



KLEURGEORIËNTEERD OF KLEURENBLIND?!

[EEN ONDERZOEK NAAR HET LOKALE INTEGRATIEBELEID IN ROTTERDAM]

KLEURGEORIËNTEERD OF KLEURENBLIND?!

EEN ONDERZOEK NAAR HET LOKALE INTEGRATIEBELEID IN ROTTERDAM

Naam: Anouk Suijkerbuijk

Studentnummer: 325271

Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen

Studie: Bestuurskunde

Master: Beleid en Politiek

Eerste lezer: dr. P.W.A. Scholten

Tweede lezer: dr. H.J.M Fenger

Datum: 09-11-2010

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op het lokale integratiebeleid gericht op de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep. Hierbij wordt gekeken of er sprake is van kleurgeoriënteerde of kleurenblind integratiebeleid. Er wordt ingezoomd op de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam stelt dat het grotendeels goed gaat met de Rotterdamse Marokkanen en Antillianen, maar dat een deel kampt met problemen die leiden tot een sociale en economische achterstand. Deze achterstanden leiden ertoe dat de aansluiting bij en de integratie in de Nederlandse samenleving moeilijker tot stand komt. Dit heeft de gemeente ertoe doen besluiten beleid te voeren ten aanzien van deze groep. Er zijn verschillende beleidsaanpakken op losgelaten en de variatie aan beleid heeft ertoe geleid dat binnen de gemeente Rotterdam het dilemma speelt over wel of niet voeren van doelgroepenbeleid (kleurgeoriënteerd integratiebeleid)

De kern van dit onderzoek richt zich om bovenstaande redenen op de beweegredenen en de mate waarin er gekozen wordt voor een kleurgeoriënteerde of kleurenblinde benadering ten aanzien van Marokkaanse en Antilliaanse (risico)groepen. In dit onderzoek zal niet alleen aandacht worden besteed aan de beleidstheorie, maar wordt de nadruk gelegd op de beleidspraktijk. Hiertoe zijn de volgende doel – en vraagstellingen opgesteld.

Doelstelling

“Inzicht krijgen in de overwegingen om al dan niet kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid te voeren ten aanzien van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep in Rotterdam.”

Centrale vraag

“In hoeverre en waarom wordt bij de huidige benadering van Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groepen in Rotterdam gekozen voor een kleurenblind en/of kleurgeoriënteerd integratiebeleid?”

Uitgangspunt vormt in dit onderzoek de sociale constructie van doelgroepen. Enerzijds verantwoordt zij de keuze voor (met name kleurgeoriënteerd) beleid. Anderzijds worden er vier typeringen van doelgroepen (bevoorrechten, afhankelijkken, rivalen en afwijkenden) onderscheiden die onderbouwen hoe de doelgroepen benaderd worden in beleid en uitvoering. Het tweede gedeelte van het theoretisch kader geeft antwoord op de *waarom* vraag. De aanzet tot de beantwoording wordt gemaakt door de sociale constructie van doelgroepen. Wat voor doelgroepen

worden er geconstrueerd en hoe komt dit terug in beleid? Worden doelgroepen geconstrueerd en zo ja, worden zij als positief of negatief geframed.

Om de *in hoeverre* vraag te beantwoorden wordt binnen een kleurenblinde benadering geen onderscheid gemaakt in doelgroepen op basis van etniciteit en/of afkomst. Binnen een kleurgeoriënteerde aanpak bestaat dit onderscheid wel. Onder beide visies zijn twee burgerschapsbenaderingen en perspectieven integratie onderscheiden. Aan de hand hiervan wordt gekeken welke burgerschapsbenadering het best past bij het beleid van de gemeente Rotterdam en hoe haar integratiebeleid getypeerd kan worden. Vervolgens kan aan de hand van de kenmerken van kleurenblind of kleurgeoriënteerd integratiebeleid antwoord gegeven worden op de *waarom* vraag. Binnen een kleurenblinde benadering wordt in beleid geen onderscheid gemaakt in doelgroepen op basis van etniciteit en/of afkomst. Binnen een kleurgeoriënteerde aanpak bestaat dit onderscheid wel. Onder beide visies zijn twee burgerschapsbenaderingen en perspectieven integratie onderscheiden. Aan de hand hiervan wordt gekeken welke burgerschapsbenadering het best past bij het beleid van de gemeente Rotterdam en hoe haar integratiebeleid getypeerd kan worden.

Met betrekking tot het Antillianenbeleid is de voornaamste reden die gegeven wordt is de oververtegenwoordiging in criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid. Andere argumenten die genoemd worden voor het Antillianenbeleid is de complexiteit en hardnekkigheid van de problematiek en het feit dat deze groep een specifieke aandacht behoeft vanwege hun culturele achtergrond. Kijkend naar de typering van de doelgroep dan er geconcludeerd worden dat zij enerzijds getypeerd worden als *afhankelijken*. Anderzijds worden zij gezien als *afwijkenden*. In *hoeverre* er kleurgeoriënteerd beleid wordt gevoerd blijkt uit de burgerschapsbenadering die het best past bij het Antillianenbeleid. Dit is *civic pluralism* en het integratieperspectief ten aanzien van de Antilliaanse (risico)groep is te typeren als *categoriaal beleid*.

Kijkend naar het Marokkanenbeleid worden er verschillende redenen gegeven die ten grondslag liggen aan het *waarom* voeren van Marokkanenbeleid. De voornaamste reden is de oververtegenwoordiging op met name criminaliteit en werkeloosheid. Ook wordt aangegeven dat het huidige reguliere beleid niet toereikend genoeg is en dat recente gebeurtenissen, zoals de gebeurtenissen in Gouda en de opkomst van Geert Wilders bijgedragen hebben tot het invoeren van Marokkanenbeleid. Kijkend naar de typering van de doelgroep dan er geconcludeerd worden dat (risico)groep enerzijds getypeerd kan worden als *afhankelijken*. Anderzijds worden zij gezien als *afwijkenden*. In *hoeverre* er kleurgeoriënteerd beleid wordt gevoerd blijkt uit de burgerschapsbenadering die het best past bij het Marokkanenbeleid is tevens overeenkomstig met

het Antillianenbeleid. Dit is *civic pluralism* en het integratieperspectief ten aanzien van de Marokkaanse (risico)groep is dan ook te typeren als *categoriaal beleid*.

De overwegingen die ten grondslag liggen aan het *waarom* voeren van wijkenbeleid is de constatering dat de achterstanden binnen de geselecteerde wijken in Rotterdam relatief groot zijn ten opzichte van het Nederlands gemiddelde. De groep wordt gezien als een groep die hulp verdient: *afhankelijken*. Wel wordt er een *kleurenblinde* visie gehanteerd waarbij uit wordt gegaan van een *ethnic assimilationism*, burgerschapsbenadering. Het perspectief op integratie dat het best binnen deze benadering past is *replacement*.

Er kan gesteld worden dat de verantwoordelijkheid van zowel het Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak ligt bij de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam is in deze situatie ook zelf verantwoordelijk voor het wel of niet continueren van het beleid, ook al stopt de financiering vanuit het Rijk. De gemeente moet dan alleen wel zelf met de financiering komen.

Ook kan gesteld worden dat het voornemen van toenmalig minister Van der Laan een goed voornemen is. Kijkend naar het Antillianenbeleid, dan blijkt dat het beleid haar doelstellingen niet behaald heeft en dus misschien wel niet de juiste oplossing is om de problematiek aan te pakken. De gemeente heeft met het Antillianen- en Marokkanenbeleid vanaf 2010 een trend ingezet om een kleurgeoriënteerde aanpak binnen kleurenblind integratiebeleid/ kleurenblinde instellingen in te bedden. Maar ook worden een aantal kleurgeoriënteerde maatregelen in stand gehouden, zoals het PGA-Antillianen en Marokkanen, de stadsmarinier Antillianen en de Marokkaanse buurtvaders

Om het dilemma kleureorieënterd en kleurenblind aan te halen: de gemeente wil graag regulier beleid inzetten, maar geeft ook aan dat er rekening gehouden moet worden met de Antilliaanse en Marokkaanse groep. Ook wordt getracht in te zetten op de wijkenaanpak, maar het blijkt dat er op een aantal elementen een kloof te bestaat tussen de lokale beleidstheorie en de beleidspraktijk en tussen het Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak. Het Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak staan nu nog te vaak parallel naast elkaar, zowel in theorie als in praktijk.

Aanbevelingen die in dit onderzoek gedaan zijn hebben betrekking op: het voeren van bottom up beleid in plaats van top down, het verbeteren van de effectiviteit van beleid door de beleidsbenaderingen te laten incorporeren en een goede evaluatie van het huidige beleid (wat wel, niet behouden en overwegen van aanboren nieuwe financiële bronnen) vanwege de nieuwe kabinetvoornemens.

Voorwoord

Integratie, een gevoelig en weerbarstig onderwerp waarop “het” antwoord nog niet gevonden is. Enigszins hoop je dan met je onderzoek bij te kunnen dragen aan een oplossing voor het vraagstuk, ook al weet je in je achterhoofd dat dé integratieoplossing niet zo gemakkelijk gevonden is. Vanwege de wil om toch een kleine bijdrage leveren aan dit lastige vraagstuk heb ik in het kader van het afstuderen aan de opleiding Bestuurskunde, onderzoek verricht naar het integratiebeleid van de gemeente Rotterdam. Door in deze afstudeerscriptie te kijken naar de beweegredenen van een kleurenblinde benadering (wijkenaanpak) en de kleurgeoriënteerde benadering (doelgroepenbeleid) in deze gemeente, hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan het dilemma over het wel of niet voeren van kleurgeoriënteerd beleid. De Antilliaanse en Marokkaanse doelgroep worden binnen dit onderzoek als uitgangspunt genomen, omdat dit de enige twee groepen in Rotterdam zijn waar doelgroepenbeleid op geschreven wordt.

Om meer inzicht te krijgen en ervaringen op te doen over het vraagstuk, en nog belangrijker, over de doelgroepen heb ik ervoor gekozen mijn afstudeerstage te vervullen bij het Kenniscentrum Grote Steden van Nicis institute (het kennisinstituut voor grote steden in Nederland). Ik heb er drie maanden met veel plezier stage gelopen.

Binnen Nicis Institute heb ik door het bijwonen en/of mede-organiseren van een aantal bijeenkomsten (Themasessies Antilliaanse risicojongeren, conferentie: kracht van de Marokkaanse Rotterdammers) veel ervaring opgedaan over de achtergrond van de doelgroep en over het vraagstuk kleurenblind of kleurgeoriënteerd beleid, wat in deze scriptie centraal staat.

In dit kader wil ik ook gelegenheid nemen om een aantal mensen te bedanken. Peter Scholten voor zijn prettige begeleiding. Menno Fenger voor zijn feedback en zijn snelle reactie met betrekking tot de beoordeling van de conceptversies. Nicis Institute, in het bijzonder Eva Berkeley, Mies van Niekerk, Daphne Schelling en Dave van Ooijen voor hun begeleiding, hulp en inhoudelijke input gedurende mijn stage. Als laatst wil ik ook alle contactpersonen en respondenten bedanken voor hun hulp, input en de tijd die zij vrij wilden maken voor een interview.

Anouk Suijkerbuijk.

Spijkenisse, november 2010.

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	6
1.1. Probleemstelling	8
1.2. Relevantie	9
2. Theoretisch kader	11
2.1. Sociale constructie van doelgroepen.....	11
2.2. Kleurenblind integratiebeleid	14
2.2.1. Ethnic assimilationism	15
2.2.2. Civic republicanism.....	16
2.3. Kleurgeoriënteerd integratiebeleid	16
2.3.1. Ethnic segregationism	18
2.3.2. Civic pluralism.....	18
2.4. Samengevat.....	19
3. Methodologische verantwoording.....	22
3.1. Operationalisering	22
3.2. Onderzoeksmethodiek.....	28
3.2.1. Casusselectie	28
3.3. Onderzoeksinstrumenten	29
3.3.1. Interviews (beleidspraktijk)	30
3.3.2. Documentenanalyse (beleidstheorie)	31
3.3.3. Triangulatie.....	32
3.4. Validiteit en betrouwbaarheid.....	32
4. Het nationale beleid.....	33
4.1. De beleidsgeschiedenis.....	33
4.2. Het huidige beleid.....	36
4.2.1. Antillianenbeleid.....	36
4.2.2. Marokkanenbeleid.....	39
4.2.3. Wijkenaanpak.....	41
4.3. Beleidsvoornemens.....	42
4.4. Tot slot	43

5. Het Rotterdamse beleid: de beleidstheorie	44
5.1. Het Antillianenbeleid	44
5.1.1. Beleidsoverwegingen.....	45
5.1.2. Beleidstheorie.....	46
5.1.3. Typering, beleidskeuze en doelen	47
5.2. Het Marokkanenbeleid	48
5.2.1. Beleidsoverwegingen.....	49
5.2.2. Beleidstheorie.....	50
5.2.3. Typering, beleidskeuze en doelen.....	51
5.3. De Wijkenaanpak	52
5.3.1. Charter.....	53
5.3.2. Wijkactieplannen.....	54
5.3.3. Typering, beleidskeuze en doelstelling.....	58
5.4. Tot slot	58
6. Het Rotterdamse beleid: de Beleidspraktijk	60
6.1. Het Antillianenbeleid	60
6.2. Het Marokkanenbeleid	64
6.3. De wijkenaanpak.....	66
6.3.1. Deelgemeente Delfshaven en Charlois.....	68
6.4. Tot slot	71
7. Het Rijk versus gemeente Rotterdam	73
7.1. Het huidige beleid.....	73
7.2. Beleidsvoornemen	74
7.3. Tot Slot.....	75
Conclusie	76
Aanbevelingen	81
Bronnen	83
Bijlage 1 Topiclijst interview	88

1. Aanleiding

De gemeente Rotterdam telt op een januari 2010 ongeveer 600.000 inwoners. Waarvan er 38.158 (6,5%) van Marokkaanse afkomst zijn en 20.261 (3,5%) van Antilliaanse afkomst (COS, 2010). Hiermee vormen zij de derde en vierde bevolkingsgroep in Rotterdam. De gemeente Rotterdam stelt dat het grotendeels goed gaat met de Rotterdamse Marokkanen en Antillianen, maar een deel kampt met problemen wat leidt tot een sociale en economische achterstand. Deze achterstanden leiden ertoe dat de aansluiting bij en de integratie in de Nederlandse samenleving moeilijker tot stand komt. Om deze reden wordt de groep door de gemeente bestempeld als risicogroep.

Volgens De Boom, et al (2010) zijn, in verhouding tot het Rotterdams gemiddelde en in vergelijking met andere etnische groepen, de Antilliaanse en Marokkaanse risicogroep oververtegenwoordigd op het gebied van criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid (de Boom et al, 2010). De gemeente heeft op beide groepen al verscheidene projecten en beleid losgelaten, variërend van wijkenaanpak tot specifiek Antillianen- en Marokkanenbeleid. De vraag rijst of de geconstateerde oververtegenwoordiging vanuit de gemeente Rotterdam daadwerkelijk de reden is om Antillianen en Marokkanenbeleid te voeren? Daarnaast heeft de variatie aan beleid ertoe geleid dat binnen de gemeente Rotterdam het dilemma speelt over wel of niet voeren van doelgroepenbeleid (kleurgeoriënteerd integratiebeleid) ten aanzien van de Antilliaanse en Marokkaanse doelgroep. Wanneer er gekozen wordt voor kleurgeoriënteerd beleid speelt het concept sociale constructie van doelgroepen een belangrijke rol in de beleidsontwikkeling en –uitvoering. De framing van de doelgroep bepaalt de richting van het beleid. Er wordt ingezoomd op een bepaalde groep, vaak een etnische, probleem of achterstandsgroep. Hierdoor is het makkelijker de groep te bereiken, ze omvatten immers maar een klein deel van de samenleving. Anderzijds heeft het een stigmatiserende werking, omdat het beleid vaak geschreven wordt op specifieke (probleem)kenmerken van een (risico)groep (Vermeulen & Plaggenborg, 2009). Dit kan een negatieve weerslag hebben op de gehele doelgroep. Wanneer de gemeente Rotterdam kiest voor algemeen beleid (kleurenblind integratiebeleid) kan stigmatisering tegen worden gegaan, omdat het beleid voor iedereen in de Rotterdamse samenleving geldt (ibidem). Doordat het beleid voor iedereen geldt is het nadeel ongelijkheid tussen groepen in stand wordt gehouden (ibidem).

Op lokaal niveau speelt het dilemma, doordat in het ‘actieplan’ aanpak risicojongeren van Antilliaanse en Marokkaanse afkomst’ wordt aangegeven dat bij de uitvoering van het Antillianen en Marokkanenbeleid de focus wordt gelegd op de wijk. Dit betekent dat het beleid geïncorporeerd moet worden in de wijkenaanpak, ook wel gebiedsgericht werken genoemd. Met dit beleid gericht

op de aanpak van 'aandachtswijken' in Rotterdam wordt de focus gelegd op de 'buurt'. Dit uit zich in stedelijke herstructurering en beleid gericht op buurtontwikkeling (Wijnen & Hendriks, 2009). Het beleid richt zich dan niet zozeer meer op de Antilliaanse en de Marokkaanse (risico)groep, maar op alle inwoners van een wijk of een focusgroep, zoals mensen met een laag inkomen. Wordt met dit beleid de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep wel bereikt en is het ook echt zo dat het Antillianenbeleid en het Marokkanenbeleid geïncorporeerd is in de wijkenaanpak? Deze benadering neigt namelijk op het eerste gezicht naar een kleurenblinde benadering, waar totaal geen onderscheid wordt gemaakt naar de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep. Wordt met deze benadering dan toch de focus verlegd van kleurgeoriënteerd op kleurenblind, of vallen deze beleidsbenaderingen in de praktijk samen?

Het is onduidelijk waar het beleid in Rotterdam zich op richt als het gaat om de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep. Worden zij specifiek, dus kleurgeoriënteerd benaderd in het beleid of gaan zij toch mee met de reguliere, kleurenblinde trajecten?

Het dilemma wel of niet voeren van doelgroepenbeleid speelt ook op het niveau het Rijk versus de gemeenten. In 2003 zijn 22 Antillianengemeenten en in 2009 zijn 22 Marokkanengemeenten in het leven geroepen, waarvan Rotterdam beide deel uitmaakt. De oprichting van deze gemeenten gaat gepaard met gemeentelijk beleid dat zich specifiek richt op de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep. In 2013 lopen de afspraken tussen het rijk en de Antillianen- en Marokkanengemeenten af. Wat er dan met het Marokkanenbeleid gaat gebeuren staat nog niet vast. Het Antillianenbeleid daarentegen wordt vanuit het Rijk stopgezet. Toenmalig minister van Wonen, Wijken en Integratie, Van der Laan stelt in de kamerbrief: kabinetsbeleid Antilliaans-Nederlandse probleemjongeren vanaf 2010 (2009), dat het kabinet uiteindelijk af wil van het specifieke beleid voor bepaalde groepen en er een voorkeur gegeven wordt aan het toewerken naar het goed uitrusten van bestaande instellingen. Het Kabinet streeft naar een samenhangende aanpak die beter gebruik maakt van de bijdrage die reguliere instanties leveren. Met andere woorden: In de toekomst moeten bestaande instellingen iedereen adequaat kunnen helpen en beter toegerust zijn. Dit betekent dat reguliere instellingen met een specifieke aanpak moeten werken als daarmee goede resultaten worden bereikt bij bepaalde groepen (kamerbrief: kabinetsbeleid Antilliaans-Nederlandse probleemjongeren vanaf 2010, 2009). Dit betekent dat vanuit het rijk wordt gesteld dat er vanaf 2013 een kleurenblinde koers uitgezet moet worden, maar dat reguliere instellingen met een specifieke aanpak moeten kunnen werken, indien nodig. In hoeverre is er dan eigenlijk sprake van kleurgeoriënteerd beleid, als de Antilliaanse (risico)groep wordt ondergebracht in reguliere trajecten? Doordat reguliere instellingen met een specifieke aanpak moeten kunnen werken wordt het kleurgeoriënteerde beleid toch gewoon in stand gehouden? Daarnaast zijn lokale overheden

autonoom. Zij kunnen zonder tussenkomst van het rijk de manier van beleid vaststellen als het gaat om veiligheid en integratie. Wanneer gemeenten het kleurgeoriënteerde beleid willen voortzetten en zelf kunnen financieren dan kan dit gewoon. Het rijk is hierin niet meer dan een financiële bron. Gemeenten kunnen dan toch zelf bepalen welke vorm van beleid gehanteerd wordt?

Zoals eerder aangegeven geldt dit voornemen alleen voor de Antilliaanse (risico)groep en niet voor de Marokkaanse (risico)groep. Door het instellen van 22 Marokkanengemeenten in 2009, lijkt juist een start gemaakt naar het voeren van kleurgeoriënteerd beleid. Toenmalig minister Van der Laan stelt in de beleidsbrief: aanpak Marokkaans – Nederlandse risicojongeren (2009) dat een gerichte inzet op de problemen van Marokkaans – Nederlandse jongeren noodzakelijk is en er om deze reden extra aandacht uitgegaan moet naar het bereik en effectiviteit van de aanpak van deze jongeren en hun ouders.

1.1. Probleemstelling

De kern van dit onderzoek richt zich op de beweegredenen en de mate waarin er gekozen wordt voor een kleurgeoriënteerde of kleurenblinde benadering ten aanzien van Marokkaanse en Antilliaanse (risico)groepen. In dit onderzoek zal niet alleen aandacht worden besteedt aan de beleidstheorie, maar wordt de nadruk gelegd op de beleidspraktijk. Hiertoe zijn de volgende doel – en vraagstellingen opgesteld.

Doelstelling

“Inzicht krijgen in de overwegingen om al dan niet kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid te voeren ten aanzien van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep in Rotterdam.”

Ondersteunend aan de doelstelling is de volgende **Centrale vraag** opgesteld:

“In hoeverre en waarom wordt bij de huidige benadering van Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groepen in Rotterdam gekozen voor een kleurenblind en/of kleurgeoriënteerd integratie beleid?”

Teneinde antwoord te geven op de centrale vraag is er een aantal **Deelvragen** opgesteld:

Beleidstheorie

1. Wat voor beleid wordt er binnen de gemeente Rotterdam gevoerd ten aanzien van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep en hoe is dit tot stand gekomen?

2. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het beleid?

Met behulp van documentenanalyse inventariseren welke overwegingen vanuit de beleidstheorie ten grondslag liggen aan de keuze van de gekozen beleidsbenadering(en).

3. In hoeverre kan het beleid getypeerd worden als kleurenblind en/of kleurgeoriënteerd beleid ten aanzien van de Marokkaanse en Antilliaanse (risico)groep?

Door middel van documentenanalyse in kaart brengen wat voor soort beleid de gemeente Rotterdam in de beleidstheorie voert ten aanzien van de Antilliaanse en Marokkaanse groepen

Beleidspraktijk

4. Hoe wordt er in de praktijk invulling gegeven aan het kleurenblinde/kleurgeoriënteerde beleid binnen de gemeente Rotterdam?

Aan de hand van interviews met sleutelfiguren en documentenanalyse in kaart brengen van de situatie in de beleidspraktijk. Vormgeving van het beleid in de uitvoering.

Nationaal versus lokaal

5. Is er een kloof tussen beleidstheorie en beleidspraktijk te herkennen en hoe gaat men hiermee om?

Aan de hand van interviews en documentenanalyse een vergelijking tussen het beleidsvoornemen op landelijk niveau en het de beleidspraktijk op gemeentelijk niveau.

Conclusie

6. *“In hoeverre en waarom wordt bij de huidige benadering van Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groepen in Rotterdam gekozen voor een kleurenblind en/of kleurgeoriënteerde integratie beleid?”*

1.2. Relevantie

Het onderzoek is zowel vanuit een bestuurskundig/wetenschappelijk als vanuit maatschappelijk perspectief relevant om te onderzoeken.

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat het een actueel onderwerp bevat waarover tegenstrijdige informatie bestaat (van Thiel, 2007). Hierdoor zal de kennis, verworven in dit onderzoek bijdragen aan de bestaande kennis over het integratiebeleid.

Over het onderwerp integratiebeleid bestaat tegenstrijdige kennis. Tot op heden is er nog geen eenduidig antwoord gevonden over hoe het integratiebeleid het best vormgegeven kan worden. Enerzijds wordt gesteld dat een doelgroepen benadering (kleurgeoriënteerd) de beste manier is en tegenstanders zijn van mening dat algemeen beleid (kleurenblind) het meest effectief is. Dit maakt dat het onderwerp integratie kan worden getypeerd als een weerbarstige beleidscontroverse.

Daarnaast zal in dit onderzoek aandacht besteed worden aan het belang van de sociale constructie van doelgroepen in de beleidstheorie en in de beleidspraktijk. Dit illustreert hoe doelgroepen in beleid benaderd worden (positief of negatief) en wat voor uitwerking dit heeft op het beleid jegens de doelgroep.

In dit onderzoek zal niet alleen aandacht worden besteed aan de beleidstheorie en de achterliggende beweegredenen, maar wordt de nadruk gelegd op hoe het beleid zich manifesteert in de praktijk. Er wordt gezocht naar verklaringen over de bestuurlijke praktijk als het gaat om het onderwerp integratiebeleid (Bovens et al, 2001).

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat integratie al jaren een onderwerp is dat op politieke agenda verschijnt. Dit onderzoek richt zich op de integratie van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep. Beide doelgroepen zijn relatief vaak onderwerp in de media en met de komst van de 22 Antillianen- en Marokkanengemeenten worden beide groepen bestempeld als risicogroep wanneer het gaat om sociaal economische achterstanden en criminaliteit. Om deze reden is besloten specifiek beleid te voeren op beide groepen. Uit een recente evaluatie van het Antillianenbeleid door Tudjman et al (2010) wordt geconcludeerd dat het beleid niet haar doelen heeft bereikt en wordt bestempeld als falend, al komt de gemeente Rotterdam redelijk tot goed uit de evaluatie. Dit doet de vraag rijzen of het specifieke Antillianenbeleid wel efficiënt genoeg en dus wel nodig is. Dit zet de gemeente Rotterdam voor het dilemma of zij een kleurgeoriënteerd beleid moeten voeren ten aanzien van deze groepen of dat deze groepen mee moeten gaan met het reguliere beleid (kleurenblinde integratiebeleid), zoals de wijkenaanpak in Rotterdam. Enerzijds is er een roep om kleurgeoriënteerd beleid, zodat de achterstanden en de oververtegenwoordiging op het gebied van criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid gericht weggewerkt kunnen worden. Anderzijds zijn er vanuit het Rijk, de doelgroep en uitvoeringsorganisaties stemmen te horen die tegen het kleurgeoriënteerd beleid zijn, omdat het onder andere een stigmatiserende werking heeft.

Door middel van dit onderzoek wordt er een bijdrage geleverd aan dit maatschappelijke dilemma waar de gemeente Rotterdam mee kampt.

2. Theoretisch kader

In de centrale vraag staat het integratiebeleid ten aanzien van de Antilliaanse en de Marokkaanse (risico)groep centraal. Om te kunnen onderzoeken in hoeverre en waarom en kleurgeoriënteerd en/of kleurenblind beleid gehanteerd wordt ten aanzien van deze doelgroepen wordt de sociale constructie van doelgroepen als overkoepelend uitgangspunt genomen. De sociale constructie van doelgroepen richt zich specifiek op hoe doelgroepen benaderd worden en hoe dit tot uiting komt in het beleid. Op basis van de doelgroepconstructie kan enerzijds de weerbarstigheid van het integratievraagstuk in kaart gebracht worden. Anderzijds wordt onderbouwd in hoeverre en waarom er binnen de gemeente Rotterdam sprake is van een kleurgeoriënteerde of kleurenblinde integratiebenadering. Hoe en in welke mate worden doelgroepen in het beleid benaderd en hoe komt dit tot uiting in de beleidspraktijk?

2.1. Sociale constructie van doelgroepen

De onafhankelijke variabele in dit onderzoek is de sociale constructie van doelgroepen. Het proces waarin de sociale constructie van doelgroepen leidt tot de keuze kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid.

Doelgroepconstructies zijn volgens Yanow (2003) een menselijke uitvinding om orde te scheppen in een variërende en complexe omgeving. Ze reflecteren ideeën over etniciteit en vormen subjectieve interpretaties die de huidige en complexe samenleving indeelt in categorieën. Stone (1988) vult dit aan door aan te geven dat doelgroepconstructies intellectuele grenzen zijn die wij in de wereldorde brengen om ons te helpen, ze aan te houden en na te leven op een ordelijke manier (Yanow, 2003).

Box 2.1: definitie sociale constructie van doelgroepen

In beleid wordt vaak gebruik gemaakt van het concept doelgroepconstructies. Het is immers makkelijker beleid te ontwikkelen en uit te voeren als het geschreven wordt voor een specifiek gedefinieerde doelgroep (Yanow, 2003). De sociale constructie van doelgroepen van Ingram, Schneider en DeLeon (2007) veronderstelt dat beleidsmakers doelgroepen sociaal construeren in positieve en/of negatieve termen en haar beleid daarop afstemt. Door gebruik te maken van doelgroepconstructies wordt beleid geframed en op basis daarvan wordt de beleidsrichting bepaald. Yanow (2003) geeft ook aan dat bij wetgeving en implementatie van beleid, de staat doelgroepen creëert voor het classificeren van groepen in de populatie. Volgens Bekkers (2007) komen

doelgroepen in de uitvoering van beleid nadrukkelijk naar voren. De keuze voor een bepaalde doelgroep is bepalend voor het succes of falen van beleid. Doelgroepen conformeren echter zich niet op voorhand aan (de doelstellingen van) beleid. Ze zullen zich niet altijd loyaal opstellen en het beleid steunen, maar kunnen ook weerstand bieden wanneer ze het niet met het beleid of de doelstellingen eens zijn. Het is daarom belangrijk dat bij het opstellen en in de uitvoering van beleid rekening gehouden wordt met de kenmerken van de doelgroep (Bekkers, 2007). Dit alles om steun te krijgen voor het beleid (Bekkers, 2007). Hieruit blijkt dat doelgroepconstructies vaak prominent aanwezig zijn. Doelgroepconstructies vormen een uitgangspunt in het opstellen van beleid, ze worden nadrukkelijk aangehaald in de uitvoering en bepalen het slagen of falen van beleid in de evaluatie. Doelgroepconstructies zijn in deze context altijd aanwezig in het gehele beleidsproces. Om deze reden zijn doelgroepconstructies zeer relevant voor dit onderzoek.

De doelgroepconstructie van Ingram, Schneider en DeLeon (2007) wordt hierbij als uitgangspunt genomen, omdat uit hun theorie duidelijk is op te maken of de doelgroepen positief of negatief worden geconstrueerd en wat de uitwerking van deze constructie is op het gevoerde beleid.

In de doelgroepconstructie van Ingram, Schneider en DeLeon (2007) worden een viertal groepen onderscheiden. De politieke macht die een groep heeft en het imago van de groep bepalen de behandeling van de burgers in het overheidsbeleid en het beeld dat er bij de doelgroep gevormd is.

- Bevoorrechten

De groepen hebben veel politieke machtsbronnen en een positieve sociale constructie als verdiende mensen die belangrijk zijn in de politieke en sociale hiërarchie. Ze zullen vaak voordelen halen uit het gevestigde beleid en worden met respect behandeld, maar hebben niet de macht om invloed uit te oefenen op het beleid.

- Rivalen

Deze groep heeft substantiële politieke bronnen, maar hebben een negatieve sociale constructie (egoïstisch, onbetrouwbaar en morele verdachte). De groep ontvangt vaak voordelen vanwege hun politieke macht, maar deze voordelen zijn vaak *sub rosa* (begraven in de details van de wetgeving en moeilijk om te identificeren). De voordelen aan deze groep zijn verstopt omdat geen wetgever openlijk goede dingen wil doen aan betwistbare mensen.

- Afhankelijkken

Deze groep wordt positief geconstrueerd als verdienend, in termen van sympathie en medelijden. Hun gebrek aan politieke macht beperkt hun hoeveelheid aan politieke voordelen. Ze hebben gebrek aan politieke macht om effectief meer te eisen.

- Afwijkenden

Deze groep heeft zowel gebrek aan politieke macht als een negatieve sociale constructie. Zij neigen een disproportioneel deel van de nadelen en sancties te verkrijgen. Ze ontvangen allerlei negatieve prikkels en beelden uit beleid en staan vaak op afstand van het politieke systeem.

Politieke macht	Hoog	<i>Bevoorrechten</i>	<i>Rivalen</i>
	Laag	<i>Afhankelijken</i>	<i>Afwijkenden</i>
		Positief	Negatief
Sociale constructie			

Tabel 2.1: sociale constructie

Bij een weerbaarstig beleidsvraagstuk, zoals integratie kunnen doelgroepconstructies een belangrijke rol spelen. Door middel van de sociale constructie van doelgroepen kan een aantal zaken toegelicht worden. Door de te kijken naar de sociale constructie van doelgroepen kan toegelicht worden waarom beleid faalt in haar nominale doel en in het oplossen van belangrijke publieke problemen. Wordt met het beleid wel de juiste doelgroepen bereikt? Hoe reageren doelgroepen op beleid? Welke rol heeft een doelgroep gespeeld in het falen van beleid? Daarnaast kan de sociale constructie van doelgroepen ongelijk burgerschap produceren, omdat het beleid zich veelal focussend op een specifieke doelgroep, waardoor andere groepen buiten het beleid worden gelaten en zich benadeeld kunnen voelen. Met de sociale constructie van doelgroepen wordt specifiek ingezoomd op een bepaalde doelgroep in relatie tot de vorming en uitvoering van beleid. In dit onderzoek zal de sociale constructie van doelgroepen het uitgangspunt vormen om te bepalen waarom en in hoeverre er gesproken kan worden van kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid binnen de gemeente Rotterdam. Komt kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid juist ten bate of ten slechte aan de integratie van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groepen? En over wat voor soort integratie gaat het dan?

Wanneer er in beleid een doelgroepconstructie gehanteerd wordt dan kan er over het algemeen gesproken worden van een kleurgeoriënteerd beleid. Doelgroepen worden immers als uitgangspunt genomen in de beleidstheorie en komen tot uiting in de uitvoering ervan. Vervolgens kan gekeken worden hoe de doelgroepen geconstrueerd worden in de beleidstheorie en in de uitvoering. Hierbij kijkend naar de vier groepen die Schneider, Ingram en DeLeon (2007) onderscheiden. Dit zegt echter

niets over de mate van kleurgeoriënteerd beleid of (wanneer er geen sprake is van een doelgroepconstructie) kleurenblind beleid. Er wordt daarom binnen het kleurgeoriënteerde en kleurenblinde integratiebeleid, paragraaf 2.1 en 2.2 onderscheid gemaakt in typen van kleurenblind- en kleurgeoriënteerdheid. Op basis hiervan kan antwoord gegeven worden op de vraag in hoeverre er sprake is van kleurgeoriënteerd en/of kleurenblind integratiebeleid. Beide typeringen hebben tevens een aantal kenmerken. De kenmerken van kleurgeoriënteerd en kleurenblind integratiebeleid en de sociale constructie van doelgroepen tezamen geven antwoord op de vraag waarom er gekozen is voor kleurgeoriënteerd en/of kleurenblind integratiebeleid.

2.2. Kleurenblind integratiebeleid

Het kleurenblinde en het kleurgeoriënteerde integratiebeleid vormen tezamen de afhankelijke variabelen in dit onderzoek. Op basis hiervan kan er gesteld worden in hoeverre er sprake is van kleurenblind, dan wel kleurgeoriënteerd integratiebeleid.

Wanneer er binnen dit onderzoek gesproken wordt over kleurenblind integratiebeleid, dan wordt er gesproken over *monoculturalisme*. De keuze is gemaakt om het monoculturalisme te hanteren, omdat het monoculturalisme in haar benadering geen onderscheid maakt in doelgroepen aan de hand van etniciteit, afkomst en/of culturele achtergrond. Culturele verscheidenheid wordt in deze benadering wel geaccepteerd, maar dit wordt niet geïnstitutionaliseerd in wetgeving en beleid.

Individueen zouden alleen aangesproken mogen worden als individuele burgers van een land en niet als lid van een aparte groep of gemeenschap. Met andere woorden, verschillende etnische groepen worden formeel gezien niet erkend. Dit betekent echter niet dat individuen en groepen belemmerd worden om binnen het private terrein collectieve identiteiten te ontwikkelen (Vermeulen, 2009). In een vergaande monoculturalistische visie worden culturele en etnische verschillen niet geaccepteerd en moet de overheid dit actief bestrijden. Groepen en culturen worden niet als gelijkwaardig beschouwd en migranten moeten zich zo snel mogelijk aanpassen aan de dominante cultuur (Ibidem). In deze visie wordt iedereen als gelijkwaardig gezien, als één samenleving. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar doelgroepen op basis van culturele achtergrond. De definitie van de gematigde monoculturalistische visie wordt in dit onderzoek gehanteerd als er gesproken wordt over kleurenblind integratiebeleid.

In deze visie kunnen een aantal voordelen onderscheiden worden, zoals: iedereen wordt erbij betrokken, waardoor alle burgers verantwoordelijk zijn en geen groepen worden buitengesloten worden voor het beleid (Vermeulen & Plaggenborg, 2009). Stigmatisering (ibidem) wordt met dit beleid tegengegaan, omdat het beleid voor iedereen geldt en bepaalde groepen niet extra benadeeld worden of een slecht imago krijgen ten opzichte van de rest van de samenleving. In dit beleid wordt

iedereen als gelijk beschouwd. Naast voordelen kent deze visie een aantal nadelen: de ongelijkheid tussen groepen en de dominante cultuur wordt in stand gehouden (ibidem). Doordat het beleid voor iedereen geldt worden (sociaal – economische) achterstanden die bepaalde groepen kennen niet ingehaald. Iedereen profiteert namelijk van dezelfde baten. Dit leidt er uiteindelijk toe dat de situatie van een achterstandsgroep ten opzichte van de dominante groep niet wordt ingehaald, maar gelijk blijft. Ook is het voeren van kleurenblind integratiebeleid duur, omdat het beleid voor een grotere groep of iedereen geldt (ibidem).

Ideaaltypisch kunnen binnen deze visie twee verschillende typen burgerschapsbenaderingen, met bijbehorende perspectieven op integratie, onderscheiden worden die het kleurenblinde gedachtegoed als uitgangspunt nemen. Namelijk het ethnic assimilationism (2.2.1.) en civic republicanism (2.2.2.).

2.2.1. Ethnic assimilationism

De eerste burgerschapsbenadering binnen de kleurenblinde visie is *ethnic assimilationism*. Deze visie is passend bij het kleurenblinde integratiebeleid, omdat in deze benadering, volgens Koopmans en Statham (2000), conditionele naturalisatie de enige optie is om lid van de gemeenschap te worden. Met andere woorden, leden van een etnische minderheidsgroep verliezen formeel hun culturele karakteristieken die hen onderscheid van de dominante culturele groep. Zij worden in die zin geacht de culturele karakteristieken van de dominante cultuur over te nemen. Koopmans en Statham (2000) stellen dan ook dat in deze benadering duaal burgerschap niet getolereerd wordt.

Het perspectief op integratie dat het best past bij deze burgerschapsbenadering is *replacement*, omdat binnen dit perspectief groepen formeel hun culturele karakteristieken verliezen en die van de dominante cultuur overnemen. De nadruk ligt bij de burgerschapsbenadering op leden van etnische groepen. Binnen dit perspectief op integratie worden de groepen niet expliciet benoemd, maar heeft wel tot doel dat deze groepen bereikt worden. *Replacement* kan volgens de Zwart & Poppelaars (2007) beschouwd worden als een compromis tussen *denial* en *accomodation*. Een regering zet een groepsspecifieke herverdeling voort, maar definieert het op zo'n manier dat accommodatie en haar onwelkome bij effecten uit de weg worden gegaan (Zwart & Poppelaars, 2007). Met andere woorden, het bewust omzeilen van een groepsspecifieke maatregelen door middel van het preciseren van algemeen beleid op een wijze dat nog steeds dezelfde groepen worden bereikt (Saharso & Scholten, 2010). Het Franse model van integratie wordt door Koopmans en Statham (2000) als voorbeeld genoemd.

Binnen deze burgerschapsbenadering wordt beleid vastgesteld op basis van algemene problematiek, zoals achterstandswijken. Hierbij wordt niet, zoals bij een kleurgeoriënteerde beleidsbenadering,

onderscheid gemaakt in doelgroepen op basis van afkomst en/of etniciteit, maar op basis van gemeenschappelijke kenmerken, zoals sociaal-economische achterstanden of problematiek.

2.2.2. Civic republicanism

De tweede kleurenblinde burgerschapsbenadering die onderscheiden kan worden is *civic republicanism*. Deze burgerschapsbenadering is kleurenblind, omdat immigranten niet erkend en onderscheiden worden als een sociale groep. Waar men in de *ethnic assimilationism* benadering verondersteld dat burgers assimileren in één uniforme nationale gemeenschap en zich in het openbaar niet manifesteren als aparte gemeenschappen (Saharso & Scholten, 2010), wordt in deze benadering de nadruk gelegd op het individu en individuele rechten (als zijnde individueel burger van een land). Het perspectief op integratie dat het best past bij deze burgerschapsbenadering is die van *assimileren/ denial*, omdat net als bij de burgerschapsbenadering het perspectief van integratie gelegd wordt op het individu en individuele rechten. Er wordt hierbij niet gekeken naar de afkomst en/of etniciteit van een groep. Men gaat er vanuit dat inwoners zich assimileren in de samenleving. Er wordt van 'nieuwkomers' verwacht dat zij de Nederlandse normen en waarden overnemen en Nederlander zijn. Op basis van deze uitgangspunten wordt je beoordeeld op het individu en op individuele rechten. Doen zij dit niet, dan tel je niet mee als lid van de samenleving. Bezien vanuit dit perspectief kan integratie als liberaal beschouwd worden. De Zwart en Poppelaars (2007) stellen dat in dit perspectief de staat zich onthoudt van groepsspecifieke herverdeling, omdat het geen bestaande, organische of transcendente structuur naar de maatschappij erkent en individuele rechten benadrukt. Met andere woorden men laat etnische groepen opgegaan in de maatschappij/ in de gevestigde cultuur van een land (Zwart & Poppelaars, 2007).

Alle burgers worden binnen deze burgerschapsbenadering gezien als lid van dezelfde gemeenschap. Alle burgers worden gezien als Rotterdammers en behandeld op basis van de individuele rechten. Wanneer de sociale constructie van doelgroepen op deze burgerschapsbenadering wordt losgelaten kan er gesteld worden dat er geen sprake is van een doelgroepconstructie. Er wordt namelijk geen onderscheid gemaakt naar (etnische) groepen en iedereen wordt gelijk behandeld. In principe behoren alle leden van de gemeenschap tot de doelgroep.

2.3. Kleurgeoriënteerd integratiebeleid

Naast de kleurenblinde visie, zoals beschreven in paragraaf 2.2., kan er tevens een kleurgeoriënteerde visie onderscheiden worden. Wanneer er in dezen gesproken wordt over kleurgeoriënteerd beleid, dan is dit overeenkomstig met het *multiculturalisme*. Dit, omdat er in deze visie onderscheid wordt gemaakt tussen groepen naar etniciteit, afkomst en/of culturele

achtergrond. In tegenstelling tot het monoculturalisme, waar er geen onderscheid gemaakt wordt naar doelgroep of culturele achtergrond. Binnen het multiculturalisme gaat men uit van volledige gelijkwaardigheid van verschillende culturen. Het erkennen van de gelijkwaardigheid tussen verschillende culturen is een belangrijk doel binnen deze visie. Verschillende etnische groepen worden in stand gehouden. Sociaal culturele integratie is dan ook niet nodig. Vermeulen (2009) stelt dat het apart naast elkaar bestaan van verschillende groepen in de maatschappij daarom ook geen probleem is, zo lang men zich maar committeert aan enkele minimale eisen van maatschappelijke participatie en men loyaal is aan de nationale rechtsorde (sociaal economische integratie). Groepsrechten, categoriale voorzieningen en groepsinspraak kunnen binnen deze visie worden toegestaan als dat leidt tot meer en betere participatie van achtergestelde groepen.

Maatschappelijke achterstanden van minderheden worden binnen deze visie beschouwd als het gevolg van de gebrekkige mogelijkheden voor minderheden om zich te ontwikkelen (ibidem). De multiculturalisten zijn dan ook van mening dat men pragmatisch om moet gaan met etniciteit in beleid. Als blijkt dat migrantenorganisaties een specifieke benadering behoeven dan moet de overheid daarin mee gaan, zonder angst te hebben voor diversiteit of verschil (Ibidem).

Enkele voordelen van het kleurgeoriënteerde integratiebeleid zijn: het is de beste manier om een bepaalde groep te bereiken, problemen met bepaalde groepen kunnen aangepakt worden en *quick wins* worden sneller behaald met tijdelijke maatregelen (Vermeulen & Plaggenborg, 2009). Doordat in een kleurgeoriënteerde visie ingezoomd wordt op een bepaalde groep, vaak een etnische, probleem- of achterstandsgroep is het gemakkelijker de groep te bereiken, ze omvatten immers maar een klein deel van de samenleving. Doordat ingezoomd wordt op een specifieke groep, met een specifiek probleem of achterstand is het makkelijker beleid schrijven op het probleem (zie ook paragraaf 2.1. over de sociale constructie van doelgroepen). Vervolgens kunnen er sneller maatregelen ingezet worden, waardoor resultaten sneller te zien zijn. Deze visie kent naast een aantal voordelen ook een aantal nadelen, zoals: de benadering wordt vaak gezien als grof en niet efficiënt, het werkt stigmatiserend en isolerend en er is vaak onvoldoende politiek draagvlak voor (Ibidem). Het beleid wordt gezien als grof en inefficiënt, omdat bepaalde groepen een soort stempel op zich gedrukt krijgen en er op deze groep probleemgericht beleid geschreven wordt. Wellicht is het zo dat de problemen onder andere burgers ook voorkomen, maar zij worden niet bereikt, omdat het beleid niet op hen gericht is. Schooluitval onder de Antilliaanse doelgroep is een voorbeeld. Hierop wordt specifiek beleid ingezet, terwijl schooluitval ook onder andere (etnische) groepen voorkomt, maar zij vallen buiten het beleid. Het beleid werkt stigmatiserend, doordat het beleid vaak geschreven wordt ten aanzien van een probleem wat geconstateerd wordt onder een (etnische) groep, bijvoorbeeld criminaliteit onder Marokkaanse jongeren. Doordat dit beleid specifiek geldt

voor de Marokkaanse doelgroep drukt dit een negatieve stempel op de gehele gemeenschap: 'alle Marokkanen zijn crimineel'. Daarnaast werkt specifiek beleid onder een etnische groep vaak de indruk dat er iets mis is met de doelgroep. Als laatst, gebrek aan politiek draagvlak. Dit ontstaat doordat er met specifiek beleid extra middelen ingezet moeten worden voor een specifieke groep en omdat het vaak gaat om een relatief kleine groep.

Ideaaltypisch kunnen binnen deze visie twee typen burgerschapsbenaderingen, met bijbehorende perspectieven op integratie, onderscheiden worden die het kleurgeoriënteerde gedachtegoed als uitgangspunt nemen. Namelijk *ethnic segregationism* (2.3.1.) en *civic pluralism* (2.3.2.).

2.3.1. Ethnic segregationism

De eerste kleurgeoriënteerde burgerschapsbenadering is *ethnic segregationism*. Deze benadering wordt vaak gezien als het startpunt in het proces van migratie naar vestiging in een land. Koopmans en Statham (2000) definiëren *ethnic segregationism* als: het uitsluiten van een politieke gemeenschap van immigranten nieuwkomers die niet de culturele achtergrond van de meerderheid van de maatschappij delen. Tegelijkertijd worden migranten niet gedwongen om hun eigen cultuur op te geven en de staat promoot soms zulke culturen en ontmoedigt assimilatie voor de dominante cultuur. Met andere woorden, behoud van de eigen cultuur (Koopmans & Statham, 2000). Volgens Koopmans en Statham (2000) kan deze burgerschapsbenadering vergeleken worden met de 'gastarbeiders' benadering. De aanhangers van deze burgerschapsbenadering zullen zich het meest vinden in een perspectief op integratie waar de voordelen van herverdelend beleid worden gedefinieerd aan de hand van de bestaande sociale structuur of aan de hand van lidmaatschap in groepen die de staat voor lief neemt. Het Nederlandse Multiculturalisme is hier een voorbeeld van (Zwart & Poppelaars, 2007). Dit perspectief wordt ook wel *accomodation* genoemd.

Binnen deze burgerschapsbenadering is voor het behoud van de cultuur van het land van herkomst. Doelgroepen hoeven zich niet aan te passen aan de Nederlandse cultuur, normen en waarden. Doelgroepen worden in deze benadering geconstrueerd op basis van (behoud) van de eigen culturele achtergrond.

2.3.2. Civic pluralism

De tweede kleurgeoriënteerde burgerschapsbenadering die onderscheiden kan worden is *civic pluralism*. Net als bij de *ethnic segregationism* benadering is men voor het idee van het behouden van culturele grenzen tussen etnische groepen en het tegengaan van assimilatie. Een andere optie in deze opvatting is de communitaristische opvatting. Dit onderscheidt het *civic pluralism* van het *ethnic segregationism*, omdat binnen het *civic pluralism* de formele etno-culturele basis in haar

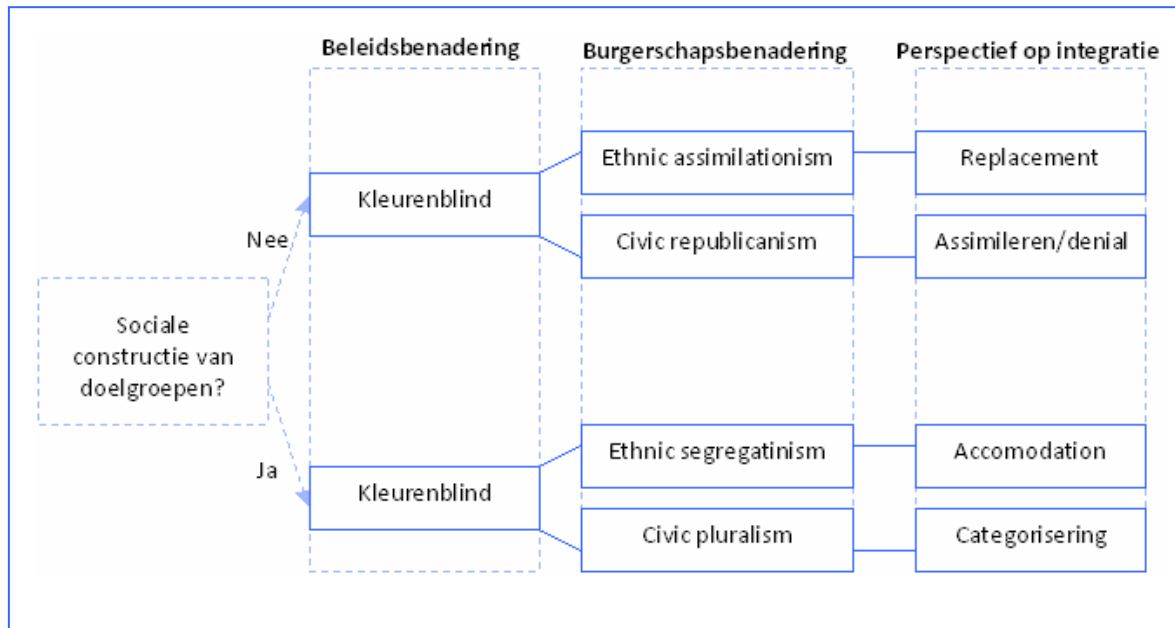
essentie behouden wordt, maar burgers assimileren ten behoeve van het burgerschap, door middel van naturalisatie. Het overnemen van bepaalde criteria van de dominante cultuur. Dit, omdat het makkelijker is voor migranten om op vooral sociaal-economisch gebied te integreren (Koopmans & Statham, 2000). Het perspectief op integratie dat het beste bij deze burgerschapsbenadering past is *categoriaal beleid*, omdat er beleid wordt ingezet op doelgroepen op basis van etniciteit en afkomst, zodat de grenzen tussen etnische groepen behouden worden en er rekening gehouden wordt met de etniciteit en/of afkomst van de doelgroep. Categorieën reflecteren ideeën over ras en etniciteit, net als verschillende beleids- en administratieve uitvoeringen die concepten en categorieën creëren en gebruiken. Categorieën reflecteren ideeën over identiteit (Yanow, 2003). Categoriseren omvat het classificeren van een set van items aan de hand van wat de classificeerder ziet als bij elkaar behorend. Categorieën benadrukken elementen die worden geacht gelijk te zijn binnen de grenzen die zij kennen en ze verschillen van elementen buiten deze grenzen (ibidem). Categorieën omvatten reeksen wiens leden kenmerken delen waarin zij hetzelfde zijn en verschillen van elkaar.

In deze benadering behouden doelgroepen hun eigen culturele basis. Om op vooral sociaal economisch gebied mee te kunnen draaien in de maatschappij, wordt verwacht dat zij bepaalde zaken van de dominante cultuur overnemen. Zoals, taal.

2.4. Samengevat

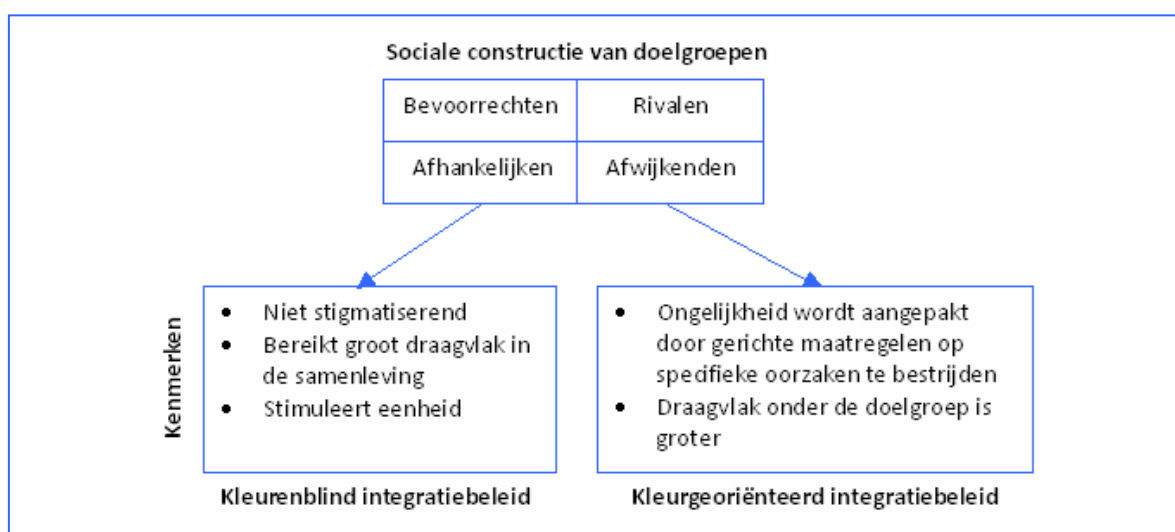
Dit theoretisch kader kan opgedeeld worden in twee delen. Het eerste deel bestaat uit de uitwerking van de kleurenblinde of kleurgeoriënteerde integratiebenadering, waardoor in de analyse in kaart kan worden gebracht in hoeverre er sprake is van een kleurenblinde dan wel kleurgeoriënteerde integratiebenadering.

Binnen een kleurenblinde benadering wordt in beleid geen onderscheid gemaakt in doelgroepen op basis van etniciteit en/of afkomst. Binnen een kleurgeoriënteerde aanpak bestaat dit onderscheid wel. Onder beide visies zijn twee burgerschapsbenaderingen en perspectieven integratie onderscheiden. Aan de hand hiervan wordt gekeken welke burgerschapsbenadering het best past bij het beleid van de gemeente Rotterdam en hoe haar integratiebeleid getypeerd kan worden.



Figuur 2.1: kleurenblind of Kleurgeoriënteerd

Het tweede gedeelte van het theoretisch kader geeft antwoord op de *waarom* vraag. De aanzet tot de beantwoording wordt gemaakt door de sociale constructie van doelgroepen. Wat voor doelgroepen worden er geconstrueerd en hoe komt dit terug in beleid? Worden doelgroepen geconstrueerd en zo ja, worden zij als positief of negatief geframed. Vervolgens kan aan de hand van de kenmerken van kleurenblind of kleurgeoriënteerd integratiebeleid antwoord gegeven worden op de vraag ‘*waarom is er gekozen voor een kleurenblinde of kleurgeoriënteerde benadering ten aanzien van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep*’.



Figuur 2.2: beleidskeuze

Overkoepelend aan beide delen van het theoretisch kader is de sociale constructie van doelgroepen. Enerzijds verantwoorden zij de keuze voor (met name kleurgeoriënteerd) beleid. Anderzijds worden er vier typeringen van doelgroepen onderscheiden die onderbouwen hoe de doelgroepen benaderd worden in beleid en uitvoering.

3. Methodologische verantwoording

Overkoepelend aan beide delen van het theoretisch kader is de sociale constructie van doelgroepen. Enerzijds verantwoorden zij de keuze voor (met name kleurgeoriënteerd) beleid. Anderzijds worden er vier typeringen van doelgroepen onderscheiden die onderbouwen hoe de doelgroepen benaderd worden in beleid en uitvoering.

Op basis van het theoretisch kader, geschetst in hoofdstuk 2, worden in dit hoofdstuk de gemaakte keuzen voor het onderzoek beschreven en verantwoord. In de eerste paragraaf worden allereerst de belangrijkste variabelen van dit onderzoek geoperationaliseerd, deze variabelen zijn afgeleid uit de centrale vraag en het theoretisch kader. Achtereenvolgend komt aan bod wat voor type onderzoek dit onderzoek betreft, welke onderzoeksmethoden en de onderzoeksinstrumenten gehanteerd worden en dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een korte paragraaf over validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en de te gebruiken methoden.

3.1. Operationalisering

Gedurende dit onderzoek staan er een aantal variabelen centraal, deze begrippen zijn op te maken uit de centrale vraag en het theoretisch kader. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen een afhankelijke en een onafhankelijke variabele. De afhankelijke variabele in dit onderzoek is het integratiebeleid, kleurgeoriënteerd of kleurenblind. De onafhankelijke variabele is de sociale constructie van doelgroepen. Het proces waarin de sociale constructie van doelgroepen leidt tot de keuze kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid. Dit wordt door middel van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep als doelgroep, in kaart gebracht. In deze paragraaf zullen de onafhankelijke en de afhankelijke variabelen meetbaar gemaakt worden, zodat gedurende dit onderzoek uitspraken gedaan kunnen worden over het waarom en in hoeverre er sprake is van kleurgeoriënteerd- of kleurenblind integratiebeleid in zowel de beleidstheorie als de beleidspraktijk.

Integratie

Voordat er iets gezegd kan worden de kleurenblinde of kleurenoriëntaties binnen het integratiebeleid is het van belang om het begrip integratie helder in kaart te brengen. Er zijn vele definities van het begrip in integratie. In dit onderzoek kan integratie grofweg verdeeld worden in twee opvattingen: de sociaal economische opvatting en de sociaal culturele opvatting. De twee opvattingen omvatten alle facetten die gemeend gaan met integratie, waardoor er specifiek gekeken kan worden welke opvatting de gemeente met haar integratiebeleid nastreeft. De *sociaal culturele opvatting* is volgens Vermeulen en Penninx (2000) te definiëren als, dat immigranten meer cultureel

geïntegreerd zijn wanneer zij zich meer oriënteren naar de maatschappij waarin zij wonen. Zij zijn minder cultureel geïntegreerd wanneer zij zich oriënteren op hun eigen immigranten gemeenschap (land van herkomst). Hierbij kan gedacht worden aan behoud van de eigen gemeenschap en taal (Vermeulen, Penninx, 2000). Hagendoorn, et al (2003) geven aan dat het gaat om etnische identiteit in de zin van identificatie als een lid van een specifieke populatie of groep, emotioneel gevoel om bij een groep te horen en specifieke culturele karakteristieken van een populatie.

Sociaal culturele factoren zijn: taal (wel of niet spreken van de Nederlandse taal), normen en waarden, Identificatie met Nederland (je Nederlands voelen), burger participatie (participatie naar alleen eigen gemeenschap of naar omgeving). Hoe meer elementen gericht zijn op het Nederlands en de Nederlandse samenleving, hoe meer sprake er is van sociaal culturele integratie.

Onder *sociaal economische integratie* wordt verstaan: in welke mate mensen zelfvoorzienend zijn als het bijvoorbeeld gaat om het vergaren van eigen inkomen en niet afhankelijk zijn van de staat, door middel van onder ander uitkeringen en de mate waarin er geparticipeerd wordt op de arbeidsmarkt. Wanneer men door middel van participatie op de arbeidsmarkt een eigen inkomen vergaard, dan is dit gunstig voor de sociaal economische integratie (Hagendoorn et al, 2003).

Volgens Vermeulen en Penninx (2000) zijn de belangrijkste factoren die genoemd worden onder de noemer sociaal economisch: het wel of niet toegang hebben tot de arbeidsmarkt, onderwijs en huisvesting en het wel of niet participeren op de arbeidsmarkt, onderwijs en huisvesting. Hoe meer er gebruik wordt gemaakt van de factoren, hoe meer er gesproken kan worden van sociaal economische integratie.

De Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep

Onder zowel de Antilliaanse als de Marokkaanse (risico)groep worden jongeren van Antilliaanse of Marokkaanse afkomst verstaan, zowel de eerste als tweede generatie, in de leeftijdscategorie van 12 tot en met 25 jaar die oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid. In dit onderzoek is 'risico' tussen haakjes gezet, omdat het beleid zich niet alleen richt op groepen die oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid, maar ook op de gehele gemeenschap als het gaat om de preventie ervan onder de toekomstige generatie (Tudjman et al, 2010). Hier wordt de complete Antilliaanse en Marokkaanse gemeenschap in Rotterdam bij betrokken, niet alleen degenen die behoren tot de risicogroep (Gemeente Rotterdam, 2010).

Er is sprake van een oververtegenwoordiging wanneer het percentage in criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid onder de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep hoger ligt dan het Rotterdams gemiddelde en het gemiddelde ten opzichte van andere etnische groepen.

Sociale constructie van doelgroepen

Om te beoordelen of er sprake is van een sociale constructie van doelgroepen kan de vraag gesteld worden of er in de beleidstheorie en –uitvoering onderscheid gemaakt wordt naar doelgroepen. Is dit het geval dan kan er gesproken worden van een sociale constructie van doelgroepen.

In beleid wordt **wel** onderscheid gemaakt in doelgroepen.

Kijkend naar de sociale constructie van doelgroepen, dan kunnen zij op een positieve en negatieve manier geframed worden. De framing van de groep heeft haar weerslag in de manier waarop beleid geformuleerd wordt.

Positief

De *bevoorrechten* en de *afhankelijken* zijn beide positieve framingen van de doelgroep. Dit betekent dat zij op een positieve manier in de politiek, beleid en media komen.

Bevoorrechten

- **Positief** imago;
- **Wel** politieke macht;
- Halen **wel** voordelen uit beleid (preventief);
- **Belangrijk** in politieke en sociale hiërarchie

Afhankelijken

- **Positief** imago (medelijden, verdienen hulp);
- **Geen** politieke macht;
- Halen **wel** voordelen uit beleid (preventief);
- **Geen** macht om invloed uit te oefenen op beleid.

Negatief

De *rivalen* en de *afwijkenden* zijn beide negatieve framingen van de doelgroep. Dit betekent dat zij op een negatieve manier in de politiek, beleid en media komen.

Rivalen

- **Negatief** imago;
- **Wel** politieke macht;
- Halen **wel** voordelen uit beleid (sub rosa)
- **Wel** macht om invloed uit te oefenen op beleid (vaak op een verborgen manier).

Afwijkenden

- **Negatief imago** (verdienen geen hulp);
- **Geen** politieke macht;
- Ontvangen **negatieve** prikkels en beelden uit beleid (nadelen en sancties);
- **Geen** macht om invloed uit te oefenen op beleid (staan op afstand van politiek systeem).

Kleurenblind integratiebeleid

Het doel van kleurenblind beleid is het bereiken van een groot draagvlak in de samenleving en het voorkomen van stigmatisering (Vermeulen, 2009), doordat het beleid voor iedereen in de gemeente Rotterdam geldt.

Algemeen beleid, geldt voor iedereen.

Om te bepalen of er sprake is van kleurenblind integratiebeleid wordt er allereerst gekeken of er zowel in de beleidstheorie als in de beleidsuitvoering wel of geen onderscheid gemaakt wordt in doelgroepen op basis van etniciteit, afkomst en/of culturele achtergrond. Wanneer dit niet het geval is dan kan er gesproken worden van kleurenblind integratiebeleid.

In beleid wordt **geen** onderscheid gemaakt in doelgroepen op basis van etniciteit, afkomst en/of culturele achtergrond.

Verder wordt er gekeken naar welke perspectief op integratie de gemeente hanteert.

Hierbij kunnen er twee instrumenten, in de vorm van kleurenblinde perspectieven op integratie, onderscheiden worden: *replacement* en *assimileren/denial*. Beide benaderingen vormen belangrijke indicatoren om te bepalen of er sprake is van kleurenblind integratiebeleid en om te bepalen onder welk type burgerschapsbenadering het Rotterdamse integratiebeleid valt.

Replacement

Wanneer er sprake is replacement dan wordt er invulling gegeven aan het integratie beleid door zich niet te richten op een specifieke groep op basis van etniciteit, afkomst en/of culturele achtergrond, maar op problematiek die er speelt binnen de gemeente. Met als doel reductie van de problematiek. Hierbij kan gedacht worden aan: achterstandswijken, sociaal economische achterstanden of delicten als overlast. Op basis hiervan wordt beleid geformuleerd en uitgevoerd.

Beleid geformuleerd en uitgevoerd op basis van spelende problematiek, zoals: achterstandswijken, sociaal economische achterstanden, criminaliteit en overlast: **ja**.

Het gaat hierbij om het bewust omzeilen van een groepsspecifieke maatregelen door middel van het preciseren van algemeen beleid op een wijze dat nog steeds dezelfde groepen worden bereikt (Saharso & Scholten, 2010).

Assimileren/denial

Wanneer er gesproken wordt van assimileren/denial als perspectief op integratie, dan wordt de nadruk gelegd op het individu en individuele rechten. Men gaat er vanuit dat inwoners zich

assimileren in de samenleving. Er wordt van 'nieuwkomers' verwacht dat zij de Nederlandse normen en waarden overnemen en Nederlander zijn. Op basis van deze uitgangspunten wordt je beoordeeld op het individu en op individuele rechten. Doen zij dit niet, dan tel je niet mee als lid van de samenleving.

Overnemen Nederlandse normen, waarden en cultuur. Sociaal-culturele integratie: **ja**.

De Zwart en Poppelaars (2007) stellen dat in dit perspectief de staat zich onthoudt van groepsspecifieke herverdeling, omdat het geen bestaande, organische of transcendente structuur naar de maatschappij erkent en individuele rechten benadrukt.

Beoordeling op basis van het individu en op individuele rechten: **ja**.

Met andere woorden men laat etnische groepen opgegaan in de maatschappij/ in de gevestigde cultuur van een land (Zwart & Poppelaars, 2007).

Kleurgeoriënteerd integratiebeleid

Het doel van kleurgeoriënteerd integratiebeleid is het aanpakken van ongelijkheid/ achterstanden door gerichte maatregelen om specifieke oorzaken te bestrijden (Vermeulen, 2009).

Specifiek beleid, leveren van maatwerk geldend voor doelgroep.

Om te bepalen of er sprake is van kleurgeoriënteerd integratiebeleid wordt er allereerst gekeken of er zowel in de beleidstheorie als in de beleidsuitvoering wel of geen onderscheid gemaakt wordt in doelgroepen op basis van etniciteit, afkomst en/of culturele achtergrond. Wanneer dit wel het geval is dan kan er gesproken worden van kleurgeoriënteerd integratiebeleid.

In beleid wordt **wel** onderscheid gemaakt in doelgroepen op basis van etniciteit, afkomst en/of culturele achtergrond.

Verder wordt er gekeken naar welke perspectief op integratie de gemeente hanteert.

Hierbij kunnen er twee instrumenten, in de vorm van kleurgeoriënteerde perspectieven op integratie, onderscheiden worden: *accommodation* en *categoriaal beleid*. Beide benaderingen vormen belangrijke indicatoren om te bepalen of er sprake is van kleurgeoriënteerd integratiebeleid en om te bepalen onder welk type burgerschapsbenadering het Rotterdamse integratiebeleid valt.

Accommodation

Wanneer er gesproken wordt van accommodation dan is men voor het behoud van de cultuur van het land van herkomst. Doelgroepen hoeven zich niet aan te passen en te conformeren aan de Nederlandse cultuur, normen en waarden.

Wel behoud culturele basis van het land van herkomst. Sociaal culturele integratie: **nee**

Beleidsstechnisch gezien worden de voordelen van herverdelend beleid gedefinieerd aan de hand van de bestaande sociale structuur of aan de hand van lidmaatschap in groepen die de staat voor lief neemt.

Wel beleid op basis van de bestaande sociale structuur/ aan de hand van lidmaatschap van groep op basis van etniciteit, afkomst en of culturele achtergrond.

Categoriaal beleid

Categorieën omvatten reeksen wiens leden kenmerken delen waarin zij hetzelfde zijn en verschillen van elkaar. Er wordt beleid ingezet op doelgroepen op basis van etniciteit en afkomst, zodat de grenzen tussen etnische groepen behouden worden en er rekening gehouden wordt met de etniciteit en/of afkomst van de doelgroep.

Wel behoud grenzen tussen etnische groepen en rekening houden met etniciteit, afkomst en/of culturele achtergrond van doelgroep in beleid.

Categorieën reflecteren ideeën over ras en etniciteit, net als verschillende beleids- en administratieve uitvoeringen die concepten en categorieën creëren en gebruiken. Het omvat het classificeren van een set van items aan de hand van wat de classificeerder ziet als bij elkaar behorend. Categorieën benadrukken elementen die worden geacht gelijk te zijn binnen de grenzen die zij kennen en ze verschillen van elementen buiten deze grenzen (ibidem).

Wel classificatie van groep op basis van gelijkheden in etniciteit, afkomst en of culturele achtergrond in beleid.

Voor elke doelgroep wordt specifiek beleid geschreven die de integratie op sociaal-economisch gebied moet bevorderen. Ten behoeve van de integratie op sociaal-economisch gebied wordt van de burgers echter wel verwacht dat zij zaken van de dominante cultuur overnemen, zoals taal.

Wel overnemen zaken van de dominante cultuur, zoals taal.

Om te bepalen wat voor beleid gevoerd wordt, wordt er gekeken naar de genoemde indicatoren. Hoe meer indicatoren van toepassing zijn op het kleurenblinde of kleurgeoriënteerde integratiebeleid, hoe meer er sprake is van kleurenblindheid of kleurgeoriënteerdheid.

3.2. Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek is gekozen voor een enkelvoudige casusselectie, waarbij het domein van de aandacht niet verder gaat dan de onderzochte case (case op zich) (Swanborn, 2008). Behalve de gemeente Rotterdam, zullen er geen andere gemeenten bij het onderzoek betrokken worden. Ook zal er alleen gekeken worden naar de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep in deze gemeente. Dit om de representativiteit van het onderzoek te waarborgen, omdat nu doelgericht en specifiek ingezoomd kan worden op de case. Met betrekking tot de generaliseerbaarheid van het onderzoek kan gesteld worden dat elke gemeente haar eigen kenmerken heeft waarop het beleid is toegespitst. Hoewel de aanpak van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep per gemeente uniek is zijn er wel overeenkomsten die herkend worden tussen de gemeenten. De context speelt dus een grote rol, maar toch kunnen er enkele generale conclusies gemaakt worden over het beleid, die tevens kunnen gelden voor de eenentwintig overige Antillianen- en Marokkanengemeenten die in dezelfde situatie verkeren. Daarnaast kunnen de uitkomsten van dit onderzoek als voorbeeld fungeren voor gemeenten die bezig zijn met de opstart van hun Antillianen- en/of Marokkanenbeleid. De uitkomsten van het onderzoek kunnen voor andere gemeenten bijdragen aan de keuze wel of niet voeren van kleurgeoriënteerd integratiebeleid.

Uit een evaluatie van het Antillianenbeleid door Tadjman et al (2010) blijkt dat het Antillianenbeleid binnen de 22 Antillianengemeenten haar doelen niet bereikt heeft. Dit kan ertoe leiden dat de overige Antillianen en misschien ook wel de Marokkanengemeenten hun beleid gaan heroverwegen en dus spelen met het dilemma kleurgeoriënteerd of kleurenblind. De uitkomsten uit dit onderzoek kunnen hier een bijdrage aan leveren.

3.2.1. Casusselectie

Er is gekozen om in dit onderzoek te richten op een enkelvoudige case, namelijk de gemeente Rotterdam. Rotterdam is een gemeente waar doelgroepconstructies erg leven. Het dilemma kleurgeoriënteerd integratiebeleid of kleurenblind integratiebeleid speelt juist binnen deze gemeente. De gemeente is een van de initiatiefnemers van de 22 Antillianengemeenten en het Antillianenbeleid en is sinds 2009 een Marokkanengemeente. Enerzijds is de gemeente van mening dat groepen die oververtegenwoordigd zijn op het gebied van criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid specifiek aangepakt moeten worden om de oververtegenwoordiging te normaliseren. Anderzijds is er vanuit verschillende uitvoeringsorganisaties, de doelgroep en het rijk

een roep om kleurenblind integratiebeleid. Ook al is er een roep om kleurgeoriënteerd integratiebeleid, de gemeente is autonoom in de vormgeving ervan. Wil de gemeente na het aflopen van het Antillianenbeleid in 2013 kleurgeoriënteerd integratiebeleid blijven voeren en de financiële middelen zijn aanwezig, dan kan dat gewoon. Het dilemma over het wel of niet voeren van de het kleurgeoriënteerd integratiebeleid maakt de gemeente Rotterdam een interessant onderzoeksdomein om onderzoek te verrichten naar kleurenblind en kleurgeoriënteerd integratiebeleid. Daarnaast heeft de gemeente, met name op het Antillianenbeleid, een voortrekkersrol. Als zijnde mede oprichter van de Antillianengemeenten en als enige Antillianengemeente die vooruitgang boekt in haar beleid (tudjman et al, 2010). Dit maakt Rotterdam een gemeente die gezien kan worden als voorbeeldgemeente naar andere gemeenten toe. Door het onderzoek te richten op de gemeente Rotterdam kan de voorbeeldfunctie van de gemeente gebruikt worden om aan te tonen hoe de gemeente invulling geeft aan haar kleurgeoriënteerde en/of kleurenblinde integratiebeleid en hoe de gemeente omgaat met het dilemma kleurgeoriënteerd/ kleurenblind.

Tot de te onderzoeken doelgroep behoren de Marokkaanse en de Antilliaanse (risico)groepen. Dit, omdat dit de enige twee etnische groepen zijn die volgens de gemeente Rotterdam oververtegenwoordigd zijn op het gebied van criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid. Wat heeft geleid tot het voeren van kleurgeoriënteerd integratiebeleid op alleen deze twee groepen. Daarnaast zijn er in het: 'actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst' (2010) een aantal concentratiewijken Antillianen en Marokkanen opgenomen die tevens op de lijst 40 krachtwijken staan en het genoemde actieprogramma de indruk wekt dat het beleid ingebed moet worden in de wijkenaanpak.

Door de gemeente Rotterdam als casus te gebruiken kan er gekeken worden naar het waarom en de omgang met een kleurenblinde en een kleurgeoriënteerde benadering en kan gekeken worden of er samenhang bestaat tussen de twee benaderingen of dat deze los van elkaar functioneren. Op basis van dit onderzoek kunnen er uitspraken gedaan worden over het lokale integratiebeleid in Rotterdam.

3.3. Onderzoeksinstrumenten

Binnen het onderzoek is gebruik gemaakt van interviews en documentenanalyse. In de onderstaande paragrafen wordt uiteengezet op welke manier de onderzoeksmethodieken een bijdrage leveren aan het onderzoek.

3.3.1. Interviews (beleidspraktijk)

Om een divers beeld te verschaffen en om verschillende perspectieven over het onderwerp te belichten worden er bij diverse actoren interviews afgenomen. In totaal zijn er tien respondenten geïnterviewd.

De coördinatoren Antillianen en Marokkanengemeenten worden geïnterviewd, omdat zij vanuit de beleidstheorie informatie kunnen verschaffen over waarom er een keuze is gemaakt voor kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid en vanuit strategisch niveau meer kunnen vertellen over het beleid.

De stadsmarinier Antillianen wordt geïnterviewd, omdat hij in de dagelijkse praktijk bezig is met het uitvoeren van beleid gericht op Antillianen en continu probeert te innoveren in hoe de aanpak van Antillianen effectiever te maken is. Hij wordt ook wel gezien als de schakel tussen de beleid en de praktijk.

Er zijn interviews afgenomen met de twee grootste Antillianen- en Marokkanendeelgemeenten. De deelgemeente Delfshaven kent de meeste aandachtswijken en de meeste concentratiewijken Marokkaanse (risico)jongeren. De deelgemeente Charlois kent tevens de meeste aandachtswijken en concentratiewijken, maar dan met Antilliaanse (risico)jongeren. Beide deelgemeenten zijn in de dagelijkse praktijk bezig zijn met het gebiedsgericht werken en het normaliseren van (risico)groepen. Daarnaast opereren zij meer op tactisch niveau, waardoor zij zowel met de beleidstheorie als met de praktijk bezig zijn.

Er is gekozen om de twee grootste uitvoeringsorganisaties in Rotterdam te interviewen, JOS en SoZaWe. Deze uitvoeringsorganisaties werken zowel op wijkniveau als met de aanpak Antilliaanse en Marokkaanse (risico)jongeren. Hierdoor kunnen zij inzicht verschaffen in zowel de beleidspraktijk op wijkniveau als op de aanpak Antilliaanse en Marokkaanse (risico)jongeren.

Om ook het perspectief van de doelgroep in kaart te krijgen is ervoor gekozen om de twee overkoepelende Antilliaanse- en Marokkaanse zelforganisaties in Rotterdam te interviewen, MAAS en SMOR. Beide partijen zijn contactpersoon en adviseur van de gemeenten Rotterdam als het gaat om het Antillianen en Marokkanenbeleid en opereren als belangenorganisatie voor de doelgroep en de zelforganisaties van de doelgroep.

• Gemeente Rotterdam:	Beleidsmedewerker	Coördinator 22 Antillianengemeenten Coördinator Antillianengemeente Rotterdam Coördinator Marokkanengemeente Rotterdam
	Stadsmarinier	Antillianen
• Deelgemeente:	Delfshaven	Projectregisseur
	Charlois	Gebiedsmanager
• Uitvoeringsorganisatie:	JOS	Beleidsadviseur Jeugd, Onderwijs en Samenleving
	SoZaWe	Teamleider Basisvoorziening PGA en nazorg detentie
• Doelgroep:	Stichting MAAS (Movimentu Antiano Arubano Stratégiko)	Voorzitter
	SMOR (Samenwerkende Marokkaanse organisaties Rotterdam)	Voorzitter

Tabel 3.1: Interviews

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, waarbij er aan de hand van een topiclijst, voor dit onderzoek, relevante onderwerpen zijn opgenomen (zie bijlage 1). De onderwerpen zijn inductief, afgeleid van de probleemstelling, gestandaardiseerd en voorgelegd aan alle respondenten. Op deze manier kunnen de verschillende perspectieven gemakkelijker met elkaar vergeleken worden. De topiclijst is opgesteld om handvatten en sturing te geven aan de respondent. Doordat de interviews semi-gestructureerd zijn krijgt de respondent tevens de gelegenheid om zijn of haar eigen verhaal te vertellen en belangrijke zaken te benadrukken. De antwoorden worden per onderwerp gecodeerd, naast elkaar gelegd en met elkaar vergeleken. Vervolgens worden de antwoorden aan de hand van literatuur en elkaar geanalyseerd.

3.3.2. Documentenanalyse (beleidstheorie)

Naast interviews wordt er ook gebruik gemaakt van documentenanalyse. De documenten die geanalyseerd worden betreffen onderzoeksrapporten en beleidsstukken van de gemeente Rotterdam. De onderzoeksrapporten en beleidsstukken worden enerzijds gebruikt ten behoeve van de beeldvorming en als achtergrondinformatie over de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep en over het beleid dat binnen de gemeente gehanteerd werd of wordt. Anderzijds leveren zij, door middel van een inhoudsanalyse (van Thiel, 2007:123), de basis voor het in kaart brengen van de beleidstheorie, als het gaat om kleurenblind of kleurgeoriënteerd integratiebeleid. Er wordt materiaal geselecteerd dat relevant is voor het onderzoek, waardoor feiten en opvattingen vastgesteld en onderbouwd kunnen worden. De beleidsstukken en onderzoeksrapporten worden naast elkaar gelegd en gesorteerd op relevantie. Aan de hand daarvan kunnen de beleidstheorie en de -uitkomsten in kaart worden gebracht. Als het gaat om het huidige beleid dan wordt het

beleidsstuk als uitgangspunt genomen en verder onderbouwd aan de hand van de interviews en tussentijdse evaluaties en onderzoeken.

3.3.3. Triangulatie

Door middel van triangulatie neemt het vertrouwen in de gemeten uitkomsten van het onderzoek toe wanneer er convergente bevindingen zijn (Moran-Ellis, et al, 2006:47). Triangulatie verhoogt hiermee de validiteit van de onderzoeksuitkomsten (ibidem).

Gedurende dit onderzoek zal er getrianguleerd worden in de vorm van methoden triangulatie, omdat er verschillende methoden worden gehanteerd om data te verzamelen. Door deze te trianguleren kan er geconcludeerd worden of een fenomeen accuraat gemeten is (ibidem). De informatie afkomstig uit de interviews en uit de documenten worden in dit onderzoek getrianguleerd ten behoeve van de analyse. Uitkomsten uit beide methoden worden gecodeerd, naast elkaar gelegd en met elkaar vergeleken. Daarnaast biedt de documentenanalyse als verdere onderbouwing van de uitkomsten uit de interviews.

Om de uitkomsten uit de gehanteerde onderzoeksinstrumenten meetbaar te maken, zullen deze allereerst gecodeerd worden, alvorens de analyse plaatsvindt.

3.4. Validiteit en betrouwbaarheid

Er zijn een aantal stappen ondernomen om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te optimaliseren.

- Er is besloten een combinatie van methoden te gebruiken voor het beantwoorden van de vraagstelling, door gebruik te maken van meerdere theorieën met daaruit afgeleide operationalisering van de onafhankelijke variabelen;
- Er wordt gebruik gemaakt van een enkele casus. Binnen de casus worden, in de vorm van het aantal wijken en de te onderzoeken doelgroep, subeenheden onderscheiden;
- Er worden verschillende opvattingen en constructies van het probleem meegenomen in het onderzoek, door verschillende perspectieven te belichten;
- Er zijn diverse sleutelfiguren geïnterviewd.

4. Het nationale beleid

Het dilemma kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid speelt zich niet alleen af op lokaal niveau. Ook op rijksniveau speelt men al sinds de jaren zeventig met dit dilemma. De beleidsgeschiedenis op rijksniveau en de ontwikkelingen die dit beleidsvraagstuk doormaakt spelen een belangrijke rol in hoe het beleidsvraagstuk zich profileert en aangepakt wordt op lokaal niveau. In dit hoofdstuk wordt de beleidsgeschiedenis en de beleidsvoornemens met betrekking tot het integratiebeleid in kaart gebracht.

4.1. De beleidsgeschiedenis

Integratie is een weerbarstig vraagstuk dat blijft terugkeren op de politieke- en beleidsagenda. De geschiktheid van beleidsbenaderingen en de juiste aanpak ter bevordering van de integratie blijven heikele punten. Het dilemma over het voeren van kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid is dan ook nog lang niet ten einde. Om dit te illustreren wordt aan de hand van 'Bronnenonderzoek integratiebeleid' (Rijksschroeff, Duyvendak & Pels, 2003) het integratiebeleid vanaf de jaren zeventig geschetst.

Gedurende de jaren zeventig werd **kleurgeoriënteerd integratiebeleid** gevoerd voor groepen tijdelijke migranten. Het tijdelijke verblijf van gastarbeiders werd hierbij als uitgangspunt genomen. Aangezien zij toch terug zouden keren naar het land van herkomst richtte het beleid zich op het in stand houden van groepsbindingen en het in stand houden van de oorspronkelijke cultuur, ten behoeve van de remigratie (Rijksschroeff, Duyvendak & Pels, 2003). Dit zorgde voor een versnipperd beleid, omdat het beleid per doelgroep sterk verschilde. In dit beleid had de Antilliaanse gemeenschap een aparte positie, gezien zij onderdeel uitmaakte van het Koninkrijk der Nederlanden. De Marokkaanse gemeenschap daarentegen kwam over het algemeen naar Nederland als gastarbeider. Het beleid voor Antillianen richtte zich vooral op sociaal economische integratie (het verkleinen van de sociaal economische achterstand (ibidem)). Het beleid gericht op de Marokkaanse gemeenschap richtte zich vooral op het bewaren van de eigen identiteit (ibidem).

In 1979 verscheen het WRR rapport: etnische minderheden. Er werd in dit rapport afstand gedaan van specifiek beleid. De tijdelijkheidgedachte van de jaren zeventig werd opgegeven. In de jaren tachtig werd voortaan gesproken van **algemeen minderheden beleid** (ibidem). Het beleid zou zich vanaf deze tijd richten op het opheffen van de sociale en economische achterstandspositie van minderheden (inwoners van de voormalige koloniën en werknemers uit mediterrane landen). Doelgroepen waren groepen met een andere culturele achtergrond en met een lage

maatschappelijke positie. Daaronder vielen woonwagenebewoners en hier legaal verblijvende leden van etnische minderheidsgroepen (Molukkers, Surinamers, Antillianen, buitenlandse werknemers, zigeuners en vluchtelingen). In dit beleid stonden twee sporen centraal: (1) bestrijding van maatschappelijke achterstand en (2) ruimte bieden voor de ontwikkeling van eigen cultuur, religie en taal (ibidem). In brede zin richtte het minderhedenbeleid zich op de samenleving als geheel: deze moest de ruimte bieden aan minderheden om zich te ontplooien. De nadruk lag niet langer meer op het behoud van de eigen identiteit, maar op de ontwikkeling ervan in interactie met de samenleving (ibidem). Politiek gezien ontstond hiermee een discussie over het wel of niet behouden van eigen cultuur ten behoeve van de integratie. Enerzijds werd gesteld dat doelgroepen niet langer erkend moeten worden als het gaat om integratie. Anderzijds werd gesteld dat het erkennen van doelgroepen en doelgroepenbeleid (rekening houden met cultuur) juist leidde tot betere integratie van minderheden (ibidem).

De jaren '90 werden gekenmerkt door het integratiebeleid en door schommelingen in het wel of niet voeren van kleurenblind of kleurgeoriënteerd integratiebeleid. Het richtte zich sterk op het verhogen van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. In de WRR – nota: allochtonenbeleid werd vastgesteld dat immigratie in Nederland een permanent verschijnsel blijkt. Gastarbeiders vestigden zich in Nederland en lieten daarmee ook hun gezinnen uit het land van herkomst overkomen. De nota richtte zich niet op doelgroepen, maar op de positie van allochtonen in Nederland (ibidem). Minderheden werden dan beschouwd als allochtonen in een achterstandssituatie. Het integratiebeleid moest maatwerk leveren aan alleen die individuen die het nodig hadden. Het beleid moest worden **gedecategorialiseerd** en allochtonen mochten niet langer als zorgcategorie worden beschouwd (ibidem, 2003:38).

Rijksschroeff, Duyvendak & Pels (2003) geven aan dat uit een kabinetsstandpunt in 1990, omtrent het allochtonenbeleid blijkt, dat vooralsnog werd vastgehouden aan de **doelgroepenbeschrijving** in beperkte zin, zoals genoemd in het minderhedenbeleid van 1983. In de regeringsreactie werd erop gewezen dat in de nota de keuze is gemaakt “voor een aantal met name genoemde groepen, waarvoor de Nederlandse overheid een bijzonder verantwoordelijkheid droeg of die door ons koloniale verleden met Nederland verbonden waren (ibidem, 2003:40)”. Concreet betekende dit dat er gericht op Molukkers, Surinamers, Antillianen, buitenlandse werknemers, zigeuners en vluchtelingen doelgroepenbeleid werd gevoerd. Binnen de doelgroepen werden prioriteiten gesteld en er werd extra aandacht besteed aan opvang van nieuwe immigranten in achterstandswijken. In het beleid werd vooral de nadruk gelegd op sociaal economische factoren (ibidem). Dit deed de politieke discussie weer oplaaien. Het CDA was namelijk van mening dat culturele factoren een rol moesten spelen bij dit beleid, omdat de effectiviteit van de maatregelen daar sterk van af hangt

(ibidem). Hoe meer er rekening werd gehouden met de sociaal culturele achtergrond van de doelgroep, hoe effectiever het beleid (ibidem).

In 1994 verscheen zowel de contourennota integratiebeleid etnische minderheden als de nota investeren in integreren van het ministerie voor WVC (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur). In de contourennota richt men zich in principe op de gehele samenleving, dit in tegenstelling tot het kabinetsstandpunt van 1990 (ibidem). Wel werd er op de terreinen 'weten, wonen en werken' prioriteit gesteld aan de vijf grootste doelgroepen (Surinamers, Antillianen, Turken, Marokkanen en vluchtelingen). Ook bij jongeren werd het accent gelegd op Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen in middelgrote steden. Als legitimatie hiervoor werd de omvang van deze groepen en hun relatief ongunstige positie op de arbeidsmarkt en onderwijs gebruikt, onder het motto: 'specifiek beleid waar nodig om achterstanden in te halen' (Ibidem). Uit de nota investeren en integreren van het ministerie van WVC (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur) werd als legitimatie voor haar beleid gesteld dat er een afnemende acceptatie in de samenleving is als het gaat om categoriaal beleid. Dit is tegenstrijdig met de contourennota, waar er prioriteit gesteld wordt aan vijf doelgroepen. Aparte maatregelen werden alleen getroffen in die omstandigheden waar ongelijke behandeling gerechtvaardigd en nuttig is (ibidem). In de nota werd er aandacht gevraagd voor **risicogroepen**, als het gaat om onderwijs, arbeidsmarkt en criminaliteit (Ibidem, 2003:47). Wel werden Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in deze context meerdere malen genoemd. Het tweede kabinet – Kok kwam in 1997/1998 met de nota kansen krijgen, kansen pakken. Het realiseren van actief burgerschap, met behoud van eigen culturele achtergrond was hierin de primaire doelstelling. Het beleid richtte zich op grote etnische minderheidsgroepen (Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen).

In 2001 kwam de nota integratie in het perspectief van immigratie uit. Door de toenemende heterogeniteit van de samenleving werd er in deze nota gekozen om niet langer uit te gaan van veronderstelde achterstanden bij doelgroepen, maar van de gebleken problematiek in haar sociale context (ibidem, 2003:55).

Door zich te richten op de sociale context in plaats van op doelgroepen is er wederom afscheid genomen van het kleurgeoriënteerde integratiebeleid en plaats gemaakt voor het kleurenblinde beleid.

Uit bovenstaande blijkt dat het dilemma kleurenblind of kleurgeoriënteerd al speelt vanaf de jaren zeventig. Kernpunt hierin is of er nu juist wel of niet rekening gehouden moet worden met de culturele achtergrond van etnische groepen in relatie tot de effectiviteit van beleid. Anno 2010 speelt het dilemma kleurenblind of kleurgeoriënteerd nog steeds. Enerzijds is er een roep om kleurgeoriënteerd integratiebeleid, om zo de sociale en economische achterstanden van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groepen weg te werken. Dit is het best mogelijk wanneer er

rekening gehouden wordt met culturele achtergrond van deze groepen. Anderzijds speelt het beleidsvoornemen van het rijk om kleurgeoriënteerd integratiebeleid in te bedden in kleurenblind integratiebeleid. Om een bijdrage te leveren aan dit dilemma zal zowel het hoe en waarom van beide benaderingen aan bod komen. De Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep zullen hierbij als uitgangspunt genomen worden.

4.2. Het huidige beleid

In het integratiebeleid 2007 – 2011 staan twee doelstellingen centraal: maatschappelijke emancipatie (wonen, werk, onderwijs) en sociale integratie (inburgering, bestrijding discriminatie, activering vrouwen, voorkomen polarisatie en radicalisering). Binnen deze twee hoofdthema's wordt een sterk accent gelegd op actief burgerschap en samenwerking met burgers, gemeenten en organisaties van etnische groepen (Integratienota 2007-2011).

Binnen dit beleid vallen verschillende maatregelen die de maatschappelijke emancipatie en de sociale integratie moeten bevorderen (ibidem). De specifieke inzet voor Antillianen en Marokkanen en de wijkenaanpak: wonen, werken, leren, integreren, veiligheid zijn hier voorbeelden van.

Er wordt specifiek ingezet op Antilliaanse en Marokkaanse jongeren, omdat het kabinet de situatie van deze jongeren bestempeld als uitzonderlijk, waardoor generieke maatregelen niet toereikend zijn of de kennis binnen reguliere instellingen ontbreekt die nodig is voor een effectieve aanpak van problemen (ibidem). Het kabinet constateert een hardnekkige oververtegenwoordiging in de criminaliteitscijfers. Met het specifieke beleid wordt daarom getracht om met een repressieve aanpak de daders aan te pakken. Door middel van preventief beleid worden perspectieven op maatschappelijke emancipatie geboden, waarbij getracht wordt de jongeren aan het leren en aan het werk te krijgen.

Om de maatschappelijke emancipatie en de sociale integratie te bevorderen is een stimulerende leefomgeving belangrijk (ibidem). Nu worden er een aantal wijken en buurten nog gekenmerkt door een eenzijdige woningvoorraad, beperkte voorzieningen en sociaal – economische achterstanden. De wijkenaanpak moet hierin voor een doorbraak zorgen (ibidem). Integratie is binnen deze aanpak een van de centrale onderwerpen. Het doel van de wijkenaanpak is het vergroten van de veiligheid, het verbeteren van de leefbaarheid en het verbeteren van de situatie van de bewoners in een wijk (ibidem).

4.2.1. Antillianenbeleid

Voor Antillianen gelden, gezien de Koninkrijksrelaties, geen beperkingen om zich in Nederland te vestigen. Lange tijd werd de migratie van Antillianen gedomineerd door de komst van hoger opgeleiden, studenten en arbeidsmigranten (van Hulst, 2000). Deze situatie veranderde in de jaren

tachtig. Mede als gevolg van de sluiting van de Shell raffinaderij op Curaçao kwamen er veel ongeschoolde en laagopgeleiden naar Nederland. Deze migranten en hun kinderen hebben problemen bij het vinden van aansluiting bij de Nederlandse samenleving (van Hulst, 2000). Tudjman, et al (2010) stellen dat een aantal van deze migranten problemen veroorzaken. Problemen met Antillianen zijn lokaal geconcentreerd. Een aantal gemeenten, waaronder Amsterdam en Rotterdam bracht in augustus 1998 de problemen die zij ondervond met Antilliaanse (risico)jongeren onder de aandacht van het kabinet. De gemeenten oordeelden dat er een onhoudbare situatie dreigde te ontstaan. Deze gemeenten zijn in gesprek gebleven met het rijk over dit onderwerp en werden gaandeweg aangeduid als Antillianengemeenten (Kamerbrief: Migratie Antilliaanse jongeren, 2004). In de nota Migratie Antilliaanse Jongeren van tien november 1998 sprak het kabinet zich uit voor een integrale aanpak van de Antilliaanse (risico)jongeren, op lokaal niveau. De groep diende specifiek benaderd te worden met op maat gesneden projecten. Op vijftien februari 1999 is toegezegd de Antillianengemeenten financieel tegemoet te komen onder voorwaarde dat zij concreet konden maken dat het reguliere beleid niet afdoende is om de problematiek aan te pakken (Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, 2001).

In mei 2001 heeft de regering een rijksbijdrageregeling van vier jaar ingesteld voor zeven Antillianengemeenten¹. Het geld was afkomstig van fondsen die de regering eerder gereserveerd had voor verplichte inburgering op de Antillen (Muskens, 2005). De bijdrage was bedoeld om de positie van de Antilliaanse risicjongeren in de Nederlandse samenleving te verbeteren, waarbij specifieke knelpunten op het gebied van opvang, begeleiding en scholing aangepakt moesten worden (Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, 2001).

In 2003 heeft er een grote politieconferentie plaatsgevonden, waar de problematiek onder de Antillianen (op grond van criminaliteit en overlast) besproken werd. Deze conferentie heeft ertoe geleid dat onder leiding van de voormalig burgemeester van Rotterdam, Ivo Opstelten, een aantal gemeenten bijeen zijn gekomen om samen te werken, van elkaar te leren en gezamenlijk op te trekken richting het rijk om een integraal specifiek beleid voor deze groep op te richten en met name de criminaliteit aan te pakken. Deze zogeheten Antillianengemeenten hebben zich sterk gemaakt voor specifieke maatregelen gericht op deze groepen. Achtereenvolgende kabinetten hebben geprobeerd om met specifiek beleid de problematiek aan te pakken (Ministerie voor VROM/WWI, 2007). Dit heeft ertoe geleid dat in 2003 een convenant is getekend tussen de 21 gemeenten met het hoogste aantal Antilliaanse inwoners. Op 8 juni 2005 ondertekenen de Antillianengemeente Rotterdam samen met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een bestuurlijk Arrangement. "Het beleid gericht op de Antilliaanse (risico)groep moet vorm krijgen op lokaal niveau, doordat er lokaal wordt vastgesteld waar de prioriteiten liggen, het rijk fungeert hierbij als

¹ Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Groningen, Rotterdam en Nijmegen.

gesprekspartner, financier en stel de overkoepelende doelstellingen vast. Om de opbrengst van de arrangementen te vergroten en om een effectieve strategie te ontwerpen voor een mogelijk vervolg zal onder verantwoordelijkheid van de minister voor WWI een taskforce worden ingesteld van gezaghebbende betrokkenen. De taskforce krijgt een zodanige statuus dat zij gemeenten kan aanspreken op hun (gebrek aan) beleid ten aanzien van de problemen met Antillianen (Ministerie voor VROM/WWI, 2007). Het doel van dit arrangement is het bevorderen van een stabiele leefsituatie van Antilliaanse jongeren (2005-2008), door criminaliteit en overlast, voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkeloosheid onder Antilliaanse (risico)jongeren te verminderen. De gestelde doelstellingen waren dat het voortijdig schoolverlaten met vijftig procent gedaald moest zijn in 2008 en de criminaliteit en werkeloosheid moesten in 2008 beide met dertig procent gedaald zijn (Binnenlands bestuur: 2010). Ook heeft het rijk in de loop der jaren een aantal kleurenblinde maatregelen genomen die van invloed zijn op de problematiek rond de Antilliaanse (risico)groep. Voorbeelden hiervan zijn: supersnelrecht, het oprichten van veiligheidshuizen waarin de persoonsgerichte benadering vorm krijgt, laagdrempelige opvoedondersteuning via de centra voor jeugd en gezin en het programma diversiteit in het jeugdbeleid (Kamerbrief: kabinetsbeleid Antilliaans Nederlandse probleemjongeren vanaf 2010, 2009).

4.2.1.1. Typering, beleidskeuze en doelen

Er wordt door Van Hulst (2000) gesteld dat de groep die vanaf de jaren tachtig naar Nederland kwam geen aansluiting bij de Nederlandse samenleving konden vinden en voor problemen zorgden. De gemeenten stelden in 1998 zelfs dat er een onhoudbare situatie was ontstaan, wanneer het ging om criminaliteitsproblemen onder deze groep. Hieruit valt op te maken dat de groep een negatief imago heeft en door hun sociaal economische status niet de macht heeft om invloed uit te oefenen op beleid. De groep kan daarom getypeerd worden als *afwijkenden*.

Vanuit het rijk is besloten dat de Antilliaanse (risico)groep integraal en specifiek aangepakt moest worden, met als doel hun positie in de Nederlandse samenleving te verbeteren. Er zijn een aantal overwegingen die hieraan ten grondslag liggen, namelijk: de onhoudbare situatie die door de gemeente dreigde te ontstaan als het gaat om Antilliaanse (risico)jongeren en criminaliteit, het niet bereiken van de groep met het reguliere beleid en de geconstateerde sociale en sociaal economische achterstand binnen deze groep. Als extra impuls op het integratiebeleid is daarom de keuze gemaakt om *kleurgeoriënteerd beleid* op de Antilliaanse (risico)groep in te zetten. Door gerichte maatregelen kan de (achterstands)situatie van de Antilliaanse (risico)groep ingehaald worden. Gezien het feit dat de problemen met de Antilliaanse (risico)groep zich lokaal concentreerden is van uit het rijk besloten dat het beleid vorm moest krijgen op lokaal niveau, het leveren van maatwerk. Het rijk stelde echter wel tot doel dat in de periode van 2005-2008 het voortijdig schoolverlaten met vijftig procent

gedaald moest zijn en de criminaliteit en werkeloosheid moesten beide met dertig procent (Binnenlands bestuur: 2010).

4.2.2. Marokkanenbeleid

In 1965 waren de West – Europese landen op zoek naar laag geschoolde arbeidskrachten in de arbeidsintensieve industrie. Laag geschoolde arbeidskrachten, voornamelijk uit het Rif gebied vertrokken uit zich zelf of werden door Marokko gerekruteerd om in de West – Europese landen aan de slag te gaan (Nelissen & Buijs, 2000). Dit heeft ertoe geleid dat vanaf 1965 per jaar ongeveer drieduizend Marokkaanse arbeidskrachten naar Nederland kwamen. De arbeidskrachten bestonden vooral uit mannen en hadden de gedachte om na een aantal jaar terug te keren naar het land van herkomst en hun spaargeld te gebruiken om hun boerderij uit te breiden, een huis te bouwen of voor zichzelf te beginnen (ibidem). Echter veranderde de condities voor immigratie in 1973. Door de oliecrisis werd er een stop gezet op laag geschoolde werkers. De immigratie kreeg meer de vorm van familiehereniging en economische factoren stonden remigratie in de weg. De kosten om in Nederland te leven werden hoger, waardoor het moeilijker was om geld te sparen om in Marokko een eigen bedrijf te beginnen (ibidem). Daarnaast raakten de Marokkaanse immigranten gewend aan de medische diensten en sociale zekerheid die Nederland biedt en zijn de economische omstandigheden in Marokko slecht (veel werkeloosheid en minimale economische groei). Langzaam werden de familieleden naar Nederland gehaald en dit bereikte haar hoogtepunt in 1980 (ibidem).

Net als de Antilliaanse jongeren zijn Marokkaanse jongeren sterk oververtegenwoordigd onder de verdachten van een misdrijf. Al veel langer trekken Marokkaanse jongeren in negatieve zin de aandacht. Ze worden vaak in verband gebracht met overlast in buurten, diefstal, vaak met gebruik van geweld, hinderlijk gedrag ten opzichte van vrouwen, het lastig vallen van homoseksuelen, en verschillende vormen van antisemitisme (kamerbrief: Aanpak Marokkaans – Nederlandse probleemjongeren: Grenzen stellen en perspectief bieden, 2009). De misdragingen van een kleine groep probleemjongeren hebben grote gevolgen voor de beeldvorming van de gehele Marokkaanse gemeenschap in Nederland (ibidem).

In de kamerbrief: Aanpak Marokkaans – Nederlandse probleemjongeren: Grenzen stellen en perspectief bieden (2009), wordt gesteld dat de afgelopen jaren veel beleid in gang is gezet om het perspectief van de Marokkaans – Nederlandse jongeren te verbeteren. Daarbij wordt aangegeven dat het merendeel van deze maatregelen kleurenblind van aard is. Met andere woorden, het beleid is gericht op alle jongeren. Maatregelen die onder dit beleid vallen zijn: het bevorderen van taalbeheersing, pilots van het CJG (Centra voor Jeugd en Gezin) over hoe specifieke

migrantengroepen beter bereikt kunnen worden, het inzetten van extra wijkagenten en het opzetten van een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen (Kamerbrief: Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren: grenzen stellen en perspectief bieden, 2009).

Voor de G4 gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) heeft het rijk voor de periode van 2006-2009 middelen ter beschikking gesteld om een impuls te geven aan de aanpak van Marokkaanse jongeren, ook wel de 'Donner – middelen' genoemd. Samen met de hoofdofficieren van justitie moeten de gemeenten maatwerk ontwikkelen en moeten zij nadrukkelijk de wijk en de Marokkaanse gemeenschap bij de beleidsvoornemens en uitvoering betrekken. Hieruit vloeide het programma 'voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren' voort. Het Rijk verdeelt op basis van het aantal Marokkaanse inwoners de financiële middelen en de gemeenten zijn verantwoordelijk voor het stellen van prioriteiten en het invullingen geven aan dit programma.

In juni 2009 tekende het rijk en 22 gemeenten een intentieverklaring om samen te werken bij de aanpak van de problemen van Marokkaanse (risico)jongeren. Het terugdringen van de oververtegenwoordiging in criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid staat centraal. De samenwerking tussen de 22 Marokkanengemeenten is tot stand gekomen als gevolg van de rellen in Gouda, september 2008. Demissionair minister voor Wonen, Wijken en Integratie, van Middelkoop heeft zeven miljoen euro beschikbaar gesteld om de Marokkanenproblematiek tegen te gaan, stelt kennis beschikbaar en heeft tot doel gesteld dat in 2013 de criminaliteit en overlast met vijftientig en schooluitval met vijftig teruggedrongen moet zijn. De gemeenten zelf moeten zelf prioriteiten benoemen en invulling geven aan de aanpak/ het beleid ten aanzien van de Marokkaanse (risico)groep.

4.2.2.1. Typering, beleidskeuze en doelen

De Marokkaanse (risico)groep wordt vaak geassocieerd met negativiteit: overlast, diefstal, geweld etc. Daarnaast wordt door het Rijk gesteld dat de Marokkaanse jongeren sterk oververtegenwoordigd zijn als zijnde verdachten van een misdrijf. De misdragingen van een kleine groep probleemjongeren hebben grote gevolgen voor de beeldvorming van de gehele Marokkaanse gemeenschap in Nederland. Het negatieve imago van de probleemjongeren leidt ertoe dat zij geframed worden als *afwijkenden*. Er is in het verleden algemeen beleid ingezet om de positie te verbeteren en voor de G4 is van 2006-2009 tot doel gesteld de criminele loopbaan van de Marokkaanse (risico)jongeren te reduceren en te voorkomen. De gemeenten moesten maatwerk ontwikkelen en nadrukkelijk de wijk en de Marokkaanse gemeenschap bij de beleidsvoornemens en uitvoering betrekken. De oververtegenwoordiging van de doelgroep als verdachten van een misdrijf, het voortijdig schoolverlaten en de geconstateerde sociale en sociaal economische achterstanden die

het rijk constateerde zijn overwegingen die ten grondslag liggen aan de beleidskeuze. De Marokkaanse (risico)groep diende namelijk specifiek benaderd te worden teneinde de oververtegenwoordiging terug te dringen en de sociale en sociaal economische achterstanden in te halen. Net als bij het Antillianenbeleid diende er een extra impuls gegeven te worden aan het integratiebeleid door zich ook specifiek te richten op de Marokkaanse (risico)groep. Dit duidt op een keuze voor *kleurgeoriënteerd integratiebeleid*. De aanpak wordt in 2010 uitgebreid en geïntensiveerd. Het rijk stelt doel dat in 2013 de criminaliteit en overlast met vijftientig en schooluitval met vijftig teruggedrongen moet zijn. Net als bij de aanpak Antilliaanse (risico)jongeren geldt dat de gemeenten zelf prioriteiten moeten benoemen, gerichte maatregelen moeten benoemen en invulling geven aan het beleid.

4.2.3. Wijkeraanpak

Het kabinet wil wijken waar ernstige problemen zijn rond wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid verhelpen, zodat de mensen die in deze wijken wonen weer kansen hebben en graag in hun wijk wonen. Door middel van een samenwerkingsverband tussen het rijk, gemeenten, woningcorporaties, lokale organisaties en bewoners worden de doelen bepaald en wordt bepaald hoe de doelen bereikt worden (VROM,2010). Toenmalig minister voor Wonen, Werken en Integratie, Ella Vogelaar heeft op basis van achttien indicatoren, zoals inkomen, werk, opleiding, woningvoorraad en overlast, veertig wijken geselecteerd in achttien steden. Samen met lokale partners wil het kabinet aan de slag om deze wijken binnen acht tot tien jaar te veranderen in wijken waar mensen kansen hebben en waar het prettig is om te wonen. Per gemeente wordt er een charter opgesteld waarin het rijk en de gemeente hun gezamenlijke ambities in vastleggen en hoe de ambities gerealiseerd moeten worden. Naast de charter is er per wijk een wijkactieplan opgesteld. In het wijkactieplan staan de plannen voor de wijk. De plannen zijn onderverdeeld in vijf thema's: wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid (VROM, 2010). Wel heeft het rijk op deze vijf thema's een aantal prioriteiten aangegeven, zoals het mogelijk maken van wooncarrières en een kwalitatief goede woningvoorraad, verhoging van de arbeidsparticipatie, halveren van het aantal voortijdig schoolverlaters, reductie van criminaliteit met vijftientig procent (Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, 2007). De wijkeraanpak is een extra impuls voor het bestaande grote stedenbeleid en stedelijke vernieuwing in die gebieden waar het huidige beleid onvoldoende effecten heeft opgeleverd (Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, 2007).

Het uitgangspunt van het beleid is dat er op lokaal niveau samenwerkingsverbanden worden aangegaan waar doelstellingen geformuleerd en uitgevoerd worden. Het rijk is betrokken op terreinen die niet op lokaal niveau opgelost kunnen worden, zoals oplossen van de hoge

werkeloosheid en het verhogen van het rendement van de inburgering. Daarnaast fungeert het rijk, naar eigen zeggen als inspirator, aanjager en financier (Ministerie voor VROM/WWI, 2007).

4.2.3.1. Typering, beleidskeuze en doelen

Het kabinet wil in wijken waar ernstige problemen rond wonen, werken, leren, opgroeien, integreren en veiligheid zich voordoen de problemen verhelpen waardoor de inwoners van deze wijken weer kansen hebben en graag in hun wijk wonen. Dit duidt erop dat de inwoners van deze wijken getypeerd kunnen worden als *afhankelijk*. De inwoners hebben een positief imago. Ze verdienen hulp, zodat zij kansen krijgen en tevreden met hun omgeving kunnen zijn. Ze ontvangen voordelen uit beleid doordat binnen de wijk zaken als inkomen, werk, opleiding, woningvoorraad en overlast worden aangepakt. Met als doel de wijken binnen acht tot tien jaar te veranderen in wijken waar mensen kansen hebben en waar het prettig is om te wonen. Subdoelen die het rijk gesteld heeft zijn: het mogelijk maken van wooncarrières en een kwalitatief goede woningvoorraad, verhoging van de arbeidsparticipatie, halveren van het aantal voortijdig schoolverlaters, reductie van criminaliteit met vijftwintig procent (Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, 2007), ten behoeve van alle inwoners in de wijk. Het uitgangspunt van het beleid is dat er op lokaal niveau samenwerkingsverbanden worden aangegaan waar doelstellingen geformuleerd en uitgevoerd worden. Met dit beleid wordt getracht maatwerk te leveren op basis van de problematiek en prioriteiten in een wijk. Dit duidt op een mate van *kleurgeoriënteerdheid*. Hieraan liggen een aantal overwegingen ten grondslag. Er moest namelijk een extra impuls gegeven aan het grote stedenbeleid door zich te richten op wijken die in verhouding getypeerd kunnen worden als 'achterstandswijken'. Hierbij moet een impuls gegeven worden aan wonen, werken en opleiding en veiligheid. In dit beleid worden er geen doelgroepen onderscheiden op basis van etniciteit, afkomst of culturele achtergrond, maar op basis van spelende problematiek: achterstandswijken. Op basis hiervan kan verondersteld worden dat er sprake is van *kleurenblind integratiebeleid*.

4.3. Beleidsvoornemens

In 2013 loopt het Antillianenbeleid vanuit het rijk af. Het streven van het Rijk is dat vanaf 2013 kleurgeoriënteerd beleid ingebed raakt in het kleurenblinde beleid. Zo stelt het rijk dat het de bedoeling is dat in de toekomst de bestaande instellingen iedereen adequaat helpen. Dit betekent echter niet dat iedereen op dezelfde manier geholpen wordt, maar dat ook bestaande instellingen met een specifieke aanpak zullen moeten en kunnen werken als daarmee goede resultaten worden bereikt bij bepaalde groepen (kamerbrief: kabinetsbeleid Antilliaans Nederlands probleemjongeren vanaf 2010, 2009). Het kabinet wil uiteindelijk af van het specifieke beleid voor bepaalde groepen dat eruit bestaat dat er speciaal voor een bepaalde groep projecten, structuren en organisaties worden

opgericht (ibidem). Zij geven de voorkeur om toe te werken naar bestaande instelling die wel goed zijn uitgerust. Ook de afspraken tussen het rijk en de Marokkanengemeenten lopen in 2013 af. Wat er na 2013 gebeurt met het Marokkanenbeleid is niet bekend en afhankelijk van de resultaten die tot en met 2013 geboekt zijn. “De afspraken maken wij voor de periode 2009 tot 2013. Daarna besluiten wij of wij de aanpak willen voortzetten” (kamerbrief: Informatie over concrete doelstellingen Aanpak Marokkaans Nederlandse probleemjongeren en over IMAR – gelden, 2009). Het wijkenbeleid/ grote stedenbeleid loopt in 2011 af. Uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte valt op te maken dat de Vogelaarheffing² wordt afgeschaft (regeerakkoord VVD-CDA).

4.4. Tot slot

In het integratiebeleid wordt het accent gelegd op actief burgerschap en samenwerking met de burgers, gemeenten en organisaties van etnische groepen. Dit blijkt ook wanneer er gekeken wordt naar het Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak. Bij alle drie de beleidsbenaderingen wordt het beleid bij de lokale overheden neergelegd. Maatregelen worden lokaal, met behulp van burgers, de Antilliaanse en Marokkaanse zelforganisaties en woningbouwverenigingen gesignaleerd en vastgesteld. In alle drie de beleidsbenaderingen is de rol van het Rijk voornamelijk die van financier. Zij stelt tevens de overkoepelende doelstellingen vast en fungeert als gesprekspartner. De gemeente Rotterdam is zelf verantwoordelijk voor het invulling geven aan het beleid en de uitvoering hiervan.

Kijkend naar de drie beleidsbenaderingen dan lijken het Antillianenbeleid, het Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak verschillende aanpakken te zijn die naast elkaar fungeren. De drie bedekken wel deels dezelfde doelstellingen, zoals veiligheid en het inhalen van sociaal economische achterstanden. Een verklaring dat de kleurgeoriënteerde benadering (Antillianenbeleid en Marokkanenbeleid) en kleurenblinde benadering (wijkenaanpak) naast elkaar bestaan is, omdat de verschillende aanpakken vanuit verschillende invalshoeken geïntroduceerd zijn. Het Antillianen- en Marokkanenbeleid is een extra impuls op het bestaande integratiebeleid. Het rijk ziet de twee groepen als groepen die extra aandacht behoeven vanwege hun oververtegenwoordiging en het reguliere beleid niet toerijkend is gebleken. De wijkenaanpak is in het leven geroepen als een extra impuls op het bestaande grote stedenbeleid, daar waar het huidige beleid onvoldoende effecten heeft opgeleverd.

² Subsidie die de Vogelaarwijken krijgen ten behoeve van de wijkenaanpak.

5. Het Rotterdamse beleid: de beleidstheorie

Nu in het vorige hoofdstuk de achtergrond van het kleurgeoriënteerde en kleurenblinde integratiebeleid in kaart is gebracht en de situatie op nationaal niveau is geschetst kan er ingezoomd worden op de situatie in de gemeente Rotterdam. Gezien het feit dat de lokale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de invulling van zowel het Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak is het relevanter om vooral te kijken naar het lokale beleid. In dit hoofdstuk wordt vanuit de beleidstheorie beschreven waarom en in hoeverre er sprake is van kleurgeoriënteerd beleid en/of kleurenblind integratiebeleid in de gemeente Rotterdam.

Een beleidstheorie kan volgens Hoogerwerf (1987) gezien worden als een geheel van veronderstellingen die beleidsmakers hanteren omtrent de causale, finale en normatieve relaties die aan een bepaald beleidsprogramma ten grondslag liggen (Bekkers, 2007). Het laat zien waar de mogelijkheden tot interventie liggen en welke processen zich hier in meer of mindere mate voor lenen (ibidem).

Om vanuit de beleidstheorie te kunnen beantwoorden in hoeverre en waarom er sprake is van kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid wordt er onderscheid gemaakt tussen het Antillianenbeleid, het Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak. In dit hoofdstuk wordt met name aandacht besteed aan de sociale constructie van doelgroepen en het proces waarin het is terug te vinden in kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid.

5.1. Het Antillianenbeleid

De gemeente Rotterdam telt, ten opzichte van de overige Antillianengemeenten, de hoogste concentratie van Antilliaanse risicojongeren. Deze risicojongeren worden door de gemeente gekenmerkt als een groep die te kampen heeft met sociaal – economische achterstanden en zijn oververtegenwoordigd op het gebied van criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid.

Om de beleidstheorie ten aanzien de Antilliaanse (risico)jongeren te kunnen analyseren, zullen eerst de beleidsoverwegingen in kaart worden gebracht en vervolgens de beleidsinitiatieven. Op basis hiervan kan de sociale constructie in kaart worden gebracht en kan er antwoord gegeven worden op de vraag waarom kleurgeoriënteerd of kleurenblind beleid ten aanzien van de Antilliaanse (risico)groep.

5.1.1. Beleidsoverwegingen

Alle geïnterviewde respondenten geven aan dat de Antilliaanse (risico)groep is oververtegenwoordigd is op het gebied van criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid ten opzichte van andere allochtone en autochtone Rotterdammers en in verhouding tot het totaal aantal Antilliaanse Rotterdammers. Er wordt door de respondenten ook wel gesteld dat er een onhoudbare situatie dreigt te ontstaan, als het gaat om de oververtegenwoordiging van met name overlast en criminaliteit.

Respondent I maakt duidelijk: *“De maatschappelijke positie van een aantal Antillianen is niet zo goed. Dat is bij veel andere groepen ook zo, maar de Antillianen zijn vaak oververtegenwoordigd in criminaliteitscijfers, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid.”* Deze oververtegenwoordiging blijkt ook wanneer er naar de cijfers wordt gekeken. Kijkend naar de cijfers in de publicatie: Antilliaanse en Marokkaanse Rotterdammers 2010: een monitor van hun maatschappelijke positie (2010), dan blijkt hieruit dat de Antilliaanse groep (gemeten in 2009) het hoogste percentage relatief schoolverzuim kent, met 6,8%. Ter vergelijking, de tweede groep zijn de Surinamers, met ruim 4,3%. Daarentegen is het wel zo dat de Antilliaanse groep een percentage schoolverlaters, in de leeftijd van 17-22 jaar, van ongeveer 18,8% kent (plaats vijf), tegenover een percentage van 21,7% schoolverlaters onder de jeugd van Westerse afkomst. Op het gebied van werkeloosheid blijkt dat ruim 15,9% van de Antilliaanse Rotterdammers een uitkering ontvangt. Dit percentage ligt ruim 1% hoger dan bij de nummer twee, de Marokkaanse Rotterdammers. Ook de criminaliteitscijfers geven weer dat het percentage verdachten onder de Antilliaanse groep, met 7,2% hoger ligt dan onder andere groepen, wat hierbij ook opvallend is, is dat de leeftijdsgrens onder Antillianen hoger ligt dan onder andere etnische groepen (de Boom, van San, Weltevreden & Hermus, 2009:35). Kijkend naar het aantal recidivisten en naar de criminaliteit per delicttype dan blijkt tevens dat de Antilliaanse groep, tezamen met de Marokkaanse groep, de boventoon voeren. De mening van de directie veiligheid is dan ook dat de problematiek binnen de doelgroep van een omvang is dat specifiek beleid gerechtvaardigd is.

Een andere reden die gegeven wordt door de gemeente, is het feit dat de Antilliaanse (risico)groep een andere aanpak behoeft dan overige groepen, vanwege de hardnekkigheid en de complexiteit van de problematiek. Er wordt door verschillende respondenten aangegeven dat een Antilliaan het slavernijverleden nog erg met zich meedraagt en zich daardoor snel teruggezet, gediscrimineerd en achtergesteld voelt bij een beleidsaanpak. Dit leidt er onder andere toe dat de doelgroep zich huiverig opstelt tegenover hulpverleners. De respondenten geven aan dat het daarom belangrijk is om met een Antilliaan een vertrouwensrelatie moet opbouwen, dat zij een groot gevoel van trots en eer hebben en dat het moeilijk is om een Antilliaan aan je te binden, vanwege de mobiliteit die de

groep kent. Dit blijkt tevens uit een onderzoek van, Van San (2007). Zij stelt dat de doelgroep vaak niet ingeschreven staan in de gemeentelijke basis administratie (GBA), er bekend om staan binnen Nederland zeer mobiel te zijn en dat veel Antillianen geen vertrouwen heeft in de hulpverlening of hulpverleners. Respondent IV illustreert dit met het volgende voorbeeld: *“We hebben een werkgelegenheidsproject gehad voor Antillianen. Je moet ze ’s morgens ophalen met een busje, maar dan moet je er wel rekening mee houden dat je ze eerst wakker moet maken. ’s Avonds gaan ze uit, maar ze hebben geen brood op de plank, daarom moet je ervoor zorgen dat je ook een lunchpakket voor ze hebt, anders krijg je ze niet aan het werk. Daarnaast is status erg belangrijk. Je moet die mensen hun gevoel voor eigenwaarde laten behouden. Zo zie je weinig Antillianen werken bij de Roteb. Dat is niet goed voor hun status, dus daar moet je niet mee aankomen.”*

Lang heeft men gedacht dat de Antilliaanse (risico)groep als Nederlander zijnde dezelfde culturele achtergrond kent, maar het blijkt dat beide culturen wel degelijk van elkaar verschillen, wat ertoe leidt dat de reguliere Nederlandse aanpak blijkbaar geen of te weinig effect heeft op de Antilliaanse (risico)groep. Het net genoemde voorbeeld van het werkgelegenheidsproject en de uitspraak respondent III onderschrijven dit: *“Wij zijn in Nederland direct, je moet werken om te overleven en je moet hard werken wil je het goed hebben. Een Antilliaan heeft een andere levensverwachting. Op de Antillen leeft men veel rustiger en minder gehaast”* onderschrijven dit.

5.1.2. Beleidstheorie

Om de achterstanden in halen is men binnen de gemeente al geruime tijd bezig met het voeren van beleid gericht op allochtone (risico)groepen. Voorbeelden hiervan zijn het project ‘stimuleren van allochtone groepen’ (SPAG – projecten) op gemeente niveau en de GoAls – projecten³ uitgevoerd op deelgemeentelijk niveau. Beide projecten werden tot 2001 uitgevoerd.

In 2001 is de gemeente Rotterdam gemeentebreed begonnen met het voeren van beleid dat zich alleen richt op de doelgroep Antilliaanse (risico) jongeren. Met dit beleid, genaamd ‘Ius di trafiko’ zijn er repressieve maatregelen genomen om overlast en criminaliteit te bestrijden en tegen te gaan en preventieve maatregelen om te voorkomen dat de Antilliaanse doelgroep buiten de boot valt door vroegtijdig te signaleren, te interviëren en door curatie, het bevorderen van zelfredzaamheid, en het brengen van een mate van zelfstandig maatschappelijk functioneren (Tuijnman, 2001). Dit alles met als doel: ‘de inburgering en integratie van Antilliaanse Rotterdammers een extra impuls geven en het terugdringen van de Antillianenproblematiek’ (Ius di trafiko, 2005).

Op acht juni 2005 is er tussen 21 gemeenten en het rijk een bestuurlijk arrangement getekend (zie hoofdstuk 4). Naar aanleiding van dit bestuurlijk arrangement is de gemeente Rotterdam in 2006 overgegaan tot de persoongerichte aanpak Antillianen (PGA-Antillianen). Met deze aanpak werd

³ Stimuleringsproject dat zich richt op het toe leiden van Antilliaanse en Arubaanse jongeren naar de arbeidsmarkt

ingezet op het specifiek benaderen van de Antilliaanse (risico)groep binnen reguliere instellingen en activiteiten, met als doel: 'het terugdringen van overlast, criminaliteit, sociaal – maatschappelijke achterstanden en het voorkomen dat opgroeiende Antillianen afglijden naar het criminele circuit' (Seinpost adviesbureau, 2006).

Op basis van de ervaringen van de afgelopen vier jaar (PGA – Antillianen) wordt het beleid (2010-2013) gecontinueerd onder de titel: 'actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst'. Dit actieprogramma is in februari 2010 opgesteld en richt zich net als het voorgaande beleid op het terugdringen van de oververtegenwoordiging in criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid. De doelstelling van het beleid luidt dan ook: 'Het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren op het gebied van criminaliteit en overlast, schoolverlaten en werkeloosheid' (directie veiligheid, 2010). Uitgangspunt van het beleid is de hardnekkigheid en complexiteit van de problemen van Antilliaanse (risico)jongeren in Rotterdam (ibidem). Het wordt gezien als een meerjarige aanpak boven op de reguliere voorzieningen (ibidem). Met dit beleid wordt niet alleen ingezet op het oplossen van problemen, maar ook op het voorkomen ervan. Onder het adagium 'grenzen stellen en perspectief bieden' wil de gemeente hard op treden tegen de harde kern van de risicojongeren en onwillige gezinnen, zodat de situatie in verbetert in wijken en de veiligheid toeneemt en preventief te werk gaan om ervoor te zorgen dat de jongere generatie een beter toekomst perspectief heeft, door de focus te leggen op onderwijs en werk. Ook wordt met de aanpak, net als het PGA – Antillianen, getracht aan te sluiten bij de reguliere inzet van diensten en op het gebiedsgericht werken: 'generiek waar kan, specifiek waar nodig' (ibidem).

5.1.3. Typering, beleidskeuze en doelen

Vanaf het moment dat de gemeente gestart is met het voeren van beleid gericht op Antilliaanse (risico)jongeren richt het beleid zich op de Antilliaanse groep die te kampen heeft met sociale en economische achterstanden, die ertoe leiden dat aansluiting bij en integratie in de Nederlandse samenleving moeilijk tot stand komt. Enerzijds worden zij neergezet als *afhankelijken*, omdat er geconstateerd wordt dat deze groep op meerdere leefvelden (financiën, gezondheid, huisvesting, werkeloosheid etc.) te kampen heeft met problemen en/of met een achterstand op sociaal en sociaal economisch gebied. Zij worden door de respondenten dan ook geframed als hulpbehoevend. De gemeente en de uitvoerende diensten proberen de Antilliaanse doelgroep op maat gesneden hulp te bieden om zo de problemen aan te pakken, achterstanden te reduceren en op te lossen. Er moeten voor de Antilliaanse doelgroep mogelijkheden worden geboden, zodat zij de mogelijkheid hebben hun sociaal – economische achterstand te verkleinen. Het gaat hier om beleid gericht op preventie en zorg. Anderzijds wordt de doelgroep gezien als *afwijkenden* als het gaat om de Antilliaanse

(risico)groep en criminaliteit. De Antilliaanse (risico)groep wordt negatief geframed, doordat de situatie met Antilliaanse (risico)groepen in relatie tot criminaliteit en overlast door de gemeente Rotterdam als onhoudbaar wordt getypeerd. Respondent VII zegt hierover het volgende: *“Er is sprake van een risicogroep doordat er een negatief klimaat is ontstaan. Als er positieve dingen gebeuren dan worden die niet genoemd en de negatieve zaken worden wel genoemd of overdreven.”* De media hebben in dezen een rol gehad als het gaat om de beeldvorming van de groep. De Antilliaanse (risico)groep wordt in de media vaak geassocieerd met negativiteit, zoals criminaliteit en overlast. De aandacht die deze groep in het verleden kreeg en nog steeds krijgt maakt dat het een maatschappelijk probleem wordt gemaakt waar de politiek aandacht aan moet besteden. Het probleem verschijnt hierdoor hoog op de politieke agenda, waardoor de aandacht om en rond deze groep blijft aanhouden. Er wordt daarom ook flink ingezet op de aanpak van criminele Antilliaanse (risico)jongeren door politie en justitie. De voorzitter van stichting MAAS onderstreept dit, door aan te geven dat het gemeentelijk beleid repressief van aard is. Binnen een aantal politiekorpsen in de gemeente Rotterdam wordt er streng en repressief beleid ingezet op criminele Antillianen en is er een bij een tweetal korpsen een specifiek Antillianenteam ingezet.

Tot 2001 richtte het beleid zich op allochtone risicjongeren in het algemeen. Het beleid richtte zich hiermee op een specifiek probleem en niet op een doelgroep. Tot 2001 was er dan ook sprake van *kleurenblind integratiebeleid*. Vanaf 2001 zijn er gemeentebreed projecten geïntroduceerd die zich alleen richtte op de Antilliaanse (risico)groep. Vanaf 2001 tot heden is er een classificatie aangebracht in het beleid en de Antilliaanse (risico)groep moest specifiek benaderd worden in haar aanpak, zodat sociale en economische achterstanden ingehaald kunnen worden en de oververtegenwoordiging wordt teruggedrongen. Dit duidt erop dat op basis van de beleidstheorie vanaf 2001 *kleurgeoriënteerd beleid* wordt gevoerd ten aanzien van de Antilliaanse (risico)groep.

De doelstelling van het beleid is overeenkomstig met de doelstelling geformuleerd door het Rijk. ‘Het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren op het gebied van criminaliteit en overlast, schoolverlaten en werkeloosheid.’

Uiteindelijk moet het beleid in deze vorm er toe leiden dat de oververtegenwoordiging genormaliseerd raakt en de doelgroepen op sociaal cultureel en vooral op sociaal economisch gebied hun achterstand inhalen.

5.1. Het Marokkanenbeleid

De gemeente Rotterdam heeft niet alleen te maken met Antilliaanse (risico)jongeren, maar ook met Marokkaanse (risico)jongeren. Net als bij de Antilliaanse groep worden deze risicjongeren door de

gemeente gekenmerkt als een groep die te kampen heeft met sociaal – economische achterstanden en zijn oververtegenwoordigd op het gebied van criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkloosheid.

Om de beleidstheorie ten aanzien de Marokkaanse (risico)jongeren te kunnen analyseren, zullen eerst de beleidsoverwegingen in kaart worden gebracht en vervolgens de beleidsinitiatieven. Op basis hiervan kan de sociale constructie in kaart worden gebracht en kan er antwoord gegeven worden op de vraag waarom kleurgeoriënteerd of kleurenblind beleid ten aanzien van de Marokkaanse (risico)groep.

5.2.1. Beleidsoverwegingen

Er worden door de respondenten en in beleidsnota's verschillende overwegingen ten grondslag gelegd aan het Marokkanenbeleid. Op basis van statistieken wordt geconstateerd dat er een oververtegenwoordiging is op de gebieden criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkloosheid. Kijkend naar de cijfers (Antilliaanse en Marokkaanse Rotterdammers 2010: een monitor van hun maatschappelijke positie, 2010) dan blijkt dat de Marokkaanse groep met 3,9% op de vijfde plaats staat als het gaat om relatief schoolverzuim (nummer vier Turkse groep, met 4,0%) en met ongeveer 19,3% op de vierde plaats staat als het gaat om voortijdig schoolverlaten. Kijkend naar de werkloosheid (aandeel personen met een uitkering) dan komt de Marokkaanse groep, na de Antilliaanse groep, op de tweede plaats met 14,3% en als er gekeken wordt naar de criminaliteitscijfer (percentage verdachten) dan nemen zij met ruim 4,6% wederom een tweede plaats in. De mening van de directie veiligheid is dan ook dat de problematiek binnen de doelgroep van een omvang is dat specifiek beleid gerechtvaardigd is.

Tegelijkertijd wordt er vanuit de gemeente geconstateerd dat het huidige reguliere beleid niet de Marokkaanse doelgroep bereikt (interview respondent II en VI, 2010). Respondent II geeft aan: *“Je kunt ook zeggen dat wij voor alle Rotterdamse burgers een bepaald beleid voeren, dat wel aansluit bij de Chinese en Turkse gemeenschap, maar niet bij de Marokkaanse gemeenschap. Misschien met er dan in het beleid iets worden aangepast, zodat zij ook profiteren van het beleid.”* Ook wordt gesteld dat ouders niet voldoende geëquipeerd zijn om toezicht te houden op de jongeren (interview respondent VI, 2010), waardoor het met deze jongeren mis gaat. Marokkaanse kinderen groeien vaak op in drie verschillende culturen: de thuiscultuur, de straatcultuur en de schoolcultuur (El Hadioui, 2010). Dit argument wordt bijgestaan door respondent VI: *“De risicogroep bestaat. Het zijn die jongeren die tekort schieten in scholing, begeleiding, opvoeding en ondersteuning”*.

Nu wordt door middel van beleid getracht de sociaal economische positie van de doelgroep te verbeteren en de doelgroep kansen te bieden, door bijvoorbeeld projecten zoals straatcoaches, mentoring via scholen, sport en taalcursussen. Respondent VIII zegt zowel over de Marokkaanse en de Antilliaanse doelgroep: *“De jongeren moeten nog meer gesteund worden om te krijgen waar ze recht op hebben, een kans in de maatschappij. Dat is de reden waarom we Antillianen en Marokkanenbeleid hebben”*. Daarnaast worden gebeurtenissen, zoals de aanslagen op het World Trade Center in New York, de moord op Theo van Gogh, de opkomst van Geert Wilders en de gebeurtenissen in Culemborg en Gouda, als uitgangspunt genomen. De recente gebeurtenissen hebben een stigma op de Marokkaanse groep gelegd, door de islam/Marokkanen te associëren met criminaliteit en terrorisme. Respondent II zegt hierover: *“Er hebben in de samenleving een aantal incidenten plaatsgevonden, waardoor er onrust ontstaan is in de samenleving. Zoals, Wilders die opkomt en die het continu heeft over Moslims, maar hij bedoelt Marokkanen of andersom en de gebeurtenissen in Gouda en Culemborg. Je kunt dan als minister zeggen we doen er iets aan door middel van specifieke aandacht. Er spelen vele factoren mee: incidenten en media-aandacht.”*

5.2.2. Beleidstheorie

Tot voor kort is er geen sprake geweest van gemeentebreed Marokkanenbeleid in Rotterdam. De gemeente Rotterdam heeft in 2006 één miljoen euro beschikbaar gesteld gekregen om maatregelen te nemen tegen de Marokkaanse (risico)groep, teneinde overlast en criminaliteit onder deze groep te verminderen en tegen te gaan (Vandenbroucke, Braam, Pels & Stekete, 2008:5). De gemeente heeft met behulp van deze ‘Donner – middelen’ in 2006 tot en met 2009 invulling gegeven aan het rijksprogramma: ‘Voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren’, met als doel: ‘het verminderen van criminaliteit en overlast van Marokkaans – Nederlandse jongeren’. Net als bij de aanpak van Antilliaanse (risico)jongeren vormen werk, onderwijs en een persoonsgerichte aanpak middelen die de criminaliteit en overlast moeten verminderen (ministerie van justitie, 2009).

Onder de titel: ‘actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst’ is het beleid gericht op Marokkaanse (risico)jongeren, in februari 2010, definitief een feit geworden. Met dit actieprogramma richt de gemeente zich, net als bij de Antilliaanse (risico)groep, voornamelijk op het terugdringen van de oververtegenwoordiging in criminaliteit, vroegtijdig schoolverlaten en werkeloosheid. Het doel luidt dan ook: ‘Het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongeren op het gebied van criminaliteit en overlast, schoolverlaten en werkeloosheid’ (directie veiligheid, 2010). Uitgangspunt van het beleid is de hardnekkigheid en complexiteit van de problemen van Antilliaanse (risico)jongeren in Rotterdam (ibidem). Het wordt gezien als een meerjarige aanpak boven op de reguliere voorzieningen (ibidem). Met dit beleid wordt niet alleen ingezet op het oplossen van problemen, maar ook op het voorkomen ervan. Onder het adagium

‘grenzen stellen en perspectief bieden’ wil de gemeente hard op treden tegen de harde kern van de risicojongeren en onwillige gezinnen, zodat de situatie in verbetert in wijken en de veiligheid toeneemt en preventief te werk gaan om ervoor te zorgen dat de jongere generatie een beter toekomst perspectief heeft, door de focus te leggen op onderwijs en werk (ibidem).

Net als bij de aanpak van Antilliaanse (risico)jongeren wordt met de aanpak van Marokkaanse (risico)jongeren getracht aan te sluiten bij de reguliere inzet van diensten en op het gebiedsgericht werken. De inzet van Marokkaanse straatcoaches vormen hier een uitzondering in.

5.2.3. Typering, beleidskeuze en doelen

Het beleid gericht op Marokkaanse (risico)jongeren is opgenomen in hetzelfde beleidsdocument als het beleid gericht op Antilliaanse (risico)jongeren. Om deze reden zijn beide aanpakken vergelijkbaar met elkaar. De Marokkaanse (risico)groep wordt net als de Antilliaanse (risico)groep negatief geframed. Zowel het Rijk als de gemeente zijn van mening dat er maatregelen genomen moeten worden als het gaat om overlast en criminaliteit. De situatie van de Marokkaanse (risico)groep wordt ook als onhoudbaar getypeerd. Dit heeft de gemeente Rotterdam doen besluiten om niet alleen beleid in te zetten op de Antilliaanse (risico)groep, maar ook op de Marokkaanse (risico)groep. Wat ertoe moet leiden dat de criminaliteit en overlast vermindert, met als gevolg dat beide groepen negatieve prikkels uit het beleid ontvangen. Enerzijds wordt hier repressief beleid op ingezet, anderzijds werd deze groep bestempeld als een hulpbehoevende groep die hulp verdiend om te voorkomen dat ze afglijden naar de criminaliteit. Door het repressief aanpakken van de groep die zich schuldig gemaakt heeft aan overlast en criminaliteit en een negatief imago heeft kan de groep getypeerd worden als *afwijkenden*. Anderzijds is er sprake van preventief beleid. Dit moet ervoor zorgen dat sociale en economische achterstanden worden ingehaald. Vanuit de gemeente wordt een sociale en economische achterstand geconstateerd. Dit heeft ertoe geleid dat er vanuit de gemeente beleid wordt ingezet om de achterstanden bij beide groepen te reduceren door beleid in te zetten op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid. Hierbij gaat het om een groep die hulp verdient om ze een beter toekomstperspectief te bieden en te voorkomen dat ze afglijden naar het criminele circuit. Deze groep kan getypeerd worden als *afhankelijken*.

Tot 2010 was er nog niet echt sprake van gemeentebreed integraal beleid. Het rijksprogramma van 2006-2009 ‘voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren’ was een eerst aanzet tot de invoering beleid gericht op de Marokkaanse (risico)groep. In dit beleid werd wel degelijk rekening gehouden met de doelgroep en zijn er maatregelen genomen die specifiek gelden voor deze doelgroep, met als doel het voorkomen en reduceren van criminaliteit onder de Marokkaanse risico (groep). Dit duidt op *kleurgeoriënteerd integratiebeleid*. Ook in het huidige beleid wordt er een

classificatie aangebracht. Ook al is het zo dat zowel de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep onderdeel uitmaken hetzelfde beleidsplan en dezelfde problematiek wordt aangepakt. Toch wordt er wel degelijk onderscheid gemaakt naar beide doelgroepen, daar waar dat in het beleid nodig is om sociale en economische achterstanden in te halen. Om deze reden kan er nog steeds gesproken worden van *kleurgeoriënteerd integratiebeleid* in deze beleidstheorie.

De doelstelling van het beleid is overeenkomstig met de doelstelling geformuleerd door het Rijk en met die van het Antillianenbeleid. 'Het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongeren op het gebied van criminaliteit en overlast, schoolverlaten en werkeloosheid.' Uiteindelijk moet het beleid in deze vorm er toe leiden dat de oververtegenwoordiging genormaliseerd raakt en de doelgroepen op sociaal cultureel en vooral op sociaal economisch gebied hun achterstand inhalen.

5.3. De Wijkenaanpak

Rotterdam is sinds de jaren zeventig bezig met het voeren van beleid gericht op wijken en leefbaarheid in de wijken. In de jaren zeventig gebeurde dit onder de noemer stadsvernieuwing. Tegenwoordig wordt de aanpak gebiedsgericht werken genoemd. De wijken die onder het gebiedsgericht werken vallen zijn de wijken die ten tijde van oud minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar, bestempeld zijn als zogeheten 'aandachtswijken'. Binnen deze selectie vallen een aantal wijken die tevens bestempeld zijn als 'concentratiewijk' omdat in deze wijken een concentratie is ontstaan van Antilliaanse en Marokkaanse Rotterdamers. Een 'concentratiewijk' kan gemeten worden aan de hand van een relatieve maat en een absolute maat. Als er gesproken wordt van een concentratiewijk in de absolute maat dan houdt dit in dat er een sprake is van een bepaald aantal allochtonen (in dit geval Antillianen en Marokkanen) in een wijk. Procentueel gezien is het aantal allochtonen in een wijk groter dan twintig procent. In relatieve zin is er sprake van een concentratie wijk wanneer er sprake is van een afwijking in een wijk ten opzichte van het gemeentelijk gemiddelde. Hierbij kan gedacht worden aan het gemiddeld inkomen in een wijk en de woningvoorraad (eenzijdig, sociale huurwoning) (Uunk & Dominguez, 2002). Wanneer er gesproken wordt van een 'concentratiewijk' in het kader van deze scriptie dan wordt er gesproken van een 'concentratiewijk' in absolute zin. Dit betekent dat in deze wijken sprake is van een hoge concentratie Antilliaanse en Marokkaanse Rotterdamers. Wanneer er gesproken wordt van een 'aandachtswijk' dan betreft dit de 'concentratiewijk' in relatieve zin. Voormalig minister Vogelaar heeft de wijken destijds als aandachtswijk bestempeld, omdat deze wijken een achterstand hebben ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde.

Dit onderzoek zal op deelgemeentelijk niveau dieper inzoomen op de aandachtswijken die tevens concentratiewijken zijn, zie tabel 5.1.

Omgeving	Deelgemeente	Aandachtswijk	Concentratiewijk	
Noord	Kralingen-Crooswijk		Kralingen	
		Oud – Crooswijk	Oud – Crooswijk	√
		Nieuw – Crooswijk		
		Rubroek		
	Noord	Oude – Noorden	Oude - Noorden	√
		Provenierswijk		
Bergpolder				
Oost	Ijsselmonde		Groot – Ijsselmonde	
			Beverwaard	
Zuid	Charlois	Tarwewijk	Tarwewijk	√
		Oud – Charlois	Oud – Charlois	√
		Carnisse		
		Zuidwijk		
		Pendrecht	Pendrecht	√
	Feijenoord	Afrikaanderwijk		
		Bloemhof	Bloemhof	√
		Hillesluis		
		Katendrecht		
		Vreewijk		
Hoogvliet		Hoogvliet		
West	Delfshaven	Middelland		
		Spangen		
		Nieuwe – Westen	Nieuwe - Westen	√
		Delfshaven		
		Bospolder	Bospolder	√
		Tussendijken	Tussendijken	√
		Overschie		
	Centrum	Oude Westen		

Tabel 5.1: wijkinventarisatie (Schrijer, Vogelaar et al, 2008)

5.3.1. Charter

Uit de charter wijkenaanpak (2008), opgesteld door toenmalig wethouder Dominic Schrijer en toenmalig minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar, blijkt dat de problemen en achterstanden in Rotterdam relatief groot zijn. Sinds de jaren zeventig is vanuit wisselende beleidskaders gewerkt aan de problemen en achterstanden in de aandachtswijken. Maar mede door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een veranderende bevolkingssamenstelling die zich in de steden concentreerden, zijn de achterstanden ten opzichte van het Nederlands gemiddelde beperkt ingelopen (Schrijer, Vogelaar et al, 2008).

In de loop der jaren is de kwaliteit van de woningvoorraad in een aantal wijken zichtbaar vooruitgegaan, met name door herstructureringsprojecten die in de gemeente grootschalig zijn ingezet. Maar uit de charter (2008) blijkt dat er nog steeds achterstanden zijn op het gebied van

woonomgeving en leefbaarheid in de wijken en de sociaal – economische positie van de bewoners lijkt gedaald te zijn. Maatschappelijke problemen als voortijdig schoolverlaten, eenzijdige woonvoorraad, verloederde leefomgeving met weinig mogelijkheden om sociale contacten te leggen, hoge (jeugd)werkloosheid, gebrekkige inburgering van oud- en nieuwkomers, achterblijvende emancipatie en participatie van vooral niet-westerse vrouwen, weinig werkgelegenheid in de buurt, ontoereikende jeugdzorg, gezondheidsachterstanden, criminaliteit en gevoelens van onveiligheid, komen in sommige wijken veelvuldig en naast elkaar voor (Schrijer, Vogelaar et al, 2008). De genoemde achterstanden en problemen hebben ertoe geleid dat de eerder genoemde wijken in Rotterdam zijn aangewezen als aandachtswijken. In deze wijken zullen het rijk, de gemeente en de corporaties gezamenlijk de komende tien jaar aan de slag gaan, met als doel: ‘de wijken tot vitale woon-, werk-, leer-, en leefomgevingen te maken.’

In de zomer van 2007 is voor de zeven Rotterdamse krachtwijken een aanvraag opgesteld, welke werd onderbouwd met voorlopige wijkactieplannen (tien Rotterdamse wijken; drieëntwintig postcodegebieden). In de aanvraag formuleerde het Rotterdamse college haar stedelijke ambities voor de wijken op het gebied van de vijf thema's wonen, werk en ondernemerschap, leren en opgroeien, veiligheid en integreren. Deze stedelijke aanvraag is per gebied, door deelgemeenten, in samenwerking met buurtbewoners, corporaties en lokale ondernemers uitgewerkt (Schrijer, Vogelaar et al, 2008). Dit heeft ertoe geleid dat er bottom up en probleemgericht invulling is gegeven aan de actieprogramma's en dus problemen en oplossingen bevatten die specifiek gelden voor een wijk. In de actieprogramma's zijn vooral sociaal-economische projecten opgenomen, die in de loop van 2009 tot zichtbare resultaten moesten gaan leiden (ibidem).

5.3.2. Wijkactieplannen

5.3.2.1. Noord

In Rotterdam Noord liggen de deelgemeente Kralingen-Crooswijk en Rotterdam Noord. De wijken Kralingen, Crooswijk en Oude Noorden zijn binnen deze deelgemeenten aangewezen als aandachtswijk. Deze wijken worden tevens genoemd als concentratiewijken voor de Marokkaanse gemeenschap. In deze wijken spelen de aanpak van de woningvoorraad, wooncarrière en buitenruimte een belangrijke rol, waarbij de nadruk ligt op het bevorderen van de buurtbinding en integratie (Ministerie voor VROM/WWI, 2009).

Beide wijken worden gekenmerkt door een eenzijdige woningvoorraad, weinig groen en weinig ruimte voor kinderen om buiten te spelen (gemeente Rotterdam). Ambities zijn dan ook het creëren van aantrekkelijke woonmilieus met goede voorzieningen. Het aanleggen en uitbreiden van sportvelden, sporthallen en speeltuinen zijn hier voorbeelden van (Ministerie van VROM/WWI, 2009).

Op sociaal gebied heeft de wijk Crooswijk vooral te kampen met voortijdig schoolverlaten rond het VMBO. Om dit preventief aan te pakken wordt er een structureel samenwerkingsverband tussen gemeente, scholen, sociale partners en ouders in de wijk geambieerd. Daarnaast bestaat het voornemen om het aantal stageplaatsen en werk voor jongeren in de wijk te verbeteren en een buurtactiveringscentrum in het leven te roepen, waar organisaties hun aanbod van werk, opleiding, inburgering en taal kunnen bundelen (Ministerie van VROM/WWI, 2009). Binnen de wijk Oude Noorden wordt vooral ingezet op het aanpakken van grote en complexe problemen die de wijk kent, niet alleen het voortijdig schoolverlaten. De problemen zijn ontstaan doordat in de wijk veel inwoners wonen die onder de armoedegrens leven (gemeente Rotterdam, 2009). Net als binnen de wijk Crooswijk richten de maatregelen zich vooral op de jeugd. Er wordt ingezet op directe en indirecte aandacht voor de jeugd, zoals het bieden van maatschappelijke stages en taalcursussen (Ministerie van VROM/WWI, 2009).

5.3.2.2. Oud – Zuid

In Oud – Zuid liggen twee deelgemeenten die voor dit onderzoek van belang zijn: deelgemeente Charlois en Feijenoord. De wijken Tarwewijk, Pendrecht en Oud – Charlois in de deelgemeente Charlois en de wijk Bloemhof in Feijenoord zijn de wijken die zowel zijn aangewezen als aandachtswijk en als concentratiewijk. De genoemde wijken zijn concentratiewijken voor de Antilliaanse gemeenschap. De wijk Bloemhof is een concentratiewijk voor beide groepen.

Voor alle wijken in de deelgemeenten geldt dat er sprake is van overeenkomstige sociale problematiek. Er staan veel goedkope, gehuurde en gestapelde vooroorlogse woningen, het aantal voorzieningen voor jongeren is beperkt, de uitval in het onderwijs is hoog en het opleidingsniveau laag evenals de arbeidsparticipatie. De wijken worden allen gekenmerkt door een hoog percentage nieuwkomers met een taalachterstand, een lage sociale participatie en integratie. Daarnaast spelen in de wijken nog een aantal grootstedelijke problemen zoals overlast, onder meer door drugs, onveiligheid, een zwakke economische structuur (weinig werk in de wijk, leegstand, slinkende economie in de winkelstraten) en een slecht imago (Gemeente Rotterdam, 2007).

Met name in de wijken Bloemhof en Tarwewijk is het verpauperingsproces in een aantal buurten goed zichtbaar (Gemeente Rotterdam, 2007). Er wordt daarom flink geïnvesteerd in het aantrekkelijker maken van de openbare ruimten en woningbouw. Buurten worden geherstructureerd en er worden speelplekken aangelegd (Ministerie van VROM/WWI, 2009).

Alle vier de wijken hebben tevens te kampen met jeugdwerkloosheid, voortijdig schoolverlaten en overlast en criminaliteit onder de jeugd. In wijken Bloemhof, Tarwewijk en Pendrecht zullen dan ook

een multifunctionele accommodatie en een kindercampus gerealiseerd worden, te bevordering van de ontwikkeling van het kind. Hier zullen voor-, tussen- en naschoolse activiteiten geboden worden (Ministerie voor VROM/WWI, 2009), zoals leren, spelen, sporten, koken en met elkaar om leren gaan. Daarnaast worden activiteiten van het primair onderwijs, welzijnswerk, sport en recreatie aan elkaar verbonden worden ten behoeve van de ontwikkeling van de kinderen (ibidem). Ook kunnen er per wijk verschillen in aanpak van deze problematiek herkend worden, doordat de plannen op wijkniveau geïnventariseerd en aangepakt worden. Zo wordt in de wijk Bloemhof ook getracht jongeren betrokken te maken bij de wijk en het op houden van de lokale TOS – praktijk⁴. Het voortijdig schoolverlaten wordt op deelgemeentelijk niveau aangepakt, door Feijenoord@work te versterken (outreaching jongerenloket structureel inzetten en uitbreiden naar voortijdige schoolverlaters) en door huiswerkbegeleiding (Ministerie voor VROM/WWI, 2009). In de wijken binnen de deelgemeente Charlois wordt de problematiek anders aangepakt, namelijk door de nadruk te leggen op overlastgevende jongeren. In de aanpak van deze jongeren wordt de link gelegd tussen veiligheid en leerprojecten, om de jongeren zo op het rechte pad te krijgen (Ministerie voor VROM/WWI, 2009).

5.2.3.3. West

In Rotterdam West ligt de deelgemeente Delfshaven, met haar concentratie en aandachtswijken: Nieuwe – Westen, Bospolder en Tussendijken. Dit zijn concentratiewijken waar voornamelijk inwoners van Marokkaanse afkomst wonen. Speerpunten binnen deze wijken zijn: de jeugd, door te streven naar het bieden van meer kansen aan jongeren, het verbeteren van de buitenruimte en het verbeteren van de positie van de vrouw (Gemeente Rotterdam, 2007). Het actieplan krachtwijken borduurt voort op de kadernota: 'Prioriteit in de wijk' die in 2007 tot stand kwam. Aandachtsgebieden in de nota zijn: fysiek, sociaal, economie en veiligheid (ibidem). Deze uitgangspunten zijn vertaald naar de vijf thema's waarop het concept krachtwijken is gebaseerd (Ibidem).

Centrale begrippen in de wijkenaanpak in de deelgemeente Delfshaven zijn: verbinden en vooruitkomen. Verbinden door mensen en organisaties te stimuleren dat ze zich aan elkaar verbinden, netwerken (scholen, verenigingen, corporaties en welzijnsvoorzieningen) beter aan elkaar worden geknoopt en aan bewoners, straten en buurten gekoppeld worden (ibidem).

Vooruitkomen door het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden van bewoners door ze te verbinden aan de netwerken. School, stage en taalcursussen zijn hier voorbeelden van (Ibidem).

⁴ Thuis op straat. Zorgen voor leefbaarheid en sociaal klimaat op straat, in de wijk en op het plein. Dit door het organiseren van activiteiten voor en door bewoners en door samen te werken met politie, opbouwerk en middenstand (thuisopstraat, 2010)

Anders dan in de wijken in Rotterdam Noord en Rotterdam zuid wordt er in Rotterdam West aandacht besteed aan de positie van de vrouw. In Rotterdam West wordt namelijk geconstateerd dat de sociale positie van de vrouw achterloopt ten opzichte van de positie van de man (Gemeente Rotterdam, 2007). Dit kan te maken hebben met het verschil in bevolkingssamenstelling tussen de deelgemeenten. Rotterdam zuid wordt gekenmerkt als een gebied waar veel mensen van Antilliaanse afkomst wonen en in Rotterdam west wonen veel mensen van Turkse en Marokkaanse afkomst. Er zal daarom in alle drie de wijken een vrouwenempowermentcentrum en een meidenvilla (leren en opgroeien) in het leven geroepen worden, met als doel sociale activering van vrouwen (ibidem). Ook in deze wijken is er in de prioritering van problemen een verschil op te merken. Waar in de wijk Nieuwe Westen vooral de nadruk wordt gelegd op veiligheid. Wordt in de wijken Bospolder en Tussendijken vooral de nadruk gelegd op werkeloosheid en armoede. Opvallend hierbij is dat de aanpak om deze verschillende problemen op te lossen overeenkomstig zijn met elkaar. Investerings in opleidingen voor jongeren, het uitbreiden van gezinscoaches, extra inzet maatschappelijke hulpverlening en het investeren in sport- en wijkvoorzieningen wordt in het Oude Noorden ingezet om de jeugdcriminaliteit en –overlast te reduceren door ze van de straat te halen. Binnen de wijken Bospolder en Tussendijken worden deze projecten, samen met het bieden van praktijkleercentra en stages, aangeboden om de werkeloosheid tegen te gaan en om de bewoners een beter perspectief te bieden om te ontkomen aan armoede.

5.3.3.4 Afsluitend

Uit onderstaande tabel valt op te maken dat per wijk de prioriteiten van de wijken van elkaar verschillen. Op het eerste oog is dit ook zo. Wanneer er gekeken wordt naar hoe er invulling gegeven wordt aan de thema's dan blijkt dat de invulling ervan overeenkomstig blijkt. Alle wijken zetten in op investeringen in werk en leren en het verbeteren van voorzieningen. Bij de ene wijk valt dit onder het thema leren & opgroeien en bij de andere onder veiligheid & integratie. Dit komt enerzijds omdat dit onderdelen zijn van leren & opgroeien, anderzijds zijn het bieden van werk- en leer projecten preventieve manieren om risicogroepen van straat te halen, zodat zij hun leven te beteren.

		Thema's wijkenaanpak				
		Wonen	Werk & ondernemerschap	Leren & opgroeien	Veiligheid & integratie	
Wijken	Noord	Oud –Crooswijk	√	√		√
		Oude Noorden	√	√	√	
	Zuid	Tarwewijk	√		√	√
		Oud-Charlois	√		√	√
		Pendrecht	√		√	√
		Bloemhof	√		√	
	West	Nieuwe Westen	√	√	√	√
		Bospolder en Tussendijken	√	√		

Tabel 5.2: prioriteiten wijkenaanpak

5.3.3. Typering, beleidskeuze en doelstelling

Binnen het gebiedsgericht werken wordt er in principe geen onderscheid gemaakt naar doelgroep op basis van etniciteit en/of culturele achtergrond. De problematiek in de wijk staat centraal en de inwoners van de wijk worden betrokken bij het leveren van input en in de uitvoering. De inwoners van de wijken vormen hier tevens de doelgroep. De geselecteerde wijken worden getypeerd als achterstandswijken en de inwoners van de wijken hebben dan ook vaak een achterstandspositie, op met name sociaal en sociaal economisch gebied, ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde. De inwoners worden gezien als hulpbehoevend en met behulp van het gebiedsgericht werken wordt getracht de achterstandspositie, op zowel sociaal als op sociaal en sociaal economisch niveau, te verbeteren. Indirect wordt hiermee ook de Antilliaanse en Marokkaanse doelgroep bereikt. De doelgroep kan dan ook het beste getypeerd worden als *afhankelijken*.

Doordat er met het gebiedsgericht werken geen onderscheid wordt gemaakt naar doelgroepen op basis van etniciteit en/of culturele achtergrond, worden op basis hiervan geen doelgroepen geconstrueerd. Er wordt gekeken naar wijken die te kampen hebben met een achterstandssituatie. De problematiek in de wijk staat in deze aanpak centraal en het beleid geldt voor iedereen die woonachtig is in een van de genoemde wijken. Op basis hiervan kan gesteld worden dat er volgens de beleidstheorie sprake is van *kleurenblind integratiebeleid*.

5.4. Tot slot

In het actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst (2009) wordt aangegeven dat het Antillianen- en het Marokkanenbeleid geïncorporeerd wordt in de wijkenaanpak, het gebiedsgericht werken. Uit de beleidsstukken gebiedsgericht werken valt

geenszins op te maken dat de aanpak van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groepen opgenomen is in dit beleid. Wel is het zo dat er binnen het Antillianen- en Marokkanenbeleid en het gebiedsgericht werken een aantal overeenkomstige thema's zijn, zoals: criminaliteit (veiligheid), voortijdig schoolverlaten (leren) en werkeloosheid (werken). Maar wanneer deze thema's in de wijk niet als probleem of als prioriteit worden gezien, dan wordt hier minder aandacht aan geschonken. Daarnaast is het zo dat dit beleid geldt voor iedere inwoner in de wijk en er binnen het beleid dus geen aandacht wordt geschonken aan de culturele achtergrond van beide groepen, in de uitvoering van het beleid.

Waar er binnen het Antillianen en Marokkanenbeleid duidelijk wordt aangegeven dat er extra ingezet wordt op beide groepen en beide groepen expliciet genoemd worden in het beleid, blijft men in het beleidsplan voor gebiedsgericht werken spreken in algemene termen.

Het beleid voor het gebiedsgericht werken is tot stand gekomen door binnen de wijk de grootste problemen aan te geven en hieraan prioriteiten te stellen. Problematiek met Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groepen wordt hierin niet genoemd, terwijl de beschreven wijken concentratiewijken voor Antilliaanse en/of Marokkaanse Rotterdamers zijn.

Op basis van de beleidstheorie lijkt het of beide beleidsaanpakken naast elkaar bestaan. Een reden hiervoor is dat het Rijk het Antillianen- en Marokkanenbeleid ziet als een extra impuls op het integratiebeleid en de wijkenaanpak als extra impuls op het grote stedenbeleid. Twee verschillende beleidsaanpakken. Een andere reden is dat het een financiële kwestie is. Gemeenten moeten plannen onder de noemer Antillianen- of Marokkanenbeleid of wijkenaanpak wegzetten willen ze financiering vanuit het rijk krijgen. Dit kan ertoe leiden dat meerdere dezelfde thema's onder een andere noemer worden weggezet wat tevens kan leiden tot overlapping in beleidsaanpakken. Het is namelijk zo dat in het Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak dezelfde thema's worden aangesneden, maar waar in het Antillianen en Marokkanenbeleid gesteld wordt dat het beleid wordt toegesneden op de doelgroep, geldt het binnen het gebiedsgericht werken voor alle inwoners van een wijk en wordt er geen onderscheid gemaakt naar doelgroep op basis van etniciteit en/of culturele achtergrond. Daarnaast is het zo dat in geen van de beleidsnotities betreffende het gebiedsgericht werken de Antilliaanse en Marokkaanse doelgroep expliciet genoemd worden.

Blijkt het dat in de praktijk wel het Antillianen en Marokkanenbeleid geheel geïncorporeerd is in de kleurenblinde benadering van het gebiedsgericht werken, dan rijst de vraag wat de het nut en de noodzaak is van een apart actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst?

6. Het Rotterdamse beleid: de Beleidspraktijk

Uit de beleidstheorie van het Rotterdamse beleid valt op te maken dat er zowel sprake is van kleurgeoriënteerd integratiebeleid als van kleurenblind integratiebeleid. Daarnaast blijkt dat op basis van de beleidstheorie gesteld kan worden dat beide beleidsbenaderingen parallel naast elkaar opereren. In dit hoofdstuk wordt er vanuit de beleidspraktijk gekeken naar de afhankelijke variabelen in het onderzoek: Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak. Vervolgens kan gesteld worden of de benaderingen overeenkomstig zijn met de typering van alle drie de beleidsbenaderingen in de beleidstheorie.

6.1. Het Antillianenbeleid

Rotterdam behoort tot de eerste gemeente die in 1998 constateerde dat er een 'onhoudbare situatie' dreigde te ontstaan als het gaat om Antilliaanse (risico)jongeren in relatie tot overlast en criminaliteit. De gemeente behoort dan ook tot een van de grondlegger van de 22 Antillianengemeenten en is sinds 2001 actief bezig om gemeentebreed beleid in te zetten jegens deze groep.

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de doelgroep zowel als *afhankelijken* en als *rivalen* getypeerd kunnen worden. Kijkend naar de kenmerken die ten grondslag liggen aan de sociale constructie van doelgroepen dan kan enerzijds gesteld worden dat ze een positief imago hebben. Het reguliere beleid bereikt de doelgroep niet. Ze verdienen hulp, door middel van beleid wat hen wel bereikt, zodat zij hun sociale en economische achterstanden kunnen wegwerken. Anderzijds hebben zij door de plaatsgevonden gebeurtenissen en hun imago gerelateerd aan overlast en criminaliteit een negatief imago. Hierdoor ontvangen zij negatieve prikkels uit het beleid, zoals repressieve aanpakken door politie en justitie. In beide gevallen heeft de groep, vanwege haar sociaal economische positie geen macht om invloed uit te oefenen op beleid. De vraag rijst of de typering zijn terug te vinden in het beleid gevoerd ten aanzien van deze groep.

In 2001 is begonnen met het project 'Lus di trafiko'. In totaal behelst 'Lus di trafiko' 46 projecten, onderverdeeld onder de thema's onderwijs/arbeidsmarkt, investeren in de nieuwe generatie (ouders en kinderen), cultuur, huisvesting en de preventie van criminaliteit (Lus di trafiko, 2005). Hierbij wordt enerzijds ingezet op preventieve maatregelen die tot doel hadden het inhalen van sociale en sociaal economische achterstanden en het terugdringen van de oververtegenwoordiging. De doelgroep wordt hierin vooral getypeerd als *afhankelijken*. De projecten zijn uitgevoerd binnen vier

deelgemeenten (Charlois, Feijenoord, IJsselmonde, Hoogvliet), 21 reguliere instellingen (waaronder SoZaWe, DSO, GGD) en door zeven Antilliaanse organisaties. Vindplaatsgericht- en outreachend werken, ruimte geven voor activiteiten op maat en individuele begeleiding blijken binnen de hulpverlening van cruciaal belang. De gemeente stelt dat met 'Lus di Trafiko' een basis is gelegd voor lange termijn oplossingen. Inmiddels zijn de projecten overgedragen aan andere gemeentelijke instellingen en de coördinatie komt in handen van de Dienst Stedelijk Onderwijs. De kennis en ervaring die met 'Lus di Trafiko' is opgedaan is gebundeld in een toolbox, genaamd 'Changá!' (Nicis, 2010). Met deze toolbox kunnen projectbegeleiders anderen helpen bij de hulpverlening aan Antillianen. Daarnaast werd gesteld dat reguliere instellingen nu in staat zijn om de kwetsbare Antilliaanse groepen te bereiken. In de eindevaluatie (2008) staat dan ook: "Antilliaanse instellingen hebben hun verantwoordelijkheid genomen en door netwerkbinding kunnen diensten, instellingen en Antilliaanse organisaties elkaar vinden als het om hulpverlening aan Antillianen gaat".

In 2005 is het Antillianenbeleid voortgezet onder de naam PGA – Antillianen, wat zich richtte op het terugdringen van overlast, criminaliteit en sociaal – maatschappelijke activiteiten. Ter bevordering van de aanpak is er een stadsmarinier Antillianen ingesteld. Deze stadsmarinier regisseert de stedelijke aanpak en uitvoering en organiseert of forceert praktische uitvoering op wijkniveau door outreachend en vraaggericht te werk te gaan. In dit beleid richt de gemeente zich niet alleen op preventieve maatregelen die de achterstanden van de doelgroep tracht in te halen, er wordt tevens ingezet op repressieve maatregelen als een harde aanpak en het opleggen van sancties door politie en justitie. De doelgroep kan in dit beleid niet alleen getypeerd worden als *afhankelijk*, maar ook als *afwijkend*. Eind 2008 loopt het Antillianenbeleid in de vorm van het PGA – Antillianen af. Uit de evaluatie 'Huntu nos por logra' blijkt dat het Rotterdamse gemeentebestuur van oordeel is dat in de afgelopen periode flinke vooruitgang is geboekt bij de aanpak van problemen van Antillianen, terwijl uit een landelijke evaluatie onder alle 22 Antillianengemeenten het beleid als falend werd bestempeld (Tudjman et al, 2010). Rotterdam geeft in haar eigen evaluatie ook aan dat niet alle door het rijk opgelegde doelstellingen zijn behaald, maar dat er binnen Rotterdam wel een dalende trend zichtbaar is. Ook uit evaluatie bestuurlijke arrangementen Antillianengemeenten 2005 – 2008 is op te maken dat in tegenstelling tot de overige eenentwintig Antillianengemeenten er binnen de gemeente Rotterdam een dalende trend te herkennen is als het gaat om criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid (Tudjman et al, 2010). Uit de politiecijfers blijkt dat in 2006 ten opzichte van 2005 er een daling is op het gebied van geweld, overlast en drugsoverlast. Daarnaast daalde in 2007 het voortijdig schoolverlaten met elf procent, werden 350 bijstandsuitkeringen beëindigd en startten er 395 re-integratieprojecten.

Met het huidige beleid wordt voornamelijk ingezet op het aanpakken van de Antilliaanse (risico)groep op wijkniveau en door middel van reguliere instellingen. Ook hier wordt enerzijds de

nadruk gelegd op het inhalen van achterstanden binnen de Antilliaanse (risico)groep en het hard aanpakken en sanctioneren van de overlastgevende en criminele groep. Dus ook hier kan gesteld worden dat beide typeringen voor dit beleid gelden. Uitvoeringsorganisaties als JOS en SoZaWe opereren op wijkniveau, door middel van het jongerenloket. Respondent VIII zegt: *“Wij moeten ook wijkgericht werken. In die wijken waar een oververtegenwoordiging is van Antillianen en Marokkanen daar zetten we extra in op mentoren en pedagogen.”* Hiermee lijkt een slag gemaakt te zijn in de overgang van kleurgeoriënteerd integratiebeleid, naar kleurenblind integratiebeleid. De vraag is klopt dit wel? Uit de analyse van de beleidstheorie valt namelijk op te maken dat er wel degelijk kleurgeoriënteerd integratiebeleid gevoerd wordt ten aanzien van de Antilliaanse doelgroep.

Respondent I geeft echter aan dat er in Rotterdam geen kleurgeoriënteerd integratiebeleid gevoerd wordt ten aanzien van de Antilliaanse (risico)groep: *“Wij zetten met name algemeen beleid in. Daar bovenop voor een heel klein gedeelte geldt dat we specifieke dingen doen. Wij benoemen wel de Antillianen en Marokkanen als specifieke aandachtsgroep, maar zij gaan heel vaak mee in de gewone trajecten. Bij een aantal elementen doen wij er een extra slag bovenop voor Antillianen en Marokkanen.”*

Wanneer de gemeente stelt dat zij geen kleurgeoriënteerd beleid voert ten aanzien van de Antilliaanse (risico)groep dan zou dit het volgende betekenen. Er wordt geen onderscheid gemaakt in doelgroepen op basis van etniciteit, afkomst en/of culturele achtergrond; beleid wordt geformuleerd op basis van spelende problematiek en/of het doel is sociaal culturele integratie en beoordeling vindt plaats op individuele rechten.

In het huidige beleid wordt echter wel onderscheid gemaakt in doelgroepen op basis van etniciteit, afkomst en/of culturele achtergrond. De Antilliaanse (risico)groep wordt namelijk expliciet genoemd in het huidige beleid. De beoordeling vindt hierdoor niet plaats op basis van het individu, maar op basis van de Antilliaanse (risico)groep als groep. Daarnaast wordt in het beleid vooral aandacht besteed aan het wegwerken van economische achterstanden, over sociaal culturele integratie.

De uitspraak van de coördinatoren lijkt ook tegenstrijdig wanneer er gekeken wordt naar beleid wat in het verleden is gevoerd, dat zich overigens specifiek richt op de Antilliaanse (risico)groep. Het ‘Lus di Trafiko’ traject, wat alleen geldt voor de Antilliaanse (risico) groep en het PGA – Antillianen zijn hier voorbeelden van. Ook is in 2006 een stadsmarinier Antillianen ingesteld die onder andere met behulp van een mobiel Antillianteam outreachend de (risico)groep tracht te bereiken en ze de juiste hulp krijgen die zij behoeven. Respondent III stelt hierover: *“een stadsmarinier en het mobiele antillianteam zijn ingesteld, omdat de Antillianenproblematiek een specifieke problematiek is en een specifieke aanpak behoeft”.*

Wel is het zo dat de gemeente Rotterdam tracht het Antillianteambeleid zoveel mogelijk in te bedden in reguliere instellingen. Reguliere instellingen, zoals JOS, SoZaWe, GGD, politie en justitie houden zich

steeds meer bezig met deze problematiek. De oprichting van het veiligheidshuis, waarin verschillende uitvoeringsorganisaties deelnemen draagt hieraan bij, doordat de uitvoeringsorganisaties steeds meer op elkaar afstemmen en samenwerken. Dit betekent echter niet dat er niet langer sprake is van kleurgeoriënteerd integratiebeleid. De Antilliaanse doelgroep blijft aparte aandacht krijgen, alleen nu is het zo dat binnen de reguliere instellingen mensen zich bezig gaan houden met Antillianenproblematiek en er getracht wordt het aantal specifieke projecten voor deze doelgroep te minimaliseren. De invoering van een Antillianenteam binnen een drietal politiekorpsen op Rotterdam Zuid is hier een voorbeeld van.

Op basis van bovenstaande kan daarom gesteld worden dat in tegenstelling tot de mening van de coördinatoren, er wel degelijk sprake is van kleurgeoriënteerd integratiebeleid ten aanzien van de Antilliaanse doelgroep. Het aanstellen van een stadsmarinier en een mobiel Antillianenteam die zich alleen bezig houden met de Antilliaanse doelgroep levert hier een grote bijdrage aan. De extra aandacht die zij in de uitvoering van het 'reguliere' beleid krijgen duidt erop dat er kleurgeoriënteerd gedachtegoed gevolgd wordt.

Het Antillianenbeleid, in de beleidspraktijk, kan geschaard worden onder de burgerschapsbenadering *civic pluralism*. In de interviews wordt namelijk meerdere malen aangegeven dat met de aanpak van de Antilliaanse (risico)groep rekening gehouden moet worden met hun culturele achtergrond en specifieke culturele elementen. Respondent IV: *“Rekening houden met de culturele achtergrond van de doelgroep vormt de basis voor het slagen van het beleid en wordt getracht ervoor te zorgen dat deze groep op sociaal economisch gebied meedraait in de maatschappij”*. Het perspectief op integratie dat hier van toepassing is, is *categoriaal beleid*. De Antilliaanse (risico)groep wordt gecategoriseerd op basis van etniciteit en afkomst op basis hiervan wordt op maat gesneden beleid/aandacht gegeven dat alleen van toepassing is op de Antilliaanse doelgroep. Respondent III antwoordt op de vraag: 'zijn er andere doelgroepen die van het beleid profiteren?' het volgende: *“Nee, de Antillianenproblematiek is zo specifiek dat je het niet op andere groepen kunt toepassen. De methodiek van een Marokkaanse straatcoach is absoluut onvergelijkbaar met de aanpak van een mobiel Antillianenteam. Andere problematiek, andere oplossingen”*.

6.2. Het Marokkanenbeleid

Sinds 2009 is de gemeente Rotterdam niet alleen een Antillianengemeente, maar ook een Marokkanengemeente. Net als bij de Antilliaanse (risico)groep constateert de gemeente Rotterdam ook bij de Marokkaanse (risico)groep een oververtegenwoordiging als het gaat om criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid.

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de Marokkaanse (risicogroep) zowel getypeerd kan worden als *afhankelijken* en als *afwijkenden*. Kijkend naar de kenmerken die ten grondslag liggen aan de sociale constructie van doelgroepen dan kan, net als bij de Antilliaanse risicogroep, enerzijds gesteld worden dat ze een positief imago hebben. Het reguliere beleid bereikt de doelgroep niet. Ze verdienen hulp, door middel van beleid wat hen wel bereikt, zodat zij hun sociale en economische achterstanden kunnen wegwerken. Anderzijds hebben zij door de plaatsgevonden gebeurtenissen en hun imago gerelateerd aan overlast en criminaliteit een negatief imago. Hierdoor ontvangen zij negatieve prikkels uit het beleid, zoals repressieve aanpakken door politie en justitie. In beide gevallen heeft de groep, vanwege haar sociaal economische positie geen macht om invloed uit te oefenen op beleid. De vraag rijst of de typeringen zijn terug te vinden in het beleid gevoerd ten aanzien van deze groep.

In 2006-2009 is er invulling gegeven aan het rijksprogramma: 'voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren'. De gemeente Rotterdam heeft door middel van drie hoofdprojecten invulling aan gegeven (brief gemeenteraad: Stand van zaken Rijksprogramma 'Voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren, 2007):

1. Intensieve begeleiding tijdens en na detentie.

De terugval onder Marokkaanse jongeren is hoog. Intensieve begeleiding in en na detentie is gericht op het terugdringen van de terugval onder deze jongeren. Marokkaanse jongeren die verblijven in een Dienst Justitiële Inrichting (DJI) worden vanaf de eerste dag in detentie begeleid en krijgen ondersteuning bij bijvoorbeeld de aanvraag van een uitkering en het zoeken van een woning.

2. Intensief casemanagement

In vier deelgemeenten begeleiden casemanagers Marokkaanse jongeren een half jaar lang bij de uitvoering van hun plan van aanpak. Dit plan van aanpak richt zich op verschillende levensgebieden, zoals onderwijs, werk, gezin en huisvesting.

3. Extra stageplaatsen voor Marokkaanse jongeren.

Allochtonen jongeren lijken moeilijk een stageplaats te vinden en te houden. Een uitbreiding van het aantal stageplaatsen biedt meer mogelijkheden.

Ondersteunend aan de drie hoofdprojecten zijn een aantal activiteiten ingezet, zoals een huiswerkproject, een bruggenbouwer die een brug slaat tussen de politie en de Marokkaanse gemeenschap, buddyprojecten en gezinscoaches.

Dit beleid richt zich vooral op preventie. De jongeren worden begeleid doordat enerzijds wordt ingezet op het voorkomen van criminaliteit, anderzijds wordt jongeren met een crimineel verleden een tweede kans geboden. De groep wordt in dit beleid voornamelijk gezien als *afhankelijk*, doordat getracht wordt jongeren kansen te bieden op een betere toekomst.

De reputatie die de Marokkaanse (risico)groep heeft, als zijnde crimineel en de gebeurtenissen in onder andere Gouda en Culemborg, hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het ontstaan van de 22 Marokkanengemeenten en het Marokkanenbeleid. Dit heeft ertoe geleid dat Marokkanenproblematiek bestempeld werd als iets urgents. De urgentie van de problematiek is onderbouwd met de statistieken over criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid, wat ervoor gezorgd heeft dat het weer hoog op de politieke agenda is gekomen. Deze criminaliteitsgedachte heeft de gemeente doen besluiten om in 2010 rijksbreed⁵ beleid in te zetten op de Marokkaanse doelgroep. Sinds 2010 wordt er dan ook *kleurgeoriënteerd integratiebeleid* gevoerd ten aanzien van de Marokkaanse (risico)groep.

Tot 2010, het actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst, is er gemeentebreed nog geen integraal Marokkanenbeleid gevoerd. Om met name de criminaliteit onder deze doelgroep te reduceren wordt de zogenaamde driehoek: school, wijk en gezin (El Hadioui, 2008) gezien als aangrijpingspunten voor beleid.

Op 2 juni 2010 heeft er een conferentie plaatsgevonden: 'de kracht van de Marokkaanse Rotterdammer'. Uit deze conferentie bleek dat getracht wordt de aanpak van marokkaanse risicjongeren zoveel mogelijk in te bedden in reguliere instellingen. Concreet betekent dit, dat net als bij het Antillianenbeleid, reguliere instellingen zich specifiek bezig moeten kunnen houden met problematiek onder de Marokkaanse doelgroep en dat in mindere mate specifieke projecten opgezet worden.

In tegenstelling tot het Antillianenbeleid staat het Marokkanenbeleid in Rotterdam nog maar in de kinderschoenen en valt er nog weinig te zeggen over de beleidspraktijk. In de interviews ging het vooral over wat de beleidsvoornemens zijn aan de hand van het actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst. Het blijkt dat vanuit de gemeente het voornemen bestaat om het Marokkanenbeleid zoveel mogelijk in te bedden in de wijkenaanpak en

⁵ Het Ministerie voor WWI heeft zeven miljoen euro beschikbaar gesteld aan de Marokkanengemeenten voor de aanpak van de Marokkanenproblematiek (trouw, 15-07-2010).

binnen reguliere instellingen. Dit betekent echter niet dat het beleid veralgemeniseerd wordt. Binnen de wijken en reguliere instellingen moet men om kunnen gaan met de Marokkaanse problematiek, waarbij er rekening gehouden wordt met hun culturele achtergrond en met de drie geconstateerde uitgangspunten (school, wijk en gezin). De pilot PGA – Marokkanen die van start zal gaan en de Marokkaanse straatcoaches benadrukken dat er wel degelijk doelgroepen op basis van etniciteit en culturele achtergrond onderscheiden worden en dat er dus sprake is van kleurgeoriënteerd integratiebeleid. Op basis van de beleidsvoornemens kan het beleid geschaard worden onder het *civic pluralism*. Er wordt in de interviews, net als bij de Antilliaanse doelgroep, meerdere malen aangegeven dat met de aanpak van de Marokkaans (risico)groep rekening gehouden moet worden met hun culturele achtergrond en elementen en achterstanden die zij hebben in taal, onderwijs en werkgelegenheid, zodat zij die kunnen wegwerken. Dit vormt de basis voor het slagen van het beleid. Er wordt getracht ervoor te zorgen dat deze groep op sociaal economisch gebied meedraait in de maatschappij. Het perspectief op integratie dat hier van toepassing is, is *categoriaal beleid*. Ook de Marokkaanse (risico)groep wordt gecategoriseerd op basis van etniciteit en afkomst. Op basis hiervan wordt op maat gesneden beleid/ aandacht gegeven, zodat de Marokkaanse doelgroep bereikt wordt en sociaal – economische achterstanden ingehaald kunnen worden.

6.3. De wijkenaanpak

Naast het kleurgeoriënteerde beleid, gericht op Antilliaanse en Marokkaanse (risico)jongeren, volgt de gemeente tevens een integratiebenadering die de focus legt op de wijk. Daarbij is tot doel gesteld: ‘de wijken tot vitale woon-, werk-, leer-, en leefomgevingen te maken.’ Het gebiedsgericht werken. Het gebiedsgericht werken is een manier van werken waarbij mensen en middelen worden toegesneden op de problematiek die speelt in de wijk. Met andere woorden er wordt probleemgericht gewerkt (gebiedsmanager deelgemeente Charlois, 2010).

Gezien het feit dat het gebiedsgericht werken de focus legt op de wijk worden er geen doelgroepen onderscheiden op basis van etniciteit, afkomst en/of culturele achtergrond. Er wordt beleid gevoerd op basis van spelende problematiek, namelijk wijken die in een achterstandspositie verkeren. Het beleid geldt dan ook voor iedereen die woonachtig is in een van deze wijken. De genoemde kenmerken duiden er wel op dat er sprake is van een sociale constructie van doelgroepen. De inwoners van een wijk zijn immers de doelgroep.

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat doelgroep positief getypeerd kan worden als zijnde hulpbehoevend, *afhankelijk*. Het is namelijk een groep die woonachtig is in een ‘achterstandswijk’ en vaak achterstanden kennen als het gaat om bijvoorbeeld huisvesting en inkomen (sociaal economische achterstanden). Door gebiedsgericht te werken wordt getracht deze achterstanden te

verminderen en de leefbaarheid van deze mensen in hun wijk te verhogen. Daarnaast is vastgesteld dat er sprake is van *kleurenblind integratiebeleid*. De bovengenoemde kenmerken in de beleidspraktijk bevestigen dat er sprake is van kleurenblind integratiebeleid. Omdat het beleid geldt voor elke inwoner in een wijk geldt dit tevens voor de inwoners die niet in een achterstandspositie verkeren.

Met gebiedsgericht werken wordt getracht door middel van maatwerk de problematiek in de wijken te reduceren. Respondent IV geeft het volgende aan: *“Het is een manier van werken en denken, omdat je denkt van uit het probleem in plaats van de bestaande kaders”*. Er wordt getracht dit te doen door inwoners, corporaties, lokale ondernemers en de deelgemeente te betrekken bij het opstellen van de wijkactieplannen en bij de uitvoering ervan. Een aantal respondenten geeft echter wel aan dat er nu nog teveel top – down beslissingen worden genomen. Dit leidt tot aanbodgericht werken en daarnaast speelt het gebiedsgericht werken zich nog teveel op deelgemeentelijk niveau af. Er wordt te weinig gekeken naar de problematiek in de wijken zelf, terwijl de problematiek in de wijken totaal van elkaar kan verschillen. Dit blijkt ook wanneer er gekeken wordt naar het beleidsdocument: *Wijken! In uitvoering (2009)*. In deze tussentijdse evaluatie is ook te zien dat de aandachtswijken zijn onderverdeeld in: Bergpolder, Noord, Oud Zuid, Overschie, West en Zuidelijke Tuinsteden. In deze wijken worden verschillende wijken in een deelgemeente samengenomen en wordt er niet naar de specifieke problematiek in een wijk gekeken. De thema's criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkloosheid, waar vooral de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep mee te kampen hebben, worden wel meegenomen in het beleid, maar het hoe bereiken van deze doelgroep wordt niet expliciet benoemd. Daarnaast is het zo dat deze thema's niet in elke wijk als prioriteit zijn aangemerkt.

Ook wordt gesteld dat het gebiedsgericht werken een manier is om de infrastructuur binnen een wijk te verbeteren en om de wijken grondig te herstructureren, zodat verdere verloedering van de wijk tegengegaan kan worden. Respondent III stelt hierover: *“Iedereen is vanuit zijn eigen discipline aan het herstructureren. Een corporatie gaat huizen slopen en terug bouwen en plakt het label wijknaanpak erop. Deze meldt het bij de minister, als ingevulde verantwoordelijkheid”*.

De vraag rijst dan of herstructurering van de wijk een bijdrage heeft aan het normaliseren van de Antillianen en Marokkanenproblematiek. De wijken worden weliswaar aantrekkelijker gemaakt, met als doel het binden van de bewoners aan de wijk, maar dit verbeterd niet alleen de leefbaarheid in de wijk. Vooral de Antilliaanse doelgroep wordt getypeerd als erg mobiel (van San, de Boom & van Wijk, 2007:3) en zullen bij bijvoorbeeld te dure huizenprijzen wegtrekken uit de wijk, wat leidt tot een waterbeddeneffect. De stadsmarinier Antillianen stelt in het interview dat het probleem rondom

met name de Antilliaanse (risico)groep hierdoor dus niet opgelost zal worden, maar zich verplaatsen naar een andere wijk in Rotterdam of een regiogemeente (Hellevoetsluis, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen).

De burgerschapsbenadering die het beste past bij het gebiedsgericht werken is *ethnic assimilationism*. De Antilliaanse en Marokkaanse doelgroep worden in dit beleid gezien als onderdeel van de dominante culturele groep. Het beleid is hier dan ook op geschreven, er wordt geen onderscheid gemaakt en verschillende groepen worden niet erkend. Indirect wordt met het beleid wel de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep bereikt, omdat getracht wordt om het Antillianen en Marokkanenbeleid te incorporeren in het gebiedsgericht werken. Alleen is het wel zo dat binnen dit beleid de doelgroep breder wordt getrokken naar inwoners van een bepaalde wijk in Rotterdam. Het perspectief op integratie dat geldt voor de beleidstheorie van gebiedsgericht werken is *replacement*. Groepsspecifieke maatregelen worden omzeilt, maar doordat het wijkenbeleid thema's omvat (criminaliteit, voortijdig schoolverlaten, werkeloosheid en huisvesting) worden deze groepen alsnog bereikt. Daarmee streeft men ernaar om de leefbaarheid in deze wijken te verbeteren.

6.3.1. Deelgemeente Delfshaven en Charlois

Uit de beleidstheorie blijkt dat de deelgemeenten Charlois (Tarwewijk, Oud-Charlois en Pendrecht) en Delfshaven (Nieuw Westen, Bospolder en Tussendijken) de twee deelgemeenten zijn die de meeste wijken kennen die zowel zijn aangemerkt als 'aandachtswijk' en als 'concentratiewijk'. De deelgemeente Charlois kent een concentratie van Antillianen en de deelgemeente Delfshaven, Marokkanen. Respondent VIV geeft aan dat er twee keer per jaar een analyse wordt uitgevoerd en daaruit kan geconcludeerd worden dat er binnen de deelgemeente dertig verschillende groeperingen onderscheiden kunnen worden. Op de zwaarste groepen wordt voor een periode, van vaak een half jaar, specifiek beleid op in gezet. De groepen worden niet onderscheiden naar etniciteit of afkomst, maar naar wat de groepen doen, zoals het geven van overlast. In die zin kan er gesproken worden van *kleurenblind beleid* met een *replacement* perspectief op integratie. Ook de projecten om werkeloosheid en voortijdig schoolverlaten te voorkomen zijn gericht op alle jongeren binnen de deelgemeente. Ook hier wordt geen onderscheid gemaakt naar doelgroepen op basis van etniciteit.

Opvallend is dat uit het interview met respondent IV andere zaken op te merken zijn. In deze deelgemeente wordt er volgens de respondenten (gebiedsmanager Charlois, beleidsmedewerkers JOS en SoZaWe en stadsmarinier Antillianen) wel degelijk specifiek beleid gevoerd, in de vorm van projecten. Werkgelegenheidsprojecten voor Antillianen, opvangcentrum the Mall (specifiek voor Antillianen) en het betrekken van Antilliaanse ouders/moeders bij de scholing van hun kind, door het

geven van taallessen en voorlichting zijn hier voorbeelden van. Deze projecten zijn niet opgenomen in de beleidsplannen en op initiatief van de deelgemeente opgestart. Naast deze specifieke projecten worden net als bij de deelgemeente Delfshaven projecten opgezet die zich richten op bredere doelgroep, zoals allochtone vrouwen en jongeren. DOSA⁶ (deelgemeentelijke organisatie sluitende aanpak) is hier een voorbeeld van.

Binnen de deelgemeente Delfshaven wordt met harde hand ingezet op risicojongeren die bijvoorbeeld overlast veroorzaken. Binnen de deelgemeente Charlois wordt de aanpak ingezet op Antilliaanse (risico)groepen. Het snelrecht, wijkverbod en het inzetten van politieteams speciaal gericht op Antillianen zijn hier voorbeelden van. De (risico)groepen kunnen dan ook getypeerd worden als *afwijkenden*. Wanneer het gaat om met name de fysieke aanpak, het verbeteren van de leefbaarheid van in het gebiedsgericht werken en deelgemeentelijke projecten, zoals the Mall, werkgelegenheidsprojecten, scholing en taallessen dan wordt de doelgroep geconstrueerd als *afhankelijk*, het gaat er bij deze maatregelen namelijk om dat de sociaal economische achterstanden van de groepen worden ingehaald.

Hoe komt het dat er binnen de deelgemeente Delfshaven kleurenblind integratiebeleid wordt gevoerd, zoals beleid op overlastgevende groepen in het algemeen en dat er binnen de deelgemeente Charlois wel kleurgeoriënteerde projecten, gericht op de Antilliaanse (risico)groep, plaatsvinden? De projectregisseur van de deelgemeente Delfshaven stelt dat de deelgemeente Delfshaven de deelgemeente is dat het hoogste percentage jongeren en jongeren met problemen telt. Hij stelt dan ook dat het probleem dat geschetst wordt door de Directie Veiligheid (criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid) geldt voor bijna alle jongeren in Delfshaven, ook de autochtone jongeren. De projectregisseur geeft aan dat zij alle jongeren willen bereiken en niet alleen de Antilliaanse of Marokkaanse. Daarom hebben zij ervoor gekozen geen specifieke projecten voor deze doelgroepen op te zetten. Er is ook nog een andere reden te benoemen waarom de deelgemeente Delfshaven kleurenblind integratiebeleid voert en de deelgemeente Charlois daarnaast ook een kleurgeoriënteerde benadering hanteert. Het feit dat de deelgemeente Delfshaven een Marokkanendeelgemeente is en de deelgemeente Charlois een Antillianendeelgemeente speelt hierin een rol. De Antilliaanse (risico)groep heeft sinds 1998, bij het instellen van de 22 Antillianengemeenten, prioriteit op de gemeentelijke agenda. Waarbij in de nota Migratie Antilliaanse Jongeren van tien november 1998 het kabinet zich uit sprak voor een integrale aanpak van de Antilliaanse risicojongeren, op lokaal niveau. Het Antillianenbeleid loopt al ongeveer

⁶

DOSA is er voor hulpverlening aan jongeren of gezinnen die vastlopen. Bij deze aanpak zijn verschillende instellingen betrokken, zoals GGD, Bureau jeugdzorg, Jongerenloket, Politie en Justitie (gemeente Rotterdam, 2010)

twalf jaar. Dit heeft ertoe geleid dat dit beleid al zodanig is ingebed op de beleidsagenda. Daarbij komt het feit dat de problematiek onder Antillianen nog steeds een hoge prioriteit kent, waardoor projecten voor Antillianen niet meer zijn weg te denken uit het Rotterdamse beleid. De problematiek onder de Marokkaanse groep is daarentegen pas in 2009, bij het instellen van de 22 Marokkanengemeenten, echt tot prioriteit uitgeroepen. Het feit dat de problematiek onder de Marokkanen niet eerder echt als prioriteit is bestempeld, is een reden waarom er binnen de Marokkanen deelgemeenten nog geen specifieke projecten voor deze doelgroep zijn geïntroduceerd. Respondent II stelt: *“De Marokkanenaanpak komt vanuit het rijk en is geschreven door de Directie veiligheid. Deze aanpak moet plaats krijgen in het deelgemeentelijk beleid. Mijn taak en opdracht is dat intern, binnen de gemeente Rotterdam, het beleid structureel ingebed wordt in het deelgemeentelijk beleid.”*

Ook is het zo dat de financiering voor de integrale aanpak van Marokkaanse (risico)groep in 2010 gestart is, waardoor specifiek Marokkanenbeleid zich tot op heden niet heeft kunnen ontwikkelen. Anderzijds stopt de financiering voor de integrale aanpak van Antilliaanse (risico)groep in 2013 en moet het Antilliaanse beleid ingebed zijn in het reguliere beleid. Door de start van de financiering van Marokkanengemeenten en de stop voor Antilliaanse gemeenten is de hypothese te stellen dat het wellicht zo is dat over vijf jaar de situatie omgekeerd is en dat de deelgemeente Delfshaven specifieke projecten heeft, gericht op de Marokkaanse (risico)groep en dat de deelgemeente Charlois de aanpak van de Antilliaanse groep heeft veralgemeniseerd naar bijvoorbeeld de aanpak van overlastgevende jongeren.

Wanneer er specifiek gekeken wordt naar de aanpak van problematische groepen in de deelgemeente Delfshaven dan kan dit overeenkomstig met de typering van het wijkenbeleid in zijn algemeen. Ook hier is van *ethnic assimilationism*. De burgers worden ook hier gezien als lid van dezelfde gemeenschap. Het beleid geldt voor iedereen en beleid wordt uitgevoerd op basis van spelende problematiek. Ook is *Replacement* het gehanteerde integratieperspectief. Met de aanpak van bijvoorbeeld overlast gevende jongeren worden alle jongeren bereikt die tot deze groep behoren. Binnen deze groepen bevinden zich ook Marokkaanse (risico)jongeren. Zij worden met deze aanpak ook bereikt, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt naar etniciteit en/of afkomst in het beleid. De specifieke projecten, gericht op de Antilliaanse (risico)groep, die binnen de deelgemeente Charlois van de grond zijn gekomen kunnen geplaatst worden binnen het *civic pluralism*. De projecten hebben als doel het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt. Om die kansen te vergroten assimileren burgers, door bepaalde criteria van de dominante cultuur over te nemen. Een voorbeeld hiervan is taal.

De integratiebenadering die hier het beste bij past is *Categoriaal beleid*. De Antilliaanse (risico)groep wordt gezien als doelgroep voor de projecten. De projecten richten zich dan ook alleen op de Antilliaanse (risico)groep. In de projecten wordt rekening gehouden met de (culturele) kenmerken van de Antilliaanse groep. Het eerder genoemde voorbeeld van het werkgelegenheidsproject kan hier wederom als voorbeeld dienen.

6.4. Tot slot

Ook wanneer er gekeken is naar de beleidspraktijk lijken de kleurenblinde benadering en de kleurgeoriënteerde benadering in Rotterdam parallel naast elkaar te lopen. Het kleurenblinde integratiebeleid, in de vorm van gebiedsgericht werken op deelgemeentelijk niveau, en daarnaast het kleurgeoriënteerde integratiebeleid gericht op de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep op gemeentelijk niveau. Respondent VIV meent: *“Wat er nu gebeurt is dat mensen naar eer en geweten bezig zijn met iets en dat wordt er ineens een specifieke aanpak overheen gegooid, wat de eigen aanpak doorkruist”*.

Respondent I zegt dat met het actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst (2010) wordt getracht om specifiek beleid in te zetten op een aantal elementen en geconcentreerd wordt op wijken waar de meeste Antillianen wonen en de problematiek het grootst is: *“Diensten worden door de deelgemeenten gevraagd om vanuit hun reguliere taakstelling bij de noodzakelijke inzet aan te sluiten”*(Gemeente Rotterdam: Directie veiligheid, 2010:9).

Wanneer de wijkactieprogramma's (WAP's) en het actieprogramma: Aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse (risico)groepen (2010) naast elkaar worden gelegd dan blijkt dat er binnen de wijkactieprogramma's niets genoemd wordt over de aanpak van de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)jongeren, maar dat in de aanpak de nadruk wordt gelegd op het leefbaarder maken van de wijk en het inhalen van de achterstanden op het gebied van onder andere leren, gericht op alle inwoners van de wijk. In het actieprogramma worden zogenaamde 'concentratiewijken' genoemd. Er wordt aangegeven dat de focus van de aanpak Antilliaanse en Marokkaanse (risico)jongeren ligt op de deelgemeenten en wijken waar de populatie Antillianen en Marokkanen het grootst is op het gebied van criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid, maar tot op heden lijken de respondenten hier weinig van te merken en zetten deelgemeenten zelf hun eigen projecten op wanneer zij dit nodig achten. De deelgemeente Charlois is hier een voorbeeld van.

Wel is het zo dat uitvoeringsorganisatie, zoals: DOSA, JOS en SoZaWe op deelgemeentelijk of wijkniveau opereren, het jongerenloket is hier een voorbeeld van. Daarnaast is er een mobiel

Antillianenteam werkzaam op deelgemeentelijk niveau en worden er projecten ingezet, met name gericht op de Antilliaanse (risico)groep in de deelgemeente.

Respondent VIII stelt hierover het volgende: *“Wij moeten ook wijkgericht werken. In die wijken waar een oververtegenwoordiging is van Antillianen en Marokkanen daar zetten we extra op in met mentoren en pedagogen”.*

Indirect levert het opereren op wijkniveau een bijdrage aan de sociale factoren van het gebiedsgericht werken. Zo wordt er vanuit JOS ingezet op onderwijs, SoZaWe (veiligheidshuis) zet in op criminaliteit en werkgelegenheid, het mobiel Antillianenteam biedt outreachend hulp aan alle oplosbare problemen en de specifieke deelgemeentelijke projecten richten zich vooral op taal, onderwijs en arbeidsmarkt. Maar volgens de respondenten kan er nog een slag geslagen worden als het gaat om het Antillianenbeleid en Marokkanenbeleid en het gebiedsgericht werken samen te laten werken. Vooral op uitvoerend niveau wordt er gesteld dat de twee benaderingen elkaar moeten versterken, maar dat er nu nog te weinig op maat wordt gekeken naar waar de onaanvaardbare achterstanden in de wijken liggen en hoe dit het beste aangepakt kan worden. Daarnaast wordt er nog te weinig getoetst of de zwakkeren in de wijk er beter van worden en waar de middelen het best naar toe kunnen gaan. Gebiedsmanager van de deelgemeente Charlois voegt hieraan toe dat als je slim opereert de twee elkaar alleen maar kunnen versterken. Op deelgemeentelijk/wijkniveau weet je als geen andere welke problemen er spelen. De problematiek kun je dan individueel laten landen en verbinden met de thematische aanpak die het gebiedsgericht werken kent. De stadsmarinier Antillianen geeft aan dat je in de vezels van de wijk de oplossing vindt en niet door generieke beleid los te laten op bijvoorbeeld Oud-Zuid. De problematiek verschilt namelijk per wijk.

7. Het Rijk versus gemeente Rotterdam

In dit hoofdstuk wordt allereerst een vergelijking getrokken tussen het beleid, zoals vastgesteld door het rijk en de uitvoering van het beleid binnen de gemeente Rotterdam. Vervolgens wordt er kort ingegaakt op het beleidsvoornemen van het rijk, van kleurgeoriënteerd naar kleurenblind beleid, als het gaat om het Antillianenbeleid.

7.1. Het huidige beleid

Kijkend naar het huidige beleid dan blijkt dat het Rijk de verantwoordelijkheid voor zowel het Antillianen- en het Marokkanenbeleid neerlegt bij de 22 Antillianengemeenten en de 22 Marokkanengemeenten. Het Rijk is in dezen voornamelijk financier en stelt de overkoepelende doelen vast, zie tabel 7.1.

	Antillianen	Marokkanen
Criminaliteit	Reductie 30%	Reductie 25%
Voortijdig schoolverlaten	Reductie 50%	Reductie 50%
Werkeloosheid	Reductie 30%	Reductie 25%

Tabel 7.1: doelstellingen Antillianen- en Marokkanengemeenten 2012

Het Antillianen- en Marokkanenbeleid wordt gezien als een extra impuls op het integratie beleid, omdat het twee groepen betreft die verkeren in een uitzonderlijke situatie, waardoor generieke maatregelen niet toereikend zijn en/of kennis binnen reguliere instellingen ontbreekt (integratienota 2007-2011).

Op lokaal niveau is hier invulling aan gegeven door in het verleden een aantal specifieke projecten op te zetten die alleen gelden voor de Antilliaanse of Marokkaanse doelgroep. Lus di trafiko, De stadsmarinier Antillianen, The Mall (Antilliaanse doelgroep) en de Marokkaanse straatcoaches zijn hier voorbeelden van. Opvallend is wel dat het huidige lokale beleid zich vooral toelegt om vooral het Antillianenbeleid onder te brengen binnen reguliere instellingen of de focus te verleggen op de wijk. Terwijl het Rijk in haar integratienota 2007-2011 stelt dat generieke maatregelen niet toerijkend zijn en/of kennis binnen reguliere instellingen ontbreekt. Als het gaat om nazorg en detentie van de Antilliaanse (risico)groep dan valt dit onder het veiligheidshuis en als het gaat om zorg, opvoeding en/of onderwijs dan valt dit onder het CJG of JOS. Van deze reguliere instellingen wordt verwacht dat zij specifiek met de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep om kunnen gaan. Dit kan gezien worden als specifiek beleid binnen reguliere instellingen. Kijkend naar de wijkenaanpak op zowel rijks- als lokaal niveau dan wordt hierin nergens aangegeven dat dit beleid zich richt op een specifieke doelgroep op basis van etniciteit en/of afkomst. Dit zal dan betekenen dat de Antilliaanse-

en Marokkaanse (risico)groep toch meegenomen worden in het generieke (kleurenblinde beleid). Wellicht heeft de omslag van specifieke projecten naar het beleid onderbrengen bij reguliere instellingen te maken met het beleidsvoornemen van toenmalig Minister van der Laan en het stoppen van het Antillianenbeleid vanuit het rijk in 2013.

7.2. Beleidsvoornemen

Zoals eerder genoemd stopt het Antillianenbeleid vanuit het rijk in 2013. In een brief betreffende het kabinetsbeleid Antilliaans – Nederlandse probleemjongeren, stelt toenmalig minister Van der Laan dat het kabinet uiteindelijk af wil van het specifieke beleid voor bepaalde groepen en er een voorkeur gegeven wordt aan het toewerken naar het goed uitrusten van bestaande instellingen (kamerbrief: Kabinetsbeleid Antilliaans Nederlandse probleemjongeren vanaf 2010, 2009) met andere woorden kleurenblind integratiebeleid.

De gemeente Rotterdam is met haar huidige beleid bezig het onder te brengen binnen reguliere instellingen. Reguliere instellingen moeten in de toekomst met specifieke problematiek om kunnen gaan, waardoor het specifieke beleid wordt ondergebracht binnen reguliere instellingen.

Respondent I geeft echter wel aan dat de gemeente autonoom is in het vormgeven van het Antillianenbeleid: *“Als wij in Rotterdam vinden dat we in 2013 nog specifiek beleid moeten inzetten en we hebben er geld voor over dan is dat helemaal aan de gemeente Rotterdam om dat te beslissen”*. Hieruit kan opgemaakt worden dat het stoppen van het Antillianenbeleid vanuit het rijk en het beleidsvoornemen van het rijk alleen financiële consequenties heeft voor de gemeente. De gemeente kan immers zelf beslissen of het beleid wel of niet wordt voortgezet. Betekent dit dat de macht van het ministerie in deze niet verder reikt dan alleen financier? Dit lijkt er in deze situatie wel op, al lijkt het er toch op dat de gemeente vanaf 2010 al langzaam aan het toewerken is naar het inbedden van kleurgeoriënteerd integratiebeleid in kleurenblind integratiebeleid.

Alle geïnterviewde respondenten zijn het eens met het voornemen van toenmalig minister Van der Laan. Er wordt door de respondenten gesteld dat het een goede katalysator is om achteroverleunende hulpverleners aan het werk te krijgen en hun werk goed te laten doen. Andere respondenten stellen dat het goed is, omdat je het een en ander aan de gemeenschap moet overlaten en dat wanneer iedereen zijn rechten en plichten vervuld specifiek überhaupt niet nodig is. Daarnaast wordt er vanuit respondent VI en VII het volgende aangegeven: *“het specifieke beleid is dusdanig repressief en stigmatiserend dat het alleen maar weerstand oproept bij de doelgroep. Het beleid hoeft niet specifiek te zijn, maar moet meer een faciliterende inslag hebben. Integratie is niet iets wat je kunt opleggen of kunt afdwingen. Het gaat erom dat zij hun weg in de maatschappij vinden en op sociaal economisch gebied kunnen bijdragen.”*

Over de beleidsvoornemens van het Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak kunnen tot op heden geen uitspraken gedaan worden. Het wel of niet continueren van beide beleidsbenaderingen is afhankelijk van de effecten die het beleid sorteert.

7.3. Tot Slot

Tot slot kan gesteld worden dat de verantwoordelijkheid van zowel het Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak ligt bij de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam is in deze situatie ook zelf verantwoordelijk voor het wel of niet continueren van het beleid, ook al stopt de financiering vanuit het Rijk. De gemeente moet dan alleen wel zelf met de financiering komen.

Ook kan gesteld worden dat het voornemen van toenmalig minister Van der Laan een goed voornemen is. Kijkend naar het Antillianenbeleid, dan blijkt dat het beleid haar doelstellingen niet behaald heeft en dus misschien wel niet de juiste oplossing is om de problematiek aan te pakken. Ook wordt vanuit de respondenten gesteld dat kleurgeoriënteerde integratiebeleid repressief en stigmatiserend is. Anderzijds wordt er in het beleidsvoornemen gesteld dat reguliere instellingen om moeten kunnen gaan met de specifieke problematiek en aanpak van deze (risico)groep. Dit betekent dat reguliere instellingen de (risico)groep met specifieke maatregelen en beleid moeten kunnen helpen. Met andere woorden: een kleurgeoriënteerde aanpak binnen kleurenblind integratiebeleid/ kleurenblinde instellingen. Het beleidsvoornemen geeft dan wel aan dat alles ingebed moet zijn in kleurenblind, maar de kleurgeoriënteerde aanpak wordt hiermee gewoon in stand gehouden, als is het in een andere vorm.

Conclusie

In dit onderzoek staat de volgende centrale vraagstelling centraal:

“Waarom en in hoeverre wordt bij de benadering van Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groepen in Rotterdam gekozen voor een kleurenblind en/of kleurgeoriënteerde integratiebeleid en hoe verhouden de benaderingen zich tot elkaar?”

De conclusies die getrokken kunnen worden op basis van dit onderzoek zullen uiteengezet worden door onderscheid te maken in de Antilliaanse (risico)groep, de Marokkaanse (risico)groep en de wijkenaanpak. Vervolgens worden er conclusies getrokken die dieper ingaan op het dilemma kleurgeoriënteerd of kleurenblind.

Antillianenbeleid

Er worden verschillende overwegingen genoemd die ten grondslag liggen aan het *waarom* voeren van Antillianenbeleid. De voornaamste reden die gegeven wordt is de oververtegenwoordiging in criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid. Deze reden wordt niet alleen aangegeven in de beleidsdocumenten en respondenten, maar ook de cijfers spreken van een oververtegenwoordiging. Andere argumenten die genoemd worden voor het Antillianenbeleid is de complexiteit en hardnekkigheid van de problematiek en het feit dat deze groep een specifieke aandacht behoeft vanwege hun culturele achtergrond.

Kijkend naar de typering van de doelgroep dan er geconcludeerd worden dat zij enerzijds getypeerd worden als een hulpbehoevende groep *afhankelijken*. Anderzijds worden zij gezien als een criminele en overlastgevende groep *afwijkenden*. In hoeverre er kleurgeoriënteerd beleid wordt gevoerd blijkt uit de burgerschapsbenadering die het best past bij het Antillianenbeleid. Dit is *civic pluralism* en het integratieperspectief ten aanzien van de Antilliaanse (risico)groep is te typeren als *categoriaal beleid*. In deze burgerschapsbenadering en perspectief op integratie wordt er namelijk specifiek beleid geformuleerd dat alleen van toepassing is op de Antilliaanse (risico)groep, het houdt rekening met de culturele achtergrond van de groep, maar ten behoeve van de integratie dienen dominante zaken, zoals taal overgenomen te worden.

Marokkanenbeleid

Ook ten aanzien van het Marokkanenbeleid worden er verschillende redenen gegeven die ten grondslag liggen aan het *waarom* voeren van Marokkanenbeleid. De voornaamste reden is de oververtegenwoordiging op met name criminaliteit en werkloosheid. Dit wordt door de respondenten genoemd als voornaamste reden en dit blijkt tevens uit de statistieken. Ook wordt aangegeven dat het huidige reguliere beleid niet toereikend genoeg is en dat recente gebeurtenissen, zoals de gebeurtenissen in Gouda en de opkomst van Geert Wilders bijgedragen hebben tot het invoeren van Marokkanenbeleid. Kijkend naar de typering van de doelgroep dan er geconcludeerd worden dat net als de Antilliaanse (risico)groep enerzijds getypeerd worden als een groep die hulp verdient: *afhankelijken*. Anderzijds worden zij gezien als een criminele en overlastgevende groep *afwijkenden*. In hoeverre er kleurgeoriënteerd beleid wordt gevoerd blijkt uit de burgerschapsbenadering die het best past bij het Marokkanenbeleid is tevens overeenkomstig met het Antillianenbeleid. Dit is *civic pluralism* en het integratieperspectief ten aanzien van de Marokkaanse (risico)groep is dan ook te typeren als *categoriaal beleid*. In deze burgerschapsbenadering en perspectief op integratie wordt er namelijk specifiek beleid geformuleerd dat alleen van toepassing is op de Antilliaanse (risico)groep, het houdt rekening met de culturele achtergrond van de groep, maar ten behoeve van de integratie dienen dominante zaken, zoals taal overgenomen te worden.

Wijkenaanpak

De overwegingen die ten grondslag liggen aan het *waarom* voeren van wijkenbeleid is de constatering dat de achterstanden binnen de geselecteerde wijken in Rotterdam relatief groot zijn ten opzichte van het Nederlands gemiddelde. Hierbij gaat het om achterstanden op het gebied van wonen, werk en opleiding, veiligheid en integratie. Kijkend naar de typering van doelgroepen dan kan er geconcludeerd worden dat de groep getypeerd wordt als een groep dat sociale en sociaal economische achterstand kent. De groep wordt daarmee gezien als een groep die hulp verdient: *afhankelijken*. Wel wordt er een *kleurenblinde* visie gehanteerd waarbij uit wordt gegaan van een *ethnic assimilationism*, burgerschapsbenadering. Het perspectief op integratie dat het best binnen deze benadering past is *replacement*. Dit, omdat beleid geformuleerd wordt op basis van spelende problematiek: sociale en sociaal economische achterstanden in een wijk. Hierbij wordt in het beleid geen onderscheid gemaakt naar doelgroepen. Het beleid geldt voor iedereen in de wijk.

Dilemma kleurgeoriënteerd of kleurenblind

Er kan geconcludeerd worden dat de Gemeente Rotterdam ten aanzien van de Antilliaanse (risico)groep een kleurgeoriënteerd integratiebeleid voert en het beleidsvoornemen heeft om vanaf

heden een kleurgeoriënteerd integratiebeleid te voeren ten aanzien van de Marokkaanse (risico)groep. Toch is op te merken dat de gemeente wel degelijk speelt met het dilemma kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratie beleid. Het kleurgeoriënteerd integratiebeleid wordt voornamelijk gevoerd onder het adagium: 'Generiek beleid, maar specifiek waar nodig' en in het 'Actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst' wordt aangegeven dat de focus van het Antillianen en Marokkanenbeleid wordt gelegd op de wijk en de inzet van reguliere instellingen. Er wordt namelijk gesteld dat binnen het kleurenblinde integratiebeleid er extra ingezet/extra aandacht geschonken wordt aan de doelgroep, waardoor de gemeente stelt dat er geen kleurgeoriënteerd integratiebeleid wordt gevoerd. Ja, het is zo dat getracht wordt de aanpak zoveel mogelijk onder te brengen binnen de reguliere instellingen, maar binnen deze instellingen en in het beleid wordt de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep wel expliciet benoemd en hebben zij los van het reguliere beleidsplan een eigen beleid gekregen onder de naam 'actieplan: aanpak risicojongeren van Antilliaanse en Marokkaanse afkomst'. Ook wordt er in de beleidsuitvoering extra ingezet op deze groepen en wordt er rekening gehouden met hun culturele achtergrond. Daarnaast heeft men binnen de gemeente de persoonsgerichte aanpak Antillianen in het leven heeft geroepen, bestaat er een voornemen voor de persoonsgerichte aanpak Marokkanen, werden er in het verleden specifieke Antillianen en Marokkanen projecten uitgevoerd (Lus di Trafiko en voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren), er Marokkaanse buurtvaders zijn en er een stadsmarinier Antillianen met een mobiel Antillianenteam zijn ingesteld om deze specifieke (risico)groepen aan te pakken. De gemeente Rotterdam stelt wel dat zij geen kleurgeoriënteerd integratiebeleid voeren gericht op beide doelgroepen, terwijl zij wel onderscheiden worden van andere groepen in het kleurenblinde integratiebeleid, want zij zijn de enige twee groepen die een oververtegenwoordiging kennen. Ze krijgen namelijk extra aandacht en er is niet voor niets een actieprogramma gericht op de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep geschreven. Ook de Stadsmarinier Antillianen en Marokkaanse buurtvaders zijn een eerder genoemd voorbeeld.

De gemeente heeft met het inzetten van specifiek beleid binnen reguliere instellingen de eerste stap gezet naar de wensen uit de kamerbrief: Kabinetsbeleid Antilliaans Nederlandse probleemjongeren vanaf 2010. In deze kamerbrief wordt aangegeven dat vanaf 2013 reguliere instellingen om moeten gaan met specifieke problematiek. Anderzijds zijn de gemeente van mening dat specifieke maatregelen zoals het PGA-Antillianen en Marokkanen, de stadsmarinier Antillianen en de Marokkaanse buurtvaders nodig zijn om de doelgroep te bereiken en adequaat te helpen.

Er kan daarom gesteld worden dat het beleid niet stopt bij het geven van extra aandacht binnen het kleurenblinde integratiebeleid. Er worden specifieke mensen en middelen ingezet die precies weten

hoe zij met de doelgroep om moeten gaan en rekening houden met de culturele achtergronden van de groepen en hoe ze de problematiek aan moeten pakken. Met deze specifieke projecten kan er gesteld worden dat de gemeente Rotterdam, in tegenstelling tot haar eigen zeggen, in hoge mate specifiek inzet op de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)groep. De gemeente wil graag regulier beleid inzetten, maar geeft ook aan dat er rekening gehouden moet worden met de Antilliaanse en Marokkaanse groep. Hieruit blijkt dat het dilemma over het wel of niet voeren van kleurgeoriënteerd of kleurenblind integratiebeleid wel degelijk speelt binnen de gemeente.

Om nogmaals het dilemma te illustreren is naast het Antillianen en Marokkanenbeleid tevens gekeken naar de wijkenaanpak, gebiedsgericht werken. Er wordt namelijk in het 'actieplan: aanpak risicojongeren van Antilliaanse en Marokkaanse afkomst' aangegeven dat het beleid niet alleen geïntegreerd wordt binnen reguliere instellingen, maar ook dat de focus komt te liggen op de wijk en de wijkenaanpak. Uit dit onderzoek blijkt dat er op een aantal elementen een kloof te bestaat tussen de lokale beleidstheorie en de beleidspraktijk en tussen het Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak. Het Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak staan nu nog te vaak parallel naast elkaar, zowel in theorie als in praktijk. Dit terwijl er gepretendeerd wordt dat met het Antillianen- en Marokkanenbeleid de focus komt te liggen op de wijk.

Uit de beleidstheorie en de interviews blijkt dat vooral de beleidsuitvoerders het liefst zien dat ze geïncorporeerd worden, om onnodig dubbel werk of niet aansluitend kleurgeoriënteerd integratiebeleid te voorkomen. Het Antillianen en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak kennen een aantal overeenkomstige thema's, zoals criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkloosheid. Wanneer dit in een wijk niet als urgent probleem wordt gezien dan krijgen deze thema's ook geen prioriteit in de wijkenaanpak. Het huidige beleid is nog te veel top – down vastgesteld, terwijl men op wijk of buurt niveau beter de problemen kan benoemen en maatwerk oplossingen geleverd kunnen worden. Het beleid richt zich nu nog te veel op bepaalde gebieden, bijvoorbeeld Oud – Zuid terwijl de problemen, wensen en eisen per wijk verschillen. Daarnaast worden er aanbodgericht oplossingen geboden. Dit leidt ertoe dat tot nu toe niet voldoende effectiviteit behaald wordt. Wanneer de twee benaderingen geïncorporeerd zijn met elkaar, dan kunnen ze elkaar theoretisch gezien alleen maar versterken, doordat de problematiek vraaggericht, kleinschaliger en vanuit de bewoners aangepakt wordt.

Er kan geconcludeerd worden dat er nog te weinig synergie is tussen beide benaderingen en nog teveel van bovenaf en te algemeen beslist hoe een aanpak vormgegeven moet worden. Beide benaderingen verliezen hier in effectiviteit, doordat er niet gekeken wordt wat er daadwerkelijk

speelt en in efficiency verliest, doordat beide benaderingen nog teveel parallel naast elkaar staan en het risico genomen wordt dat zaken dubbelop gedaan worden, omdat wijken en deelgemeenten ook vanuit eigen initiatief projecten opstarten.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek kunnen er een aantal aanbevelingen gedaan worden.

1) bottom – up beleid.

“Beleid moet komen vanuit de inwoners van een wijk of buurt, zij weten waar de problemen liggen en op die manier kan er maatwerk geleverd worden”. Vanuit de beleidsuitvoerders kwam vaak naar voren dat het beleid nog te veel top – down is en te algemeen, waardoor de doelgroep en de problematiek nog niet altijd voldoende bereikt worden. Er wordt vanuit de uitvoering zelfs gesteld; *“dat het moeilijk is om iets te doen als je het niet begrijpt of wilt begrijpen en daar is nu sprake van”.* Een ander argument vanuit een aantal uitvoerders en de doelgroep is dat het huidige kleurgeoriënteerde integratiebeleid te repressief is en dat roept alleen maar meer weerstand op vanuit de doelgroep. Er wordt dan ook gepleit voor beleid dat zich richt op het creëren van kansen voor de doelgroep, de doelgroep te mobiliseren op een positieve manier en zaken op een duidelijke en voor de doelgroep begrijpbare manier te faciliteren, zodat zij uiteindelijk hun eigen weg in de maatschappij gaan vinden.

Wanneer alle wensen en eisen bij elkaar genomen worden dan zal er bottom – up, vanuit de wijk of buurt vraaggericht beleid geschreven en uitgevoerd moeten worden, waarbij de nadruk ligt op het bieden van kansen en het mobiliseren van de doelgroep. Daarbij moeten alle reguliere instellingen de (risico)groep van dienst kunnen zijn, maar er moet rekening gehouden worden met de culturele achtergronden van doelgroepen (niet alleen de Antilliaanse en Marokkaanse).

De verschillen met het huidige beleid zitten vooral in de begrippen: bottom – up versus top – down, kansen bieden en motiveren versus repressief en vraaggericht versus aanbodgericht.

2) Effectiviteit van beleid

Uit de beleidstheorie en het Actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst (2010) wordt aangegeven dat de focus van de uitvoering van het Antillianen- en Marokkanenbeleid komt te liggen in de wijk. Dit blijkt echter niet het geval wanneer er gekeken wordt naar de beleidsuitvoering van het Antillianen- en het Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak. De aanpakken opereren vaak parallel aan elkaar. Een oorzaak hiervan is waarschijnlijk dat het Antillianen- en Marokkanenbeleid gezien wordt als extra impuls op het integratiebeleid en de wijkenaanpak als extra impuls op het grote stedenbeleid. In verband met de financiering worden beide aanpakken dus ook apart weggezet. Wel is het zo dat de aanpakken een aantal

overeenkomstige thema's hebben: criminaliteit (veiligheid), voortijdig schoolverlaten (opleiding) en werkloosheid (werk) en als overkoepelend thema integratie.

Vanuit de deelgemeenten wordt aangegeven dat het voorkomt dat er vanuit verschillende beleidskaders (Antillianen- en Marokkanenbeleid en wijkenaanpak) beleid wordt gevormd en uitgevoerd die eigenlijk terug zijn te voeren op dezelfde thema's. Ten behoeve van de effectiviteit zal de gemeente moeten kijken wat de mogelijkheden zijn tot het incorporeren van het Antillianen- en Marokkanenbeleid en de wijkenaanpak.

3) Het nieuwe kabinet, bezuinigingen en het aflopen van alle drie de beleidsbenaderingen

Met de komst van het nieuwe kabinet worden er flink wat bezuinigingen doorgevoerd die de gemeente en gemeentelijke subsidies zullen raken. De Vogelaarsubsidie stopt en er wordt in het nieuwe kabinet weinig tot geen aandacht besteed aan integratie, wat van invloed zal zijn op met name de voortzetting van het Marokkanenbeleid (Het Antillianenbeleid wordt na 2013 sowieso al niet meer hervat). Het is dan ook een aanbeveling aan de gemeente om de effectiviteit van alle drie de beleidsbenaderingen nog eens goed te bekijken. Uit de evaluatie van de bestuurlijke arrangementen 2005-2008 (tudjman et al, 2010) wordt al gesteld dat het kleurgeoriënteerde beleid als falend kan worden bestempeld, omdat de door het rijk gestelde doelstellingen niet behaald zijn, ook al wordt er binnen de gemeente vooruitgang geboekt. Vervolgens zal een keuze gemaakt moeten worden, wil je als gemeente een deel van het kleurgeoriënteerd beleid voeren wat wil je dan behouden? Hierbij kan gedacht worden aan de stadsmarinier Antillianen en het mobiel Antillianenteam die in de praktijk hun sporen verdiend hebben. Ook zal gekeken moeten worden naar hoe dit gefinancierd kan worden, wat zijn de mogelijkheden? De wet Wij (wet Investeren in jongeren) kan wellicht uitkomst bieden.

Als laatst is het een aanbeveling om nog eens te overwegen of er wel sprake is van een probleem. Ten opzichte van de gehele Rotterdamse bevolking is het percentage Antilliaanse en Marokkaanse (risico)jongeren klein. Zijn de Antilliaanse en Marokkaanse (risico)jongeren niet gewoon de nieuwe Turkse en Surinaamse (risico)jongeren. Deze doelgroepen werden nog niet heel lang geleden getypeerd als 'risicogroep'. Op deze groepen is ook nooit baanbrekend beleid geschreven die de problematiek oploste en toch hoor je hier niemand meer over.

Bronnen

Literatuur

- Bekkers, V.(2007) *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Lemma: Den Haag.
- El Hadioui, I.(2008) *Hoe de straat de school binnendringt:overlastgevend gedrag van Marokkaans – Nederlandse jongeren en de invloed ervan op school*. Drukkerij Giethoorn – Ten Brink: Meppel.
- Hagendoorn, L., Veenman, J., Volleberg, W.(2003) *Integrating immigrants in the Netherlands: Cultural versus Social – Economic integration*. Ashgate Publishing: Surrey.
- Hulst, H. van (2000) A continuing construction of crisis: Antilleans, especially Curaçaoans, in the Netherlands. In *Immigrant integration: the dutch case*. Pp. 93-122. Het spinhuis: Amsterdam.
- Ingram, H., Schneider, A.L, & Deleon, P. (2007) Social Construction and Policy Design In Sabatier. *Theories of policy process*, pp 93-126.
- Koopmans, R., Statham, P.(2000) Chapter 2; Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach. *Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention*.
- Moran – Ellis, J. et al (2006) *Triangulation and integration: processes, claims and implications*. Sage publications: London.
- Nelissen, C., Buijs, F.J. (2000) Between continuity and change: Moroccans in the Netherlands. In *Immigrant integration: the dutch case*. Pp. 178-201. Het spinhuis: Amsterdam.
- Poppelaars, C., Scholten, P. (2008) Two worlds apart: The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands. *Administration & Society*. Vol 40, nr 4, pp 335-357. Sage publications: Los Angeles.
- Saharso, S., Scholten, P.(2010) *De integratie van 'nieuwe Nederlanders': tussen national beleid en lokale realiteit*. Koninklijke van Gorcum B.V.: Assen.
- Swanborn, P.G. (1996) *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Boom: Amsterdam.
- Thiel, S. van (2007) *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho: Bussum.
- Uunk, W., Dominguez, S.(2002) *Wijken in beweging: migratie in en uit concentratiewijken*. Koninklijke van Gorcum: Assen.
- Vermeulen, H., Penninx, R.(2000) *Immigrant integration: the dutch case*. Het spinhuis: Amsterdam.

- Vermeulen, F., Plaggenborg, T.(2009) *Between ideals and pragmatism: practitioners working with immigrant youth in Amsterdam and Berlin. City in Sight: Dutch Dealings with urban change.* Amsterdam University Press: Amsterdam.
- Vermeulen, F., Nicis Institute (2009) *Diversiteit in uitvoering: Lokaal beleid voor werkeloze migrantenjongeren in Amsterdam en Berlijn.* Nicis Institute.
- Wijdeveen, T. van de, Hendriks, F. (2009) *A little less conversation, a little more action: Real life Expressions of Vital Citizenship in City Neighborhoods. City in Sight: Dutch Dealings with urban change.* Amsterdam University Press: Amsterdam.
- Yanow, D.(2003) *Constructing "Race"and "Ethnicity" in America:Category Making in public policy and administration.* M.E. sharpe, inc: New York.
- Zwart, F. de, Poppelaars, C.(2007) *Redistribution and Ethnic Diversity in the Netherlands: Accomodation, Denial and Replacement. Acta sociologica.* Vol:50, nr 4, pp 387-399. Sage publications: Los Angeles.

Beleidsstukken

- Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (10 mei 2001) *Bijdrage regeling Antillianengemeenten.* Staatscourant: Den Haag.
- Directie inburgering en integratie (30 januari 2009) *kamerbrief: Aanpak Marokkaans – Nederlandse probleemjongeren: Grenzen stellen en perspectief bieden.* Den Haag.
- Directie inburgering en integratie (02 oktober 2009) *kamerbrief: Kabinetsbeleid Antilliaans Nederlandse probleemjongeren vanaf 2010.* Den Haag.
- Directie inburgering en integratie (18 november 2009) *kamerbrief: Informatie over concrete doelstellingen Aanpak Marokkaans – Nederlandse probleemjongeren en over IMAR - gelden* Den Haag.
- Directie inburgering en integratie (13 juli 2010) *kamerbrief: Voortgangsbrief aanpak risicogroepen.* Den Haag.
- Gemeente Rotterdam (2007) *Rotterdamers vooruit: Rotterdamse krachtwijken deel 1 en 2.*
- Gemeente Rotterdam: directie veiligheid (2008) *Persoonsgerichte aanpak Antillianen: Huntu nos por logra, samen kunnen we het bereiken.*
- Gemeente Rotterdam: directie Veiligheid (2010) *Actieprogramma: aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst.*
- Ministerie van Justitie (2006) *Aanpak voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren in G4.* Den Haag.
- Minister voor vreemdelingenzaken en integratie (2004) *Kamerbrief: Migratie Antilliaanse jongeren.* Den Haag.

- Ministerie voor VROM/WWI (2007) *Integratienota 2007-2011: Zorg dat je erbij hoort!* Ministerie voor VROM/WWI: Den Haag.
- Muskens, G.(8 juli 2005) *Brief: Eindrapportage zeven Antillianengemeenten 2001*. DOCA Bureaus: Lepelstraat.
- Opstelten, I.(2007) *Brief m.b.t. stand van zaken Rijksprogramma 'Voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren'*. Gemeente Rotterdam: Rotterdam.
- Schrijer, D., Vogelaar, E. et al (2008) *Charter krachtwijkenaanpak Rotterdam*. Gemeente Rotterdam/Ministerie voor WWI.
- Seinpost adviesbureau bv.(2006) *PGA – Antillianen Rotterdam: beschrijving en juridische verantwoording persoonsgerichte aanpak voor Antillianen*. Arnhem.
- Tuijnman, W.(31 mei 2010) *Agenda voor de openbare vergadering van de commissie voor algemeen Bestuurlijke zaken, Veiligheid en Politie*. Rotterdam.
- VVD, CDA (2010) *Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag.
- Vogelaar, E.(22 maart 2007)*Brief minister over het project 'Van probleemwijk tot Prachtwijk'*. Den Haag.

Rapporten

- Boom, J. de, San, M. van, Weltevrede, A., Hermus, P.W.(2010) *Antilliaanse en Marokkaanse Rotterdammers 2010: Een monitor van hun maatschappelijke positie*. Risbo/Erasmus Universiteit: Rotterdam.
- Brokken, M.T., Reijnen, J.M.(2004) *Deelnemersprofiel lus di trafiko projecten*. Centrum voor onderzoek en statistiek: Rotterdam.
- Brons, D., Hilhorst, N., Willemsen, F.(2008) *Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*. WODC, Ministerie van Justitie: Den Haag.
- Brons, D., Hilhorst, N., Willemsen, F.(2008) *Aanvulling op het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren. Aandachtspunten voor preventie van marginalisering van Antillianen*. WODC, Ministerie van Justitie: Den Haag.
- Loorbach, D.A., Aubel, W. van, Rotmans, J.(2009) *Ontwikkelen op Zuid! Evaluatie pact op zuid*. DRIFT Erasmus Universiteit: Rotterdam.
- Loos, P. van der, Besten, I., Hoogenbosch, J., Wever, Y. (2010) *Quickscan Aanpak Marokkaans – Nederlandse Probleemjongeren*. B&A groep: Den Haag.
- Ministerie van VROM/WWI, Programmadirectie wijken (2009) *Wijken! In uitvoering. VoortgangsrapportageWijkenaanpak*.
- Nicis Institute (2009) *Specifiek beleid: Gunst of Gruwel*. Den Haag

- Rijkschroeff, R., Duyvendak, J.W., Pels, T.(2003) *Bronnenonderzoek integratiebeleid*. Verwey – Jonker instituut: Utrecht.
- Tudjman, T., Weltevrede, A.M., San, M. van, Boom, J. de (2010) *Evaluatie Bestuurlijke Arrangementen Antillianengemeenten 2005 – 2008*. RISBO/EUR: Rotterdam.
- San, M. van, Boom, J. de, Wijk, A van (2007) *Verslaafd aan een flitsende levensstijl criminaliteit van Antilliaanse Rotterdamers*. RISBO/EUR: Rotterdam.
- Vandenbroucke, M., Braam, H., Pels, T., Steketee, M.(2008) *Gemeentelijk beleid voor Marokkaans Nederlandse jongeren: Rapportage over de wenselijkheid van specifiek doelgroepenbeleid*. Verwey – Jonker instituut: Utrecht.

Internetpagina's

- Stadsgetallen Rotterdam
<http://www.cos.rotterdam.nl/smartsite2102447.dws?Menu=2088281&MainMenu=2088281>
- Feitenkaart COS bevolkingsmonitor, april 2010
<http://www.cos.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Diensten/COS/Publicaties/PDF/10-3287%20Bevolkingsmonitor%201e%20kwartaal%202010.pdf>
- Allochtone risicjongeren
<http://www.rotterdam.nl/allochtonerisicjongeren>
- Buurtmonitor
<http://rotterdam.buurtmonitor.nl/> (ethniciteit in percentages en cijfers)
- Nicis institute: Changa!
http://www.integratie.net/skcn/dossiers/socialecohesie/Dialoogenontmoeting/Changxx_1032.html

(Kranten)artikelen

- Algemeen dagblad (28 oktober 2009) *Antilliaanse ouders geven zoons wapens*.
- Binnenlands bestuur (2010) *Antillianenaanpak onder de maat*. P. 24. Nr: 29/30. Jrg. 31
- Criminaliteit & Veiligheid (26 augustus 2009) *Rotterdam waarschuwt probleemwijken voor Antilliaanse mannen*.
- Trouw (02 februari 2007) *Antillianen in Rotterdam criminel*.
- Trouw (15 juli 2010) *'Marokkanengemeenten' weigeren doelen te stellen*.
- Volkskrant (29 december 2005) *Antilliaanse bendes in Rotterdam*.

Bijeenkomsten

- Gemeente Rotterdam, SMOR, Nicis Institute (02-06-2010) Conferentie: Kracht van de Marokkaanse Rotterdammers.
- Ministerie voor VROM/WWI, Nicis Institute (15-06-2010) Themasesie Antilliaanse Risicjongeren: Reguliere instellingen.

Bijlage 1 Topiclijst interview

1. Wat is de huidige situatie?
 - In hoeverre kan er gesproken worden van een “risicogroep”?
 - Is de “problematiek” volgens u specifiek voor deze doelgroep (Antillianen en Marokkanen)?
2. Waarom is er door de gemeente gekozen om specifiek beleid te voeren ten aanzien van Antillianen en Marokkanen?
 - Hoe uit dit beleid zich in de uitvoering (rol street level bureaucrats)?
 - Wat zijn de belangrijkste effecten en uitkomsten tot nu toe?
 - Profiteren er naast de doelgroep nog anderen van het beleid?
 - Worden de juiste groepen met het beleid bereikt?
 - Wat is jullie rol in het beleid geweest?
 - In hoeverre draagt dit bij aan de integratie?
3. De herstructurering van wijken vindt ook plaats in wijken die een grote concentratie Antillianen en Marokkanen telt en van de wijkenaanpak is integratie een onderdeel.
 - Hoe uit dit beleid zich in de uitvoering (rol street level bureaucrats)?
 - Wat zijn de belangrijkste effecten en uitkomsten tot nu toe?
 - Profiteren er naast de doelgroep nog anderen van het beleid?
 - Worden de juiste groepen met het beleid bereikt
 - Wat is jullie rol in het beleid geweest?
 - In hoeverre draagt dit daadwerkelijk bij aan de integratie? Werkt het beleid bevorderend?
4. Denkt u dat het doelgroepenbeleid en de wijkenaanpak elkaar versterken of bevorderen of zijn er spanningen te zien tussen de twee?
5. Wat is volgens u de meest effectieve integratiebenadering?
 - Doelgroepspecifiek of algemeen (wijkenaanpak)?
 - Wat zijn de redenen hiervoor?
6. Minister van der Laan heeft aangegeven dat in 2013 alle specifieke projecten ingebed moeten zijn in algemeen beleid, wat is uw mening hierover?