk 0,15% en 0,10% per jaar.

82. *Bruggen Bouwen*, p. 383.

wikkelt de situatie zich op langere termijn? Het aandeel sociale huurwoningen in de nieuwbouw was in enkele jaren afgenomen van meer dan de helft aan het einde van de jaren tachtig tot een kwart in het midden van de jaren negentig.⁸³

Als de omvang van de doelgroep toeneemt, bijvoorbeeld in tijden van recessie, hoe wordt dan voorzien in de zorg voor diegenen die daartoe behoren? Het SCP constateerde in 1998 dat er nog een grote voorraad betaalbare huurwoningen was, maar stelde:

De plannen voor de omzetting van huurwoningen in koopwoningen, voor sloop van huurwoningen, gevolgd door de bouw van koopwoningen en voor beperking van het aandeel sociale huurwoningen op de grote nieuwbouwlocaties, zullen er toe leiden dat de huursector snel zal krimpen. Hiervoor is zonder twijfel de nodige ruimte op de woningmarkt. Maar de marktwerking in de huursector moet niet zover gaan dat deze vergelijkbaar wordt met die op de koopmarkt. Wanneer de economische omstandigheden zich minder gunstig ontwikkelen dan verwacht, zal de sociale huursector de problemen op de woningmarkt moeten kunnen opvangen.

De Commissie Blok concludeerde over de jaren negentig:

Herstructurering, de bestrijding van dure scheefheid, de geringe nieuwbouw van sociale huurwoningen op Vinexlocaties en de algehele huurstijgingen hebben geleid tot een beperking van het aanbod voor lagere inkomensgroepen. Dit heeft de concentratie van kansarmen (onder wie veel leden van etnische minderheden) in onverbeterde delen van de woningvoorraad in de grote steden versterkt.

Verder merkte de Commissie op dat juist etnische minderheden vaker woonden in wijken waar herstructurering plaatsvond en dat zij meer gebruik maakten van individuele huursubsidie. De Commissie achtte het dan ook waarschijnlijk dat de woningkwaliteit verbeterd, maar de inkomenspositie verslechterd was. Bovendien had sloop bij herstructurering geleid tot verkleining van het aanbod aan betaalbare woningen. De keuzevrijheid voor mensen in een ongunstige sociaal-economische positie, onder wie buitenproportioneel veel leden van etnische minderheidsgroepen, was niet toegenomen.

VROM en andere ministeries; VROM en ICM

VROM onderhield de relatie met andere departementen in het minderhedenbeleid vooral door deelname van AMBA in interdepartementale commissies. Binnenlandse Zaken zat de Interdepartementale Commissie Minderheden (ICM) en

83. SCR'98, p. 541-545. *Bruggen Bouwen*, p. 381-384. Op p. 360 merkte de Commissie-Blok over de jaren 2000-2003 op 'dat de doelstelling van keuzevrijheid uit de nota Mensen, Wensen, Wonen, [2000], steeds minder praktische betekenis zal hebben voor mensen in een ongunstige sociaal-economische positie (onder wie veel leden van etnische minderheden). De stijging van huren (...) en de verlaging van de individuele huursubsidie, zullen het aanbod van betaalbare woningen verder doen verkleinen. Dit zou verdere concentratie in de hand kunnen werken.'

haar vele subcommissies voor en voerde ook de procedurele secretariaten; dit ministerie nam een dominante positie in.⁸⁴

Inzicht in de onderlinge relaties maakt duidelijk dat het vanaf de aanzetten tot het minderhedenbeleid, moeilijk zou worden gezamenlijk en in overeenstemming aan een dergelijk beleid te werken. Er lagen grote verschillen in taakopvattingen, in beeldvorming van elkaar en in ministeriële culturen. Eensgezindheid over een visie was er niet.⁸⁵ De verhouding tussen VROM en de andere departementen was vaak kwetsbaar en gevoelig voor irritaties. Kwesties als bevoegdheden en verantwoordelijkheden, afbakening van terreinen en beleidskeuzen speelden voortdurend een rol.⁸⁶ Ze kwamen veelal aan de oppervlakte in de interdepartementale commissies, met name in de ICM. De leden brachten hun eigen ministeriële cultuur mee én hun beeld van de andere departementen. Vanaf het begin lijkt het interdepartementale beleid onder druk van de verschillen tot stand te zijn gekomen.

De relatie met CRM liet mede op het punt van verantwoordelijkheden en bevoegdheden al langer te wensen over. CRM verweet VROM – vaak indirect, maar onmiskenbaar – te weinig inzet. CRM werd lang vóór het minderhedenbeleid geconfronteerd met de huisvesting van bijzondere groepen, waaronder Surinamers en Molukkers, en kreeg steeds meer aandacht voor de positie van buitenlandse werknemers. Vanaf het begin jaren van de zeventig werden in interne nota's bij dit departement problemen gesignaleerd zoals de discriminatie van woningcorporaties, een tekort aan goedkope woningen en de woonruimteverdeling. Ook de 5%-

84. Volgens de VROM-deelnemer in de subcommissie Huisvesting van destijds, heerste bij Binnenlandse Zaken een 'machtsdenken'; dit zou een verklaring zijn voor het feit dat er een verschil van mening bestond tussen Binnenlandse Zaken dat een specifiek minderhedenbeleid voorstond en VROM die daar tegen was en een algemeen beleid met zonodig specifiek maatregelen bepleitte. Als er een specifiek minderhedenbeleid zou komen, zou Binnenlandse Zaken nog meer naar zich toe kunnen trekken, zo was de veronderstelling bij VROM. Mededeling R. Spreekmeester. Volgens VROM/DGVH bestond er evenzeer een moeizame verhouding tussen Binnenlandse Zaken en andere departementen, met name WVC en Sociale Zaken. Binnenlandse Zaken zou in de jaren tachtig sterk de neiging gehad hebben het minderhedenbeleid over te nemen in plaats van te coördineren. Mededeling VROM/DGVH.

85. Voor dit inzicht: Janneke Jansen, *Ergens anders onder dak*, (Leiden 2000), een onderzoek in opdracht van VROM. In hoofdstuk negen is een uitgebreide schets van de onderlinge verhoudingen opgenomen. Zie verder bijvoorbeeld de omvangrijke en voor zichzelf sprekende dossiers in het Archief Binnenlandse Zaken, DCM 93.134, met onder meer verslagen, notities etc. van de ICM en van de subcommissie Huisvesting, die ook de basis vormden voor het gedeelte in *Ergens anders*. Voorts werd de daar gegeven impressie bevestigd door de toenmalige inhoudelijk secretaris (VROM) van de subcommissie huisvesting.

86. In vriendelijke, maar niet mis te verstane termen reageerde VROM wanneer hij meende dat andere departementen zich op zijn terrein begaven. Jansen, *Ergens anders*, hoofdstuk negen. Dit soort problemen in de onderlinge relaties, die overigens al van ver voor het minderhedenbeleid dateerden, zal niet alleen voor de relatie van VROM met andere departementen hebben gegolden; het is denkbaar dat zaken zoals terreinafbakening, bevoegdheden e.d., altijd een rol spelen in de onderlinge verhoudingen.

regeling bleek een bron van onenigheid tussen beide departementen. Herhaaldelijk kwam daarbij de vraag naar voren of bij de uitvoering van de RVK de opvang en dus de maatschappelijke kant, of de verstrekking van woningen – de volkshuisvestingskant – centraal zou moeten staan. Steeds werd in deze termen gedacht.⁸⁷

VROM was niet te spreken over de taak van Binnenlandse Zaken als coördinerend ministerie; het beleid van vakdepartementen zou ‘nog eens dunnetjes worden over gedaan’, het coördinerend apparaat werkte ‘zeer vertragend’; kortom, Binnenlandse Zaken zou zich ‘terughoudender moeten opstellen ten aanzien van lopend vakdepartementaal beleid als zodanig, en zich aktiever moeten opstellen waar zich interdepartementaal knelpunten voordoen of waar vakdepartementen van de hoofdlijnen van beleid afwijken of anderszins belangrijke steken laten vallen.’⁸⁸

Binnenlandse Zaken daarentegen had de indruk dat VROM het minderhedenbeleid van ondergeschikt belang vond. In correspondentie over de evaluatie van het functioneren van de ICM in 1988, ontstond discussie over het lidmaatschap van VROM. Binnenlandse Zaken vond de afvaardiging van VROM beneden de maat: de Directeur Bewonerszaken en Individuele Huursubsidie had in de commissie moeten zitten, deze was immers door de minister benoemd. Binnenlandse Zaken wees op het belang:

Daar komt nog bij dat in de Minderhedennota het huisvestingsbeleid ten behoeve van minderheden tot een van de drie prioriteiten is gekozen. Tot nu toe wordt uit onderzoek niet duidelijk dat de huisvesting van met name de grootste probleemgroepen, Turken en Marokkanen verbeterd. In de recente UCV minderhedenbeleid is zelfs ernstige zorg uitgesproken dat de nota ‘Volkshuisvesting in de jaren negen-

87. Zie eventueel archief CRM 1970-1979 BNR 5624. Interne nota's van begin jaren zeventig (bijvoorbeeld 1972, 1973, 1974) in archief CRM 1970-1979 BNR 3712. Ook BNR 1460 waarin verslagen van overleg tussen beide ministeries. Over de onenigheid met betrekking tot de 5%-regeling zie vooral ICM-verslagen, archief Binnenlandse Zaken, DCM 3.1-433. Ook archief VROM, DBCF/AMBA bv. nr. 442, correspondentie rond oktober 1982 en nr. 449. Door beide partijen werd overigens in deze tegenstelling gedacht. De verdeling van de RVK – CRM had de invulling en VRO het administratieve beheer over deze 5%-regeling – leverde blijkbaar problemen op. In 1979 kreeg de staatssecretaris van VRO advies van een ambtenaar voor een ambtelijk gesprek met CRM: ‘Te recht wordt in de notitie van CRM gesteld dat het vinden van de geschikte woningen alles te maken heeft met het totale maatschappelijke inpassingsproces.’ (...) ‘Als daaraan dan nog toegevoegd wordt dat van oudsher de minister van CRM (eertijds Maatschappelijk Werk) verantwoordelijk is voor de eerste opvang en de maatschappelijke inpassing van migranten dan vormen dit mijns inziens de beste bewijzen dat het maatschappelijk inpassingsproces geen taak van V.R.O. is.’ CRM wilde echter dat VRO de taken van het Centraal Bureau, dat voor Surinamers/Antillianen de RVK uitvoerde, zou overnemen om Surinamers, vluchtelingen en Molukkers die nog onder de regeling vielen, aan een voorkeurswoning te helpen. VRO voelde daar niets voor. Notitie van het plv. Hoofd van de Centrale Afdeling Juridische Zaken dd. 28 november 1979 (schrijfwijze overgenomen), en meer in Archief VROM, Bur. v.d. Secr. Gen. 1963-1985, blok 12, inv.nr. 382, doss. 07.81. In de rij critici van het optreden van de staatssecretaris van VRO schaarde zich ook de VNG, bijvoorbeeld in 1974/1975 ten tijde van de opvang van Surinamers (archief CRM 1970-1979, BNR 2996).

88. Archief VROM, DBCF/AMBA 449, schrijfwijze overgenomen.

tig' de vorming van zogenoemde 400 gulden wijken, waar alleen de armsten en de etnische minderheden zouden wonen, zou bevorderen.

Een postscriptum op een nota naar aanleiding van deze correspondentie vermeldde: 'Uit de brief van VROM krijg ik de indruk dat directeuren en hoger van VROM vooral intern functioneren. Het buitenwerk – ook naar de politiek – is voor de lagere goden. Over verkokering gesproken!'⁸⁹

Binnenlandse Zaken bleef kritiek op het beleid van VROM houden. Over de door VROM ingeleverde beleidsnotitie 'Huisvesting Minderheden' schreef de secretaris van de ICM aan de voorzitter (beiden Binnenlandse Zaken) dat de VROM-conclusie dat "in de jaren tachtig over de hele linie vooruitgang is geboekt in de huisvestingspositie van minderheden" 'op z'n minst onvolledig' lijkt en bear-gumenteerde dat met een fors aantal feiten. De secretaris merkte op dat uit onderzoek was gebleken dat etnische minderheden baat hadden bij een door de gemeente strak gereguleerde woonruimteverdeling en dat VROM dit onderkende, maar er geen conclusies aan verbond. "Laat duizend bloemen bloeien" lijkt hier het devies van VROM, en dat lijkt het enige devies waar minderheden in ieder geval geen baat bij hebben.', aldus de secretaris.⁹⁰

In de subcommissie huisvesting speelden de VROM-vertegenwoordigers een grote en zeer actieve rol, met name door het inhoudelijk secretariaat dat zij voerden. Hun taak was niet eenvoudig. Zij dienden het VROM-beleid uit te dragen en moesten zich vaak verweren tegen druk van Binnenlandse Zaken en CRM. Deze departementen vonden het werk van VROM onvoldoende en staken hun opvattingen over hoe het VROM-beleid zou moeten zijn, niet onder stoelen of banken. Zij zagen zichzelf als zeer betrokken met meer aandacht voor het zorgaspect van het beleid. Het beleid van VROM kende zo op het oog die aspecten niet, zag er zeer technisch uit en VROM leek weinig gewillig en ruimhartig in het zoeken naar oplossingen. Dat deed overigens niets af aan de persoonlijke inzet van de VROM-vertegenwoordigers (AMBA-medewerkers).⁹¹

89. Dit p.s. op een nota aan de plv. Directeur-generaal Openbaar Bestuur van de wnd. voorzitter ICM is geschreven in groene inkt, d.w.z. door een ambtenaar met tekenbevoegdheid, zoals afdelingshoofd, directeur of beleidscoördinator. De brief aan VROM is van 16 november 1988. Een vervolgcorrespondentie was niet aanwezig. De vergaderverslagen van de ICM laten zien dat de algemene vergaderingen inderdaad lang niet altijd door VROM bezocht werden. Huisvesting stond weliswaar dikwijls op de agenda, maar voor vakdepartementaal beleid waren de algemene vergaderingen niet bedoeld. Het ging om de hoofdlijnen van het beleid, waar VROM weinig belangstelling voor toonde. Archief Binnenlandse Zaken DCM 3.1-465.

90. Notitie van de secretaris van de ICM dd. 20 april 1993, archief Binnenlandse Zaken, DCM 93.134.

91. Zie de hiervoor genoemde verslagen van de subcommissie en Jansen, *Ergens anders*, hoofdstuk negen.

De rol van AMBA, intern en extern, nader bekeken

Het is duidelijk dat AMBA een moeilijke taak heeft gehad. Naar buiten toe, met name in de ICM was dat het geval, maar intern was de taak voor de AMBA-medewerkers niet makkelijker. Het minderhedenbeleid had binnen VROM geen prioriteit, het werd niet van groot belang geacht. Dat kwam niet alleen tot uitdrukking in de bekritiseerde vooruitgang in de huisvestingspositie van minderheden, of de afvaardiging naar de ICM. Het bleek ook uit de onderbezetting van de afdeling, met als gevolg grote werkdruk, en uit een houding die duidelijk maakte dat minderhedenbeleid binnen het departement niet werkelijk leefde. AMBA diende 'de boot af te houden', de afdeling had een legitimatiefunctie naar het parlement en naar organisaties van minderheden en andere instellingen.⁹²

De forse werkbelasting kwam intern bij evaluaties over AMBA ter sprake, maar in de ICM werd ook wel stoom afgeblazen. In de subcommissie maakte de VRO-vertegenwoordiger eens de opmerking 'dat men op VRO op het terrein van huisvesting minderheidsgroepen slechts beschikt over anderhalve man zonder paardekop.' De voorzitter was van mening 'dat dit probleem elders ook niet onbekend is, zij het dat de paardekop daar soms niet ontbreekt.' VRO raakte 'overspoeld door allerlei praktijkgevallen', zoals wantoestanden ten aanzien van buitenlandse werknemers in het Westland, maar, verzuchtte het VRO-lid: 'de capaciteit bij VRO schiet dikwijls tekort.' Toch bleek AMBA juist in dit soort 'praktijkgevallen', zoals de misstanden in het Westland en bij andere incidenten, zeer actief betrokken.⁹³

De prioriteiten lagen bij VROM bij het proces van decentralisatie en van zelfstandiging van de woningcorporaties en dat bepaalde mede de speelruimte die een afdeling als AMBA had. Het decentralisatiebeleid was in het begin van de jaren tachtig ingezet; het minderhedenbeleid werd daaraan ondergeschikt gemaakt.⁹⁴

92. Illustratief voor 'de boot afhouden' is de opstelling richting de Tweede Kamer. In een conceptnotitie over de schriftelijke voorbereiding van een Uitgebreide Commissie Vergadering (UCV) werd aangegeven hoe de beantwoording van vragen dient te geschieden: 'De antwoorden [...] moeten zo min mogelijk tot nadere vragen aanleiding kunnen geven. Voorkomen dient te worden, dat te veel informatie wordt verstrekt. Het doen van toezeggingen dient zoveel als mogelijk te worden vermeden.' Notitie (ongedateerd, blijkbaar uit 1983, want kenmerk AMBA-83) in archief VROM, DBCF/AMBA, AMBA vergaderstukken oktober 1983 t/m juli 1984, 449. Verder over werkdruk, functie en positie AMBA, zie archief VROM, DBCF/AMBA op diverse plaatsen, ook archief Binnenlandse Zaken, met name DCM 3.1-433, dossier subcommissie Huisvesting en interviews met R. Spreekmeester.

93. Verslagen vergadering subcommissie Huisvesting resp. 22 januari 1981 en 24 juni 1982, Archief Binnenlandse zaken, DCM 3.1-433. Idem en op diverse plaatsen in archief VROM, DBCF/AMBA, voor betrokkenheid AMBA bij een aantal praktijkgevallen zoals misstanden in het Westland, Helmond etc. Tot dit archiefmateriaal behoren ook verslagen van besprekingen waarin ernstige incidenten en problemen aan de orde kwamen, tussen vertegenwoordigers van de grote steden, al dan niet met de VNG, en vertegenwoordigers van bijvoorbeeld VROM of Binnenlandse Zaken.

94. Het verslag van de subcommissie Huisvesting van 17 december 1981 maakte reeds melding van decentralisatie en mogelijke effecten voor minderheden. Archief Binnenlandse Zaken, DCM 3.1-478.

Het werd een minderhedenbeleid *binnen* het op decentralisatie gerichte algemene volkshuisvestingbeleid. Dit lijkt een waarneming achteraf, maar destijds onderkende VROM dit zelf al. Bij de evaluatie van de ICM in 1984 vermeldde VROM opnieuw de keus voor algemeen in plaats van specifiek beleid en stelde: 'De ervaring van de afgelopen jaren leert dat – binnen de grenzen van de decentralisatie – door VROM via dit spoor beleid kan worden geëffektueerd.'⁹⁵ De gang van zaken rond MG 83-16, zoals die eerder werd beschreven, bevestigt het voorgaande. Een rapportageverplichting werd niet opgelegd en dit werd beargumenteerd met een beroep op het decentralisatiebeleid.

De beperkte armslag die AMBA had, maakte het nodig haar eigen bestaansrecht intern te bewijzen. Het voortdurende geharrewar tussen CRM en VROM over de 5%-regeling laat dat zien: AMBA toonde zich zeer vasthoudend om de zeggenschap die CRM/WVC over deze regeling had naar VROM over te hevelen, waar het administratieve beheer berustte. Met dit succes zou AMBA intern kunnen 'scoren'. Naar buiten toe was de uitvoering van de RVK voor VROM ook aantrekkelijk: in een Nota (1980) gaf de Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting aan zijn minister en staatssecretaris het volgende ter overweging mee: 'VRO tracht het minderhedenbeleid zoveel mogelijk onder te brengen onder het algemene volkshuisvestingsbeleid. Dit roept zowel in de Tweede Kamer als bij actiegroepen kritiek op. De uitvoering van de 5%-voorkeursregeling door VRO betekent aanwinst van een specifieke regeling die deze kritiek enigszins kan temperen.'⁹⁶ Er was AMBA veel aan gelegen ook de zeggenschap over deze regeling voor VROM binnen te halen.⁹⁷

95. 'Kanttekeningen' dd. 5 maart 1984, p. 1, Archief Binnenlandse Zaken, DCM3.1-478.

96. Zie eerder genoteerd archiefmateriaal rond de RVK, bevestiging van R. Spreekmeester. VRO zag wel als nadeel de regeling 'budgettair, organisatorisch en personeelsmatig in te passen' en adviseerde de eigen minister en staatssecretaris: 'Te overwegen ware om (in geval van besluit van overname) eerst CRM bij Biza en Financiën de kastanjes uit het vuur te laten halen.' Nota van de Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting van 8 augustus 1980. Archief VROM, Bureau van de Secretaris-generaal 1963-1985 Blok 12, inv.nr. 385. Ook DCM 3.1-433 (Archief Binnenlandse Zaken) laat voortdurend de discussies binnen de subcommissie over de RVK zien, niet alleen over de bevoegdheid en de verantwoordelijkheden van de betrokken ministeries, maar ook over de omvang van de regeling en mogelijke doelgroepen. Er was geregeld stevig verschil van mening over de RVK.

97. Volgens mededelingen VROM/DGVH is de zwakke positie die AMBA binnen VROM had, mogelijk ook te verklaren uit de plaats die de afdeling organisatorisch innam. AMBA was 'opgehangen' aan een stafdirectie, die, in tegenstelling tot een lijndirectie, doorgaans niet over eigen (financiële) middelen beschikte. Die moesten bij andere onderdelen worden 'veroverd' en dat was vaak even moeilijk als iets van andere departementen gedaan krijgen. Een lijndirectie had subsidies te verdelen en hield zich meer met concrete activiteiten bezig. Het minderhedenbeleid van VROM werd aan het einde van 1986 ondergebracht bij een lijndirectie. Volgens R. Spreekmeester is het echter maar de vraag of AMBA zoveel meer had kunnen doen als deze afdeling vanaf het begin bij een lijndirectie ondergebracht was geweest. De middelen die een lijndirectie te verdelen had, waren immers doorgaans 'geoomerkt': de besteding lag vaak tevoren vast. Het feit dat AMBA geen sterke positie innam, is door deze mededelingen, ook vanuit VROM, bevestigd.

9.6 SLOTOPMERKINGEN

De uitkomst van de ontwikkeling van de woonpositie laat zien of achterstand en achterstelling succesvol werden bestreden. Uit vergelijking van de woonpositie blijkt of etnische minderheden de beoogde gelijke positie innamen. Was er sprake van insluiting op het niveau van de praktijk? Dat zou moeten blijken uit bereikte toegankelijkheid en evenredigheid. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat in de woonruimteverdeling op grote schaal uitsluiting is voorgekomen. De huisvestingsproblematiek bestond echter uit meer aspecten dan de woonruimteverdeling.

Wat maken de in dit hoofdstuk geschetste hindernissen en de daartegen ingezette maatregelen en instrumenten zichtbaar? Door beleid kwam er een einde aan de belemmerende voorwaarde van passende huisvesting. Het tekort aan grote woningen werd erkend en een maatregel moest in de behoefte voorzien. Er werd echter onvoldoende gebruik van gemaakt; aan de vraag naar woningen voor omvangrijke gezinnen leek een einde gekomen en vervolgens werd de getroffen maatregel beëindigd. Zo simpel lag het echter niet. De woningcorporaties bijvoorbeeld, lieten de geboden kansen onbenut – met een uitsluitend motief: grote allochtone gezinnen waren niet gewenst. Zo werd gedefinieerd: grote gezinnen zijn allochtone, dus ongewenste gezinnen.

Het ernstige probleem van de noodkoop, mede ontstaan als gevolg van uitsluiting, is niet door de centrale overheid opgelost. Incidenteel gebeurde dat wel op lokaal niveau en verder moest de tijd zijn werk doen. De kwestie van woonlasten had sterk te maken met de lage inkomenssituatie van de betrokken immigrantengroepen en soms met keuzen die zij maakten. Compensatie door individuele huursubsidie was een mogelijkheid die door sommige groepen goed benut is, door andere pas na verloop van tijd.

Het effect van specifieke maatregelen zoals voorlichting is niet duidelijk. Het is, voorzover bekend, niet gemeten en zal wellicht lastig te meten zijn. Er is regelmatig onderzoek gedaan in opdracht van VROM, maar het is niet eenvoudig vast te stellen waar de in kaart gebrachte problematiek en aanbevelingen toe leidden. In ieder geval werden dergelijke rapporten aangewend om de Tweede Kamer en belangengroeperingen de indruk te geven dat er veel gebeurde. Aanbevelingen bleken echter niet hetzelfde als beleid.

Algemeen beleid zoals stadsvernieuwing moest ook aan etnische minderheden ten goede komen. Ook hier bleek dat de effecten niet onverdeeld gunstig waren. De woonkwaliteit verbeterde, maar woonlasten stegen. Sommigen verhuisden dan ook door naar nog niet gerenoveerde wijken met woningen van slechtere kwaliteit met lagere huurprijzen.

Initiatieven van etnische minderheden tot verbetering van hun positie zijn grotendeels beperkt gebleven tot verhuispogingen. Oprichting van eigen woningcorporaties kwam niet voor en participatie bleef beperkt. Immigranten namen weinig of niet deel aan bewonerscommissies, corporatieraden- en besturen. De overheid gaf wel een duidelijk signaal: aan lidmaatschap van corporaties mochten

geen religieuze voorwaarden gesteld worden. Sancties ontbraken echter. De vrijwel ontbrekende initiatieven van minderheden hadden deels te maken met kenmerken van de groepen zelf, maar ook kenmerken van de autochtone partijen konden een rol spelen: corporaties en autochtone bewoners hadden vaak andere belangen en waren niet uitnodigend. Dat was onduidelijk beleid ook niet.

Een verklaring voor het verschil in ontwikkeling van de woonpositie tussen Surinamers/Antillianen en Turken/Marokkanen is niet eenduidig te geven. Vastgesteld werd dat de woonpositie voor Turken/Marokkanen in 1995 nog niet gelijk was aan die van autochtonen, terwijl Surinamers en Antillianen dicht bij het autochtone niveau kwamen. De startpositie in de huisvesting verschilde. Surinamers en Antillianen waren vanaf hun aankomst ingesloten in het bestel huisvesting, Turken en Marokkanen niet. Zij belandden als buitenlandse werknemers in de slechtste huisvesting. Surinamers en Antillianen kampten met dezelfde huisvesting voorzover ze in pensions terechtkwamen, maar met hun gezinshuisvesting hebben ze ook vaak onderdak gekregen in nieuwere, kwalitatief betere huisvesting, zoals in de Bijlmer. Degenen die via opvangbeleid door de overheid woonruimte kregen – een minderheid – waren er, zo bleek eerder, beter aan toe dan landgenoten die zelf in hun huisvesting konden voorzien. Het beleid ten aanzien van Turken en Marokkanen ging tot het minderhedenbeleid uit van de tijdelijkheid van hun verblijf en bleef tot dan een hoog *laissez faire* gehalte houden. De gevolgen van deze situatie werkten lang door.

Was de vergelijking tussen deze groepen echter wel een zuiver experiment? In hoeverre speelden namelijk groepskenmerken ook een rol, zowel tussen de groepen als daarbinnen? Surinamers/Antillianen waren met de Nederlandse taal opgegroeid, waren meer op de Nederlandse samenleving georiënteerd en migratie naar Nederland was een al langer bestaand patroon. Dat hielp hen wellicht om effectiever gebruik te maken van voorzieningen en van hun eigen netwerken die door deze kenmerken wellicht waardevoller waren voor hun net aangekomen landgenoten. Deze voordelen golden niet voor de Turken en Marokkanen. Dit soort verschillen in uitgangspositie bleef mogelijk eveneens lang van invloed.

De speelruimte die het ministerie van VROM had bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid blijkt in dit hoofdstuk duidelijk uit de keuzen die in de jaren tachtig en negentig in het algemene volkshuisvestingsbeleid werden gemaakt. De koers die werd ingezet en gevolgd, bleek nadelige gevolgen te hebben voor etnische minderheden. Waar deze groepen, grotendeels behorend tot de laagste inkomensgroepen, beperkt werden in hun keuzevrijheid, geconfronteerd werden met een kleiner wordende voorraad van goedkope huurwoningen, met concentrerende tendensen en gestegen woonlasten, is sprake van indirecte uitsluiting.

Er tekent zich een verschil af tussen hetgeen in dit hoofdstuk en dat wat in het vorige aan de orde kwam. De barrières die opgeworpen werden door de woonruimteverdelers, veelal corporaties, betekenden vormen van *directe* uitsluiting. De

problematiek van de woningverdeling werd, vanuit het belang van het algemene volkshuisvestingsbeleid, onvoldoende door VROM tegengegaan. De problemen die in dit hoofdstuk geschetst werden, zijn voor een aanzienlijk deel toe te schrijven aan nadelige effecten van het neutraal geformuleerde VROM-beleid en daarmee vormen van *indirecte* uitsluiting.

De schets van de werkwijze van VROM in relaties met andere ministeries in het gezamenlijke minderhedenbeleid, als ook de werking van de eigen afdeling die met dit beleid belast was, laat zien dat het algemene volkshuisvestingsbeleid voor VROM prioriteit had. Het minderhedenbeleid werd daaraan ondergeschikt gemaakt.

De ontwikkeling van de woonpositie, zoals weergegeven in de hoofdstukken acht en negen, laat zien dat insluiting in het bestel pas na verloop van tijd leidde tot insluiting op het niveau van de praktijk, en aan het einde van het behandelde tijdvak, 1995, nog onvolledig was.

Hoofdstuk 10:

Conclusie

10.1 INLEIDING

Deze geschiedenis van de opvang en huisvesting van immigranten in Nederland in de periode 1945-1995, beoogt antwoord te geven op vragen naar in- en uitsluiting van nieuwkomers in het domein huisvesting. Op twee niveaus is dit proces bestudeerd: het niveau van het bestel en het niveau van de praktijk. De vraag of hetgeen zich afspeelde op het niveau van het bestel ook doorwerkte op het niveau van de praktijk, bleek een kernvraag. De overige vragen waren er nauw aan gerelateerd.

Dit kader bood zicht op de manier waarop nieuwkomers in dit tijdvak zijn ontvangen op het terrein van de huisvesting en liet daarmee zien hoe Nederland als ontvangende samenleving omging met nieuwkomers. Het kader structureerde deze huisvestingsgeschiedenis met daaruit voortvloeiende vragen zoals: hoe kwam de nieuwkomer aan onderdak, was dat per groep in tijd en context verschillend? Was de overheid bij de opvang en het verdere woonvervolg betrokken, namen ook particulieren en particuliere organisaties daaraan deel? Welke maatregelen werden er getroffen? Konden immigranten zelf iets doen en zo ja, waaruit bestond hun inbreng?

In de ontwikkeling van de woonpositie op het niveau van de praktijk speelden de woningcorporaties en, sinds de invoering van het minderhedenbeleid, het ministerie van VROM als vakdepartement een grote rol. Hun aandeel is met name belicht.

Definiëring van de nieuwkomers bleek van grote invloed. In- of uitsluiting, er wel of niet bij horen in het domein huisvesting, werd mede bepaald door de status van de nieuwkomers, hoe zij gedefinieerd werden, al dan niet juridisch. Die definitie had gevolgen voor hun woonpositie.

De woonpositie van Surinamers/Antillianen/Arubanen en Turken/Marokkanen is nader geanalyseerd vanwege de veronderstelde betekenis van het minderhedenbeleid en de mogelijkheid deze beide groepen zinvol te vergelijken.

10.2 IN- OF UITSLUITING IN HET BESTEL

De eerste vraag in dit onderzoek luidde: zijn de nieuwkomers in de periode 1945-1995 in de Nederlandse volkshuisvesting opgenomen, of bleven zij daarvan (grotendeels) uitgesloten? Alle eerder behandelde groepen werden uiteindelijk ingesloten in het huisvestingsbestel, meteen na aankomst of later. In 1995 bleken alle leegaal verblijvende immigranten opgenomen in de Nederlandse huisvesting.

De theoretische noties in hoofdstuk 1 over in- of uitsluiting gaven aan dat definitie van de nieuwkomer van groot belang is in dit proces. Wordt hij als 'anders' gedefinieerd, dan wordt er anders over hem gedacht. Er bestaan normen, ideeën, stereotypering en zelfs stigmatisering, met mogelijke gevolgen voor de wijze waarop hij wordt behandeld. De nieuwkomer kan uitgesloten worden.

De bevindingen in deze studie bevestigen de grote rol van definitie. Definiëring speelde zich af op het rechtspositionele niveau dat bepaald werd door juridische criteria en op het niveau van beeldvorming. Dit niveau werd gevormd door voorstellingen van de nieuwkomers die werden afgezet tegen het beeld van autochtone Nederlanders: zij waren 'anders'.

De geschiedenis van komst en opvang en de rol van definitie daarin, geven antwoord op de vraag hoe de insluiting zich op het niveau van het bestel heeft voltrokken – het eerste deel van de tweede vraag. De juridische definitie van de groep bepaalde tot de invoering van het minderhedenbeleid in- of uitsluiting in het bestel. In juridische zin werden de nieuwkomers uit de (ex-) koloniën, behalve de Molukkers, gedefinieerd als Nederlanders. Zij beschikten over de Nederlandse nationaliteit en moesten toegelaten worden. Hun Nederlanderschap betekende vervolgens in formele zin insluiting in het bestel huisvesting. Ondanks het Nederlanderschap werden ze echter geen Nederlanders genoemd; er bestonden allerlei differentiaties en benamingen. Hun juridische status werd door de ontvangende samenleving eerder gezien als belemmering om hen te weigeren, dan als recht op een plaats in de Nederlandse samenleving. Voor Molukkers gold een uitzonderingssituatie. Zij werden niet als Nederlanders gedefinieerd, maar wel, collectief, door de overheid opgevangen en vervolgens van de samenleving afgeschermd. Alle partijen meenden (aanvankelijk) dat deze groep slechts tijdelijk in Nederland zou verblijven en uiteindelijk naar Indonesië zou terugkeren. Dat bleek een illusie.

Het niet-Nederlanderschap van de buitenlandse werknemers verhinderde aanspraak op dezelfde rechtspositie als immigranten uit de (ex-) koloniën; een (formeel) vanzelfsprekende toegang tot werken en wonen hadden zij niet. Ten aanzien van huisvesting was er alleen voor degenen die vielen onder de wervingsovereenkomsten, via arbeid, sprake van insluiting op het niveau van het bestel. Maar met deze bemerking, dat het insluiting in een specifieke vorm betrof – niet geldend voor anderen: de werkgever was verplicht werknemers te huisvesten (in gezinshuisvesting was niet voorzien). Voor het merendeel van hen heeft echter ook deze specifieke en partiële insluiting niet gegolden.

Ook voor de groep vluchtelingen en asielzoekers gold een juridische definitie. Of zij ingesloten werden in het huisvestingsbestel, hing over het algemeen af van de verblijfstitel, voorlopig of definitief, die zij kregen. Na aanvang van het centraal opvangbeleid in 1987 en met een definitieve status, na verblijf in voorlopige opvang, was er in ieder geval sprake van insluiting in het bestel.

Wat betekende de in- of uitsluiting voor de eerste huisvesting van immigranten? De nieuwkomers uit de (ex-) koloniën konden na aankomst een beroep doen op de overheid voor woonruimte, of ze vonden zelf hun weg op de Nederlandse woningmarkt. Het merendeel, zeker van de Surinamers en Antillianen, slaagde er in zelf onderdak te vinden, ondanks grote woningnood, en ondanks de afhoudende en weigerachtige opstelling van gemeenten en corporaties. De rijksoverheid zette maatregelen in om gemeenten tot medewerking te dwingen.

Beeldvorming bepaalde het spreidingsbeleid dat de overheid voor deze groepen voerde. De geografische spreiding, vanwege beschikbare woonruimte en ter voorkoming van concentratie, van die nieuwkomers die door de overheid werden geplaatst, sloot perfect aan bij de heersende assimilatiegedachte, later integratiebevordering genoemd.

Heel anders verliep het verkrijgen van woonruimte voor de groep buitenlandse werknemers. Er was geen opvangbeleid. Zij zouden hier tijdelijk zijn en die gedachte sloot in de ogen van de rijksoverheid opvang van overheidswege uit. De meeste arbeidsmigranten vonden zelf onderdak, vaak met hulp van hun netwerken, ondanks het nog heersende woningtekort. Ze kwamen op verschillende plaatsen in het land terecht, vooral in de (oude) industriegebieden, maar steeds meer raakten ze oververtegenwoordigd in de grote steden. De huisvesting van veel buitenlandse werknemers mocht met name in de jaren zestig en zeventig die naam vaak niet hebben. De wantoestanden in pensions en woonoorden die zich op grote schaal voordeden werden vooral belicht door veel actiegroepen, kerken en individuele burgers. Inspectie van de huisvesting door de overheid leidde niet tot beëindiging van miserabele leefomstandigheden. Ook gemeenten maakten, zo bleek, niet voortvarend een einde aan de ernstige woonproblemen binnen hun grenzen, die bijgevolg vaak lang voortduurden.

De toelating van vluchtelingen en asielzoekers was een overheidsaangelegenheid, maar de daadwerkelijke opvang was lange tijd grotendeels in handen van het particulier initiatief. Een omslag kwam in de jaren tachtig, toen de rijksoverheid erkende dat toelating rijksverantwoordelijkheid voor opvang met zich meebracht. Met ingang van 1987 kwam er een uniform opvangbeleid voor alle asielzoekers, de Regeling Opvang Asielzoekers. Misstanden in de huisvesting, zoals bij de buitenlandse werknemers, zijn ook voorgekomen bij vluchtelingen en asielzoekers.

Voor het vervolg van de woongeschiedenis van alle immigranten, is vooral de positie van Surinamers/Antillianen/Arubanen en Turken/Marokkanen onderzocht. Deze groepen gingen elk op eigen wijze de weg van een eerste onderkomen naar zelfstandige (gezins-) huisvesting. Voor die Surinamers die na aankomst door de overheid waren gehuisvest – een minderheid – bleek dat zij betere huisvesting hadden getroffen dan degenen die op eigen kracht woonruimte hadden gevonden. Turken en Marokkanen, voor wie geen beleid was gevoerd, ondervonden lang hinder van het tijdelijkheidsdenken van de overheid en de daaruit voortvloeiende *lais-*

sez faire opstelling. Gaandeweg kwam bij hen gezinshereniging op gang; de pensioenperiode liep ten einde.

Allen ondervonden hindernissen in hun woonvervolg. De woningmarkt bleek moeilijk toegankelijk; de sociale huurmarkt bleef lang nauwelijks bereikbaar. Bovendien hadden ze een woningbehoefte waaraan moeilijk kon worden voldaan. Ze waren vaak niet welkom en werden bij voorbaat al geproblematiseerd. Deze groepen kwamen uiteindelijk voor een belangrijk deel in de grote steden terecht. Turken en Marokkanen vonden onderdak op de goedkope particuliere en gemeentelijke huurwoningmarkt, doorgaans het meest verkrotte deel van de woningvoorraad. Surinamers en Antillianen deelden de problemen van moeilijke toegang en slechte behuizing op de particuliere huurmarkt in oude stadswijken, maar daarnaast vonden zij onderdak in enkele nieuwbouwwijken die de autochtone bevolking versmaadde. Al deze groepen leverden zelf ook een bijdrage aan hun woonvervolg. De eigen netwerken bleken niet alleen bij opvang en (soms langdurige) inwoning onontbeerlijk, ook bij het vinden van het vervolgonderkomen speelden ze een grote rol. Dankzij deze hulp hebben velen zich weten te redden.

Overheidsaandacht was er ook. In de periode vóór de invoering van het minderhedenbeleid waren diverse departementen, waaronder VROM, met incidentele maatregelen betrokken. Geruime tijd toonde VROM zich tegenstander van rijksverantwoordelijkheid voor huisvesting van Surinamers en Antillianen; niet eerder dan in 1975 werd de Rijksvoorkeursregeling ook voor deze groep van toepassing verklaard. In tegenstelling tot bijvoorbeeld CRM, volgde VROM de officiële beleidlijn dat buitenlandse werknemers tijdelijk in Nederland verbleven en hield uitsluitend vast aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Verder werd het formele standpunt ingenomen dat bepaalde taken te maken hadden met maatschappelijke zorg en daardoor niet tot het VROM-beleidsterrein behoorden.

10.3 HET MINDERHEDENBELEID: INSLUITING VAN ALLE INGEZETENEN

De doorslaggevende verandering voor degenen die uitgesloten werden van het bestel huisvesting, was het minderhedenbeleid dat begin jaren tachtig ingevoerd werd en zijn beslag kreeg in de *Minderhedennota* van 1983. Dit beleid stelde alle ingezetenen gelijk en sloot hen bijgevolg ook in het bestel in. Dit betrof Turken en Marokkanen die geen onderdak via de werkgever kregen: het overgrote deel van deze groep.

De *Minderhedennota* bood een institutioneel kader voor de aanpak van de vastgestelde achterstand en achterstelling. Oplossing van de problemen moest binnen het algemene beleid plaatsvinden, znodig met specifieke maatregelen. Doelstelling voor de maatschappelijke sectoren werd de toegankelijkheid van algemene voorzieningen, te toetsen aan evenredige deelname aan en evenredig profijt van deze voorzieningen. Voor de huisvesting werd het ministerie van VROM als vakdepartement verantwoordelijk. Huisvesting was een van de domeinen, naast ar-

beid en onderwijs, waarop het achterstandsbeleid gericht zou worden. Permanent verblijf van immigranten werd aanvaard; de tijdelijkheidsgedachte werd verlaten. Het minderhedenbeleid maakte een einde aan ad hoc huisvestingsbeleid.

De gelijkstelling van alle ingezetenen betekende insluiting van allen in het bestel huisvesting, hetgeen zichtbaar zou moeten worden op het niveau van de praktijk. Vanuit het bestel vloeyde de opdracht voort aan het niveau van de praktijk om niet-Nederlanders eveneens in te sluiten. Gelijke kansen waren toegezegd; ze zouden moeten blijken uit de ervaring van alledag. In de *Minderhedennota* gaf de regering blijk van realisme door tegelijkertijd een beleid inzake de bestrijding van achterstelling in te voeren. Feitelijke achterstelling zou zich onder meer bij de verdeling van goederen en diensten kunnen voordoen. Selectiecriteria bij de verdeling van woningen moesten dus openbaar zijn, zodat ze getoetst konden worden. Bij ervaren achterstelling konden degenen die dat overkwam, proberen via de rechter genoegdoening te krijgen.

10.4 HET NIVEAU VAN DE PRAKTIJK

Hoe werkte de insluiting in het bestel door op het niveau van de praktijk – het tweede deel van vraag twee? Insluiting in het bestel leidde niet vanzelfsprekend tot insluiting in de praktijk. Het verdere verloop van de woongeschiedenis van de nieuwkomers en de hindernissen die zij daarop tegenkwamen – het niveau van de praktijk – liet zien dat insluiting voor de meeste immigranten lang op zich liet wachten.

Verwerving van een gelijke woonpositie bleek, gezien de vaak forse knelpunten en barrières, niet eenvoudig. Gaandeweg kwam er verbetering, mede onder invloed van het algemene volkshuisvestingsbeleid en door specifieke maatregelen. Afgenomen kindertallen en minder voorkomende inwoning leidden ook tot verbetering van de woonsituatie. In de loop van de jaren tachtig werd de woningmarkt toegankelijker. De doorstroming naar sociale huurwoningen heeft tot enige verbetering van de woonkwaliteit geleid. Toch kwamen immigranten bij toewijzing vaak in de slechtere delen van de woningvoorraad terecht. In toenemende mate werden de wijken waar allochtonen gehuisvest raakten, concentratiewijken – met alle problemen van dien.

Het overzicht van de ontwikkeling van de woonsituatie over de jaren 1982-1990-1994, waarin de kwaliteit van de woning is opgenomen en andere rapportages, toonden het geleidelijke verloop van de verbetering aan. Ook voor Surinamers en Antillianen gold dat hun positie nog jaren na invoering van het minderhedenbeleid niet gelijk was aan die van autochtonen, zodat er sprake was van onvolledige insluiting op dit niveau. De woonpositie van Turken en Marokkanen liep lang duidelijk achter op die van autochtonen en ook op die van Surinamers en Antillianen. Zij waren aanvankelijk gebrekkig ingesloten op het niveau van de praktijk. Gowricharn wees reeds op gradaties in processen van in- en uitsluiting; ze worden

hier bevestigd. In 1995 was de woonpositie van Surinamers en Antillianen nagevoeg gelijk aan die van autochtonen, maar de woonpositie van Turken en Marokkanen liep toen nog zodanig achter op die van autochtonen dat voor deze groep sprake is van onvolledige insluiting.

Het tijdsverloop voegt een element toe in de ontwikkeling van de woonpositie: opeenvolgende generaties nieuwkomers. De kinderen van de eerste generatie waren in Nederland geboren of er in ieder geval (deels) opgegroeid. Het is denkbaar dat volgende generaties makkelijker hun weg vinden in de Nederlandse samenleving, dat zij beter opgeleid raken en minder lage inkomens hebben dan hun ouders. Uit demografische gegevens blijkt dat hun gezinnen kleiner zijn dan van hun ouders en het autochtone niveau benaderen. Als starters hadden zij het, net als hun autochtone leeftijdgenoten, moeilijk op de woningmarkt, maar na verloop van tijd zijn de kenmerken van de eigen groep die de eerste generatie op achterstand zetten, voor volgende generaties minder evident. Het toegenomen gebruik van individuele huursubsidie lijkt daarop te wijzen.

De niveaus van het bestel en de praktijk kunnen zich in tijd verschillend tot elkaar verhouden en elkaar over en weer beïnvloeden – het antwoord op het derde deel van de tweede vraag. Wat op het niveau van het bestel een feit is, insluiting in het domein huisvesting, was nog lang geen feit op het niveau van de praktijk. De ideologie van het bestel en de daar gemaakte afspraken waren in principe bepalend voor het niveau van de praktijk. Verdere uitvoering moest daar plaatsvinden. Het omgekeerde kon ook: voorstellen tot nieuwe ordening van het bestel konden vanaf het niveau van de praktijk komen. Beide processen hebben zich voorgedaan.

10.5 HET MINISTERIE VAN VROM, DE WONINGCORPORATIES EN HUN SPEELRUIMTE

Het ging het ministerie van VROM om met de taak als vakdepartement te werken aan de oplossing van de huisvestingsproblemen die de doelgroepen van het minderhedenbeleid tegenkwamen? Hoe handelde het ministerie en hoe gebruikte hij zijn vrijheid van handelen? Wat waren de resultaten?

VROM stelde in 1980 een afdeling in, AMBA, die de problemen moest aanpakken. Het departement voerde geen categoriaal beleid, maar koos, in overeenstemming met het minderhedenbeleid, voor bestrijding van de belemmeringen binnen het algemene beleid met zonodig specifieke maatregelen. Het deel huisvesting van het minderhedenbeleid werd als het ware ingebed in het algemene volkshuisvestingsbeleid. De woonpositie ontwikkelde zich in de context van dit algemene beleid. De effecten waren zowel positief als negatief, of, anders gezegd: de woonpositie verbeterde mede *dankzij* en *ondanks* VROM.

Een positief effect van het algemene beleid was de kwaliteitsverbetering die de woningmarkt onderging. Het huisvestingsniveau van de autochtone bevolking

was ook voor allochtonen maatgevend. Een belangrijke kanttekening is wel dat deze kwaliteitsopvatting deels op papier bestond: de erbarmelijke toestanden waar velen mee te maken hebben gehad, bleven ver onder de formeel nagestreefde standaard van huisvesting. Inspectietaken werden niet altijd uitgevoerd en in de praktijk werd genoeg genomen met een langzaam verlopend tempo van verbetering. Het gebruik van individuele huursubsidie beoogde de woonpositie te verbeteren en leverde inderdaad een positieve bijdrage. Daarentegen bleek de stadsvernieuwing niet overwegend gunstig voor minderheden.

Negatieve effecten van het algemene volkshuisvestingbeleid waren er ook: met de koers die VROM in de jaren tachtig inzette van een sterk sturende rol van het Rijk naar deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging van de corporatiesector, die in 1995 voltooid werd, gaf het ministerie instrumenten en interventiemogelijkheden uit handen waarmee zij invloed kon uitoefenen op de woningmarkt en daarmee op de woonpositie van etnische minderheden. Vanaf de eerste voorstellen voor dit beleid kwam er kritiek. De sociale taakstelling kon in gevaar komen, met nadelige gevolgen voor de zwakste groepen op de woningmarkt waaronder minderheden. De zorg werd bewaarheid.

Naast het algemene beleid nam VROM specifieke maatregelen. De meest in het oog springende maatregel is de circulaire MG 83-16, die VROM in 1983 aan gemeenten stuurde, (in 1988 met MG 88-33 herhaald). MG 83-16 bracht een aantal knelpunten onder de aandacht, vooral de situatie rond de woonruimteverdeling. Die was problematisch.

Woningverdelers gebruikten hun vrijheid van handelen bij het toewijzen van woonruimte. Er bestond weerstand om woningen aan leden van etnische minderheidsgroepen toe te wijzen. Spreiding en plaatsing door woningverdelers kwamen het hele tijdvak veelvuldig voor. Dit beleid beperkte de keuzevrijheid van bewoners en leverde extra wachttijden op. Door bepaalde wijken en buurten gesloten te houden, werd de concentratie van allochtonen vergroot. De staatssecretaris beoogde met MG 83-16 gemeentebesturen verantwoording te laten afleggen over de woningtoewijzing: kwamen allochtonen en autochtonen in gelijke mate aan bod? Er is nauwelijks iets van terecht gekomen. De staatssecretaris zocht de oplossing in de sfeer van 'overleg en overreding' en zette geen zwaardere middelen in. Ook toen VROM later bleek dat etniciteit nog steeds een criterium was in het bestaande selectieve plaatsingsbeleid, koos de staatssecretaris er voor nadrukkelijk te wijzen op wenselijkheid van rapportages; hij verplichtte niet. Instrumenten had hij wel, zoals een aanwijzingsbevoegdheid, maar dit soort maatregelen is niet ingezet – ook niet toen bleek dat het plaatsingsbeleid en selectief toewijzen bleef doorgaan.

Er deed zich een merkwaardige paradox voor. VROM had tot de jaren negentig veel instrumenten tot sturing van de volkshuisvesting ter beschikking, maar gebruikte deze mogelijkheden onvoldoende om het handelen van woningcorporaties dat in strijd was met het bestel, tegen te gaan. Dat gebeurde ter wille van een beleid dat verlies van sturing tot gevolg had.

Wat was de bijdrage van de woningcorporaties aan de woonpositie van de doelgroepen van het minderhedenbeleid? In tegenstelling tot de periode vóór het minderhedenbeleid, nam de corporatiesector in de jaren tachtig geleidelijk aan de huisvesting van etnische minderheden op zich, waardoor de kwaliteit van hun huisvesting verbeterde. Dat is een positieve bijdrage, maar met kanttekeningen. Een overvloed aan onderzoeksrapporten toonde de moeizame toegang tot de woningmarkt aan, ook na invoering van het minderhedenbeleid. Als leden van minderheden werden toegelaten kwamen ze vaak in slechtere delen van de voorraad terecht. Het ontstaan van concentratiewijken is deels te wijten aan het lange tijd gesloten houden van wijken of delen van het corporatiebestand.

Dit handelen van de corporaties is eerder, met name in hoofdstuk acht, aangetoond. Al de aangehaalde rapporten en voorbeelden konden nog als casestudies gelden, hoewel ze in hun totaliteit veel plaatsen in Nederland besloegen waardoor ze meer dan indicatief waren. Eerder genoemde regeringsnota's echter, zoals de *Minderhedennota* (1983) en de *Contourennota* (1994) gingen verder. Zij constateerden de onvolledige openstelling van het corporatiebestand. In de *Contourennota* bracht de regering opnieuw het plaatsingsbeleid ter sprake en wees dat wederom met klem af.

De sinds de jaren negentig overal ingevoerde aanbodmodellen betekenden beperking van de vrijheid die verdelers hadden. Toch bleek dat met vindingrijkheid de bepalingen van het aanbodmodel, dat toegankelijkheid voor iedereen moesten garanderen, omzeild konden worden.

Evaluaties daterend uit de tweede helft van de jaren negentig, maakten duidelijk dat de eerder geuite zorg over de sociale taakstelling terecht bleek. De concentratie van lage inkomens was toegenomen, de huurlasten gestegen, die niet volledig door huursubsidie werden gecompenseerd, het aanbod van sociale huurwoningen was beperkt en het aandeel van deze woningen in de nieuwbouw afgenomen. Toen was er nog geen sprake van een recessie die kort daarna ook Nederland zou treffen. De omvang van de doelgroep van de sociale sector neemt in tijden van recessie toe.

De corporatiesector had de verantwoordelijkheid om aan de sociale taakstelling te voldoen. Uit hun lange geschiedenis konden de corporaties weten dat niet alleen elk welvaartsniveau zijn eigen onderkant heeft, met als gevolg dat zorg voor de huisvesting van de zwakste groepen nodig blijft, maar ook dat recessies verbetering van inkomensposities doorkruisen. Niet alleen het inkomen van mensen komt dan onder druk te staan, ook de overheid besluit tot bezuinigingen.

Net als voor VROM geldt ook voor de corporaties dat hun bijdrage aan de ontwikkeling van de woonpositie van minderheden positief en negatief geduïd kan worden, ook hier anders gezegd: *dankzij* en *ondanks* de woningcorporaties verbeterde hun huisvestingssituatie. Verbeteringen kwamen mede voort uit veranderingen in de context, zoals de invoering van een nieuw verdelingssysteem van woningen, waaruit de verbetering van de kansen van etnische minderheden voortvloede.

VERKLARINGEN

De vierde vraag gaat over verschuivingen met betrekking tot in- of uitsluiting: als ze zich voordeden, hoe zijn ze dan te verklaren? Zijn ze gevolgen van beleid en/of zijn ze toe te schrijven aan veranderingen daarbuiten? Niet alleen de partijen die actief waren in de volkshuisvesting – VROM en de corporaties – en hun speelruimte verklaren veranderingen in in- of uitsluiting, de context waarbinnen dit gebeurde, bleek eveneens een verklaring.

In het tijdvak 1945-1995 had de centrale overheid grote invloed op de volkshuisvesting als onderdeel van de groeiende welvaartsstaat. Een eerder begonnen traditie van sociaal huisvestingsbeleid raakte stevig geworteld en sterk uitgebreid. Politieke keuzen lagen ten grondslag aan de sterke overheidsinterventie, de wijze waarop deze zich manifesteerde en verankerd raakte. Een krachtig overheidsingrijpen was een naoorlogs verschijnsel, veroorzaakt door de noodsituatie na de Tweede Wereldoorlog. De overheidsinvloed kwam op alle terreinen van de volkshuisvesting tot uiting, maar het meest op het terrein van de non-profit huursector. Er bestond een politiek gecontroleerde verdeling van huisvesting voor lage inkomens, die een groot aandeel sociale woningen van de totale voorraad opleverde. Ruim de helft van de relatief jonge en kwalitatief redelijke woningvoorraad – bijna 80% van de woningen was van na 1945 – bestond uit huurwoningen. Daarvan werd verreweg het grootste deel door woningcorporaties – private ondernemingen met een publieke taak – beheerd.

De overheid stuurde het bouwvolume en, ermee samenhangend, de omvang van bouwsubsidies. Ze drukte haar stempel op verdeling van de woningsectoren, waarmee ze de voortdurende strijd om bevordering van het eigenwoningbezit, of juist de uitbreiding van de sociale huursector besliste ten gunste van de laatste. De schaarste aan woningen maakte dat de overheid eveneens in de toewijzing intervieneerde.

Het overheidsbeleid bleek ondanks een overwegend confessionele dominantie een typisch compromisbeleid. Het was geen rechtstreekse vertaling van een visie op volkshuisvesting; de steeds wisselende regeringscoalities, wel vrijwel steeds met confessionelen, lagen daar mede aan ten grondslag. De voortdurende woningtekorten bepaalden bovendien in hoge mate de gemaakte keuzen. De confessionele invloed bleek vooral uit steun aan groei van de woningcorporatiesector. Deze sector speelde aan het begin van het tijdvak 1945-1995 nog een bescheiden rol, maar in 1995 nam de corporatiesector een absoluut dominante positie in. Het resultaat van het naoorlogse overheidsbeleid was een unieke woningmarkt met een sterke sociale sector.

De Nederlandse volkshuisvesting was uitzonderlijk. De eerder al opgevoerde fictieve neef van een immigrant in Nederland die zich in een van de omringende landen vestigde, zou een volstrekt andere woningmarkt hebben aangetroffen. Nergens (behalve in Zweden) was het aandeel koopwoningen relatief zo gering, ner-

gens was het aandeel sociale woningbouw zo hoog als in Nederland. Dat betekende ook een andere rol van de overheid ten aanzien van de huisvesting, deze was in Nederland groter dan elders. Deze woningmarkt troffen nieuwkomers aan: een voorraad kwalitatief behoorlijke woningen tegen een redelijke prijs, die in principe beschikbaar waren.

De rol van de overheid kreeg betekenis voor nieuwkomers, in het bijzonder in het proces van in- of uitsluiting. De overheid beschikte over instrumenten om in te grijpen, niet alleen in het bestel dat zij mede vorm gaf, maar ook in de praktijk. De afspraken die in het bestel gemaakt werden, moesten in de praktijk uitgevoerd en nageleefd worden; bij beide aspecten was de overheid betrokken en had zij mogelijkheden tot sturing. De specifieke Nederlandse woningmarkt was mede door de overheid ontstaan en zij had invloed op de toegang daarvan.

Een belangrijke verandering in in- of uitsluiting bleek het minderhedenbeleid. Het stond insluiting en participatie voor. De overheid beseftte dat er grote groepen immigranten waren die in een achterstandspositie verkeerden en vreesde voor minderheidsvorming.

De grote betekenis van het minderhedenbeleid was allereerst de insluiting van *alle* ingezetenen, maar het gaf ook richting aan het huisvestingsbeleid. Gelijke rechten betekende gelijke kansen. De standaard voor het VROM-beleid werd de *Minderhedennota*. Daaruit vloeide de taak als vakdepartement voort; toegankelijkheid van en evenredige deelname aan voorzieningen moesten worden bereikt. Hoe VROM gevolg gaf aan deze opdracht is aangegeven: het ministerie maakte het minderhedenbeleid ondergeschikt aan het algemene volkshuisvestingsbeleid, met nadelige gevolgen voor de minderheden, vooral ten aanzien van het tempo van verbetering van hun woonpositie. Niettemin, ook is aangegeven hoe het aandeel van VROM in de huisvesting van nieuwkomers er vóór het minderhedenbeleid uit zag. Die inbreng was beperkt en incidenteel. De huisvesting van nieuwkomers werd, voorzover geregeld, vooral door andere departementen ter hand genomen. Zo beschouwd vormde het minderhedenbeleid een opdracht en een verantwoordelijkheid met duidelijke doelen. Daaraan kon getoetst worden.

Hoe kan het dat uitsluiting, of onvolkomen insluiting in de praktijk toch voorkwam, terwijl het minderhedenbeleid zich nadrukkelijk tegen uitsluiting keerde? Het zwaartepunt van het onderliggende onderzoek ligt op het niveau van de praktijk. Daar zijn ook verklaringen te vinden; alle immigranten waren immers uiterlijk vanaf 1983 ingesloten in het bestel en dat zou in de praktijk moeten blijken. Verklaringen voor het hiervoor genoemde handelen van de belangrijkste actoren, VROM en de corporaties, op het niveau van de praktijk, zijn te herleiden tot de speelruimte die zowel VROM als de corporaties hadden. Deze handelingsvrijheid moet breed opgevat worden. Ze beslaat zowel keuzen voor een beleid dat indirecte consequenties voor de betrokken immigrantengroepen had, als een beleid dat deze groepen direct trof.

VROM voerde een algemeen volkshuisvestingsbeleid, ongeacht negatieve consequenties voor etnische minderheden. Dit algemene beleid had prioriteit. Hier ligt de verklaring voor het uitblijven van de inzet van zwaardere middelen tegen gemeenten die niet of onvoldoende verantwoording aflegden over de woonruimteverdeling. VROM zag af van een rapportageverplichting en legde geen sancties op. Tegen woningcorporaties die allochtonen uitsloten of onvoldoende insloten is, anders dan met de MG-circulaires, niets ondernomen, krachtiger ingrijpen bleef achterwege.

Deze houding verdedigde VROM met op te merken dat het opleggen van sancties niet paste in 'de systematiek van de volkshuisvesting'. Een meer actieve opstelling met toepassing van zwaardere middelen om gewenste resultaten af te dwingen, liet zich niet verenigen met de in de jaren tachtig gekozen beleidsprioriteit van de terugtrekkende overheid. Verdere regulering en sanctionering gingen lijnrecht in tegen de doelstellingen van deregulering en verzelfstandiging van de corporaties. Meer inzet voor het minderhedenbeleid zou haaks komen te staan op het algemene beleid. De spanning tussen het streven naar enerzijds de doelstellingen toegankelijkheid en evenredigheid van het minderhedenbeleid en anderzijds de doelen van het algemene huisvestingsbeleid deed zich juist vanaf de jaren tachtig voor.

Opvallend bleek overigens het contrast tussen beleidsvoornemens en intenties die werden geuit in het huisvestingsonderdeel van allerlei regeringsnota's en VROM-beleidsstukken, en de praktijk die een aaneenschakeling van problemen vormde waarin soms, maar lang niet altijd werd ingegrepen. Als dat wel gebeurde, was dat vaak na vragen uit het parlement, na aandrang van (minderheden-) organisaties en uit de samenleving. Dan werd actie ondernomen, ook met het doel, zoals wel werd geformuleerd, om 'de zaak rustig te houden'. Het beleid bleef vaak steunen in aanbevelingen en monitoring, minder in concrete maatregelen met een duidelijk vervolg.

Dat geeft dit soort officiële uitspraken en voornemens vooral symbolische betekenis. De Tweede Kamer nam hiermee genoegen en heeft onvoldoende haar controlerende functie uitgeoefend. De gang van zaken rond de MG-circulaires over de verdeling van woningen is een voorbeeld van zowel symboliek van de kant van VROM, als nalatigheid van de kant van het parlement. VROM nam maatregelen, maar sanctioneerde niet, de Tweede Kamer liet zich marginaal informeren, eiste geen sancties of verder ingrijpen bij het uitblijven van resultaat en kwam zelf niet met initiatieven.

De keuzen van VROM in het algemene beleid voor de jaren negentig werden voor de huisvesting van minderheden, als onderdeel van het minderhedenbeleid, niet gedeeld door andere ministeries, zoals Binnenlandse Zaken. Dit departement voorzag ook negatieve effecten voor minderheden. Binnenlandse Zaken en het toenmalige CRM/WVC waren al langer de overtuiging toegedaan dat het minder-

hedenbeleid bij VROM niet hoog genoteerd stond. Binnenlandse Zaken verweet VROM te weinig inzet voor de taak als vakdepartement, huisvesting was immers een van de drie prioriteiten in de *Minderhedennota*. VROM was volgens Binnenlandse Zaken 'niet minderhedengevoelig'.

Heel verschillend dachten beide departementen ook over de ernst van de achterstandspositie. Binnenlandse Zaken meende dat de woonpositie niet zodanig verbeterde als VROM voorstelde, vooral niet van Turken en Marokkanen. VROM besloot in 1987 de afdeling AMBA op te heffen. Het minderhedenbeleid liep, de huisvestingssituatie verbeterde en er was niet meer zoveel aandacht voor dit onderwerp, meende VROM. Binnenlandse Zaken deelde deze analyses in het geheel niet. In 1993 nog had dit departement kritiek; de stelling van VROM dat er in de jaren tachtig vooruitgang was geboekt, vond Binnenlandse Zaken op zijn minst onvolledig.

De speelruimte van VROM, overigens ook van de andere ministeries, leidde tot verschillende keuzen in de aanpak van de minderhedenproblematiek. Er bestonden bij de betrokken departementen overduidelijk diverse interpretaties van het minderhedenbeleid en fundamentele verschillen van inzicht, ook over de uitvoering.

In dit geheel opereerde VROM's afdeling AMBA. Een vergelijking met de symboolwaarde van de MG-circulaires dringt zich op bij het bestaan van deze afdeling. AMBA had een alibifunctie richting parlement en organisaties van en voor minderheden en andere instellingen. VROM liet zien dat het 'aan minderheden deed'. Deze onderbezette afdeling die weinig ruimte en middelen van het eigen departement kreeg, verzette niettemin relatief veel werk.

De manier waarop VROM omging met het minderhedenbeleid is ook te verklaren uit de geschiedenis van dit ministerie. Het departement vond zijn oorsprong in de Wederopbouw en had lange tijd een hoge bouwproductie als hoofdtak. Deze achtergrond bepaalde het klimaat binnen VROM. Er heerste een sfeer van ingenieurs, van techniek, van zorg om de bouw van woningen. Het minderhedenbeleid daarentegen, ook de huisvestingskant daarvan, had te maken met zorg voor achtergebleven en achtergestelde groepen, met gelijke kansen bij de verdeling van een schaars goed. Zorg om mensen, maatschappelijke zorg, had altijd bij een ander departement behoord. Zo was ook lang de taakverdeling tussen ministeries, vooral tussen VROM en CRM/WVC.

De taakopvatting van VROM dat maatschappelijke zorg niet bij dit departement hoorde, kende zijn voorloper in de negentiende eeuw. Toen bestond de opvatting dat de zorg voor huisvesting geen armenzorg mocht zijn. Dit werd vastgelegd in de Memorie van Toelichting bij de Woningwet van 1901. De vrees van het hoofd van de afdeling Volkshuisvesting (van Binnenlandse Zaken) in 1945 – in hoofdstuk zeven geciteerd – dat de sociale kant van de volkshuisvesting door de overdracht naar een technisch departement in het gedrang zou raken, was niet uit de lucht gegrepen. Het minderhedenbeleid werd binnen VROM gezien als een 'softe' materie.

Ook de gemeentelijke autonomie was een factor. Op lokaal niveau werd veel beleid bepaald en uitgevoerd. De rijksoverheid had niet de gewoonte en zeker niet altijd mogelijkheden zich daar in te mengen. Deze verhouding tussen Rijk en gemeenten had eveneens een lange geschiedenis. Tegelijkertijd kon de gemeentelijke autonomie dienen als excuus om zaken aan gemeenten over te laten. Meer dan eens reageerden gemeenten verontwaardigd, omdat ze het gevoel hadden dat zij met problemen werden belast die voortvloeiden uit beslissingen van de rijksoverheid.

Woningcorporaties gebruikten hun speelruimte vooral bij de verdeling van woningen. Zij konden woningzoekenden weigeren, of selecteren bij de toewijzing door huurders te plaatsen waar zij hen hebben wilden. Eerder is aangegeven dat dit veelvuldig voorkwam.

Ook voor deze handelwijze van de corporaties zijn verklaringen te vinden. De meest evidente was beeldvorming: de mening van corporaties over allochtonen. Zij beschouwden hen als ongewenste huurders. Hun huurders zagen dat ook zo, of de verhuurders veronderstelden dat en voerden aan dat medehuurders in de wijk of de straat allochtone bewoners niet zouden accepteren.

De geschiedenis van de woningcorporaties biedt een verklaring voor hun handelwijze van onderscheid maken. Vanaf het ontstaan van de woningbouwverenigingen was het dagelijkse praktijk om huurders te selecteren. In de negentiende eeuw en nog lang nadien was de nette werkman de gewenste huurder; bovendien was duidelijk wie en welk gedrag niet gewenst was. Het definiëren en vervolgens selecteren werd later 'het bewaken van sociale structuren'; hoewel er huurders waren die deze houding als 'veekeuring' hebben ervaren, bleef het onderscheid maken tot de normale manier van doen van corporaties behoren.

Mensen uit andere culturen zouden zich moeilijk kunnen aanpassen, was de veronderstelling. Het beeld van de aangepaste bewoner, zo herkenbaar uit het beschavingsoffensief vanaf de negentiende eeuw, werd ook toegepast op mensen van elders. Zij moesten aan dat beeld voldoen, voor hen gold eigenlijk nog steeds een beschavingsoffensief.

De rol van definiëring in de praktijk en de gevolgen daarvan

De geconstateerde uitsluiting dan wel onvolledige insluiting in de praktijk werd door definitie bepaald: het verschil tussen Nederlander en niet-Nederlander werd opgevolgd door onderscheid tussen autochtoon versus allochtoon. De speelruimte die het ministerie van VROM en de woningcorporaties hadden, maakte deze afwijking van de bedoelingen van het bestel mogelijk.

Juridische gelijkheid bleek niet hetzelfde als maatschappelijke gelijkheid: de samenleving zag immigranten als 'anders' en zij merkten dat in de dagelijkse praktijk, ook al hadden ze een Nederlands paspoort of waren ze aan Nederlanders gelijkgesteld.

De juridische gelijkstelling – met een insluitende definitie – betekende op het niveau van het bestel dat de immigrant/de groep als gelijk(waardig) werd beschouwd. Op dit niveau bleek dat echter in hoge mate *abstract*: hier gold gelijkwaardigheid als beginsel, – die zonodig juridisch afgedwongen kon worden. Op het niveau van de praktijk ging het om *concrete* situaties, daar bleek onderscheid – door een uitsluitende definitie –, met consequenties voor de huisvesting, hardnekkig.

Na formele insluiting op het niveau van het bestel ging het definiëren van immigranten door. Het onderscheid tussen enerzijds Nederlanders en anderzijds vreemdelingen, dan wel tijdelijk verblijvenden (Turken en Marokkanen), was formeel afgeschaft, maar werd opgevolgd door het onderscheid tussen autochtonen en allochtonen. Tot de laatsten behoorden ook Surinamers en Antillianen/Arubanen.

Ook bij de centrale overheid heersten ideeën over het anderszijn van nieuwkomers. De overheid had opvattingen over een gewenste bevolkingssamenstelling, uitgaande van het anderszijn van immigranten. Zij trachtte – bevreesd voor concentratie en gettovorming – met opvattingen over assimilatie en integratie, te sturen. Dat vertaalde zich in pogingen nieuwkomers over het land en de stad te spreiden: steeds is geprobeerd om de gewenste bevolkingssamenstelling op die manier te bereiken, kennelijk vanuit de aanname dat een dergelijk proces maakbaar is. De trek naar het Westen van het land en naar de grote steden, ná eerste vestiging door het Rijk, bewees het tegendeel. Dit geloof in de maakbaarheid van de bevolkingssamenstelling bleef bestaan; in de jaren negentig werd echter niet meer gekozen voor het sturen met mensen, maar met huizen: het zogenaamde gedifferentieerde bouwen werd geïntroduceerd. Het laatste lijkt (nog) niet succesvol, sturingspogingen met mensen bleken in ieder geval mislukt.

De eerste opvang leek het moment dat de overheid nog enige invloed, in termen van sturing, kon uitoefenen. Dat werd zichtbaar bij de plaatsing van Indische Nederlanders en ook van statushouders in woningen door het hele land. Beschikbare locaties bepaalden de vestiging; vrijwel altijd werd de eerst aangeboden woning geaccepteerd. Het gevolg was spreiding over het hele land. Wat daarna gebeurt, als mensen na verloop van tijd verhuizen, behoort tot hun vrije keuze. Daarmee zijn de grenzen van het ingrijpen van de overheid aangegeven. Spreiding in een stad, de zogenaamde plaatsing, zonder instemming van betrokkenen, bleek op juridische gronden niet mogelijk – de rechtsstaat beëindigde formeel deze sturing.

De rol van de overheid bij de opvang is niet alleen van belang voor de plaats van vestiging, de startpositie is ook bepalend voor het vervolg. Bestaat de eerste huisvesting uit een acceptabel onderkomen, dan heeft de bewoner voor het vervolg een goede onderhandelingspositie: hij heeft iets aan te bieden. Bovendien is hij niet gedwongen elk aanbod direct te aanvaarden. Is het eerste onderkomen echter beneden de maat, dan kan hij niet rustig afwachten. Hij moet wel iets anders accepteren, als het maar minder slecht is. Zijn afhankelijkheid wordt vergroot, doordat hij niets aantrekkelijks heeft in te leveren.

Deze constatering volgend, blijkt huisvesting door opvangbeleid van groot belang. De eerste behuizing via de overheid betekende een redelijke uitgangspositie. De woonpositie van Turken en Marokkanen die in 1995 nog achterliep op die van autochtonen, bevestigt deze stelling. Er was geen opvangbeleid en langdurig is vastgehouden aan de gedachte dat buitenlandse werknemers tijdelijk verblijven waren. De gevolgen van het bestaan of ontbreken van een opvangbeleid kwam bij de Surinamers/Antillianen nog duidelijker aan het licht: degenen die door het Centraal Bureau, dus via de overheid, waren gehuisvest, bleken er later beter aan toe dan de zelfstandig gehuisvesten. Als de RVK, de 5%-regeling, toegepast was voor buitenlandse werknemers en in een vroeger stadium voor Surinamers/Antillianen zodat een groter deel van hen er gebruik van had kunnen maken, dan was hun uitgangspositie beter geweest.

De achterstelling in de woonruimteverdeling verslechterde de uitgangspositie: gesloten corporatiebestanden leidden tot noodkoop en vaak marginale huisvesting via verhuur door particulieren. Plaatsing in de mindere delen van de voorraad leverde slechtere woonruimten op. Alweer geldt: een dergelijke start maakt het moeilijker de woonpositie te verbeteren. Zou formele en informele achterstelling al opgeheven zijn, dan ligt er nog een erfenis uit het verleden die om oplossing vraagt.

De handelwijze van VROM kan deels beschreven worden in termen van nalaten, namelijk niet ingrijpen waar dat wel noodzakelijk was. VROM heeft de bewuste uitsluiting onvoldoende bestreden en de directe discriminatie van woningverdelers ter wille van andere belangen gedoogd. Het algemene huisvestingsbeleid dat VROM ontwikkelde en uitvoerde, trof immigranten onevenredig zwaar; het grootste deel van deze groep was immers op de sociale huursector aangewezen. Onder degenen die getroffen werden door beperking van keuzevrijheid, verkleining van het woningaanbod en hogere lasten, waren immigranten relatief oververtegenwoordigd. Zo werden ze door dit beleid onbedoeld onvoldoende ingesloten: een vorm van indirecte discriminatie.

Het 'Beleid inzake de bestrijding van achterstelling' uit de *Minderhedennota* had wellicht een meer positieve invloed op de woonpositie dan de genomen maatregelen op het terrein van de huisvesting. De in de Nota vastgelegde afspraak van antidiscriminatie maakte vanaf dat moment ook deel uit van het bestel huisvesting en moest gelden op het niveau van de praktijk. Onderscheid maken was niet toegestaan; dat verbod legde een taboe op racisme en discriminatie. Bleef gelijke behandeling achterwege, dan kon een beroep op de rechter worden gedaan. De speelruimte van de actoren werd formeel door het verbod beperkt. Dit was insluiting van bovenaf. De ideologie van antidiscriminatie, verwoord in afspraken op het niveau van het bestel, was rationeel tot stand gekomen en werd van bovenaf opgelegd aan het niveau van de praktijk.

Allen die vervolgens in de praktijk met uitsluiting te maken kregen, moesten wachten tot uitsluiting afnam. Op het niveau van de praktijk betekende insluiting

een langdurig proces van onderaf. Insluiting van bovenaf bleek onvoldoende om insluiting op het niveau van de praktijk direct vanzelfsprekend te maken; het bleek bovendien onvoldoende om de speelruimte waarover actoren op dat niveau beschikten, te beperken. Terzijde, in dit verloop wordt zichtbaar dat insluiting en uitsluiting in elkaars verlengde kunnen liggen, er was immers sprake van insluiting in het bestel en uitsluiting op het niveau van de praktijk.

Waar de overheid de afspraken van het bestel moest handhaven, in die zin uitvoerend in de praktijk handelde, zoals VROM, bleek dat gedrag dat tegen deze afspraken inging, onvoldoende werd tegengegaan. Daarmee droeg de overheid bij aan een ongelijk verloop van in- en uitsluiting op beide niveaus

Gelijkstelling werd gegarandeerd door het functioneren van de rechtsstaat, niet door het feitelijke huisvestingsbeleid. De rechter handhaafde, niet het niveau van de praktijk dat mede bestond uit de rijksoverheid vertegenwoordigd door VROM, en de woningcorporaties. De rechter is echter geen woonruimteverdelers.

De insluiting op het niveau van het bestel, op zichzelf van grote betekenis, bleek fragiel. Niet-naleving op het niveau van de praktijk, waardoor nakoming via de rechter gevorderd moet worden, maakt het bestel kwetsbaar. De dagelijkse ervaring van uitsluiting ondermijnt immers de geloofwaardigheid van het bestel. Om te voorkomen dat het belang van het bestel gereduceerd wordt, moet het niveau van de praktijk de binnen het bestel geldende ideologie volgen en gemaakte afspraken nakomen.

Epiloog

Een geschiedenis is verteld. Een geschiedenis van opvang en huisvesting van ‘de nije leu’, de immigranten die in de proloog ter sprake kwamen. Het verhaal van de nieuwkomers: wat ze aan behuizing nodig hadden, hoe er in werd voorzien, wat hun verwachtingen en wensen waren en of ze die konden verwezenlijken. Maar ook het verhaal van de samenleving die hen ontving: liet Nederland hen erbij horen en bood het immigranten gelijke kansen in de volkshuisvesting? Wat hun positie werd is een verhaal van twee kanten; positietoewijzing door Nederland en positieverwerving door de immigranten.

REFLECTIE OP DE THEORETISCHE NOTIES

Het kader dat gebruikt werd om deze geschiedenis te schrijven, (zie hoofdstuk 1), bleek bruikbaar. Het schema positietoewijzing en –verwerving is gebruikt als ordeningsprincipe dat richting gaf aan de analyse die duidelijk moest maken wat verklaring zou vragen. Met het schema begon de route ordening-vragen-beschrijving-analyse-antwoorden-verklaringen. Zo leidde het onderscheid in positietoewijzing en -verwerving tot zicht op het aandeel in de ontwikkeling in de woonpositie van minderheden van de overheid en van henzelf, met als conclusie dat positietoewijzing meer bepalend bleek dan positieverwerving. In de huisvesting, waarin de nieuwkomers in hoge mate afhankelijk waren van de bestaande woningvoorraad, wet- en regelgeving én van de verdelers, was positieverwerving vooral optimaal gebruik kunnen maken van de marges die geboden werden. Deze bleken lange tijd gering; positieverwerving werd dan ook belemmerd.

De wisselwerking tussen de maatschappelijke en de etnisch-culturele positie kwam in het onderliggende onderzoek duidelijk aan het licht. De manier waarop nieuwkomers werden gezien en hoe zij werden gedefinieerd, én de veranderingen daarin – van Nederlander versus vreemdeling, dan wel tijdelijk verblijvende, naar autochtoon versus allochtoon – bleek hun positie in belangrijke mate te bepalen.

Er bestond een relatie tussen ‘denken’ en ‘doen’, waarvan in hoofdstuk 1 eveneens sprake was. De geschetste processen van het definiëren van mensen in termen van ‘anderszijn’, betekenden vormen van ‘denken’ die hun maatschappelijke positie, de woonpositie, beïnvloedde. Dit ‘denken’ leidde immers tot een ‘doen’: negatief positie toewijzen door te stigmatiseren en discrimineren.

De Nederlandse samenleving bleek de machtigste partij in meerderheids- en

minderheidsrelaties – een ander theoretische aspect. Zij bepaalde voor zichzelf én voor de allochtoon wat integratie inhield. Hoe en in welke mate de allochtoon gelijk gesteld werd aan de autochtoon, werd eveneens door de ontvangende samenleving vastgesteld. Zij had opvattingen over een gewenste bevolkingssamenstelling en gebruikte haar machtspositie om deze ideeën tot uitvoering te brengen. Deze dominantie wijst op de geringe ruimte die de allochtoon had: opnieuw op het gewicht van positietoewijzing.

De lang gekoesterde opvatting dat (sommige groepen) nieuwkomers tijdelijk verblijvenden waren, had eveneens effect op hun positie. Hiervoor werd aangetoond dat deze beleidslijn, die na afschaffing in de praktijk nog kon doorwerken, de startpositie van immigranten bemoeilijkte – een vorm van negatieve positietoewijzing. Het voorbeeld van de rijksoverheid – die een voorbeeldfunctie had – werd vaak gevolgd door de samenleving in brede zin; immigranten werden ook door burgers gezien als tijdelijk verblijvenden en niet als medeburgers met wie zij moesten delen. Die houding werkte integratiebelemmerend. Voorzover de nieuwkomers zich bleven oriënteren op hun herkomstland, bereikten zij maximale positieverwerving niet.

Niet minder bruikbaar bleken de theoretische noties van in- of uitsluitingsprocessen op verschillende niveaus. Deze noties leidden direct tot de hypothese met daaruit voortvloeiende vragen. Met name het onderscheid in de aangegeven niveaus bleek van belang. De vraag of hetgeen zich afspeelde op het niveau van het bestel ook doorwerkte op het niveau van de praktijk, bleek een kernvraag. In deze studie werd zichtbaar dat definitie een essentieel instrument is tot in- of uitsluiting, maar de speelruimte van de actoren de voorwaarde daartoe.

Niettemin, kanttekeningen zijn er ook. Het onderscheid in in- of uitsluiting is op zichzelf een ruw instrument. In een historische studie als deze is sprake van een ontwikkeling in de tijd. Zicht op gradaties van in- of uitsluiting (Gowricharn) in dit soort processen, waarmee ze van dynamiek worden voorzien, bleek noodzakelijk. Een dergelijke studie, die immers geen momentopname is, vergt oog voor deze verfijning. Zowel positietoewijzing als -verwerving en in- of uitsluiting, zijn polen van een continuüm.

Penninx hecht groot belang aan insluiting in het bestel. Dat belang is ook niet te onderschatten. De insluiting in het bestel, met invoering van het minderhedenbeleid, bleek een keerpunt. Toch blijft de waarde van deze formele uitspraak beperkt, als er op het niveau van de praktijk niet, of langzaam, gevolg aan wordt gegeven. Insluiting in het bestel, maar uitsluiting of gebrekkige insluiting op overige niveaus, geeft het bestel een zeker symbolisch gehalte. De gevolgen treffen meer dan achtergestelde individuen; in wezen raken ze de integratie van de samenleving en uiteindelijk de legitimiteit van de rechtsstaat.

De conclusie dat insluiting op het niveau van het bestel niet vanzelfsprekend insluiting op het niveau van de praktijk betekent, is overigens van belang voor be-

leidsmakers en de instrumenten die zij (kunnen) inzetten. Na insluiting op het ene niveau kan een extra inspanning nodig zijn om insluiting op het andere te verwirkelijken. Waarneming van gebrekkige, onvolkomen insluiting vereist maatregelen om tot volledige insluiting te komen.

De vraag naar in- en uitsluiting is een vraag naar integratie. Wat betekende het signaal van niet-gewenst zijn aan nieuwkomers en hun veel voorgekomen beleving in het domein huisvesting als tweederangsburger behandeld te worden voor de integratie? Er bleek een spanning te bestaan tussen het minderhedenbeleid dat zich nadrukkelijk *tegen* uitsluiting keerde en de dagelijkse ervaring van veel nieuwkomers. Onderscheid maken kwam veelvuldig voor en immigranten werden slechter behandeld, nog afgezien van het effect dat terugkerende discussies over een migratie- of 'allochtonenstop', een visumplicht voor Antillianen/Arubanen, terugkeerpremies etc. op immigranten hadden. De ontvangende samenleving kwam haar beloften niet na, ze accepteerde de immigranten niet als gelijkwaardige medeburgers: ze had moeite met integreren. VROM, als betrokken deel van de overheid, waarvan het beleid 'met overheidsgezag was bekleed', droeg bovendien de voorbeeldfunctie van de overheid onvoldoende uit. Doordat het gedrag van woningverdelers niet werd gesanctioneerd en de (lokale) overheid soms liet merken motieven voor een plaatsingsbeleid te delen, kreeg het discriminatoire handelen welhaast legitimiteit.

Toch had de ontvangende samenleving met insluiting in het bestel – zie de *Minderhedennota* – uitgesproken dat de immigranten er bij hoorden en dat zij integratie voorstond. Ze stelde aan de nieuwkomers de eis om te integreren, maar sprak uit dat ze dat zelf ook moest doen. Het ging om een proces van beide partijen, de nieuwkomer én de samenleving. Deze tweezijdigheid is sindsdien herhaaldelijk door de overheid uitgesproken. De beledigen tweezijdigheid was geen vrijblijvende mogelijkheid, maar een inspanningsverplichting.

Het integratiebeleid bleek inconsequent. De signalen aan de nieuwkomers waren verwarrend: enerzijds bestond de druk om te integreren, om aan autochtonen gelijk te worden, anderzijds de voortdurende ervaring als 'anders' beschouwd te worden, met gevolgen op de woningmarkt. De druk om te integreren was eenzijdig. In allerlei verplichtingen aan nieuwkomers werden waar mogelijk sancties opgenomen, terwijl sancties voor het handelen van woningverdelers ontbraken.

Het zelfbeeld van de samenleving verklaart wellicht de eenzijdige druk op immigranten om te integreren. De ontvangende samenleving kan de nieuwkomers als 'anders' zien, maar heeft ook een beeld van zichzelf, bijvoorbeeld dat zij een open, tolerante en verdraagzame samenleving is. Dit zelfbeeld is een factor in het integratieproces. Het werkt als een meetlat waaraan nieuwkomers worden gemeten. Als de samenleving een heel positief zelfbeeld heeft, zal er veel druk liggen op de nieuwkomers om zich aan die samenleving aan te passen, weinig bereidheid zich voor hen open te stellen en aanpassing ook als opgave aan zichzelf te zien.

Nieuwkomers werden gehuisvest, zij het niet gelijkwaardig, maar ondertussen

werd schade gedaan aan de opvatting dat integratie een opgave aan beide partijen is. Erkenning van gelijkwaardigheid door de ontvangende samenleving en beleving daarvan door nieuwkomers is een feit als insluiting op *alle* niveaus voltooid is.

EEN HISTORISCHE STUDIE

Over deze historische studie volgen enkele methodische en inhoudelijke opmerkingen. Allereerst de methodische: over de gebruikte bronnen.

Voor deze studie is archiefwerk gedaan, maar daarnaast zijn vooral veel sociaal-wetenschappelijke studies zoals onderzoeksrapporten, maar ook beleidsnota's en (andere) overheidsstukken gebruikt. Ze zijn echter niet alleen voor de resultaten en doelstellingen, maar met name als getuigen van hun tijd van belang. Dit materiaal liet zien wat als probleem werd ervaren en als doel werd geformuleerd, het vermelde resultaten van onderzoek en maakte tegelijkertijd zichtbaar hoe sociaal-wetenschappelijke literatuur gesitueerd is in een sociale, politieke en tijdgebonden context.

Zo bleek ook hoe al dit materiaal destijds, met name door VROM, is gebruikt. Onthullend was de constatering dat deze literatuur niet alleen het doel had inzicht in een bepaalde problematiek te verschaffen, maar ook een alibifunctie had. Zo leek het dat er iets werd gedaan aan ervaren knelpunten, zo werd het gebruikt bij vragen uit de samenleving, in het bijzonder van leden van de Tweede Kamer. Het bleek dat aanbevelingen nogal eens werden gepresenteerd als doelstellingen van nieuw beleid, maar in werkelijkheid niet verder kwamen dan het stadium van suggesties voor verandering.

Verder beoogde deze studie een historische ontwikkeling in een wisselende maatschappelijke context weer te geven. Niet de situatie uit het beginjaar, 1945, of van het eindjaar, 1995, van het tijdvak waarover dit onderzoek zich uitstrekte, draagt bij tot historische inzichten, maar juist de ontwikkeling van de in- en uitsluiting in de loop van de tijd. In wisselwerking met de sociale, politieke en tijdgebonden context ontstaan verklaringen.

De constatering dat het proces van in- of uitsluiting rationeel begon, maar daarna stuitte op belangenconstellaties en irrationele opvattingen waarmee rekening werd gehouden, leidt tot het inzicht dat nuchter gekeken moet worden naar beleid en de verwachtingen die het wekt. Ook de keus voor (beleids-) instrumenten kan er op afgestemd worden.

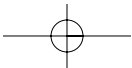
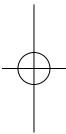
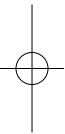
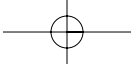
Historische inzichten kunnen beleidsmakers dienstig zijn. Het aan de geschiedenis ontleende inzicht dat migratie een permanent verschijnsel is, had beleidsmakers al decennialang kunnen helpen. Bijvoorbeeld met het daaruit voortvloeiende gegeven dat mensen wellicht niet de intentie hebben hun herkomstland definitief te verlaten om zich permanent elders te vestigen, maar dat dit uiteindelijk vaak wel het geval blijkt. Deze kennis zou er wellicht toe hebben geleid dat het tijdelijkheids-

denken eerder tot mythe was verklaard, waardoor de nadelen van deze opvatting beperkt waren gebleven.

Inzichten die aan de geschiedenis ontleend worden, zijn echter geen *self-fulfilling prophecy*. Zo is niet elk inzicht voor beleidsmakers bruikbaar. Een voorbeeld is de conclusie die de bestudering van de migratiegeschiedenis over vierhonderd jaar opleverde, dat het proces van integratie en emancipatie tijd kost die eerder in generaties dan in jaren moet worden uitgedrukt. In dit proces wordt door betrokkenen vaak de nadruk gelegd op hetgeen nog niet bereikt is, in plaats van op behaalde resultaten. Om verdere problematisering van minderheden tegen te gaan is het terecht te wijzen op positief resultaat en niet uitsluitend op het tekort. Bovendien is het een wezenlijk onderdeel van het beleidsproces om positieve resultaten te analyseren, zodat ze elders toegepast kunnen worden. Ook is het redelijk te erkennen dat het integratieproces tijd kost; dat besef relativeert hooggespannen verwachtingen van beleid. In het denken in termen van generatieslange perioden die integratie vraagt, schuilt voor de overheid, beleidsmakers en politici, echter het gevaar om uit te gaan van langdurige processen en niet meer gericht te zijn op snelle resultaten. Het historisch inzicht dat het in het verleden meestal enkele generaties heeft geduurd voordat het proces van integratie was voltooid, is géén wetmatigheid. Deze tijdsduur is op zichzelf geen autonoom gegeven, maar ontstaat mede door de hindernissen die nieuwkomers tegenkomen op hun weg naar insluiting. Dat liet deze huisvestingsgeschiedenis zien.

Juist de overheid die een inspanningsverplichting heeft ten aanzien van voldoende woongelegenheid voor *alle* inwoners dient erop uit te zijn dat doel zo snel mogelijk te verwerkelijken. Zij heeft ook de verplichting om te zorgen dat dit beleid voor alle inwoners, zonder onderscheid, wordt gehandhaafd. Dan neemt de kans toe dat het wegwerken van achterstanden en achterstelling niet generaties lang zal duren.

Een specifieke bijdrage aan de migratiegeschiedenis van deze historische studie, die wél voor beleidsmakers relevant is, bestaat uit het inzicht in de tijdsduur die de ontvangende samenleving nodig had om te integreren. Aan de constatering vanuit de migratiegeschiedenis, dat het overgrote deel van nieuwkomers enkele generaties nodig heeft om in de nieuwe samenleving te worden opgenomen, kan vanuit het domein huisvesting de conclusie toegevoegd worden, dat de ontvangende samenleving er net zo lang over doet.



Bijlage bij hoofdstuk 2:

Kabinetten en bewindslieden, 1945-1998

kabinet	minister	staatssecretaris
Schermerhorn-Drees 24/6/1945-3/7/1946 (PvdA, KVP, ARP, Lib.)	dr.ir. J.A. Ringers (partijloos)	–
Beel 3/7/1946-7/8/1948 (PvdA, KVP, ARP)	dr.ir. J.A. Ringers (partijloos) 3/7/1946-15/11/1946 ir. H. Vos (PvdA, wnd.) 15/11/1946-28/2/1947 L. Neher (PvdA) 28/2/1947-1/3/1948	–
Drees-Van Schaik 7/8/1948-15/3/1951 (PvdA, KVP, ARP, CHU, VVD)	dr.mr. J. in 't Veld (PvdA)	–
Drees II 15/3/1951-2/9/1952 (PvdA, KVP, CHU, VVD)	dr. mr. J. in 't Veld (PvdA)	–
Drees III 2/9/1952-13/10/1956 (PvdA, KVP, CHU, ARP)	ir. H.B.J. Witte (KVP)	–
Drees IV 13/10/1956-22/12/1958 (PvdA, KVP, CHU, ARP)	ir. H. B.J. Witte (KVP)	–
Beel 22/12/1958-19/5/1959 (KVP, CHU, ARP)	ir. H.B.J. Witte (KVP)	–
De Quay 19/5/1959-24/7/1963 (KVP, CHU, ARP, VVD)	mr. J. van Aartsen (ARP)	–
Marijnen 24/7/1963-14/4/1965 (KVP, CHU, ARP, VVD)	drs. P.C.W.M. Bogaers (KVP)	–
Cals 14/4/1965-22/11/1966 (PvdA, KVP, ARP)	drs. P.C.W.M. Bogaers (KVP)	–

310

BEPAAALDE HUISVESTING

kabinet	minister	staatssecretaris
Zijlstra 22/11/1966-5/4/1967 (KVP, ARP)	ir. H.B.J. Witte (KVP)	–
De Jong 5/4/1967-6/7/1971 (KVP, CHU, ARP, VVD)	ir. W.F. Schut (ARP)	–
Biesheuvel 6/7/1971-20/7/1972 (KVP, CHU, ARP, VVD, DS'70)	drs. B.J. Udink (CHU)	drs K.W. Buck (KVP) 17/8/1971-20/7/1972
Biesheuvel II 20/7/1972-11/5/1973 (KVP, CHU, ARP, VVD)	drs. B. J. Udink (CHU)	drs. K.W. Buck (KVP)
Den Uyl 11/5/1973-19/12/1977 (PvdA, KVP, ARP, PPR, D'66)	drs. J.P.A. Gruijters (D'66)	drs. M.P.A. van Dam (PvdA) 11/5/1973-7/9/1977 J.L.N. Schaefer (PvdA) 11/5/1973-7/9/1977
Van Agt 19/12/1977-11/9/1981 (CDA, VVD)	jhr. drs. P.A.C. Beelaerts van Blokland (CDA) 19/12/1977-1/9/1981	mr. G. Ph. Brokx (CDA) 28/12/1977-11/9/1981
Van Agt II 11/9/1981-29/5/1982 (PvdA, CDA, D'66)	drs. M.P.A. van Dam (PvdA)	mw. S. Langedijk-de Jong (PvdA)
Van Agt III 29/5/1982-4/11/1982 (CDA, D'66)	drs. E. Nypels (D'66)	–
Lubbers 4/11/1982-14/7/1986 (CDA, VVD)	dr. P. Winsemius (VVD)	mr. G.Ph. Brokx (CDA) 5/11/1982-14/7/1986
Lubbers II 14/7/1986-7/11/1989 (CDA, VVD)	drs. E.H.T.M. Nijpels (VVD)	mr. G.Ph. Brokx (CDA) 14/7/1986-23/10/1986 drs. E. Heerma (CDA) 27/10/1986-7/11/1989
Lubbers III 7/11/1989-22/8/1994 (PvdA, CDA)	J.G.M. Alders (PvdA)	drs. E. Heerma (CDA)
Kok 22/8/1994-3/8/1998 (PvdA, VVD, D66)	mw. M. de Boer (PvdA)	dr. D.K.J. Tommel (D66)

Bron: J. van der Schaar (red.), *Volkshuisvesting in Goud, Verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*, ('s-Gravenhage 1996), p. 326, 327 (deze lijst is aangevuld).

Lijst van geraadpleegde archieven

De volgende archieven zijn geraadpleegd:

van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- de semi-statische archieven van het ministerie van Binnenlandse Zaken;

van het ministerie van Justitie:

- de semi-statische archieven van het ministerie van Justitie, Immigratie en Naturalisatie Dienst;

van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

- de semi-statische archieven van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:

- de semi-statische archieven van het ministerie van Maatschappelijk Werk, van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur;

van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:

- de semi-statische archieven van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;

De nummers en/of de omschrijving van de dossiers zijn in de noten verantwoord.

Bibliografie

- Ahmad, A., en K. Breunissen, 'Huisvesting van Surinamers in Nederland', in: R. Spreekmeester en V.D.M. Evers, *Huisvesting van Etnische Minderheden*, ('s-Gravenhage 1980), p. 158-159;
- Akihary, H., 'Van Almere tot de Zwaluwenberg. Molukse woonoorden in Nederland', in: Manuhutu e.a., *Tijdelijk Verblijf*, p. 40-74;
- Aksoycaan-de Bever, Inge, *Mediterrane Nederlanders. Positie, problemen, beleid*, (Nijmegen 1987);
- Allochtonen over Nederland(ers)*, Resultaten van een onderzoek uitgevoerd door Intomart te Hilversum, in opdracht van IKON Televisie Hilversum en Nederlands Centrum Buitenlanders Utrecht, Intomart B.V., (Utrecht 1995);
- Allochtonenbeleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ('s-Gravenhage 1989);
- Amersfoort, J.M.M. van, 'De Ambonezen', in: Verwey-Jonker, *Allochtonen in Nederland*, p. 109-143;
- Amersfoort, J.M.M. van, 'De Antillianen', in: Verwey-Jonker, *Allochtonen in Nederland*, p. 173-186;
- Amersfoort, J.M.M. van, 'De Surinamers', in: Verwey-Jonker, *Allochtonen in Nederland*, p. 143-173;
- Amersfoort, J.M.M. van, *Immigratie en minderheidsvorming. Een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973*, (Alphen aan den Rijn 1974);
- Autar, Eduard, *Lankmoedigheid of onmacht. De houding van de Nederlandse overheid ten opzichte van de toelating van Surinamers in de periode 1965-1980*, (doctoraalscriptie Leiden z.j.);
- Balkenende, J.P., 'Het maatschappelijk middenveld en de bestuurlijke agenda', in: A.N.M. van den Berg, *Met het oog op de maatschappij. Woningcorporaties als maatschappelijke middenveldorganisaties*, (Almere 1998), p. 33-43;
- Bank, J.Th.M., J.J. Huizinga en J.T. Minderaa, *Nederlands Verleden in Vogelvlucht, de nieuwste tijd: 1813 tot heden*, (Groningen 1993);
- Beetz, F.P. van, 'Woningbehoeftebepaling en immigratie: VROM-beleid', in: Priemus e.a., *Asielzoekers*, p. 13-20;
- Berghuis, Corrie, *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*, (Amsterdam 1999);
- Boissevain, J., *Een kleine baas is altijd beter dan een grote knecht. Surinaamse kleine, zelfstandige ondernemers in Amsterdam*, (Amsterdam 1984);
- Bolt, Gideon, *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*, (Utrecht 2001);
- Bolt Gideon S., en Ronald van Kempen, 'Segregation and Turks' housing conditions in middle-sized Dutch cities', in: *New Community*, 23, (3) (1997), p. 363-384;
- Bolt Gideon S., en Ronald van Kempen, 'Turks in the Netherlands. Urban Segregation and Neighborhood Choice', in: *American Behavioral Scientist*, vol. 41, nr. 3, (1997), p. 374-395;
- Boost, R, *Kijk naar jezelf. Herinneringen aan de jaren '50*, (Weert 1988);
- Bovenkerk, F. e.a., *Vreemd volk, gemengde gevoelens. Etnische verhoudingen in een grote stad*. (Meppel/Amsterdam 1985);
- Bronkhorst, D., *Een tijd van komen. De geschiedenis van vluchtelingen in Nederland*, (Amsterdam 1990);
- Bronnenonderzoek Integratiebeleid, deelonderzoek 4*, Verwey-Jonker Instituut, (Utrecht 2003);
- Brouwers, Y.C.J., M.C. Deurloo en L. de Klerk, *Selectieve verhuisbewegingen en segregatie. De invloed van de etnische samenstelling van de woonomgeving op verhuisgedrag*. (Amsterdam 1987);
- Bruggen bouwen*, Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, TK 2003-2004, 28 689, ('s-Gravenhage 2004);
- Buddingh, Hans, 'De koele ontvangst van de "Bijlmerexpress"', in: *NRC Handelsblad*, 25 november 1995;
- Burgers, Jack, 'Inpassen en aanpassen. De huisvesting van allochtonen', in: Engbersen en Gabriëls, *Sferen van integratie*, p. 137-156;

- Contourennota. Integratiebeleid etnische minderheden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, ('s-Gravenhage 1994);
- Contrast. Weekblad over de multiculturele samenleving*, jrg. 5, nr. 39/40, 17 december 1998;
- Coronel, Mercita, 'PvdA weifelt over het voeren van een minderhedenbeleid, "Wij zijn beschaafd op de vingers getikt"', in: *Contrast*, jrg 3, nr. 4, (februari 1996), p. 3-4;
- Cottaar, Annemarie, *Ik had een neef in Den Haag*, (Den Haag 1998);
- Cottaar, Annemarie, *Zusters uit Suriname*, (Amsterdam 2003);
- Cottaar, Annemarie, 'Zendingsgebied Amsterdam. Surinamers en de Evangelische Broedergemeente 1936-1956', in: Leo Lucassen, *Amsterdammer worden. Migranten, hun organisaties en inburgering, 1600-2000*, (Amsterdam 2004), p. 61-76;
- Cvetanovic-Wortel, José, *Een nieuwe start, een goede heenkoms in Holland. Het uitgenodigde vluchtelingenbeleid van de Nederlandse overheid 1945 tot 1993*, (doctoraalscriptie, Rotterdam 1993);
- Dalen, B. van (eindred.), *Volkshuisvesting en woningcorporaties in kort bestek*, Volkshuisvesting Plus 17, (De Bilt 1989);
- De buitenlandse arbeider in Nederland. Onderzoek ingesteld in opdracht van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid*, deel I, N.V. Nederlandse Stichting voor Statistiek, ('s-Gravenhage 1971);
- De huisvesting van etnische minderheden in Utrecht: advies van de werkgroep H.E.M.*, Werkgroep Huisvesting Etnische Minderheden, (Utrecht 1982);
- De leefsituatie van Turken en Marokkanen in Nederland 1984*, drie delen, Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau, ('s-Gravenhage 1985-1987);
- De plaats door verdeling. Woonruimteverdelingsbeleid en etnische minderheden*, Ministerie van VROM, (Den Haag 1993);
- De problematiek van de Molukse minderheid in Nederland*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1977-1978, 14915, nrs. 1-2, p. 7-15;
- Deben, Léon, *Van onderkomen tot woning. Een studie over woonbeschaving in Nederland 1850-1969*, Amsterdam (1988);
- Dekker, Jurrien en Bas Senstius, *Dit is mijn huis. Verhalen over tien jaar opvang van asielzoekers*, (Amsterdam 1997);
- Derksen, Adrianne en Loes Verplanke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970*, (Meppel/Amsterdam 1987/2001);
- Derksen, Gerard, Martin Mulder en Yves Vermeulen (red.), *Wij, het wijk en de stad*, (Utrecht 2002);
- Dijke, Anke van, Hans van Hulst en Linda Terpstra, *Mama Soltera. De positie van alleenstaande Curaçaose en Arubaanse moeders in Nederland*, ('s-Gravenhage 1990);
- Doesschate, Jan Willem ten, *Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982*, (Hilversum 1993);
- Doornbosch, Annelies, *Overheidstoezicht op woningcorporaties en de invloed van huurders(verenigingen)*, (Utrecht 1999);
- Doornheim L. en N. Dijkhoff, *Toevlucht zoeken in Nederland*, (Arnhem 1995);
- Drucker, H.L., H.B. Greven, J. Kruseman, *Het Vraagstuk der Volkshuisvesting, in opdracht van de Maatschappij tot nut van 't algemeen*, (Amsterdam 1896);
- Dubbelman, Jan Erik, *Vooroordelen veroordeeld. Feiten tegen vooroordelen over buitenlanders*, (Kampen, 1988);
- Dubbelman, Jan Erik, en Levien Rouw, *Feiten tegen vooroordelen*, (Amsterdam 1993);
- Dugteren, F. van, *Woonsituatie minderheden*, (Rijswijk 1993);
- Duin, Thomas van, 'Van gastarbeider tot stadgenoot. Allochtone nieuwkomers in Leiden vanaf de jaren vijftig', in: Jaap Moes e.a. (red.), *In de nieuwe stad. Nieuwkomers in Leiden, 1200-2000*, (Leiden 1996), p. 113-150;
- Duin, Thomas van, en Grace Palenéwen, *Tuis in de wijk. Marokkaanse, Turkse en Surinaamse Leidenaren over hun woon- en leefsituatie*, (Leiden 1993);
- Duivenvoorden, Eric, *Een voet tussen de deur. Geschiedenis van de kraakbeweging, (1964-1999)*, (Amsterdam/Antwerpen 2000);
- Eeden, Ed van, en Peter Nijssen, *Jong in de jaren '70. Tijdsbeeld van een generatie*, (Utrecht/Antwerpen 1993);

- Eindrapport van het onderzoek naar aanbod- en vraagfactoren in het volkshuisvestingsbeleid voor etnische minderheden in stadsvernieuwingsgebieden*, Cebeon, (Amsterdam 1984);
- Ekkers, P.D.J., *Toewijzers en woningzoekenden: een case-studie naar de aard en dimensies van het proces van woonruimteverdeling in Nijmegen*, (Nijmegen 1984);
- Ekkers, P.D.J., 'Mechanismen van bewonersselectie', in: R.P. Hortulanus en E. van Kempen (red.), *Sociaal beheer van buurten. Leefklimaat, bewonersselectie en vormen van beheer*, (Den Haag 1987), p. 59-70;
- Ekkers, Paul, *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, (Den Haag 2002);
- Elich, J.H. *Aan de ene kant, aan de andere kant*, (Leiden 1987);
- Elich, J.H., en P.W. Blauw, '...en toch terug. Een onderzoek naar de retourmigratie van Nederlanders uit Australië, Nieuw-Zeeland en Canada', (Rotterdam 1982);
- Ellemers J.E., en R.E.F. Vaillant, *Indische Nederlanders en gerepatrieerden*, (Muiderberg 1985);
- Ellemers, J., 'Immigratieproblemen. Een sociologische en sociaal-psychologische benadering', in: Ellemers, J., *Modernisering, macht, migratie. Opstellen over maatschappij en beleid*, (Amsterdam en Meppel, 1995), p. 250-276;
- Ellemers, J.E., 'De migratie uit Indonesië als proces: meerdere beelden of toch één genuanceerd beeld?', in: Willems e.a., *Het onbekende vaderland*, p. 80-94;
- Embriqs, Shirley van, en John Gajadhar, *Multiple identiteiten. Een antropologische-sociologische verkenning van etniciteit onder Surinaamse Hindostanen en Den Haag*, (doctoraalscriptie, Universiteit van Amsterdam, 1989, aanwezig in het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde in Leiden);
- Engbersen, Godfried en René Gabriëls (red.), *Sferen van integratie, naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, (Beleid en Maatschappij Jaarboek 1994/1995), (Amsterdam/Meppel 1995);
- Engbersen, Godfried, en René Gabriëls (red.), 'Inleiding' in: Engbersen en Gabriëls, *Sferen van integratie*, p.7-14;
- Engbersen, Godfried, en René Gabriëls (red.), 'Voorbij segregatie en assimilatie', in: Engbersen e.a., *Sferen van integratie*, p. 15-47;
- Entzinger, H.B., *Het minderhedenbeleid*, (Meppel/Amsterdam 1984);
- Etnische minderheden*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ('s-Gravenhage 1979);
- Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Wonen in de 21e eeuw*, Ministerie van VROM e.a., ('s-Gravenhage 1999);
- Evaluatie taakstellingen huisvesting verblijfsgerechtigden en vergunninghouders. Eindrapport*. Cebeon, (Amsterdam 1997);
- Ex, J., *Adjustment after migration. A longitudinal study of the process of adjustment by refugees to a new environment*, (The Hague 1966);
- Faassen, Marijke van, 'Min of meer onmisbaar', in Saskia Poldervaart e.a., *Van hot naar her. Nederlandse migratie, vroeger en nu*, (Amsterdam 2001), p. 50-67;
- Fermin, Alfons, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*, (Amsterdam 1997);
- Gekocht uit Woningnood; verkocht uit financiële nood*, Gemeente Haarlem, (Haarlem 1987);
- Gerrichhauzen, Leo, *Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid*, (Deventer 1985);
- Gerrichhauzen, L.G., *Het woningcorporatiebestel in beweging*, (Delft 1990);
- Gerrichhauzen, Leo, *Vrijheid in gebondenheid. Woningcorporaties naar een nieuwe toekomst*, (Den Haag 1994);
- Gerrichhauzen, L.G., 'Woningcorporaties op een breukvlak van tijden', in: Chr.L. Baljé, Th.G. Drupsteen, M.P.H. van Haften, en Th.A.J. Toonen (red.), *De ontzuiling voorbij; Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*, (Den Haag 1996), p. 105-118;
- Ghetto's als oplossing? Een onderzoek naar de opinie van Hagenaars over aparte wijken voor aparte groepen*, Onderzoeksbureau Warray, (Den Haag 1990);
- Godeschalk, M., *Assimilatie en heropvoeding. Beleid van de overheid en kerkelijk en particulier initiatief ten aanzien van gerepatrieerden uit Indonesië*, (doctoraalscriptie Nijmegen 1988);
- Gowricharn, Ruben, *In- en uitsluiting in Nederland. Een overzicht van empirische bevindingen*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Werkdocument 122, (Den Haag 2001);
- Greif, Ben, 'Met dank aan de mannen van staal', in *NRC Handelsblad*, 25 mei 1996, p. 26;

- Groenendael, Toon van, *Dilemma's van regelgeving. De regularisatie van illegale buitenlandse werknemers 1975-1983*, (Alphen aan den Rijn/Utrecht, 1986);
- Grote Woningen. Beleidsevaluatie en aanbevelingen*, Gemeente Den Haag, (Den Haag 1995);
- Haar, Gerrie ter, 'Afrikanen in Nederland: een inleiding', in: Ineke van Kessel en Nina van Tellegen (red.), *Afrikanen in Nederland*, (Amsterdam/Leiden 2000), p. 11-42;
- Habiboe, R.R.F., 'De overkomst van de Molukkers en de Nederlandse dagbladpers', in: Manuhutu e.a., *Tijdelijk Verblijf*, p. 101-126;
- Handboek Minderheden*, (Houten/Alphen an den Rijn/Lelystad, edities 1993-2000);
- Harris, Malcolm, with Cathy Davis, *Housing, social policy and difference. Disability, ethnicity, gender and housing*, (Bristol 2001);
- Heck, C.H.D.J. van, en P.J.M. de Baar, *1891-1991 Honderd jaar sociale woningbouw in Leiden: van Werkmanswoningen Eensgezindheid en Leidse Woning Stichting tot Woningbouwvereniging Leiden*, (Leiden 1991);
- Heijer, S. den, *Huisvesting van Surinamers*, (Leiden 1995, drie werkstukken);
- Henkes, Barbara, *Heimat in Holland; Duitse dienstmeisjes 1920-1950*, (Amsterdam 1995);
- Heringa A.W., en T. Knoop Pathuis, 'Huisvesting en discriminatie', in: *NJCM Bulletin Nederlands Tijdschrift voor Mensenrechten*, jrg. 6-5, (sept/okt. 1981), 277-301;
- Hernandez, Raymond R., *De Arubaanse migratie*, (doctoraalscriptie, Groningen 1987);
- Hondius, Dienke, *Gemengde huwelijken, gemengde gevoelens. Aanvaarding en ontwijking van etnisch en religieus verschil sinds 1945*, (Den Haag 1999);
- Hondius, E.H., 'Private remedies against racial discrimination – some comparative observations with regard to R.K. Woningbouwvereniging Binderen v. Kaya', in: E.H. Hondius, G.J.W. Steenhoff en F.J.A. van der Velden, (red.), *Unification and comparative law. Contributions in honour of Jean Georges Sauveplanne*, (Deventer/Boston 1984), p. 103-113;
- Hoolt, J., 'De positie van Surinamers op de Amsterdamse woningmarkt', in: R. Spreekmeester en V.D.M. Evers, *Huisvesting van Etnische Minderheden*, ('s-Gravenhage 1980), p. 183-201;
- Huisvestingswet. Hoofdlijnen*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ('s-Gravenhage 1994);
- Hupe, Peter L., Lucas C.P.M. Meijs, m.m.v. M.H. Vorthoren, *Hybrid Governance. The impact of the non-profit sector in the Netherlands*, (Den Haag 2000);
- 'Huisvesting', in: *Jaarprogramma minderhedenbeleid 1995*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, ('s-Gravenhage 1995);
- In 't Velt, Chris, *Jong in de jaren '50. Tijdsbeeld van een generatie*, (Utrecht/Antwerpen 1994);
- Jaaroverzicht Minderhedenbeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 049;
- Jansen, Janneke, *Ergens anders onder dak*, (Leiden 2000);
- Jolles, H.M., *Tussen burger en staat. Verkenningen omtrent het maatschappelijk middenveld in een tijd van deregulering*, (Assen/Maastricht 1988);
- Jong, Wiebe de, *Inter-etnische verhoudingen in een oude stadswijk*, (Rotterdam 1986);
- Kennedy, James, *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*, (Amsterdam 1995);
- Koot, Willem, en Anco Ringeling, *De Antillianen*, (Muiderberg 1984);
- Kornalijnslijper, Nora, 'Minderheden en structurele belemmeringen in de volkshuisvesting', in: *Migrantenstudies*, 1, (1988), p. 67-78;
- Kraak, J.H., e.a., *De repatriëring uit Indonesië: een onderzoek naar de integratie van de gerepatriëerden uit Indonesië in de Nederlandse samenleving*, (Den Haag 1958);
- Kullberg, J., *Aanbodmodellen geïnventariseerd. Een landelijke verkenning van vormen van marktgerichte woonruimteverdeling en impressies van de verdelers*, (Delft 1996);
- Lalmahomed, Bea, *Hindostaanse vrouwen. De geschiedenis van zes generaties*, (Utrecht 1992);
- Langen, S. van, 'Minderheden gehuisvest?', *NCIV Volkshuisvesting*, 5, jrg. 38, (1986), p. 185-187;
- Leistra, Gerlof, *Parbo aan de Amstel. Surinamers in Nederland*, Amsterdam/Antwerpen 1995);
- Lucassen, Jan, en Rinus Penninx, *Nieuwkomers, Nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*, (Amsterdam 1994);
- Lucassen, Leo, 'Inleiding', in *Leidschrift, Migratie en acceptatie*, 2, jrg. 11, (1995), p. 11;
- Majic, Zorica, 'Als je je niet zelf organiseert, wordt je onder tafel gelult', in: *Losblad*, 10, (1985), p. 5-7;
- Mak, Geertje, *Sporen van verplaatsing. Honderd jaar nieuwkomers in Overijssel*, (Kampen 2000);

- Manuhutu, W., 'Help Ambon in nood. De rol van het particulier initiatief bij de RMS en de opvang van Molukkers in Nederland', in: Manuhutu e.a., *Tijdelijk Verblijf*, p. 74-87;
- Manuhutu W., en H. Smeets (red.), *Tijdelijk Verblijf. De opvang van Molukkers in Nederland, 1951*, (Amsterdam 1991);
- Martens, E.P., *Minderheden in beeld: kerncijfers 1995*, (Rotterdam 1995);
- Meyer, C.I., *Gastarbeiders onder dak: overheid, werkgevers, gemeenten en hun rol in de huisvesting van de eerste generatie gastarbeiders in de jaren zestig en zeventig in Nederland*, (doctoraalscriptie, z.p. 1994);
- Minderheden aan bod. Betekenis van aanbodmodellen van woonruimteverdeling voor etnische minderheden: eindrapport*, Cebeon, (Den Haag 1996);
- Minderhedennota*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, ('s-Gravenhage 1983);
- Monitoring statushouders. Eerste vervolgmeting huisvesting, verhuizingen, onderwijs en arbeid. Eindrapport*. Cebeon (Amsterdam 1997);
- Mungra, G., *Hindostaanse gezinnen in Nederland*, (Leiden 1990);
- Murie, Alan, in: 'Introduction to the Policies in European Countries', in: Elizabeth D. Huttman (ed.), *Urban Housing. Segregation of Minorities in Western Europe and the United States*, (Durham and London 1991), p. 171-181;
- Musterd S., en W. Ostendorf, 'Ruimtelijke segregatie en Volkshuisvestingsbeleid', in: H. Priemus en A.C.W. van der Heijden (red.), *Ruimtelijke segregatie en volkshuisvesting. Invloed van de volkshuisvesting op het voorkomen en voorkomen van inkomenswijken*, (Delft 1996) p. 13-30;
- NRC Handelsblad*, 1 december 1998;
- Omgaan met burenoverlast. Woningraad Extra 55*, Nationale Woningraad (Almere 1991);
- Onderzoek huisvesting van minderheden in pensions*, Stichting Woonconsumenten Onderzoek, (Amsterdam 1985);
- Oostindie, Gert, *Het paradijs overzee. De 'Nederlandse' Caraïben en Nederland*, (Amsterdam 2000);
- Open deur. Huisvesting van etnische groepen in Nederland*, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Notities Nummer 10, Wiardi Beckman Stichting, (Amsterdam 1986);
- Opvang van asielzoekers in Nederland*, Nationale Woningraad, (Almere 1989);
- Oriëntatie Huisvestingssituatie Allochtonen, Noord-Holland boven Noordzeekanaal*, Regionaal Bureau Interculturele Vraagstukken Peregrinus, (Beverwijk 1993/1994);
- Pama, Greta, 'Werken aan woonbeschaving', in *NRC Handelsblad*, Zaterdag Bijvoegsel, 18 oktober 2003, p. 27;
- Peeters, E.M., *Deregulering in de volkshuisvesting*, (Zwolle 1992);
- Pels, T.V.M., *Molukkers in Nederland. Het overheidsbeleid 1961-1978*, (Amsterdam 1979), 42-48;
- Pennen, T. van der, *Wonen in een oude stadswijk. Deel 2: Stedelijke segregatie en participatie*, (Rotterdam 1990);
- Pennen, Ton van der, *Migrantenwerk in de stadsvernieuwing. Een studie naar de betekenis van een participatiebevorderende maatregel voor allochtonen*, (Leiden 1988);
- Pennen, T. van der, *Wonen in een oude stadswijk. Deel 2: Stedelijke segregatie en participatie*, (Rotterdam 1990);
- Pennen, T. van der, en Ahmed Koulali, *Het project migranten. Werkdocument 2: Knelpunten bij de participatie*, (Rotterdam 1989);
- Pennen, Ton van der, en Karin Wuertz, *Bouwen voor de kleurrijke buurt. Allochtonen en besluitvorming in de stadsvernieuwing*, ('s-Gravenhage 1985);
- Penninx, Rinus, *Minderheidsvorming en emancipatie. Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagewoners 1967-1987*, (Alphen aan den Rijn/Brussel 1988);
- Penninx, Rinus, 'Immigrants and the dynamics of social exclusions – Lessons for anti-discrimination policies', in Flip Lindo en Mies van Niekerk (eds), *Dedication and detachment. Essays in honour of Hans Vermeulen*, (Amsterdam 2001), p. 193-211;
- Peregrinus in het zilver. 25 jaar welzijnswerk buitenlanders*, Stichting Buitenlanders/Peregrinus, (Beverwijk 1981);
- Pollmann, Tessel en Ingrid Harms, *In Nederland door omstandigheden*, (Baarn/Den Haag 1987);
- Polnaya, Otis, e.a., *Kamp Schattenberg. Een Moluks verhaal in foto's*. (Assen 1996);
- Pot, van der, Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, (Zwolle 1995);
- Praag, C.S. van, 'Het overheidsbeleid inzake allochtone groepen', in: Verwey-Jonker (red.), *Allochtonen in Nederland*. p. 19-44;

- Praag, C.S. van, *Evenredigheid en toegankelijkheid. Sociale positie en voorzieningengebruik van etnische minderheden*, (Rijswijk 1984);
- Praag, C.S. van, *De woonsituatie van etnische minderheden: ontwikkelingen 1980-1985*, (Rijswijk 1986);
- Praag, C.S. van, 'Woonsituatie en vestigingspatroon', in H.B. Entzinger, P.J.J. Stijnen (red.), *Etnische minderheden in Nederland*, (1990), p. 93-121;
- Praag, C.S. van, 'Huisvesting en wonen', in: Rinus Penninx, H. Münstermann en H. Entzinger, *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, (Groningen 1998), p. 299-330;
- Priemus, Hugo, *Volkshuisvesting, begrippen, problemen, beleid*. (Alphen aan den Rijn 1978);
- Priemus, Hugo en Iris Smid (red.), *Asielzoekers: opvang en huisvesting*, (Delft 1993);
- Priemus H., en I. Smid, (red.) *Aanbodgerichte woonruimteverdeling, ervaringen met het Delftse model en varianten*, (Delft 1996);
- Prinszen, J. en J. Kropman, *Huisvesting van etnische minderheden geregeld? Onderzoek naar het gebruik en de effecten van de VROM-circulaires MG 83-16 en MG 83-47*, (Nijmegen 1986);
- Prinszen, J., *Buitenlandse werknemers en de verdeling van huurwoningen. Samenvatting*, (Zoetermeer 1983);
- Prinszen, J., *Eigenaar-bewoners en financiële nood. Kopers uit nood en kopers in nood*, (Nijmegen 1989);
- Puts, J.H.L., "'Een oordeelkundige spreiding over het gehele land". Rijksbeleid ten aanzien van gemeenten bij de huisvesting van migranten', in: *Beleid en Maatschappij*, 2, (1992), p. 87-105;
- Puts, J.H.L., *Asielzoekers tussen rijk en gemeenten. Onderhandelingen over de huisvesting van migranten*, (Den Haag 1995);
- Quispel, G.C., "'Amerikaanse toestanden" in Nederland? Het debat over de onderklasseproblematiek', in: *Tijdschrift voor Sociale geschiedenis*, 3 (1996) (22^e jrg.), 327-347;
- Ramakers, Jan, "'Hier is een schuld te voldoen!" Het huisvestingsbeleid voor repatrianten, vergeleken met joodse vluchtelingen', in: Willems e.a., *Het Onbekende Vaderland*, p. 108-120;
- Rath, Jan, *Minorisering: de sociale constructie van etnische minderheden*, (Amsterdam 1991);
- Reubsat, T., *Surinaamse migranten in Nederland. Het beleid van de rijksoverheid van 1965-1979: uitgangspunten, doelstellingen en middelen*, (Nijmegen 1982);
- Reubsat, T., en J. Kropman, *Surinaamse migranten in Nederland. Het vestigings- en spreidingsbeleid*. (Nijmegen 1982);
- Reubsat, J.M., J.A. Kropman en L.M. van Mulier, *Surinaamse migranten in Nederland. De positie van Surinamers in de Nederlandse samenleving*, (Nijmegen 1982);
- Rijkschroeff, R., J.W. Duyvendak en T. Pels, *Bronnenonderzoek Integratiebeleid: Bijlagen*, (Utrecht 2003), p. 169-171;
- Rijksgenoten in Den Haag*. Het interimrapport van de ambtelijke coördinatiecommissie Rijksgenoten 's-Gravenhage, (Den Haag 1975);
- Roosblad, Judith, *Vakbonden en immigranten in Nederland (1960-1997)*, (Amsterdam 2002);
- Rossem, Maarten van, Ed Jonker en Luuc Kooijmans, *Een tevreden natie. Nederland van 1945 tot nu*, (Baarn 1993);
- Ruijter, P. de, *Voor Volkshuisvesting en Stedebouw. Over woninghervormers en de beweging voor een goede stedebouw 1890-1920*, (Amsterdam 1986);
- Schaar, J. van der, *Groei en bloei van Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, (Delft 1987);
- Schaar, J. van der (red.), *Volkshuisvesting in Goud, Verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*, ('s-Gravenhage 1996);
- Schaar, J. van der, m.m.v. A. Hereijgers, *Volkshuisvesting: een zaak van beleid*, (Utrecht 1991);
- Schumacher, P., *De minderheden. 700.000 migranten minder gelijk*, (Amsterdam 1987);
- Sedoc-Dahlberg, B.N., *Surinaamse studenten in Nederland*, (Amsterdam 1971);
- Shadid, W., N. Kornalijslijper en E. Maan, *Huisvesting etnische minderheden, een trend- en overzichtsstudie*, (Leiden 1984);
- Shadid, W.A., *Moroccan Workers in the Netherlands*, (Leiden 1979);
- Siraa, H.T., *Een miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij Wederopbouw, Volkshuisvesting, Bouwnijverheid en Ruimtelijke Ordening (1940-1963)*, (Delft/'s-Gravenhage 1989);
- Sloot, B., 'Recht contra beleid' in: *Migrantenstudies*, 2, 2, (1986) p. 2-19;
- Smeets, H., 'De organisatie van de Ambonezenzorg', in: Manuhutu e.a., *Tijdelijk Verblijf*, p.19;
- Smeets, H., 'De organisatie van de Ambonezenzorg', in: Manuhutu e.a., *Tijdelijk Verblijf*, p. 17-40;

- Smeets, Henk, *Lunetten, kroniek van een failliet beleid. Het overheidsbeleid ten aanzien van de Molukse gemeenschap in Vught*, (Vught 1977);
- Smeets, Henk, *Molukkers in Vught*, (Vught 1996);
- Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman, *Jaarboek Minderheden 1997*, (Houten/Zaventem/Lelystad 1997);
- Smit, Vincent, *De verdeling van woningen: een kwestie van onderhandelen*, (Eindhoven 1991);
- Snel, E., *Gekleurde armoede: Armoede en bestedingspatroon onder etnische minderheden*, (Utrecht 1998);
- Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Sociaal en Cultureel Planbureau, (Rijswijk 1996);
- Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering*, Sociaal en Cultureel Planbureau, (Rijswijk 1998);
- Staatsalmanak van het Koninkrijk der Nederlanden*, ('s-Gravenhage 1965, 1987, 1988);
- Stadsvernieuwing en etnische minderheden vier jaar later. Eindrapportage van het onderzoek naar de aanbod- en vraagfactoren in het volkshuisvestingsbeleid met betrekking tot etnische minderheden in stadsvernieuwinggebieden*, Cebeon, (Amsterdam 1989);
- Steijlen, Fridus, *RMS: Van ideaal tot symbool. Moluks nationalisme in Nederland 1951-1994*, (Amsterdam 1996);
- Stoppelenburg, P.A., 'Het wonen', in: F. Grunfeld (red.), *Gebouwde omgeving, neerslag van onze samenleving*, (Alphen aan den Rijn/Brussel 1979), p. 27-44;
- Suhrke, Astri, 'Uncertain Globalization: Refugee movements in the Second half of the Twentieth Century', in Wang Gungwu (red.), *Global History and Migrations*, (Boulder/Oxford 1997), p. 217-238;
- Surie, H.G., 'De gerepatriceerden', in: Verwey-Jonker (red.), *Allochtonen in Nederland*, p. 45-108;
- Tazelaar, C.A., *Passende huisvesting en gezinshereniging. De rechtskracht van VROM-circulaire MG 86-23*, (doctoraalscriptie, z. p. 1989);
- Tesser, P.T.M., en C.S. van Praag, *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie. Samenvatting en conclusie*, (bijl. 4 bij Jaaroverzicht integratiebeleid etnische groepen 1996), ('s-Gravenhage 1995);
- Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en C.S. van Praag, *Rapportage Minderheden 1994. Ruimtelijke spreiding van allochtonen. Ontwikkelingen, achtergronden, gevolgen*, (TK 1994, Tweede Kamer Minderhedenbeleid, 1995, bijl. 6), (Rijswijk 1996);
- Theunis, Sjef, *Ze zien liever mijn handen dan mijn gezicht*, (Baarn 1979);
- Tinnemans, Wil, *Een gouden armband. Een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland 1945-1994*, (Utrecht 1994);
- Toezicht op woningcorporaties*, Algemene Rekenkamer, (Den Haag 1996);
- Toonen, Th.A.J., (red.), *De ontzuiling voorbij; Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*. (Den Haag 1996);
- Toonen, Theo, 'Corporaties in een veranderend middenveld', in: *Woningcorporaties tussen markt en miserie. NWR-Jaarbericht 1997*, Nationale Woningraad, (Almere 1997), p. 85-102;
- Tuskan, Erhan, en Jaap Vogel, *Lied uit den vreemde/Gurbet Türküsü. Brieven en foto's van Turkse migranten 1964-1975*, (Amsterdam 2004);
- Tuynman-Kret, Martine, *Molukkers van huis uit: de huisvestingssituatie van Molukkers in Nederland*, (Leiden 1985);
- Tweede vervolgmeting statushouders. Huisvesting, verhuizingen en verhuismotieven. Eindrapport*, Cebeon, (Amsterdam 1999);
- Tweel, Marjolijn van der, (eindred.), *Plaatsingsbeleid. Woningraad Extra 48*, (Almere 1989);
- Twist, Kees van, *Gastarbeid ongewenst*, (Baarn 1977);
- Valkonet-Freeman, M., *Etnische minderheden en de Amsterdamse woningdistributie*, (Amsterdam 1977);
- Veen, Janna van, 'Nieuwkomers snel weg', in: *Contrast. Weekblad over de multiculturele samenleving*, jrg. 5, nr. 39/40, 17 december 1998, p. 8-9;
- Veenman, J., *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*, (Houten/Zaventem 1994);
- Veersema, H., *Buitenlandse kerkgenootschappen in Den Haag*, ('s-Gravenhage 1963);
- Vermeulen, F.F., *The Immigrant Organising Process. The emergence and persistence of Turkish immigrant organisations in Amsterdam and Berlin and Surinamese organisations in Amsterdam, 1960-2000*, (Amsterdam 2005);
- Vermeulen, Hans, en Rinus Penninx (red.), *Het democratisch ongeduld. De emancipatie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*, (Amsterdam 1994);

BIBLIOGRAFIE

319

- Verwey-Jonker, H., 'De vluchtelingen', in: H. Verwey-Jonker (red.), *Allochtonen in Nederland*, ('s-Gravenhage, 1971), p. 229-239;
- Vliet, C. van, *Den Haag als Koeliefoto. De vestiging van Hindostanen in Den Haag 1955-1980*, (doctoraalscriptie, Leiden 1995);
- Volkshuisvesting in de jaren negentig. De woonruimteverdeling*, Ministerie van VROM, ('s-Gravenhage 1991);
- Wassenaar-Jellesma, H.C., *Van Oost naar West. Relas van de repatriëring van 1945 tot en met 1966*, ('s-Gravenhage 1969);
- Wentholt, R., (red.), *Buitenlandse arbeiders in Nederland: een veelzijdige benadering van een complex vraagstuk*, (Leiden 1967);
- Wiersma, Sylvia, *Een groep Indische Nederlanders in het nauw. De overkomst van spijtoptanten naar Nederland 1956-1966*, (doctoraalscriptie Leiden 1994);
- Wijk, Nico van, 'Ambon of Belanda?' *Een studie over Molukkers in Woerden waar Molukkers na opheffing van de plaatselijke kampen verspreid zijn gehuisvest*, (Leiden 1985);
- Willems, Wim, *De uittocht uit Indië 1945-1995*, (Amsterdam 2001);
- Willems, Wim, en Leo Lucassen (red.), *Het onbekende vaderland. De repatriëring van Indische Nederlanders (1946-1964)*, ('s-Gravenhage 1994);
- Wilmink, Willem, 'De nije leu' en de 'Herdichting in het Nederlands', in: *Contrast. Weekblad over de multiculturele samenleving*, jrg. 5, nr. 39/40, 17 december 1998;
- Woltjer, J.J., *Recent Verleden. Nederland in de twintigste eeuw*, (Amsterdam 1992);
- Woningcorporaties in de toekomst. Woonverkenningen MMXXX – achtergrondstudies*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, (Den Haag 1997);
- Woningraad Extra, Huisvesting etnische minderheden*, Nationale Woningraad, (Almere 1985);
- Wuertz Karen, en Ton van der Pennen, *Van regent tot manager, een beeld van corporatiebestuurders in de jaren tachtig*, (De Bilt 1987);
- Zonneveld, C.H.J., *Interne geleding in een collectieve woonvorm. Een onderzoek naar geleding onder gastarbeiders in een gezellenhuis*, (doctoraalscriptie Amsterdam 1975);
- Zuijdam, F. van, *Gedrukte bronnen over huisvesting van minderheden in Leiden*, (werkstuk Leiden 1995).

Verantwoording illustraties

De illustraties (foto's posters en een tekening) op de pagina's 48, 49, 57, 83, 89, 105, 106, 121, 141, 157, 163, 178, 213 en 233, zijn afkomstig uit het Beeldarchief van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis;

De foto's op de pagina's 241, 261, 263 en 265 en de afbeelding van het gedenkboek *Volkshuisvesting in Goud. Verandering en Continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*, ('s-Gravenhage 1996), van J. van der Schaar (red.), zijn afgestaan door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;

De foto op p. 74 komt van het Nationaal Fotopersbureau;

De foto op p. 80 komt uit het Moluks Historisch Museum.

Summary

This study tells the history of newcomers who, in the period 1945-1995, came to the Netherlands for various reasons and needed housing. In fact, this history is an attempt to answer two questions: the first on the settlement of the newcomers – what did they need and how was this provided? The second relates to the Netherlands as a country of settlement – how did it, as a receiving society, cope with the newcomers who wished to settle here, with their wishes and with their needs? Did immigrants come to belong, and did they have equal chances with regard to housing? What position did they manage, or were able, to acquire? These questions make clear that there were two parties involved in the process of settlement, the receiving society and the newcomers.

How Dutch Society received newcomers is, on the one hand, to be discerned from the position allocated to newcomers, and, on the other, from the chances which they had, and were allowed, to acquire a position, *inter alia* in the housing market. The concepts of allocation and acquisition make clear that both parties were involved in these processes.

On the basis of theoretical notions on the position of immigrants, on processes of inclusion and exclusion and on the importance of housing, the field as a whole and the settlement of the newcomers is studied. In the first chapter, a variety of theoretical aspects of the position of immigrants are discussed. In matters of allocated or acquired position, definition played an important role. This relates not merely to how immigrants see themselves, and are seen, but also to definition in a formal sense, and the possible consequences thereof. What did it mean for them to be labelled as Dutch, or as foreigners, in the period 1945-1995? The matter of definition then led to the discussion of theoretical notions of in- and exclusion. Questions on the reception of newcomers and on the entry to the housing market, for instance, are questions of in- and exclusion.

In this study the process of in- and exclusion is dealt with on two levels: the level of the sector of housing and that of practice, where the norms and rules of the sector were manifested, for instance through the actions of organisations. An important element in in- and exclusion is the freedom of action which organisations have within which to carry out their tasks.

The granting of legal equality to all inhabitants of the Netherlands, autochthonous and allochthonous, should have entailed the incorporation of immigrants into the Dutch social housing system, and as a consequence given them the

same opportunities as the autochthonous: in other words, equal rights means equal chances. In the early 1980s a policy on minorities was introduced which was based on such an establishment of equality. This raises the question whether the resultant equal rights actually produced equal chances within the field of housing. The answer has to be found primarily at the level of practice where policy was developed and put into action.

These considerations led to the formulation of the following questions:

- 1 Were the groups of newcomers who arrived in the period 1945-1995 absorbed into the Dutch field of housing (on an equal footing), or did they remain largely excluded?
- 2 If inclusion did occur, how was this achieved at the level of the sector? How did what was decided at that level work through to the level of practice? How were the levels related to each other?
- 3 What changes occurred in matters of in- and exclusion at both levels?
- 4 If shifts did occur with regard to in- and exclusion, how can they be explained? Are they the consequence of policy and/or can they be attributed to changes outside of policy?

The first part of this study relates the history of the post-war settlement of immigrants from the (ex-) colonies, the former Dutch East Indies, Surinam and the Dutch Antilles/Aruba (chapter 3), of the foreign workers (chapter 4), of the refugees and asylum-seekers (chapter 5), with regard to their reception and housing. This description and analysis is placed in the context, provided in chapter 2, of the receiving society, again with a description of the post-war situation in the field of housing.

The Dutch economy during the first post-war decades was primarily characterised by growth. However the Oil Crisis of 1973 brought an end to economic expansion and increasing prosperity. The economic situation and the labour market deteriorated. In the course of the 1980s the growth of the welfare state was halted. From the later 1980s the figures for economic growth improved and till the end the period covered in this book, 1995, this trend continued almost unabated.

A characteristic of the period 1945-1995 was the housing shortage. In the years after World War II, the period of reconstruction, the housing market was particularly tight, but even in the 1970s, despite the enormous building programme, there was still a shortfall. Demographic and socio-cultural developments caused continual scarcities. Also in the 1980s there were still shortages, but in addition to the expansion of the housing stock, attention was paid to the improvement of the existing housing. By 1995, shortages were few; nevertheless locally and regionally the situation could be more serious than national averages would suggest.

In 1995, the Netherlands had a relatively modern and qualitatively reasonable stock of housing, of which more than half consisted of rented accommodation. In the big cities as much as 80% was rented. Newcomers – particularly those groups

covered in this study – had to rely primarily on the social rented sector. Within the total rental sector, the proportion of dwellings controlled by the housing corporations was 80%.

In the period 1945-1995 an already established tradition of social housing policy, as part of the welfare state, became well rooted and was greatly expanded. What was notable was a politically controlled distribution of housing to those with lower incomes, which provided the large proportion of social housing in the total housing stock. The post-war influence of Government on housing was totally dominant. The government possessed the means to direct matters; they determined the quantities built, the size of subsidies, and the distribution of the various sections of the housing market and also intervened in the allocation of dwellings.

The enormous housing shortage made it difficult for immigrants from the Dutch East Indies or Surinam to find living space. Local councils often were unable or unwilling to accept them voluntarily and corporations did not want to take them.

The government intervened, immediately after the arrival of the immigrants from Indonesia, but rather late for the Surinamese. Legal measures were in force, including the so-called RVK or 5% rule which applied to all immigrants from the (ex-) colonies. The Moluccans were provided with collective accommodation. The government housed large numbers of “Indisch” Dutch, aided by church and private initiatives. More than half of them however found housing by themselves. The majority of the Surinamese and Antilleans also managed to provide their own housing, although a – relatively small – proportion were housed by the government. These groups were spread throughout the country by the government as a result of the available space, but also to further integration.

There was no policy of housing for foreign labourers. The assumed temporary nature of this group’s stay precluded, according to central government, state action to house them. According to the recruitment contracts, employers had to provide housing. This requirement only applied to the first employer and not to subsequent ones. Those people who came to the Netherlands under their own steam, the majority, also had to provide their own housing. The housing of many foreign labourers, particularly in the 1960s and 1970s, was abominable. The grave situations which occurred on a large scale were above all brought to light by action groups, churches and individual citizens.

The admittance of refugees and asylum-seekers was a government matter, but the actual care was long in the hands of private initiative. In the 1980s, as the numbers of refugees and asylum-seekers increased, this situation changed; from 1987 there was a uniform policy, but abuses also occurred with this group.

Definition was of great importance with regard to settlement and housing. In legal terms those who came from the (ex-) colonies were defined as Dutch, except for the Moluccans. But despite this Dutch citizenship, they were not described as Dutch; there were all sorts of differentiations and namings. Equally, representa-

tions determined the policy of distribution. The fact that foreign labourers were not Dutch citizens hindered their claims to a judicial status equal to that of the immigrants from the (ex-) colonies; they could not claim (formal) assured access to jobs and housing. Refugees and asylum-seekers also had legal definition, depending on the status of their residence.

In the second part of the thesis the development of the immigrants' housing position is discussed, with chapter 6 as the prime hinge in this study. This chapter first discusses the continuation of the immigrants' housing careers up till the introduction of the Minority Policy (1980). All groups experienced difficulties. To an increasing extent the government had to take action. Thus the continuing careers (till 1980) form the run-up to the Minority Policy – the central theme of this chapter – which was introduced in the early 1980s. In the *Minderhedennota* (Minority White Paper) of 1983, the permanent settlement of the immigrants was accepted. The Minority Policy ended the *ad hoc* character of earlier policy and offered an institutional framework for dealing with (housing) problems. It was heavily concerned with practical matters. At the same time the receiving society was explicitly recognised as a party. The deeper importance of the Minority Policy, however, lay in the proclaiming of the equality of all inhabitants of the Netherlands, irrespective of their citizenship or the length of their stay. Inclusion at the level of the sector was thus formally assured, in consequence of which the level of practice was instructed also to ensure the inclusion of members of ethnic minorities. Housing policy was thus, on the basis of other considerations, forced to take action and to revise previous assumptions and measures.

Chapter 7 describes and analyses the organisations which were most involved at the level of practice, namely the Ministry of Housing (VROM), and the housing corporations who managed the social rental sector. It particularly discusses the latitude which they could use to in- or exclude newcomers. VROM acted as a technical and financial-economic ministry, which was for decades focussed on enormous expenditure for building. In its actions, the primacy of Politics did not determine everything, as the ministry could take initiatives and indeed did so, as is shown in its policy aimed at decentralisation and the granting of independence to the corporations. In the execution of policy, too, VROM could act freely, for instance with regard to the supervision of corporations. The Minority Policy was of very minor importance. The housing of newcomers was seen as a matter of social work, an opinion which had manifold consequences.

In 1945, the corporations played a minor role, but by 1995 were dominant in the non-profit rental section. From the 1960s, a rapid expansion began. The severe housing shortage together with continual government intervention in the housing sector made this growth possible. Local councils lost influence over the corporations, and their own housing stock decreased. In addition, the housing corporations had considerable freedom of action, which they exercised with regard to the

influence of the tenants on the organisation and above all with regard to the allocation of dwellings. Ever since the foundation of the housing corporations (in the second half of the nineteenth century) it had been their normal practice to select tenants.

Chapters 8 and 9 deal with the developments in the housing of, above all, the Surinamese/Antilleans/Arubans, on the one hand, and the Turks and Moroccans, on the other. Were they in practice included? The result of the development in the housing position shows whether their disadvantage and discrimination was successfully combated. A number of the problems which minorities faced are described, as are the attempted solutions and the policy pursued. The housing market remained difficult to enter and the participation of the newcomers was not proportional. Housing allocators (in particular the housing corporations) used their freedom of action to spread immigrants and to place them where they wanted, and thus also to determine where they did not want them. As a result some districts and corporations' tenancies remained totally or partially closed. In the allocation of housing exclusion occurred, with detrimental consequences. VROM did issue directives, but did not impose sanctions. Resistance against newcomers remained a motive for the allocation policy. The (problematized) definition of "allochthonous", as "different", remained more persistent than the decision, taken at the level of the sector, that they must be treated equally. Other problems were dealt with by specific measures, or should have been solved by the general housing policy, such as urban renewal. As a part of the policy-making process, the role of VROM as a ministry is discussed in relation to the other ministries. Also VROM's department for minorities, AMBA (1980-1987), is discussed. VROM's policy continued to exhibit a highly *ad hoc* character.

Chapter 10, the conclusion, answers the questions which have been posed.

- 1 All the groups discussed were eventually included within Dutch housing.
- 2 In 1995 all those immigrants who were legally in the country were formally included within the housing domain. Until the Minority Policy, the legal definition determined in- or exclusion at the level of the sector. Immigrants with a Dutch passport were included directly on arrival; others, temporary residents such as foreign workers, no earlier than the Minority Policy. Inclusion at the level of the sector did not necessarily entail inclusion at the level of practice, even though in the *Minderhedennota* targets to this effect were formulated. The investigation of the level of practice over a longer period shows that for most of the groups discussed inclusion took a long time; by 1995, the inclusion of Turks and Moroccans had not been completed. Their housing situation was well behind that of the autochthonous. The housing of Surinamese and Antilleans only reached the level of the autochthonous in 1995. Legal equality was not the same as social equality.

What were the effects of exclusion or of incomplete inclusion? The acquisition of an equal housing position proved not to be simple. Improvement

came in the course of time, in part in consequence of the general housing policy and of specific measures, but also of the decrease in the size of immigrant families, reduction of lodging by families, and no doubt also because a second or third generation was coming into being. In the course of the 1980s, the housing market did become easier to enter. Moving up the ladder to social rental dwellings did lead to some improvement in the quality of housing. Nevertheless, immigrants were often assigned to the worst portions of the housing stock. To an increasing extent, immigrants came to be concentrated in particular districts, with all attendant problems.

The exclusion, or at least incomplete inclusion, which was ascertained, was again determined by definition: the difference between Dutch and non-Dutch was replaced by that between autochthonous and allochthonous. The freedom of action which both VROM and the housing corporations possessed allowed for this deviation from the intention of the level of the sector.

The levels of the sector and practice were related to each other in different ways over time, and continued to influence each other. What was a fact at the level of the sector, namely inclusion, was certainly not a fact at the level of practice. In principle the ideology of the level of the sector and the agreements which were made there determined the practice. Implementation and execution should have taken place at that level. Equally, the practice could influence the level of the sector as a whole: proposals for a new organisation of that level could be initiated by practitioners. Both processes occurred.

- 3 The crucial change for those excluded from the sector was the Minority Policy which proclaimed the equality of all inhabitants and thus included them. This equalisation entailed inclusion from above. At the level of practice inclusion proved to be a long-term process from below. All those who in practice suffered from exclusion – Surinamese/Antilleans/Arubans and Turks/Moroccans, the groups studied in detail – had to wait for inclusion. Inclusion from above did not prove sufficient to ensure direct inclusion in practice; in addition it proved insufficient to limit the freedom of action of which the actors at that level disposed.

Although government, in particular VROM, should have implemented the agreements made at the level of the sector, and were in that sense active, it appeared that activities which went against those agreements were insufficiently combated. Thus government contributed to the unequal in- and exclusion at both levels.

- 4 It was not merely the behaviour of parties active in the field of housing, VROM and the corporations, and their freedom of action, explain changes in in- and exclusion; the context within which this occurred is also part of the explanation. The specific Dutch housing situation and government influence on it thereby acquired meaning for the newcomers and their in- or exclusion. Until the 1990s, the government possessed the means to intervene, both on

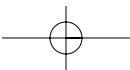
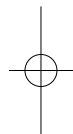
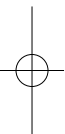


SUMMARY

327

the level of the sector and in practice. The Minority Policy is equally an explanation; in addition to the establishment of equality it gave direction to housing policy and formulated goals. However, VROM made the Minority Policy subsidiary to general housing policy; they were not compatible. The problematic consequences for minorities was apparent above all in the pace at which their housing position improved, but also from the limitation on their freedom of choice and a threatening shortage of social rental dwellings. VROM's implementation of the Minority Policy can be explained by the ministry's history. Explanations of the actions of the corporations can equally be found in their history.

Finally, the epilogue contains reflections on the theoretical notions behind the study and on the nature of this study as a historical study and on the material used.



Curriculum Vitae

Janneke Jansen werd op 17 oktober 1952 in Apeldoorn geboren. In 1987 ging zij in deeltijd geschiedenis studeren aan de Rijksuniversiteit van Leiden. In 1993 studeerde zij cum laude af in de sociale geschiedenis. Van 1995-2000 had zij een aanstelling als AIO bij de Onderzoekschool CNWS, Universiteit Leiden, waar zij werkte aan haar promotieonderzoek. Zij schreef in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het rapport *Ergens anders onder dak* (2000).