

Artikel: ‘Alleen toegang voor personen van Nederlandse afkomst’: Het Amsterdamse huisvestingsbeleid in de jaren zeventig en institutioneel racisme

Auteur: Sterre Nederpel

Verschenen in *Skript Historisch Tijdschrift*, jaargang 45.3, 20-30.

© 2023 Stichting Skript Historisch Tijdschrift, Amsterdam

ISSN 0165-7518

Abstract: This article explores the connection between “closed” neighbourhood policy and institutional racism in Amsterdam in the 1970s. During this time, the Netherlands experienced a wave of Surinamese immigrants coming to the country, which led the Dutch government to create a dispersal plan for their accommodation and integration. In Amsterdam, an informal policy was enforced that only one Surinamese family could be housed per apartment complex, effectively closing off eight neighbourhoods to nonwhite residents. The city of Amsterdam was concerned with concentrations of “ethnic minorities” hindering integration. In 1977, the revelation of these closed neighbourhoods caused outrage and accusations of discrimination, leading the municipality, together with welfare foundations and housing associations, to seek a solution. In 1978, the city rejected the agreement behind the closed neighbourhoods, and in 1979, the dispersal policy was abandoned. This policy had been based on racial biases and assumptions, and thus reveals elements of institutional racism in Amsterdam’s history of closed neighbourhoods.

Skript Historisch Tijdschrift is een wetenschappelijk blad dat viermaal per jaar verschijnt. De redactie, bestaande uit studenten en pas afgestudeerden, wil bijdragen aan actuele historische debatten, en biedt getalenteerde studenten de kans om hun werk aan een breder publiek te presenteren.

‘Alleen toegang voor personen van Nederlandse afkomst’

Het Amsterdamse huisvestingsbeleid in de jaren zeventig en institutioneel racisme

Sterre Nederpel

Eind jaren zeventig voerde de gemeente Amsterdam een informeel huisvestingsbeleid waarin was bepaald dat er slechts één Surinaams gezin per portiek mocht worden geplaatst, waardoor acht Amsterdamse wijken praktisch waren ‘gesloten’ voor niet-witte woningzoekenden. De vraag rees: was er in Amsterdam sprake van een legaal of racistisch huisvestingsbeleid? En hoe kan deze gebeurtenis gekoppeld worden aan institutioneel racisme in Nederland?

In januari 1978 kopte *de Volkskrant*: ‘Steden discrimineren bij toewijzen woningen: “Het is hier Zuid-Afrika niet”.’ En *Het Vrije Volk* diezelfde maand: “Natte vingerwerk” in Amsterdam: “Surinaams gezin per trap is discriminatie”.¹ Het leek erop dat Surinamers gediscrimineerd werden bij het toewijzen van woningen in Amsterdam. Wat was er aan de hand in de linkse en sociaaldemocratische hoofdstad?

Begin jaren zeventig kwam een enorme migratiestroom op gang vanuit Suriname naar Nederland door de naderende onafhankelijkheid van Suriname in 1975 en de onzekerheden die deze onafhankelijkheid met zich meebracht.²

Volgens de Nederlandse regering zou de integratie van deze duizenden Surinamers bevorderd worden door een actief spreidingsbeleid. Het verzorgen van een dak boven het hoofd was niet voldoende. Er moest ook bepaald worden wáár dat dak moest komen te staan.³ In Amsterdam werd deze opvatting de basis voor een binnengemeentelijk spreidingsbeleid om de grote groep Surinamers op te kunnen vangen die zich in de hoofdstad wilde vestigen. De vraag was hoe dit spreidingsbeleid in de praktijk ging uitwerken.

Het blad *Jere*, van de Surinaamse welzijnsstichting Welsuria, onthulde in oktober 1977 de uitwerking van dit spreidingsbeleid in Amsterdam: tussen

de Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting (GDH) en de woningcorporaties werd een werkafsprake gehanteerd om maar één Surinaams gezin per portiek te plaatsen. Acht buurten in Amsterdam waren zo praktisch 'gesloten' voor Surinaamse en buitenlandse woningzoekenden. Er werden bewust geen vrijkomende woningen toegewezen aan deze 'etnische minderheden', terwijl Surinamers in die periode staatsburgers waren met de Nederlandse nationaliteit.⁴ De verontwaardiging was groot en de gemeente werd beschuldigd van racistische praktijken.

In dit artikel zal onderzocht worden in hoeverre het woningtoewijzingsbeleid van de gemeente Amsterdam in de jaren zeventig, met betrekking tot Surinamers, in verband kan worden gebracht met institutioneel racisme. Dit onderzoek is grotendeels gebaseerd op primaire bronnen, aangezien secundaire literatuur nagenoeg ontbreekt over dit onderbelichte onderwerp. Zo sprak ik met Klaas Breunissen, oud-medewerker van welzijnsstichting Welsuria, Huib de Vet, oud-medewerker van Overleggroep Pensions en de Surinaams-Nederlandse Guilly Koster, die mij meer kon vertellen over de kraak van de Gliphoeve in de Bijlmer. Op basis van interviews, krantenartikelen, tijdschriften en beleidsnota's heb ik geprobeerd een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het binnengemeentelijke spreidingsbeleid van Amsterdam en de huisvestingsproblematiek die Surinamers in de jaren zeventig ervoeren.

DEFINITIE VAN INSTITUTIONEEL RACISME

Het is eerst belangrijk om een korte uitleg te geven over het begrip 'institutioneel racisme'. Institutioneel racisme is discriminatie op grond van etniciteit door instituties zoals overheidsinstellingen en bedrijven. Volgens socioloog Terry Jones is het een vorm van racisme die onzichtbaar in de politieke, sociale

en economische structuren van samenlevingen is genesteld. Hierbij kan gedacht worden aan de beïnvloeding van overheidsoptreden door (onbewuste) vooroordelen en negatieve stereotypering van mensen met een migratieachtergrond. Sociale en economische rechten, zoals huisvesting, kunnen hierdoor in het gedrang komen. Instellingen kunnen weliswaar niet de bedoeling hebben gehad om minderheden uit te sluiten, maar dit is precies waar het om draait volgens Jones.⁵ Samenvattend kan gesteld worden dat institutioneel racisme de systematische en discriminerende handelwijzen van instituties omvat, gebaseerd op geschreven en ongeschreven regels, die negatieve gevolgen hebben voor etnische groepen. Dit is dan ook de definitie die wordt gehanteerd in dit onderzoek.

DE AANLOOP NAAR HET OMSTREDEN HUISVESTINGSBELEID

Zoals in de inleiding naar voren kwam, moest de Nederlandse overheid begin jaren zeventig een plan bedenken om de duizenden Surinamers op te vangen. Met het geringe vertrouwen dat Surinamers hadden in de economische en politieke gesteldheid van een onafhankelijk Suriname, de angst die er was voor een etnisch conflict tussen de Hindoestanen en Creolen en het aandringen van Nederland om aan de Surinaamse kant de migratie te beperken, werden Surinamers des te meer aangespoord om de overtocht te wagen voordat dit niet meer zou kunnen.⁶

De regering in Den Haag koos voor een 'gespreid vestigingsbeleid'. De Surinaamse migranten zouden verspreid worden over Nederland op basis van vrijwilligheid. Deze spreiding zou ook toegepast worden binnen de steden in samenwerking met de gemeenten en particuliere organisaties. Zo ook binnen de gemeente Amsterdam en een gepast beleid was hoognodig. Ongeveer 86 procent van de Surinamers dat voor november 1975 naar Nederland kwam, wilde zich vestigen in en om de Randstad. Amsterdam was aantrek-

kelijk omdat daar al een aanzienlijke Surinaamse gemeenschap bestond en er veel werkgelegenheid was. Amsterdam kampte echter met hevige woningnood in de jaren zeventig, evenals andere grote steden. Veel Surinamers kwamen hierdoor terecht in brandgevaarlijke en slecht onderhouden pensions in de binnenstad.⁷

Ondertussen stonden er honderden woningen leeg in de nieuwe Amsterdamse woonwijk de Bijlmermeer. De Bijlmer was ontworpen met het idee om Amsterdammers een groene en rustige woonplek te bieden. Maar de nieuwe wijk sloeg niet aan bij de Amsterdammers en andere 'witte' Nederlanders, met als gevolg dat honderden woningen leeg bleven staan. Het ongenoegen over de omstandigheden in de pensions, wetende dat er grote leegstand was in de Bijlmer, leidde tot grote kraakacties door Surinamers. Vanaf de late jaren zestig was kraken namelijk steeds populairder geworden. Midden jaren zeventig kon er zelfs gesproken worden over een ware Amsterdamse kraakbeweging. Er heerste mede hierdoor een opstandig klimaat in de hoofdstad. Surinamers maakten hier slim gebruik van en kraakten in 1974 en 1975 twee flats in de Bijlmer: Gliphoeve I en Gliphoeve II.⁸

De flats raakten al snel overbevolkt en werden getergd door vandalisme, werkloosheid en huurachterstanden. De landelijke kranten bestempelden de Gliphoeve als 'zwarte getto' en 'de zwartste plek in het gekleurde getto dat in de Amsterdamse Bijlmeer is ontstaan'.⁹ Een jaar na de grote kraakactie in de Bijlmer, sloeg de Amsterdamse burgemeester Ivo Samkalden alarm op televisie. Samkalden waarschuwde dat de '25.000 à 30.000 Surinamers' in Amsterdam een groot probleem vormden en hij was bang dat de spanningen tussen bevolkingsgroepen zouden toenemen.¹⁰ Mede door deze beeldvorming door kranten, beleidsmakers en politici werd de Gliphoeve, en de Bijlmermeer als geheel, het nationale

schrikbeeld van de eerste 'getto' in Nederland.¹¹ Deze 'traumatische' gebeurtenis zorgde ervoor dat de gemeente Amsterdam een angst voor gettovorming ontwikkelde en het 'Gliphoeve-effect' wilde voorkomen. De Amsterdamse wethouder van Volkshuisvesting, Louis Kuijpers, en zijn collega-wethouders drongen bij de regering aan op maatregelen.¹² Een binnengemeentelijk spreidingsbeleid was geboren.

EEN VERONTRUSTENDE ONTDEKKING: ACHT WIJKEN DICHT VOOR SURINAMERS?

'[M]omenteel [zijn] 8 wijken in Amsterdam gesloten [...] voor Surinamers. Die 8 wijken zijn: 1. Bijlmermeer, 2. de driehoek Meeuwenlaan-Havikslaan-Adelaarsweg, 3. Meeuwenlaan-Van de Pekbuurt, 4. Vlietstraat-Baarsstraat, 5. Admiraal de Ruyterweg-Wieringerwoudstraat, 6. Van Speyckbuurt-Van Telligenbuurt, 7. Transvaalbuurt, 8. Stadionbuurt.'¹³

Bovenstaand bericht komt uit het september/oktober nummer van *Jere* uit 1977. Het 'sluiten' van deze acht wijken was het resultaat van het spreidingsbeleid van de gemeente Amsterdam, stelde *Jere*.¹⁴ De gemeente had op basis van een werkspraak met de woningbouwverenigingen acht buurten 'afgegrensd' voor Surinaamse en buitenlandse woningzoekenden.¹⁵ Een maand later formuleerde *Jere* de ontdekking nog scherper: 'Dit beleid van de GDH houdt in, dat Surinamers worden achtergesteld bij de Nederlanders, m.a.w. dat zij worden *gediskrimineerd* om het feit dat zij Surinamers zijn!'¹⁶

De belangrijkste bron die *Jere* voor haar informatie had gebruikt, was een rapport van cultureel antropologe Mariëtte Valkonet-Freeman. De gemeen-



Poster over gesloten wijken in Zwartboek. "Gesloten Wijken", 1978.

Bron: The Black Archives

telijke woningbedrijven en de woningbouwverenigingen hadden onderling afgesproken dat niet meer dan één buitenlands gezin op één portiek mocht worden geplaatst. Intern werd een 'praktisch lijstje' gehanteerd waarop stond in welke stadsdelen geen Surinamers of gastarbeiders meer konden wonen, om concentraties te vermijden. Het idee heerste dat concentratievorming van Surinamers moest worden gemedend, omdat dit de buurtproblematiek zou vergroten. De toename van vernielingen, de slechte kwaliteit van de woning en afval op straat: negen van de tien keer kregen Surinamers en gastarbeiders hier de schuld van. Het

was onterecht om de Surinamers hiervan de schuld in de schoenen te schuiven, omdat de achteruitgang en het verval van de buurten al veel langer aan de gang waren. Volgens Valkonet-Freeman lag de oplossing in het verbeteren van de woonomgeving, en niet in het sluiten van de wijken voor Surinamers. De uitkomst van de werkafpraak was dat er, onbedoeld, gediscrimineerd werd op de Amsterdamse woningmarkt.¹⁷

Op 15 november 1977, als gevolg van de berichtgeving door *Jere* en het onderzoek van Valkonet-Freeman, stelden twee Amsterdamse VVD-gemeenteraadsleden schriftelijke vragen aan het

college van burgemeester en wethouders: 'Is het Burgemeester en Wethouders bekend, dat deze wijken praktisch zijn gesloten voor mensen van niet-Nederlandse afkomst?'¹⁸ Daarnaast vroegen zij het college, of zij zich ervan bewust was dat het selectiebeleid volsrekt onaanvaardbaar was op grond van ras of huidskleur. Het college reageerde voorzichtig en stelde dat de vragen niet eenvoudig met ja of nee konden worden beantwoord. Zij verklaarde wel dat de gemeente een spreidingsbeleid nastreefde ten aanzien van etnische minderheden en dat hierbij werd gestreefd om '(...) niet meer dan één gezin van een etnische minderheid per 'trap' te huisvesten, zodat concentraties worden vermeden.'¹⁹

De gemeente Amsterdam betoogde dat concentraties van etnische minderheden het 'Gliphoeve-effect' zouden veroorzaken, waardoor integratie met de autochtone bevolking bemoeilijkt zou worden. Dit resulteerde er volgens de gemeente soms in dat vrijgekomen woningen niet aan etnische minderheden werden toegewezen, omdat er al een Surinaams gezin op de trap woonde. Het college verdedigde zich door verschillende factoren te noemen die bijdroegen aan de huisvestingsproblemen van etnische minderheden. Zo waren grote woningen gereserveerd voor grote gezinnen. De concentratie van deze grote woningen, samen met de hoge vraag, verergerde de problemen. Daarnaast moesten immigranten twee jaar ingeschreven staan in het bevolkingsregister, waardoor ze afhankelijk waren van woningen in de vrije sector en pensions. Na het noemen van deze oorzaken, concludeerde het college dat er geen discriminerend beleid werd gevoerd bij de toewijzing van woningen aan etnische minderheden. Volgens hen was het spreidingsbeleid in overeenstemming met de wet, aangezien alle woningzoekenden gelijke rechten hadden op basis van de Regeling Woningtoewijzing.²⁰

Wethouder van Volkshuisvest-

ing Kuijpers was ontevreden met dit antwoord van het college en kwam tot een andere conclusie in een interview met *Het Parool*: de werkafpraak tussen de gemeente en de woningbouwverenigingen was wél een vorm van discriminatie. 'Van die afspraak moeten we af,' stelde Kuijpers.²¹ Volgens Kuijpers konden er prima twee buitenlandse gezinnen op een trap wonen, als daar al zes (witte) gezinnen woonden. De werkafpraak was vooral bedoeld voor de grote gezinnen. De gemeente had de taak om Surinamers over de stad te spreiden, maar Kuijpers benadrukte wel dat deze groep woningzoekenden dezelfde rechten hadden als andere Amsterdammers.²² Het antwoord van Kuijpers had een sussende werking moeten hebben, maar een golf van kritiek kwam op de gemeente Amsterdam af.

EEN 'WILLEKEURIG, ONDOORDACHT EN NIET EFFEKTIEF' BELEID

De ontdekking van de gesloten wijken bracht veel onvrede teweeg. Vanuit actiegroepen, welzijnsstichtingen en de landelijke kranten kwam aandacht voor de kwestie.

Zo kwam *Jere* tot de conclusie dat het beter was om te spreken van géén huisvestingsbeleid: '(...) Immers, het beleid is willekeurig, ondoordacht en niet effectief'.²³ Het beleid leek willekeurig, omdat alleen de buurten gesloten waren waar de gemeente en de woningbouwverenigingen greep op hadden. Het beleid was niet 'effectief', omdat zich juist concentraties voordeden in de wijken die niet gesloten waren voor Surinamers. Hoe ondoordacht de maatregel was, bleek volgens *Jere* duidelijk uit *Het Parool*-interview met Kuijpers. Volgens Kuijpers konden er twee buitenlandse gezinnen op één trap wonen, terwijl het college één buitenlandsgezin per trap aanhield als maximum. 'Hoeveel is het nu? Niemand weet het blijkbaar. Men doet maar wat,' constateerde *Jere*.²⁴ Een ander aspect waar

Jere zich over opwond, was de suggestie van de gemeente dat de concentratie van buitenlanders en Surinamers (het zogenaamde Gliphoeve-effect) de oorzaak was van de problemen. Dit werd echter niet aangetoond door grondig onderzoek.²⁵

De punten die aangehaald werden in *Jere*, waren ook door Klaas Breunissen, werkzaam bij stichting Welsuria, aangevoerd in *Het Vrije Volk* en *Het Parool*. Hij bestempelde het beleid als 'natte vingerwerk'. Stichting Welsuria voelde zich in verwarring gebracht door de tegenstrijdige verklaringen van de wethouder en het college. Dit wekte niet de indruk dat de angst voor concentratievorming goed was geanalyseerd en onderzocht, stelde Breunissen. Met het sluiten van de wijken werden de problemen alleen maar verergerd. De woningwachttijden namen toe, waardoor veel Surinamers in brandgevaarlijke en slecht onderhouden pensions moesten leven.²⁶

Breunissen wees namens Welsuria ook op de regeling die in Rotterdam was getroffen in 1973: de zogenaamde vijfprocent-regeling. De Rotterdamse gemeenteraad had toen besloten om een 'vreemdelingenstop' door te voeren in de oude wijken van Rotterdam, naar aanleiding van rellen in de Afrikaanderwijk. Dit betekende dat buitenlandse werknemers, Surinamers en Antillianen geen woning meer konden huren in wijken waar al vijf procent of meer van de bewoners buitenlands of rijksgenoot was. De regeling was toentertijd door de regering vernietigd vanwege het discriminerende karakter. De welzijn- en actiegroepen wilden hetzelfde bewerkstelligen met het Amsterdamse huisvestingsbeleid. Er werd daarom onderzocht of er juridische stappen mogelijk waren. Welsuria overwoog in januari 1978 een kort geding aan te spannen tegen de gemeente Amsterdam.²⁷ Een woordvoerder van Welsuria concludeerde echter dat het lastig was om juridische gronden te vinden, doordat de 'een-gezinper-trap-regeling' nooit zwart op wit had

gestaan en als werkafpraak was gehanteerd.²⁸ De focus werd daarom op een andere actie gelegd om de gesloten wijken te laten verdwijnen.

In februari 1978 werd door de Overleggroep Pensions, waarin welzijnsstichtingen als Welsuria en actiegroepen voor Surinamers en buitenlandse werknemers vertegenwoordigd waren, een 'zwartboek' uitgebracht over de gesloten buurten, genaamd: *Zwartboek. 'Gesloten wijken'*. Op de voorkant prijkte een cartoon van cartoonist Opland. Een groep mensen (Surinamers en gastarbeiders) kijkt verbaasd en geschrokken naar een bord met daarop de tekst 'Gemeentelijke Verordening: Alleen toegang voor personen van Nederlandse afkomst'. Een duidelijke boodschap die Overleggroep Pensions meteen al aan de lezer wilde meegeven: in Amsterdam werd op basis van afkomst en huidskleur gediscrimineerd bij woningtoewijzing.

Om extra aandacht te vragen voor deze kwestie, was in het *Zwartboek* een oproep opgenomen om een protestmanifestatie tegen de geslotenverklaring van de buurten in Amsterdam bij te wonen op 23 februari 1978 in het Roothaanhuis op de Rozengracht te Amsterdam. Overleggroep Pensions eiste op deze manifestatie dat de GDH onmiddellijk de gehanteerde geslotenverklaring van de acht Amsterdamse buurten zou intrekken. Klaas Breunissen herinnerde zich deze protestmanifestatie nog goed. In zijn herinnering was het heel indrukwekkend, met veel boze en verontwaardigde Surinamers, buitenlanders en Nederlanders. Vooral de toespraak van Frank Naarendorp, die namens Overleggroep Pensions sprak, had veel indruk op Breunissen gemaakt: 'Die was glashelder en keihard.'²⁹ Een fragment uit de toespraak van Naarendorp laat dit goed zien:

'We hebben de zure lucht van een racistiese oprisping uit de koker van Dienst Herhuisvesting moet-

en inademen. [...] Het is een zeer kwalijk dat een gemeentelijke overheid verkeerde raciaal getinte denkbelden verheft tot beleid en zich laaghartig verschuilt achter verwrongen gevoelens van mensen.’³⁰

Klare taal van Naarendorp op de manifestatie. De vraag was of de gemeente gehoor zou geven aan de kritiek en de eis van de welzijnsgroepen om de regeling af te schaffen op basis van beschuldigingen van (ras)discriminatie.

GEEN GESLOTEN WIJKEN MEER

Op 9 februari 1978 concludeerde de gemeente in een ontwerpnota dat de verzoeken tot het sluiten van een bepaalde buurt of het beperken van woningtoewijzingen tot één per trap of portiek, naar het oordeel van de gemeente in strijd was met het Verdrag van New York tegen uitbanning van rassendiscriminatie. De gemeente gaf gehoor aan de kritiek en de protesten: de werkafpraak tussen de GDH en de woningbouwverenigingen zou in de toekomst niet meer gemaakt worden omdat binnen het vast te stellen beleid geen plaats was voor discriminatie.³¹ De racistische uitwerking van de maatregel werd dus in ieder geval door de gemeente zelf erkend.

Maar deze schriftelijk beloftes van de gemeente Amsterdam waren voor Welsuria niet voldoende. Volgens Breunissen leek het nu alsof het op allemaal op een misverstand berustte.³² Ook al was het een ‘verdienstelijke zaak’ dat het college het discriminatoire karakter van de werkafpraak had erkend, de actiegroepen bleven kritisch. De GDH streefde nog steeds naar een zekere spreiding van alle groepen over Amsterdam met het oog op integratie, omdat het idee heerste dat concentraties van minderheden zouden leiden tot spanningen en dat spreiding de oplossing was. Deze hardnekkige stelling, die tot een discriminerende werkafpraak

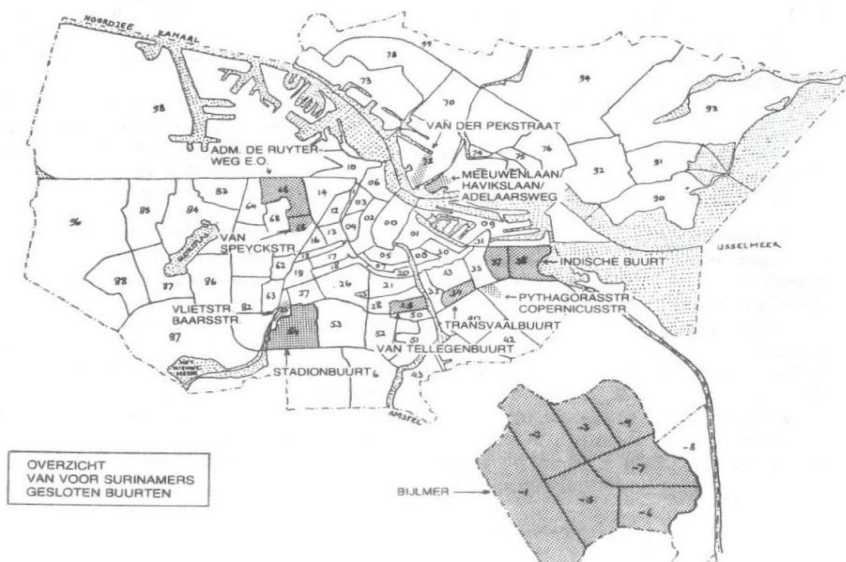
had geleid, bleef in stand. De antwoorden die het college had gegeven in december 1977 waren ook nog niet herroepen eind februari. ‘Wij eisen van B en W een ondubbelzinnig antwoord over wat er nu precies waar is,’ aldus Welsuria.³³

Dat antwoord zou er komen. De kwestie over de gesloten wijken kwam aan bod in de gemeenteraad in maart 1978 en leidde tot een heftige botsing tussen een VVD-raadslid en wethouder Kuijpers. Het VVD-raadslid beschuldigde Kuijpers ervan dat hij onvoldoende had gedaan om ‘potentiële rassendiscriminatie’ tegen te gaan en achtte Kuijpers politiek verantwoordelijk voor de werkafpraak. Maar de ‘duidelijk geëmotioneerde wethouder’ liet niet over zich heen lopen: ‘Ik ga niet voor bestuurlijke verantwoordelijkheid opzij en u weet net zo goed als ik dat het uitgangspunt van mij en het college blijft: geen rassendiscriminatie.’³⁴ Kuijpers verklaarde dat de werkafpraak was teruggedraaid en hij er alles aan zou doen om rassendiscriminatie in Amsterdam tegen te gaan.³⁵

Uit bovenstaande wordt weer duidelijk dat Kuijpers de juiste intenties had. De VVD twijfelde dan ook niet aan de ‘oprechte bedoelingen’ van de wethouder. Aan de goede bedoelingen van Kuijpers had het niet gelegen, onderschreef ook Breunissen tijdens het interview:

‘Ja, vanuit het goedwillend paternalisme kun je de domste dingen doen. Al wil ik ze ook niet vrijpleiten of iet dergelijks, zoals een Kuijpers, hoewel dat een buitengewoon beminnelijk mens was. Een sociaaldemocraat in hart en nieren, die het echt voor de volkshuisvesting opnam.’³⁶

Wethouder Kuijpers benadrukte daarom nogmaals dat hij het betreunde dat de werkafpraak niet eerder ongedaan was gemaakt.³⁷ De uitkomst van het debat was



Kaartje gesloten wijken voor Surinamers in Zwartboek. Bron: The Black Archives,

duidelijk: voor de gesloten wijken en één buitenlandsgezin per trap was geen plaats meer binnen het huisvestingsbeleid. Het college van B en W kwam eindelijk met een zelfgeschreven verklaring naar buiten. Hierin stond dat de werkafpraak over de gesloten wijken en de één-gezin-per-trap-norm werden verlaten. Er was geen plaats voor discriminatie 'van welke minderheidsgroep dan ook'.³⁸

Het college kwam bovendien in april 1979 tot de conclusie, dat niet wetenschappelijk kon worden bewezen dat een bepaald percentage van etnische minderheden in een buurt automatisch leidde tot meer conflicten. Hetzelfde gold voor de oude werkafpraak van één gezin per trap. Volgens het college was er toentertijd sprake geweest van een ontoelaatbare versimpeling en stereotypering.³⁹ Deze gedachtegang kwam erop neer dat Surinaamse gezinnen probleemgezinnen zouden zijn. Dit was een discriminerende generalisatie. Er moest gekeken worden naar de al aanwezige problemen in een

wijk, zoals 'verloedering van de woningen'.⁴⁰

Het was al met al dus niet te bewijzen of spreiding leidde tot integratie. Er werd een duidelijke conclusie getrokken: '(...) op grond van huidige inzichten is het voeren van een spreidingsbeleid niet langer wenselijk. Bovendien is het principieel onjuist en praktisch onaanvaardbaar'.⁴¹ Het college stelde daarom voor dat Surinamers en buitenlanders boven aan de urgentielijst kwamen te staan, waarbij op geen enkele wijze direct of indirect onderscheid zou worden gemaakt tussen woningzoekenden. 'Een verheugende en belangrijke zaak', volgens *Jere* in mei 1979.⁴² Het inzicht wat al jaren door de welzijnsorganisaties en onderzoekers was verkondigd, werd nu ook eindelijk overgenomen door de gemeente Amsterdam. Spreiding leidde niet tot integratie: integratie zou leiden tot spreiding.

INSTITUTIONEEL RACISME IN DE JAREN ZEVENTIG

In een beleidsnota uit 1979 werd onderstreept dat de intentie van het spreidingsbeleid nooit was geweest om te discrimineren, maar juist om integratie te bevorderen. De concrete maatregelen, zoals het praktisch sluiten van de buurten, waren altijd gebaseerd op 'volkomen juiste intenties'.⁴³ Huib de Vet twijfelde niet aan de goede bedoelingen van de gemeente. De gemeente was toen eenmaal afhankelijk van de woningcorporaties en de woningcorporaties hadden altijd al een soort inplaatsingsbeleid gehad. Daarom was het idee van één buitenlandsgezin per trap '(...) achteraf gezien helemaal niet zo idioot'.⁴⁴ Alleen was het juridisch en principieel erg lastig, aldus de Vet.⁴⁵

Volgens Breunissen was het beleid inderdaad met de beste bedoelingen bedacht, alleen was het in zijn gevolgen discriminerend omdat buitenlanders en Surinamers een langere wachttijd hadden dan Nederlandse woningzoekenden. Maar of er sprake was van racisme? 'De gemeente zal nooit hebben gedacht van: we zullen die buitenlanders of Surinamers eens pakken en achterstellen'.⁴⁶ Het was bedoeld vanuit het idee dat het integratie zou tegenwerken en voor maatschappelijke problemen zou zorgen. Breunissen vond dit eerder een voorbeeld van 'indirecte discriminatie': 'Dat was voor mij het kwartje dat viel (...). Indirecte discriminatie dat was, een soort definitie als, je neemt een maatregel die niet discriminerend bedoeld is, maar in zijn gevolgen wel discriminerend is'.⁴⁷ Volgens Breunissen zouden we dat nu institutioneel racisme noemen, maar toen was de term 'indirecte discriminatie' een manier om het er met mensen over te hebben, zonder anderen direct van 'racisme' te beschuldigen.⁴⁸

Valkonet-Freeman koppelde in het boek *Omdat zij anders zijn. Patronen van rassendiscriminatie in Nederland* (1978) de problematiek van de gesloten

wijken nog aan een andere term dan 'indirecte discriminatie'. In *Omdat zij anders zijn* voegde zij, een jaar na alle ophef en discussie die haar onderzoek teweeg had gebracht, een extra constatering toe. Voor het eerst leek het erop volgens Valkonet-Freeman, dat overheidsinstellingen systematisch de maatschappelijke kansen van minderheden hadden beperkt. Het was niet een 'kwade racistische opwelling' geweest van de GDH en de woningbouwverenigingen, maar het had alle schijn van 'institutionele discriminatie'.⁴⁹

CONCLUSIE

Het huisvestingsbeleid van de gemeente Amsterdam had, ondanks goede bedoelingen, discriminerende en racistische gevolgen. De veronderstelling van de gemeente dat spreiding de beste integratie bevorderde, was gebaseerd op onbewuste vooroordelen en stereotypering bij politici en beleidsambtenaren. Het effect van deze vooroordelen was dat wijken waren 'gesloten' en Surinamers nog langer moesten wachten op een woning dan witte Nederlanders. Hierdoor kwam het sociale recht op huisvesting van Surinamers in het gedrang; een direct gevolg van institutioneel racisme.

Hoewel het begrip 'institutioneel racisme' destijds nog niet gangbaar was in Nederland, werden er wel termen als 'discriminatie' en 'rassendiscriminatie' gebruikt om het probleem van de gesloten wijken te duiden. Maar het meest duidelijke voorbeeld was de constatering van Valkonet-Freeman in *Omdat zij anders zijn*: het leek erop dat voor het eerst overheidsinstellingen systematisch de maatschappelijke kansen van minderheden beperkten. Dit noemde zij 'institutionele discriminatie', maar het heeft alles weg van de hedendaagse definitie van institutioneel racisme. Er werd begonnen met het creëren van bewustwording, al was het in andere woorden, over de manier waarop racisme zich in Nederland manifesteerde.

Wat leert ons nu de kwestie van de gesloten wijken in de jaren zeventig en de koppeling aan institutioneel racisme? Een begrip als institutioneel racisme kan helpen om te begrijpen hoe vooroordelen en stereotypering van instanties beleid kan beïnvloeden. Actieve bestrijding van deze vooroordelen en inclusieve besluitvorming, waarbij welzijnsorganisaties en betrokken gemeenschappen worden betrokken, is van groot belang. Overheidsinstellingen worden op deze wijze geconfronteerd met de onbewuste gedachten en gedragingen, die een systematische uitsluiting van minderheidsgroepen tot gevolg heeft. Als Welsuria, Overleggroep Pensions en de Surinaamse gemeenschap vanaf het begin betrokken waren geweest bij het meedenken aan een oplossing, was het wellicht nooit gekomen tot de discriminerende werkafpraak tussen de GDH en de woningcorporaties.

De geschiedenis van de gesloten wijken in Amsterdam waarschuwt ons voor de discriminerende effecten van goedbedoeld beleid. Helaas zien we nog steeds herhalingen van deze fouten in het overheidsbestuur, zoals de recente toeslagenaffaire. Het is pijnlijk dat de woorden van Frank Naarendorp uit 1978 nog steeds relevant zijn in de eenentwintigste eeuw. Dit onderstreept het belang van alertheid en inspanningen om discriminatie en institutioneel racisme tegen te gaan.

Sterre Nederpel (1999) heeft geschiedenis en rechtsgeleerdheid gestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam. Ze heeft grote interesse in onderwerpen die te maken hebben met sociale ongelijkheid en kansenongelijkheid.

Eindnoten

- 1 C. Groenhuijsen, 'Steden discrimineren bij toewijzen woningen. Het is hier Zuid-Afrika niet', *De Volkskrant* (7 januari 1978); "'Natte vingerwerk'" in Amsterdam: 'Surinaams gezin per trap is discriminatie', *Het vrije volk: democratisch-socialistisch dagblad* (20 januari 1978).
- 2 H. Buddingh, 'Stroom Surinaamse immigranten veroorzaakte paniek in bestuurlijk Nederland. Rijksgenoten op de stoep', *NRC Handelsblad* (24 november 1995); G. Leistra, *Parbo aan de Amstel. Surinamers in Nederland* (Amsterdam 1995) 24.
- 3 M. Van Diepen en A. De Bruijn-Muller, *De kraakacties in de Gliphoeve*, in opdracht van de Gemeentelijke Dienst Volkshuisvesting (Amsterdam juli 1976) 18, 47.
- 4 'Huisvesting', *Jere* 3:19/20 (september/oktober 1977) 17.
- 5 T. Jones, 'Institutional racism in the United States', *Social Work* 19:2 (maart 1974) 218; College voor de Rechten van de Mens, <https://www.mensenrechten.nl/themas/institutioneel-racisme> (geraadpleegd op 28 juni 2021).
- 6 L. Lucassen en J. Lucassen, *Vijf eeuwen migratie. Een verhaal van winnaars en verliezers* (Mijdrecht 2018).
- 7 HTK, *Overzicht beleidsmaatregelen met betrekking tot vestiging rijksgenoten in Nederland*, 13254, nr. 1; 'Advies migratie commissie: verbeter opvang van rijksgenoten', *Het Parool* (31 oktober 1972); Schumacher, *De Minderheden*, 82-83; Surinamers in Nederland. Amsterdam betaalt miljoenen gld voor huisvesting van dakloze Sur. Grote 'ingang' voor pensionhouders', *De Vrije Stem: Onafhankelijk weekblad voor Suriname* (11 november 1972).
- 8 Schumacher, *De Minderheden*, 84-85; Van Diepen en De Bruijn-Muller, *De kraakacties in de Gliphoeve*, 34; H. De Liagre Böhl, *Steden in de steigers. Stadsvernieuwing in Nederland 1970-1990* (Amsterdam 2012) 57; Interview met Guilly Koster.
- 9 'Door Surinamers gekraakte collectieve ruimte in Gliphoeve ontruimd. Rassentegenstellingen in de Bijlmer groeien', *NRC Handelsblad* (10 september 1973); 'Het 'zwarte getto' van de Gliphoeve', *Het vrije volk: democratisch-socialistisch dagblad* (23 mei 1975).
- 10 Buddingh, 'Stroom Surinaamse immigranten veroorzaakte paniek in bestuurlijk Nederland', *NRC Handelsblad* (24 november 1995).
- 11 Guilly Koster was het niet eens met dit negatieve beeld dat over de Bijlmer heerste: 'En ze hebben iets van Gliphoeve gemaakt wat het niet was. [...] Wat er in de Gliphoeve gebeurde, dat is eigenlijk als ik het nu zou moeten omschrijven, wat nu broedplaatsen genoemd worden. Gliphoeve was een broedplaats avant-la-lettre.' Zie verder het interview met Guilly Koster, afgenomen op 31 mei 2021.
- 12 'Amsterdam bij spoedoverleg met minister: "Surinamers over hele land spreiden"', *Het Parool* (2 juli 1974).
- 13 'Huisvesting', *Jere* 3:19/20 (september/oktober 1977) 17.
- 14 B en W Amsterdam, *Nota Opvang en begeleiding Rijksgenoten*, Gemeentebld, nr. 1065 (25 oktober 1974) 2066, in: Overleggroep Pensions, *Niet hier maar daar. De geschiedenis van het binnengemeentelijk spreidingsbeleid in Amsterdam* (Amsterdam 1979) 11. Beschikbaar bij IISG.
- 15 'Huisvesting', *Jere* 3:19/20 (september/oktober 1977) 17.
- 16 'Stadswijken voor Surinamers gesloten', *Jere* 3:21 (december 1977) 10.
- 17 De Gruijter, 'Amsterdam sluit acht wijken voor gastarbeiders en Surinamers', 9; Volgens antropoloog Frank Bovenkerk speelde de media een prominente rol in de negatieve beeldvorming over minderheden als gastarbeiders en Surinamers. Minderheidsgroepen kwamen vooral ongunstig in het nieuws volgens Bovenkerk. Zie voor meer informatie: 'Wetenschappelijk onderzoek van Universiteit Utrecht. Nederlanders heten tolerant maar discrimineren dagelijks', *Leeuwarder Courant* (20 september 1978); M. Valkonet-Freeman, *Etnische minderheden en de Amsterdamse woningdistributie. Bericht 2 van onderzoek naar rasdiscriminatie in Nederland* (Universiteit Utrecht 1977) 37-38.
- 18 B en W Amsterdam, *Woningdistributie onder etni-*

sche minderheden, Gemeenteblad, afd. 1, nr. 1348 (23 december 1977) 2405, in: Overleggroep Pensions, *Zwartboek. 'Gesloten wijken'* (Amsterdam 1978) 4.

19 Ibidem.

20 Ibidem, 5.

21 F. Heddema, 'Woningtoewijzing aan buitenlanders. Kuijpers: 'Ander spreidingsbeleid'', *Het Parool* (5 januari 1978).

22 Ibidem.

23 'Gesloten wijken', *Jere* 4:22 (januari/februari 1978)

24 Ibidem.

25 Ibidem, 21.

26 "Natte vingerwerk" in Amsterdam: 'Surinaams gezin per trap is discriminatie', *Het vrije volk: democratisch-socialistisch dagblad* (20 januari 1978); 'Kritiek van Welsuria op spreiden Surinamers', *Het Parool* (20 januari 1978).

27 'Omstreden besluit in Rotterdam. Woonstop voor gastarbeiders en Surinamers', *Het vrije volk: democratisch-socialistisch dagblad* (29 september 1972); "Natte vingerwerk" in Amsterdam', *Het vrije volk* (20-01-1978); Door de welzijnsstichtingen werd gezamenlijk advocaat Leo Spigt van het Amsterdamse Advokaten Kollektief ingehuurd om de gemeente ook juridisch onder druk te zetten. Zie: Overleggroep Pensions, *Nier hier maar daar: De geschiedenis van het binnengemeentelijk spreidingsbeleid* (Amsterdam 1979) 7.

28 Een verschil met de situatie in Rotterdam was dat de regeling door de Rotterdamse gemeenteraad was vastgelegd. In Amsterdam was de regeling nooit tot stand gekomen door de gemeenteraad en stond de regeling niet zo duidelijk zwart-op-wit op papier: het was een werkafpraak geweest. Ten tweede was het beleid in Amsterdam niet gebaseerd op een duidelijk absoluut maximum. Dit in tegen stelling tot Rotterdam waar toentertijd een duidelijke 5% regeling was getroffen. Zie: 'Stichting vecht discriminatie gemeente aan', *De Volkskrant* (21 januari 1978).

29 Overleggroep Pensions, *Niet hier maar daar: De geschiedenis van het binnengemeentelijk spreidingsbeleid in Amsterdam* (Amsterdam 1979) 7; Interview met Klaas Breunissen, afgenomen op 1 juni 2021, zie Bijlage 3.

30 F. Naarendorp, *Rede namens de Overleggroep Pensions op de gesloten wijken manifestatie* (Amsterdam 1978) in: Overleggroep Pensions, *Niet hier maar daar: De geschiedenis van het binnengemeentelijk spreidingsbeleid in Amsterdam* (Amsterdam 1979) 57-59.

31 Stadsarchief Amsterdam, Archiefnr. 823, inv.nr. 637, *Concept beleidsnota inzake de buitenlandse werknemers in Amsterdam*, Gemeente Amsterdam (9 februari 1978) 27; Dit zou worden vastgelegd in een nog te verschijnen nota over Woningdistributie. Zie: Groenhuijsen, 'Woede blijft over discriminatie bij woningtoewijzing' *De Volkskrant* (27 februari 1978); Stadsarchief Amsterdam, Archiefnr. 5470, invr. nr. 604, Brief aan Stichting Amsterdams Advokaten Kollektief t.a.v. Leo Spigt, afkomstig van B en W Amsterdam (22 februari 1978).

32 Groenhuijsen, 'Woede blijft over discriminatie bij woningtoewijzing', *De Volkskrant* (27 februari 1978).

33 Ibidem.

34 'Kuijpers trekt fel van leer tegen VVD-raadslid. Na aanval op beleid wethouder', *Het Parool* (14 maart 1978).

35 Ibidem.

36 Interview met Klaas Breunissen, afgenomen op 1 juni 2021.

37 "Geen gesloten wijken meer". Scherpe kritiek in raad', *Trouw* (16 maart 1978).

38 Stadsarchief Amsterdam, Archiefnr. 823, inv.nr. 637, Brief aan de gemeentelijke diensten, afkomstig van B en W Amsterdam (20 maart 1978); Stadsarchief Amsterdam, Archiefnr. 823, inv.nr. 637, Brief aan het Bestuur van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, afkomstig van B en W Amsterdam (20 maart 1978).

39 B en W Amsterdam, *Nota huisvestingsbeleid niet in Nederland geboren Amsterdammers*, 107- 108.

40 Ibidem.

41 Ibidem.

42 B en W Amsterdam, *Nota huisvestingsbeleid niet in Nederland geboren Amsterdammers*, 109; Einde spreidingsbeleid

in zicht?', *Jere* 5:29 (mei 1979) 7.

43 B en W Amsterdam, *Nota huisvestingsbeleid niet in Nederland geboren Amsterdammers*, 105.

44 De Vet zei hier nog over: 'Woningcorporaties hadden altijd een soort inplaatsingsbeleid gehad. Wie plaatsen we bij wie. Zetten we een gezin met acht kinderen boven een alleenstaande man? Dus er werd altijd wel een beetje geënceneerd op dat gebied. Zie: Interview met Huib de Vet, afgenomen op 10 mei 2021, Bijlage 1.

45 Interview met Huib de Vet, afgenomen op 10 mei 2021.

46 Interview met Klaas Breunissen, afgenomen op 1 juni 2021.

47 Ibidem.

48 Ibidem.

49 Het boek *Omdat zij anders zijn. Patronen van rassendiscriminatie in Nederland* is een bundeling van verschillende onderzoeken naar racisme in Nederland, o.a. op het terrein van de arbeidsmarkt en woningmarkt, onder leiding van cultureel antropoloog Frank Bovenkerk. Een van de hoofdstukken was geweid aan het onderzoek van Mariëlle Valkonet-Freeman over de gesloten buurten in Amsterdam; M. Valkonet-Freeman, 'De "gesloten buurten" van Amsterdam' in: F. Bovenkerk eds., *Omdat zij anders zijn. Patronen van rassendiscriminatie in Nederland* (Amsterdam 1978) 58-59.