



# De Minderhedennota in tijdspectief

Het minderhedenbeleid 1970 – 1984

PROF. DR. P. DREWE – DRS. G. MIK\*

## Inleiding

In meer dan één opzicht is de in de herfst van 1983 verschenen *Minderhedennota* 1) een mijlpaal in de geschiedenis van de allochtone 2) aanwezigheid in Nederland. De in 1970 verschenen *Nota buitenlandse werknemers* stond nog geheel in het teken van een zo goed mogelijke begeleiding van de werving van buitenlandse werknemers vanuit de officiële wervingslanden. Problemen rond aanpassing en inpassing werden wel vermeld, maar stonden niet op de voorgrond. De nota werd dan ook geschreven in een tijd dat het aantal buitenlandse werknemers in ons land ruim 80.000 bedroeg en onze economie zich nog steeds voorspoedig ontwikkelde. Anno 1983 toont de *Minderhedennota* alleen al door het verschil in naamgeving wat er veranderd is. Het beleid heeft de aandacht verruimd tot die bevolkingsgroeperingen die tot de minderheden kunnen worden gerekend. Niet het werknemer zijn staat op de voorgrond, maar het behoren tot een minderheidsgroepering, dat wil zeggen (volgens de *Minderhedennota*) tot één der volgende groeperingen: Molukkers, ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst, buitenlandse werknemers en hun gezinnen afkomstig uit de wervingslanden, zigeuners en vluchtelingen.

De context is dan ook danig veranderd: tussen 500.000 en 600.000 leden van de genoemde groeperingen wonen momenteel in ons land, waarvan een belangrijk percentage geen werknemer (meer) is, zowel ten gevolge van de diepe economische crisis waarin ons land zich bevindt als door de veranderde samenstelling van de allochtone bevolkingsgroeperingen. (De *Minderhedennota* is overigens niet uitputtend in zijn opsomming: de Chinezen worden bij voorbeeld buiten beschouwing gelaten).

Hoewel de situatie rond 1970 voor de minderheden zeker niet in alle opzichten rooskleurig was, verschijnt de *Minderhedennota* in een tijd dat die minderheden sterker dan tevoren onder druk staan. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door de onder hen hoge werkloosheid, maar ook door het steeds manifester wordende racisme, waarvan de psychische belasting voor de betrokken allochtone groeperingen veel

groter kan zijn dan de omvang van dit soort uitingen.

Er hebben zich in de periode 1970 – 1980 nogal wat verschuivingen in het beleid voorgedaan, waarvan de uitkristallisering in de *Minderhedennota* de weerslag vormt. Tussen 1970 en 1984 is de rijksoverheid vooral voorwaardenscheppend bezig geweest: de gemeenten werden via de toewijzing van middelen en door richtlijnen in de gelegenheid gesteld om een eigen minderhedenbeleid gestalte te geven. Om die reden zullen wij in deze bijdrage trachten een kort overzicht te geven van het beleid tussen 1970 en 1984, zoals zich dit op rijks- en lokaal niveau heeft voorgedaan, uitmondend in een analyse van de *Minderhedennota*. Wij zullen ons daarbij beperken tot twee speerpunten van het beleid: het beleid inzake achterstand en het huisvestingsbeleid, die zeer nauw met elkaar verband houden.

Met name op dit gebied zijn de verschuivingen sinds 1970 aanzienlijk geweest. Deze verschuivingen zijn echter niet los te zien van andere verschuivingen die zich in de periode 1970 – 1984 hebben voorgedaan. Deze zijn als volgt samen te vatten:

- de verschuiving van een vooral specifiek naar een meer algemeen beleid;
- de verschuiving van een vooral arbeidsmarktgericht beleid naar een grotere aandacht voor integratie;
- de verschuiving van werving van werknemers naar het scheppen van garanties voor vrijwillige remigratie.

Deze drie verschuivingen hangen ten nauwste met elkaar samen. Het beleid anno 1970 was nog goeddeels gericht op het aantrekken van werknemers om het absolute en structurele tekort aan arbeidskrachten in ons land te verminderen. De aanwezigheid van deze buitenlandse arbeiders werd als een tijdelijke zaak gezien, hoewel toen reeds was doorgedrongen dat rekening moest worden gehouden met een langdurig of permanent verblijf van althans een deel van hen 3). Dit had tot gevolg dat het rijks- en lokale beleid specifiek op de arbeidsmarkt was gericht: de werving stond nog in het centrum van de belangstelling. Het beleid had voor het overige een sterk ad-hoc-karakter: er werden daar

maatregelen genomen waar problemen manifest waren geworden 4). De aard van het beleid was dan ook vooral specifiek: de maatregelen waren vooral gericht op de allochtone groeperingen zelf. Dit is anno 1984 sterk veranderd. De hoofddoelstelling van de *Minderhedennota* is gericht op de totstandkoming van een samenleving waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroeperingen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben. Emancipatie, verminderen van achterstand en het bestrijden van discriminatie staan nu op de voorgrond, waarbij het beleid op de gehele bevolking wordt gericht. Het sleutelwoord is nu integratie geworden, onder handhaving van de culturele pluriformiteit en remigratiemogelijkheden voor hen die dat wensen. Deze ontwikkeling is een logisch gevolg van de permanente aanwezigheid van minderheidsgroeperingen in ons land, die deels samenhangt met de sterk voortgeschreden gezinshereniging. In Amsterdam bij voorbeeld had op 1 januari 1981 82% van de aanwezige gehuwde mannen van Turkse en Europees-mediterrane herkomst het gezin in Nederland, bij Noordafrikanen was dit 64% 5). In Utrecht maakte op 1 januari 1981 85% van de Mediterraneanen, dit is inclusief de Noordafrikanen, deel uit van een gezin (dat wil zeggen het aantal in gezinsverband levende volwassenen en kinderen als percentage van het totale aantal), van de Surinamers 73%, terwijl dit voor de autochtone bevolking eveneens 73% was 6). De lengte van de verblijfsduur is dan ook sterk gestegen. In Utrecht woonde op 1 januari 1981 bijna de helft van de Zuid-Europeanen (exclusief de Joegoslaven) al langer dan tien jaar in deze stad.

Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat allochtonen en autochtonen, met name als zij behoren tot de achterstandsgroeperingen, veel sociaal-economische kenmerken en problemen gemeenschappelijk hebben

\* Prof. dr. P. Drewe is verbonden aan de vakgroep planologie en stedenbouwkunde, Afdeling der Bouwkunde, Technische Hogeschool Delft. Drs. G. Mik is verbonden aan het Economisch-Geografisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Minderhedennota*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983.

2) Een allochtoon wordt hier gedefinieerd als iemand die van buiten de Nederlandse samenleving afkomstig is. Deze definitie beperkt zich niet tot de nationaliteit, maar kan ook betrekking hebben op de etnische achtergrond.

3) NV v/h Nederlandse Stichting voor Statistiek, *De buitenlandse arbeider in Nederland*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1971.

4) R. Penninx, *Naar een algemeen etnische minderhedenbeleid*, Voorstudie t.b.v. het WRR-rapport *Etnische Minderheden*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1979.

5) Gemeentelijke Dienst Volkshuisvesting Amsterdam, *Huisvesting van etnische minderheden*, Gemeente Amsterdam, 1983.

6) Afdeling Onderzoek Dienst Ruimtelijke Ordening Utrecht, *Woon- en leefsituatie etnische minderheden in Utrecht*, Gemeente Utrecht, 1982.

7). Dat het beleid derhalve meer algemeen gericht is geworden, vindt hier zijn rechtvaardiging in. Dat betekent echter niet dat het specifieke beleid geheel achterwege kan worden gelaten. De *Minderhedennota* geeft die indruk wel enigszins door de grote nadruk op het algemene beleid. Daar waar problemen van allochtonen en autochtonen overeenkomen, biedt een algemeen beleid de beste kansen. Daar waar minderheden extra problemen ontmoeten kan een aanvullend specifiek beleid knelpunten echter verminderen.

Deze verschuivingen vormen de beleidscontext waarbinnen ook de ontwikkelingen rond huisvesting en achterstand moeten worden gezien. Met name op dat terrein zijn de veranderingen in het lokale beleid in het afgelopen decennium groot geweest en de emoties hoog opgeblaasd.

#### **De huisvesting: van spreidingsbeleid naar achterstandsbeleid**

#### *Ruimtelijke verdeling en huisvesting van allochtonen in de vier grote steden*

Het huisvestingsbeleid is vooral een zaak van de lokale overheid, hoewel veel middelen uit 's rijks kas komen. De allocatie van deze gelden is echter vooral een gemeentelijke taak. De discussie over het te voeren huisvestingsbeleid heeft zich dan ook vooral op dit lokale niveau afgespeeld. In de eerste helft van de jaren zeventig heeft daarbij in de vier grote steden de gedachte voorop gestaan dat tot spreiding van minderheden naar meer perifere wijken zou moeten worden overgegaan (8).

Dat de discussie zich vooral in de vier grote steden heeft voorgedaan hangt samen met de concentratie van de in ons land aanwezige minderheidsgroeperingen in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Op een totaal van 463.800 personen van Mediterrane, Surinaamse of Antilliaanse herkomst woonde op 1 januari 1981 48,5% in de vier grote gemeenten, terwijl de totale bevolking van deze gemeenten 14,0% van de totale Nederlandse bevolking vormde. Van de Surinamers woont ca. 67% in de vier grote gemeenten, van de Turken 34%, van de Marokkanen 48%, van de Noord-Mediterranen 45% en van de Antillianen 36,5% (9). Ook de groei van de minderheidsgroeperingen is veel sneller dan van de autochtone bevolking. Atzema en Buursink berekenen alleen voor de Mediterraneanen een groei van 56% in de periode 1977-1982 in steden van meer dan 100.000 inwoners. In drie van de vier grote steden was het groeipercentage hoger (10).

Op 1 januari 1981 vormden de Mediterraneanen en personen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst dan ook 12,7% van de Amsterdamse bevolking, 11,7% in Rotterdam, 9,9% in Den Haag en 9,3% in Utrecht (9). Binnen deze steden lijken de ruimtelijke patronen sterk op elkaar zoals uit diverse onderzoeken blijkt. Van het totale aantal in Amsterdam aanwezige allochtonen woont 45% in de 19e-eeuwse gordel, terwijl van de autochtonen 28% in

dit stadsdeel woont. In Den Haag woont 82% van alle allochtonen in één van de acht concentratiewijken. In dezelfde wijken woont eenderde van de totale Haagse bevolking. In het centrum en de acht wijken eromheen vormden in 1980 de Mediterraneanen, Surinamers en Antillianen 20,4% van de bevolking, in de overige 31 wijken was dit slechts 2,4% (11). Ook Utrecht voegt zich in dit beeld. Vooral de wijken ten noordwesten van de oude binnenstad vertonen hoge percentages allochtonen. In de vijftien concentratiebuurten met meer dan het stadsgemiddelde aan allochtonen woont één op de twee allochtonen tegenover één op de vijf Nederlanders (12). Rotterdam wijkt hiervan niet af. In de gordel oude wijken woont in 1982 ruim 82% van de Mediterraneanen, Surinamers en Antillianen, tegenover ruim 48% van de autochtone bevolking. Met name in drie groepen buurten (13) rond het stadscentrum zijn de concentraties hoog (7, 9, 14).

Wel lijken er zich verschuivingen voor te doen. Deze kunnen vooral worden gekarakteriseerd als een verschuiving van de allochtone groeperingen naar de zogenaamde „tweede ring”, dat wil zeggen de wijken die niet direct aan het stadscentrum grenzen (15, 16).

#### *Het beleid in de vier grote steden*

Het spreidingsbeleid was vooral lokaal beleid. Het begin werd gemarkeerd door de afkondiging van de zogenaamde 5%-maatregel in Rotterdam in 1972, waarbij aan allochtonen geen woonvergunning meer werd verstrekt als het ging om woningen in wijken waar reeds meer dan 5% van de bevolking uit allochtonen bestond. Het voorlopige einde is gemarkeerd door de nu verschenen *Minderhedennota*, die het huisvestingsbeleid van minderheden als onderdeel ziet van het algemene huisvestingsbeleid vanwege de grote overeenkomst van problemen tussen allochtonen en autochtonen. In de periode 1972-1983 heeft zich de omslag voltrokken, zowel door het ter beschikking komen van meer onderzoeksgegevens als door ontwikkelingen in het beleid zelf, dat sterk werd beïnvloed door de steeds mondiger wordende organisaties van minderheidsgroeperingen en autochtone sympathisanten.

Wat betreft het Nederlandse onderzoek zijn in ons land onderzoeksresultaten ter beschikking gekomen die vraagtekens zetten bij het nut van het spreiden van allochtonen naar meer perifere delen van de stad (7, 17, 18). Onze Rotterdamse onderzoeksresultaten wijzen op grote overeenkomsten in ervaren problemen tussen allochtonen en autochtonen, met name op het gebied van de huisvesting. Op grond hiervan wordt door ons een beleid bepleit van het verbeteren van de leefomstandigheden van zowel allochtone als autochtone laagstgeklasseerden. Dit kan zowel door het bieden van huisvestingsmogelijkheden in nieuwe wijken voor zowel betrokken allochtonen als autochtonen, als door nieuwbouw en verbetering van de bestaande woningvoorraad en voorzieningen in de oude wijken, weer voor zowel allochtone als autochtone

laagstgeklasseerden. Dit betekent een gelijk beleid voor beide groeperingen, terwijl een specifiek beleid wordt voorgesteld wanneer er sprake is van extra problemen (7, 17, 19, 20, 21).

7) G. Mik (rapporteur), P. Drewe, E.D. Hulsbergen, G.A. van der Knaap, H.M. Rodgers en W.F. Slegers, *Segregatie in Rotterdam: feiten en beleid. Samenvatting van het onderzoek, eindrapport*, Economisch Geografisch Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1980.

8) C.S. van Praag, Spreiding en spreidingsbeleid, in: R. Spreekmeester en V.D.M. Evers (red.), *Huisvesting van etnische minderheden*, S.V.H.-Cahier 3 van de Sectie Volkshuisvesting, 1980, blz. 41-78; C.S. van Praag, *Allochtonen: huisvesting en spreiding*, SCP-Cahier nr. 22, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1981.

9) Gemeentelijk Bureau voor Onderzoek en Statistiek Rotterdam (Gebos), *Etnische minderheden in Rotterdam*, Gemeente Rotterdam, 1983.

10) O.A.L.C. Atzema en J. Buursink, *The regional (re)distribution of Mediterraneans in the Netherlands*, paper gepresenteerd op het Anglo-Dutch Seminar on Migration in Soesterberg, 14-16 september 1983, Geografisch en Planologisch Instituut, Katholieke Universiteit, Nijmegen, 1983.

11) C.E.S. Choenni en R.J. de Jongh, *Minderheden aan de beurt: een vooronderzoek naar contacten tussen migranten en functionarissen van dienstverlenende instellingen in Den Haag*, Gemeente Den Haag, 1982.

12) G. Mik en S.G.M. Verkoren-Hemelaar, *Segregation in the Netherlands and Turkish migration*, in: N. Abadan-Unat (e.a.) *Turkish workers in Europe 1960-1975*, E.J. Brill, Leiden, 1976, blz. 253-286. Zie ook voetnoot 6.

13) De definitie van oude buurten is gebaseerd op gemeentelijke gegevens en verschilt daardoor tussen de vier grote steden.

14) K.E. Rosing, *Segregatie in Rotterdam: aggregaatanalyse op vierkantniveau*, Economisch Geografisch Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1980.

15) M. de Smidt, Huisvesting en spreidingspatroon van gastarbeiders in de gemeente Utrecht, 1973-1979, in: R. Spreekmeester en V.D.M. Evers (red.), *Huisvesting van etnische minderheden*, S.V.H.-Cahier van de Sectie Volkshuisvesting van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, 1980, blz. 79-96.

16) L.A. de Klerk (red.), *Stadsvernieuwing in Rotterdam*, Serie Planologische Verkenningen deel 2, VUGA, Den Haag, 1982.

17) P. Drewe, E.D. Hulsbergen en G. Mik, Het overschatten belang van spreiding: migranten en hun huisvesting, *Intermediair*, 18e jg., nr. 44, 5 november 1982, blz. 19-23.

18) P. Drewe, *Etnische groepen in Nederlandse steden - 'Enclave' of 'getto'?*, Memorandum nr. 25, Instituut voor Stedebouwkundig Onderzoek, Technische Hogeschool Delft, 1983.

19) G. Mik, Residential segregation in Rotterdam: background and policy, *Journal of economic and social geography* (TESG), jg. 74, nr. 2, 1983, blz. 74-86.

20) P. Drewe en G. Mik, *Toelooop en uitwijzing?: reactie op de Rotterdamse nota „Leeglooppoort en toelooop: eerste vervolg”*, Working paper nr. 80-9, Economisch Geografisch Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1980.

21) P. Drewe en G. Mik, *Gebundelde deconcentratie van migranten: een beleid „apart”?*, Paper gepresenteerd op de Conferentie van de Regional Science Association, Sectie Nederland, 3 december 1981, Den Haag, Working paper nr. 81-15, Economisch Geografisch Instituut Erasmus Universiteit Rotterdam, 1981.

Ook het beleid is ingrijpend gewijzigd. De gemeente Amsterdam liep in deze ontwikkeling voorop. In 1974 stelden B&W van Amsterdam voor een spreidingsbeleid te voeren ten einde integratie van etnische minderheden te bevorderen en gettovoorming te voorkomen 22). In 1978 wordt als gevolg van gerezen kritiek spreiding als beleidsdoel afgewezen. Vanaf dat moment wordt er in het herhuisvestingsbeleid geen onderscheid meer gemaakt tussen allochtonen en autochtonen. In Den Haag lijkt het gemeentebestuur tot een soortgelijke conclusie te komen. Op basis van een verkennende notitie besluit de gemeenteraad in 1980 dat oplossing van het huisvestingsprobleem van migranten zoveel mogelijk moet geschieden door het treffen van algemene voorzieningen 23). Als uitgangspunten worden gehanteerd: het recht van ieder daar te wonen waar hij of zij wil, gelijke behandeling van iedereen en het afwijzen van gedwongen spreiding. In 1982 wordt daar het afwijzen van gedwongen concentraties aan toegevoegd. Toch lijkt het Haagse beleid nog niet definitief gekozen te hebben, want in de Haagse *Nota Culturele Minderheden* uit 1982 wordt gelijkheid van allen in het huisvestingsbeleid gepropageerd, maar wordt tevens spreiding op vrijwillige basis aanbevolen 24).

In Utrecht is, na aanvankelijke discussies die leken te gaan in de richting van een spreidingsbeleid, de balans volledig omgeslagen naar het afwijzen van spreiding 25). De in 1983 door de Raad aanvaarde nota *De huisvesting van etnische minderheden in Utrecht* stelt dat bij de toewijzing van woningen aan etnische minderheden geen enkele vorm van spreidingsbeleid mag worden gehanteerd. De nota stelt dat de toewijzing van vrijkomende woningen uitsluitend dient plaats te vinden op grond van urgentie. Dit betekent volgens de nota dat er geen ruimte bestaat voor terughoudendheid bij het huisvesten van etnische minderheden in bepaalde straten, complexen en buurten 26).

Rotterdam vormde het sluitstuk in de omslag naar het afwijzen van spreiding van minderheden. In het voorgaande is reeds de geschiedenis van 1972 vermeld, toen de 5%-maatregel werd afgekondigd, die in 1974 door de Raad van State is vernietigd. Rotterdam kondigde in 1979 het beleid van de gebundelde deconcentratie af, hetgeen inhield een vrijwillige spreiding van allochtonen naar meer perifere wijken. De bundeling kwam erop neer dat elk van de acht aangewezen opvangwijken een bepaalde nationaliteit kreeg toegewezen 27). Hierop ontstonden emotionele discussies, die zelfs leidden tot een kort geding van een platform van migrantenorganisaties versus de gemeente. Dit werd door de organisaties verloren. Een hoger beroep bleef uit doordat organisaties en gemeente in januari 1983 tot een verrassend „protocol” kwamen, waarin werd overeengekomen het beleid van gebundelde deconcentratie en van spreiding te verlaten en voortaan geen onderscheid meer te maken tussen allochtonen en autochtonen in het huisvestingsbeleid. Na aanvankelijke verschillen, lopen de vier grote gemeenten nu allemaal min of

meer in dezelfde pas.

Het loslaten van het spreidingsbeleid heeft er toe geleid dat allochtonen en autochtonen als min of meer vergelijkbare groeperingen worden beschouwd die een aantal problemen gemeenschappelijk hebben. Dit leidt er toe dat het minderhedenbeleid meer in het kader van een algemeen achterstandsbeleid wordt gezien. De gemeente Utrecht is hierin het meest expliciet. Uit de *Rompnota minderhedenbeleid* blijkt dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen autochtone en allochtone achterstandsgroeperingen. Volgens de *Rompnota* kunnen groepen – zoals etnische minderheden – die te maken hebben met extra problemen, in bepaalde gevallen voorrang krijgen. Bij de beoordeling van de noodzaak van die voorrang zal gelet worden op de gevolgen daarvan voor andere achterstandsgroeperingen. Tevens worden in de *Rompnota* maatregelen in het vooruitzicht gesteld om het woon- en leefklimaat in de oude buurten, waar veel buitenlanders wonen te verbeteren 25).

Het beleid op lokaal niveau heeft zich derhalve ontwikkeld van een spreidingsbeleid als panacee voor de huisvestingsproblemen naar een achterstandsbeleid gericht op zowel allochtone als autochtone achterstandsgroeperingen.

#### *Het beleid op rijksniveau*

Op rijksniveau heeft zich een soortgelijke ontwikkeling voorgedaan. Een echt spreidingsbeleid is op rijksniveau nooit voorgestaan, heeft althans niet duidelijk zijn weerslag gekregen in nota's. Niettemin blijkt uit de *Minderhedennota* duidelijk dat het spreidingsbeleid heeft afgedaan in het kader van de huisvesting: „Toch zal de oplossing van de huisvestingsproblematiek van minderheden vanwege de grote overeenkomst met problemen van andere bevolkingsgroepen primair binnen het algemeen huisvestingsbeleid gevonden moeten worden. Indien daarbij blijkt dat de toegankelijkheid van huisvestingsvoorzieningen voor minderheden onvoldoende is, dienen aanvullende maatregelen genomen te worden, bij voorkeur binnen het algemene beleid” 28).

De ontwikkeling naar een achterstandsbeleid heeft in de *Minderhedennota* invulling gekregen door de aankondiging van een beleid inzake achterstandsgebieden, hetgeen evenals op lokaal niveau een belangrijke stap voorwaarts betekent. De regering heeft daarbij een aanpak voor ogen waarbij een aantal wijken in een aantal geselecteerde gemeenten met voorrang in aanmerking komen voor regelingen die gericht zijn op het minderhedenbeleid en op het bestrijden van achterstanden in het algemeen. Dit beleid inzake achterstandsgebieden heeft op meer betrekking dan alleen huisvesting. In het kader van deze publikatie zal dit beleid inzake achterstandsgebieden uit de *Minderhedennota* in het volgende nader worden geëvalueerd.

## Het beleid inzake achterstandsgebieden

### *Het beleid in een notedop*

Er is sprake van ophoping van problemen in een beperkt aantal gebieden waar relatief veel leden van minderheidsgroepen wonen, problemen op terreinen als huisvesting, onderwijs en scholing, werkgelegenheid. Ook het door veel wijkbewoners als uitzichtloos ervaren van de situatie en de sociale segmentering van die wijken worden door de auteurs van de *Minderhedennota* als probleem beschouwd.

Deze problemen vragen om extra beleidsinspanningen niet alleen ten behoeve van minderheidsgroepen, maar ook voor autochtone medebewoners van achterstandswijken. De cumulatie van de problemen vraagt om een samenhangend beleid met behulp van bestuurlijke overeenkomsten tussen rijk en gemeente en „draagt derhalve het karakter van overeenkomst tussen rijksoverheid en gemeente over de inzet van ieders bevoegdheden en middelen in de betreffende wijk” 29). Wat de financiële middelen betreft, is er sprake van „in stand houden” van de financiële basis voor het algemene achterstandsbeleid ten aanzien van deze gebieden en het plaatselijk minderhedenbeleid daarin.

Het beleid ten aanzien van achterstandsgebieden is selectief. Een aantal wijken in een aantal uitgekozen gemeenten zal met voorrang worden behandeld. Voorlopig zijn dat zeventien gemeenten, waaronder de vier grote steden. „Achterstandsgebieden” zijn gebieden van „circa 5 à 15.000 inwoners” met een relatief grote achterstand (gemeten naar inkomen, percentages uitkeringsgenietenden) en een relatief hoog aantal leden van minderheidsgroepen 30).

### *De kwaliteit van het beleidsontwerp*

Bij de volgende beoordeling 31) van het

22) Burgemeester & Wethouders Amsterdam, *Nota opvang en begeleiding rijksgenoten*, Gemeente Amsterdam, 1974.

23) Afdeling Woning- en huisvestingszaken Den Haag, *De huisvesting van migranten in Den Haag*, Gemeente Den Haag, 1980.

24) Burgemeester & Wethouders Den Haag, *Nota culturele minderheden in Den Haag*, Gemeente Den Haag, 1982.

25) Burgemeester & Wethouders Utrecht, *Rompnota minderhedenbeleid*, Gemeente Utrecht, 1982.

26) Werkgroep Huisvesting Etnische Minderheden, *De huisvesting van etnische minderheden in Utrecht*, Gemeente Utrecht, 1982.

27) Burgemeester & Wethouders Rotterdam, *Leegloop en toeloop: nota over de bevolkingsbewegingen in Rotterdam*, Gemeente Rotterdam, 1979; Burgemeester & Wethouders Rotterdam, *Leegloop en toeloop: een eerste vervolgnota over de bevolkingsbewegingen in Rotterdam*, Gemeente Rotterdam, 1980.

28) *Minderhedennota*, op.cit., blz. 177.

29) *Minderhedennota*, op.cit., blz. 122.

30) *Minderhedennota*, op.cit., blz. 119.

31) Voor een uitvoerige versie zie P. Drewe en G. Mik, *Huisvesting en achterstand van minderheden in de vier grote steden: het beleid 1970-1984*, EGI publikaties, nr. 84-1, Economisch-Geografisch Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1984.

beleid inzake achterstandsgebieden zijn de praktijkervaringen met het Britse „Urban Programme” in de periode 1967 – 1977 – blijkens de evaluatie van Edwards en Batley 32) – verdisconteerd. In beide gevallen gaat het in feite om een „gebiedsgericht beleid van positieve discriminatie” mede in verband met etnische groepen.

De nota roept talrijke vragen op omtrent de kern van het te bestrijden probleem. Let wel, dit zijn geen academische vragen. Het is geenszins denkbeeldig dat er vier jaar na het vastleggen van een bestuurlijke overeenkomst tussen een gemeente en de rijksoverheid de vraag rijst welke problemen men eigenlijk had willen oplossen (vermindern). Neem b.v. het Britse „Urban Programme” waar deze vraag pas is gerezen na tien jaar uitvoering (tijdens de evaluatie). Vergelijk Edwards en Batley 32).

De criteria die in de *Minderhedennota* zijn gehanteerd om achterstand te meten (inkomen, percentage uitkeringsgenieten) lijken veel op de probleemdefinitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau, te weten op de zogenaamde sociale-achterstandmaat 33). Een preciese verwijzing ontbreekt, ook al is er in de *Minderhedennota* sprake van o.a. „studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau”. De sociale-achterstandmaat van het SCP is (ook naar de mening van het SCP) eerder een „sociaal-economische status”-maat. Zij meet vooral (de ruimtelijke verdeling van) bevolkingskenmerken, maar géén achterstand. Het beleid inzake achterstandsgebieden mikt echter, aldus de *Minderhedennota*, op achterstand of problemen op terreinen als huisvesting, onderwijs en scholing, werkgelegenheid, die zich in een beperkt aantal gebieden ophopen.

Wordt achterstand daarentegen gedefinieerd in termen van inkomen en percentage uitkeringsgenietenden, dan zou het „succes” van het beleid alléén al kunnen worden afgelezen van een verhoging (of een naar verhouding geringere daling) van het inkomen respectievelijk een verlaging (naar verhouding minder grote stijging) van het percentage uitkeringsstrekken per geselecteerd gebied. Zonder dat hieruit noodzakelijk een (relatief) geringere achterstand volgt op terreinen als huisvesting, werkgelegenheid e.d.

Uit metingen van de sociaal-economische status per wijk (gemeente) kunnen niet zonder meer geldige conclusies worden getrokken met betrekking tot individuele achterstanden. Of de sociaal-economische status inderdaad verwijst naar tekorten in de levenssituatie van individuen, zal eerst op individueel niveau en niet alleen in „achterstandsgebieden” moeten worden onderzocht 34). Dit geldt in bijzondere mate voor het door wijkbewoners als uitzichtloos ervaren van de situatie waarvan gewag wordt gemaakt in de nota.

Voor een criterium als „relatief hoog aantal leden van minderheidsgroepen”, dat eveneens is gebruikt om achterstandsgebieden af te bakenen, geldt in principe een zelfde redenering. Een lager aantal leden van minderheidsgroepen gaat niet noodzakelijk gepaard met minder achterstand van deze groepen of van autochtone

medebewoners van achterstandswijken (vergelijk de discussie over het spreidingsbeleid 17, 18)). Voor een duidelijker benadering is gekozen door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, dat de woonachterstand van buitenlanders definieert als: „feitelijk constateerbare verschillen in de woonsituatie van vergelijkbare categorieën autochtonen en buitenlanders, ten nadele van buitenlanders” 35).

Ook de in de nota genoemde sociale segmentering van achterstandswijken, een probleem dat gewoonlijk in termen van (eezijdige) bevolkingssamenstelling of segregatie wordt gesteld, is om deze reden geen bruikbare maatstaf voor achterstand.

Het is juist de keuze van een *gebiedsgericht* beleid die met redenen zou moeten worden toegelicht, waarbij bekende twijfels omtrent de doeltreffendheid van een dergelijk beleid zouden moeten worden weggenomen.

Ten eerste zijn er niet weinig personen die weliswaar in achterstandssituaties verkeren, maar niet in de geselecteerde achterstandsgebieden wonen (bovendien is het mogelijk dat niet alle bewoners van „probleemgebieden” behoren tot de „probleemgroepen”). Tweederde van de Surinamers en ruim de helft van de Turken en Marokkanen is woonachtig in 17 gemeenten met achterstandsgebieden – aldus de *Minderhedennota*. Onduidelijk is of deze groepen ook allemaal in achterstandsgebieden wonen. Over autochtone probleemgroepen, al dan niet woonachtig in deze gebieden, worden helemaal geen cijfers verstrekt. Een bezwaar dat hiermee verband houdt, is dat achterstand in de zin van tekorten in de levenssituatie niet volledig geconcentreerd is in „achterstandsgebieden” 36).

Ten tweede zal een beleid ten aanzien van geselecteerde gebieden te kort schieten als het erom gaat een op marktprocessen berustende verdeling van inkomens, werkgelegenheid en huisvesting om te keren die in hun werking de grenzen van „achterstandsgebieden” overschrijden 37, 38). Onderzoek zal moeten uitwijzen of, en zo ja in hoeverre tekorten met betrekking tot huisvesting, onderwijs en scholing, werkgelegenheid door gebiedsgerichte maatregelen zouden kunnen worden opgeheven. Als de doeltreffendheid niet aannemelijk kan worden gemaakt zou dit soort maatregelen zinloos zijn en verkwistend en zou een algemeen, niet-gebiedsgebonden achterstandsbeleid eerder op zijn plaats zijn 39).

Onduidelijk is uiteindelijk wat het beleid gericht op achterstandsgebieden méér inhoudt dan een coördinatie van bestaand beleid. Dit klemde des te meer daar aan de convenanten geen duidelijk prijskaartje is gehangen. De gemeenten zullen het moeten doen met de algemene constatering dat bij ombuigingen deze sector zo lang mogelijk buiten beschouwing zal worden gelaten. Het is dan ook onduidelijk wat de armslag van de betrokken zeventien gemeenten wordt. Een slecht teken hierbij is dat er nauwelijks een relatie wordt gelegd met het stadsvernieuwingsbeleid. Hoewel de in-

gang voor het beleid inzake achterstandsgebieden een andere is dan voor het stadsvernieuwingsbeleid, is het duidelijk dat achterstandsgebieden en stadsvernieuwingsgebieden elkaar sterk zullen overlappen. Voeg daarbij dat de achterstand in de huisvesting een belangrijk onderdeel is van de algemene achterstandsproblematiek, en de relatie tussen achterstandsgebieden en stadsvernieuwingsgebieden ligt voor de hand.

Juist dit stadsvernieuwingsbeleid is in 1983 sterk onder druk komen te staan door het *Meerjarenplan stadsvernieuwing* van de rijksoverheid 40). Weliswaar stelt het Meerjarenplan dat de stadsvernieuwingsinspanningen zullen worden verhoogd van f. 2.842 mln. in 1983 naar f. 4.166 mln. in 1987, hetgeen een verdubbeling van de investeringen in de stadsvernieuwing betekent op rijksniveau. Op gemeentelijk niveau is echter van een verslechtering spra-

32) J. Edwards en R. Batley, *The politics of positive discrimination, an evaluation of the Urban Programme 1966 – 77*, Tavistock Publications, London, 1978.

33) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale achterstand in wijken en gemeenten*, Cahier 14, Rijswijk, 1980.

34) Hierbij verdient een multidimensionale micro-benadering uit theoretische overwegingen de voorkeur boven een analyse die zich beperkt tot kruistabellen. Vergelijk E.D. Hulsbergen en P. Drewe, *Herbewerking levenssituatiesurvey 1974: methode voor identificatie van probleemgroepen*, Rapport nr. 46, Instituut voor Stedenbouwkundig Onderzoek, Technische Hogeschool Delft, 1984, publikatie in voorbereiding.

35) Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Buitenlandse werknemers en verdeling van huurwoningen*, Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, Directie Onderzoek, Den Haag, 1983, blz. 4.

36) Edwards en Batley, op.cit., blz. 16.

37) Edwards en Batley, op.cit., blz. 16 – 17.

38) Dit argument wordt gestaafd door onderzoek: „Significantly the ecological distribution of deprivation as measured by a number of indicators was found to be far less concentrated than had been assumed 38a). The implication was that, even at the statistical level and even if they were effective, area-based programmes would exclude more of the ‘deprived’ than they would include. Similar results have been obtained in a study of the distribution of children who fell within the definition of those eligible for help under the Educational Priority Area programme. They also were far less concentrated than had been assumed 38b). More substantively, thought has no doubt been influenced by the arguments put forward by the CDP terms 38c) to the effect that solutions to urban deprivation cannot be found in area-based policies or programmes” (Edwards en Batley, op.cit., blz. 234).

38a) Department of the Environment, *Census indicators of urban deprivation*, working note no. 6, H.M.S.O., Londen, 1975.

38b) J. Barnes, *A solution to whose problem?*, Fabian Research Series no. 314, Fabian Society, Londen, 1974.

38c) Community Development Project, *Inter-project report*, Community Development Project Information and Intelligence Unit, Londen, 1974.

39) Edwards en Batley, op.cit., blz. 249 – 251.

40) Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Meerjarenplan van de stadsvernieuwing*, Den Haag, 1983.

ke voor met name de vier grootste gemeenten. Dit heeft te maken met twee zaken. In de eerste plaats zijn in deze bedragen ook opgenomen de financiële middelen van de post exploitatiesubsidies (f. 1.485 mln. in 1983 op een totaal van f. 2.638 mln. en in 1987 f. 2.400 mln. op een totaal van f. 4.044 mln.). Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten gaat het daarom niet zozeer om een verdubbeling, maar om „optisch bedrog”, omdat deze exploitatiesubsidies de gewone financiële verplichtingen van de rijksoverheid zijn voor in de nieuwbouw gerealiseerde woningen 41). Dit blijkt ook uit de getallen. Het aantal woningwetwoningen met rijkssubsidie wordt ingekrompen van 33.000 in 1983 tot 20.000 in 1984. Het gaat hier om alle woningwetwoningen, dus ook in uitbreidingsgebieden. Het planaanbod voor 1984 van de gemeenten bedraagt 82.600 woningwetwoningen. Aangezien een belangrijk deel van de stadsvernieuwing juist deze categorie woningen betreft, betekent dit dat de bouw in stadsvernieuwinggebieden aanzienlijk kan teruglopen. Het aantal te verbeteren woningen zal slechts licht stijgen.

In de tweede plaats worden de middelen via een bepaalde sleutel omgeslagen over de verschillende gemeenten. De Interim-saldoregeling stadsvernieuwing en bij voorbeeld de Kaderregeling steun bedrijven stadsvernieuwing zullen worden overgeheveld naar het stadsvernieuwingfonds (als de nieuwe Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing ingaat) met als consequentie dat de thans voor de veertien ISR-gemeenten op grond van deze regelingen beschikbare bijdragen volgens een nader te bepalen sleutel over *alle* gemeenten zullen worden verdeeld. Kort geleden is de sleutel voor vijf jaar vastgesteld. Voor met name de vier grote gemeenten betekenen al deze maatregelen een teruggang van de woningwetwoningcontingenten en van de gelden voor de stadsvernieuwing. De invoering van een lagere maximumgrens voor huursubsidie en de stijging van de woonlasten door hogere energieprijzen werken in dezelfde richting 42). Hieruit blijkt dat voor een belangrijk aspect van het achterstandsgebiedenbeleid, de volkshuisvesting, waarschijnlijk niet voldoende middelen ter beschikking zullen staan om tot een krachtige aanpak te komen.

## Conclusie

Het minderhedenbeleid heeft in de periode 1970–1984 ontwikkelingen doorgemaakt die zijn te karakteriseren als een verschuiving van een spreidingsbeleid naar een huisvestings- en achterstandsbeleid, van een vooral specifiek naar een meer algemeen beleid, van een vooral arbeidsmarktgericht beleid naar een grotere aandacht voor de integratie, en van werving van buitenlandse werknemers naar het scheppen van garanties voor vrijwillige migratie. In dit artikel is vooral de ontwikkeling van een spreidingsbeleid voor allochtonen naar een algemeen huisvestings- en achterstandsbeleid onder de loep genomen.

Het spreidingsbeleid in de grote steden is in de tweede helft van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig steeds meer verlaten, mede door het gerezen verzet er tegen en het beschikbaar komen van onderzoekgegevens. Het beleid in de vier grote steden valt nu veel meer te karakteriseren als een huisvestingsbeleid dat op alle lagere-inkomengroeperingen (urgenten) is gericht, los van de etnische herkomst, tenzij specifieke problemen hier om vragen. Tevens is de bestrijding van achterstand meer in het centrum van de belangstelling komen te staan.

Op rijksniveau is de ontwikkeling eveneens in de richting van het bestrijden van achterstand gegaan. De *Minderhedennota* betekent dan ook een duidelijke stap voorwaarts met de aankondiging van een beleid inzake achterstandsgebieden in een zeventiental steden. Niettemin komen wij tot de conclusie dat het beleidsontwerp een aantal tekortkomingen heeft die de effectiviteit in gevaar brengen. Deze tekortkomingen hangen samen met de onduidelijkheid over de ter beschikking staande financiën, met de gekozen criteria voor achterstand die niet noodzakelijk de kern van het probleem raken, met de problemen die een gebiedsgericht beleid met zich meebrengen en met het gebrek aan samenhang met het stadsvernieuwingbeleid.

Onze kritiekpunten kunnen als aanknopingspunten worden beschouwd voor een verbetering van het beleidsontwerp – ten dele ook als vroegtijdige waarschuwing voor ongewenste gevolgen. Wordt het beleidsontwerp niet verbeterd, dan is het niet

denkbeeldig dat de evaluatie van vier jaar beleid inzake achterstandsgebieden na 1988 overeenkomstig vertoont met onderstaande beoordeling van het Britse „Urban Programme”:

“Although reference has on occasions been made to ‘social deprivation’..., ‘deprived areas’..., ‘areas with acute social problems’..., and ‘areas with acute social needs’..., there has never been any attempt ... to develop, to clarify, or define the aims of the Programme or the problems to which it is addressed. While the Programme is generally assumed, as a result, to be part of the total package of government initiatives directed at urban deprivation, it was born partly of the debate on immigration and race relations and has remained in essentials as an exchequer subsidy to be spent on whatever – with central government sanction – local authorities and voluntary organizations feel at any particular time constitutes social need – more especially, social needs among immigrants” 43).

P. Drewe  
G. Mik

41) Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Commentaar van 7 september 1983 op: Meerjarenplan van de stadsvernieuwing, gewijzigd ontwerp van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing*, VNG, Den Haag, 1983.

42) Burgemeester & Wethouders Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht, *Reactie op Minderhedennota*, brief 18 januari 1984 aan Voorzitter Tweede Kamer, 1984.

43) Edwards en Batley, op.cit., blz. 218.