

Vergaderjaar 2002–2003

28 612

Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2002

1. Inleiding

Op 1 januari 2003 heeft naar verwachting ruim tien procent van de Nederlandse bevolking een niet-westerse achtergrond (verder allochtonen te noemen). Arbeidsmigratie, de afsluiting van ons koloniaal verleden en de asielmigratie hebben in de afgelopen veertig jaar grote groepen migranten naar ons land gebracht. Verreweg de meeste allochtonen wonen in het westen van het land, sterk geconcentreerd in stedelijke gebieden. De grotere gemeenten hebben bovendien een hoge ruimtelijke concentratie op wijkniveau, waarbij de sociaal-economisch zwakkere allochtonen door hun relatief zwakke maatschappelijke positie vooral zijn aangewezen op de minder aantrekkelijke delen.

Veel niet-westerse allochtone bewoners zijn afkomstig uit landen die in sociaal-economische ontwikkeling, taal, cultuur en godsdienst ver van ons afstaan. Hun integratie in de Nederlandse samenleving gaat niet vanzelf. Het gescheiden wonen en leven van minderheden en autochtonen kan de kansen op integratie verder verminderen. Daar komt bij dat de zogenoemde concentratiewijken vaak worden gekenmerkt door een ongunstig leefklimaat.

Uiteraard behoren niet alle allochtone groeperingen tot de categorie sociaal-economisch zwakkeren. Zowel tussen als binnen de verschillende etnische groeperingen die in Nederland leven kunnen grote inkomensverschillen voorkomen. Ook treden verschillen op wat betreft de mate van integratie. Segregatie naar herkomst gaat vaak ook samen met andere vormen van segregatie: naar opleidingsniveau, inkomen, deelname aan de arbeidsmarkt, uitkeringsafhankelijkheid en gezondheid. Het is deze combinatie die op wijk- en buurtniveau de leefbaarheid onder druk zet.

Waar segregatie samengaat met achteruitgang van het leefklimaat in wijken en buurten, met verloedering en toename van overlast en criminaliteit, wordt door wijk- en buurtbewoners naar de overheid en de maat-

schappelijke instanties gekeken om het tijt te keren. De overheid wordt veelvuldig verweten de verloedering van wijken en buurten op zijn beloop te laten.

Het Kabinet neemt de problematiek van de concentratiewijken uiterst serieus. Wanneer in deze wijken de leefbaarheid onder druk staat, dan moet daaraan worden gewerkt. Concentratiewijken behoren niet minder veilig te zijn dan meer gemengde wijken.

Het Kabinet heeft in het strategisch akkoord aangekondigd dat zij de groei van wijken met een eenzijdige bevolking van allochtone herkomst wil tegengaan. Het Kabinet kan dit beleid niet alleen uitvoeren. De primaire verantwoordelijkheid om dergelijke wijken niet in sociaal opzicht te laten isoleren van de samenleving ligt in eerste instantie bij de lokale overheid. Zowel in de Nota Integratie in het Perspectief van Immigratie (TK 2001–2002, 28 198, nr. 2), als in de aanbiedingsbrief van de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer (TK 2002–2003, 28 612, nr. 1) is dit reeds uiteengezet. De groei van wijken met een eenzijdige bevolking van allochtone herkomst moet worden tegengegaan door een gevarieerder woningaanbod en door een beleid, dat meer gelijke kansen schept voor woningzoekenden op een plek op de woningmarkt. Het lokale bestuur heeft de verantwoordelijkheid om in samenwerking met verhuurders en woningcorporaties het bestaan en ontstaan van woonwijken met een oververtegenwoordiging uit etnische groepen tegen te gaan.

Concentratiewijken met een ongunstig leefklimaat kenmerken zich door samenlopende factoren van achteruitgang. Het tegengaan van de ruimtelijke segregatie van minderheden maakt deel uit van de bredere aanpak van maatschappelijke problemen van integratie, leefbaarheid en veiligheid. Waar segregatie de integratie van de minderheden belemmert, dient die belemmering te worden weggenomen. Het tegengaan van segregatie vereist een gemeenschappelijk beleid van verschillende departementen. Deze noodzakelijke gemeenschappelijke aanpak zal in de komende tijd verder vorm krijgen. Daar waar echter nu al stappen kunnen worden gezet, moeten deze niet worden nagelaten. Tegen deze achtergrond gaat deze brief in op de ruimtelijke beïnvloedingsmogelijkheden van segregatie met betrekking tot het wonen.

2. Oorzaken van segregatie en probleemanalyse

Meer dan de autochtone bevolking is de allochtone bevolking ongelijk verdeeld over Nederland. In de vier grote steden behoren drie van de tien inwoners tot de niet-westerse herkomstgroepen. In de overige gemeenten met meer dan 100 duizend inwoners is dit een van de tien, in de kleinere gemeenten een van de twintig. De concentratie in de grote steden is het sterkst onder de «klassieke» herkomstgroepen Surinamers, Antillianen, Marokkanen en Turken (CBS, 2002¹). Door de ongelijkmatige ruimtelijke spreiding van de migranten en het wegtrekken van veel autochtonen naar andere wijken of randgemeenten zijn in de steden concentratiewijken van allochtonen ontstaan. In Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht bedraagt het aandeel allochtonen in één op de zes wijken 40% of meer². Tegelijkertijd is het aandeel allochtonen in andere wijken soms beduidend lager dan het stedelijk gemiddelde. De recente vluchtelingengroepen wonen overigens meer gespreid over Nederland en zijn iets vaker in de kleinere steden te vinden dan vroegere migrantengroepen.

De concentratie van (niet-westerse) allochtonen vindt zijn oorsprong in de arbeidsmigratie in Nederland in de jaren '60 en '70 in de vorige eeuw. De aanwezigheid van industriële werkgelegenheid in de (grotere) steden

¹ CBS, Allochtonen in Nederland 2002, 2002.

² Veenman, J. De toekomst in meervoud, perspectief op multicultureel Nederland, 2002.

zorgde ervoor dat Turken en Marokkanen vooral hier terecht kwamen. Voor Surinamers en Antillianen vormde de aanwezigheid van hogere vormen van onderwijs aanvankelijk een reden om zich in de grote steden te vestigen. Kettingmigratie (waaronder gezinshereniging en gezinsvorming), een relatief hoog huwelijksvruchtbaarheidscijfer, de aantrekkingskracht van reeds gevestigde concentraties bevolkingsgroepen op nieuwe migranten en niet in de laatste plaats de beschikbaarheid van goedkope woningen door het wegtrekken van autochtone bewoners, dragen bij aan het ontstaan van wijken met een relatief eenzijdige bevolkingssamenstelling. Door hun ten opzichte van autochtone Nederlanders relatief slechte inkomenspositie zijn allochtonen vooral op de minder aantrekkelijke delen van de steden aangewezen.

De concentratiewijken kenmerken zich door een hoge mate van eenzijdigheid wat betreft (lage) inkomens(positie) en aanwezigheid van bevolking van allochtone herkomst. De wijken kennen een relatief hoge werkloosheid samen met een oververtegenwoordiging van laag opgeleiden en lage inkomens. Sociaal-maatschappelijke problemen als verloedering van de woonomgeving, sociale overlast, hoge criminaliteit, afnemende sociale samenhang en – daarmee samenhangend – een sterk gevoel van onveiligheid komen relatief vaak voor. Veelal vallen de wijken in de G-30 gemeenten waar het GSB/ISV-beleid op van toepassing is met deze wijken samen. Dit beeld wordt nog eens bevestigd door de uitkomsten van de KWR-2000, die u bij brief van 6 november 2002 zijn toegestuurd (vrom020994).

Ook het zwaartepunt van onrechtmatige bewoning concentreert zich in deze wijken. Het gaat hierbij om woningen die op onrechtmatige wijze zijn doorverhuurd, maar ook om bewoning door illegalen. Illegalen zorgen voor overlast in die zin dat zij vaak met velen in slecht onderhouden, brandgevaarlijke panden wonen. Ook illegale pensions komen vooral in deze wijken voor en dragen bij aan het verlies van sociale cohesie. De afnemende leefbaarheid van deze gebieden dreigt het negatieve beeld van deze wijken in stand te houden of nog verder te verslechteren. Voorstellen voor de aanpak van onrechtmatige bewoning en bewoning door illegalen zullen op korte termijn bij separate brief aan uw Kamer worden voorgelegd.

Het streven van het Kabinet richt zich specifiek op een minder sterke concentratie van het aandeel sociaal-economische zwakkere allochtonen in de wijkbevolking. 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.

Om tot een meer gelijkmatige spreiding van allochtonen te komen is uiteraard inzicht nodig in de specifieke woonwensen van allochtonen en de verhuisdynamiek onder allochtonen en autochtonen in en uit concentratiewijken. Ten aanzien van beide aspecten heeft het ministerie van VROM in 2001 onderzoek laten verrichten. Omdat u reeds bij brief van 19 november 2001 (vrom001141) hierover bent geïnformeerd, is dit aspect in deze brief buiten beschouwing gelaten.

3. Segregatie en de integratie van minderheden

Hoezeer ook de ruimtelijke segregatie van allochtonen bepalend kan zijn voor hun kansen op integratie in de Nederlandse samenleving, het is zeker niet de enige factor die een rol speelt. Voorop staat dat allochtonen zich een plaats moeten verwerven door het beheersen van de Neder-

landse taal, het volgen van onderwijs en het verkrijgen van werk. Het tegengaan van segregatie kan deze kansen verbeteren. Een volwaardige integratie in de Nederlandse samenleving vereist echter meer dan dat; het vereist toerusting, toenadering en toegankelijkheid.

- Toerusting houdt in het verwerven van zelfredzaamheid en het ontwikkelen van de vaardigheden van immigranten en hun kinderen in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, in de huisvesting en de gezondheidszorg.
- Toenadering heeft betrekking op het samenleven van identiteiten en culturen, op basis van gemeenschappelijkheid.
- Toegankelijkheid gaat over het zó inrichten van de publieke en private voorzieningen, dat hun producten en diensten op gelijke wijze rendement opleveren voor alle burgers, ongeacht hun herkomst. Hierbij kan in de plaats worden gedacht aan overheidsdiensten in de sfeer van onderwijs, zorg en sociale zekerheid. Maar ook de toegankelijkheid van markten, zoals de woningmarkt, vormt een factor die van grote betekenis kan zijn voor de integratie van allochtonen.

Segregatie kan de toerusting van migranten tegenwerken en het kan blokkades opwerpen voor de toenadering tussen allochtonen en autochtonen. In relatie tot de segregatieproblematiek hangt de toegankelijkheid in bijzondere mate samen met de kansen op de woningmarkt. Onderstaand gaan wij hier nader op in.

3.1 Segregatie en toerusting

Integratie vereist om te beginnen dat migranten en hun kinderen in voldoende mate zijn toegerust om met succes te kunnen opereren op de verschillende maatschappelijke markten. Een minimale vereiste daarvoor is dat zij het Nederlands beheersen. Wanneer ze ook nog een behoorlijke opleiding hebben, gevolgd door een sterkere positie op de arbeidsmarkt, versterkt dit hun concurrentiepositie aanzienlijk.

Allochtonen zullen eerder geneigd zijn zich het Nederlands eigen te maken wanneer de noodzaak daartoe bestaat, indien zij zich anders niet kunnen redden. Concentratiewijken bieden een omgeving waarin die noodzaak in veel mindere mate aanwezig is dan elders. Door de aanwezigheid van grote aantallen landgenoten in de directe omgeving kan de prikkel om zich te verstaan met de autochtone samenleving verregaand ontbreken. Het is voor allochtonen in concentratiewijken zeer wel mogelijk om volledig gescheiden van de rest van de Nederlandse samenleving een redelijk comfortabel bestaan te leiden. In veel concentratiewijken is inmiddels een eigen etnische infrastructuur van winkels, kleine bedrijven, cafés, ontmoetingsplaatsen en gebedshuizen ontstaan, waarin allochtonen in de eigen taal voor vrijwel alles wat zij nodig hebben terecht kunnen. Deze opbouw van een eigen leefcultuur met daarbij behorende voorzieningen is op zichzelf toe te juichen, maar het heeft ook een keerzijde.

De aanwezigheid van een eigen taalgemeenschap in de concentratiewijken heeft gevolgen voor de Nederlandse taalverwerving door de kinderen. Allochtone kinderen maken zich in een omgeving van autochtonen de Nederlandse taal spelenderwijs eigen, ook wanneer thuis de taal van het herkomstland wordt gesproken. In de concentratiewijken zijn de kansen om Nederlandse kinderen te ontmoeten betrekkelijk gering. Dat komt doordat de concentratiewijken veelal een specifieke bevolkingsopbouw kennen. Allochtonen in de concentratiewijken leven voor het merendeel in grote, kinderrijke gezinnen. De autochtonen zijn meestal alleenstaanden of tweepersoonshuishoudens. Voor autochtone paren is het krijgen van kinderen in veel gevallen aanleiding de concentratiewijk te verlaten, indien zij daartoe financieel in staat zijn.

De specifieke bevolkingsopbouw in concentratiewijken heeft tot gevolg dat de mate van concentratie onder jongeren vaak veel groter is dan onder ouderen. Voor een stad als Amsterdam geldt over het geheel genomen al dat het aandeel allochtonen in de leeftijdsklasse van 0–12 jaar tegen de 50% bedraagt, terwijl van de totale Amsterdamse bevolking 30% tot de allochtonen wordt gerekend. In een Amsterdamse concentratiewijk met een aandeel allochtonen van rond de 50% kan van de 0–12-jarigen gemakkelijk 80%–90% een allochtone achtergrond hebben. Het soms zeer hoge aandeel allochtone kinderen in wijken leidt bijna als vanzelf tot het ontstaan van «zwarte» scholen. Maar ook in wijken en buurten met een kleiner aandeel allochtone kinderen bestaan zwarte scholen. Daar speelt de factor «witte vlucht» een rol.

3.2 Segregatie en toenadering

Integratie is meer dan gelijke kansen op maatschappelijke markten. Samenleven is meer dan concurreren. Integratie betekent dat mensen deel uitmaken van een sociale gemeenschap. Dat autochtonen én allochtonen zich in de eerste plaats Nederlanders gaan noemen. Dit vraagt om wederzijdse openheid, acceptatie en tot op zekere hoogte vergt het ook wederzijdse aanpassing.

Onderzoekers als Bovenkerk constateerden in de tweede helft van de jaren tachtig, dat het tot dan toe aanwezige klimaat van welwillende belangstelling tussen allochtonen en autochtonen in de concentratiewijken slijtageverschijnselen begon te vertonen¹. Autochtonen begonnen zich in toenemende mate te ergeren aan wat zij zagen als de in zichzelf gekeerdheid van allochtonen, aan hun onwil om zich de Nederlandse taal eigen te maken. Meer in het algemeen begon bij autochtonen de wrevel toe te nemen over wat zij interpreteerden als de onwil van allochtonen om zich aan te passen of te integreren. Niet alleen bij autochtonen werd verwijdering vastgesteld, ook bij allochtonen was er onvrede. Zij meenden dat autochtonen hen niet voor vol aanzagen, dat ze werden buitengesloten en dat ze te maken hadden met discriminatie.

Intussen is het aandeel van de allochtonen in de concentratiewijken verder toegenomen. Veel autochtonen bezien deze ontwikkeling met een zekere argwaan, maar dit hoeft niet altijd te leiden tot een zodanig antagonisme, dat het de toenadering van allochtonen en autochtonen in de weg staat. Het bestaan van een open en actieve etnische gemeenschap kan de toenadering tussen allochtonen en autochtonen zelfs bevorderen. Daarbij speelt ook de voorzieningestructuur die een wijk te bieden heeft een rol.

4. Tegengaan van de groei van wijken met een eenzijdige bevolking van allochtone herkomst (versterken toegankelijkheid)

De voorwaarde voor wat betreft «toegankelijkheid» wordt sterk bepaald door de kansen op de woningmarkt. Deze kansen worden beïnvloed door het ruimtelijk beleid en in het woonbeleid.

4.1 Ruimtelijk beleid

In de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid gaat het kabinet uit van het behoud van de verscheidenheid van stad en land. Hierbij horen sterke steden en een vitaal platteland. Om te voorkomen dat in de steden een te groot aandeel van mensen met lage inkomens en minder draagkrachtige allochtonen ontstaat moet genoeg, en voldoende gevarieerd worden gebouwd om de bevolking vast te houden, met name de midden- en hoge inkomens. Van belang hierbij is in ieder geval dat de totale

¹ Bovenkerk, F. et al., *Vreemd volk, gemeende gevoelens. Etnische verhoudingen in een grote stad*, 1985.

woningproductie in Nederland omhoog gaat en beter gaat aansluiten op de vraag.

Nu loopt het woningtekort op, stagneert de doorstroming en nemen de wachttijden in de huursector toe. De minister van VROM heeft de Tweede Kamer bij de recente begrotingsbehandeling geïnformeerd over de maatregelen, die het kabinet wil treffen om de knelpunten op te heffen en de woningbouwproductie al op korte termijn aan te jagen. Bovendien geldt dat bij uitvoering van het kabinetsbeleid, gericht op een lagere instroom van nieuwe migranten, dit automatisch een afname inhoudt van de woningbehoefte. De ruimte die dit geeft komt vooral ten goede aan het goedkopere segment. Vooral op dit segment zijn immigranten aangevoelen. Een vraagvermindering van zo'n 80 000 woningen tot 2010 als gevolg van een geringere instroom biedt dan ook meer ruimte om in de bestaande voorraad te komen tot herstructurering en tevens meer keuzevrijheid, ook voor allochtonen.

Door middel van sociale woningbouw op de VINEX-lokaties kunnen via doorstroomketens huishoudens uit achterstandswijken worden bereikt.

Het kabinet gaat stimuleren dat provincies en gemeenten actief beleid voeren om de midden- en hoge inkomens aan de steden te binden. Het aanbod van woningen in de stedelijke gebieden dient beter aan te sluiten op de vraag. Dit kan door marktpartijen en woningbouwcorporaties de ruimte te geven voor meer gevarieerde en kwalitatief betere woningen en door meer woningen in centrumstedelijke en groenstedelijke woonmilieus aan te bieden. In het kader van de verstedelijkingsafspraken zal het kabinet in overleg met provincies en gemeenten bezien of voor de middellange en lange termijn meer ruimte in de streek- en bestemmingsplannen moet worden gereserveerd voor het wonen.

De gemeenten in de landelijke gebieden hebben een eigen verantwoordelijkheid om de eigen bevolking groei op te vangen en aan de woonwensen van hun bevolking tegemoet te komen. Belangrijk is de aandacht voor de positie van alle woningzoekenden op de woningmarkt. Behalve senioren, éénverdieners en starters worden hier ook de woningzoekenden van de recente vluchtelingengroepen toe gerekend die, zoals reeds aangegeven, meer gespreid over Nederland wonen dan vroegere migrantengroepen. Op deze manier kan een bijdrage worden geleverd aan het tegengaan van de nu bestaande verhuisstromen van eenmaal toegelaten vluchtelingen en migranten naar de grote steden met name in het westen van het land.

4.2 Stedelijke vernieuwing

Het instrument van de stedelijke vernieuwing wordt ingezet om de vitaliteit van de steden te versterken, en heeft daarmee ook potentieel effecten op de ruimtelijke segregatie van allochtone groeperingen. Voor het bereiken van een gedifferentieerde wijkbevolking en om te komen tot een meer gelijkmatige ruimtelijke spreiding van allochtonen is variatie van het woningaanbod en voorzieningen een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Om de voorgestelde herstructureringsopgave succesvol uit te kunnen voeren zal meer naar de samenhang tussen sociale, economische en fysieke interventies gekeken moeten worden. De fysieke aanpassingen van de wijk en differentiatie van de voorraad zijn niet de panacee voor de herstructureringsopgave. Door middel van een selectie van circa 50 prioritaire wijken wordt toegewerkt naar een nieuwe wijkaanpak, die onderdeel zal zijn van een bredere ISV/GSB-aanpak. Eind 2003 worden in de verstedelijkingsafspraken de concrete afspraken voor de 50 wijken vastgelegd. Deze afspraken zullen doorwerken in ISV/GSB voor de periode 2005–2009. Wij wijzen u in dit verband op de brief «voortgang stedelijke

vernieuwing en de aanpak van vijftig wijken» van de minister van VROM aan de Tweede Kamer (kenmerk DBO2002101910).

In 2002 is in het kader van de intentieafspraken met 20 regio's de afspraak gemaakt de inbedding van sociale processen bij de herstructurering van wijken meer aandacht te geven. Het gaat daarbij niet alleen om de gevolgen voor de zittende bewoners, maar ook het perspectief dat de wijk na de herstructurering biedt voor een beter woon- en leefmilieu, waarin mensen willen blijven wonen. Het «bindweefsel» van de wijken wordt hiermee versterkt. Conform de afspraken die met de minister van VROM hierover zijn gemaakt, zullen de gemeenten hierover de komende maanden met plannen komen. In 2003 worden de definitieve verstedelijkingsafspraken gemaakt, waarbij dit aspect verder zal worden ingevuld.

Voor de korte termijn (2003) gaat het dan ook om het vastleggen van de verstedelijkingsafspraken en het aanjagen van de herstructurering.

De aanpak in de stedelijke vernieuwing moet structurele veranderingen in de wijk tot stand brengen. Daar waar nu reeds aanvullend via kleinere op maat gesneden maatregelen verbeteringen kunnen plaatsvinden moet dat niet worden nagelaten. De aanwezigheid van een veelheid aan functies kan een bijdrage leveren aan het bevorderen van een gunstig leefklimaat in concentratiewijken. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor het lokale bestuur en betrokkenen in de wijken. Het kan hierbij gaan om flankerende maatregelen (zoals bijvoorbeeld de inzet van kredietmogelijkheden om het winkelbestand in achterstandswijken op peil te houden), die kunnen bijdragen aan de instandhouding van het woon- en leefmilieu in deze wijken.

4.3 Woonruimteverdeling

Sommige in de praktijk gehanteerde systemen voor de verdeling van woonruimte kunnen belemmerend werken voor het ontstaan van een ander ruimtelijk vestigingspatroon van allochtone groepen. Verschillende elementen spelen hierbij een rol.

De Huisvestingswet gaat in beginsel uit van vrije vestiging van elke burger in elke gemeente in Nederland. Toelatingscriteria tot de lokale of regionale woningmarkt (hoe terecht ook in bepaalde omstandigheden) in de vorm van maatschappelijke en/of economische bindingseisen perken dat beginsel in.

Gemeenten kunnen passendheidscriteria hanteren voor kenmerken van vrijkomende woningen en kenmerken van het huishouden van de woningzoekende. De meest gangbare zijn relaties tussen huur en inkomen, alsmede tussen grootte van het huishouden in relatie tot de grootte van de woning. Vooral het hanteren door gemeenten van veel huur- en inkomensklassen onder de aftoppingsgrenzen van de Huursubsidiewet (bijvoorbeeld minimum inkomens zoveel mogelijk huisvesten in woningen met een huur onder de kwaliteitskortingsgrens van de Huursubsidiewet) kan het ontstaan van inkomenswijken bevorderen, met name als deze wijken monotoon van karakter zijn en bestaan uit allemaal dezelfde soort woningen en dezelfde huur.

In het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) is onder begeleiding van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) in 2001 een experiment uitgevoerd met afschaffing van een aantal «traditionele» sturingscriteria in het aanbodmodel. De passendheidscriteria «huur-inkomen» en «huishoudengrootte-woninggrootte» werden hierbij losgelaten. Aan de woonconsument werd de mogelijkheid geboden om uit een breder aanbod van woningen te kiezen. Dit heeft een grotere spreiding van huishoudengrootte en inkomen tot gevolg gehad dan bij het hanteren van

de traditionele criteria mogelijk was geweest. Voor huishoudens uit de doelgroep betekende dit ook dat het mogelijk werd om in een andere (betere) buurt te gaan wonen. In sommige buurten is tijdens het experiment de eenzijdige bevolkingsopbouw doorbroken en is er meer differentiatie ontstaan.

Omdat er vaak meer gegadigden zijn voor één en dezelfde vrijkomende woning, kunnen er door gemeenten ten behoeve van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte rangordecriteria worden gehanteerd. De meest voorkomende zijn woonduur, inschrijvingsduur en leeftijd. Met name woonduur en leeftijd werken belemmerend voor de huisvesting van jongeren, alsmede voor degenen die nog maar kort op de (Nederlandse) woningmarkt opereren.

De gemiddeld kortere woonduur voor allochtonen is een gevolg van de jongere leeftijdsopbouw en hun kortere verblijfsduur in Nederland. Het hanteren van woonduur en/of leeftijd als rangordecriteria leidt ertoe, dat allochtone groeperingen bij verhuizing zijn aangewezen op de minder populaire sociale huurwoningen of de particuliere verhuur. Daar hebben zij immers minder concurrentie van mensen (vaak autochtonen), die een langere woonduur hebben. Minder populaire woningen zijn vaak niet alleen minder van woonkwaliteit dan meer populaire woningen, maar liggen meestal ook in de minder gewilde wijken. Dit heeft tot gevolg dat veel van de allochtonen vooral in deze wijken terecht komen. Het toepassen van volgordecriteria als woonduur en/of leeftijd door gemeenten en regio's past binnen de mogelijkheden die de Huisvestingswet biedt. Wel werken deze neutrale regels – onbedoeld – ongunstig uit voor wat betreft de keuzemogelijkheden voor allochtone woningzoekenden.

Over de mate waarin de verschillende factoren bijdragen aan het huidige spreidingspatroon van allochtonen is onvoldoende bekend. Op korte termijn zal worden geanalyseerd welke segregatieversterkende patronen het gevolg zijn van systemen van woningtoewijzing. De uitkomsten hiervan kunnen leiden tot voorstellen inzake de wenselijke toepassing van de mogelijkheden op grond van de Huisvestingswet.

Voorts zal een analyse worden uitgevoerd van de binnen stedelijke gebieden gehanteerde toewijzingscriteria en de verschillen tussen de centrale stad en de randgemeenten. Hieruit vloeien mogelijk ongewenste segregerende effecten voort. Indien dit mocht blijken zijn ook hier voorstellen mogelijk ten aanzien van de woonruimteverdeling, rekening houdend met specifieke overwegingen die aan die regels ten grondslag kunnen liggen.

Bovendien zullen de mogelijkheden worden verkend om als woonruimteverdelingcriterium «de bevordering van integratie» te hanteren voor nieuwkomers in de Nederlandse samenleving (c.q. starters op de woningmarkt). De gedachtegang hierbij is dat dit element – onderbouwd met criteria (bijvoorbeeld de kans van een geringe integratie van allochtone groeperingen op basis van opgedane ervaringen in het verleden) – wordt betrokken bij de woningtoewijzing om aldus te bewerkstelligen, dat allochtone woningzoekenden niet automatisch in concentratiewijken terecht komen. Hiervoor zijn wel de goede randvoorwaarden nodig. Hierbij moet name worden gedacht aan de bouw van betaalbare woningen in nieuwe wijken en daarbij te hanteren urgentiepunten scores voor allochtone groeperingen op woningen. Door het ontsluiten van andere wijken en het aldus vergroten van de keuzemogelijkheden krijgen zij die dat willen meer mogelijkheden uit de wijk weg te trekken en wordt onvrijwillige segregatie tegengegaan. De betrokkenheid bij een wijk (en haar

bewoners) waar bewust voor is gekozen zal in het algemeen groter zijn dan als deze keuze bij gebrek aan alternatieven is gemaakt.

5. Resumé

Resumerend geldt dat wij een meer gelijkmatige spreiding van – kansarme – allochtone groepen willen bevorderen en op die manier de groei van deze concentratiewijken tegengaan om aldus een bijdrage te leveren aan een sterkere samenleving. Wij onderkennen dat deze inspanningen slechts in samenhang met een verbetering in het sociaal-economische kansprofiel van veel allochtone bewoners uiteindelijk tot succes kunnen leiden. Voorwaarden via het verstedelijkingsbeleid en een grootschalige, maar gerichte wijkaanpak zijn in de komende jaren noodzakelijk, zonodig aangevuld met aanvullende instrumenten, ondermeer op het vlak van de woonruimteverdeling. Dit beleid zal veel inzet en inspanningen vergen van de betrokken partijen en de nodige tijd in beslag nemen om tot een structurele verandering te leiden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
H. P. A. Nawijn