

# 'Een oordeelkundige spreiding over het gehele land'

## Rijksbeleid ten aanzien van gemeenten bij de huisvesting van migranten

J.H.L. Puts

De auteur is verbonden aan het Instituut voor Rechtsso-  
ciologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij  
bereidt een dissertatie voor over de verhoudingen tussen  
rijksoverheid en gemeenten bij de huisvesting van mi-  
granten. Adres: Postbus 9049, 6500 KK Nijmegen, tele-  
foon 080-612087.

### Samenvatting

Sinds 1987 probeert de rijksoverheid gemeenten te be-  
wegen om asielzoekers te huisvesten. Het is echter  
niet de eerste keer dat de rijksoverheid een dergelijk  
beroep op de gemeenten doet. De afgelopen veertig  
jaar is er meerdere malen sprake geweest van huisves-  
tingsproblematiek onder groepen migranten, waarna  
de rijksoverheid in actie komt. In dit artikel wordt aan  
de hand van drie migratiestromen het rijksbeleid ten  
aanzien van de gemeenten beschreven.

### 1. Inleiding

Sinds 1987 is de rijksoverheid verantwoordelijk  
voor de huisvesting van asielzoekers. Woonruimte-  
verdeling is echter een *lokale* aangelegenheid.<sup>1</sup> De  
rijksoverheid is dus *afhankelijk* van de gemeenten  
(en woningbouwcorporaties) voor het feitelijk huis-  
vesten van personen. Voorts is het huisvesten van  
migrantenvoelen veelal een voor de gemeenten *ongewen-  
ste activiteit*. Het impliceert immers een vergroting  
van het aantal woningzoekenden in de gemeenten,  
waarbij nieuwkomers voorrang krijgen boven de  
reeds ingeschreven woningzoekenden. Bovendien  
reageren de autochtone inwoners niet altijd even  
positief op de komst van migranten. De rijksover-  
heid staat dus voor de taak gemeenten zover te krij-  
gen dat zij asielzoekers huisvesten.<sup>2</sup>

Het is echter niet de eerste keer dat de rijksover-  
heid een dergelijk beroep op de gemeenten doet. De  
afgelopen veertig jaar is er meerdere malen sprake  
geweest van huisvestingsproblematiek onder groe-  
pen migranten, waarna de rijksoverheid in actie  
komt. In dit artikel wordt beschreven met welke be-  
leidsmaatregelen de rijksoverheid troecht gemeenten  
te bewegen om de verschillende groepen migranten

te huisvesten. Benadert het rijk de gemeenten steeds  
op dezelfde wijze of zijn er verschillen? Ook wordt  
van elke beleidsmaatregel bezien in hoeverre hij  
succes heeft. Dat wil zeggen: in hoeverre de mi-  
granten daadwerkelijk in groten getale over de ge-  
meenten gespreid worden.<sup>3</sup> Tot slot is er aandacht  
voor de vraag of sommige maatregelen vaker doel-  
treffend blijken te zijn dan andere.

Deze vragen worden beantwoord op basis van  
het rijksbeleid ten aanzien van gemeenten bij drie  
migratiestromen:

1. De spreiding van 128.000 (van de totaal  
280.000) repatrianten uit het voormalig Neder-  
lands-Indië over de gemeenten in de jaren vijftig en  
zestig.

2. De spreiding van Surinaamse rijksgenoten  
over de gemeenten in de jaren zeventig en tachtig.  
Alleen migranten met de Nederlandse nationaliteit  
(75.000 in de periode 1970-75) komen in aanmer-  
king voor huisvesting via de rijksoverheid. Uitein-  
delijk worden ongeveer 20.000 van hen via de rijks-  
overheid gehuisvest.

3. De spreiding van asielzoekers over de ge-  
meenten sinds 1987. In december 1990 verblijven  
ongeveer 22.000 asielzoekers in Nederland; de ge-  
meenten hebben dan 14.000 opvangplaatsen inge-  
richt.

Deze drie cases zijn gekozen op grond van de vol-  
gende criteria:

1. de rijksoverheid (dus niet de gemeenten of de  
migrantenvoelen zelf) wordt *verantwoordelijk* ge-  
steld voor de huisvesting van de betreffende  
migrantenvoelen;
2. de rijksoverheid voert een *spreidingsbeleid*  
waarbij migranten in en door *gemeenten* ge-  
huisvest worden;

3. de aantallen migranten zijn dermate *groot*, dat de medewerking van in principe *elke* gemeente noodzakelijk is.

De huisvesting van een aantal andere groepen na oorlogse migranten, zoals de buitenlandse werknemers, de Vietnamese vluchtelingen en de Molukkers, voldoet niet aan al deze criteria, en blijft dus buiten beschouwing.<sup>4</sup>

Ook de afbakening van de drie cases zelf verdient enige toelichting. De *definitieve* huisvesting van repatrianten, Surinaamse rijksgenoten en asielzoekers vindt zoals gezegd in en door gemeenten plaats. Bij elke migratie is er naast deze lokale huisvesting echter ook steeds sprake van huisvesting in centra (contractpensions, ontvangstcentra, asielzoekerscentra). Deze centra zijn eigendom van de rijksoverheid of worden door haar gehuurd van particulieren. Formeel is de huisvesting van migranten in deze centra dus geen kwestie tussen rijk en gemeenten. Bovendien zijn de centra bedoeld als noodoplossing, in afwachting van huisvesting in gemeenten. Daarom wordt het vestigingsbeleid van deze centra niet in de analyse betrokken.

Bij de beschrijving van het rijksbeleid ten aanzien van de gemeenten zullen twee aspecten centraal staan. Enerzijds de mate waarin de rijksoverheid de bevoegdheid bezit om gemeenten te *dwingen* huisvesting ter beschikking te stellen. Er zal onderscheid worden gemaakt tussen facultatief beleid (geen bevoegdheid om te dwingen) en dwingend beleid (wél bevoegdheid om te dwingen). Anderzijds gaat het om de mate waarin de rijksoverheid de gemeenten *beloont* indien zij medewerking verlenen aan haar beleid. Met 'belonen' bedoel ik hier het compenseren van gemeenten op *huisvestingsgebied*. Dat kan op twee manieren gebeuren. In de eerste plaats kan de rijksoverheid afzien van een andere, reeds bestaande claim op de gemeentelijke woningvoorraad. Daarnaast kan zij de gemeente in staat stellen haar woningvoorraad te vergroten. Rijksbeleid met een dwingend karakter wordt veelal als ineffectief gezien. Het gebruik van beloningen daarentegen wordt juist gepropageerd als zijnde effectief.<sup>5</sup>

## 2. Spreiding van repatrianten (1945-1968)

Ook al vóór de Tweede Wereldoorlog is er sprake van migratie vanuit Indonesië. Het zwaartepunt van deze migratiestroom ligt echter onmiskenbaar in de periode ná 1945. Men duidt deze immigranten aan met de term repatrianten of gerepatrieerden.

Het betreft ongeveer 280.000 in Indonesië woonachtige Nederlanders, die in een tijdsbestek van 20 jaar naar Nederland zijn gekomen.<sup>6</sup> De migratie kent verschillende fasen. Aanvankelijk betreft het in Indonesië woonachtige Europeanen die naar Nederland komen om bij familieleden te herstellen van de oorlogsverschikkingen. Daarnaast is het de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië in 1949. De Nederlanders in Indonesië krijgen te maken met een vijandige sfeer. De derde oorzaak is het verslechterde sociaal-economische en culturele klimaat in Indonesië tussen 1952 en 1957. In tegenstelling tot de eerste twee golven gaat het nu voor het merendeel om mensen van Indo-Europese afkomst, die nog nooit eerder in Nederland zijn geweest. De vierde oorzaak is de kwestie Nieuw-Guinea waardoor Indonesië en Nederland in 1957 in staat van oorlog geraken. Daardoor moeten alle Nederlanders Indonesië in principe verlaten.

*Aanleiding voor spreidingsbeleid* – Al voordat er sprake is van massale migratie en huisvestingsproblematiek regelt de rijksoverheid de overtocht van Indonesië naar Nederland en brengt zij de repatrianten in afwachting van definitieve huisvesting tijdelijk onder in woonoorden en contractpensions.<sup>7</sup> Waarschijnlijk om deze reden is de vraag óf de rijksoverheid verantwoordelijk was voor de huisvesting van deze migranten nooit aan de orde geweest, dit in tegenstelling tot de immigratie van Surinamers en asielzoekers.

Het merendeel van de repatrianten trekt bij aankomst in Nederland naar de grote steden, met name Den Haag, en zoekt daar woonruimte. Tot 1950 slagen zij daar in het algemeen via familie of met eigen financiële middelen ook in.<sup>8</sup> Met de tweede repatriëringsgolf (1949-1951) beginnen de problemen. Ook deze repatrianten trekken vooral naar de grote steden, maar kunnen daar geen huisvesting meer vinden. De doorstroming naar de gemeenten stagneert; het aantal personen dat in contractpensions

op herhuisvesting wacht zal oplopen tot 17.234 in 1951.<sup>9</sup>

*Beleid ten aanzien van de gemeenten* – De rijksoverheid heeft tijdens de repatriëring verschillende maatregelen genomen om de gemeenten te bewegen repatrianten te huisvesten. Een precieze reconstructie van het gevoerde beleid wordt overigens bemoeilijkt doordat de schaarse literatuur soms tegenstrijdig is, doordat eenzelfde begrip meerdere betekenissen krijgt toegekend en doordat bronverwijzingen ontbreken.<sup>10</sup>

In mei 1950 dient de minister van Binnenlandse Zaken het ontwerp voor de Wet Huisvesting Gerepatrieerden in bij de Tweede Kamer. Deze wet heeft tot doel te komen tot een ‘oordeelkundige spreiding (van repatrianten, JP) over het gehele land’.<sup>11</sup> De noodwet zal gelden voor de komende twee jaar, 1951 en 1952, en zal de rijksoverheid de bevoegdheid geven gemeenten te *dwingen* repatrianten te huisvesten. De rijksoverheid zal woningen kunnen *vorderen* in gemeenten die onvoldoende huisvesting beschikbaar stelden. Deze bevoegdheid tast uiteraard de gemeentelijke autonomie met betrekking tot de woningtoewijzing aan, en stuit om die reden op verzet van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en delen van het parlement, dat echter zonder resultaat blijft.<sup>12</sup>

Het duurt zeven maanden voordat het parlement de wet aanvaardt. In deze periode probeert de rijksoverheid de gemeenten te bewegen repatrianten te huisvesten via haar bevoegdheid om het aantal woningcontingenten (het aantal met subsidie van het rijk te bouwen woningen) per gemeente te bepalen. Gezien de heersende woningnood zijn dergelijke contingenten een begerenswaardig goed voor de gemeenten. Om gemeentebesturen te bewegen repatrianten uit contractpensions op te nemen, belooft het rijk dit gedrag vanaf augustus 1950 met het toekennen van contingenten. Er is dus sprake van *facultatief beleid mét compensatie*.

In eerste instantie krijgen de gemeenten voor elke vier gehuisveste repatriantengezinnen één nieuwe ‘duplexwoning’ (een woning voor twee gezinnen) toegewezen.<sup>13</sup> De gemeentelijke animo voor deze regeling is niet bijster groot. Zij impliceert immers een netto vergroting van de gemeentelijke woningnood. Met andere woorden: de gemeenten worden

niet volledig gecompenseerd. Enkele maanden later past de rijksoverheid de regeling dan ook aan: gemeenten die woningen beschikbaar stellen aan repatrianten mogen daar evenveel nieuwe woningen voor bouwen, en krijgen bovendien 20 tot 25% *extra* contingenten toegekend.<sup>14</sup> Hoewel de VNG in een eerder stadium had aangedrongen op extra contingenten voor de gemeenten ten behoeve van de huisvesting van repatrianten, keert zij zich ook tegen *déze* regeling. De gemeenten krijgen voor deze contingenten namelijk geen volledige, doch slechts een verminderde rijksbijdrage.<sup>15</sup> Later komt de rijksoverheid de gemeenten alsnog tegemoet door deze bijdrage tijdelijk te verhogen.<sup>16</sup>

Het aantal op deze wijze gehuisveste repatrianten is onbekend.<sup>17</sup> Wel merkt men op dat de gemeenten niet bepaald staan te springen om de repatrianten op te nemen en ze voorrang te geven boven de autochtone woningzoekenden. Sommige gemeenten weigeren gerepatrieerden aanvraagformulieren te verstrekken waarmee dezen in aanmerking kunnen komen voor de woningbouw-premie-regelingen.<sup>18</sup> Op grond van deze, zij het onvolledige informatie, concludeer ik dat hier waarschijnlijk sprake is van *ondoeltreffend* beleid.

Met het in werking treden van de Wet Huisvesting Gerepatrieerden (WHG) op 1 januari 1951 zet de rijksoverheid een tweede maatregel in. Deze is te betitelen als *dwingend beleid mét compensatie*. Gemeenten die repatrianten huisvesten worden nog steeds beloond met woningcontingenten, maar de rijksoverheid heeft nu tevens de bevoegdheid hen daartoe te dwingen.

In de jaren 1951 en 1952 is slechts 20 maal daadwerkelijk gevorderd. Toch lijkt de wet zijn doel te hebben bereikt. Tussen september 1950 en 1 januari 1952 huisvesten de gemeenten namelijk 6737 gezinnen (ongeveer 25.000 personen) uit contractpensions.<sup>19</sup> De minister van Binnenlandse Zaken is overtuigd dat de wet als ‘stok achter de deur’ functioneert: veel gemeenten zouden om vorderingen te voorkomen uit eigen beweging al repatrianten hebben opgenomen.<sup>20</sup> Daarom verlengt hij de werkingsduur van de wet in 1953 tot 1 januari 1955.<sup>21</sup> Het toekennen van extra woningcontingenten gecombineerd met de WHG is daarom te betitelen als *doeltreffend* beleid.

Van 1952 tot en met 1963, dus gedeeltelijk ge-

lijktijdig (in de jaren 1952-54) met de tweede serie beleidsmaatregelen, zet de rijksoverheid een derde serie maatregelen in om de gerepatrieerden van huisvesting te voorzien.<sup>22</sup> Met ingang van 1 januari 1952 worden de migranten namelijk onder de werking van de Regeling rijksvoorkeurswoningen (RVK) gebracht. Op grond van de Woningwet kan de rijksoverheid van de woningen die met steun van het rijk gebouwd worden (de zogenaamde woningwetwoningen) een bepaald percentage opeisen om rijksambtenaren te huisvesten. Dat doet ze al sinds 1919.<sup>23</sup> Van 1952 tot en met 1963 wordt de helft van dit quotum (totaal 10%) toegewezen aan de gerepatrieerden.

Voor de gemeenten heeft het op deze wijze handelen van de RVK geen invloed op het aantal door de gemeente toe te wijzen woningen. De *totale claim* van het rijk op de gemeentelijke woningen blijft immers gelijk (10%). Er is sprake van een verschuiving *binnen* die claim ten voordele van de repatrianten en ten nadele van de rijksambtenaren. Het betreft hier dus *dwingend beleid mét compensatie*. Het rijk ziet immers af van een reeds bestaande claim op de gemeentelijke woningvoorraad. Overigens had de VNG zelf twee jaar eerder, in november 1950, reeds voorgesteld de RVK voor dit doel aan te wenden.<sup>24</sup>

In de geraadpleegde bronnen worden geen concrete aantallen via de RVK gehuisveste repatrianten genoemd. Eigen berekeningen leiden tot een totaal van ongeveer 20.000 gezinnen, dus ongeveer 80.000 personen, tussen 1952 en 1963.<sup>25</sup> Ook de RVK kan zodoende als *doeltreffend* worden betiteld.

Een van de geraadpleegde bronnen vermeldt voorts dat in de jaren 1952-66 ook nog 5450 woningen door middel van 'extra contingenten' aan repatrianten toegewezen worden.<sup>26</sup> Het ontbreekt echter aan verdere informatie en aan een bronvermelding. Omdat ook de andere geraadpleegde bronnen deze maatregel niet noemen, laat ik hem verder buiten beschouwing.<sup>27</sup>

### 3. Spreiding van Surinaamse Nederlanders (1974-1985)

Suriname maakt tot november 1975 deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. De onafhankelijkheid

heeft gevolgen voor de nationaliteit van de in Suriname geboren Nederlanders. Indien zij op 25 november 1975 in de nieuwe staat Suriname wonen, zullen zij de Surinaamse nationaliteit verkrijgen, en de Nederlandse verliezen. Indien zij op 25 november 1975 in Nederland wonen, behouden zij de Nederlandse nationaliteit.<sup>28</sup> Het gevolg is dat de migratie van Suriname naar Nederland de eerste helft van de jaren zeventig sterk toeneemt. Het aantal in Suriname geboren Nederlanders bedraagt in 1965 11.000, in 1970 29.200 en in 1975 105.000.<sup>29</sup> Ook na 1975 migreren nog minimaal 9000 personen van Suriname naar Nederland. Hoewel zij de Nederlandse nationaliteit hebben verloren, is het voor hen tot en met 1980 gemakkelijker dan voor andere vreemdelingen om zich in Nederland te vestigen. Zoals zal blijken heeft het spreidingsbeleid van de rijksoverheid echter alleen betrekking op in Suriname geboren personen met de Nederlandse nationaliteit.

Het merendeel van de migranten vestigt zich in Amsterdam en in mindere mate in Rotterdam en in Den Haag. Het is echter bijzonder moeilijk daar huisvesting te vinden. Veel migranten trekken uit noodzaak in bij familie, hetgeen overbevolking van de woningen tot gevolg heeft, met de daaruit voortvloeiende problemen.

*Aanleiding voor spreidingsbeleid* – De grote gemeenten zien de uit de migratie voortvloeiende problematiek als een aangelegenheid van de rijksoverheid.<sup>30</sup> Het rijk is immers verantwoordelijk voor de toelating van migranten. Reeds in 1969 wordt op rijksniveau de mogelijkheid van een spreidingsbeleid besproken, maar tot een dergelijk beleid komt het echter niet.<sup>31</sup> Ook in 1972 komt de mogelijkheid van een spreidingsbeleid weer op de agenda. Er gaan stemmen op om al dan niet bij wet te regelen dat een bepaald gedeelte van de ter beschikking komende woningen gereserveerd zal worden voor de migranten. Men verwijst daarbij expliciet naar het succes van de RVK bij het huisvesten van de repatrianten in de voorafgaande decennia. Het ministerie van Volkshuisvesting is echter *tegen* het gebruik van de RVK. Het departement legt de primaire verantwoordelijkheid voor de huisvesting van de migranten bij de (grote) gemeenten zelf.<sup>32</sup> In 1973-74 escaleert de huisvestingsproble-

matiek in de grote steden. Kranteberichten uit die tijd noemen de gemeente Amsterdam als de drijvende kracht achter een spreidingsbeleid.<sup>33</sup> De VNG lijkt die wens niet zonder meer te hebben overgenomen. In een brief van 13 september 1974 aan de minister-president dringt de VNG aan op voorlichting en op faciliteiten voor de gemeenten. Ze schrijft dat de gemeenten en andere organisaties 'op dit moment niet toegerust zijn (...) een aantal taken ten behoeve van Surinamers zinvol aan te pakken, laat staan indien zij daartoe onverwacht en onvoorbereid geroepen zouden worden'.<sup>34</sup>

*Beleid ten aanzien van gemeenten* – De rijksoverheid zoekt de oplossing voor de huisvestingsproblematiek van de migranten vanaf het begin in een opnameverplichting voor gemeenten. De staatssecretaris van Volkshuisvesting probeert het ontwerp voor de woningwet en overgangswet ruimtelijke ordening, waarmee hij bevoegdheden zou krijgen in te grijpen in de lokale woonruimteverdeling, versneld door de Tweede Kamer te laten behandelen. Hij krijgt echter nul op het rekest.<sup>35</sup>

Na deze mislukte poging om de beschikking over een (dwingend) beleidsinstrument te verkrijgen, voert de rijksoverheid *facultatief beleid zonder compensatie*. Zij doet een beroep op de gemeenten met meer dan 25.000 inwoners om woningen voor Surinaamse Nederlanders ter beschikking te stellen. Dit zal op vrijwillige basis moeten gebeuren. Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) organiseert een voorlichtingsbijeenkomst voor de gemeenten en stuurt hun een circulaire waarin het verzoek schriftelijk geformuleerd is. Tegelijkertijd dreigt de staatssecretaris van Volkshuisvesting dat hij de gemeenten zal *dwingen* migranten te huisvesten 'indien een gemeente, waar een beroep op wordt gedaan, na een paar maanden nog geen concrete aanreiking heeft gedaan'.<sup>36</sup> Zoals gezegd ontbreekt het echter vooralsnog aan een wettelijke basis voor een dergelijke verplichting.<sup>37</sup> Het is echter wel mogelijk de RVK op zeer korte termijn te wijzigen en via deze regeling woningen op te eisen.

De VNG ondersteunt het voorgestelde idee van een spreiding op basis van vrijwillige gemeentelijke medewerking. Tegelijkertijd wijst de VNG de dreiging van een opnamedwang voor gemeenten af.

Zij vindt 'het niet passen, dat enerzijds een beroep op de solidariteit van de gemeenten wordt gedaan en anderzijds al maatregelen klaar liggen, waarmee de medewerking van de gemeenten kan worden afgedwongen'.<sup>38</sup> Voorts pleit de VNG voor extra middelen voor de gemeenten die Surinamers zullen opnemen.

Het aantal positieve reacties van de gemeenten op het verzoek van CRM is 'zeer gering'.<sup>39</sup> Er vindt geen noemenswaardige spreiding van migranten plaats. Het beleid is dus *niet doeltreffend*.

Anderhalve maand na de oproep, op 21 januari 1975, maakt de minister van Volkshuisvesting het eerder geuite dreigement van een opnamedwang waar. Hij brengt de Surinaamse migranten met de Nederlandse nationaliteit namelijk onder de werking van de RVK. Het percentage door het rijk op eisbare woningen, in 1963 teruggebracht tot 5%, wordt weer verdubbeld tot 10%. De toegevoegde 5% is geheel bedoeld om de migranten uit Suriname (en de getalsmatig veel kleinere groep Antillianen) te (her)huisvesten.<sup>40</sup> De regeling geldt overigens niet voor de grote steden. De RVK is hier (in tegenstelling tot bij de repatriëring) te betitelen als *dwingend beleid zonder compensatie*.

Enerzijds is het uiteraard zeer wel mogelijk dat de staatssecretaris van Volkshuisvesting het gebrek aan gemeentelijke medewerking juist heeft ingeschat, en dat het snel hanteren van de regeling voorkeurswoningen het enig juiste antwoord is. Anderzijds kan men zich afvragen in hoeverre de medewerking van de gemeenten in negatieve zin beïnvloed is door het reeds vooraf aankondigen van een opnamedwang bij onvoldoende medewerking. Voorts valt het op dat de rijksoverheid het bij één oproep heeft gelaten, en binnen anderhalve maand overgaat tot het gebruiken van dwang.

Als de VNG al tegen het op deze wijze aanwenden van de RVK gekant is, dan heeft ze bijzonder weinig ruchtbaarheid aan haar bezwaren gegeven. Op zich is dat opmerkelijk. In tegenstelling tot de toepassing van de RVK op de repatrianten, is er nu immers wél sprake van een vergroting, een verdubbeling, van het aantal woningen dat het rijk aan de lokale woningverdeling onttrekt. Met andere woorden: de claim op de gemeenten wordt niet gecompenseerd. De gemeenten lijken de maatregel echter lijdzaam te hebben geaccepteerd; ze doen geen po-

gingen de regeling te frustreren.<sup>41</sup> Twee jaar nadat de RVK in werking is getreden ten behoeve van de migranten uit Suriname, stelt de spreekbuis van het lokale bestuur, 'De Nederlandse Gemeente', het inzetten van dit beleidsinstrument zelfs gelijk aan het 'oorspronkelijke' spreidingsplan van de rijksoverheid van november 1974. Aan het feit dat de RVK juist van stal is gehaald na een vertoond gebrek aan gemeentelijke medewerking, wordt geheel voorbijgegaan.<sup>42</sup>

Sinds 1985 kunnen in Suriname geboren Nederlanders geen beroep meer doen op de RVK. Hoeveel migranten totaal met behulp van de RVK zijn gehuisvest is niet bekend, maar in de periode januari 1975-juli 1981 betreft het 20.969 personen.<sup>43</sup> De RVK kan daarom als een *doeltreffend* beleidsinstrument betiteld worden.

#### 4. Spreiding van asielzoekers (1987-)<sup>44</sup>

Sinds de jaren tachtig vraagt een stijgend aantal personen politiek asiel aan in Nederland. In de jaren 1987 tot en met 1990 zijn ongeveer 56.000 asielverzoeken ingediend. Een deel van de asielzoekers wordt door het ministerie van Justitie erkend als vluchteling, of krijgt op grond van humanitaire redenen een vergunning tot verblijf. Op dat moment is de betreffende persoon geen asielzoeker meer, maar een vreemdeling met een verblijfstitel. De meeste asielverzoeken worden echter afgewezen, waarna normaliter uitzetting volgt.

Zowel door het verstrekken van een verblijfstitel als door het afwijzen van asielverzoeken is het aantal asielzoekers dat momenteel in Nederland verblijft (in 1990 ongeveer 22.000) lager dan het totale (dat wil zeggen: gecumuleerde) aantal asielzoekers dat de laatste jaren naar Nederland is gekomen. In de twee voorgaande cases was dat niet het geval.

*Aanleiding voor spreidingsbeleid* – Asielzoekers mogen de beoordeling van hun asielaanvraag in Nederland afwachten en moeten dan uiteraard ook ergens wonen. Aanvankelijk kunnen zij zich in een gemeente naar keuze vestigen. Feitelijk doen zij dit, net als de repatrianten en Surinamers, vooral in de grote steden. Als in 1984 en 1985 ongeveer 3500 Tamils uit Sri Lanka asiel aanvragen, en praktisch allemaal huisvesting zoeken in Amsterdam en Den

Haag, vragen deze gemeenten, gesteund door de VNG, om maatregelen van rijkszijde. Zij achten het rijk verantwoordelijk voor de huisvesting van deze asielzoekers, omdat het rijk hen ook tot Nederland toelaat.

Het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) reageert in april 1985 met de afkondiging van de Regeling Verzorgd Verblijf Tamils (RVVT). Deze regeling impliceert dat het ministerie vakantiehuizen, pensions en dergelijke huurt van particulieren, en de Tamil-asielzoekers daarin onderbrengt. Januari 1986 zijn er twaalf opvangcentra. Het is de bedoeling dat de asielzoekers daar het oordeel van het ministerie van Justitie over hun asielverzoek afwachten.

De RVVT wordt van verschillende kanten sterk bekritiseerd. Bovendien neemt ook het aantal asielzoekers uit andere landen dan Sri Lanka toe. Ook deze asielzoekers gaan vooral naar de grote steden, waar zij zeer moeilijk woonruimte kunnen vinden. VNG en Tweede Kamer achten de rijksoverheid verantwoordelijk voor de huisvesting van alle asielzoekers (dus niet alleen de Tamils). Deze rijksverantwoordelijkheid wordt uiteindelijk vastgelegd in de Welzijnswet. Hoe het rijk deze taak concreet uitvoert wordt beschreven in de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA), die in 1987 van kracht wordt.

*Beleid ten aanzien van gemeenten* – De ROA biedt de rijksoverheid de mogelijkheid asielzoekers over de gemeenten te spreiden. In de ROA is echter tevens geregeld dat de gemeente asielzoekers voorzieningen in natura verstrekt alsmede een financiële uitkering. Voor deze activiteiten ontvangt de gemeente een (kostendeekkende) rijksbijdrage. Van een dergelijke koppeling tussen spreidingsbeleid en inkomensverstrekking aan de migranten was in de andere twee cases geen sprake. Hoewel beide aspecten niet volledig te scheiden zijn, beperk ik mij hieronder tot de ROA als spreidingsinstrument.

De ROA is te betitelen als *facultatief beleid zonder compensatie* (op huisvestingsgebied). Het betreft een spreidingsbeleid gebaseerd op *vrijwillige* gemeentelijke medewerking. Gemeenten sluiten (bestuurs)overeenkomsten met het ministerie van WVC om asielzoekers te huisvesten. Bij de start van het beleid in 1987 veronderstelt het ministerie van WVC dat elke gemeente op den duur een

aantal overeenkomsten (opvangplaatsen) af moet sluiten dat gelijk is aan drie promille van haar inwoneraantal.<sup>45</sup> In 1990 vraagt het ministerie de gemeenten om twee promille van hun inwonertal aan opvangplaatsen ter beschikking te stellen.<sup>46</sup> De ROA is in samenwerking met de VNG tot stand gekomen. Deze belangenorganisatie heeft de gemeenten bovendien meerdere malen opgeroepen aan het beleid mee te werken.

Sinds de afkondiging van de ROA is het aantal asielzoekers sterk gestegen. Ook worden veel afgewezen asielzoekers niet uitgezet (de zogenaamde gedoogden) zodat zij ROA-plaatsen bezet houden. Beide ontwikkelingen leiden tot een nog grotere vraag naar gemeentelijke opvangplaatsen. Gezien het feit dat de gemeenten binnen vier jaar 14.000 opvangplaatsen hebben ingericht, kan toch van *doeltreffend* spreidingsbeleid gesproken worden.<sup>47</sup>

Ondanks de gerezen problemen is het ministerie de oplossing voor het vinden van voldoende gemeentelijke woonruimte blijven zoeken in het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten, het sturen van circulaire en het overreden van gemeentebesturen. Van dwang is vooralsnog geen sprake.

Indien een asielzoeker niet meteen na aankomst in Nederland op een ROA-plaats in een gemeente kan worden ondergebracht, gaat hij in afwachting van overplaatsing eerst naar een asielzoekerscentrum (AZC). In de praktijk gaat bijna elke asielzoeker eerst naar een AZC. Bovendien is er ten gevolge van de toenemende aantallen asielzoekers feitelijk sprake van *drie* fases. Veel asielzoekers verblijven eerst in een vorm van noodopvang (hotels, pensions) alvorens in een AZC te kunnen worden ondergebracht. In 1990 verblijven gemiddeld 5000 asielzoekers in AZC's en 3000 in de noodopvang.<sup>48</sup>

De opvang in de AZC's vindt plaats door de rijksoverheid zelf. Aangezien de AZC's meestal gehuurd of gekocht worden van een particulier, is de goedkeuring van het betreffende gemeentebestuur formeel niet vereist om een centrum te openen. In de praktijk maakt WVC tot september 1990 de vestiging van een AZC toch afhankelijk van die goedkeuring.<sup>49</sup> Zoals ik in de inleiding al stelde, blijft het vestigingsbeleid van AZC's echter buiten beschouwing.

## 5. Conclusies

Zowel de repatrianten in de jaren vijftig en zestig, de Surinaamse rijksgenoten in de jaren zeventig als de asielzoekers in de jaren tachtig en negentig worden door tussenkomst van de rijksoverheid in en door gemeenten gehuisvest. Om die huisvesting te realiseren voert de rijksoverheid beleid ten aanzien van de gemeenten. Dit rijksbeleid is echter niet uniform van aard; er is sprake van een zestal beleidsmaatregelen die zich laten onderscheiden naar hun juridische basis en naar hun beleidsinhoud. Ook het succes van de maatregelen varieert:

### *Repatrianten*

1. Toekennen van (extra) woningcontingenten (mei-december 1950). Het aantal op deze wijze gehuisveste migranten is onbekend. De bestudeerde bronnen wekken echter de indruk dat dit facultatieve beleid met compensatie ondoeltreffend was.
2. Toekennen van (extra) woningcontingenten in combinatie met de Wet Huisvesting Gerepatrieerden (1951-1954). Er zijn zo minimaal 25.000 migranten gehuisvest. Daarom werd dit dwingende beleid met compensatie als doeltreffend bestempeld.
3. Aanwenden van de Regeling Rijksvoorkeurswoningen (RVK) ten behoeve van de repatrianten (1952-1963). Tegelijkertijd werd het aantal opeisbare RVK-woningen ten behoeve van andere groepen verlaagd. Omdat zo ongeveer 80.000 personen zijn gehuisvest, kan dit dwingend beleid met compensatie doeltreffend worden genoemd.

### *Surinaamse rijksgenoten*

4. Moreel beroep op de gemeenten (december 1974-januari 1975). Dit leidde niet tot noemenswaardige reacties van de gemeenten: het facultatieve beleid zonder compensatie is dus ondoeltreffend.
5. Aanwenden van de Regeling Rijksvoorkeurswoningen ten behoeve van de Surinaamse rijksgenoten (1975-1985). Het totale aantal door het rijk opeisbare woningen werd verdubbeld. Ten gevolge van dit dwingend beleid zonder compensatie zijn minimaal 20.000 migranten ge-

huisvest. Het betreft dus tevens doeltreffend beleid.

#### *Asielzoekers*

6. Regeling Opvang Asielzoekers (1987-). In vier jaar tijd hebben de gemeenten 14.000 opvangplaatsen gerealiseerd. Daarom werd dit facultatieve beleid zonder compensatie als doeltreffend betiteld.

Het gebruik van dwang door de rijksoverheid wordt veelal als ongepast en (daarmee) als ondoeltreffend gezien.<sup>50</sup> Indien de rijksoverheid gemeenten dwingt migranten te huisvesten, kan men dat uiteraard om verschillende redenen afwijzen. Het argument dat dergelijk dwingend beleid niet zou werken is echter niet houdbaar. De drie beleidsmaatregelen waarbij de gemeenten gedwongen worden om migranten te huisvesten blijken namelijk alle tot op zekere hoogte succesvol te zijn geweest. Dat wil zeggen: de migranten zijn in groten getale over de gemeenten gespreid gehuisvest.<sup>51</sup> Het ontbreken van compensatie staat dit succes niet in de weg. Gemeenten proberen weliswaar de invoering van dwingend beleid tegen te gaan; zodra deze maatregelen realiteit zijn werken ze loyaal mee. Dwang ten aanzien van gemeenten is een doeltreffend middel om migranten te spreiden.

Het dwingen van gemeenten blijkt echter niet de enige succesvolle manier te zijn om migranten te huisvesten. Er leiden meerdere wegen naar Rome. De ervaringen met de ROA leren dat ook facultatief beleid succes kan sorteren. Dat zal echter alleen gebeuren als de rijksoverheid daadwerkelijk probeert gemeenten te overtuigen van de noodzaak migranten te huisvesten, direct en via de publieke opinie. Ze zal daar dus voldoende financiën en personeel aan moeten besteden.

Bovendien zullen gemeenten alleen op vrijwillige basis migranten huisvesten als zij het idee hebben dat het facultatieve karakter van het beleid meer is dan een wassen neus. Indien de rijksoverheid facultatief beleid voert maar tegelijkertijd (uit angst voor het falen daarvan) alvast dwingende bevoegdheden probeert te verkrijgen, heeft dit een negatief effect op de gemeentelijke medewerking, zoals de facultatieve beleidsmaatregelen ten behoeve van repatrianten en Surinaamse Nederlanders laten zien.

Als de rijksoverheid pogingen onderneemt om dwingende bevoegdheden te verkrijgen is er geen weg meer terug. Ze zal dan daadwerkelijk dwingend beleid moeten gaan voeren (hetgeen zoals gezegd overigens steeds succesvol is geweest). Facultatief beleid is echter uitgesloten.

Indien de rijksoverheid de huisvesting van de migranten op basis van vrijwillige gemeentelijke medewerking wil bereiken, zal ze dus ook moeten incalculeren dat dit beleid niet meteen succesvol is. Facultatief beleid kan een zekere 'aanlooptijd' vereisen omdat de gemeenten overtuigd moeten raken van de oprechte bedoelingen van het rijk. Dat een dergelijke aanlooptijd op gespannen voet kan staan met de urgentie van de huisvestingsproblematiek behoeft geen betoog.

Facultatief spreidingsbeleid, dat wil zeggen beleid waarbij het de rijksoverheid ontbreekt aan dwingende bevoegdheden, kan dus eveneens succesvol zijn. Dit vergt echter veel meer van de rijksoverheid dan spreidingsbeleid waarbij zij die bevoegdheden wél bezit. Zo bezien lijkt de rijksoverheid weinig redenen te hebben om voor facultatief en niet voor dwingend spreidingsbeleid te kiezen. Er is immers sprake van een moeilijke en een gemakkelijke weg om migranten gespreid over de gemeenten te huisvesten. De keuze om de spreiding van asielzoekers door middel van vrijwillige gemeentelijke medewerking te laten verlopen, lijkt dan ook niet zozeer ingegeven te zijn door doelmatigheidsoverwegingen. Het lijkt veeleer een ideologische kwestie. Momenteel dient de rijksoverheid te onderhandelen met haar doelgroepen. Haar beleid moet in overleg tot stand komen, bij voorkeur geformaliseerd in de vorm van contracten. Een zich al te nadrukkelijk manifesterende (dwingende) rijksoverheid past uiteraard *niet* binnen deze opvattingen.

#### **Noten**

1. J. Prinssen, Buitenlandse werknemers en de verdeling van huurwoningen, Nijmegen 1983, p. 9-18.

2. Indien de rijksoverheid van de gemeenten afhankelijk is spreekt men ook wel van een toedelingssituatie. J. van der Knaap, Lessen van eigen bodem, Deventer 1986, p. 38.

3. Indien men strenge methodologische criteria hanteert kunnen enige kanttekeningen bij de gevolgde gedachtengang geplaatst worden. Zie bij voorbeeld: M. Herweijer, De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok bij evaluatie.

In: Bestuurswetenschappen 1981, p. 348-366; Heeft beleid effect? (redactie F. Maessen), Den Haag 1984. Zo is de causaliteitsproblematiek hier aan de orde. Is het succes wel te herleiden tot het gevoerde beleid? En zo ja, wat te doen in de gevallen waarin verschillende instrumenten tegelijkertijd ingezet worden waardoor niet geheel duidelijk is welke effecten aan welk instrument toegeschreven moeten worden? Voorts ontbreken expliciete, kwantitatieve doelstellingen bij het spreidingsbeleid. De rijksoverheid maakt niet vooraf bekend hoeveel migranten binnen welke tijd zij wenst te huisvesten. Dat kan ze trouwens ook niet, want steeds is onbekend hoeveel migranten naar Nederland zullen komen en een beroep zullen doen op haar hulp. Bovengenoemde kanttekeningen zijn zonder meer terecht. Een oplossing voor de gesignaleerde problemen is er echter niet.

4. Voor een overzicht van de naoorlogse migratie zie bij voorbeeld: J. Ellemers, Migratie van en naar Nederland in historisch perspectief: een beknopt overzicht. In: Tijdschrift voor geschiedenis 1987, nr. 3, p. 322-330.

5. Zie bij voorbeeld M. Honigh, Doeltreffend beleid, Assen 1985, p. 292; W. Derksen en anderen, Monumentenzorg en effecten van centraal beleid, Deventer 1983, p. 146; J. de Bruijn, Sturing en nieuwe sturingsinstrumenten. In: Beleidswetenschap 1990, p. 337; J. van der Doelen, Beleidsinstrumenten en energiebesparing, Enschede 1989, p. 299.

6. J. Ellemers en R. Vaillant, Indische Nederlanders en gepatriëerden. Muiderberg 1985, p. 38.

7. In de periode 1950-58 ging ongeveer de helft van de repatrianten bij aankomst naar een contractpension, in de periode 1958-69 steeg dit percentage van 70 naar 90%. Ellemers en Vaillant, 1985, p. 59.

8. Ellemers en Vaillant 1985, p. 47.

9. Dit was tegelijkertijd het grootste aantal in contractpensions gehuisveste personen gedurende de gehele repatriëring. Totaal werden in de periode 1950-1966 132.500 personen in contractpensions opgevangen. H. Wassenaar-Jellesma, Van Oost naar West, Relas van de repatriëring van 1945 tot en met 1966, Den Haag 1969, p. 114.

10. Wassenaar-Jellesma 1969, p. 152-154 en Ellemers en Vaillant 1985, p. 60 bij voorbeeld spreken elkaar tegen op de inhoud van het beleid en de werkingsduur van de verschillende instrumenten.

11. De Nederlandse Gemeente 1950, p. 275.

12. J. Ramakers, 'Alsof we landlopers waren ...'. De problemen rond de Wet Huisvesting Gepatriëerden 1950. In: Politieke opstellen 8, 1988. Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen 1988, p. 83-97.

13. De Nederlandse Gemeente 1950, p. 472.

14. De Nederlandse Gemeente 1950, p. 604.

15. De Nederlandse Gemeente 1950, p. 651.

16. De Nederlandse Gemeente 1950, p. 663.

17. Hoewel Wassenaar-Jellesma 1969, p. 152 opmerkt dat 'binnen een jaar' 4000 gezinnen aan een woning geholpen waren, blijft het echter onduidelijk of het hier om 1950 of 1951 gaat, en daarmee ook of het voor of na het in werking treden van de WHG was.

18. J. Ramakers 1988, p. 87.

19. Ellemers en Vaillant 1985, p. 58. Deze periode wijkt

af van de werkingsduur van die van de eerste fase van de WHG (1951-1952). De aantallen in deze jaren heb ik echter niet kunnen achterhalen.

20. De Nederlandse Gemeente 1954, p. 16.

21. In tegenstelling tot de aanvaarding van de wet stuitte de verlenging van de wet op geen enkele tegenstand uit de Kamer. Het feit dat er inderdaad slechts zeer spaarzaam gebruik van is gemaakt zal daar niet vreemd aan zijn. Hand. II 1952/53 p. 3505.

22. De suggestie van Ellemers en Vaillant 1985, p. 60, dat de instrumenten ná elkaar gebruikt werden, is dus onjuist.

23. Voor een overzicht van het gebruik van de regeling zie: L. Gerrichhuizen en W. van den Berg, Voorkeurswoningen, een beleidsevaluatie. In: Beleid en Maatschappij 1980, nr. 10, p. 282-291. Doordat de regeling in 1988 als ministeriële regeling is gepubliceerd (Staatscourant 253, 29 december 1988) is een aantal circulaire met betrekking tot de RVK inmiddels gemakkelijker te traceren dan ten tijde van de publicatie van hun artikel.

24. De Nederlandse Gemeente 1950, p. 663.

25. Totaal zijn er van 1953 tot en met 1968 20.355 gezinnen gehuisvest 'door de overheid'. Ellemers en Vaillant 1985, p. 58. Dit moet vrijwel geheel met behulp van de RVK zijn gebeurd. Het aantal vorderingen volgens de WHG is immers te verwaarlozen.

26. Wassenaar-Jellesma 1969, p. 154.

27. Dat geldt ook voor de opmerking dat in de periode 1964-67 4242 gezinnen 'via de overheid aan huisvesting (zijn) geholpen'. Ellemers en Vaillant 1985, p. 58.

28. E. Heijs, Nederlanderschap in de koloniën: Regulering van immigratie vanuit de koloniën door nationaliteitsbeleid in Nederland. In: Recht der Werkelijkheid 1991/2, p. 35.

29. T. Reubsat, Surinaamse migranten in Nederland. Het beleid van de rijksoverheid van 1965-1979: uitgangspunten, doelstellingen en middelen, Nijmegen 1982, p. 98-128.

30. T. Reubsat 1982, p. 48.

31. T. Reubsat, J. Kropman, Surinaamse migranten in Nederland. Het vestigings- en spreidingsbeleid. Nijmegen 1982, p. 9-10.

32. Reubsat en Kropman 1982, p. 10.

33. Beleid Beschouwd 1973/1974, nrs. 2786 en 2787. NRC-Handelsblad 21.8.1974 en De Limburger 12.7.1974.

34. De Nederlandse Gemeente 1974, p. 145.

35. Beleid Beschouwd 1974/75, nr. 2853. Algemeen Dagblad 11.10.1974.

36. De Nederlandse Gemeente 1974, p. 550.

37. De Nederlandse Gemeente 1974, p. 550. De bedoelde wet is overigens nooit in werking getreden voor de Surinamers. Reubsat 1982, p. 113.

38. De Nederlandse Gemeente 1974, p. 550.

39. Reubsat en Kropman 1982, p. 12. Concrete aantallen positieve en negatieve reacties en de daaraan ten grondslag liggende motivaties worden echter niet vermeld.

40. Reubsat en Kropman 1982, p. 12.

41. De Nederlandse Gemeente 1975, p. 563.

42. De Nederlandse Gemeente 1977, p. 13.

43. Reubsat en Kropman 1982, p. 39.

(Vervolg noten op pag. 105)

---

*(Vervolg noten pag. 95)*

44. Tenzij anders vermeld is deze paragraaf gebaseerd op: J. Puts, *De gefragmenteerde overheid, Interdepartementale conflicten bij de totstandkoming van de Regeling Opvang Asielzoekers*, Nijmegen 1991, p. 25-76.

45. Circulaire van het ministerie van WVC aan de gemeenten d.d. 17 juni 1987, OBT-OA-4293.

46. Bijl. Hand. II 19637, nr. 75.

47. Stand van zaken in december 1990. Bijl. Hand. II 1990/91, nr. 77, p. 18.

48. Bijl. Hand. II 1990/91 19637, nr. 77.

49. Bijl. Hand. II 1990/91 19637, nr. 77. Inmiddels heeft de regering een wijziging van het opvangbeleid aangekondigd. Zij wil alle asielzoekers eerst in opvangcentra huisvesten en gedurende hun verblijf aldaar een eerste beslissing over de gegrondheid van het asielverzoek nemen. Deze be-

leidswijziging raakt echter niet het onderwerp van dit artikel, de huisvesting in en door de gemeenten. Bijl. Hand. II 1990/91 22146, nr. 1, p. 44.

50. Van der Knaap 1986, p. 155. Het is dan ook verklaarbaar dat onderzoekers vreemd opkijken als dwingende maatregelen op woonruimtegebied wél succes hebben en gemeentelijk verzet uitblijft. Gerrichhauzen en Van den Berg 1980, p. 284.

51. De *kwaliteit* van de huisvesting en de mening van de migranten daarover blijven echter buiten beschouwing. Het is uiteraard mogelijk dat de kwaliteit van de huisvesting bij facultatief beleid beter is dan die bij dwingend beleid. Het geanalyseerde empirische materiaal biedt echter geen antwoord op deze relevante kwestie.