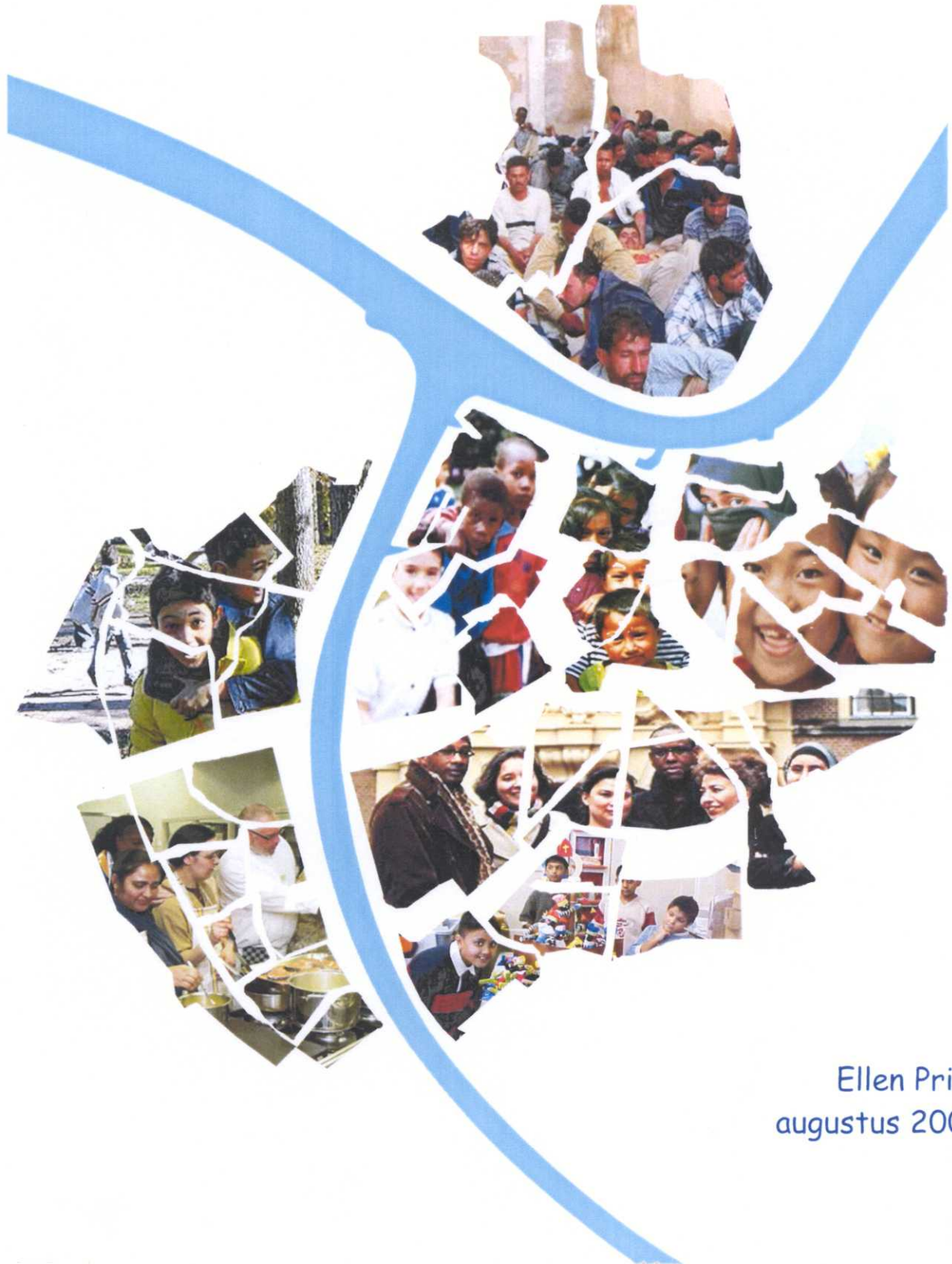


NIJMEEGSE INTEGRATIE

verschillende interpretaties



Ellen Prins
augustus 2004

NIJMEEGSE INTEGRATIE

verschillende interpretaties

Ellen Prins
augustus 2004

Master-scriptie

Sociale Geografie
Katholieke Universiteit
Nijmegen

Afdeling
Onderzoek & Statistiek
Gemeente Nijmegen

Begeleiding:
Prof. Dr. Huib Ernste
Drs. Kees Goderie

Voorwoord

Op 1 september 2002 ben ik begonnen aan mijn duale traject bij de gemeente Nijmegen. Bij de afdeling Onderzoek & Statistiek heb ik twee jaar lang gewerkt, gestudeerd en mijn scriptie geschreven. In ongeveer hetzelfde tijdsbestek is de 'Eindrapportage Deltaplan voor Integratie', het onderwerp van deze scriptie, tot stand gekomen. Mijn persoonlijke interesse, de grote maatschappelijke relevantie van dit onderwerp en het gemak waarop ik door mijn duale traject het totstandkomen hiervan kon volgen, hebben er toe geleid dat integratie het onderwerp van mijn afstudeerscriptie is geworden. In dit onderzoek beschrijf ik de verschillende interpretaties die dit begrip kent in het Nijmeegse beleid.

Bij het schrijven aan deze scriptie heb ik veel hulp en medewerking gekregen van diverse mensen binnen de gemeente. In de vorm van interviews, maar ook op het persoonlijke vlak. Vooral binnen de afdeling Onderzoek & Statistiek heb ik altijd een zeer ontspannen werksfeer ervaren, waarbij iedereen vriendelijk en behulpzaam voor mij was. In het bijzonder wil ik drie mensen noemen. In de eerste plaats Jenny Zonneveld. Twee jaar lang vormde zij voor mij als kamergenoot en vraagbaak voor diverse (vooral taalgeoriënteerde) vragen een fijne en gezellige collega. In de tweede plaats wil ik Tom Merx bedanken voor zijn hulp bij alle (technische en niet-technische) problemen die ik heb gehad bij het schrijven van mijn scriptie. Vooral ook de persoonlijke gesprekken heb ik als zeer plezierig ervaren. Tenslotte wil ik Kees Goderie bedanken voor zijn goede begeleiding en eindeloze geduld. Hij is in grote mate verantwoordelijk geweest voor het leerzame en aangename verloop van mijn duale traject.

Verder wil ik natuurlijk ook mijn begeleiders van de universiteit bedanken. Henk van Houtum die aan de basis van dit onderzoek heeft gestaan en Huib Ernste die mij heeft geholpen om tot dit eindproduct te komen. Ondanks dat ik pas halverwege mijn onderzoek bij hem 'binnen kwam vallen', heeft hij de tijd voor mij genomen en mij op wetenschappelijk vlak gestimuleerd en gesteund bij deze scriptie.

Tenslotte nog een paar persoonlijke bedankjes.

Lieve pap en mam, zonder jullie steun en vertrouwen had ik deze studie nooit kunnen afronden. Jullie hebben altijd achter mijn keuzes gestaan en daarbij laten weten en bewezen dat ik altijd bij jullie kan aankloppen.

Lieve Frank, jij mag zeker niet in dit lijstje ontbreken. Van begin tot eind van mijn studie heb jij met mij gehuild en vooral veel gelachen. Je hebt me gesteund en gestimuleerd zoals geen ander dat had kunnen doen. Zonder jou had ik deze scriptie nooit kunnen schrijven.

Ellen Prins,
Augustus, 2004

Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	I
Aanleiding.....	i
Onderzoeksvraag.....	i
Wetenschap.....	ii
Beleid.....	ii
Praktijk.....	iii
Conclusie.....	iii
VOORAF: VERANTWOORDING BEGRIPPEN.....	1
1 INLEIDING.....	3
1.1 De maatschappij dat zijn wij, met alle allochtonen erbij.....	3
1.2 Wetenschappelijk interessant.....	4
1.2.1 Sociale handeling in de ruimte.....	5
1.2.2 Generalisatie.....	5
1.2.3 Normatief aspect.....	5
1.3 Beleidsmatig interessant.....	6
1.4 Probleemstelling.....	7
1.5 Uitwerking.....	8
2 OPZET VAN HET ONDERZOEK.....	11
2.1 Drie pijlers als basis.....	11
2.2 Opzet hoofdstuk 3; Wetenschap.....	11
2.3 Opzet hoofdstuk 4; Beleid door de jaren heen volgens beleidsdocumenten.....	12
2.4 Opzet hoofdstuk 5; Het huidige beleid volgens beleidsmedewerkers.....	13
2.5 Opzet hoofdstuk 6; Praktijk.....	13
DEEL I: “DE WETENSCHAP”.....	15
3 WETENSCHAPPELIJKE THEORIE EN DISCUSSIE.....	17
3.1 Functionele dimensie.....	17
3.1.1 De theorie achter inburgering.....	17
3.1.2 Functionele dimensie leidt tot minorisering.....	18
3.1.3 Ruimtelijke segregatie door ‘Poverty neighborhoods’?.....	18
3.1.4 Chicago school leidt in Nederland tot concurrentie- en contacthypothese.....	19
3.1.5 Tussentijdse conclusie.....	20
3.2 Morele dimensie.....	21
3.2.1 Juridische definities zeer beperkt.....	21
3.2.2 Gelijke regels bij multicultureel burgerschap.....	22
3.2.3 Liberale tolerantie geeft vrijheid aan het individu.....	23
3.2.4 Tussentijdse conclusie.....	24
3.3 Expressieve dimensie.....	25
3.3.1 Sociaal Cultureel Planbureau maakt modern westers ijkpunt.....	25
3.3.2 Het spanningsveld van the Multicultural Riddle.....	26
3.3.3 Attitudes towards ethnic minorities zijn bepalend.....	27
3.3.4 Dubbele loyaliteit in publieke en private sfeer.....	27
3.3.5 Liever de stad dan de natie.....	28

3.3.6	Twee benaderingen van culturele identiteit.....	29
3.3.7	Tussentijdse conclusie.....	30
3.4	Conclusie en discussie	31

DEEL II: “HET BELEID” 33

4 BELEID DOOR DE JAREN HEEN VOLGENS BELEIDS-DOCUMENTEN 35

4.1	Deel 1: De ontwikkeling van het landelijke integratiebeleid.....	35
4.1.1	De jaren zeventig: specifiek beleid voor (deels) tijdelijke groepen.....	35
4.1.2	De jaren tachtig: de jaren van het minderhedenbeleid.....	36
4.1.3	De jaren negentig: het integratiebeleid.....	36
4.1.4	Kentering naar integratiebeleid door de WRR-nota Allochtonenbeleid 1989.....	37
4.2	Deel 2: Wat wordt er in Nijmegen onder integratie verstaan/waar bestaat het beleid uit?	39
4.2.1	Periode tot 1984	39
4.2.2	Periode 1984-1994	41
4.2.3	Periode 1994-2003	42
4.2.4	Periode 2003-heden.....	42
4.3	Deel 3: Betekenis integratie in het Nijmeegse beleid volgens vragen Entzinger.....	44
4.3.1	Wordt integratie verward met Acculturatie of assimilatie?.....	44
4.3.2	Hoe ver moet integratie gaan?.....	45
4.3.3	Wanneer ben je ‘allochtoon’ in het beleid?	47
4.3.4	Wordt integratie verward met integratiebeleid?	48
4.4	Conclusie en discussie	48

5 HET HUIDIGE BELEID VOLGENS BELEIDSMEDEWERKERS..... 51

5.1	De inhoud van het beleid.....	52
5.2	De naamgeving van het beleid.....	54
5.3	De (gewenste) toekomst volgend uit beleid.....	55
5.4	De rol van de allochtone Nijmegenaar in het beleid.....	56
5.4.1	Over wie gaat het beleid?	56
5.4.2	Kan de culturele eigenheid worden behouden?	57
5.4.3	Rol diversiteit in het beleid	58
5.5	De acties volgend uit het beleid	59
5.6	Vier discoursen	60
5.7	Conclusie en discussie	61

DEEL III: “DE PRAKTIJK” 65

6 DRIE CASES NADER BEKEKEN 67

6.1	case 1: Dukenburg.....	68
6.2	case 2: Nieuw-West	71
6.3	case 3: Oud-West	73
6.4	Conclusie en discussie	75

7 CONCLUSIE EN DISCUSSIE 77

7.1	Conclusie.....	77
------------	-----------------------	-----------

7.2	Discussie.....	79
7.3	Aanbevelingen.....	82

GERAADPLEEGDE LITERATUUR 85

Geraadpleegde verslagen en notities uit het gemeentelijk archief tot 1984.....	86
Geraadpleegde verslagen en notities uit het gemeentelijk archief vanaf 1984.....	86
Geraadpleegde internetsites.....	87

DE BIJLAGEN 89

BIJLAGE 1: INTERVIEWGUIDE BELEIDSMEDEWERKERS 91

BIJLAGE 2: UITGEBREIDE BESCHRIJVING NIJMEEGSE INTEGRATIEBELEID DOOR DE JAREN HEEN 93

Inleiding.....	93
Periode tot 1984	93
Korte beschrijving	93
(Voormalig) rijksgenoten.....	93
Buitenlandse werknemers.....	95
Periode 1984 tot 1994	99
Korte beschrijving	99
Raadsvoorstel n.a.v. Jaarprogramma Minderheden uit 1984.....	99
Plan voorlichting Etnische Groepen uit 1989.....	100
Nota 'Ruimte voor eigen cultuur' uit 1991.....	102
Nota 'Ruimte voor eigen cultuur 2' uit 1993.....	104
Allochtonen(facet)beleid in zicht periode 1988 t/m 1992 uit 1993	105
Periode 1994 tot 2003	109
Korte beschrijving	109
Discussienota 'Multicultureel leven in Nijmegen'	109
'Kleuren-rijk Kleuren-blind'	110
Periode 2003 tot heden	111
Korte beschrijving	111
Checklist Multicultureel Beleid.....	111
Opzet Integratiemonitor 2004	113
Deltaplan voor Integratie	114
Conclusie.....	115

BIJLAGE 3: UITWERKING METHODE KWALITATIEF ONDERZOEK STADS- EN WIJKMONITOR..... 117

Samenvatting	117
Inleiding.....	117
Vernieuwing kwalitatief wijkonderzoek	119
Werkwijze kwalitatief wijkonderzoek	119
Meerwaarde, voor- en nadelen van het minisymposium.....	122
Effectiviteit.....	123
Conclusie.....	125
Literatuur	125

Samenvatting

Aanleiding

De maatschappelijke druk op de integratieproblematiek in Nederland is flink gestegen de afgelopen tien jaar. Na ondermeer terroristische aanslagen en de toenemende kloof tussen allochtoon en autochtoon, wordt er door de bevolking vooral met de beschuldigende vinger naar de overheid gewezen. Het allochtonenbeleid heeft gefaald. Veel allochtonen bevinden zich nog altijd in een achterstandspositie en ook de toekomst is voor velen niet rooskleurig. Door deze toenemende druk en uitspraken van bijvoorbeeld Pim Fortuyn, is er een verschuiving merkbaar in de politiek. Na jaren aan te hebben gestuurd op de *inpassing* van allochtonen in de Nederlandse samenleving, wordt de nadruk nu gelegd op de *aanpassing*. 'De allochtoon' moet wel zijn best doen om in de Nederlandse samenleving te passen (de doelgroep van het beleid kan hierbij specifiek of breder zijn dan 'de allochtoon')

Toch kan niet iedereen zich vinden in deze harde uitspraken. Samen met deze maatschappelijke druk groeit onder veel mensen namelijk ook het besef dat een geslaagde integratie valt of staat met de rol van de autochtonen. Sommigen beweren zelfs dat deze groep ook nog wel een inburgeringscursus kan gebruiken.

Over de rol van de culturele eigenheid van de allochtonen, bestaat al helemaal onduidelijkheid. Is de Islam bijvoorbeeld een achterlijke cultuur, of in strijd met de Nederlandse grondwet? Of moet iedereen vooral de mogelijkheid krijgen om zichzelf te blijven, wil men wederzijds respect kunnen opbouwen?

Kortom, het beleid in de multiculturele samenleving gericht op de verlichting van de maatschappelijke druk kan verschillende kanten opgaan. Opvallend is echter, dat al deze kanten onder dezelfde noemer vallen: integratie.

Onderzoeksvraag

De SP heeft in 2002 in diverse gemeenten in Nederland de motie 'Deltaplan voor Integratie' ingediend. Een motie die in vrij direct taal gebruik duidelijk maakt dat het absoluut niet goed gaat met de integratie en dat snel ingrijpen noodzakelijk is. In december 2002 is deze motie aangenomen in de gemeente Nijmegen. Deze linkse gemeente, die tot dan toe vooral bekend stond om haar multiculturele beleid, wil met het 'Deltaplan voor Integratie' een nieuwe, hardere weg in slaan. Of toch niet..?

Integratie lijkt het toverwoord van dit nieuwe millennium. Zowel landelijk als binnen gemeenten wordt het beleid ten aanzien van allochtonen op de schop genomen en wordt er meer dan ooit gestreefd naar 'integratie'. Maar welke gevolgen heeft dit nu precies voor het nieuwe beleid, wat wordt er onder integratie verstaan? Dit onderzoek geeft inzicht in de betekenis van dit begrip integratie en het integratiebeleid door middel van de volgende onderzoeksvraag:

Welke verschillende interpretaties worden er toegekend aan het begrip 'integratie', in het algemeen en meer toegespitst op het Nijmeegse beleid?

Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen ter verduidelijking en verscherping van dit nieuwe beleid. Er wordt in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen wetenschap, beleid en praktijk.

Wetenschap

De theorieën gepresenteerd in het deel wetenschap worden geplaatst binnen een functionele, een morele of een expressieve dimensie¹. De functionele dimensie behelst de vraag wat je moet doen om te integreren. Er worden theorieën besproken die integratie willen bevorderen, zoals de Chicago School² en 'poverty neighbourhoods'³. Maar er is ook een theorie die kritiek heeft op het integratiebeleid zoals het nu bestaat. Deze theorie van minorisering⁴ meent dat het conformeren van kleine groepen aan de situatie en wensen van de grote meerderheid nooit tot het gewenste resultaat zal kunnen leiden.

De morele dimensie houdt zich bezig met de vraag aan welke regels men zich moet houden om te integreren. De integratiebevorderende theorieën zijn opmerkelijk genoeg moeilijk te vinden binnen deze dimensie. Met name het multicultureel burgerschap⁵ en de liberale tolerantie⁶ leggen sterk de nadruk op (de mogelijkheid tot) het behoud van diversiteit.

De expressieve dimensie richt zich tenslotte op de vraag welke waarden je als persoon moet (kunnen) behouden om te integreren. Ook hier geven veel theorieën aan dat diversiteit een belangrijk goed is dat behouden moet blijven, zoals bijvoorbeeld beschreven door Appadurai⁷. Alleen het Sociaal Cultureel Planbureau⁸ probeert met een vaststaand model als maatstaf een theorie ter bevordering van de integratie te vormen.

Beleid

In het deel beleid van dit onderzoek wordt de ontwikkeling van het landelijke én het Nijmeegse integratiebeleid beschreven. Met behulp van de vragen van Entzinger⁹; *wordt integratie verward met acculturatie of assimilatie?, hoe ver moet integratie gaan?, wanneer ben je 'allochtoon' in het beleid? en wordt integratie verward met integratiebeleid?*, wordt er inzicht gegeven in de betekenis van het begrip integratie in het Nijmeegse integratiebeleid. Nijmegen geeft in haar uiteindelijke 'Deltaplan voor Integratie' aan een onderscheid te maken tussen een sociaal-economisch aspect van integratie, waar directe acties op worden gevoerd en een sociaal-cultureel aspect, dat behandeld wordt door indirecte maatregelen. Wat betreft de directe acties worden er vier speerpunten onderscheiden: inburgering, onderwijs, ontmoeting in de wijk en arbeidstoeleiding¹⁰. Binnen ieder speerpunt worden er diverse actiepunten onderscheiden die de integratie binnen het speerpunt moeten helpen bevorderen.

De betekenis van het begrip integratie lijkt erg ambigu in dit Nijmeegse beleid. Nijmegen wil in het 'Deltaplan voor Integratie' vasthouden aan de *multiculturele* terminologie. Daarnaast wil ze de maatregelen staven aan het maatschappelijk draagvlak terwijl de doelgroep van het beleid soms een hele andere samenstelling kent. En tenslotte wil ze de allochtonen niet stigmatiseren terwijl de meeste maatregelen wel alleen op hen zijn gericht. Met andere woorden, er blijken diverse spanningsvelden te onderscheiden in het Nijmeegse beleid.

¹ Engbersen, G. en R. Gabriëls, 1995

² zoals beschreven in Bovenkerk, F. 1985

³ Bolt, G. en R. van Kempen, 2003

⁴ Rath, J. 1991

⁵ Loobuyck, P., 2002

⁶ Slijper, B., 1999

⁷ zoals beschreven in Hilhorst, P., 2004

⁸ SCP, 2003

⁹ Han Entzinger, presentatie CMB, 2004

¹⁰ 'Deltaplan voor Integratie', 2004

Middels interviews met beleidsmakers worden deze spanningsvelden in hoofdstuk 5 besproken in respectievelijk de inhoud van het beleid, de naamgeving van het beleid, de toekomst van het beleid, de allochtoon in het beleid en de acties volgend uit het beleid. Hieruit bleek dat de beleidsmakers verschillende interpretaties van het begrip integratie hanteren. Door de verschillen van deze diverse interpretaties te benadrukken blijkt uit dit hoofdstuk dat er (in Nijmegen en in het algemeen) vier discoursen van het begrip integratie in het beleid te onderscheiden zijn.

Het *symbolische discours*, waarbij de integratie voornamelijk met de mond wordt belijdt en er geen concrete acties worden geformuleerd.

Het *assimilatie discours*, waarbij er directe acties worden gevoerd op sociaal-economisch en sociaal-cultureel gebied.

Het *participatie discours*, waarbij de maatschappelijke participatie van allochtonen wordt gestimuleerd door directe acties op sociaal-economisch gebied.

En het *multiculturele discours*.

Dit laatste discours is het enige discours dat door de verandering in het beleid, als gevolg van de toenemende maatschappelijke druk, ook aan verandering onderhevig is geweest. Bij het denkbeeld van *inpassen*, zoals geformuleerd in het beleid van de jaren 1990, kenmerkte dit discours zich door directe acties op sociaal-cultureel gebied. Bij het denkbeeld van *aanpassen*, vanaf ongeveer 2000 merkbaar in Nederland, stuurt dit discours aan op directe acties op sociaal-economisch gebied en indirecte acties op sociaal-cultureel gebied.

Nijmegen hanteert de multiculturele terminologie en voldoet met haar directe en indirecte acties aan het multiculturele discours. Vooropgesteld dat haar *visie* op het beleid ook wordt ontwikkeld vanuit het denkbeeld van aanpassen.

Praktijk

Het deel praktijk in dit onderzoek laat tenslotte ter illustratie zien dat er in de praktijk veel relevante integratie aspecten te vinden zijn die niet altijd perfect aansluiten op de theorie of het beleid. Middels de cases Dukenburg, Oud-West en Nieuw-West (drie stadsdelen met relatief veel allochtonen), wordt er een verkenning gemaakt naar het spanningsveld tussen model en werkelijkheid.

Conclusie

De conclusie van dit onderzoek betreft als het ware het antwoord op de hoofdvraag. Er zijn verschillende interpretaties toe te kennen aan het begrip integratie. Uitgaande van deze betekenissen, zoals ontdekt en beschreven in de hoofdstukken 3, 4 en 5, zijn er binnen het integratie*beleid* een viertal discoursen te onderscheiden. Nijmegen positioneert zich binnen het denkbeeld van aanpassen in het multiculturele discours en integratie betekent binnen het Nijmeegse beleid daarom: aanpassing op sociaal-economisch gebied gestuurd door middel van directe acties, met mogelijkheid tot behoud van eigenheid waarbij de ontmoeting en discussie op sociaal-cultureel gebied wordt gestimuleerd door indirecte acties.

Het onderzoek wordt afgesloten met een aantal discussie-punten en aanbevelingen, waarvan de belangrijkste 'helderheid' betreft. Door de speerpunten en acties die Nijmegen in haar 'Deltaplan voor Integratie' onderscheidt, is zij vrij helder in haar acties. Maar dit onderzoek heeft bewezen dat een helderheid in visie en doelstelling daarvoor wel een belangrijk vereiste is.

Vooraf: verantwoording begrippen

Dit onderzoek gaat over het begrip 'integratie' binnen het Nijmeegse beleid. Nu wil het geval dat er in de uiteindelijke *'Eindrapportage Deltaplan voor Integratie'* uit 2004, verschenen naar aanleiding van de *motie 'Deltaplan voor Integratie'* uit 2002, afstand is genomen van de betiteling 'deltaplan'. Dit zou niet passen bij de beleving van de Nijmeegse burgers, alsook geen recht doen aan de Nijmeegse ambities. Daarom is er gekozen voor een *'Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid'*. Ook de term *'integratiebeleid'* wenst de gemeente Nijmegen liever niet te gebruiken. Als gevolg van het 'bredere blikveld' dat zij voor ogen willen houden, blijft de gemeente bij voorkeur spreken over *'multicultureel beleid'*. De naam van de notitie waarin dit alles is beschreven heet ten tijde van dit schrijven echter nog steeds *'Eindrapportage Deltaplan voor Integratie'* met daarbinnen het *'Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid'*. Dit om onduidelijkheid te voorkomen en consequent te blijven met de motie die alles in gang heeft gesteld. Ik heb er voor gekozen om toch te spreken over integratie als de gewenste situatie van het Nijmeegse beleid, aangezien de effecten van het beleid zullen worden gemeten in de 'integratiemonitor'. Wat Nijmegen bedoelt met integratie zal gaandeweg het onderzoek duidelijk worden. Als het gaat om het beleid zelf heb ik, om dezelfde redenen als Nijmegen, er voor gekozen om voornamelijk de betiteling *'Deltaplan voor Integratie'* te blijven gebruiken. Tenzij het in mijn ogen noodzakelijk bleek om over het *'Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid'* te spreken. Hierbij wil ik aangeven dat het bij deze twee benamingen dus om hetzelfde document gaat.

Er is vaak sprake van een (gevoelige) discussie bij de vraag over wie het beleid nu gaat. Zo zou het woord 'allochtoon' stigmatiserend werken en een negatieve klank kennen, het woord 'migrant' een te brede groep aanduiden en het woord 'vreemdeling' voor iedereen kunnen gelden. Ik heb er voor gekozen om gebruik te maken van de termen *'allochtoon'*, *'autochtoon'* en *'ontvangende samenleving'*. De eerste twee gelijk aan het *'Deltaplan voor Integratie'*, met gebruik van de VNG-definitie¹¹. De derde om te laten zien dat de *'ontvangende samenleving'* niet gelijk is aan de situatie van de *'autochtonen'*, maar al aan integratie onderhevig is (geweest). Indien er in het Nijmeegse beleid andere benamingen zijn gebruikt (met name in het verleden), dan zal ik deze overnemen.

Ik hoop dat ik hiermee het gebruik van de terminologie in dit onderzoek voldoende heb verklaard.

¹¹ Etnische herkomst wordt bepaald op basis van het geboorteland van de persoon zelf, van de moeder en van de vader (volgens norm BIZA/VNG).

BiZa/VNG gaan uit van de volgende verdeling t.a.v. land van herkomst en etniciteit:

A1-land: Nederland;

A2-landen: overige 'rijke' landen, géén onderwerp van achterstandsbeleid;

B-landen: overige landen, potentiële doelgroepen van achterstandsbeleid.

Voor het bepalen van de etnische herkomst van een persoon, wordt de volgende procedure gevolgd:

- is een persoon of één van beide ouders geboren in een B-land, dan is dit land bepalend (in het geval van meerdere B-landen gaat het geboorteland van de persoon zelf vóór dat van zijn moeder en dat weer vóór dat van de vader);

- is dit niet het geval, dan wordt gekeken of de persoon of één van beide ouders geboren is in een A2-land (bij meerdere A2-landen: dat van de persoon zelf vóór dat van de moeder en dat weer vóór dat van de vader);

- is ook dit niet van toepassing, dan wordt gekeken of zowel de persoon als beide ouders geboren zijn in Nederland, in dat geval wordt de etnische herkomst Nederlands;

- is ook dit niet het geval, dan is de etnische herkomst onbekend.

De klasse 'etniciteit onbekend' is opgeteld bij de klasse 'B-landen'.

1 Inleiding

De Kamer, gehoord de beraadslaging, constateerde dat het integratiebeleid tot nu toe onvoldoende geslaagd is; van mening, dat het gewenst is te onderzoeken welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen; van mening, dat een dergelijk onderzoek de bouwstenen kan aandragen voor een nieuw te vormen beleid; besluit tot het instellen van parlementair onderzoek naar het gevoerde integratiebeleid, en gaat over tot de orde van de dag.

Motie 28.600 nr 24, Jan Marijnissen, 19 september 2002

1.1 De maatschappij dat zijn wij, met alle allochtonen erbij

Integratie is een onderwerp dat zeer in de maatschappelijke belangstelling staat, met name in de afgelopen twee jaar. Door gebeurtenissen op nationaal en mondiaal niveau is het integratieproces in Nederland een heikel onderwerp geworden. Een aantal mensen meent dat het integratiebeleid tot dusverre heeft gefaald. Er wordt gezegd dat te veel allochtonen nog leven in een achterstandspositie en dat hun normen en waarden te sterk afwijken van de Nederlandse. Dit zou het integratieproces bemoeilijken en de onvoldoende inzet van de overheid is hier (mede) verantwoordelijk voor. Toch is integratie al vanaf de jaren 1990 een belangrijk thema binnen het beleid ten opzichte van de allochtonen¹². Sinds de eerste gastarbeiders zich in de jaren 1970 in Nederland vestigden was er sprake van categoriaal beleid. Hierbij werd er voor de verschillende doelgroepen beleid ontwikkeld. In de jaren 1980 kende Nederland vooral een minderhedenbeleid, waarbij de maatschappelijke achterstand werd bestreden en er tegelijk ruimte ontstond voor de ontwikkeling van eigen cultuur, religie en taal. Maar vanaf de WRR-nota Allochtonenbeleid uit 1989 staat het beleid ten aanzien van allochtonen in het teken van integratie. Mede door het ontstaan van leefbaarheidsproblemen in achterstandswijken die vaak in verband werden gebracht met de vele allochtonen die daar wonen, ontstond er een meer specifiek beleid waarbij vooral die groepen werden aangesproken die een dergelijke impuls hard nodig hadden. Dit beleid richtte zich...

...sterk op het verhogen van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Het beleid werd minder groepsgericht en meer gericht op individuen binnen groepen die in een achterstandspositie verkeren. (..)

Vanaf het midden van de jaren negentig is ook een burgerschapsbeleid ontwikkeld, gekenmerkt door nadruk op de individuele burger, met een eigen verantwoordelijkheid, rechten én plichten. (..)

Deelrapport 1 – Integratiebeleid Verwey-Jonker instituut, p.35

Er is echter sinds een aantal jaren wel een verandering merkbaar in het integratieproces. Zoals het Verwey-Jonker Instituut ook al aangeeft, vindt het politieke debat niet meer alleen binnen het parlement plaats. Via de media wordt ook de bevolking steeds meer gemobiliseerd tot het bediscussiëren van de allochtonenproblematiek in Nederland. Bepaalde gebeurtenissen met een directe of indirecte betrekking op die allochtonenproblematiek, zoals de aanslag in New York van 11 september 2001 of de dood van Pim Fortuyn, stimuleren zoals gezegd deze ontwikkeling. Sommige mensen voelen zich hierdoor bedreigt of angstig waardoor hun mening ten opzichte van allochtonen wordt verscherpt. Als gevolg hiervan is er een sterke maatschappelijke druk ontstaan rond de allochtonenproblematiek die grote invloed heeft gehad op het gedrag van de mensen, de media én de overheid. Als een wederzijdse aantrekkingskracht reageert de overheid namelijk op haar beurt op het publieke debat. Veel politieke partijen zijn anders gaan denken over de integratieproblematiek en het beleid heeft inmiddels een aantal fikse veranderingen

¹² Verwey-Jonker, 2003a

ondergaan. Op dit moment kan men stellen, dat bij het openslaan van de krant de artikelen inzake de allochtonenproblematiek (bijna) altijd aanwezig zijn. En 'integratie' is hierbij een vaakgebruikt woord.



1.2 Wetenschappelijk interessant

Integratie is, mede door de grote maatschappelijke belangstelling, ook een onderwerp dat vaak wordt onderzocht in de wetenschap, door veel verschillende disciplines. Dat is ook niet zo verwonderlijk wanneer je bedenkt dat het een begrip is met ontzettend veel raakvlakken. Allereerst heb je de sociale wetenschappen. De strubbelingen rond verschillende groepen mensen die te onderscheiden zijn door hun eigen 'kleur', cultuur en gedrag is natuurlijk een bron van inspiratie voor sociologen en cultureel antropologen. Maar ook voor filosofen, juristen, economen, politicologen, communicatiewetenschappers en waarschijnlijk nog veel meer disciplines, is integratie een veelgebruikt, interessant en relevant onderwerp.

Ook binnen de sociale geografie wordt er onderzoek gedaan naar integratie. Steeds vaker wordt het fenomeen ruimte betrokken bij de problemen rond sociale integratie. Allochtonen die met grotere groepen in Nederland aankomen, concentreren zich, door hun beperkte financiële mogelijkheden, vaak in bepaalde wijken van de grote steden. Maar deze concentratie komt niet alleen in de woonverdeling voor. Er wordt bijvoorbeeld ook gesproken over de concentratie van allochtonen op de zogenaamde 'zwarte scholen', de afwezigheid van allochtonen bij sportdeelname, de vaak thuiszittende allochtone vrouwen, het gebrek aan contact tussen allochtonen en autochtonen terwijl men in dezelfde straat woont, het gebrek aan deelname van allochtonen bij buurtactiviteiten, enzovoort. Door verschillende mensen wordt gesuggereerd dat dergelijke concentraties niet goed zijn voor de integratie. In sommige steden wordt er zelfs sinds enkele jaren gesproken over een *spreadsbeleid*¹³. Door de ruimtelijke concentratie van etnische minderheden zo gering mogelijk te houden, zal de sociale segregatie mogelijk worden tegengewerkt en kan het integratieproces wellicht

¹³ Zoals bijvoorbeeld in Rotterdam waar de vestiging van kansarme groepen zal worden beperkt (zie bijvoorbeeld www.nos.nl/gfx/journaal/overig/volledige_enquete.doc)

in werking worden gesteld, zo luidt de redentatie. Een andere belangrijke onderzoeksinvloed die de allochtonenproblematiek heeft op de sociale geografie is toe te schrijven aan de invloed die de ruimte heeft op het gedrag van mensen.

In deze voorbeelden zijn er daarom drie wetenschappelijke aangrijpingspunten aan te wijzen die er toe leiden dat een onderzoek naar integratie voor sociaal geografen zeer interessant en relevant is. Hieronder zal ik deze kort bespreken.

1.2.1 *Sociale handeling in de ruimte*

In al de genoemde voorbeelden van (het ontbreken van) integratie, hoe summier hier ook besproken, is er sprake van de aan- of afwezigheid van allochtonen bij een sociale handeling in de ruimte. Deze sociale handeling kan zijn: sporten, leren of praten en de ruimte kan zijn: de school, de sportgelegenheid, of de straat. Door de combinatie van de grote aan- of afwezigheid van allochtonen en de plaats van deze handelingen, wordt er een verband gelegd tussen *gedrag* en *ruimte*. Er is geen (of weinig) sprake van contact en/of gemeenschappelijke activiteiten, omdat de ene groep wel en de andere groep zich niet in een bepaalde ruimte begeeft.

1.2.2 *Generalisatie*

Een ander punt dat in elk voorbeeld naar voren komt is de generalisatie, ofwel het onderscheid tussen 'wij' en 'zij'. Als oorzaak van het weinige contact in de ruimte wordt er aangegeven dat 'zij niet sporten' of 'zij niet aan buurtactiviteiten deelnemen'. Maar er kunnen natuurlijk talloze autochtonen zijn die niet sporten of niet aan buurtactiviteiten mee doen, en genoeg allochtonen die juist wel op straat komen en in contact zijn met hun buurtbewoners. Bovendien is het soms lastig te bepalen wie er onder de term 'allochtoon' kan worden geplaatst en wie niet. Er is, met andere woorden, een reden om de algemeenheid waarmee bepaalde zaken worden besproken in twijfel te trekken. Het kan heel goed dat er een discrepantie bestaat tussen de aanname over het *gedrag* in de *ruimte* en het feitelijke *gedrag* in diezelfde *ruimte*. De generalisatie is hier de sterkste oorzaak van.

1.2.3 *Normatief aspect*

Het laatste aspect dat uit de voorbeelden gehaald kan worden betreft de gedachte dat wat er nu wel of niet gebeurt *niet gewenst* is. Vaak zien de 'klagende autochtonen' het gebrek aan deelname of juist de oververtegenwoordiging van allochtonen bij sociale acties als een van de oorzaken voor het gebrek aan contact. Dit wordt als ongewenst ervaren. Hieruit redenerend, zou je kunnen zeggen dat wanneer het tegenovergestelde zou plaatsvinden, er wel sprake is van een gewenste situatie. Dus wanneer allochtonen zich bijvoorbeeld wel op straat begeven en aan buurtactiviteiten deelnemen, ontstaat het contact 'vanzelf'. In de praktijk gaat deze redenering echter niet altijd op.

Ieder persoon kent namelijk andere waarden toe aan bepaalde sociale handelingen. Wat voor de een als noodzakelijk wordt geacht om tot integratie te komen, komt bij de ander niet eens als argument op. Door het opleggen van normen over de *sociale handeling* aan anderen, zal de '*gewenste situatie*' dus nooit kunnen worden bereikt. Deze verschillende normeringen in combinatie met de generalisaties kunnen in de praktijk namelijk tot een soort onwetendheid leiden waarbij het onmogelijk is een situatie te ontwikkelen die voor iedereen gewenst is. Met andere woorden het normatieve aspect is noodzakelijk in het beleid, maar tevens de grootste barrière om in de praktijk tot integratie te komen.

1.3 Beleidsmatig interessant

Wanneer we het fenomeen integratie bekijken vanuit het beleid, dan zien we dat de beschrijving van de 'gewenste situatie' van grote invloed is op de mate van slagen van integratiebeleid. Er zijn namelijk talloze betekenissen of invalshoeken aan het begrip toe te kennen. De normatieve betekenissen die aan de sociale handelingen in het integratieproces worden gegeven spelen een belangrijke rol bij de betekenis die iemand aan het begrip integratie geeft. Welke handelingen zijn noodzakelijk om tot integratie te komen en hoe worden zij gekwalificeerd? Is het überhaupt wel mogelijk om tot de gewenste situatie te komen wanneer iedereen bepaalde handelingen anders kwalificeert?

Binnen diverse gemeenten en overheden in Nederland wordt integratie als de 'gewenste situatie' beschouwd, mede dankzij de sterke impuls die het begrip rond 2002 heeft gekregen. Maar hoe kwalificeren zij bepaalde handelingen en welke handelingen zijn noodzakelijk om tot integratie te komen? Binnen het huidige landelijke beleid is de *betekenis* van integratie "in een veranderende samenleving en in een veranderend krachtenveld ook aan verandering onderhevig", zo zegt het ministerie van Justitie, waar het integratiebeleid sinds 2002 onder valt. Binnen de strategieontwikkeling zijn zij dan ook bezig om deze betekenis steeds weer opnieuw door te denken en de doel-middelrelaties in het veld van integratie te optimaliseren.

Dat wil zeggen dat steeds wordt gezocht naar die conceptualisering van integratie van integratiebeleid die het best past bij de actuele en te verwachten ontwikkelingen in de verhoudingen tussen minderheden en autochtonen¹⁴

Op een kleiner schaalniveau is men vaak minder conceptueel en wordt bij een veranderende betekenis van het begrip integratie de nadruk steeds vaker op een verscherping van het etnische minderhedenbeleid gelegd. Zo is er in Rotterdam sprake van een 'Deltaplan inburgering'; men wil af van de vrijblijvende inburgering, zo luidt de aanhef.

"Als het ons lukt om het rendement van inburgering te vergroten, zetten we een belangrijke stap naar integratie. We leggen de lat bewust hoog en streven naar actief burgerschap. We erkennen daarmee de culturele verscheidenheid in onze stad."¹⁵

En in de gemeente Amsterdam is de pakkende titel van de integratienota van juli 2003: "Integratie in Amsterdam: werk in uitvoering"¹⁶. Dit is een vervolgnote van de gemeentelijke nota "Erbij horen en meedoen: Uitgangspunten voor integratie in de gemeente Amsterdam"

In deze nota komt een soortgelijke tendens naar voren als in Rotterdam en Nederland als geheel.

Op korte termijn zullen steden als Amsterdam zich ontwikkelen tot 'zwarte steden'. Dit betekent dat meer dan de helft van de bevolking zal bestaan uit migranten en hun nakomelingen. Dat vraagt om realisme in het beleid.¹⁷

In de integratienota wordt dan ook onder meer gepleit voor diversiteit op alle niveaus (beleid, personeel, bestuur) en voor

samenvoeging van integrale beleidsaanpak Diversiteit en Integratie met monitoring op alle genoemde instrumenten en trajecten via halfjaarlijkse terugkoppeling en via werkplannen Diversiteit en Integratie¹⁸.

¹⁴ www.justitie.nl

¹⁵ www.rotterdam.nl

¹⁶ www.amsterdam.nl

¹⁷ Integratie in Amsterdam, 2003, p.9

¹⁸ Integratie in Amsterdam, 2003 p.50

'Integratie' is dus een dynamisch fenomeen dat op dit moment een belangrijk onderwerp voor beleid vormt, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau. Als gevolg van de landelijk merkbare maatschappelijke druk is er in verschillende steden sprake van een vernieuwend integratiebeleid met vaak een wens naar monitoring om de loop van het beleid goed (beter dan voorheen?) in de gaten te houden. Opvallend hierbij is de afwijzende gedachte ten opzichte van universaliteit. Juist de culturele verscheidenheid in Rotterdam en de diversiteit in Amsterdam worden benadrukt in relatie tot de integratie. Maar daarbij dringt men wel aan op een krachtiger aanpak.

Ook in de middelgrote gemeente Nijmegen is er sprake van een veranderend inzicht in de integratieproblematiek. Na het invullen van een door FORUM¹⁹ ontwikkelde multiculturele checklist, komt Nijmegen namelijk tot de volgende conclusie

gemiddeld genomen gaat het goed met onze stad, zeker ook met vele allochtone stadsgenoten, maar onder bepaalde groepen mensen en in bepaalde stadsdelen en wijken, dreigt maatschappelijke achterstand.²⁰

Men besluit daarom dat er een 'verharding' in het beleid moet optreden. Na jaren een multicultureel beleid gevoerd te hebben ten aanzien van de etnische minderheden in Nijmegen, wordt op 14 november 2002 de motie 'Deltaplan voor Integratie' aangenomen.

De laatste jaren is in toenemende mate een 'sense of urgency' ontstaan ten aanzien van de tekortkomingen in het integratiebeleid. Lange tijd was dit voornamelijk welzijnsbeleid, gericht op het mitigeren van de effecten van maatschappelijke achterstand. Langzamerhand is de overtuiging gegroeid, dat we de migranten en de samenleving daarmee te kort doen, omdat er in dit beleid te weinig plaats is om de vinger te leggen op die zaken die achterstanden op het gebied van onderwijs, werk, wonen en zorg in stand houden. Dat gegeven voedt de politieke urgentie, waaraan uw raad ook uitdrukking heeft gegeven door het aannemen van de SP-motie 'Deltaplan voor integratie'.²¹

In 2004 verscheen naar aanleiding van deze motie de 'Eindrapportage Deltaplan voor Integratie' met daarin het 'Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid'²². Dit actieplan kenmerkt zich door de concrete speerpunten inburgering, onderwijs, ontmoeting in de wijk en arbeidstoeleiding. Elk speerpunt kent verschillende actiepunten die er toe moeten leiden dat de integratie in Nijmegen verbeterd. Opmerkelijk in het actieplan is het zachte karakter. Zo zijn de daadwerkelijke maatregelen minder dwingend dan de motie zou doen vermoeden en wordt er afstand genomen van de woorden 'deltaplan' en 'integratie'²³. Dit omdat met name de term 'deltaplan' niet overeen zou komen met de ambities en beleving van de gemeente en haar burgers. Toch lijkt integratie nog steeds de gewenste situatie voor het Nijmeegse beleid. De resultaten van het beleid zullen vanaf 2004, naast een algemene situatiebeschrijving, namelijk periodiek worden uitgemeten in de zogenaamde 'integratie' monitor.

1.4 Probleemstelling

Het begrip integratie speelt dus een bijzondere rol binnen het Nijmeegse beleid. Landelijk wordt het begrip gehanteerd als een nieuw middel dat verlichting zal moeten brengen in de integratieproblematiek en de maatschappelijke druk. Maar in Nijmegen wenst men het begrip liever niet te gebruiken binnen het ontwikkelde actieprogramma.

¹⁹ instituut voor multiculturele ontwikkeling

²⁰ www.nijmegen.nl/bestuurorganisatie/plannenprojecten/deltaplanvoorintegratie/index.asp

²¹ brief aan de leden van raadscommissie Stedelijke Samenleving op 27-2-2003, www.nijmegen.nl/Images/41_18984.pdf

²² Deltaplan voor integratie, 2004

²³ Deltaplan voor integratie, 2004, p.29

Toch wordt het begrip nog wel door veel beleidsmedewerkers gebruikt en wordt er binnen diverse beleidsterreinen naar gestreefd. Het hele integratieproces krijgt in Nijmegen zelfs een eigen monitor.

De onduidelijkheid over wat integratie precies inhoudt in het algemeen en in het bijzondere gebruik van het begrip binnen de gemeente Nijmegen, maken het woord integratie zeer complex en leiden tot de vraag:

Welke verschillende interpretaties worden er toegekend aan het begrip 'integratie', in het algemeen en meer toegespits op het Nijmeegse beleid?

Voor wat betreft het Nijmeegse beleid zijn er een aantal deelvragen te onderscheiden:

1. Is er in het Nijmeegse integratiebeleid een kentering merkbaar?
2. Blijft in Nijmegen de multiculturele terminologie gehandhaafd?
3. Wat wordt de rol van de culturele verscheidenheid en diversiteit die Nijmegen kent binnen dit nieuwe beleid?
4. Welke sociale handelingen wil de gemeente in de ruimte Nijmegen nu stimuleren binnen het nieuwe beleid om tot een gewenste situatie te komen?
5. Wanneer is de 'gewenste situatie' bereikt?

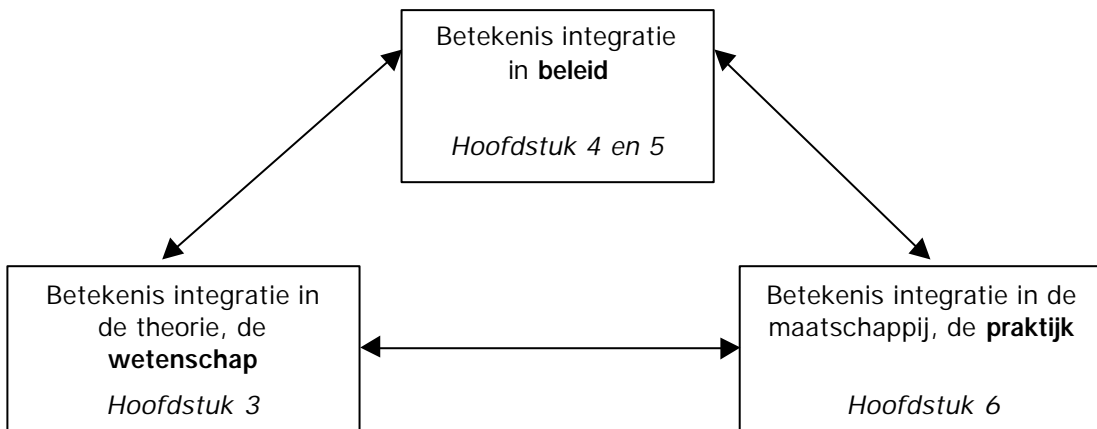
Allemaal vragen die van belang zijn voor het welslagen van het Nijmeegse beleid, maar ook bepalend voor de verschillende interpretaties die er aan het begrip 'integratie' kunnen worden gegeven. Het is van groot belang de betekenis van het begrip 'integratie' helder te krijgen, zowel in het algemeen als binnen het Nijmeegse beleid. Hiermee wordt namelijk ook duidelijk wat nu de doelstelling is van het Nijmeegse integratiebeleid. Dit lijkt mijns inziens noodzakelijk voor het bereiken van de gewenste situatie. De doelstelling van dit onderzoek is daarom:

Inzicht te krijgen in de verschillende interpretaties van het begrip integratie in het algemeen, alsmede meer toegespits op het integratiebeleid van de gemeente Nijmegen, ten einde aanbevelingen te kunnen doen ter verduidelijking en verscherping van het Nijmeegse beleid.

1.5 Uitwerking

Integratie is momenteel een van de belangrijkste termen in het debat rond de allochtonenproblematiek in Nederland. Zowel in het politieke als het publieke debat lijkt integratie in bijna alle gevallen een voorwaarde voor de komst van migranten en voor de hier al aanwezig allochtonen. Maar van wie wordt er nu wat verwacht bij het werken aan integratie? Wat kan je zelf doen als bewoner en wat moet er vanuit beleid worden gestuurd?

Wat mij betreft kent de reconstructie van het begrip integratie drie pijlers die een wederzijdse verhouding met elkaar kennen.



In het volgende hoofdstuk wordt er in het methodologisch kader ingegaan op de verschillen tussen deze drie pijlers en de manier waarop zij de basis van dit onderzoek zullen vormen. In hoofdstuk 3 zullen de mijns inziens belangrijkste interpretaties van integratie in de wetenschap worden behandeld. In hoofdstuk 4 zullen de betekenissen en trends vanuit het beleid worden bekeken, waarbij met name ook de invulling aan het begrip vanuit de gemeente Nijmegen een belangrijke rol krijgt. In hoofdstuk 5 zal de praktische betekenis van integratie in het beleid van de gemeente Nijmegen naar voren komen. Hier zullen de verschillende interpretaties van de beleidsmakers in Nijmegen aan bod komen en zal de verhouding tussen deze interpretaties en de reeds ontwikkelde beleidspraktijken het verhaal vormen. In hoofdstuk zes zal er, middels een aantal case studies, een relatie tussen het Nijmeegse integratiebeleid en de praktijk worden gelegd. Hoe gaat het met de integratie in Nijmegen en in hoeverre bestaat er een spanning tussen werkelijkheid en de beleidsintenties? Ook wordt er geprobeerd een relatie te leggen tussen theorie en praktijk. In hoofdstuk zeven zal er tenslotte een kritische reflectie plaatsvinden op de verkregen resultaten, waarbij de uitkomsten uiteindelijk zullen leiden tot enkele discussiepunten en beleidsaanbevelingen voor de toekomst.

2 Opzet van het onderzoek

2.1 Drie pijlers als basis

Zoals gezegd hangt de indeling van dit onderzoek sterk af van de driedeling in de betekenis van het begrip 'integratie'. Het gaat hierbij om het onderscheid in de wetenschap, het beleid en de praktijk. Beleid en wetenschap geven een conceptuele betekenis aan het begrip integratie, maar doen dit beiden op een eigen manier. De wetenschap wil ons, vooral door theorieën, laten zien wat het verleden ons heeft geleerd en wat we, hier uit bepaald, in de toekomst zouden kunnen verwachten. Het beleid is meer gericht op het ontwikkelen van concrete agendapunten voor het heden.

Om antwoord te kunnen geven op de probleemstelling, zal ik daarom in eerste instantie in gaan op de rol van de wetenschap in de betekenisgeving van het begrip integratie. In de vorm van een bloemlezing, waarvan de aanpak is beschreven in §2.2, zullen de mijns inziens belangrijkste betekenissen vanuit de wetenschap worden tentoongesteld.

Het beleid, waar het in grote lijnen om draait in dit onderzoek, bekijkt de problematiek vanuit een meer praktische houding. Juist daarom is het begrijpelijk dat de betekenis van het dynamische begrip integratie, door de ontwikkelingen afhankelijk, een veranderende uitwerking heeft op het beleid. Om deze veranderende uitwerking zo helder mogelijk in beeld te krijgen, zal er eerst een analytische studie plaatsvinden naar de betekenis van integratie in het feitelijk beleid. Daarmee wordt bedoeld de uitwerkingen zoals beschreven in beleidsdocumenten van meer algemene aard, als ook voor Nijmegen specifiek. De uitkomsten van deze studie, waarvan de methode in §2.3 zal worden besproken, zal ik vervolgens reflecteren aan de beleidsmedewerkers van de gemeente Nijmegen middels interviews. Hierbij zal ik met name de verhouding tussen de verschillende interpretaties uit de analytische studie en van de medewerkers zelf tot de reeds ontwikkelde beleidspraktijken kritisch bekijken. Dit gedeelte betreft in wezen de resultaten van het onderzoek. De precieze beschrijving van de gebruikte methode voor dit hoofdstuk staat in §2.4.

Door het sterk normatieve karakter van de betekenis van het begrip integratie, is het mogelijk dat (vooral in de praktijk) veel mensen een verschillende betekenis geven aan het begrip en hier ook naar handelen. Je zou dus mogen stellen dat er in de praktijk geen eenduidige conceptuele betekenis aan het begrip kan worden gegeven. De eigen begripsbepaling van de bewoners van -in dit geval- Nijmegen, is echter wel relevant en interessant. Vooral gezien de mogelijke uitwerking van deze begripsbepaling op het gedrag van de mensen. In hoofdstuk zes ga ik daarom ter illustratie een aantal casussen presenteren, waaruit het spanningsveld tussen praktijk en beleid duidelijk zal worden. De methode en bedoeling van dit hoofdstuk worden uitgelegd in §2.5.

2.2 Opzet hoofdstuk 3; Wetenschap

Bij de wetenschappelijke beschrijving van integratie en de daarmee gepaard gaande processen, werd er in het verleden meestal slechts één dimensie van sociale integratie benadrukt, zo zeggen Engbersen en Gabriëls²⁴ in het jaarboek *Beleid & Maatschappij* van 1994/95. Zij geven aan dat er ten tijde van hun publicatie vaker een tweedeling werd gemaakt binnen sociale integratie. Zoals het onderscheid in structurele integratie en sociaal-culturele integratie van Vermeulen en Pennix of het onderscheid in een participatieaspect en een oriëntatieaspect van Veenman. De dichotomisering vinden

²⁴ Engbersen, G. en R. Gabriëls, 1995, p. 18 en verder

Gabriëls en Engbersen een vooruitgang op theorieën die te eenzijdig de nadruk leggen op één aspect via de markt, maar toch vinden zij het onderscheid nog te weinig precies. Zij maken daarom een onderscheid tussen drie onlosmakelijk met elkaar verbonden dimensies van sociale integratie: een functionele, morele en expressieve dimensie.

Deze dimensies corresponderen met drie typen problemen waarvoor elke moderne samenleving een oplossing moet vinden. De *functionele dimensie* heeft betrekking op het probleem hoe het handelen zo kan worden gecoördineerd dat mensen met succes kunnen ingrijpen in de hen omringende wereld. De *morele dimensie* heeft betrekking op het probleem aan welke morele normen mensen zich moeten conformeren opdat een rechtvaardige distributie van levenskansen plaatsvindt en de integriteit van alle mensen verzekerd is en blijft. De *expressieve dimensie* heeft betrekking op het probleem van de erkenning van de persoonlijke waarden door anderen en de bevrediging van behoeften voorzover die van betekenis zijn voor de vorming van een stabiele individuele en collectieve identiteit.

Inmiddels zijn er meer theorieën die de veelzijdigheid van het begrip integratie benadrukken, maar toch heb ik er voor gekozen dat de driedeling van Engbersen en Gabriëls, verder uitgewerkt in schema 1, de basis vormt van mijn literatuuronderzoek. Deze constructie staat namelijk toe dat de veelheid aan theorieën en ideeën zoals er rond het begrip integratie bestaan, wordt ingekaderd en tentoongespreid. Door de praktische doelstelling van dit onderzoek, waarbij de nadruk sterk ligt op het deel beleid, zijn er veel zogenaamde secundaire theorieën aangehaald. Het nadeel hiervan is echter dat deze zeer divers en losstaand kunnen zijn. Maar in deze opzet zijn bijna alle theorieën soms met enig passen en meten, inpasbaar. Bovendien komen goed de, soms contrasterende, verschillende kanten van de integratiemedaille duidelijk naar voren met deze structuur. Hierdoor is het begrip integratie al vanuit de literatuur ontleend en geconceptualiseerd, wat ik noodzakelijk acht voor het verdere onderzoek.

Schema 1: dimensies van sociale integratie (Engbersen, Gabriëls, 1995, p.22)

	<i>Functioneel</i>	<i>Moreel</i>	<i>Expressief</i>
<i>Probleem</i>	Coördinatie van handelingen	Verdelende rechtvaardigheid, bescherming persoonlijke integriteit	Bevrediging behoeften, individuele en collectieve identiteit
<i>Criteria</i>	Bereiken van doelen, efficiëntie	Solidariteit, morele erkenning	Geluk, stabiele identiteit
<i>Negatief</i>	Desorganisatie	Anomie, desintegratie	Vervreemding identiteitscrisis

Het inzicht in de belangrijkste wetenschappelijke theorieën rond de migratie en/of integratieproblematiek heb ik middels literatuuronderzoek verkregen. De indeling in de verschillende dimensies, zoals beschreven door Engbersen en Gabriëls, is gebaseerd op een persoonlijke keuze. Binnen de dimensies heb ik geprobeerd aan te geven welke theorieën de integratie willen bevorderen en welke zijn ontwikkeld als een kritiek op het integratiediscours. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal er een synthese worden gemaakt van de belangrijkste theorieën. Hierbij worden ook aandachtspunten voor het beleidsgedeelte aangereikt.

2.3 Opzet hoofdstuk 4; Beleid door de jaren heen volgens beleidsdocumenten

In het beleid dient er ter bevordering van het proces van integratie heldere doelstelling(en) te worden gehandhaafd. Deze doelstelling(en) zijn door de jaren heen op nationaal en lokaal niveau ontwikkeld. Hoofdstuk 4 zal daarom bestaan uit drie delen. In het *eerste deel* zal beschreven worden hoe de ontwikkeling op nationaal niveau is

verlopen en tot welke doelstellingen ten aanzien van het huidige integratiebeleid dit heeft geleid. De ontwikkelingen op het niveau van de gemeente Nijmegen zullen worden beschreven in *deel twee* vanuit de bestaande beleidsdocumenten met betrekking tot dit onderwerp. In *deel drie* zal er worden bekeken wat het begrip 'integratie' volgens de beleidsdocumenten precies inhoudt in het beleid van Nijmegen. Volgens Han Entzinger²⁵ hangt de precieze conceptualisatie van het begrip integratie af van een aantal vragen:

- Wordt integratie verward met acculturatie/assimilatie?
- Hoe ver moet integratie gaan?
- Wanneer ben je allochtoon of doelgroep in het beleid?
- Wordt integratie verward met integratiebeleid?

Deze vragen dienen dan ook als hulpmiddel voor de verdere conceptualisatie in deel drie.

2.4 Opzet hoofdstuk 5; Het huidige beleid volgens beleidsmedewerkers

In hoofdstuk 5 wordt er in gegaan op de totstandkoming en uitvoering van het Nijmeegse integratiebeleid. Hierbij worden aan zowel de 'bedenkers' als de 'uitvoerders' een aantal vragen omtrent dit beleid gesteld (voor mainstream guide, zie bijlage 2). In de loop van mijn onderzoek zijn er namelijk diverse vragen gesteld rond het begrip integratie, die ook allemaal van invloed zijn op de precieze interpretatie van het begrip. Deze (deel)vragen uit de inleiding, hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 vormen de structuur van dit hoofdstuk 5. De vragen zijn gegroepeerd in vijf thema's: inhoud, naamgeving, allochtoon, acties en toekomst. De verschillende resultaten die uit deze thema's zullen blijken, leiden tot de verschillende interpretaties die er in het Nijmeegse beleid aan het begrip 'integratie' worden gegeven en dus tot een beeld over de mate van verdeeldheid over de doelstelling van het Nijmeegse integratiebeleid. Door de verschillen in deze interpretaties te benadrukken, kunnen de diverse ideeën als het ware tegenover elkaar worden gesteld. In dit hoofdstuk zijn daarbij vier uitersten ontstaan die allen in meer of mindere mate van toepassing zijn op de Nijmeegse situatie. De verschillende kenmerken van deze vier uitersten vragen ieder om een ander beleid om tot dezelfde doelstelling, integratie, te komen. Het eindstadium van deze doelstelling verschilt echter per uiterste. Doordat deze verschillende eindstadia en de verschillende beleidsacties die er worden verwacht wel allemaal vallen onder de noemer integratie en integratiebeleid, kunnen ze als verschillende *discoursen* worden beschouwd.

Met de beschrijving van het benodigde beleid voor ieder van deze uitersten zijn er dus vier discoursen ontstaan over de betekenis van het begrip integratie in het Nijmeegse beleid en over de manier waarop dit tot stand zou moeten komen. Dit hoofdstuk biedt dus in wezen een antwoord op de hoofdvraag voor wat betreft het Nijmeegse beleid en vormt het resultaat van dit onderzoek. In de conclusie van dit hoofdstuk zal er tenslotte een kritische reflectie plaatsvinden rond de verkregen resultaten die zullen leiden tot een vergelijking met de praktijk in hoofdstuk 6.

2.5 Opzet hoofdstuk 6; Praktijk

Beleid kan wel sturend of voorwaardenscheppend zijn, maar de uitwerking in de praktijk is uiteindelijk van meer zaken afhankelijk. Het is daardoor niet goed mogelijk om alle verschillende betekenissen die er in de praktijk aan het begrip worden toegekend een plaats te geven in dit onderzoek. Daarom heb ik er voor gekozen om door middel van enkele situaties uit het huidige Nijmegen de praktijk zoals beschreven in hoofdstuk 6 een minder conceptuele en meer reflecterende rol te geven in dit onderzoek.

²⁵ spreker bij de landelijke presentatie van de Nijmeegse Checklist Multicultureel Beleid

Ongeacht de verdeeldheid of eensgezindheid rond de betekenis van het begrip 'integratie' bij de Nijmeegse beleidsmakers, zoals zal blijken uit de hoofdstukken 4 en 5, zal de praktijk altijd weerbarstig blijven. Aan de hand van een drietal korte case-studies maak ik duidelijk dat er een spanningsveld bestaat tussen het voorwaardenscheppend beleid ten aanzien van integratie en de praktijk. Deze case-studies, gesitueerd in verschillende delen van Nijmegen, zijn afkomstig uit het kwalitatieve onderzoek ten behoeve van de wijkmonitor (verschenen mei 2004). Voor de precieze uitwerking van dit kwalitatieve onderzoek, verwijs ik naar bijlage 4.

In hoofdstuk 6 zullen de situaties uit Dukenburg, Oud-West en Nieuw-West (Neerbosch-Oost) eerst worden geschetst en daarna gekoppeld aan de resultaten van het onderzoek, zoals beschreven in de delen theorie en beleid. Er is gekozen voor deze drie stadsdelen omdat ze relatief veel allochtonen kennen en er veel informatie over deze gebieden bestond vanuit het kwalitatieve wijkonderzoek. In dit hoofdstuk zal blijken of de huidige situatie, de problemen, de gewenste situatie en de manier van aanpak zoals blijkt uit het door mij beschreven beleid overeen komen met de werkelijkheid. Ook wordt er gekeken in hoeverre de werkelijkheid vergelijkbaar is met de door mij beschreven theorie. Het doel van dit hoofdstuk betreft dus niet het (onmogelijke) definiëren van het begrip integratie in de praktijk. Het is eerder de bedoeling een verkenning te maken naar de mogelijke spanningsvelden die er in de praktijk rond het begrip integratie bestaan. Er wordt daarbij aangegeven dat er naast de theorie en het beleid ook nog een praktijk aanwezig is die de betekenis van het begrip integratie kan beïnvloeden.

Dit alles zal dan ook een goede input leveren voor het laatste hoofdstuk, de conclusie. Daarin zullen de gegevens uit 'de wetenschap', 'het beleid' en 'de praktijk' nog eens op een rij worden gezet en zal ik antwoord geven op de hoofdvraag; welke verschillende interpretaties er worden toegekend aan het begrip 'integratie' in het algemeen en meer toegespitst op het Nijmeegse beleid. Aan de hand van de verkregen resultaten zal ik in dit hoofdstuk, naast een conclusie, discussievragen stellen en beleidsaanbevelingen doen. Dit alles met de hoop meer duidelijkheid te verschaffen over de meerwaarde die een heldere betekenisgeving en doelstelling van een complex begrip als 'integratie' heeft.

DEEL I:

**“DE
WETEN-
SCHAP”**

3 Wetenschappelijke theorie en discussie

Waarden en normen, zegt premier Jan Peter Balkenende, niet normen en waarden. Want normen komen voort uit waarden. Dus schreef hij begin oktober een brief aan de Tweede Kamer: 'Een samenleving die de moeite waard is (...) bestaat bij de gratie van gemeenschappelijke waarden en normen waaraan een ieder zich verbindt' (...) De onvrede over de multiculturele samenleving is stevig verankerd in de overtuiging dat migranten andere, vaak tegengestelde, normen en waarden hanteren. Maar hoe luiden die?

Het Grote Contrast Integratieonderzoek, december 2002

Zoals in de inleiding al naar voren kwam, is integratie een begrip dat vanuit diverse invalshoeken kan worden bekeken. In de wetenschap zijn er verschillende disciplines werkzaam rond het begrip integratie en vooral ook rond de implementatie hiervan en/of de context hieromheen. Aangezien het hoofdthema in dit onderzoek de implementatie van het begrip integratie vanuit het beleid betreft, worden de wetenschappelijke theorieën en/of theoretische kaders, in dit hoofdstuk gebruikt, opgehangen aan een politiek frame. Integratie wordt binnen de politiek als een toestand of een proces ter ontwikkeling van een toestand beschouwd. Daardoor worden er in de meeste gevallen condities of voorwaarden aan het begrip gesteld. Zo ook in de door mij gekozen theorieën Om het hoofdthema van dit onderzoek zo veel mogelijk in ere te houden zijn de meeste theorieën of denkbeelden uit dit hoofdstuk gelinieerd aan de praktische uitwerking die zij hebben op beleid of werkelijkheid. Zoals aangegeven in §2.2 beschrijft het boek 'Sferen van integratie' van Gabriëls en Engbersen drie dimensies die van invloed zijn bij het begrip 'sociale integratie'. Deze functionele, morele en expressieve dimensies geven als het ware aan wat er van mensen wordt verwacht en wat er moet worden gestuurd om tot integratie te komen. De door mij gekozen wetenschappelijke en theoretische interpretaties van het begrip integratie worden daarom in dit hoofdstuk bekeken vanuit de functionele, morele én expressieve dimensies. Sommige theorieën of wetenschappelijke interpretaties geven antwoord op de vraag die de dimensie stelt, anderen passen juist binnen een bepaalde dimensie doordat ze kritiek geven op de gestelde voorwaarde uit die dimensie. In de conclusie zal ik tenslotte beargumenteren welke hoofdvragen er aan het beleid en de betrokkenen moeten worden gesteld.

3.1 Functionele dimensie

De functionele dimensie betreft zoals gezegd het coördineren van handelingen. Om als persoon of groep je beoogde doelen te bereiken, kan het goed zijn om het menselijk handelen te helpen coördineren. Er wordt met andere woorden geholpen om efficiënt en doelgericht te leven in deze maatschappij, waarbij het uiteindelijke doel integratie betreft. Indien dit niet gebeurt, is er volgens Gabriëls en Engbersen sprake van desorganisatie.²⁶

Wat moet je als persoon of groep doen om te integreren?

3.1.1 De theorie achter inburgering

Het bekendste voorbeeld vanuit de politiek gezien op de vraag wat een persoon in Nederland moet doen om te integreren betreft natuurlijk de inburgeringcursussen. Deze doelgerichte actie is ontstaan uit een gedachte, een theorie, dat door het verkrijgen van bepaalde kennis iemand eerder of makkelijker integreert. Door middel van verplichte

²⁶ Engbersen, G. en R. Gabriëls, 1995, p. 21

taalcursussen, vaak in combinatie met onderwijs en werk, wordt een nieuwkomer in Nederland klaar gestoomd voor het Nederlandse leven. Want:

Het inburgeringsproces van nieuwkomers is een eerste stap in het integratieproces in de Nederlandse maatschappij. Het vormt een opstap om de maatschappelijke participatie te vergemakkelijken.²⁷

In de gedachte of theorie van dit beleid, wordt de betekenis van integratie dus gevormd door de mate van maatschappelijke participatie in de Nederlandse samenleving. De Taskforce inburgering, ingesteld door de nationale overheid, probeerde bij het bereiken van een optimale participatie na haar afscheid de regierol in de handen van de verschillende gemeenten te leggen. Ze zijn daarbij uit op een integrale aanpak. Om de uiteindelijke doelstelling, maatschappelijke participatie, te bereiken dienen er dus verschillende projecten aan elkaar gekoppeld te worden. Verschillende vormen van beleid allemaal gericht aan de 'nieuw-' en 'oudkomers'.²⁸

3.1.2 *Functionele dimensie leidt tot minorisering*

Een andere beschrijving van het bewerkstellingen van integratie gaat hier tegenin. Al in 1991 beschreef Jan Rath in zijn proefschrift dat beleid, gericht op bepaalde allochtonen die sociaal-cultureel afwijken van de burgerlijke standaard, leidt tot minorisering. Minorisering wil zeggen dat alle mensen binnen de grenzen van een natiestaat zijn gecategoriseerd in 'minderheden' en een 'meerderheid'.

'Etnische minderheden' zijn categorieën mensen die niet echt worden beschouwd als volwaardige leden van de imaginaire gemeenschap die de Nederlandse natie vormt, maar die onder bepaalde voorwaarden wel lid kunnen worden. Dat is het hoofddoel van de 'geleide integratie' van 'etnische minderheden'. Doch zolang 'etnische minderheden' (nog) worden aangemerkt als mensen die zich inadequaat conformeren aan de Nederlandse levenswijze krijgen zij minder toegang tot geprivileerde posities of sociale goederen en diensten.²⁹

Met andere woorden, doordat er voor allochtonen apart beleid wordt gevoerd, zullen ze altijd een minderheid blijven. Nu is het categoriaal beleid waarover Rath spreekt een totaal andere dan bijvoorbeeld het inburgeringsbeleid, maar nog steeds wordt de verdeling van posities, goederen en diensten in zekere zin gereguleerd. Een nieuwkomer mag zich pas positioneren in 'onze samenleving' en gebruik maken van 'onze' goederen en diensten nadat zij aan bepaalde voorwaarden hebben voldaan. Het hoofddoel van 'geleide integratie', ofwel het bereiken van integratie door middel van sturing, wordt volgens Jan Rath bereikt door het toelaten van minderheden tot de 'imaginaire gemeenschap' van de meerderheid. Integratie is met andere woorden het deelnemen aan die 'imaginaire gemeenschap'. Dat de auteur afstand neemt van deze definitie is duidelijk, maar hij geeft geen alternatief.

3.1.3 *Ruimtelijke segregatie door 'Poverty neighborhoods'?*

Een hele andere betekenis van het begrip integratie is de *ruimtelijke* integratie van etnische minderheden. Over het algemeen zijn migranten geneigd zich te voegen bij de

²⁷ Taskforce inburgering, 2000-2001, p.4

²⁸ Nieuwkomer is iemand die één van de volgende vragen met "ja" kan beantwoorden:

Hebt u een verblijfsstatus met als doel permanent in Nederland te blijven wonen en gaat u voor het eerst in Nederland wonen? Verwacht de gemeente dat u nu een achterstand hebt of dat u een achterstand gaat krijgen in de Nederlandse maatschappij of op de Nederlandse arbeidsmarkt?

Bent u Nederlands en gaat u voor het eerst in Nederland wonen? (Dit zijn vaak mensen van de Antillen en Aruba:) Komt u naar Nederland voor gezinsvorming of gezinshereniging? (Inburgeringscursus niet voor alle buitenlanders!) Iemand die valt onder dezelfde groep als een nieuwkomer, maar is vóór 1998 in Nederland komen wonen? Dat is een Oudkomer. (www.inburgernet.nl)

²⁹ Rath, J., 1991, p. 240

eerdere migranten uit hetzelfde land, die zich vaak in de 'mindere' wijken van de grote steden bevinden. Meestal worden ze hierbij gestuurd door hun beperkte (financiële) mogelijkheden. De spreiding van allochtonen naar ook de 'betere' wijken van een stad is iets wat in beleid vaak wordt genoemd, omdat er van uitgegaan wordt dat ruimtelijke integratie sociale integratie tot gevolg kan hebben (zie ook de inleiding). Zoals Bolt en van Kempen in hun artikel "Escaping poverty neighborhoods" aangeven³⁰, zijn er twee 'hoofdmodellen' rond ruimtelijke integratie in het wetenschappelijke debat.

1. *the spatial assimilation model*

Dit model gaat er van uit dat het verhuizen van etnische minderheden naar een betere woonomgeving een onderdeel is van een groter proces van sociaal-economische en culturele assimilatie. Door het proces van kettingmigratie kiezen nieuwe migranten er voor om zich te vestigen bij hun landgenoten, waardoor ze elkaar kunnen helpen en hun eigen leefstijl kunnen vasthouden. De lage status van de wijken waar deze 'enclaves' zich bevinden wordt gecompenseerd door de voordelen van het leven in een etnische commune. Deze theorie gaat er van uit dat wanneer de mate de acculturatie stijgt, ook de wil om beter te gaan wonen zal stijgen. Naar mate de tijd vordert klimmen de etnische minderheden op de sociale ladder en kunnen ze het zich veroorloven beter en aangener te gaan wonen.

Summarising, acculturation provides the desire and social mobility the means for immigrants to achieve spatial assimilation.³¹

Er wordt in deze theorie gesuggereerd dat de tweede generatie allochtonen een grotere slagingskans hebben om naar betere buurten te verhuizen dan de eerste generatie.

2. *the place stratification model*

Dit model legt de nadruk op discriminatie. De meest gediscrimineerde allochtonen zijn niet in staat hun socio-economische status te koppelen met die van hun buurt. Ze worden niet goed in staat gesteld te verhuizen naar betere buurten dan andere groepen, zelfs wanneer hun sociaal-economische status, dat wel toelaat. Deze theorie gaat er van uit dat de verschillen tussen etnische groepen dus *niet* verdwijnen wanneer de sociaal-economische status verbetert.

Beide modellen stellen dus dat ruimtelijke integratie samenhangt met de sociaal-economische status van de etnische minderheden. Alleen legt het eerste model uit dat, naar mate de allochtoon stijgt op de maatschappelijke ladder, de behoefte om beter te gaan wonen vanzelf ontstaat, terwijl het tweede model uitlegt dat de mate van discriminatie bepalend is voor de mogelijkheden tot verhuizen. 'Gatekeepers' kunnen de mogelijkheden van etnische minderheden ernstig belemmeren zowel op de huizen- als arbeidsmarkt. Integratie betreft in beide modellen de mate waarop etnische minderheden verspreid zijn over een stad.

3.1.4 **Chicago school leidt in Nederland tot concurrentie- en contacthypothesen**

Een andere vrij bekende theorie die de ruimtelijke en sociale component van integratie van etnische minderheden koppelt is die van de zogenaamde Chicago-sociologen³². In hun 'ecologisch model van stedelijke groei' uit de jaren 1920 verklaarden deze wetenschappers de sociale gevolgen die opeenvolgende golven van immigratie in een stad als Chicago met zich meebrachten. De stad is volgens deze theorie ingedeeld in vier zones. Het stadscentrum is de zogenaamde *zone in transition*, hier vindt constant kaalslag en sanering plaats. De bevolking is hier heel mobiel wat leidt tot veel

³⁰ Bolt, G. en R. van Kempen, 2003, p.4

³¹ Bolt, G. en R. van Kempen, 2003, p.4

³² Bovenkerk, F., 1985, p.22-25

anonimiteit en weinig sociale cohesie. De tweede zone betreft de *workingman's houses*, het gaat hier om nette arbeidersbuurten. De derde zone is de *residential zone* waar de hogere employees of 'witte boorden' wonen. De *commuterszone* is tenslotte de buitenste ring waar de welgestelden van de stad zich hebben gevestigd. Binnen deze zones ontstaat door immigratie een centrifugale beweging, het *proces van succes* genoemd. De migranten vestigen zich in de voor hen makkelijkst bereikbare wijken, in de *zone in transition* gelegen. Het proces tussen de migranten en de al gevestigden, ontwikkelt zich vervolgens in vier fasen:

- *penetratie*, de nieuwe migranten worden met een zekere nieuwsgierigheid geaccepteerd
- *invasie*, het aantal migranten wordt steeds groter en er begint zich langzaam weerstand te ontwikkelen bij de 'oorspronkelijke' bevolking
- *tipping point*, op een gegeven moment voelt de 'oorspronkelijke' bevolking zich 'overgenomen' en beginnen er steeds meer mensen te verhuizen naar 'betere' oorden
- *successie*, uiteindelijk zijn de migranten in de meerderheid en vormt zich een ghetto

Bovenkerk beschrijft al in 1985 in zijn boek *'Vreemd volk, gemengde gevoelens'*³³ dat dit proces door een andere mate en vorm van immigratie in Nederland nooit zo ver zou komen. Wij blijven 'steken' in de eerste twee fasen. Dit impliceert echter, zo zegt Bovenkerk, dat de samenlevingen in de centrumwijken van de grote steden multi-etnisch van karakter zullen blijven. Op de vraag welke krachten dan de verhoudingen in deze wijken bepalen stelt hij twee hypothesen, de 'concurrentie'- en 'contacthypothese'.

De concurrentiehypothese gaat er van uit dat de bevolking in de oude wijken met elkaar concurreren op het gebied van schaarse hulpbronnen als woonruimte en werk. Er zou een permanente *struggle for life* zijn en een toekomst van conflicten.

De contacthypothese stelt dat conflicten en misverstanden ontstaan door onbekendheid en onwetendheid over elkaar. Naarmate het contact toeneemt tussen de verschillende groepen in deze wijken, neemt ook het onderlinge begrip en het ontstaan van een betere verstandhouding en harmonieuze relaties toe.

In zowel het model van de Chicagoschool als de twee hypothesen leidt ruimtelijke integratie van etnische minderheden tot sociale integratie. Bij de concurrentiehypothesen wordt integratie gekoppeld aan sociaal-economische status, wanneer je goed in je benodigde hulpbronnen kunt voorzien klim je uit de conflictsituatie. En bij de contacthypothesen wordt de integratie gekoppeld aan de mate van wederzijds begrip en contact.

3.1.5 **Tussentijdse conclusie**

Rond de vraag 'wat moet je doen om te integreren' zijn de meningen al behoorlijk verdeeld binnen de functionele dimensie. De *poverty neighborhoods, chicagoschool en concurrentiehypothesen* stellen dat de mate van integratie in relatie staat tot de sociaal-economische status van de etnische minderheden. De eerste twee hiervan, alsook de contacthypothese, benadrukken daarbij ook de mate van contact tussen de etnische minderheden en de ontvangende samenleving. Jan Rath beschrijft dat het beleid de etnische minderheden niet als onderdeel van een 'imaginaire gemeenschap' ziet. Ze worden als aparte groep(en) beschouwd. Alhoewel dit idee in de loop der jaren deels is aangepast, is het toch ook nog te proeven binnen het huidige inburgeringsbeleid. Dit stelt namelijk dat integratie gelijk staat aan maatschappelijke participatie van etnische

³³ Bovenkerk, F., 1985

groepen in de Nederlandse samenleving. Je zou kunnen zeggen dat hiermee niet op integratie, maar op acculturatie of assimilatie wordt geduid.

De door mij genoemde theorieën in de functionele dimensie zijn bijna allemaal modellen van integratie. De inburgering stelt integratie gelijk aan maatschappelijke participatie en de poverty neighborhoods en Chicago School laten zien hoe de integratie kan verlopen als gevolg van ruimtelijke segregatie. De theorie van Jan Rath geeft als enige binnen deze dimensie kritiek op de manier van het tot stand willen laten komen van integratie. "Door het creëren van een imaginaire gemeenschap, sluit je bepaalde mensen uit", zo stelt Rath. Hierdoor wordt het voor hen bijna onmogelijk om hier ooit nog aan deel te nemen. Met het willen creëren van integratie vanuit beleid, bereik je dus eigenlijk het tegenovergestelde. Hieruit volgend zou er gekozen kunnen worden voor een zeer beperkte sturing door het beleid. In dat geval kom je al snel bij de wet- en regelgeving terecht.

3.2 Morele dimensie

De morele dimensie gaat in op de normen die een goed contact tussen personen of groepen mogelijk moet maken. Mensen of groepen die uit een andere samenleving komen waar andere regels gelden, worden in Nederland toch als gelijke gezien. Dit impliceert echter wel dat deze mensen of groepen de in Nederland geldende regels moeten erkennen. Indien dit niet gebeurt ontstaat er volgens Engbersen en Gabriëls desintegratie en anomie.³⁴

Aan welke regels moet een persoon of groep zich houden om te integreren?

3.2.1 Juridische definities zeer beperkt

Bij het bespreken van de morele dimensie, zijn de juridische definities rond etnische minderheden het meest voor de hand liggend. Er bestaan binnen het Nederlandse rechtssysteem verschillende regels rond de omgang met en het handelen van etnische minderheden. Er bestaat echter geen juridische definitie van integratie, wat op zich logisch is aangezien er geen wet ter verplichting van integratie bestaat.

Het recht heeft in de multiculturele samenleving vier functies:

1. Het is een instrument om migratie te reguleren
Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vreemdelingenwet of de koppelingswet. Deze laatste wet stuurt als het ware de toegang tot arbeid en voorzieningen. Deze zijn alleen toegankelijk wanneer je een verblijfsvergunning hebt. De enige uitzonderingen zijn onderwijs tot 18 jaar, gezondheidszorg indien noodzakelijk en rechtsbijstand. De doelstelling van deze wet is het zorgen dat illegale vreemdelingen niet in staat worden gesteld hun verblijf te continueren en het voorkomen dat ze een schijn van legaliteit hebben waardoor ze moeilijk te verwijderen zijn. Mogelijke oplossingen voor het verminderen van illegalen zijn inburgering en terugnameovereenkomsten met het land van herkomst.
2. Verbetering positie toegelaten migranten
Op dit moment gaat het hierbij om het inburgeringsbeleid. Heldere doelstellingen zijn noodzakelijk om het beleid te laten slagen. Minderhedenbeleid heeft nu vaak drie neveneffecten: doelverschuiving, provocatie en stigmatisering.
3. Ruimte bieden voor beleving eigen cultuur
Dit betreft het belijden van de nieuwe godsdiensten en de problemen die dit soms met zich meebrengen bij discrepanties met de Nederlandse wetgeving.
4. Tegengaan ongelijke behandeling

³⁴ Engbersen, G. en R. Gabriëls, 1995, p. 21

Hierbij gaat het om de discriminatiewetgeving.

Deze laatste functie is eigenlijk de enige die werkt aan de hand van definities. Bij de voorgaande drie functies kan het gaan om meer individuele gevallen, terwijl in de discriminatiewetgeving er duidelijke collectieve regels bestaan. De belangrijkste daarbij zijn de definities van discriminatie en racisme.

Discriminatie: het achterstellen van individuen of groepen op basis van (toegeschreven) groepskenmerken die in de gegeven situatie niet relevant zijn.

Racisme: samenhangend stelsel van opvattingen of minder en meerwaardigheid van categorieën mensen op basis van hun veronderstelde ras. (het gaat hierbij dus om opvattingen, niet gedrag)³⁵

Wat betreft de omgang met etnische minderheden is het tegengaan van discriminerend gedrag of racistische opvattingen de belangrijkste voorwaarde voor integratie. Deze regels gelden uiteraard voor zowel autochtoon als allochtoon. Als het gaat om de regels waar alleen de etnische minderheden zich aan moeten houden zijn deze vaak bepalend op individuele gronden. Bij de enkele collectieve regels die er bestaan gaat het voornamelijk om het verkrijgen van een legale status om te kunnen handelen en gebruik te maken van voorzieningen en om het handhaven van de Nederlandse grondwet. Alhoewel er bij de laatste al problemen bestaan bij de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst, waardoor in sommige gevallen het overschrijden van de grondwet (bijvoorbeeld door discriminatie) in zekere zin toch wordt toegestaan.

3.2.2 *Gelijke regels bij multicultureel burgerschap*

Een meer praktische stroming, die de nadruk ook niet wil leggen op alleen de rechten en plichten van de etnische minderheden in de samenleving, is het multicultureel burgerschap. Deze term wordt door sommige wetenschappers genoemd als een manier waarop burgers vreedzaam naast elkaar kunnen leven zonder dat ze zich totaal aan elkaar moeten conformeren.

Loobuyck is in zijn artikel "*Multicultureel burgerschap*"³⁶ van mening dat het integratiediscours onhoudbaar is. Het beleid moet dit begrip achter zich laten en zich meer gaan richten op een open burgerschap. Loobuyck is van mening dat wij allemaal gebruik maken van dezelfde sociale ruimte. Bij verschillen tussen de mensen gaat het niet om verschillende samenlevingen, maar om verschillen binnen één en dezelfde samenleving.

Daarom pleit hij voor een multicultureel burgerschap waarbij de regels voor iedereen gelijk zijn.

Burgerschap impliceert rechten en plichten die voor iedereen gelijk van toepassing zijn. Het recht op politieke participatie bijvoorbeeld is een burgerrecht dus moet er stemrecht worden toegekend aan iedere burger, los van elke discussie over de integratie(wil) van de betrokkenen. Idem voor het uiten van geloof, het recht op organisatie enzovoort.³⁷

Wanneer er nog over integratie móet worden gesproken, zo stelt Loobuyck, dan moet dit worden beschouwd als een wederkerig concept.

³⁵ college dhr Groenendijk, KUN, 3/10/2003

³⁶ Loobuyck, P., 2002

³⁷ Loobuyck, P., 2002, p.2

Integratie gaat niet alleen over allochtonen maar is ook gericht naar de autochtonen, voor zover zij met minderheden en andere culturen moeten leren leven, omgaan en communiceren.³⁸

Loobuyck begrijpt dat deze manier van samenleving alleen kan slagen wanneer men duidelijkheid schept in de basisregels van waaruit de onderhandelingsituatie moet vertrekken. Het houden aan de wetten van het gastland waarbij men vanuit een ethiek van gelijkheid en wederzijds respect met elkaar in overleg gaat, vindt hij daarbij de enige vereiste die er aan de burgers kan worden gesteld.

In deze werkwijze van multicultureel burgerschap stelt Loobuyck integratie dus gelijk aan maatschappelijke participatie. Het goed samen leven in een multiculturele samenleving waarbij iedereen mee kan doen, vereist gelijkheid en gelijke behandeling, voor iedereen. Het grote verschil met het *gelijke kansenbeleid* dat veel lokale overheden hanteren is dat er geen sprake is van een dominante samenleving. Niemand is allochtoon en niemand is autochtoon, iedereen is een burger.

3.2.3 *Liberaal tolerantie geeft vrijheid aan het individu*

Boris Slijper legt in zijn artikel "Twee concepties van liberale tolerantie in een multiculturele samenleving"³⁹ uit dat het vraagstuk van de multiculturele samenleving ook in de politiek-filosofische discussie een populair onderwerp is geworden. Hij onderscheidt daarbij drie thema's⁴⁰:

1. de problematische verhouding tussen het beginsel van individuele gelijkheid en culturele verscheidenheid
2. de veronderstelde problematische verhouding tussen nationale eenheid en culturele verscheidenheid
3. de veronderstelde problematische verhouding tussen de normen en waarden van de ontvangende samenleving en die van verschillende etnische minderheidsgroepen.

Dit laatste thema laat zien dat sommige gewoonten of praktijken van allochtonen door de meerderheid van de autochtone bevolking wordt afgekeurd of in strijd wordt geacht met de basiswaarden van de autochtone samenleving.

De discussie gaat hier over de vraag waar precies de grenzen van tolerantie in een multiculturele samenleving moeten worden vastgesteld. En vooral: wat is daarvoor de normatieve rechtvaardiging?⁴¹

Slijper beperkt zich bij deze vraag tot twee benaderingen in de contemporaine politieke filosofie die bekend zijn komen te staan als verlichtingsliberalisme en politiek liberalisme.

1. *Verlichtingsliberalisme*

In het verlichtingsliberalisme wordt er een substantiële betekenis gegeven aan het begrip autonomie, het wordt daarom ook wel eens het ideaal van de persoonlijke autonomie genoemd.

Autonomie is hierbij

...het vermogen om het leven daadwerkelijk zelfstandig en actief te leiden en richting te geven

³⁸ Loobuyck, P., 2002, p.2

³⁹ Slijper, B., 1999

⁴⁰ Slijper, B., 1999, p.1

⁴¹ Slijper, B., 1999, p.2

De mensen worden hierbij dus in staat gesteld om bepaalde heersende inzichten in een samenleving ter discussie te stellen. Het leven van de mensen moet volgens deze benadering worden geleid vanuit persoonlijke keuzen, niet door onwetendheid of dwang van de traditionele of religieuze sociale conventies die heersen in een maatschappij. Door deze drang naar zelfstandigheid, krijgen individuele vrijheden en rechten niet alleen een beschermende, maar ook een emanciperende functie. Deze persoonlijke vrijheid in keuzen geldt in het verlichtingsliberalisme op elk vlak en is daardoor moeilijk stuurbaar of verdedigbaar in beleid.

2. *Politiek liberalisme*

Het politiek liberalisme heeft volgens Slijper een meer verdedigbare interpretatie van de beginselen van de liberale democratie dat tevens een breder draagvlak kent onder de bevolking. In deze benadering, ontwikkeld door John Rawls, wordt een zekere notie van autonomie nog steeds noodzakelijk geacht, maar het wordt als een zuiver politiek begrip beschouwd.

Volgens zijn [Rawls] beginsel van politieke autonomie mag van individuen en groepen worden verwacht dat zij de individuele rechten en vrijheden als politieke beginselen van het samenleven onderschrijven en dat zij het politieke recht op de autonomie van andersdenkenden respecteren. Zij worden echter niet geacht autonomie ook als ideaal ten aanzien van hun persoonlijk leven te omarmen. Met andere woorden: liberale burgers zijn niet perse ook liberale individuen.⁴²

Autonomie wordt hier dus als politiek recht gezien dat het leven naar eigen levensbeschouwelijke overtuiging mogelijk maakt. Binnen de heersende structuren is het dus nog wel mogelijk om een eigen (afwijkende) levenswijze er op na te houden. Dit lijkt een vrij pragmatische benadering, maar er zijn ook principiële en normatieve argumenten. De belangrijkste zijn van Rawls en Halbertal. Rawls stelt dat de samenleving noch als een vereniging, noch als een gemeenschap kan worden beschouwd. Rawls stelt ook dat de samenleving over vragen omtrent de ultieme waarden in het leven diep verdeeld is en dat ook zal blijven. Dat je toevallig tot een meerderheid behoort geeft je nog geen recht om andere levenswijzen te verbieden of onmogelijk te maken.

Halbertal komt in navolging hierop met het schadeargument. Wanneer je het meest waardevolle in iemands leven verbiedt of onmogelijk maakt (bijvoorbeeld een religie), breng je schade toe aan deze persoon. Dit kan volgens hem niet anders worden gekwalificeerd dan als onderdrukking.

Je ziet dat bij beide benaderingen de nadruk wordt gelegd op de vrijheid van individuen. Bij het politieke liberalisme wordt er ook uitdrukkelijk aangegeven dat er daarbij geen onderscheid gemaakt mag en kan worden tussen etnische minderheden en de etnische meerderheid in een land. Bij het verlichtingsdenken wordt er vooral in individuen gedacht. Maatschappelijke participatie met mogelijkheid tot het behouden van levensbeschouwelijke waarden is bij beide het doel in een goede multiculturele samenleving.

3.2.4 *Tussentijdse conclusie*

Opvallend in deze morele dimensie is het gelijkheidsprincipe. In alle definities wordt er gestreefd naar een gelijke behandeling. In het geval van het multiculturele burgerschap en het verlichtingsliberalisme, wordt er zelfs geen onderscheid meer gemaakt tussen allochtoon en autochtoon, iedereen is aan elkaar gelijk. De wettelijke regels specifiek voor etnische minderheden zijn dan ook zeer gering. Het enige wat er uit de juridische

⁴² Slijper, B., 1999, p.8

definities gehaald kan worden is dat de allochtonen verplicht zijn legaal te zijn om gebruik te kunnen maken van de Nederlandse voorzieningen en diensten en dat ze zich moeten houden aan de Nederlandse grondwet. Maar dat laatste geldt ook voor de autochtonen. Op de vraag aan welke regels men zich moet houden om te integreren geldt dus voor allochtonen en autochtonen hetzelfde: de Nederlandse wetgeving. Daarnaast gaat het voornamelijk om het maatschappelijk participeren van alle burgers in een samenleving zonder al te grote problemen. Of de situatie van de autochtonen, waar de allochtonen zich aan zouden kunnen conformeren daarbij als standaard zou moeten worden gebruikt, is niet vanzelfsprekend.

De theorieën over de regels die er gehanteerd moeten worden om tot integratie te komen, zoals ik hier heb beschreven, zijn eigenlijk allen een kritiek op integratie. De juridische definities zijn vooral een reactie op het ontbreken van de integratie en richten zich vooral op het tegengaan van sociale segregatie door discriminatie en racisme te verbieden. Maar het multicultureel burgerschap en de liberale tolerantie leggen beide de nadruk op de diversiteit. Men moet niet één worden, maar als één behandeld worden. De vrijheid van het individu en het behoud van eigenheid staan hierbij bovenaan. Toch is het voor de allochtonen niet altijd mogelijk om al hun oorspronkelijke waarden te behouden. Er zullen hierin, gedwongen of zelfstandig, keuzes gemaakt moeten worden.

3.3 Expressieve dimensie

De expressieve dimensie tenslotte gaat in op de behoefte van de mensen of groepen die uit een andere samenleving komen. Men moet in staat worden gesteld een eigen identiteit te ontwikkelen. In een multiculturele en geïndividualiseerde samenleving als de Nederlandse zijn deze levensstijlen van betekenis bij de sociale integratie. Indien men niet de nodige erkenning krijgt kan dit volgens Enbersen en Gabriëls tot een identiteitscrisis of vervreemding leiden.⁴³

Welke waarden moet je als persoon of groep (kunnen) behouden om te integreren?

3.3.1 Sociaal Cultureel Planbureau maakt modern westers ijkpunt

De expressieve dimensie is naar mijn mening de meest complexe dimensie binnen het integratieproces. Dit komt voornamelijk omdat het nog sterker samenhangt en soms zelfs in strijd is met de beide andere dimensies. Welke waarden uit je 'cultuur van herkomst' kan je behouden, terwijl je wel de juiste dingen wilt doen of je aan de juiste regels wilt houden om te integreren? Vaak is dit niet aan de persoon of groep zelf om te bepalen, maar wordt het besproken in het maatschappelijk debat. Dit wordt ook zo beschreven door het Sociaal Cultureel Planbureau. In haar rapportage minderheden van 2003⁴⁴ leggen de auteurs uit dat integratie minder dwingend of radicaal is dan assimilatie. Integratie houdt volgens hen in dat belangrijke onderscheidende kenmerken van etnische minderheden in meerdere of mindere maten behouden (kunnen) blijven.

In welke mate integratie ruimte laat voor het behoud van deze kenmerken, is onderwerp van voortdurende maatschappelijke discussie. De term 'integratie' wordt door het beleid gehanteerd als doelstelling van het minderhedenbeleid en daarmee neemt het afstand van een assimilatiepolitiek, zonder dat in alle opzichten concreet wordt welk doel het beleid dan wel beoogt. Zoveel is duidelijk dat de positie van de etnische minderheden in de toekomst niet gekenmerkt mag worden door sociale achterstand.⁴⁵

Over deze wenselijkheid binnen de sociaal-structurele integratie, zoals zij dat zelf benoemen, bestaat volgens de auteurs weinig verschil van mening. Over de

⁴³ Engbersen, G. en R. Gabriëls, 1995, p. 22

⁴⁴ SCP, 2003

⁴⁵ SCP, 2003, p.8

wenselijkheid van de door hen benoemde sociaal-culturele integratie bestaat echter minder eenduidigheid.

Sociaal-culturele integratie staat in dit rapport voor de mate waarin de etnische minderheden een aantal gangbare waarden en normen van de Nederlandse samenleving delen en voor de mate van contact die zij met autochtonen onderhouden. Bij de keuze van deze waarden en normen wordt als ijkpunt een modern westers wereldbeeld gehanteerd, dat gekenmerkt wordt door het ideaal van de individuele menselijke ontplooiing, sociale gelijkheid (ook tussen mannen en vrouwen), secularisme en een democratische machtsregulering.⁴⁶

Binnen de rapportage minderheden van het sociaal cultureel planbureau wordt de expressieve integratie dus gemeten aan de mate waarop de waarden en normen van etnische minderheden overeenkomen met de 'gangbare' waarden en normen van de etnische meerderheid. Of er een beleid voor deze vorm van integratie wordt gevoerd en wat het doel dan is (zoals bij sociaal-structurele integratie het wegwerken van sociale achterstand) wordt verder niet gesproken.

3.3.2 *Het spanningsveld van the Multicultural Riddle*

Een hele andere benadering die ook laat zien dat het moeilijk is eenduidigheid te bereiken over de mogelijkheden van het behouden van waarden voor etnische minderheden is '*the multicultural riddle*' van Gerd Baumann.⁴⁷ Baumann laat zien dat de huidige multiculturele samenleving plaatsvindt in het spanningsveld binnen de driehoek "nation-state and its national identity, the idea of ethnicity or ethnic identity, and the workings of religion and religious identity"⁴⁸. De natie-staat beweert een voordelige positie te hebben ten opzichte van de andere twee doordat ze een neutrale arena vormt waarin de ideale multiculturele samenleving kan plaatsvinden. Dit is echter niet waar, zo zegt Baumann. Elke natiestaat maakt gebruik van "pseudotribal ideologies" of etnische discriminatie. Bovendien bestaat er geen religieus neutrale grond, elke natiestaat produceert volgens Baumann zijn eigen civil religion. Ook etniciteit kan niet als neutrale identiteit worden gezien volgens Baumann.

...ethnicity is a carefully cultivated, and not seldom a manipulated, strategy of social action led by unelected elites who often exploit or mislead their supposed beneficiaries.⁴⁹

Religie, tenslotte, beweert niet neutraal te zijn, maar onveranderde identiteiten te bevatten. Baumann is echter van mening dat religie juist heel erg contextspecifiek is en moeilijk als label op groepen mensen kan worden gebruikt.

Baumann laat dus als het ware zien dat door gebeurtenissen in de geschiedenis en het heden veel verschillende waarden en normen door elkaar heen leven en dat er geen sprake kan zijn van enige neutraliteit op welk vlak dan ook. Dit maakt het daardoor nog moeilijker voor een allochtoon om te kunnen bepalen welke waarden hij kan behouden. Baumann denkt een belangrijk deel van dit probleem te kunnen opvangen door het woord identiteit te vervangen door identificatie.

We no longer see any identity as fixed beyond question and change. National identity is no longer as rationalist as it pretends to be, ethnic identity is not longer as natural as it appears to be, and religious identity is no longer as eternally unchanging as it preached to be. All of them are identifications related to a reified understanding of culture. Multiculturalism is, therefore, a new understanding of culture. If we thought of culture as something we have and are members of, we can now think of culture as something we make and are shapers of.⁵⁰

⁴⁶ SCP, 2003, p.9

⁴⁷ Baumann, G., 1999

⁴⁸ Baumann, G., 1999, p. 136

⁴⁹ Baumann, G., 1999, p.136-137

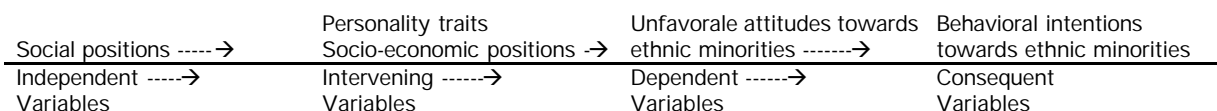
⁵⁰ Baumann, G., 1999, p.137

Multiculturalisatie wordt hierbij dus beschreven als een nieuwe, gecreëerde cultuur met deels bestaande deels nieuwe, gecreëerde waarden dat altijd in verandering zal blijven. Het is daarom volgens Baumann niet mogelijk vast te stellen aan welke waarden een allochtoon moet voldoen. In iedere situatie kan dit anders zijn. Een onderzoek naar een specifieke locatie kan duidelijkheid verschaffen voor die locatie.

An ethnographic study of multicultural realities as lived in one place can produce new clues that fill in the theoretical gap we have noticed: the gap between people claiming reified identities and their everyday necessity of crosscutting identifications. People who live in a multicultural milieu need to do both to reach their personal, family, or community goals.⁵¹

3.3.3 *Attitudes towards ethnic minorities zijn bepalend*

Dat de gewenste houding van allochtonen afhangt van de houding van de autochtonen, wordt ook onderschreven door Geneviève Verberk in haar proefschrift "*Attitudes towards Ethnic Minorities*"⁵². Verberk focust in haar proefschrift op intentioneel gedrag. Ze laat daarbij zien dat intentioneel gedrag naar etnische minderheden wordt beïnvloed door sociale posities, persoonlijke voorkeuren en sociaal-economische posities en ongunstige houdingen naar etnische minderheden:



Figuur 3.1. Posities van de variabelen in het conceptuele model van Verberk

De afhankelijke variabelen bestaan volgens Verberk uit biologische, economische, culturele en sociale kenmerken. Deze worden voor een groot deel bepaald door opvoeding en omgeving. Hoe het contact tussen etnische minderheden en de etnische meerderheid verloopt is dus voor een groot deel afhankelijk van deze etnische meerderheid. In hoeverre is hun beeld ten aanzien van de minderheden al bepaald en hoe kan hier verandering in worden aangebracht indien dit een negatief beeld betreft. Welke waarden de etnische minderheden dus mogen, kunnen en/of moeten behouden, verschilt volgens deze theorie eigenlijk per persoon die hier een houding over aanneemt.

3.3.4 *Dubbele loyaliteit in publieke en private sfeer*

De mate van accepteren van de 'eigen' waarden van etnische minderheden kan dus per autochtoon verschillen. Maar voor de etnische minderheden zelf is dit vaak ook niet eenduidig. Vooral rond de tweede en derde generatie allochtonen wordt er gesproken over een dubbele loyaliteit. Deze mensen zijn bijvoorbeeld nog wel Islamitisch, maar minder streng dan hun ouders. Of ze zijn wel met een 'cultuurgenoot' getrouwd, maar leven een 'westers leven'. In een aantal gevallen kan dit problemen opleveren met de groep van herkomst. Patrick Loobuyck schreef in de Belgische krant De Standaard in 2002⁵³ dat integratie een proces is dat van twee kanten moet komen. Behalve de inzet van nieuwkomers en allochtone medeburgers moet integratie volgens Loobuyck ook een uitdaging zijn voor autochtonen, werkgevers, onderwijs en politiek. In dit artikel snijdt hij een zeer belangrijk punt aan rond de scheiding tussen de private en publieke sfeer. In het integratiediscours in België maar ook in Nederland, heeft men zich lang vast gehouden aan deze scheiding. De gedachte achter dit theoretische onderscheid is dat etnische minderheden in staat worden gesteld hun eigen waarden en normen in de

⁵¹ Baumann, G., 1999, p.139

⁵² Verberk, G., 1999

⁵³ Loobuyck, P., 2002

privé-sfeer te kunnen handhaven, terwijl ze op publiek terrein mee kunnen doen aan de daar geldende waarden en normen. Dit onderscheid is volgens Loobuyck in de praktijk niet altijd werkbaar.

Zo is het onmogelijk de beleving van religie volledig naar de privé-sfeer te verwijzen. Bovendien suggereert de scheiding tussen private en publieke sfeer dat een volledig neutrale (en dus monoculturele) publieke sfeer mogelijk is. Dat is een waanidee. In plaats van enkel te streven naar neutraliteit moeten we veel meer middelen aanwenden om een actieve en open pluralistische publieke ruimte te organiseren.⁵⁴

Hoe de verhouding tussen privaat en publiek ideaal is voor een samenleving is dus een vraag die beantwoord moet worden voordat je kan bepalen welke waarden een persoon of groep moet en kan behouden om te integreren.

3.3.5 *Liever de stad dan de natie*

Ook de Amerikaanse antropoloog Arjun Appadurai onderkent dat mensen verschillende loyaliteiten kunnen hebben. In een interview met Pieter Hilhorst in *De Groene Amsterdammer*⁵⁵ legt hij uit dat mensen zich vaak met meerdere gebieden geïdentificeerd voelen.

De natiestaat heeft zijn langste tijd gehad. Door de migratie en de communicatierevolutie oriënteren mensen zich niet meer exclusief op het land waar ze wonen.⁵⁶

Appadurai maakt een onderscheid tussen *spaces of adaptation*, waarbij er sprake is van aanpassing en *spaces of identification*, waarbij er sprake is van identificatie. Daartussen bestaat een spanningsveld, waardoor mensen zich bijvoorbeeld moeilijk aanpassen omdat ze zich nog identificeren met hun geboorteland. Appadurai denkt dat nationale staten noodzakelijkerwijs zijn gericht op uitsluiting.

De hele Nederlandse nationale ruimte is doortrokken van een witte Nederlandse geschiedenis. Een migrant uit bijvoorbeeld Marokko kan al snel het gevoel krijgen dat het niet over hem gaat: het zijn jullie geschiedenisboekjes, jullie monumenten, jullie zeeën, jullie rivieren. Het idee van de natie is en blijft doortrokken van bloed en offers.⁵⁷

Hij stelt daarom voor om te onderzoeken of de saamhorigheid tussen migranten en de ontvangende samenleving niet op stedelijk niveau tot stand kan komen. In steden wonen al lange tijd veel verschillende mensen met verschillende achtergronden. De stad is van iedereen en daardoor kan er volgens Appadurai makkelijker een gemeenschappelijke identiteit ontstaan om de verschillende mensen te binden. Er moet dan wel het één en ander veranderen in wetgeving en zeggenschap. Nu wordt het leven in de Nederlandse steden nog gereguleerd door de nationale wetgeving. Appadurai is van mening dat de steden meer macht moeten krijgen waarbij ook de verschillende nieuwe groepen iets te zeggen hebben. Hier zou volgens hem voldoende *animo* voor moeten zijn, aangezien het over de 'eigen' omgeving gaat.

Twee andere voorwaarden voor het slagen van 'stedelijk patriotisme' als bijdrage aan integratie zijn de diversiteit van steden en de veiligheid. Het grote voordeel is volgens Appadurai dat stedelijke identiteit geen alleenrecht claimt.

Een stadspatriot hoeft dus niet het gevoel te hebben dat hij een andere identiteit opgeeft. (...) Mensen kunnen meer dan één loyaliteit hebben.⁵⁸

⁵⁴ Loobuyck, P., 2002

⁵⁵ Hilhorst, P., 2004

⁵⁶ Hilhorst, P., 2004, p.1

⁵⁷ Hilhorst, P., 2004, p.2

⁵⁸ Hilhorst, P., 1999, p.3

3.3.6 Twee benaderingen van culturele identiteit

Dat publieke en private sfeer steeds meer in elkaar overlopen, wordt inmiddels wel begrepen in beleid en recht. Maar in hoeverre kunnen de verschillende waarden van een cultuur nu gehandhaafd worden? In het artikel "*Duiken in het duister: een gematigd constructivistisch benadering van culturele identiteit*"⁵⁹ beschrijft Sasja Tempelman dat culturen erkend dienen te worden als permanent en waardevol onderdeel van een moderne, liberaal-democratische samenleving.

Dit houdt in dat recht en beleid de culturele identiteit van individuen en groepen niet slechts tolereren, maar juist actief beschermen en zelfs bevorderen. (...) Culturele identiteit vormt de basis, zo betogen deze filosofen, voor het zelfrespect van mensen en voor de vrijheid om hun leven naar eigen inzicht in te richten, beide essentiële voorwaarden voor volwaardig burgerschap.⁶⁰

Dit is echter niet eenvoudig. Tempelman geeft aan dat er problemen kunnen ontstaan wanneer het recht op behoud van culturele identiteit botst met andere rechten die burgers van een liberale democratie hebben. Met de erkenning van culturele identiteit moet er dus ook een prijs worden betaald. Op de vraag 'wat is culturele identiteit nu?', geeft Tempelman antwoord in de vorm van twee benaderingen.

1. De culturalistische benadering van culturele identiteit

De culturalistische benadering van culturele identiteit wordt volgens Tempelman gekenmerkt door essentialisme, primordialisme en reductionisme. Met essentialisme wordt de versterking van cultuur en identiteit bedoeld. Cultuur wordt beschouwd als bestaand uit afzonderlijke blokken.

In de culturalistische visie valt elke cultuur samen met een gemeenschap en heeft elke gemeenschap een bepaalde, gedeelde cultuur die haar onderscheidt van andere.⁶¹

Deze 'blokken' worden op een primordialistische wijze ingevuld, dat wil zeggen dat de kenmerken en identificaties van de groepen mensen als objectief en onvermijdelijk worden gezien. Dit gaat tenslotte gepaard met een reductionistische benadering van culturele kwesties. Dat wil zeggen dat het cultureel bewustzijn van mensen het logisch gevolg is van de gezamenlijkheid van de groepen mensen, bijvoorbeeld in herkomst, religieuze overtuigingen of taal.

Kort gezegd: de culturalistische benadering herleidt alle culturele complexiteit tot één simpele vergelijking: cultuur = bepaald stelsel van waarden en praktijken = cultureel bewustzijn en collectieve actie = gemeenschap = natuur.⁶²

Tempelman geeft aan dat deze eenvoud leidt tot populariteit in het publieke leven, maar dat het zijn geloofwaardigheid heeft verloren voor sociale wetenschappers. Deze laatste hebben het culturalisme vervangen voor het constructivisme.

2. De constructivistische benadering van culturele identiteit

Cultuur en culturele identiteit wordt in de constructivistische benadering niet beschouwd als een gegevenheid, maar als de definiëring van individuen. Daarmee beweren zij precies het tegenovergestelde als de culturalisten.

In de constructivistische visie zijn culturen niet 'dingen' met een afgebakende inhoud. Er is niet één definitieve set van normen, waarden en praktijken die 'de' cultuur omschrijven kan.

⁵⁹ Tempelman, S., 1999

⁶⁰ Tempelman, S., 1999, p.1

⁶¹ Tempelman, S., 1999, p.3

⁶² Tempelman, S., 1999, p.4

Culturele normen, waarden en praktijken zijn veeleer het veranderlijke en onoverzichtelijke resultaat van voortdurende processen van sociale interactie en definitie⁶³

Het gaat er dus niet om onderscheid te maken tussen de mensen, maar om hoe mensen zichzelf en anderen zien, hoe de verschillen zijn ontstaan en welke elementen er worden gebruikt om de interne cohesie en het onderscheid met andere groepen te bevorderen. Hierbij wordt de beleving van een groep begrepen vanuit een individu.

Beide benaderingen laten zien dat culturele identiteit iets is wat wordt beleefd en waarin cultureel bewustzijn wordt gecreëerd of versterkt. Binnen de culturalistische benadering is dit eenduidig waardoor normen en waarden van bepaalde groepen als het ware vast staan en dus collectief zijn. Bij de constructivistische benadering zijn deze normen en waarden afhankelijk van de verbeelding en definiëring van individuen binnen deze collectiviteiten. Deze laatste benadering is complexer, maar realistischer gezien ook de diverse etnische of culturele conflicten. De vraag welke waarden je moet (kunnen) behouden is bij deze benadering theoretisch gezien eenvoudiger dan bij de culturalistische, maar in de praktijk nog steeds erg lastig.

3.3.7 *Tussentijdse conclusie*

Zoals al gezegd is de expressieve dimensie een complexe dimensie. Op de vraag welke waarden een persoon of groep moet (kunnen) behouden om te integreren zonder dat het integratieproces wordt tegengehouden blijkt zeer lastig en niet eenduidig. Het *Sociaal Cultureel Planbureau* geeft aan dat het maatschappelijk debat dit bepaalt. Maar zowel de *Multicultural Riddle* als de *Attitudes towards Ethnic minorities* laten zien dat er binnen de ontvangende samenleving geen eenduidigheid kán bestaan en dat persoonlijke achtergrond en affiniteit een belangrijke rol spelen bij de houding die autochtonen hebben ten aanzien van allochtonen. Dat ook voor de etnische minderheden zelf lastig is te besluiten wat ze kunnen handhaven van hun 'oude' cultuur en tot hoever dit kan gaat blijkt wel uit de *dubbele loyaliteit* en het idee van Appadurai in *liever de stad dan de natie*. Sasja Tempelman geeft tenslotte in de *twee benaderingen van culturele identiteit* aan dat ook dit begrip van culturele identiteit *an sich* meerdere betekenissen en invullingen kent. Deze onduidelijkheid geeft dus weinig inzicht in de expressieve vraag rond het proces van integratie.

Integratie wordt binnen deze dimensie weinig verward met acculturatie of assimilatie, omdat het gaat om het behouden van eigen waarden. Maar de wens van sommige individuen kan wel richting assimilatie gaan in plaats van integratie. De vraag hoe ver integratie moet gaan is daarom heel moeilijk te zeggen. Het proces is dusdanig subjectief van karakter en van zoveel mensen en houdingen afhankelijk, dat er geen wonderformule bestaat voor het behoud van eigen waarden. Dit leidt er ook toe dat er binnen het beleid geen duidelijke doelstellingen zijn geformuleerd ten aanzien van de expressieve dimensie. Het *Sociaal Cultureel Planbureau* handhaafde als ijkpunt een westers wereldbeeld om te bepalen hoe het staat met de sociaal-culturele integratie. Maar het lijkt onmogelijk om dit ijkpunt ook als streefwaarde te gebruiken in beleid. Over wie er wordt gesproken binnen deze dimensie is ook weinig duidelijkheid. Zoals Appadurai probeerde duidelijk te maken kunnen ook autochtonen te maken krijgen met een dubbele loyaliteit of een identificatie met een ander gebied dan de huidige vestigingsplaats. Het gaat dus niet alleen om allochtonen volgens de CBS definitie, maar om mensen in het algemeen.

De genoemde theorieën zijn eigenlijk allemaal tegenstander van het integratiediscours. Het Sociaal Cultureel Planbureau probeert het proces van integratie dus nog te sturen met een vaststaand model, maar de Attitudes-benadering van Verberk laat zien dat de

⁶³ Tempelman, S., 1999, p.4

vraag welke waarden je moet (kunnen) behouden erg afhankelijk is van de houding van de ontvangende samenleving. De overige theorieën vormen eigenlijk allemaal een kritiek op het integratiediscours, door te stellen dat juist de diversiteit belangrijk is en behouden moet worden. The Multicultural Riddle geeft daarbij wel aan dat dit in iedere situatie anders kan uitwerken en de dubbele loyaliteit vraagt eerst om een duidelijke scheiding tussen publiek en privaat. De culturele identiteit geeft aan dat de versterking van het cultureel bewustzijn noodzakelijk is voor een leefbare diverse samenleving en de antropoloog Appadurai beweert tenslotte dat er ondanks deze verscheidenheid nog steeds sprake kan zijn van saamhorigheid. Misschien niet op nationaal niveau, maar wel binnen de stad of regio.

3.4 Conclusie en discussie

Alles bij elkaar kan er worden geconcludeerd dat integratie een lastig te omschrijven begrip is, ook in de wetenschap. Zoals uit de verschillende theorieën rondom samenleving, wetgeving, beleid en houding naar voren komt is de betekenisgeving aan het begrip van vele factoren afhankelijk. Het weekblad over de multiculturele samenleving Contrast, heeft in december 2002 een onderzoek⁶⁴ gedaan naar de rol van normen en waarden in het integratieproces volgens allochtone en autochtone burgers in Nederland. Opvallend in de uitkomsten daarvan betrof de priorisering van voorwaarden voor integratie. De allochtone respondenten achten namelijk taalbeheersing als belangrijkste voorwaarde, terwijl de autochtonen de aanpassing aan de Nederlandse normen en waarden primair stelden. Ook over de inzet van de allochtonen en het vertrouwen in de overheid betreffende een gelukke integratie in de komende vijf jaar, bestonden verschillende meningen tussen de diverse groepen.

Dat de door mij genoemde theoretici het ook niet met elkaar eens zijn blijkt wel uit de verschillende discoursen van waaruit de theorieën zijn geschreven. Binnen de functionele dimensie wordt er nog voornamelijk vanuit het integratiediscours gedacht, maar beide andere dimensies laten vooral modellen zien ontwikkeld vanuit een kritiek op dit discours. Met name het behoud van diversiteit en de keuzevrijheid van de individuen staan daarbij dan vaak centraal. Misschien is dit te begrijpen vanuit het idee dat het integratiediscours zich vooral richt op aanpassing (wat moet je doen?) en het diversiteitsdiscours vooral op het inpassen (wat mag je behouden?). De morele dimensie loopt daar met haar regels, kansen en beperkingen mooi tussenin zou je kunnen stellen. De keuze tussen deze twee discoursen waarin het beleid zich richt op inpassen of aanpassen is bepalend voor het verloop van de integratie.

Of er nu vanuit de theorie ondersteuning of kritiek wordt gegeven op het integratiediscours, duidelijk is in ieder geval dat integratie een begrip is dat verschillende vragen oproept. Het is een kenmerk van de samenleving waarbij verschillende onderdelen onder een zelfde noemer worden geplaatst. Zo wordt er onder integratie de mate van sociale cohesie verstaan, maar ook de individu-samenleving relatie (die ook bij autochtonen nog wel eens te wensen overlaat) en tenslotte is het vaak niet duidelijk of het om een proces of een eindstation van een proces gaat.

Bovendien wordt het begrip vaak verward met het begrip acculturatie of assimilatie. Acculturatie is het proces waarbij allochtonen steeds meer vertrouwd raken met normen en waarden van de dominante samenleving en zich daar ook naar gedragen. Dit hoeft niet perse gepaard te gaan met het opgeven van eigenheid. Assimilatie is een complete overname van de normen en waarden van de dominante samenleving.⁶⁵

⁶⁴ het grote Contrast integratieonderzoek, 2002

⁶⁵ Han Entzinger, presentatie CMB

Han Entzinger geeft aan dat integratie beter te sturen is dan acculturatie. De moeilijkheid zit hem niet zo zeer in de sturing, als meer in het helder krijgen van de gewenste situatie. Want wanneer iedereen het dan eens zou zijn over de betekenis van het *begrip* integratie, komt de volgende lastige vraag: *Hoe ver moet integratie gaan?* Er bestaan hier verschillende opvattingen over, maar de belangrijkste twee zijn volgens Entzinger het evenredigheidsconcept versus gelijke kansen. Het evenredigheidsconcept is lange tijd het leidende concept in het Nederlands beleid geweest. Het richt zich op het principe dat iedereen gelijk moet presteren. Wanneer bijvoorbeeld 20% van de autochtonen onder de hoge inkomens worden geteld, zou ook 20% van de allochtonen daartoe gerekend moeten worden. En wanneer 5% van de autochtonen in de WAO zitten, zou er ook voor de allochtonen naar dit zelfde percentage gestreefd moeten worden. Het gelijke kansen principe richt zich meer op het bieden van de mogelijkheden om evenredig te kunnen presteren. Dit principe is veel minder maakbaar, maar legt ook geen onwerkelijke vergelijkingen.

Een volgende vraag dat het beleid zich moet stellen betreft de definitie van het begrip 'allochtoon'. Hoe lang moet iemand daartoe gerekend worden. De CBS-definitie, ook gebruikt bij de gemeente Nijmegen, gaat uit van het principe dat iemand allochtoon is wanneer hij of zij of een van zijn of haar ouders in het buitenland geboren is. Dit leidt echter wel tot het probleem dat er een grote groep mee wordt gerekend die niet in de doelgroep van het beleid valt. Daarom wordt er een onderscheid gemaakt tussen westerse en niet-westerse landen.⁶⁶ Maar het blijft een zeer diverse groep waarvan er een deel al dermate is geïntegreerd dat een eventueel integratiebeleid eigenlijk niet voor hen is bedoeld.

Tenslotte is het belangrijk dat integratie en het integratiebeleid niet met elkaar worden verward. Integratie is een autonoom proces dat zich beperkt laat sturen. Integratiebeleid is het beleid dat zich richt op het zo goed mogelijk scheppen van voorwaarden om de integratie tot ontwikkeling te laten komen.

Al deze vragen werken mee aan de onduidelijkheid omtrent de betekenis van het begrip integratie en de doelstellingen voor het te voeren integratiebeleid. Pas wanneer al deze vragen of stellingen helder zijn kan er met zekerheid worden bepaald welke indicatoren de mate van integratie meten of welk beleid men wenst te voeren. Om inzicht te krijgen in het gewenste beleid van de gemeente Nijmegen is het daarom mijns inziens verstandig de volgende vijf vragen, zoals geformuleerd door Entzinger, te stellen aan het huidige beleid en de betreffende beleidsambtenaren:

1. *Wat wordt er onder integratie verstaan?*
(welke sociale handelingen worden er gestimuleerd?)
2. *Wordt integratie verward met acculturatie/assimilatie?*
3. *Hoe ver moet integratie gaan?*
(wat is de gewenste situatie?)
4. *Wanneer ben je allochtoon in het beleid?*
(is er sprake van onnodige generalisatie?)
5. *Wordt integratie verward met integratiebeleid?*

In het volgende hoofdstuk zullen deze vragen dan ook de leidraad zijn rond de betekenissen en trends die er vanuit het beleid worden gegeven aan het begrip integratie. Hierbij wordt zowel het algemene beleid als ook de invulling aan het begrip vanuit de gemeente Nijmegen bekeken.

⁶⁶ zie verantwoording p.1

DEEL II:

**“HET
BELEID”**

4 Beleid door de jaren heen volgens beleidsdocumenten

De overheid staat onder zware druk en wordt met argusogen op de voet gevolgd. Vrijwel iedere maatregel of uitspraak wordt per bevolkingsgroep verschillend geïnterpreteerd en gewaardeerd.
(Bovenkerk, 1995)

Het beschrijven van de ontwikkeling van het Nijmeegse minderhedenbeleid is een ingewikkelde opgave. De uitgangspunten, doelstellingen en beleidsmaatregelen kennen een grote verscheidenheid door de jaren heen. De precieze beschrijving van de invulling uit de belangrijkste nota's is daardoor wel interessant, maar ook heel uitgebreid. Om de leesbaarheid van dit stuk in stand te houden is er daarom gekozen voor een meer algemene opzet. De uitgeschreven uiteenzetting van het Nijmeegse minderhedenbeleid is opgenomen in bijlage 2.

Dit hoofdstuk zal bestaan uit drie delen. In het eerste deel zal er in worden gegaan op de totstandkoming van het huidige *landelijke* minderhedenbeleid door de jaren heen. Het *Nijmeegse* minderhedenbeleid zal vervolgens worden beschreven in deel twee, volgend uit de eerste vraag van Entzinger uit paragraaf 3.4, 'wat wordt er onder integratie verstaan?'. Het derde deel gaat dieper in op de betekenis van het begrip integratie binnen het Nijmeegse beleid en zal worden beschreven vanuit de vragen twee tot en met vijf van Entzinger; 'wordt integratie verward met acculturatie/assimilatie?', 'hoe ver moet integratie gaan?', 'wanneer ben je allochtoon in het beleid?' en 'wordt integratie verward met integratiebeleid?'. In de conclusie zal er tenslotte worden teruggekeken naar de verkregen resultaten en duidelijk gemaakt waar de spanningsvelden liggen binnen het Nijmeegse integratiebeleid.

4.1 Deel 1: De ontwikkeling van het landelijke integratiebeleid

Door toedoen van de commissie Blok heeft het Verwey-Jonker instituut in april vorig jaar een compleet overzicht gegeven van het landelijke integratiebeleid van 1970 tot 2002 op hoofdlijnen. Hieronder volgt hiervan een korte samenvatting.⁶⁷

4.1.1 De jaren zeventig: specifiek beleid voor (deels) tijdelijke groepen

Het beleid ten aanzien van gastarbeiders is lange tijd gebaseerd geweest op de verwachte tijdelijkheid van het verblijf van de migranten. Het beleid in de jaren zeventig richtte zich daarom naast ingroei in de samenleving op het instandhouden van groepsbindingen, beheersing van de arbeidsmigratie, stimuleren van terugkeer en regulering van gezins- en huwelijksmigratie. Nederland werd in deze tijd primair als emigratieland gezien en het beleid naar immigranten werd dus slechts ad hoc gevoerd. Dat beleid was bovendien zeer versnipperd van aard doordat het zich enerzijds toespitste op de verschillende doelgroepen en anderzijds doordat het destijds bij verschillende ministeries was onder gebracht. Binnen de diverse doelgroepen van het beleid werd er een tweedeling gemaakt naar (voormalige) rijksgenoten, bij wie geen duidelijkheid bestond rond de duur van het verblijf, en de buitenlandse werknemers die vanaf de jaren zestig werden geworven en geacht werden tijdelijk in Nederland te verblijven. Inmiddels weten we dat dit in de praktijk anders uitpakte. Toch werd er ook al in de jaren zeventig een spanning gevoeld tussen het beleid en de praktijk. Penninx concludeert in 1979 dat

⁶⁷ Verwey-Jonker, 2003a

het officieel geformuleerde beleid tot op heden meer is geïnspireerd door economische en politieke wenselijkheden dan door feitelijke gegevens, onderzoek en literatuur.⁶⁸

Hij doelt hierbij op het spanningsveld dat ook tussen de ministeries van Sociale Zaken en van CRM (nu VWS) merkbaar was. Men wilde graag vasthouden aan het onhaalbare tijdelijkheids-principe van de verblijfsduur van de migranten, maar ondervond intussen wel de maatschappelijke consequenties die de komst van de migranten mee heeft gebracht en de moeilijkheden die het ministerie van CRM voelde bij het verzachten hiervan.

In grote lijnen richtte het beleid zich ofwel vooral op de sociaal-economische integratie (rijksgenoten) ofwel op de voorzichtige inpassing, identiteitsbehoud en verbetering van sociale contacten (buitenlandse werknemers). In geen van beide gevallen lijkt een verband te zijn gelegd tussen beide elementen van de positie. De aandacht voor de sociaal-culturele positie stond in het beleid in deze periode los van die voor de sociaal-economische positie.⁶⁹

4.1.2 De jaren tachtig: de jaren van het minderhedenbeleid

Vanaf de jaren tachtig is het uitgangspunt in het beleid rond de tijdelijkheid van het verblijf van de gastarbeiders verlaten. De overheid voelde zich verrast door de grote groep Surinamers die naar Nederland emigreerde rond het jaar van onafhankelijkheid van dit land en de blijvende gastarbeiders. Dit leidde tot een nieuw beleid onder de term minderhedenbeleid. De doelgroepen voor dit beleid werden onderscheiden met de kenmerken cultureel anders zijn en het hebben van een lage maatschappelijke positie. Het beleid in deze periode kenmerkte zich rond twee sporen:

- bestrijding van maatschappelijke achterstand
- ruimte bieden voor ontwikkeling van eigen cultuur, religie en taal

Gedurende de uitvoering van dit beleid kwamen deze twee sporen steeds meer op gespannen voet te staan. Opvallend is echter, zo geeft het Verwey-Jonker instituut aan, dat er in de door hen besproken beleidsstukken niet wordt gerept over een negatief verband tussen culturele eigenheid en de economische achterstand. Maar toch leidde deze spanning uiteindelijk tot een nieuwe kentering in het beleid.

4.1.3 De jaren negentig: het integratiebeleid

De hardnekkige achterstanden van de allochtonen, vooral op het gebied van opleidingen hebben geïnspireerd tot beleidswijzigingen die uiteindelijk tot het integratiebeleid hebben geleid. Dit beleid is minder groepsgericht dan voorheen en meer gericht op de individuen met een achterstand binnen groepen. Ook ontwikkelde zich vanaf halverwege de jaren negentig een burgerschapsbeleid dat gekenmerkt wordt door de nadruk op de individuele burger, met eigen verantwoordelijkheid, rechten én plichten.

Het beleid dat zich in het laatste decennium heeft ontwikkeld is minder vrijblijvend. De mogelijkheden om je eigenheid te institutionaliseren werd dan ook losgelaten als beleidsdoelstelling. Een andere opmerkelijke verandering heeft te maken met het politieke debat. Dit vindt steeds meer plaats buiten het parlement en via de media. Rond het jaar 2000 treedt er daarnaast nog eens een verscherping van de discussie op door dat de culturele en religieuze verschillen met de autochtonen sterk wordt geproblematiseerd. Er komen steeds meer mensen die menen dat er een verband bestaat tussen de culturele oriëntatie van allochtonen en de sociaal-economische achterstand.⁷⁰

⁶⁸ Verwey-Jonker, 2003a, p.24

⁶⁹ Verwey-Jonker, 2003a, p.25

⁷⁰ Verwey-Jonker, 2003a, p.35

4.1.4 **Kentering naar integratiebeleid door de WRR-nota Allochtonenbeleid 1989**

De ontwikkeling van het tijdelijke ad hoc beleid ten aanzien van gastarbeiders naar het minder vrijblijvende integratiebeleid van nu is heel gradueel verlopen door de jaren heen. Toch is het mogelijk om kenteringen te onderkennen. De belangrijkste kenteringen nu merkbaar, zijn de omschakeling van doelgroepenbeleid naar minderhedenbeleid en de omschakelijking van minderhedenbeleid naar integratiebeleid. Deze laatste omschakelijking wordt vaak gezien als het gevolg van de WRR-nota Allochtonenbeleid.⁷¹ Hierin werd voor het eerst officieel erkend dat immigratie een permanent verschijnsel is geworden in Nederland. De WRR pleit in deze nota tevens voor een ontkoppeling van het integratie- en cultuurbeleid, een andere belangrijke kentering ten opzichte van het voorheen gevoerde tweesporenbeleid. Toch is de WRR in deze nota ook heel voorzichtig, vooral met betrekking tot de terminologie.

Allochtoon

De benaming voor de doelgroep van het beleid is bijvoorbeeld een heikel punt. In verschillende beleidskringen worden er verschillende termen gebruikt met ieder hun voor- en nadelen. De raad bekijkt de mogelijkheid van *etnische minderheden*, daarmee wordt bedoeld een groepering in de samenleving waarvan de cultuur van een vreemde origine is en die objectief een lage sociale positie inneemt. Deze lage positie strekt zich over meerdere generaties uit. Een nadeel van deze term is de vraag hoe je de mensen noemt die wel een 'vreemde cultuur' hebben, maar geen lage sociale positie. Bovendien draagt het woord 'minderheid' het risico van stigmatisering met zich mee zo zegt de raad. Ook heeft de raad gekeken naar termen als *migranten of immigranten* en *vreemdelingen*, wat respectievelijk de groep mensen beslaat die van elders komen en zich in Nederland hebben gevestigd en de groep mensen die geen Nederlands paspoort bezitten. Het nadeel van de eerste terminologie is echter de suggestie dat de vestiging permanent is, terwijl dit niet zo hoeft te zijn. Bovendien worden de kinderen van migranten, die vaak in een soortgelijke positie verkeren en soortgelijke barrières kunnen ontmoeten, hier niet meegerekend. Beide termen worden als te weinig omvattend gezien.

Daarom heeft de raad voor de term *allochtoon* gekozen als verzamelbegrip. Tot de allochtonen rekent hij hier alle woonachtige vreemdelingen, alle hier woonachtige ex-vreemdelingen die tot Nederlander zijn genaturaliseerd en alle Nederlanders die afkomstig zijn uit de (voormalige) overzeese gebiedsdelen. Voorts rekent de raad als allochtoon de nakomelingen tot in de derde generatie van de zojuist genoemden, voor zover deze zich nog enigermate met de herkomst van hun (groot) ouders wensen te identificeren.⁷²

De WRR geeft aan dat de omschrijving 'allochtoon' ook niet optimaal is, vooral met betrekking tot de tweede en derde generatie, maar de term weerspiegelt wel de vragen waar juist deze generaties voor kunnen komen te staan en zij houdt rekening met het verschijnsel van de dubbele loyaliteit. Een ander voordeel noemt de raad de mogelijkheid van een tweede of derde generatie allochtoon om zelf te bepalen of zij zich willen identificeren met de herkomst van hun (groot) ouders.

Inmiddels wordt ook deze definitie of beschrijving door sommigen als achterhaald en omstreden bestempeld, ook al bevinden we ons nog steeds in deze periode van 'integratiebeleid'. Dit geeft wel aan dat naast de verschillende voorwaarden en doelstellingen van het beleid ook de terminologie en doelgroepverwijzing binnen het beleid door de jaren heen variëren.

⁷¹ WRR-nota Allochtonenbeleid

⁷² WRR-nota 36, p.61

Integratie

Ook integratie is een term die een belangrijke plaats inneemt in de WRR-nota allochtonenbeleid, maar een voorzichtige betekenisgeving kent in de beschrijving van het beleid. De raad geeft aan dat er in de wetenschappelijke literatuur, zoals ook uit hoofdstuk 3 is gebleken, vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen de culturele en structurele dimensie.

In het eerste geval gaat het om het op elkaar afstemmen van gedragingen, waarden en voorkeuren door de leden van verschillende etnische groepen. Dit proces kan zowel eenzijdig als tweezijdig zijn, zij het – in het laatste geval – niet per se symmetrisch. Het behoort niet tot assimilatie te leiden: ook na lange tijd kan nog – soms ook opnieuw – sprake zijn van verschillen in cultuur tussen allochtonen en autochtonen. Onder de structurele dimensie van integratie wordt een aansluiting verstaan van allochtonen bij de instituties van de ontvangende samenleving.⁷³

In de WRR-nota wordt de term integratie verstaan in de betekenis van de structurele dimensie, en wel als 'gelijkwaardige deelname in de belangrijkste maatschappelijke sectoren en instituties'.

Ook wordt er een gelijksoortig onderscheid aangehaald van Penninx⁷⁴ die een onderscheid maakt tussen de maatschappelijke en etnisch-culturele positie van minderheden. De maatschappelijke positie is de plaats die een minderheidsgroep als geheel inneemt in de sociale gelaagdheid van de samenleving. Binnen de etnisch-culturele positie wordt er een onderscheid gemaakt tussen een intra-etnisch aspect; de wijze waarop de betrokken groep zichzelf als apart of anders beschouwt en een inter-etnisch aspect; de mate waarin de betrokken groep door de samenleving als apart of anders wordt gezien.

Wederom geeft de raad aan dat integratie vanuit de overheid bekeken zich vooral kan richten op de maatschappelijke positie van minderheden.

Terwijl de overheid een actieve rol dient te spelen bij het voorkomen en bestrijden van negatieve uitwassen van inter-etnische contacten, zijn de rechtstreekse mogelijkheden om zulke contacten te bevorderen, betrekkelijk beperkt. Dit neemt niet weg dat een succesvol integratiebeleid, gericht op participatiebevordering in vitale sectoren van de samenleving, stellig tot meer en tot meer intensieve contacten tussen autochtonen en allochtonen zal leiden. Het onderling begrip en de onderlinge verstandhouding tussen ingezetenen van verschillende etnische herkomst kunnen vooral via het integratiebeleid worden verbeterd. Dit is een zeer belangrijke voorwaarde voor het ontstaan van een in cultureel opzicht pluriforme, maar niet gesegmenteerde samenleving.⁷⁵

Zonder de terminologie-discussie rond het begrip integratie van hoofdstuk 3 weer te herhalen, blijkt uit de definitie en richtpunten van het begrip integratie van de WRR, wederom dat het begrip meerdere dimensies kent en dat het beleid zich – al dan niet noodgedwongen – zich vaak slechts op een van deze dimensies richt.

De WRR-nota heeft, zoals gezegd, voor een flinke kentering gezorgd binnen het beleid. Maar je kunt je afvragen of er in de laatste paar jaar niet weer sprake is geweest van een kentering. Al sinds enige jaren wordt veel meer gesproken over de hardnekkige allochtonenproblematiek, waarbij het politieke debat steeds vaker plaatsvindt via de media en in het publiek. Er hebben daarbij nog gebeurtenissen plaatsgevonden als de aanslag in New York op 11 september 2001 en de dood van Pim Fortuyn in 2002 die als het ware de emmer hebben doen overlopen. Steeds meer mensen hebben nu een ongezoeten mening over de 'integratieproblematiek' die vaak direct is, generaliserend en scherp van karakter. De precieze implicatie voor beleid verschilt nog per persoonlijke mening, maar de verharding en oproep tot nieuw beleid lijkt merkbaar. In het Nijmeegse

⁷³ WRR-nota 36, p.63

⁷⁴ WRR-nota 36, p.63

⁷⁵ WRR-nota 36, p.65

beleid wordt er in ieder geval in de aanzet tot het Deltaplan Integratie gesproken over een verandering en verharding in het beleid⁷⁶. Wat Nijmegen betreft is er, naar eigen zeggen, dus zeker sprake van een kentering ten opzichte van de jaren 1990.

4.2 Deel 2: Wat wordt er in Nijmegen onder integratie verstaan/waar bestaat het beleid uit?

4.2.1 Periode tot 1984

In Nijmegen zijn er, in redelijke overeenstemming met het landelijk beleid, zo'n vier perioden te onderscheiden. De eerste periode, tot 1984, wordt gekenmerkt door doelgroepenbeleid. Er kan eigenlijk niet gesproken worden over integraal beleid ten aanzien van vreemdelingen. De maatregelen zijn specifiek voor een drietal groepen.

Voormalig rijksgenoten

In de eerste plaats zijn dit de (voormalig) rijksgenoten. Midden 1974 ontstond er landelijk een grote instroom van deze migranten, waardoor de Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie Rijksgenoten (ICBR) is opgericht. Dit Centraal Bureau verzorgde pas in 1976 een voorlichtingsbijeenkomst voor de provincie Gelderland. Hierin werd onder meer verteld dat in de provincie Gelderland in het jaar 1976 ongeveer 200 gezinnen (1000 personen = 10% van het totaal) terecht zijn gekomen. Met name de werkloosheid onder de beroepsbevolking van de rijksgenoten en de opvangfaciliteiten in het onderwijs werden als aandachtspunten genoemd.

Rond deze groep, waarschijnlijk blijvende migranten, wordt er in deze fase al over het begrip integratie gesproken. De heer N.J. van Vliet, Hoofd Afdeling Welzijn Antillianen en Surinamers van het Ministerie van C.R.M. legt uit dat er

tot voor kort werd gesproken over "integratie met behoud van eigen identiteit". Inmiddels zijn er zo'n 135.000 rijksgenoten in ons land aanwezig en gebleken is dat "integratie" voor meerdelei uitleg vatbaar is. Onder "integratie" wordt verstaan een wederkerig proces van aanpassing door de Surinamers en acceptatie door de samenleving. Daarbij is onderscheid te maken tussen structurele en sociale integratie.⁷⁷

Onder structurele integratie werden de zaken beschouwd waar de ICBR zich mee bezig hield, zoals wonen, werken en onderwijs. Opvallend is dat van Vliet opmerkt dat positieve discriminatie in dit beleid is ingebouwd.

Waarbij het gaat om versoepelen van bestaande regelingen en het wegnemen van belemmeringen, dit om het de migrant mogelijk te maken op een door hemzelf gekozen manier te functioneren in onze maatschappij.⁷⁸

Onder sociale integratie werden de verschillende sociale facetten van het integratiebeleid verstaan, zowel individueel als groepsbepalend. De overheid beschikte hiervoor over meerdere instrumenten die door categoriale instellingen werden uitgevoerd. Tenslotte werd de voorlichting naar de Surinaamse en de Nederlandse samenleving als belangrijk instrument geacht.

Buitenlandse werknemers

Met betrekking tot de tweede groep, de buitenlandse werknemers, is het beleid diffuser en meer discutabel. De uit mediterrane landen afkomstige gastarbeiders zijn in de jaren

⁷⁶ brief aan de leden van raadscommissie Stedelijke Samenleving op 27-2-2003, www.nijmegen.nl/Images/41_18984.pdf

⁷⁷ voorlichtingsbijeenkomst migrantenbeleid, 1976, p.11

⁷⁸ voorlichtingsbijeenkomst migrantenbeleid, 1976, p.11

1960 naar Nederland gehaald om het grote werkgelegenheidsgat op te vullen. De bedoeling was dat zij zich slechts tijdelijk in Nederland zouden vestigen, maar in de praktijk bleef men en werd de stroom werknemers zelfs alleen maar groter. Om deze stroom buitenlanders in te dammen, ontstond er in 1974 een zogenaamde regulatieregeling. De reeds in ons land verblijvende illegalen zouden gelegaliseerd worden als ze konden bewijzen, tenminste één jaar hier te hebben gewerkt. De illegalen die hier niet aan konden voldoen zouden uitgewezen worden. Hier hadden veel mensen moeite mee, ook in Nijmegen. Er ontstond een Nijmeegs steuncomité illegalen dat vooral ten doel had de Nijmeegse samenleving bewust te maken van de situatie.⁷⁹ Je kan je voorstellen dat dit het integratieproces niet in de hand werkte. In eerste instantie was er helemaal geen sprake van een integratiebeleid, de arbeiders zouden slechts tijdelijk hier verblijven. En zelf toen men begreep dat er gebleven ging worden, duurde het heel lang voordat er een beleid voor hen in gang werd gezet. Dit latere beleid sloot aan bij het beleid voor de overige groepen, maar kwam voor sommige mensen te laat om zich nog echt welkom en thuis te kunnen voelen.

Vluchtelingen

De laatste doelgroep bestond tenslotte uit de vluchtelingen. Dit betreft in deze periode een kleine groep die pas begin jaren tachtig een rol begon te spelen. Nijmegen heeft tot 1984 vooral te maken gehad met Vietnamese bootvluchtelingen en vluchtelingen uit Zuid-Amerika. Vanuit de eerste groep Vietnamese vluchtelingen is er een sociale infrastructuur voor vluchtelingen ontstaan. Om de samenhang van deze voorzieningen te bevorderen, mede ook met het oog op de volgende stromen, is er in 1983 een platform vluchtelingen opgericht;

een samenwerkingsverband van de geledingen, die direct te maken hebben met de opvang en introductie van vluchtelingen.⁸⁰

In eerste aanleg richt deze organisatie zich op de eerste opvang van Vietnamezen. Als perspectief is aangekondigd in het betreffende Raadsvoorstel in de toekomst te zullen overgaan tot verbreding van dit platform door onder meer uitbreiding van de nationaliteiten.⁸¹

Dit platform vormde een deel van het door de gemeente Nijmegen geformuleerde vluchtelingenbeleid:

Het vluchtelingenbeleid

Het beleid ten aanzien van vluchtelingen is een intrinsiek onderdeel van het beleid van en voor etnische en culturele minderheden, zoals dat staat aangegeven in het Sociaal Cultureel Plan en Programma 1983-1986. De in dit plan beschreven basis-principes van het beleid –wederzijdse acceptatie en prioriteit voor groepen in achterstandssituaties – en de daarvan afgeleide principes, zijn uiteindelijk ook van toepassing op de hier behandelde groepen minderheden. In dit voorstel concentreren wij ons met name op de eerste maatschappelijke begeleiding en oriëntatie op de Nederlandse samenleving en het verzorgen van taalonderricht ten behoeve van de recentelijk in Nijmegen aangekomen vluchtelingen.⁸²

Naar zowel de vluchtelingen als andere migranten werd behalve het beleid om hen in te laten passen in de Nederlandse samenleving, ook gestimuleerd zich te verenigen in zelforganisaties. Sommige groepen, zoals die van de Latijns-Amerikaanse vluchtelingen ontstonden vanuit de sociaal-culturele problematiek van de groep. De meeste zelforganisaties werden gewaardeerd doordat de migranten elkaar zo tot steun konden zijn, *“zowel in de verwerking van de persoonlijke problemen als in de strijd om de idealen in tact te houden”*.

⁷⁹ Stichting buitenlandse werknemers, ?

⁸⁰ opvang en introductie vluchtelingen, 1983

⁸¹ notitie vluchtelingenwerk Nijmegen, 1984

⁸² opvang en introductie vluchtelingen, 1983

4.2.2 Periode 1984-1994

Deze insteek kenmerkt meteen de tweede periode in het Nijmeegse beleid, van 1984 tot 1994. Het beleid ten aanzien van minderheden kenmerkte zich in deze periode vooral door de specifieke gerichtheid op enkel de minderheden of 'etnische groepen'. Het onderscheid in doelgroepen werd in het beleid nauwelijks nog gemaakt, maar het beleid richtte zich nog wel voornamelijk op de allochtone Nijmegenaar. In de nota 'Plan voorlichting Etnische Groepen' uit 1989 liet Nijmegen goed puntsgewijs zien waar het Nijmeegse integratiebeleid in dit tijd eigenlijk voor stond:

Nu iets over de Nijmeegse situatie en het gemeentelijk minderhedenbeleid dat beter "beleid voor etnische groepen" kan heten, want leden van deze groepen ervaren "minderheid" als een onplezierig etiket.

Heel in het algemeen zijn de uitgangspunten van dat beleid:

- de achterstanden, die leden van etnische groepen hebben op het gebied van welzijn, wonen, weten en werken moeten worden weggewerkt
- het beleid moet bevorderen dat Nederlanders en niet-Nederlanders elkaar wederzijds accepteren;
- de etnische belangengroeperingen moeten ondersteund worden, vooral via welzijnsbeleid.

Voor dit algemene beleid heeft de Dienst Educatie en Welzijn (Afdeling Sociaal Cultureel Werk) de coördinatie. Net als bij andere prioriteitsgroepen dient het beleid als facetbeleid ontwikkeld te worden, iedere dienst of bedrijf vult het op zijn eigen wijze in.

Het spreekt vanzelf dat voorlichting bij alle drie de uitgangspunten van beleid een grote rol speelt, of zou moeten spelen.⁸³

Het voornaamste doel van de voorlichting aan Nederlanders, zo geeft de nota aan, is het inzicht geven, niet alleen in de situatie en achtergronden van de etnische groepen, maar ook in het 'waarom' van de Nederlandse normen en waarden. Er wordt namelijk gesteld dat iemand die de eigen normen en waarden kan relativeren, toleranter staat tegenover anderen. Voorlichting kan op die manier een belangrijk middel zijn tot discriminatiebestrijding.⁸⁴

Ook in de nota 'ruimte voor eigen cultuur 2' uit 1993 wordt het creëren van een samenleving waarin iedereen zich thuis voelt als belangrijke voorwaarden gezien voor het goed samenleven tussen de verschillende groepen in Nijmegen. Dit houdt dus in dat personen uit verschillende culturen met elkaar kunnen leven zonder dat ze gewongen worden hun normen en waarden op te geven.

Wij zijn van mening dat wanneer in een samenleving plaats is voor alle culturele waarden en normen en wanneer deze als gelijkwaardig gezien worden, de culturele groepen zich dan pas zullen openstellen voor andere culturen.⁸⁵

Met andere woorden, 'integratie' is noodzakelijk om de doelstellingen te realiseren. Onder integratie verstaat de gemeente hierbij dat allochtonen in alle lagen van de Nederlandse samenleving deelnemen (participeren) en gelijke kansen krijgen om zich hier in Nederland te kunnen ontplooiën. Ze moeten hun culturele waarden en normen kunnen behouden, overdragen en ontwikkelen.⁸⁶

Deze integratie ontstaat echter niet zomaar:

Wij zijn van mening dat, wil de integratie succes hebben, eerst aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan:

⁸³ Plan Voorlichting Etnische Groepen, 1989, p.1

⁸⁴ Plan Voorlichting Etnische Groepen, 1989. P.4

⁸⁵ Ruimte voor Eigen Cultuur 2, 1993, p.4

⁸⁶ Ruimte voor Eigen Cultuur 2, 1993, p.4

- a. Personen die pas in ons land gearriveerd zijn, kunnen niet meteen integreren. Integratie is een proces dat (soms generaties) lang kan duren en niet zonder pijn verloopt. De overheid en de samenleving moeten hen de tijd geven.
- b. De leden van allochtonengroepen moeten deel kunnen nemen aan die sectoren in de samenleving die van belang zijn voor hun ontplooiing, zoals de arbeidsmarkt, het onderwijs en de gezondheidszorg.
- c. Leden van allochtone groepen moeten op gelijkwaardig niveau kunnen participeren binnen de arbeidssector. Bij ongelijke deelname ontstaat achterstand.
- d. Willen zij in de samenleving participeren, dan moeten allochtonen aan basisnormen en – waarden voldoen: de taal leren.
- e. Positieve relaties geven voldoening. Allochtonen moeten niet alleen het werk doen dat door de meeste mensen in de samenleving ondergewaardeerd wordt, er moet geen sprake zijn van discriminatie.
- f. Er dient wederzijds respect voor elkaar te bestaan. Men moet rekening houden met elkaars eigenheid of identiteit. Integratie met behoud van de eigen identiteit is het streven.

De maatschappelijke weerbaarheid moet bevorderd worden: ook allochtonen moeten kunnen opkomen voor hun rechten.⁸⁷

4.2.3 Periode 1994-2003

In de periode van 1994 tot 2003 wordt deze trend doorgezet. De multiculturele samenleving is het doel waar de gemeente Nijmegen in deze periode naar streeft. Hoe de precieze invulling van het beleid er uit gaat zien houdt de gemeente Nijmegen in de discussienota 'Multicultureel leven in Nijmegen' nog open. Wel geven ze zelf al een aanzet tot het beantwoorden van de vraag wat de gemeente moet doen ten aanzien van de veranderende samenleving:

Wij willen van Nijmegen een multi-culturele samenleving in het klein maken. We bedoelen daarmee een stad, waarin verschillende culturele en etnische groepen vreedzaam samenleven. Waarin men elkaar wederzijds accepteert, zonder de conflicten te verdoezelen. Waar men niet alleen de problemen ziet maar ook de kansen en de mogelijke verrijking die deze situatie biedt. De multi-culturele samenleving is voor ons nog geen realiteit maar een programma voor de komende jaren. We zijn er van overtuigd dit alleen waar te kunnen maken als het ons lukt armoede en onderontwikkeling effectief te bestrijden, zowel bij allochtone als autochtone kansarme groepen. Hoe we dat als gemeente concreet willen aanpakken, samen met alle geledingen van de Nijmeegse samenleving, daarover gaat deze nota.⁸⁸

Ook in de brochure 'kleuren-rijk kleuren-blind' uit 1995 staat de multiculturele samenleving centraal en is de discussie daaromheen nog open. De voorgestelde maatregelen en discussiepunten zijn geen eindstation, maar juist een begin, zo wordt gesteld.

Het begrip 'integratie' lijkt geen plaats te hebben in deze periode. Nijmegen kenmerkt zich door het streven naar een multiculturele cultuur en het behoudt van eigenheid. De gemeente wil hierbij de discussie voor de precieze invulling van dit streven open houden.

4.2.4 Periode 2003-heden

In de periode 2003 tot heden lijkt daar verandering in te komen. In de Checklist Multicultureel Beleid uit 2003 staat aangegeven dat het opvallend te noemen is dat er gekozen is voor het woord integratie. Zeker door de koppeling met het woord deltaplan, geeft dit namelijk aan dat er sprake is van een *urgente problematiek* en een *dwingend oplossingsperspectief*.⁸⁹

Het belangrijkste beeld dat naar voren komt in de Checklist is het beeld van de toekomst. In 2010 zal circa 20% van de plaatselijke bevolking van niet-westerse

⁸⁷ Ruimte voor Eigen Cultuur 2, 1993, p.4-5

⁸⁸ Multicultureel leven in Nijmegen, 1994, p.1

⁸⁹ Checklist Multicultureel Beleid, 2003, p.4

allochtone origine zijn. Voor een groot deel van deze groep geldt dat zij zich in een situatie van maatschappelijke achterstand bevinden. Deze blijvende achterstand zou uiteindelijk tot een dwingend integratiebeleid moeten leiden doet de motie 'deltaplan integratie' vermoeden. Er wordt zelfs een opzet voor een integratiemonitor gemaakt waarin duurzame indicatoren met betrekking tot integratie periodiek zullen worden gemeten.

In de opzet tot de integratiemonitor wordt ook de vraag wat er onder integratie moet worden verstaan behandeld. Hierbij worden de meetlatten gebruikt door het ISEO aangehaald:

Ook zonder beleidsactivisme of loopgravenoorlog gaat het om een moeilijk hanteerbaar begrip. In de elke twee jaar verschijnende integratiemonitor van het ISEO (Instituut voor Sociaal Economisch Onderzoek) wordt integratie langs een drietal meetlatten uiteengelegd. Op *individueel* niveau meet men de posities in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en met betrekking tot het inkomen. Wanneer allochtonen hetzelfde scoren als het maatschappelijke gemiddelde zou er sprake zijn van (volledige) integratie. In de praktijk ziet men ontwikkelingen, bijvoorbeeld: een gestage verbetering van de onderwijsprestaties of een jaarlijkse afname van de werkloosheid. De conclusie is dan: het gaat (redelijk) goed met de integratie; we moeten alleen geduld betrachten. Op *cultureel* niveau worden houding, gedrag (wederzijdse contacten) en oriëntatie gemeten. Wanneer allochtonen positiever staan tegenover autochtonen, als ze ook daadwerkelijk meer met autochtonen omgaan en wanneer ze zich qua wereldbeschouwing in de richting van de westerse cultuur bewegen; ook dan spreekt het ISEO van een voortschrijdend proces van maatschappelijke integratie. Tenslotte meet men op *institutioneel* niveau in welke mate allochtonen meer gaan deelnemen aan de politieke besluitvorming in Nederland⁹⁰

Hoe de uiteindelijke integratiemonitor vorm zal krijgen en welke meetlatten zij zelf gaat hanteren is nog moeilijk te voorspellen. De bedoeling is dat het een periodiek rapport wordt waarbij er uit de verschillende versies lering kan worden getrokken.

Opvallend is echter dat in het uiteindelijke 'Deltaplan voor integratie', waarin een actieprogramma ten aanzien van de integratieproblematiek in Nijmegen wordt gepresenteerd, afstand wordt genomen van het begrip integratie.

Het feit dat we op vier speerpunten zeer nauw omschreven interventies willen gaan plegen, wil niet zeggen dat het debat over de multiculturele samenleving de komende jaren per se tot de genoemde aandachtspunten beperkt moet blijven. Nijmegen is een kleurrijke stad met een bevolking die cultureel en etnisch steeds diverser wordt. Dan kan het discours niet alleen gaan over sociaal-economische achterstanden en kansenbeleid, ofschoon hier wel onze primaire zorg ligt vanwege de verwachte maatschappelijke effecten van met name de asiel- en huwelijksmigratie. Juist als gevolg van het bredere blikveld dat wij voor ogen willen houden, blijven we bij voorkeur spreken over multicultureel blikveld in plaats van de term integratiebeleid te gebruiken.⁹¹

Het deltaplan spreekt dus over een multicultureel blikveld dat verder gaat dan sociaal-economisch achterstanden en kansenbeleid. Toch is er bewust voor gekozen om de acties die er in het beleid worden voorgesteld vooral te richten op de sociaal-economische dimensie van integratie.

Op basis van de prioriteiten die de raad met de motie 'Deltaplan voor Integratie' heeft aangegeven, en waarbij de nadruk zeer duidelijk ligt op de sociaal-economische dimensies van het integratievraagstuk, hebben we vier speerpunten gekozen op basis waarvan we de belangrijkste actiepunten willen uitzetten: inburgering, onderwijs, ontmoeting in de wijk en arbeidstoeleiding.

Dat wil overigens niet zeggen dat ons college de discussie over de multiculturele samenleving zou willen verenigen tot deze issues. We zijn ons er zeer van bewust, dat multiculturaliteit ook een duidelijke sociaal-culturele dimensie kent. (...) Deze dimensie gaan we zeker niet uit de

⁹⁰ Opzet Integratiemonitor 2004, 2004

⁹¹ Deltaplan voor Integratie, 2004, p.14

weg, maar ze levert voor concreet bestuurlijk handelen minder helder te formuleren actiepunten op.⁹²

Het lijkt alsof de gemeente Nijmegen er nog niet over uit is wat ze nu moeten met het begrip 'integratie'. De ontwikkelingen lijken zich te vormen naar een nieuw integratiebeleid, wat ook in de titel zo wordt genoemd (Deltaplan voor Integratie). Om de diversiteit echter niet ongewenst in te dammen, wordt er in de beschrijving van het beleid afscheid van de term integratiebeleid genomen. Betekent integratie dan noodzakelijkerwijs dat Nijmegen minder kleurrijk wordt? In het laatste deel van dit hoofdstuk zal er specifiek in worden gegaan op de conceptualisatie van het begrip integratie in het huidige Nijmeegse beleid. Hierbij worden de vragen van Entzinger uit paragraaf 3.4 als hulpstructuur gehanteerd.

4.3 Deel 3: Betekenis integratie in het Nijmeegse beleid volgens vragen Entzinger

4.3.1 Wordt integratie verward met Acculturatie of assimilatie?

Zoals in hoofdstuk 3 staat uitgelegd is acculturatie het proces waarbij allochtonen steeds meer vertrouwd raken met normen en waarden van de dominante samenleving en zich daar ook naar gedragen. Dit hoeft niet perse gepaard te gaan met het opgeven van eigenheid. Assimilatie daarentegen is een complete overname van de normen en waarden van de dominante samenleving. Doordat Nijmegen haar diversiteit wil behouden, is het niet waarschijnlijk dat zij aanstuurt op assimilatie. Dit overziende zou je kunnen stellen dat Nijmegen in het huidige beleid uitgaat van integratie. Maar het deltaplan neemt afstand van de woorden 'deltaplan' en 'integratie' omdat deze hebben geleid tot een behoorlijke weerstand met *maatschappelijke stakeholders*. Het nieuwe beleid wordt daarom 'Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid' genoemd. Aan de andere kant wordt in het rapport wel het beginsel van wederkerigheid benadrukt.

Ons motto is: 'Inburgeren moeten we allemaal!' Het centrale vraagstuk van de multiculturele samenleving valt dan niet alleen terug te brengen tot de kwestie welke plichten we de migranten moeten opleggen teneinde de maatschappelijke participatie te waarborgen. De vraag is eveneens hoe we alle burgers van Nijmegen kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor een leefbare stad die alle inwoners kansen biedt op een zinvol bestaan. De wijkgesprekken in het kader van het 'Deltaplan voor Integratie' hebben ons overtuigd van het belang van wederkerigheid.⁹³

Het is begrijpelijk dat het links georiënteerde Nijmegen, met de wens haar diversiteit te behouden, zich niet graag identificeert met het harde landelijke integratiebeleid. In sommige andere steden en ook vanuit de Tweede Kamer wordt integratie vaak verward met assimilatie en daar wil Nijmegen niet aan mee doen. Bovendien wil de gemeente Nijmegen zich vooral richten op het tegengaan van achterstanden en minder op de conceptualisatie van begrippen. Maar door haar tegenstrijdige terminologie legt Nijmegen juist wel de nadruk op het gebruikte begrippenkader. Het tegengaan van achterstanden lijkt het belangrijkste doel in het nieuwe beleid. Met de acties die er worden genomen op het terrein van inburgering, onderwijs en segregatie stimuleert de gemeente Nijmegen het vertrouwd raken met de normen en waarden van de Nederlandse samenleving. Dat de etnische minderheden daarnaast worden gestimuleerd hun eigenheid te behouden, zou daarom misschien tot de conclusie kunnen leiden dat Nijmegen aanstuurt op acculturatie. Echter, de wederkerigheid die in het rapport wordt benadrukt brengt ons weer terug naar het begrip integratie.

⁹² Deltaplan voor Integratie, 2004, p.14

⁹³ Deltaplan voor Integratie, 2004, p.14

Welke naam er ook wordt gegeven aan het nieuwe beleid, de belangrijkste voorwaarde voor het slagen er van is mijn inziens de helderheid van de gewenste situatie. Een belangrijke vraag die je daarom moet stellen is; hoe ver moet het (integratie)beleid gaan?

4.3.2 Hoe ver moet integratie gaan?

De vraag hoe ver de integratie, of het beleid ten aanzien van allochtonen moet gaan, is al vanaf de komst van de eerste migranten een ingewikkelde kwestie geweest. Ten tijde van de buitenlandse werknemers, die geacht werden tijdelijk in Nijmegen te verblijven, sprongen er mensen op de bres omdat ze vonden dat het beleid te afwachtend was.

Al in de eerste fase waren er mensen die zich zorgen maakten om het feit dat de gastarbeider gescheiden van zijn gezin en andere familie in een vreemde cultuur moest leven. Dit zou namelijk ook gevolgen hebben voor zijn gezin die een opvoeding, voor korte of langere tijd, zonder vader kent. En wanneer hij dan na enkele jaren zijn gezin kon laten overkomen...

...dan wordt ook dat gezin geconfronteerd met die vreemde cultuur, de niet overal tolerante Nederlanders en een structuur waarin nog te weinig rekening is gehouden met deze- en andere minderheidsgroepen. Uiteraard roept dit allerlei spanningen op.⁹⁴

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig werd er veel verwacht van de allochtone zelforganisaties. Wanneer mensen zich ergens thuis voelen doordat ze nog onder de 'eigen mensen' kunnen zijn, zal dit een positieve invloed hebben op het leven binnen de Nederlandse samenleving, zo werd er gedacht. In de nota 'Ruimte voor eigen cultuur' uit 1991, werden deze zelforganisaties geëvalueerd en bekeken of ze functioneerden zoals de gemeente Nijmegen voor ogen had.

De gemeente had namelijk aan de zelforganisaties een aantal functies toebedacht,

te weten: ontmoeting, mantelzorg, pleitbezorging, belangenbehartiging, cultuurbeleving en voorlichting. In het kader van deze functies kregen de zelforganisaties subsidie en ruimte (accommodatie) om daarin activiteiten te ontplooiën. Zelforganisaties kregen uit het budget minderheden subsidie t.b.v. sociaal-culturele activiteiten, sport- en educatieve activiteiten.⁹⁵

In het stuk werden een aantal knelpunten voor het goed functioneren van de zelforganisaties genoemd, die gedeeltelijk knelpunten vormden voor de organisaties zelf en gedeeltelijk voor het gemeentelijk beleid inzake hun wensen ten aanzien van de functies van de organisaties. Deze knelpunten zijn onder andere de versnippering tussen de zelforganisaties, accommodatieproblemen en een zwak kader.

Al deze knelpunten leidden in 1991 voor de gemeente Nijmegen tot het inzicht dat de zelforganisaties niet konden voldoen aan de wensen en functies die er van hen worden verwacht.

Naar aanleiding van deze conclusie eindigde de nota met enkele beleidsvoornemens. Hieronder vielen bijvoorbeeld het bevorderen van het facetbeleid, de intensivering van voorlichtingsactiviteiten en het stopzetten van subsidies naar koepelorganisaties. Dit laatste om de samenwerking tussen zelforganisaties te stimuleren. Het (integratie)beleid stelde dus nog steeds dat zelforganisaties van belang kunnen zijn, maar stelde daar wel een aantal minimumeisen aan.

⁹⁴ Stichting voor Buitenlandse werknemers, 1975

⁹⁵ Ruimte voor Eigen Cultuur, 1991, p.5

De conclusies uit deze nota zijn na veel protest van de zelforganisaties ingetrokken. In de tweede nota 'ruimte voor eigen cultuur' uit 1993 stelde het college dat er binnen de zelforganisaties geen draagvlak bestond voor de maatregelen uit 1991. Hieruit zou je kunnen afleiden dat Nijmegen haar maatregelen aanpast aan het draagvlak wat er voor gekregen kan worden.

De tweede nota uit 1993 ging meer in op het algemene allochtonenbeleid van de gemeente Nijmegen en de manier waarop zelforganisaties hierin een rol konden spelen. Er werd gesteld dat de positie van allochtonen verbeterd diende te worden.

De doelstelling van het allochtonenbeleid van de gemeente Nijmegen was als volgt geformuleerd: het wegwerken van achterstanden op verschillende gebieden, m.n. op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en huisvesting, het bevorderen van wederzijdse acceptatie en het voorkomen c.q. bestrijden van discriminatie. (..)

Zowel uit de gemeentelijke inventarisatie als uit landelijke onderzoeken en/of publikaties blijkt dat – ondanks alle extra maatregelen – er niet veel verbetering opgetreden is in de achterstandssituatie van bepaalde groepen in de samenleving.⁹⁶

Daarom achtte de gemeente het opzetten van een structureel beleid noodzakelijk. Dit beleid uitte zich enerzijds door de verbetering van de sociaal-economische positie van 'degenen die op verschillende terreinen een achterstand hebben' en anderzijds door het streven naar gelijke kansen en een gelijke behandeling voor iedereen. Op deze manier kon er volgens de gemeente een samenleving ontstaan waarin iedereen zich thuis voelde. Het streven naar een multiculturele samenleving is dat ook lange tijd het doel of de gewenste situatie geweest voor het Nijmeegse beleid.

Ook in het huidige beleid, vanaf ongeveer 2003, wordt er nog veel waarde gehecht aan de multiculturele samenleving. Maar je merkt dat de nadruk van het beleid daar niet of in ieder geval veel minder op is gefixeerd. De gewenste situatie van het huidige beleid richt zich op het bestrijden van (maatschappelijke) achterstanden. In het Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid (onderdeel van het Deltaplan voor Integratie) wordt op een viertal speerpunten -inburgering, onderwijs, ontmoeting in de wijk en arbeidstoeleiding- diverse actiepunten onderscheiden die tot een realisatie van deze gewenste situatie moeten leiden. Deze actiepunten kennen elementen van het gelijke kansen principe (zoals eerder beschreven, p.31 en 32), zoals 'de kansverbetering voor hoogopgeleiden' bij inburgering en 'de aanmoedigingsprijs' bij arbeidstoeleiding. Maar ook elementen van het evenredigheidsprincipe, zoals het 'mobiliseren van allochtone sleutelpersonen' bij ontmoeting in de wijk en zelfs 'spreiding' bij het speerpunt onderwijs. Maar zelfs bij dit 'dwingend klinkende' actiepunt is de maatregel afhankelijk van het draagvlak.

Vorig jaar heeft ons college een besluit genomen inzake 'Bereikbaarheid en spreiding van de Nijmeegse basisscholen en de samenstelling van de schoolpopulaties (reg. Nr. 3.27700). De wijkgesprekken en expert meetings hebben ons ervan overtuigd, dat er maatschappelijk draagvlak is voor spreidingsbeleid.⁹⁷

De gemeente Nijmegen lijkt de discussie en consensuspolitiek voorlopig dus nog voort te zetten. Zoals een echte democratie betaamd heeft ze wel bepaalde wensen ten aanzien van de situatie van allochtonen, maar laat de maatregelen erg afhangen van (de mogelijkheden van) het te verkrijgen draagvlak. Dit is mijns inziens zowel een sterk als een zwak punt binnen de politiek. Sterk, omdat het de beste manier is om inzet en medewerking te verkrijgen. Zwak, aangezien het draagvlak dat zich tot de gemeente richt vaak bestaat uit een klein percentage mensen die meestal slechts ten dele tot de

⁹⁶ Ruimte voor Eigen Cultuur 2, 1993, p.3

⁹⁷ 'Deltaplan voor Integratie', 2004, p.22

problematische doelgroep van het beleid gerekend kunnen worden. Bij achterstandsbeleid wil je je richten op mensen die ook echt een grote achterstand kennen. Deze mensen zijn vaak heel moeilijk te betrekken bij de politieke besluitvorming en je moet je afvragen of dit ook je hoofddoel zou moeten zijn. In het huidige integratiebeleid streeft de gemeente Nijmegen naar beide, bestrijden van achterstanden en de noodzaak van maatschappelijk draagvlak terwijl dit over twee verschillende groepen zou kunnen gaan. Een volgende vraag die daarom van belang is, betreft de doelgroep. Wanneer ben je 'allochtoon' in het beleid?

4.3.3 Wanneer ben je 'allochtoon' in het beleid?

Gedurende de vier onderscheiden perioden, is de doelgroep van het integratiebeleid sterker veranderd dan je in eerste instantie zou zeggen. In de periode tot 1984 richtte het beleid zich op verschillende doelgroepen. De allochtoon in het vluchtelingenbeleid was dus een andere dan in het beleid ten aanzien van (voormalig) rijksgenoten. In de periode 1984 tot 1994 werden deze groepen samengevoegd en richtte het beleid zich op alle etnische groepen, ofwel alle mensen die niet van Nederlandse oorsprong waren. Van 1994 tot 2003 stond de multiculturele samenleving centraal en richtte het beleid zich dus strikt genomen op iedereen. In de periode vanaf 2003 gaat het voornamelijk om het bestrijden van (maatschappelijke) achterstanden en zou je dus kunnen zeggen dat achterstandsgroepen de subjecten voor het beleid vormen. Dit wordt echter niet duidelijk in het Deltaplan zelf. Binnen de vier speerpunten worden verschillende achterstands- en doelgroepen onderscheiden, zoals hoogopgeleiden en vrouwen bij inburgering, ouders en jeugd bij onderwijs en etnische ondernemers bij arbeidstoeleiding. Dit onderscheid in specifieke doelgroepen en beleidsgebieden lijkt terug te gaan naar het facetbeleid waar in de discussienota uit 1994 duidelijk afstand van genomen was.

Tot de nota 'Multicultureel leven in Nijmegen' verscheen, hanteerde men in Nijmegen namelijk een facetbeleid voor minderheden. Facetbeleid wil zeggen dat het beleid ten aanzien van de positie van minderheden en het beleid rond het tegengaan van belemmeringen die minderheden ondervinden, aandacht krijgt vanuit verschillende beleidsterreinen. Vanaf 1994 streefde men in Nijmegen naar een beleid met een meer integraal karakter. Dit verschil uitte zich niet alleen in de hoeveelheid beleidsterreinen, maar ook in de rol van de autochtonen. Multicultureel beleid gaat uit van een wederzijdse aanpassing van mensen uit verschillende culturen.

Problemen worden niet bij voorbaat opgelost vanuit het standpunt van de meerderheid. In zoveel mogelijk delen van de maatschappij en dus ook van het gemeentelijk beleid, zal doelbewust ruimte voor verschillende culturele groepen moeten worden ingebouwd.

De wederzijdse aanpassing is weliswaar een aandachtspunt dat ook in het 'Deltaplan voor Integratie' wordt gehanteerd, maar de uitwerking geschiedt op een hele andere manier. In het beleid van 1994 wilde men als voornaamste prioriteit de verschillende etnische en culturele groepen tot vreedzaam samenleven brengen. Daarbij wilde ze tevens tegengaan dat mensen in een marginale positie komen op grond van hun etnische afkomst. Deze beide doelstellingen vroegen volgens de gemeente om meer dan alleen tolereren van andere cultuuruitingen. Er moest meer contact en confrontatie worden gestimuleerd. Conflicten zouden hierbij niet konden worden ontweken, maar dat hoefde ook niet. Misschien kon er hierdoor namelijk een gemeenschappelijke cultuur ontstaan, opperde de nota.

In het 'Deltaplan voor Integratie' wil men het contact wel stimuleren, maar conflicten zoveel mogelijk ontwijken. Het laten ontstaan van één gemeenschappelijke cultuur is in ieder geval niet het doel van het huidige beleid. Maar door de doelgroepenindeling en

het onderscheid in beleidsgebieden bij de actiepunten, wordt de integraliteit waar het beleid naar streeft dus enigszins te niet gedaan. De vraag is echter of hieraan kan worden ontkomen. De gewenste situatie geldt voor iedereen, maar het beleid vaak slechts voor (deel)groepen. Integratie moet dan ook niet worden verward met het integratiebeleid.

4.3.4 **Wordt integratie verward met integratiebeleid?**

Zoals het citaat van Bovenkerk aan het begin van dit hoofdstuk al aangaf is het heel lastig beleid te voeren dat door iedereen gelijk wordt geïnterpreteerd en gewaardeerd. Bovendien worden problemen in de samenleving al snel geïnterpreteerd als het falen van beleid. Wanneer een bepaald beleid niet tot het gewenste resultaat leidt, wordt het –althans in terminologie- vaak over een hele andere boeg gegooid. Het verschil tussen minderhedenbeleid, multicultureel beleid en het huidige integratiebeleid (dat eigenlijk niet zo genoemd wil worden), blijkt in de praktijk echter redelijk klein. De precieze doelgroepen en beleidsinterventies wisselen weliswaar, maar de gewenste situatie blijft grotendeels gelijk. Hieruit blijkt dat de gemeente Nijmegen het integratiebeleid in principe niet verward met integratie of de gewenste situatie.

Integratie of de gewenste situatie zelf, is een autonoom proces dat zich beperkt laat sturen. Ondanks de opmerking dat Nijmegen zoekt naar reële mogelijkheden voor toerusting en sociale mobiliteit⁹⁸, doen bepaalde actiepunten uit het Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid echter toch vermoeden dat Nijmegen verder wil gaan dan alleen het scheppen van voorwaarden. Vooral met betrekking tot het speerpunt 'ontmoeting in de wijk', zijn er een aantal actiepunten die sterk in het teken staan van ontmoeting. Het hele jaar 2003 is zelfs uitgeroepen tot het jaar van de ontmoeting. Dit is een goed en leuk initiatief, maar het maakt het onderscheid tussen integratie, of de gewenste situatie, en het integratiebeleid soms wat onduidelijk. Een ander voorbeeld van deze onduidelijkheid is dat een opmerking als '*Vooral in gemengd samengestelde wijken zullen bewonersorganisaties zich moeten inspannen om qua samenstelling ook een afspiegeling van de wijk te zijn*'⁹⁹, mijns inziens meer naar het maakbare evenredigheidsaspect smaakt dan naar het scheppen van voorwaarden om mogelijk tot deze situatie te komen.

4.4 **Conclusie en discussie**

In het voorgaande overzicht zien we dat de allochtonen in de loop der jaren op verschillende manieren zijn behandeld. Sommige manieren waren achteraf misschien niet handig geweest of hebben gevolgen gehad voor de huidige houding van deze allochtonen ten aanzien van de gemeente en de Nederlandse samenleving (of vice versa). Maar ik ga er van uit dat elke handeling en beleidsinterventie is gedaan met de bedoeling dat de betrokkenen er beter van worden. Juist ook nu in het zogenaamde 'Deltaplan voor Integratie', dat tenslotte is opgezet vanwege de continue achterstand waarin (een grote groep van) de allochtonen in Nijmegen zich bevinden, staat het welzijn van de (allochtone) Nijmegenaar voorop. Het gaat erom dat men naast het behoud van eigenheid mee doet met de Nederlandse samenleving en daarbij gelijke kansen krijgt om zichzelf te ontwikkelen.

De periode tot 1984 kenmerkte zich in Nijmegen door kleinschaligheid. Er werden weliswaar verschillende groepen 'vreemdelingen' onderscheiden, maar de aantallen waarover men spreekt zijn in geen verhouding met die van nu. Toch is het vreemdelingenbeleid een agendapunt dat op verschillende manieren meerdere malen

⁹⁸ 'Deltaplan voor Integratie', 2004, p.29

⁹⁹ 'Deltaplan voor Integratie', 2004, p.24

terugkomt, al wordt hierin vaak het landelijk beleid gevolgd. Mede hierdoor worden de eerste (tientallen) jaren van beleid in Nijmegen, net als landelijk, gekenmerkt door doelgroepenbeleid. Zo wordt er een onderscheid gemaakt tussen (voormalig) rijksgenoten, vluchtelingen en buitenlandse werknemers. Het begrip integratie als beleidsdoel wordt in deze fase per 'groep' op een verschillende manier gehanteerd.

De periode 1984 tot 1994 kenmerkte zich door een beleid gericht op de vreemdeling in het algemeen. Wederom vergelijkbaar met het landelijk beleid, richt dit beleid zich op, de nieuwe verzamelnaam, (etnische) minderheden. In deze periode zijn er verschillende grote en middelgrote nota's ten behoeve van het wel en wee van de minderheden uitgebracht. Op iedere nota zijn, gevraagd of ongevraagd, adviezen en suggesties gegeven van zelforganisaties, zorginstellingen en andere belangstellenden. Deze leidde vaak tot een vervolg of zelfs een verbetering van het rapport (de reden voor het ontstaan van de nota 'Ruimte voor eigen cultuur 2' uit 1993).

Het beleid in de periode 1994 tot 2003 richtte zich niet meer op de vreemdeling in het bijzonder, maar op de multiculturele samenleving in zijn geheel. Door de lessen uit het verleden en de situatie in het (toenmalige) heden, ontdekte de gemeente dat het geen zin had het beleid enkel en alleen te richten op de vreemdeling. Juist het gedrag van de autochtonen ten aanzien van de allochtonen en het (al dan niet goede) samenleven tussen beide groepen leidde tot problemen en dienden daardoor ter input van beleid. In deze periode zijn er weinig stukken verschenen ten aanzien van het algehele gemeentelijke minderhedenbeleid. De 'grijze nota', oftewel de discussienota 'Multicultureel leven in Nijmegen', is de belangrijkste. Daarnaast is er nog een brochure uitgebracht 'Kleuren-rijk Kleuren-blind' waarin het college verschillende betrokken instellingen en ook burgers, oproept om mee te discussiëren over de 'nieuwe samenleving'.

In november 2002 heeft de Nijmeegse gemeenteraad de motie 'Deltaplan voor Integratie' aangenomen. Zoals de naam al aangeeft, zijn de partijen het er over eens dat de 'integratieproblematiek' een zeer urgent vraagstuk is geworden. Ondanks alle goede bedoelingen, zijn er nog steeds een flink aantal (achterstands)problemen rond de allochtonen in Nijmegen. De periode 2003 tot heden lijkt zich dan ook te kenmerken door het begrip integratie. Het 'Deltaplan voor Integratie' bestaat, behalve uit de motie, inmiddels uit een checklist multicultureel beleid en een opzet voor de integratiemonitor 2004 waarvan de uitvoering inmiddels in gang is gezet. Maar in het actieprogramma 'deltaplan voor integratie' zelf, dat in juni 2004 is verschenen, wordt er expliciet afstand genomen van de integratieterminologie omdat men bang is teniet te doen aan de diversiteit die Nijmegen kent. De acties van dit beleid richten zich vooral op het sociaal-economische aspect van de integratie. In het actieprogramma zijn onder de speerpunten inburgering, onderwijs, ontmoeting in de wijk en arbeidstoeleiding, verschillende actiepunten geformuleerd die erop gericht zijn de sociaal-economische achterstand van sommige (groepen) allochtonen weg te werken. De sociaal-culturele dimensie wordt vanuit de Nijmeegse overheid vooral gestimuleerd door het organiseren van debatten.¹⁰⁰

De betekenis van het begrip integratie in het Nijmeegse beleid verschilde nog al door de jaren heen. In de beginjaren werd dit begrip nog nauwelijks gebruikt. Later werd het juist voor verschillende doeleinden gebruikt waardoor de betekenis wat ambigu is geworden. Het lijkt alsof het huidige integratiebeleid van alles een beetje wil meepikken; geen integratie, maar ook geen assimilatie, de maatregelen gaan zover als het draagvlak goedkeurt, maar de doelgroep is soms een andere dan het draagvlak. De allochtoon is de doelgroep van het beleid, maar men wil stigmatisering niet in de hand

¹⁰⁰ Deltaplan voor Integratie, 2004, p.1

werken. Het dwangmatig willen ontwijken van de conceptualisatie heeft mijns inziens vooral tot een diffuus en wat onduidelijk beleid geleidt. Het is goed dat er na jaren praten en denken ogenschijnlijk meer actie wordt ondernomen, maar vragen als 'wat is de gewenste situatie' en 'wat is de doelgroep van het beleid' blijven noodzakelijk te beantwoorden om tot een goed resultaat te komen.

Deze ontwikkeling en vooral het huidige beleid, leidt dan ook tot een aantal vragen of liever spanningsvelden;

- Zo is het op zijn minst bijzonder te noemen dat het begrip integratie in het huidige 'Deltaplan voor Integratie' niet wordt geconceptualiseerd. Men wilt zich niet bezig houden met een theoretische discussie, maar in gaan op de praktische problemen. Hangt het een dan niet onlosmakelijk met het ander samen?
Er is sprake van een spanningsveld tussen **theorie** en **praktijk**.
- In alle hierboven beschreven vormen van integratiebeleid wordt er vooral veel vooruit gekeken. Er wordt wel gesproken over 'fouten' uit het verleden, maar zijn er niet ook kansen uit eerder gevoerd beleid te halen? Er zijn tussen het beleid vanaf 1984 en het huidige beleid verschillende overeenkomsten te herkennen, terwijl hier niet op wordt gewezen eerder het tegendeel. Waarom?
Er is sprake van een spanningsveld tussen **verleden**, **heden** en **toekomst**.
- Verder is de rol van het individu binnen de samenleving een lastig vraagstuk. In principe is het huidige beleid gericht op het individu. Maar in de praktijk kan een individu andere behoeften hebben dan een samenleving en een samenleving kan grote invloed hebben op het gedrag en de mogelijkheden van het individu.
Er is sprake van een spanningsveld tussen **samenleving** en **individu**.
- Tenslotte kent onze democratie een grote paradox. Enerzijds maakt democratie het voor iedereen mogelijk om anders te zijn en zich te onderscheiden van de rest. Anderzijds hebben we allemaal te maken met dezelfde regels, zodat bepaalde verscheidenheden niet worden getolereerd. Deze paradox is in Nederland vooral te merken in de culturele verscheidenheid. Wat in een bepaalde cultuur gebruikelijk is, kan volgens de Nederlandse overheid in strijd zijn met de normen en waarden en soms zelfs met de grondwet. Hoe moeten we hier nu en in de toekomst mee omgaan?
Er is sprake van een spanningsveld tussen **gelijkheid** en **verscheidenheid**.

In het volgende hoofdstuk zal er in worden gegaan op de betekenis van integratie in de praktijk van de gemeente Nijmegen. Door middel van een tiental interviews met betrokken beleidsambtenaren zal er duidelijk moeten worden wat er in het huidige integratiebeleid nu daadwerkelijk bereikt moet worden en hoe dit doel dan tot stand moet komen. Wellicht leiden deze interviews ook tot een antwoord op bovengenoemde vragen en spanningsvelden.

5 Het huidige beleid volgens beleidsmedewerkers

Wat ik zo jammer vindt, dat blijkt volgens mij ook uit de stadsmonitor; iedereen belijdt de multiculturele samenleving met de mond, maar feitelijk doet men niks. Dus als je vraagt: "hoe kijkt men aan tegen de multiculturele samenleving?", dan is dat vrij positief. Maar als je vraagt: "hoe vaak ontmoet u nou die mensen of doet u dingen samen?", nou niente. En ik hoop dat we op dat laatste punt wat hoger gaan scoren. (citaat respondent, juni 2004)

Zoals in paragraaf 2.4 is uitgelegd, zijn er gedurende het onderzoek verschillende vragen gesteld over het Nijmeegse integratiebeleid waar vanuit theorie en beleidsdocumenten onvoldoende antwoorden op gevonden konden worden. Daarom heb ik er voor gekozen het huidige beleid niet alleen volgens de beleidsdocumenten, maar ook volgens de beleidsmakers te bediscussiëren. De verschillende vragen uit de hoofdstukken 1 tot en met 4 zijn ontwikkeld tot vijf thema's, zoals te zien is in schema 5.1. Dit schema is ter voorbereiding voorgelegd aan negen beleidsmedewerkers van de gemeente Nijmegen, die allemaal op de een of andere manier betrokken zijn (geweest) bij het tot stand komen van het 'Deltaplan voor Integratie'. Deze medewerkers van beleid, communicatie en uitvoering zijn vervolgens geïnterviewd volgens de mainstream interviewgids, te vinden in bijlage 2.

Schema 5.1 vijf thema's van integratie zoals gebruikt in de interviews. De precieze volgorde en inhoud is enigszins veranderd ten opzichte van de volgorde in de interviews (zoals beschreven in bijlage 1). Dit heeft te maken met het verloop van dit hoofdstuk

HOOFDVRAAG: <i>Welke verschillende interpretaties worden er toegekend aan het begrip 'integratie', in het algemeen en meer toegespitst op het Nijmeegse beleid?</i>
1. De INHOUD van het beleid Er is sprake van een nieuw beleid, maar is er ook sprake van een nieuwe aanpak? Landelijk is er een overgang in het integratiebeleid merkbaar naar verharding en individualisering. Ook vindt het politieke debat steeds vaker plaats via de media en in het publiek. Deelvraag 1: In hoeverre is er in Nijmegen sprake van een kentering in het beleid?
2. De NAAMGEVING van het beleid In het beleid worden verschillende termen gebruikt. Voorheen kende Nijmegen de naamgeving 'multicultureel beleid', wordt dat nu 'integratiebeleid'? Deelvraag 2: Blijft de multiculturele terminologie gehandhaafd?
3. De (gewenste) TOEKOMST volgend uit het beleid Het beleid heeft ook een bepaald doel voor ogen. Wat wil de gemeente Nijmegen met het nieuwe integratiebeleid precies bereiken? Deelvraag 3: Wanneer is de gewenste situatie bereikt?
4. De ALLOCHTONE NIJMEGENAAR in het beleid 'De allochtone Nijmegenaar' is een belangrijke actor in het beleid. Allochtonen onderscheiden zich vaak doordat ze cultureel anders zijn. Maar hoe wordt hier in het beleid tegenaan gekeken? Deelvraag 4a: Wat is de doelgroep van het beleid, wanneer ben je 'allochtoon'? Deelvraag 4b: In hoeverre kunnen en mogen allochtonen hun culturele eigenheid, waar Nijmegen volgens eerdere beleidsdocumenten trots op lijkt te zijn, behouden? Deelvraag 4c: Wat is/wordt de rol van de culturele verscheidenheid en diversiteit in Nijmegen?
5. De ACTIES volgend uit het beleid Een beleid bestaat uit acties waarmee de ontwikkelingen worden gestuurd. Bepaalde sociale handelingen van bewoners kun je echter niet afdwingen, enkel stimuleren. Maar wat wil de gemeente Nijmegen dan precies stimuleren? Deelvraag 5: Welke sociale handelingen wil Nijmegen vanuit het integratiebeleid stimuleren?

De negen beleidsmedewerkers kennen allen een andere invalshoek van waaruit ze betrokken zijn of waren bij het integratiebeleid. Sommigen hebben meegedacht of geschreven aan het Deltaplan, anderen zijn verantwoordelijk voor een bepaald aan integratie gerelateerd beleidsterrein en weer anderen kunnen als uitvoerders van het beleid worden beschouwd. Dit leidt ertoe dat er verschillende meningen en interpretaties ten aanzien van het integratiebeleid onderscheiden kunnen worden. Deze verschillende meningen en interpretaties kennen ook veel overeenkomsten, maar wanneer ze in hun extreem worden getrokken kunnen ze worden herleid tot vier discourses die in zekere zin complementair met elkaar zijn¹⁰¹. In dit hoofdstuk zal eerst in worden gegaan op de vijf thema's zoals beschreven in schema 5.1. Het eerste thema, de inhoud van het beleid, is daarbij het belangrijkste. Daaruit volgen de thema's 'naamgeving' en 'toekomst'. Daarnaast zal er ook worden gekeken naar de rol van de allochtoon in het beleid en de acties van het beleid. Vervolgens zullen de vier discourses van het begrip integratie worden beschreven die uit de resultaten van de interviews zijn voortgekomen. In de conclusie zal er tenslotte worden aangegeven waar het Nijmeegse beleid, en de betekenis van het begrip integratie daarin, geplaatst kan worden binnen deze discourses.

5.1 De inhoud van het beleid

Wat betreft de ontwikkeling en totstandkoming van het huidige beleid 'Deltaplan voor Integratie'¹⁰², zijn er een aantal zaken te noemen waar alle beleidsmedewerkers het over eens waren. Zo is er bijvoorbeeld een belangrijk onderscheid te maken in de motie 'Deltaplan voor Integratie' en het uiteindelijke deltaplan zelf. Landelijke ontwikkelingen zoals de aanslagen in New York op 11 september 2001 en de dood van Pim Fortuyn op 6 mei 2002 zijn van invloed geweest op de toonzetting van de motie die in december 2002 verscheen. De motie, die overigens in deze vorm ook in verschillende andere gemeenten is voorgesteld, was namelijk erg hard van karakter en suggereerde dat snel ingrijpen in de allochtonenproblematiek noodzakelijk was in Nijmegen. Ten tijde van de motie was echter het schrijven aan de Checklist Multicultureel Beleid van de gemeente Nijmegen, die de situatie van de multiculturele samenleving in Nijmegen beschrijft, nog in volle gang. Hierdoor kon er bij het schrijven van de motie geen gebruik worden gemaakt van de informatie uit de checklist. Bepaalde problematische punten in de Nijmeegse multiculturele samenleving zijn daardoor in de motie zwaarder uitgedrukt dan dat volgens de checklist in werkelijkheid het geval is. De harde toonzetting van de motie leidde dan ook tot veel tegenstand, vooral onder de allochtone bewoners en raadsleden.¹⁰³ Toch is de motie aangenomen. De checklist, die dus enige maanden later verscheen, diende uiteindelijk als nulmeting voor de lange termijn planning van de aangenomen motie. De discrepantie tussen de motie en de Checklist hebben er toe geleid dat het uiteindelijke deltaplan een zachter karakter kent dan de motie zou doen verwachten.

Maar is er dan nog wel sprake van een kentering in het beleid? Hier beginnen de meningen van de beleidsmakers uiteen te lopen. Er wordt diplomatiek aangegeven dat er sprake is van een 'derde weg'. Er zijn substantiële veranderingen met het oude

¹⁰¹ Binnen dit onderzoek en dus ook binnen dit hoofdstuk, wordt de anonimiteit van de geïnterviewden gewaarborgd. De gegeven citaten zijn daarom ook geanonimiseerd. De vier onderscheiden discourses zijn samengesteld naar aanleiding van een analyse van de interviews. Dit wil dus niet zeggen dat alle geïnterviewden in één van de genoemde discourses geplaatst kunnen worden. De vier discourses geven een soort uitersten van mogelijkheden weer.

¹⁰² Zoals in hoofdstuk 4 en paragraaf 5.2 uitgelegd, wil men af van de terminologie 'Deltaplan voor Integratie'. De raad zal hierover moeten beslissen, maar tot die tijd blijft deze naam gehandhaafd. Gemakshalve zal ik daarom ook van deze naam gebruik blijven maken.

¹⁰³ Opvallend: alle allochtone raadsleden van Nijmegen hadden tegen de motie gestemd.

beleid, maar het is ook weer niet compleet nieuw in de zin dat alles uit het verleden wordt vergeten.

Op het deelgebied inburgering zijn er bijvoorbeeld grote wijzigingen, vooral door magere resultaten van de cursisten in het verleden. Vanaf nu wordt niet alleen het taalonderwijs, maar ook de combinatie met actief taalgebruik gestimuleerd. De inburgeraars worden veel beter in beeld gebracht en het duale traject dient een veel grotere rol te krijgen, niet alleen via arbeid maar ook door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Nijmegen zal hierbij ook mee moeten gaan met de veranderingen in de landelijke wetgeving, waardoor de inburgering totaal zal veranderen.

Op het deelgebied onderwijs zijn de wijzigingen met eerder beleid veel kleiner. Het huidige GOA-beleid (Gemeentelijk Onderwijs Achterstanden beleid) zal in grote lijnen worden gehandhaafd. In dit beleid wordt er specifiek gekeken naar de zogenaamde gewichtsl leerlingen. Dit zijn leerlingen met allochtone ouders, maar ook leerlingen met autochtone ouders met een laag inkomen, woonwagenebewoners en zigeunerkinderen. Het totale beleid in het algemeen kent weliswaar grote verschillen met het laatste algemene multiculturele beleidsstuk, maar dit komt vooral door de grote tussenperiode. De plannen zoals beschreven in de discussienota ' Multicultureel leven in Nijmegen' uit 1994 zijn anno 2004 niet meer actueel. Dit, in combinatie met de bestuurlijke prioriteit die de multiculturele samenleving krijgt van het huidige college en de motie van de raad, geeft aan dat men met het nieuwe beleid weer vanaf nul wil beginnen. De Checklist diende daarbij als eerste probleemanalyse.

Toch zijn er ook beleidsmakers die de verschillen met eerder beleid geringer vinden dan nodig zou moeten zijn. Mede door financiële gebondenheid vanuit de landelijke overheid, zijn de mogelijkheden van Nijmegen beperkt. Daardoor zou ze scherpere keuzes moeten maken dan nu het geval is, vinden sommige respondenten. Bovendien wordt er een paradox geconstateerd tussen naamgeving en acties. Ook al vinden sommigen de acties nog te mager, ze zijn toch duidelijk dwingender dan vroeger. Door daarbij toch weer te kiezen voor de multiculturele samenleving als naamgeving in het beleid, lijkt Nijmegen zelf deze tendens niet toe te willen geven.

Ook is er tijdens de interviews aangegeven dat men de overgang naar het nieuwe beleid wat abrupt vindt, er is nauwelijks een 'tussenfase'. Dit zou het resultaat zijn van het vele overleg en de geringe uitvoering. Wanneer beleid uit het verleden beter geëvalueerd zou worden, zou dit –zonodig met aanpassingen- ook onderdeel kunnen worden van het nieuwe beleid, zo wordt gesuggereerd.

Dat er verschillen zijn te bemerken tussen het nieuwe beleid en het landelijke integratiebeleid is voor bijna iedereen duidelijk. Het landelijk beleid wordt als veel harder getypeerd en kijkt alleen naar de (achterstands)positie van de allochtonen. In Nijmegen wordt de integratie gezien als een tweezijdig proces. Het tegengaan van de vrijblijvendheid wordt daarbij niet alleen aan de allochtonen opgelegd, maar ook aan autochtonen en maatschappelijke instellingen. Op het gebied van de sociaal-culturele integratie is Nijmegen zich bewust van de beperkte handelingsopties die ze als overheid heeft. Er is daarom voor gekozen dit thema niet op te nemen in het actieplan (waarin alleen sociaal-economische acties zijn te vinden), maar wel voortdurend ter discussie te stellen in de samenleving.

De relatie van het Nijmeegse beleid ten opzichte van het veel 'hardere' landelijke beleid, nu en in de toekomst, kent twee aspecten. Enerzijds is er de wet- en regelgeving. Nijmegen moet zich uiteraard houden aan de landelijke normen, opgelegd door het ministerie. Ze heeft echter wel aangekondigd daarbij maximaal de marges op te gaan zoeken. Anderzijds is het een kwestie van geld. Het landelijk beleid bepaalt grotendeels of en hoeveel er bezuinigd gaat worden. Nijmegen zal hierdoor meer keuzes moeten gaan maken of bepaalde ambities moeten laten varen.

5.2 De naamgeving van het beleid

De naamgeving van het nieuwe beleid is een lastig vraagstuk, waar de Nijmeegse overheid ook nog niet helemaal uit lijkt te zijn. Vanuit de motie is er door de raad gestemd voor een 'Deltaplan voor Integratie'. Maar gaandeweg de uitvoering bleken veel *stakeholders* zich niet met deze terminologie te kunnen identificeren. De acties volgend uit dit deltaplan zijn nu beschreven in het 'Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid'. Want, zo staat er in de verantwoording:

Voor het vestigen van een stevig maatschappelijk draagvlak voor onze speerpunten en interventies is het belangrijk dat we onder een vlag varen die zowel rekening houdt met de beleving van de Nijmeegse burgers, als tegelijkertijd ook recht doet aan onze ambities. De betiteling 'deltaplan' past in onze beleving noch bij het een, noch bij het ander.¹⁰⁴

Uiteindelijk zal de raad moeten beslissen aan welke naamgeving ze vast willen houden. Maar wat vinden de beleidsmakers?

Veel respondenten geven aan dat de terminologie 'deltaplan' erg pretentief is en dat de situatie en de acties daar niet om vragen. Ook geven veel mensen aan dat het woord 'integratie' teveel wordt geassocieerd met assimilatie, of met het rechtse landelijke beleid. De multiculturele terminologie wordt veel meer geassocieerd met de mogelijkheid tot het behoud van eigenheid en het ruimte maken voor andere culturen. De respondenten begrijpen de redenering van de (mogelijke) naamsverandering vaak wel, maar vinden het niet altijd terecht. Er wordt zelfs gesuggereerd dat de verandering van naam puur symbolisch is, vanwege de negatieve klank die het beleid anders zou hebben. Maar het beleid laat deze 'betere' multiculturele terminologie in de acties weinig zien, zo wordt er gezegd. De acties zijn vooral gericht op het tegengaan van achterstanden. Vanuit het GOA-beleid wordt er bijvoorbeeld expliciet voor gekozen om het begrip integratie achterwege te laten, het beleid richt zich namelijk ook op autochtone kinderen. Maar het beleid houdt zich niet bezig met het contact tussen de verschillende groepen. Het hoopt alleen dat door het creëren van kansen, ook kinderen met een potentiële achterstand voldoende mogelijkheden krijgen om zich te positioneren in de Nederlandse samenleving. Waarom zou de multiculturele terminologie hier beter bij passen dan het begrip integratie?

Enkele respondenten stellen dat het begrip integratie beter aangeeft dat de positie van de allochtonen ook op sociaal-cultureel gebied verantwoordelijkheden kent voor de overheid. Dat mensen hun best moeten doen om zich hier thuis te voelen, maar ook dat er een samenleving moet komen die ruimte biedt aan de allochtonen. Door afstand te nemen van het begrip 'integratie' wordt dit wellicht ontkend.

Andere respondenten geven juist aan dat de 'multiculturele samenleving' de beste terminologie is om de tweezijdigheid in het beleid te benadrukken.

...omdat dat de beste term is om uit te drukken dat mensen zich ten opzichte van elkaar verplicht moeten voelen. Dus niet alleen dat je tegen die migranten zegt van jullie moeten je maar aanpassen, dus assimileren bij wijze van spreken, maar ook dat je de samenleving er op aanspreekt dat de maatschappij verandert.¹⁰⁵

Bijna iedereen is het er over eens dat het geen zin heeft ellenlange discussies te houden over de naamgeving. Het hele begrippenapparaat rond dit thema kent een grote subjectieve gevoelswaarde. De meeste respondenten denken ook niet dat deze onduidelijkheid rond de naamgeving een grote invloed heeft op het beleid zelf, of verwarrend is voor de burgers. Maar wat veel mensen wel vreemd vinden is dat de

¹⁰⁴ Deltaplan voor Integratie, 2004, p.29

¹⁰⁵ citaat respondent

mate van slagen van dit beleid periodiek zal worden gemeten in de 'integratiemonitor'. Deze monitor zal niet alleen naar de sociaal-economische acties, maar ook naar de sociaal-culturele situatie rond allochtonen kijken. Dit wordt weliswaar gestimuleerd door het deltaplan, maar door het ontbreken van sociaal-culturele acties in het deltaplan en het afscheid van de integratieterminologie kan het volgens sommigen lijken alsof het hier om twee verschillende beleidsterreinen gaat.

5.3 De (gewenste) toekomst volgend uit beleid

Er is weinig discussie mogelijk over het feit dat het Nederlandse integratiebeleid dwingender is geworden in de loop der jaren. Ook in Nijmegen worden er steeds concretere acties gesteld, waarbij de verantwoordelijkheid vaker bij de allochtonen wordt gelegd. Maar hoe ver moet dit beleid nu gaan? Wat kan en moet je verplichten en waar ligt de grens? Dit is een ingewikkeld spanningsveld, zo blijkt ook uit de antwoorden van de respondenten. Hieronder een korte bloemlezing van een aantal respondenten over hoe ver de integratie in Nijmegen moet gaan en waar de grenzen van het beleid liggen.

Respondent 1: Dus die economische zelfstandigheid vind ik belangrijk. En dat alle voorzieningen een afspiegeling zijn van de samenleving. Dus dat je, als je bij de balie komt van welke instelling dan ook, dat je dan een gemengd personeelsbestand voor je ziet. En dat individuen zich houden aan de Nederlandse regels en zich daar ook wat bij kunnen voorstellen. Dat vind ik de belangrijkste elementen.

... Nee de ontmoeting zelf gaan we niet verplichten, want kijk alles wat er in het domein vrije tijd bevindt, daar kun je sowieso als overheid niet zoveel in verplichten.

Respondent 2: Nou we hopen dat er veel van de ontmoeting begint op het werk. Dat betekent dat ook op de langere termijn mensen betrokken zijn met wat er gebeurt. Het is altijd de volgende generatie die veel meer dan deze generatie zijn eigen weg vindt in deze samenleving.

... Maar als we dat helemaal aan de markt over zouden laten dan vrees ik dat bepaalde groepen slecht worden bereikt en dat we later horen dat de integratie mislukt is. Een enigszins actieve houding vanuit de gemeente is hierbij dus wel op zijn plaats.

Respondent 3: Nou, ik denk wel dat wat er nu gezegd wordt, dat de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar dat die voorop staat, ik denk dat dat wel een goede is.

... Ik denk dat je daar niet moet zeggen van nou, het is alleen maar eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar, maar dat je als gemeente daar een rol in moet gaan spelen.

Respondent 4: Ik vind toch dat het behoud van eigen identiteit heel belangrijk is. Want ik ben er van overtuigd dat dat je ook sterker maakt in de integratie. Als je je eigen identiteit scherp hebt, dan sta je gewoon steviger in je schoenen.

... het belangrijkste probleem is de vrijblijvendheid van de multiculturaliteit. Het is een probleem, maar niemand voelt zich ervoor verantwoordelijk. En niemand neemt dan eigen initiatief om dan in de straat naar die groepen toe te stappen en dat vind ik het grootste probleem, omdat de overheid daar zo weinig mee kan.¹⁰⁶

Het is duidelijk dat hier sprake is van een probleem. De Nijmeegse overheid weet dat dwang niets oplost, eerder meer problemen maakt, maar voelt zich soms gevangen in het web van vrijblijvendheid. Een tweetal respondenten geeft aan dat ze het gevoel hebben dat de allochtonen in het verleden te veel 'vertroeteld' zijn. Doordat alles voor hen werd geregeld, zijn ze nu te afwachtend geworden. Eén respondent geeft aan dat deze hele integratiediscussie alleen maar is ontstaan door het tumult in 2002. Integratie is volgens deze gesprekspartner een proces dat er altijd al is geweest en dat altijd zal blijven bestaan. Rond 2002 werd dit in extreme mate geproblematiseerd, onder meer

¹⁰⁶ Verschillende citaten respondenten

door slecht gevoerd beleid uit het verleden. Nu kost het veel moeite om deze zaken weer recht te zetten, zo meent deze persoon. Een andere respondent heeft het gevoel dat er te snel wordt overgegaan naar nieuw beleid. Er vindt volgens deze gesprekspartner te weinig evaluatie plaats en er is te weinig geduld om te kijken of iets wel of niet werkt.

Op de vraag hoe ver de integratie moest gaan antwoordde één respondent dat dit afhing van de definitie van integratie. Als integratie gelijk stond aan assimilatie, zo zei deze persoon, dan is het een kwestie van strijd of je je identiteit verliest of niet. Het ontwikkelen van respect gaat beter via de multiculturele benadering. Alleen moet er dan worden uitgekeken dat het beleid niet te *soft* wordt. Het idee dat iedere cultuur primair goed is, is namelijk onterecht volgens deze gesprekspartner.

Er zijn gewoon culturen die voor onze samenleving heel slecht zijn. En dat moet je gewoon bestrijden.¹⁰⁷

Een laatste respondent geeft aan dat het politieke debat, vooral landelijk, nog wel eens doorschiet. Deze beleidsmedewerker denkt niet dat de samenleving te kneden is, de overheid heeft liever dat de mensen de mouwen opstropen dan zij zelf. Maar als de overheid dit kan stimuleren, dan moeten ze dat zeker doen, zo zegt deze respondent.

5.4 De rol van de allochtone Nijmegenaar in het beleid

Het gaat bij integratie om het samenleven tussen allochtoon en autochtoon. Toch zijn er een drietal vragen te stellen over de precieze rol van de allochtone Nijmegenaar in het beleid. Ten eerste kun je je afvragen over wie het beleid nou gaat, wie is de 'allochtoon' of de doelgroep van het beleid. Zijn dat alleen allochtonen met een achterstand, alle allochtonen, of gaat het ook om autochtonen? Ten tweede is er de vraag in hoeverre allochtonen hun culturele eigenheid kunnen en mogen behouden. De derde vraag, die hier sterk mee samenhangt heeft te maken met de rol van de culturele verscheidenheid en diversiteit volgens de Nijmeegse overheid. Welke rol krijgt deze verscheidenheid in het nieuwe beleid?

5.4.1 Over wie gaat het beleid?

Wanneer we kijken naar de actiepunten die opgenomen zijn in het deltaplan, dan zijn deze vooral gericht op het tegengaan van achterstanden. Maar zijn deze actiepunten nu alleen gericht op allochtonen?

Respondent 1: Nou, wat we wel bij die actiepunten hebben, ..., ik heb wel het gevoel dat er tweezijdigheid in zit.

Respondent 2: Ja, als je kijkt naar de actiepunten, dan gaat het alleen om de allochtonen

Respondent 3: Het is de wens dat ook autochtonen worden betrokken bij dit vraagstuk. Ik heb nog niet het idee dat ze dat al hebben gedaan.

Respondent 4: Dat hoop ik, dat hoop ik.

Respondent 5: Nee, ik denk op allebei

Respondent 6: Ja, nou die actiepunten zijn heel erg gericht op het wegwerken van achterstanden, en daarmee kom je dus bij die groep terecht.

De verschillende beleidsambtenaren zijn het er niet helemaal over eens. Sommige actiepunten zijn specifiek gericht op bepaalde groepen, zoals bijvoorbeeld 'oudere allochtonen', andere actiepunten laten de doelgroep een beetje in het midden. Als het gaat om het tegengaan van achterstand is er bewust voor gekozen om de allochtone achterstandsgroepen apart te benaderen. Er bestaat ook algemeen achterstandsbeleid, waar een deel van deze groep ook onder zou kunnen vallen, maar in veel gevallen kent

¹⁰⁷ citaat respondent

de allochtone achterstandsgroep specifieke kenmerken en vraagt zij dus om specifiek beleid. Bij de sociaal-culturele actiepunten wordt de doelgroep breder getrokken, maar niet specifiek bij naam genoemd.

Het huidige Nijmeegse integratiebeleid richt zich zowel op individuen als groepen. Maar, vanuit het deltaplan bekeken, niet op nationaliteiten. Er wordt door een van de respondenten wel aangegeven dat er sprake is van doelgroepenbeleid voor zogenaamde 'geïsoleerde' groepen, zoals bijvoorbeeld Somaliërs en Antillianen. Deze groepen zijn vrij hecht en mengen zich nauwelijks onder andere Nijmegenaren. De reden dat dit doelgroepenbeleid ontbreekt in het deltaplan, heeft te maken met het experimentele karakter dat dit beleid nog kent. Het is nog geen succesverhaal dat middels het deltaplan uitgebreid zou moeten worden.

5.4.2 Kan de culturele eigenheid worden behouden?

Het culturele debat is een heftig politiek en emotioneel debat, waar je mekaar ook erg gevangen kunt houden. Dus daarom is het er bewust uitgelicht. Dat debat voeren we toch wel met elkaar.¹⁰⁸

De uitspraak van deze respondent kenmerkt de antwoorden van de meeste respondenten bij dit thema. Het sociaal-culturele vlak van integratie is een gevoelig onderwerp waar veel verschillende meningen over bestaan. De rol van de overheid hierin wordt ook zeer verschillend ervaren. De sociaal-culturele interventies die de gemeente Nijmegen onderneemt liggen vooral in het karakter van 'het debat' en is deels ook opgenomen in het speerpunt 'ontmoeting'. In het inburgeringsprogramma wordt er bijna niets gedaan met de sociaal culturele 'achterstand'. Met het idee, "als ze de taal maar spreken en werken, dan komt de rest vanzelf", wordt het sociaal-culturele integratieaspect grotendeels achterwege gelaten.

Toch wordt de culturele eigenheid sterk gewaardeerd in Nijmegen. Veel respondenten geven aan dat we hier van kunnen leren en dat het verbieden of afnemen van deze uitingen alleen averechtse effecten zou hebben. Toch kunnen deze culturele verschillen soms erg lastig zijn, doordat ze zo anders zijn dan de autochtone normen en waarden. Het kan belemmerend werken bij het betrekken van allochtonen in het maatschappelijk leven van de ontvangende samenleving.

Een van de respondenten geeft aan dat autochtonen maar één manier van communiceren kennen; vergaderen. Zoals al is gebleken bereik je daarmee slechts bepaalde groepen. Jongeren vinden een dergelijke vergadercultuur bijvoorbeeld niet uitnodigend en vragen daarmee om een andere aanpak. Dit zelfde argument zou volgens deze respondent kunnen gelden voor de allochtonen. Zij moeten anders benaderd worden, met betere communicatie. Een andere respondent zegt te ervaren dat we in een tijd leven met verschillende dominante culturen. De overheid zou meer moeten interveniëren via voorlichting en proberen de verschillende netwerken met elkaar te laten integreren.

Men lijkt het er dus wel over eens te zijn dat de culturele eigenheid van de allochtonen niet om praktische redenen vergeten moet worden, de overheid mag best meer zijn best doen om hier een passende oplossing voor te vinden. Meer onduidelijk bestaat over het antwoord op de vraag hoe de overheid hier dan precies mee om moet gaan. Welke rol krijgt de diversiteit in het nieuwe beleid van de gemeente Nijmegen?

¹⁰⁸ citaat respondent

5.4.3 Rol diversiteit in het beleid

Het is voor de overheid niet goed mogelijk om op het sociaal-culturele aspect te interveniëren, zo zeggen de respondenten. Je krijgt al snel de vragen als; moeten dergelijke maatregelen niet ook voor autochtonen gelden, en; wie is onderwerp voor beleid en waarom? De actiepunten rond het sociaal-culturele integratieaspect die wel in het deltaplan worden genoemd, richten zich dan ook vooral op subsidieverlening. Zo moeten bewonersorganisaties zich bijvoorbeeld inspannen om qua samenstelling een afspiegeling van de wijk te vormen, willen ze voor subsidie in aanmerking komen.¹⁰⁹ Sommige respondenten vinden dit vreemd, omdat het impliceert dat je ontmoeting kunt sturen. Anderen denken dat het de sleutel tot succesvolle integratie zou kunnen betekenen. Bewonersorganisaties zijn soms namelijk erg hechte groepen waar buitenstaanders (allochtoon en autochtoon) zich moeilijk in kunnen positioneren. Door de samenstelling van deze organisaties via beleid te beïnvloeden zullen mensen zich wellicht minder buitengesloten voelen in hun wijk. Het verenigen in zelforganisaties wordt niet verboden, maar slechts ten dele nog gesubsidieerd. Zo worden religieuze activiteiten bijvoorbeeld niet gesubsidieerd en wordt een goede voorbeeldrol naar andere allochtonen in de wijk gestimuleerd.

Op de vraag of er regels gemaakt zouden moeten worden rond culturele waarden en normen, reageerden de respondenten verschillend. In principe wordt alleen de grondwet als maatstaf gesteld. Indien er wordt gehandeld in strijd met de grondwet, ligt de verantwoordelijkheid bij de landelijke overheid. Maar zo geeft een respondent aan, je moet als gemeente wel een duidelijk standpunt hierbinnen ventileren. Een andere respondent geeft aan dat je de vraag zou moeten stellen of de overheid mee moet gaan met het multiculturalisme van de samenleving, of dat ze primair neutraal zou moeten zijn. Zelf vindt deze respondent het laatste, maar dat zou bijvoorbeeld ook betekenen dat overheidsinstellingen geen hoofddoekjes mogen dulden. Een derde respondent vindt dat de verantwoordelijkheid vooral bij de allochtonen zelf moet worden neergelegd. De overheid kan en mag die verantwoordelijkheid niet overnemen, maar kan wel zorgen voor voorlichting en kan zelfs ingrijpen, indien nodig.

Op het moment dat het maatschappelijk functioneren van allochtonen wordt belemmerd, heeft de overheid het recht om in te grijpen in de privé-sfeer.¹¹⁰

Een laatste respondent geeft aan dat je als gemeente moet uitdragen dat iedereen in deze samenleving gelijke rechten heeft. Indien er dingen gebeuren die in strijd zijn met dit principe, indien allochtone vrouwen bijvoorbeeld door hun mannen worden belemmerd om zich naar eigen wens te ontplooiën, zijn er verschillende mogelijkheden voor de overheid. Zo kan de overheid bij voortduring duidelijk maken dat de Nederlandse samenleving niet zo in elkaar zit en dat een dergelijke groep nooit in deze samenleving kan emanciperen als ze niet hetzelfde uitgangspunt hebben. Er kan worden gekort op de uitkering wanneer mensen uit principe weigeren om maatschappelijk actief te worden. En er kan tenslotte worden geïnvesteerd in vrouwengroepen, zodat de vrouwen onafhankelijk van de mannen informatie krijgen over de Nederlandse samenleving van waaruit ze zelf een emancipatietraject kunnen opzetten.

Vooralsnog is er geen eenduidig kader voor dergelijke problemen. Er wordt gekeken naar waar de problemen liggen om daar, indien mogelijk, op te interveniëren. Het ontbreken van dit eenduidige kader is ook de oorzaak voor het ontbreken van een dergelijk actieplan in het deltaplan.

¹⁰⁹ Deltaplan voor Integratie, 2004, p.10

¹¹⁰ citaat respondent

5.5 De acties volgend uit het beleid

Zoals al een aantal keren genoemd, zijn er in het deltaplan verschillende actiepunten te onderscheiden. Onder de vier speerpunten: inburgering, onderwijs, ontmoeting in de wijk en arbeidstoeleiding wordt er per actiepunt aangegeven welke maatregelen de Nijmeegse overheid wil treffen en wat ze daarmee wil bereiken. Per speerpunt zijn er ook algemene doelstellingen geformuleerd. Maar is er ook een algehele algemene doelstelling? Volgend uit de aankomende integratiemonitor, waarin periodiek zal worden gemeten hoe het is gesteld met de Nijmeegse integratie, zou je verwachten dat het verbeteren van integratie de hoofddoelstelling is van het Nijmeegse beleid. Een respondent geeft dit ook aan, uit de monitor zal volgens deze respondent moeten blijken of de integratietrend al dan niet opwaarts is.

De overige respondenten hebben verschillende ideeën over de algehele doelstelling, die in de kern wel met elkaar samenhangen. Zo zegt één respondent dat de doelstelling van het Nijmeegse beleid het inhalen van de achterstand op economische zelfstandigheid betreft. Deze respondent geeft aan dat de maatregelen gesteld in het beleid hier waarschijnlijk wel toereikend voor zijn, maar dat de invloed van de overheid bij eventuele tegenwerking vanuit de samenleving -zoals bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt- beperkt is. Een andere respondent geeft aan dat de doelstelling van het beleid ligt in de sfeer van achterstandsbeleid. Hierbij is impliciet de gedachte dat wanneer je mensen economisch stimuleert, de integratie vanzelf ook toeneemt. Een laatste respondent geeft aan dat het maatschappelijk actief maken van mensen de hoofddoelstelling is van het beleid. Wanneer mensen maatschappelijk inactief zijn is dit niet alleen fnuikend voor het individueel geluk, maar ook voor de sociale cohesie in de wijk, zo zegt deze respondent.

Op het moment dat jij een belang hebt in de samenleving, dat jij op een normale manier aan de samenleving deelneemt, dan is het voor jezelf ook alleen maar contraproductief om thuis te gaan zitten.¹¹¹

Op zich is het wel vreemd dat er niet duidelijk is geformuleerd welke sociale handelingen de gemeente Nijmegen met de genoemde acties nou eigenlijk wil bereiken. Op deze manier lijkt het alsof er geen eenduidige reden is waarom deze acties zijn ontwikkeld en is het onduidelijk of er met deze acties wordt bereikt wat men wil bereiken. Eén respondent geeft aan dat de algehele doelstelling van het Nijmeegse beleid expres niet breed is geformuleerd, omdat je dan de vraag krijgt van; hoe meten we dat allemaal? Er kan beter worden gekeken naar wat de concrete actiepunten opleveren, vindt deze respondent, en er moet ook worden beseft dat er veel afhangt van de initiatieven die de burgers zelf moeten nemen. Een andere respondent geeft aan dat het ontbreken van een concrete doelstelling de reden is voor het *softe* karakter dat het deltaplan nu kent. Wanneer er aangegeven zou worden wat de gemeente met deze acties wil bereiken, of dat dit slechts een begin is van een groter geheel, zou er volgens deze gesprekspartner gerechtvaardigd kunnen worden waarom de 'zware' naam deltaplan (nog steeds) gekoppeld is aan deze 'magere' acties. De hoop is in ieder geval dat er met deze actiepunten voorwaarden worden gecreëerd waardoor de integratie makkelijker kan verlopen.

Als kinderen Nederlands spreken is het makkelijker om te integreren in deze samenleving. Als kinderen met een diploma van school komen uiteindelijk, is het makkelijker om een eigen plek te krijgen in de samenleving, dat geldt net zo goed voor autochtonen. Er kan niet worden gezegd dat het daarmee wordt gegarandeerd, maar wel dat de voorwaarden zo goed mogelijk zijn geregeld.¹¹²

¹¹¹ citaat respondent

¹¹² citaat respondent.

Of deze acties ook daadwerkelijk tot de juiste voorwaarden zullen leiden, zal dus moeten blijken uit de integratiemonitor.

5.6 Vier discourses

Over het algemeen kan er worden gesteld dat de respondenten het op veel punten met elkaar eens zijn. Het huidige beleid wordt door iedereen op een soortgelijke wijze geïnterpreteerd, de acties zijn duidelijk en de gewenste situatie hangt daar volgens velen mee samen. De punten waarop de respondenten het met elkaar oneens zijn, hebben vooral te maken met de naamgeving van het nieuwe beleid en de precieze doelstelling. Deze hangen dus wel met elkaar samen. Zo wordt de multiculturele naamgeving in strijd geacht met de kentering die het nieuwe beleid zou moeten vormen en is het voor velen onduidelijk waarom er wel wordt vast gehouden aan de naam 'integratie' monitor. Bijna alle respondenten vinden het onnodig om te lang stil te staan bij deze definitiekwestie, maar er wordt impliciet wel duidelijk gemaakt dat een verschillende beleving van het begrippenapparaat van invloed is op de vraag hoe ver de integratie volgens het integratiebeleid moet gaan.

Uit de antwoorden van de respondenten kunnen mijns inziens een viertal extremen van definities van het begrip integratie worden ontleed. Door de verschillen in doelstelling en benodigde acties daarbij te benadrukken, kunnen er vier discourses worden onderscheiden waarbinnen het huidige Nijmeegse beleid zich positioneert. In deze paragraaf zal ik de scenario's van deze vier discourses presenteren om vervolgens in de conclusie aan te geven waarom de begripsbepaling voor het Nijmeegse beleid, volgens deze analyse, zo onduidelijk is.

Discours 1: Symboliek/ Laissez faire

Integratie staat gelijk aan symboliek. Dat wil zeggen dat integratie in het Nijmeegse beleid niet tot concrete acties leidt, maar alleen een visie behelst. Een visie volgend uit gebeurtenissen in de samenleving. Door de eerder genoemde gebeurtenissen, met name in 2002, ontstond er overal in Nederland maatschappelijke druk. Het ging niet goed met de integratie en de overheid zou harder in moeten grijpen. Nijmegen heeft deze visie van integratie wel overgenomen, maar dit niet tot uitvoering gebracht. Er heerst qua acties een (te) afwachtende houding, die wordt gerechtvaardigd door uitspraken dat het lang zo slecht nog niet gaat in Nijmegen. Door deze afwachtende houding is er geen duidelijke doelgroep afgebakend en worden er geen toekomstverwachtingen naar buiten gebracht.

Discours 2: Assimilatie

Integratie staat gelijk aan assimilatie. Volgend uit het landelijk beleid legt de Nijmeegse overheid de verantwoordelijkheid terug bij de allochtonen en er wordt gesteld dat als zij zich niet aanpassen aan de ontvangende samenleving, ze het voor zichzelf verpesten. Zowel de acties als de visies van het Nijmeegse beleid kent een vrij dwingend karakter. Er wordt van de allochtonen verwacht dat zij zich op sociaal-economisch én sociaal-cultureel gebied aanpassen aan de ontvangende samenleving. Wanneer de allochtonen op beide vlakken passen in de Nijmeegse samenleving, is de integratie gelukt.

Discours 3: Participatie

De nadruk van het beleid wordt op de sociaal-economische kant van het integratieproces gelegd. Integratie staat gelijk aan sociaal-economische participatie. Met andere woorden, wanneer de allochtonen op sociaal-economisch gebied op gelijke voet staan met de ontvangende samenleving, dan is de integratie geslaagd. Hieronder vallen onder meer het vinden van werk, het maatschappelijk actief worden en het leren van de Nederlandse taal. De ontwikkeling van het sociaal-culturele aspect van integratie wordt overgelaten aan de wens van de allochtonen.

Discours 4: Multiculturele samenleving

Integratie staat gelijk aan de multiculturele samenleving. Het gaat hierbij om integratie met behoud van eigen identiteit. De allochtonen hoeven zich op sociaal-cultureel gebied niet aan de Nijmeegse samenleving aan te passen om er in te passen. Er wordt op sociaal-cultureel gebied dus niet veel verwacht van de allochtonen, maar juist van de autochtonen. Zij worden gestimuleerd om ruimte te maken voor andere culturen en de allochtonen te accepteren in hun 'anders zijn'. Indien de allochtonen met behoud van hun culturele eigenheid passen binnen de Nijmeegse samenleving, is de integratie gelukt. De aanpassing van de allochtonen wordt wel verlangd op het sociaal-economische aspect. Daar moeten ze, als het gaat om taal, inkomen en maatschappelijke participatie, zoveel mogelijk op gelijke hoogte komen met de ontvangende samenleving.

5.7 Conclusie en discussie

Binnen elk van de vier gestelde discoursen wordt een onderscheid gemaakt tussen de mate van aanpassing die er van de allochtonen wordt verlangd en de mate van inpassing die nodig is om deel te nemen aan de ontvangende samenleving. Ook wordt een onderscheid gemaakt tussen het sociaal-economisch aspect van integratie en het sociaal-culturele aspect. Bij één discours, het symbolische discours, wordt tenslotte nog een onderscheid gemaakt tussen de Nijmeegse visie van het integratiebeleid en de daadwerkelijke acties.

Het verloop van de verschillende discoursen hangt sterk samen met het denkbeeld¹¹³ van waaruit ze worden gepresenteerd: inpassen of aanpassen. Het verschil tussen inpassen en aanpassen heeft vooral te maken met de rol van de verschillende actoren. Bij het denkbeeld van inpassen is de overheid vooral sturend in het mogelijk maken van de inpassing. Zo worden bedrijven bijvoorbeeld min of meer gedwongen een bepaald percentage allochtonen in dienst te nemen of moeten onderwijsinstellingen taalondersteuning aanbieden. Bij het denkbeeld van aanpassen wordt de verantwoordelijkheid ook bij de allochtonen of de doelgroep van het beleid neergelegd (deze kan specifieker of breder zijn dan 'de allochtoon'). Het is de doelgroep die zich moet aanpassen aan het gemiddelde van de ontvangende samenleving. De rol van de overheid is daarbij nog steeds sturend, maar ze heeft een ander doel voor ogen: aanpassing. Die aanpassing kent overigens een groot bereik en hoeft dus niet altijd samen te gaan met het opgeven van eigenheid. Sterker nog, deze aanpassing kan ook worden gevraagd van de autochtone bewoners. De situatie en politieke kleur van een (lokale) overheid zijn hiervoor bepalend. De denkbeelden van inpassen en aanpassen verschillen flink van elkaar. Ze kunnen wel naast elkaar bestaan, maar een van de twee zal altijd de boventoon voeren. Je kunt stellen dat het denkbeeld van inpassen in de jaren 1990 de boventoon voerde en dat dit rond 2000 is overgenomen door het denkbeeld van aanpassen.

Zowel het sociaal-economische als het sociaal-culturele aspect van integratie heeft als doel een leefbare samenleving tussen diverse culturen te ontwikkelen. De manier waarop dit tot stand moet komen is echter zeer verschillend. In Nijmegen heeft dit vooral te maken met de manier waarop het beleid wordt gevoerd. Een goed beleid kenmerkt zich mijns inziens namelijk door concrete acties. Deze kunnen echter zowel direct als indirect zijn. Directe acties zijn vaak gericht op het tegengaan van achterstanden, zoals op taalgebied, onderwijs of inburgering. Indirecte acties hebben

¹¹³ Ik heb gekozen voor de term 'denkbeeld' om verwarring met de discoursen zoveel mogelijk te voorkomen. De denkbeelden van inpassen en aanpassen kunnen echter door hun verschillende beleidsmaatregelen en uitkomsten ook als discoursen worden beschouwd binnen de vier hoofddiscoursen.

vooral te maken met het op gang brengen van discussies of het stimuleren van zaken als ontmoeting en maatschappelijke participatie. Wanneer je op zowel sociaal-economisch als sociaal-cultureel gebied directe acties voert vanuit het beleid, vraag je dus vooral om aanpassing en bevind je je al snel in het assimilatiediscours. Bij indirecte acties, met name op het sociaal-culturele vlak, richt het beleid zich veel meer op de wederkerigheid van integratie en het stimuleren dat mensen zich thuis voelen. Nijmegen voert volgens het deltaplan en de beleidsmedewerkers directe acties op het sociaal-economische aspect van integratie en indirecte acties op het sociaal-culturele aspect.

Volgens eigen zeggen hanteert Nijmegen het multiculturele discours. Dit is echter het enige discours waar de beleidsmaatregelen op sociaal cultureel gebied zowel direct als indirect kunnen zijn. Je kunt mensen in een multiculturele samenleving sociaal-cultureel steunen, zodat ze zich thuis voelen in de ontvangende samenleving. Hierbij worden er directe acties gevoerd om de eigenheid van de allochtonen te behouden en te waarderen. Deze directe acties zijn er dus op gericht dat de allochtonen beter inpassen in de ontvangende samenleving. Aan de andere kant kun je het sociaal culturele aspect in een multiculturele samenleving op een indirecte manier beïnvloeden met het beleid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het organiseren van de discussie en het stimuleren van de ontmoeting.

Dit alles leidt tot het volgende schema:

Schema 5.2 Vier discoursen van integratie uitgesplitst op inpassen en aanpassen, directe en indirecte acties en sociaal-economisch en sociaal-cultureel aspect

Sociaal economisch aspect van integratie									
Acties ?	Symbolisch		Assimilatie		Participatie		Multicultureel		
	<i>inpassen</i>	<i>aanpassen</i>	<i>inpassen</i>	<i>aanpassen</i>	<i>inpassen</i>	<i>aanpassen</i>	<i>inpassen</i>	<i>aanpassen</i>	
Direct			nvt	X	X	X			X
Indirect									
Geen acties	X	X					X		

Sociaal cultureel aspect van integratie									
Acties ?	Symbolisch		Assimilatie		Participatie		Multicultureel		
	<i>inpassen</i>	<i>aanpassen</i>	<i>inpassen</i>	<i>aanpassen</i>	<i>inpassen</i>	<i>aanpassen</i>	<i>inpassen</i>	<i>aanpassen</i>	
Direct			nvt	X			X		
Indirect									X
Geen acties	X	X			X	X			

Wat direct opvalt in dit schema, is dat alleen bij het multiculturele discours sprake is van een verschil tussen inpassen en aanpassen wat betreft de aard van eventuele acties. Bij het idee van inpassing is dit discours er op gericht dat mensen op sociaal-cultureel gebied met behoud van eigenheid deelnemen in de samenleving, zodat ze zichzelf kunnen blijven en zich geaccepteerd voelen. Dit behoud van eigenheid en het respect en de waardering hiervoor van de ontvangende samenleving worden vanuit beleid gestuurd met directe acties. Om dit te bewerkstelligen moeten de allochtonen zich echter niet opgejaagd voelen door acties en maatregelen op sociaal economisch gebied. Dit is daarbij echter ook niet noodzakelijk, omdat door inpassing in de ontvangende samenleving de sociaal-economische inhaalslag met behulp van de ontmoeting en uitwisseling bijna vanzelf tot stand komt (denkbeeld in Nijmegen rond de jaren 1990).

Bij het idee van aanpassing zijn de acties op sociaal cultureel gebied indirect. De ontmoeting en het contact wordt gestimuleerd door directe acties en aanpassing op sociaal-economisch gebied. Op deze manier kunnen de allochtonen dezelfde kansen krijgen als de autochtonen, waardoor ze minder snel gediscrimineerd en sneller geaccepteerd worden in de ontvangende samenleving. Door de aanpassing op sociaal-economisch gebied worden de allochtonen maatschappelijk actief en kan de ontmoeting wellicht indirect ontstaan. Ook de discussie over welke culturele waarden wel en niet kunnen worden bewaard, wordt alleen indirect gestuurd vanuit de overheid (denkbeeld in Nijmegen vanaf ongeveer 2002).

Landelijk is er in het integratiebeleid een overgang merkbaar van inpassing naar aanpassing. De allochtoon moet er wel wat voor doen om in de Nederlandse samenleving te passen, zo claimt het huidige denkbeeld. Het landelijk beleid bevindt zich in het participatiediscours, directe acties op sociaal-economisch gebied en geen acties op sociaal-cultureel gebied. Door alle beleidsmedewerkers wordt aangegeven dat het Nijmeegse beleid anders is dan het landelijke beleid. Toch richten de directe acties van het deltaplan zich ook alleen op sociaal-economische aanpassing. Deze kentering van inpassing naar aanpassing is dus ook merkbaar in het Nijmeegse beleid, zij het met minder sancties en een andere doelstelling. Er wordt namelijk –in tegenstelling tot het landelijk beleid- in het Nijmeegse beleid aangegeven dat er aanpassing wordt verwacht op sociaal-economisch gebied, zodat er indirect ontmoeting kan ontstaan. Daarnaast wordt de ontmoeting en discussie door indirecte acties gestimuleerd. Doordat deze echter niet zijn opgenomen in het actieplan, kennen visie en (directe) acties in Nijmegen ogenschijnlijk ieder een eigen discours (respectievelijk de multiculturele samenleving en participatie). Wanneer Nijmegen de indirecte acties op sociaal-cultureel gebied daadwerkelijk tot uitvoering brengt, komen visie en beleid wel overeen en hanteert Nijmegen ook in de praktijk het multiculturele discours. Nijmegen moet haar visie dan wel presenteren vanuit het denkbeeld van aanpassen.

Zonder in te gaan op de vraag of één van beide denkbeelden -stimulering van inpassing of van aanpassing- al dan niet effect heeft, kan er wel worden geconcludeerd dat de doelstelling van het Nijmeegse integratiebeleid is veranderd door deze kentering. Nijmegen, die pretendeert het discours van de multiculturele samenleving te hanteren, zal gezien het huidige beleid deze kentering moeten accepteren. Wanneer ze te veel blijft hangen op het minder dwingende denkbeeld van inpassing, lopen de acties en de visie van het Nijmeegse beleid namelijk wel uiteen. Het multiculturele discours van inpassing, zoals gevoerd in de jaren 1990 kende immers nauwelijks acties op sociaal-economisch gebied. Bovendien heeft het huidige beleid aangetoond dat het denkbeeld van aanpassing niet op alle vlakken dwingend en hard en alleen gericht op allochtonen hoeft te zijn, het is vooral concreter en directer van aard.

Het is mijns inziens van groot belang dat de visie en doelstelling van het huidige integratiebeleid helder wordt en de Nijmeegse overheid duidelijk aangeeft of er wordt gekozen voor het denkbeeld van aanpassing of niet. Ook moet er duidelijker worden omschreven wat er nu precies van wie wordt verwacht; een helder beleid is immers van zeer groot belang voor het welslagen ervan. Ondanks dat de praktijk altijd verassingen in petto heeft, blijft een helder beleid toch belangrijk. De praktijk is namelijk weerbarstig, maar niet onhandelbaar zoals het volgende hoofdstuk laat zien.

DEEL III:

**“DE
PRAKTIJK”**

6 Drie cases nader bekeken

*“Nou het is wel grappig, want ze zeggen telkens dat ‘wij’ moeten **integreren** en ons **aanpassen** aan de Nederlandse normen en waarden. Maar als je kijkt naar de Nederlandse bevolking, ‘zij’ gaan steeds meer werken en laten de verantwoordelijkheid over aan agenten en schoolleraars. ‘Zij’ nemen dus de Arabische cultuur over, zal ik maar zeggen.”*

(Uitspraak mini-symposium Dukenburg, 20 juni 2003)

Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken hoe belangrijk het is om een eenduidige betekenis te geven aan het begrip ‘integratie’ en een heldere doelstelling te maken voor het integratiebeleid. Maar, en dat is eigenlijk nog belangrijker, er zal altijd gerealiseerd moeten worden dat deze betekenissen en het hieruit volgende beleid slechts modellen van de werkelijkheid zullen vormen. Ze kunnen de werkelijkheid vormen en structuur geven, maar ze kunnen de werkelijkheid nooit voor 100% voorspellen of ‘maken’. De werkelijkheid, in dit deel van het onderzoek aangeduid als ‘de praktijk’, is weerbarstig en onmogelijk volledig weer te geven. Toch wil ik in dit hoofdstuk een drietal cases laten zien, waaruit blijkt dat de problematiek rond integratie een veelheid aan bij-effecten en mede-oorzaken kent. De bedoeling van dit hoofdstuk is dan ook een *verkenning* van het spanningsveld rond integratie en het integratiebeleid in de praktijk. Door middel van een drietal cases zal ik laten zien dat er in de praktijk veel integratie-aspecten bestaan die nuttig kunnen zijn om het aanwezige spanningsveld te leren kennen en wellicht ook te leren bestrijden.

De cases uit dit hoofdstuk zijn afkomstig uit het ruwe materiaal dat is gebruikt voor de wijkmonitor van de gemeente Nijmegen.¹¹⁴ In deze wijkmonitor zijn er, naast statistieken en input uit een grootschalige bevolkingsenquête, ook gegevens gerapporteerd uit een kwalitatief onderzoek. Dit kwalitatief onderzoek bestond voor ieder stadsdeel uit twee rondes, een mailronde (een korte enquête via de e-mail) en een minisymposium, waarin mensen die werkzaam of actief zijn binnen het stadsdeel bepaalde thema’s bediscussieerden. In de mailronde gebeurde dit individueel (per stadsdeel zo’n 30 tot 40 personen), in het mini-symposium middels een groepsgepraak (per stadsdeel zo’n 15 tot 20 personen). Op deze manier is er veel duidelijkheid geschapen over de situatie in de verschillende wijken van Nijmegen, zo ook over ‘integratieproblematiek’. Voor de precieze beschrijving van dit kwalitatieve wijkonderzoek verwijs ik naar bijlage 3.

Voor de stadsdelen Dukenburg, Oud-West en Nieuw-West, met respectievelijk 22%, 23% en 20% allochtonen uit B-landen¹¹⁵, wordt hieronder een deel van de resultaten uit de minisymposia weergegeven. De keuze voor de cases is op deze stadsdelen gevallen omdat ze relatief veel allochtonen kennen en doordat integratie een veelbesproken onderwerp was bij de betreffende mini-symposia. De cases



¹¹⁴ Stads- en wijkmonitor 2003, deel wijk

¹¹⁵ potentiële doelgroep van achterstandsbeleid, zie bijlage 1

laten middels citaten zien hoe er door bewonersorganisaties en 'mensen uit het veld' tegen de allochtonen-problematiek wordt aangekeken en wat volgens hen de oorzaken van deze problemen zijn. Er blijkt uit deze voorbeelden dat de sociaal-economische problemen van de allochtonen vaak gepaard gaan met sociaal-culturele problematiek en vice versa. In de voorbeelden komt tevens naar voren, zoals in de conclusie verder beschreven, dat verschillende wijken om verschillend beleid vragen. De eerdere betekenissen van het begrip integratie uit theorie en beleid zullen in dit hoofdstuk niet direct worden getoetst en er vindt ook geen definiëring van het begrip in de praktijk plaats, maar bij elk van deze cases zal ik wel proberen de relatie te leggen tussen model en werkelijkheid. Door het illustratieve karakter van dit hoofdstuk zal mijn persoonlijke mening, ten aanzien van het Nijmeegse integratiebeleid en de mogelijke oplossingsmaatregelen, een rol spelen in de cases.

6.1 case 1: Dukenburg

Er zijn een aantal wijken binnen Dukenburg die een hoge concentratie niet-westerse allochtonen kennen. Met name onder de bevolking tot 18 jaar zijn de niet-westerse allochtonen sterk vertegenwoordigd. Ondanks de wat lage enquêtescores op de schaal 'verhouding allochtoon/autochtoon goed' en een relatief hoog percentage negatieve ervaringen met iemand uit een andere cultuur, zijn de problemen rond allochtonen niet extreem in dit stadsdeel¹¹⁶. De situatie is (nog) niet te vergelijken met een aantal andere steden in Nederland, waar de problemen uit de hand lijken te lopen. Toch zijn er zeker een flink aantal aandachtspunten waarbij veel problemen vaak over één kam worden geschoren.

Dukenburg samenstelling bevolking

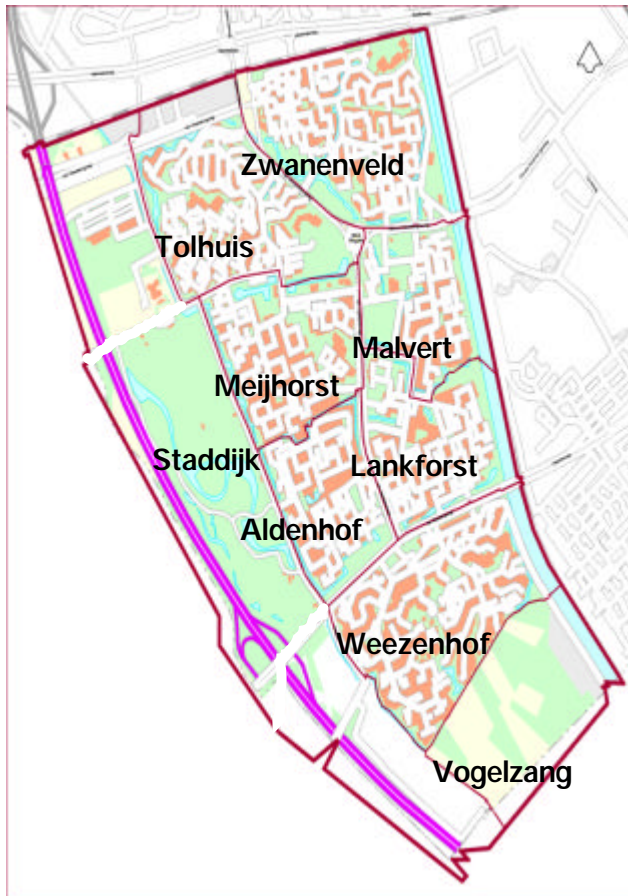
	stad	stadsdeel	wijken						
	Nijmegen	Dukenburg	Tolhuis	Zwanenveld	Meijhorst	Lankforst	Aldenhof	Malvert	Weezenhof
% 0-14 jaar	16	17	17	14	19	15	19	17	19
ontw 98-03	+1	+1	+2	-1	+1	0	0	0	+1
% >64 jaar	13	14	8	10	14	11	13	21	19
ontw 98-03	0	+2	+2	0	+1	0	+3	+1	+3
% alleenstaanden	35	34	33	41	37	33	25	32	33
ontw 98-03	+1	+1	-1	-1	+2	+4	+4	+4	+1
% 1-ouder gezinnen	7	8	9	6	9	8	10	9	6
ontw 98-03	0	0	+1	0	-1	+1	-1	0	+1
% niet westerse allochtonen	16	22	18	20	35	19	26	29	9
ontw 98-03	+4	+6	+5	+6	+8	+3	+5	+7	+3
% niet westerse jonge allochtonen	26	36	25	30	60	28	42	55	14
ontw 98-03	+4	+7	+6	+9	+9	+5	+5	+7	+4

figuur 6.1: samenstelling bevolking Dukenburg, Stads- en Wijkmonitor 2003, deel wijk

In de volgende twee citaten wordt nauwelijks over allochtonen gesproken. Toch komen heel duidelijk drie problemen naar voren die sterk met de integratieproblematiek samenhangen, of in ieder geval er vaak mee in verband worden gebracht.

Respondent 1- Wat ik nog onderbelicht vind is dat in een wijk met veel allochtonen en sociaal zwakke mensen er snel wordt gesproken over problemen. Misschien is dat vaak statistisch wel waar, maar het ligt niet alleen aan hen. Wij hebben een '1. zoveel' school [dit betekent dat er gewichtsl leerlingen, dat wil zeggen leerlingen met laagopgeleide, en/of allochtone ouders, op deze school zitten, EP], maar waar ik me nou echt zorgen om maak zijn de kinderen die door hun ouders aan hun lot worden overlaten. Beide ouders werken en dumpen hun kind. Deze kinderen gaan naar de bliksem. Je hebt het over Lankforst en Weezenhof als de betere wijken, maar juist daar zijn er ook veel problemen.

¹¹⁶ alle drie de indicatoren zijn afkomstig uit Stads- en wijkmonitor 2003, deel wijk, p.65



Respondent 2- Nou ik had laatst contact met iemand die hier naar toe zou gaan verhuizen en hun kinderen naar een Christelijke school wilden sturen. Ze vroeg waar onze school stond. Toen ik zei Zwanenveld, vertelde ze dat de makelaar had gezegd dat een goede school in Dukenburg alleen in Weezenhof te vinden was.

(..)

Respondent 3- Wat ik wel bijzonder vind, is dat we het bijna nooit over randgroepvolwassenen hebben. Ik heb het gevoel dat de tolerantie tussen ouderen en jongeren steeds meer afneemt. Wanneer ouderen klagen over jongeren dan heeft iedereen zoiets van daar moet je wat mee, maar andersom wordt er niks aan gedaan. Jongeren ervaren het gedrag van ouderen vaak ook als probleem.¹¹⁷

In het eerste citaat wordt er aangegeven dat het onterecht is dat de aandacht in Dukenburg vooral uitgaat naar de allochtone burger. Zoals verschillende respondenten in het symposium hebben aangegeven, zijn er juist ook bij de autochtone burgers veel problemen te onderkennen die gevolgen hebben voor het hele stadsdeel. Uit dit citaat blijkt dat de meeste wijken binnen Dukenburg te kampen hebben met een imago probleem. Voor mensen van buiten Dukenburg lijkt alleen Weezenhof (en misschien Lankforst) nog veilig en vrij van problemen te zijn. Er wordt zelfs gesuggereerd dat de kwaliteit van het onderwijs in de andere wijken onder de maat is. Dit imago probleem is deels een erfenis uit het verleden, toen Dukenburg enkele malen negatief in het nieuws verscheen. Anderzijds heeft het te maken met een grote mate van negatieve *beleving*. Het tweede citaat geeft aan dat er sprake is van een hoge intolerantie tussen oud en jong, waardoor bepaalde belevingen niet altijd ook echte problemen hoeven te zijn. Er is in Dukenburg sprake van een grote hoeveelheid jongeren die, door een tekort aan jongerenvoorzieningen, rondhangen in de wijken. 'Ander' gedrag van (al dan niet allochtone) jongeren wordt al snel als verkeerd of ongewenst bestempeld, waardoor het vaak onbedoeld tot problemen leidt.

Dukenburg is een stadsdeel met een aantal (potentiële) problemen, dat is duidelijk. Maar in het minisymposium is er aangegeven dat die problemen vaak gebagatelliseerd worden en dat er bovendien sprake is van een imago probleem naar buiten en een intolerantieprobleem naar binnen toe. De problemen die daardoor ontstaan komen in zekere mate overeen met een aantal theorieën die in hoofdstuk 3 zijn besproken. Zo wordt de groep die 'anders' is in handelen en gedrag, de allochtonen in zijn algemeenheid of de (allochtone) jongeren, sterk geminoriseerd. Jan Rath beschrijft hoe etnische minderheden geminoriseerd kunnen worden door specifiek beleid (p. 18). Maar

¹¹⁷ citaat mini-symposium Dukenburg, 20 juni 2003

in Dukenburg blijkt dat ook groepen mensen elkaar kunnen minoriseren. Een groep die zich anders gedraagt of er anders uitziet wordt niet geteld als lid van de 'imaginaire gemeenschap'. Door deze minorisering zullen deze groepen ook niet snel onderdeel *kunnen* worden van de 'imaginaire gemeenschap'. Op deze manier ontstaat er snel wederzijdse intolerantie en worden deze groepen makkelijker als schuldige aangewezen voor de bestaande problemen.

Wat je wel of niet kan behouden van je eigenheid om toch deel te kunnen worden van die 'imaginaire gemeenschap' staat beschreven in de expressieve dimensie van hoofdstuk 3. Daarbij wordt er door het Sociaal Cultureel Planbureau aangegeven dat dit afhangt van de mate van overeenkomst met de 'gangbare' waarden en normen (p. 25) en legt Verberk uit dat dit afhankelijk is van de houding van de (etnische) meerderheid (p.27).

Hieruit volgend kun je stellen dat het belangrijk is dat de doelgroep van het integratiebeleid zich niet alleen beperkt tot de allochtonen met achterstand, maar dat er ook wordt gewerkt aan de (verborgen) vooroordelen die de autochtonen hebben. De multiculturele visie van de gemeente Nijmegen, waarin wordt gezegd dat we allemaal moeten inburgeren, zou dus misschien ook in acties omgezet moeten worden. Acties die de misverstanden, (verborgen) vooroordelen en wellicht ook angst over het 'andere' kunnen wegnemen. Want, zoals ook uit de volgende citaten blijkt, lijken dit in Dukenburg de grootste barrières voor integratie.

Respondent 4- Onze wereld is gewoon gigantisch aan het veranderen. Als je kijkt hoe ik vroeger leefde, ik woonde in een volksbuurt, dan leefde iedereen 's avonds op straat. Dat werd gezien als sociaal gedrag. Maar tegenwoordig wordt het leven op straat gezien als asociaal gedrag. Denk erom dat die je niet hoort. Alles moet tegenwoordig maar in de privé sfeer.

Onderzoeker 1- Oh, maar zojuist hoorde ik nog dat de jongeren tot laat op straat hangen.

Respondent 4- Ja maar ik bedoel de *beleving*. Als je kijkt naar Malvert bijvoorbeeld. Daar heb je een aantal Antilliaanse mannen die 's avonds een potje kaarten op het plein. Dat is toch sociaal gedrag? Maar nee, ze praten te hard en men ervaart het als *overlast*. Wat is nou de beleving

(..)

Respondent 5- Ik ben van mening dat het eerste punt van de synthese wel klopt. Weezenhof is gewoon een betere wijk. Ik kom overal en zie ook van alles met de tolerantie en intolerantie. Dat de Antillianen ergens op een plein samenkomen omdat ze *geen eigen ruimte hebben*, daar is natuurlijk niks mis mee. Maar ik kan me best voorstellen dat de mensen die er naast wonen er *overlast* van hebben. Ze gaan vrij lang door, praten hard, urineren in een hoekje, enzovoort.

(..)

Respondent 6- Wij wonen dan geconcentreerd zoals ze dat zeggen, in hoogbouw. Maar als je kijkt naar Weezenhof met alle laagbouw dan heerst daar gewoon echt een andere mentaliteit. Er zijn wel degelijk verschillen. De Antilliaanse mensen praten gewoon hard. Ik mag ze graag, maar bij sommige komt dat over als schreeuwen. Ik denk dat er veel *misverstanden* bestaan ten opzichte van de allochtonen.

Respondent 7- Open your mind naar alle culturen.

Respondent 6- Nu zijn de Antillianen natuurlijk niet allemaal even ok, maar dat heb je bij alle nationaliteiten. Je hebt altijd een aantal volgers die meegaan met de mening van iemand. Maar ik denk vooral dat er onderling veel *wanbegrip* bestaat. Terwijl het eigenlijk allemaal heel goed zou kunnen zijn.¹¹⁸

Uit dit citaat blijkt wederom dat problemen, beleving en misverstanden heel dicht bij elkaar liggen in Dukenburg, maar tegelijkertijd ook flink kunnen verschillen. Er is hier sprake van een concreet probleem van overlast van Antilliaanse mannen in Malvert. Ze maken tot laat veel lawaai en ze 'claimen' als het ware publiek terrein. Dit doen ze

¹¹⁸ citaat minisymposium Dukenburg, 20 juni 2003

echter voornamelijk omdat ze geen eigen locatie hebben. Maar doordat mensen er last van hebben en bepaalde zaken ook niet helemaal begrijpen, zullen ze ook niet snel contact zoeken met deze mannen of er persoonlijk iets van zeggen. Met als gevolg dat er via de politie of woningcorporatie wordt ingegrepen, er nog meer onderling wanbegrip en intolerantie ontstaat en de situatie er niet op verbetert. Je zou kunnen zeggen dat er in Malvert sprake is van *ruimtelijke* integratie, Antillianen, autochtonen en overige allochtonen leven naast elkaar in de hoogbouw van Malvert. Maar dit levert dus niet altijd contact op, in dit geval zelfs eerder conflict. Deze situatie komt overeen met de concurrentie- en contacthypothesen zoals beschreven in hoofdstuk 3 (p.19). Bovenkerk legt daar uit dat er twee mogelijkheden zijn bij multi-etnische wijken. Het contact kan toenemen waardoor ook het onderlinge begrip en het ontstaan van een betere verstandhouding en harmonieuze relatie toeneemt. Maar er kan ook (het gevoel van) concurrentie ontstaan. De bevolking in een dergelijke wijk concurreert met elkaar op het gebied van schaarse hulpbronnen, in dit geval publieke ruimte, en komen daardoor met elkaar in conflict. De combinatie van deze concurrentie met het afwijken van de 'gangbare' waarden en normen leidt tot een (grote) kloof tussen beide groepen. Deze kloof is niet gemakkelijk op te lossen door mensen met elkaar in contact te brengen, maar kan mijns inziens beter worden verholpen via de wortel van het conflict, de concurrentie.

6.2 case 2: Nieuw-West

De problemen van gebrekkig contact en slechte aanspreekbaarheid, speelt ook in het stadsdeel Nieuw-West. Nieuw-West is een stadsdeel met twee uitersten. Enerzijds het oude dorp 'Hees' dat zeer geliefd is en nauwelijks problemen kent en anderzijds Neerbosch-Oost met aanzienlijke sociaal-maatschappelijke problemen en aandachtspunten. De wijk Heseveld ligt hier, zowel geografisch als qua situatie, tussenin. Wat betreft de bewonerssamenstelling wonen er in Hees, Heseveld en Neerbosch-Oost respectievelijk 6%, 20% en 24% allochtonen uit B-landen. Met name in Neerbosch-Oost wonen de allochtonen zeer geconcentreerd in de wijk.

Nieuw-West samenstelling bevolking

	stad	stadsd.	wijken			buurten	
	Nijmegen	Nieuw-West	Hees	Heseveld	Neerb-Oost	maisonn	Tubastr
% 0-14 jaar	16	15	14	16	16	23	28
ontw 98-03	+1	0	+1	+2	0	x	x
% >64 jaar	13	17	28	13	17	6	17
ontw 98-03	0	-1	-1	-1	0	x	x
% alleenstaanden	35	38	32	38	40	28	23
ontw 98-03	+1	0	0	-1	+1		
% 1-ouder gezinnen	7	6	3	7	7	16	17
ontw 98-03	0	0	-1	0	0		
% niet westerse allochtonen	16	19	6	20	24	57	50
ontw 98-03	+4	+5	+2	+6	+6	x	x
% niet westerse jonge allochtonen	26	34	10	34	42	x	x
ontw 98-03	+4	+6	+3	+6	+8	x	x

Figuur 6.2 Samenstelling bevolking Nieuw-West, Stads en wijkmonitor 2003, deel wijk

De allochtonen die hier wonen verschillen veel van elkaar. Door het gebrek aan contact en door onbekendheid, is er helaas sprake van een groot onbegrip en intolerantie in Nieuw-West en deze geldt ook voor verschillende groepen allochtonen onderling. Dat deze intolerantie ook van invloed is op de aanspreekbaarheid van de verschillende groepen blijkt uit het volgende citaten, vooral van toepassing op Neerbosch Oost.

Respondent 1- Ik ken iemand die de leidster is van een Turkse vrouwengroep. De Marokkanen zijn nog niet zo ver. Vooral ook niet qua taal. Er is een *andere cultuur, andere regels*. De mensen zijn moeilijk te bereiken. Dat is een aandachtspunt.
Respondent 2- Ik herken dat. En zo is het ook weer anders met andere groepen, zoals bijvoorbeeld de Somaliërs.

(..)

Respondent 3- Je ziet ook dat een aantal ouders wel willen, maar dat men zich steeds meer terug trekt. Ze denken, ik kijk wel uit. *Hoe kan je er voor zorgen dat men actief wordt?*

Respondent 1- Mond tot mond reclame werkt het beste. Advertenties in kranten en dergelijke, werkt niet. Men komt daar niet op af. Je moet het ze zelf zeggen, *ze aan de hand meenemen*. Veel mensen denken bijvoorbeeld dat de OWS [Open Wijk School, initiatief om middels buitenschoolse activiteiten ook ouders en buurtbewoners te betrekken en zo de sociale cohesie te versterken in een wijk, EP] alleen is voor mensen die hun kinderen op 'het Octaaf' hebben. Je moet het echt tegen ze zeggen dat dit niet zo is. Nu richten we ons vooral nog op ontmoetingsactiviteiten. Men moet elkaar eerst leren kennen.

(..)

Onderzoeker 1- Denkt u dat er ook mensen zijn die door angst de toenadering niet opzoeken?

Respondent 4- Nou het zijn vooral de taalproblemen. *De angst om elkaar niet te verstaan. Misschien ook wel een beetje de andere cultuur*. Maar de angst voor het ander zit vooral in de taal. Men is niet bang dat er hen wat aangedaan wordt of zo..



In deze citaten wordt er, behalve over de aanspreekbaarheid, ook gesproken over het gebrek aan contact. Er worden hiervoor een aantal oorzaken genoemd. In de eerste plaats is er de bereikbaarheid. Veel instellingen willen graag allochtonen uitnodigen voor hun activiteiten, maar kunnen hen slecht bereiken. Een andere oorzaak, die hier sterk mee samenhangt, is het taalprobleem. Veel allochtonen in Neerbosch Oost spreken de Nederlandse taal niet of niet goed. Hierdoor wordt het contact sterk bemoeilijkt. Een laatste oorzaak die tenslotte wordt genoemd zijn de (racistische) vooroordelen. Juist doordat mensen elkaar niet (goed) kennen, hebben de verschillende groepen mensen in Neerbosch Oost vooroordelen over elkaar die helemaal niet terecht hoeven te zijn.

Wanneer deze situatie wordt gekoppeld aan de theorie, dan kom je al snel uit bij de maatschappelijke participatie. Zoals bijvoorbeeld in de theorie van inburgering is uitgelegd, bestaat de gedachte dat maatschappelijke participatie een vereiste is om te integreren (p.17). Deze maatschappelijke participatie vereist volgens Loobuyck gelijkheid en gelijke behandeling voor iedereen. Het is volgens hem beter wanneer er geen sprake is van een dominante samenleving (p. 22). Maar volgens de liberale tolerantie van Slijper moet er wel de mogelijkheid van het behouden van levensbeschouwelijke waarden aanwezig zijn (p. 23). Dit maakt dan ook meteen duidelijk waarom de situatie in Neerbosch Oost zo ingewikkeld ligt. De groepen in deze wijk zijn verschillend, waardoor er al snel sprake is van een onderscheid. Doordat de meerderheid autochtoon is en deze autochtonen relatief meer participeren in de wijk, is er geen sprake van gelijkheid. Mede dankzij het taalprobleem hebben de allochtonen vaak het gevoel dat iets niet voor hen is bedoeld of durven ze zich niet snel bij de autochtone groep te verenigen. Bovendien is er hier sprake van een negatieve houding

van (een aantal) autochtonen. Je zou kunnen redeneren dat het een met het ander samenhangt. Doordat allochtonen niet snel participeren, ontstaat er een homogene dominante groep die niet altijd positief tegenover de allochtonen en hun 'andere' waarden staat. De culturele verschillen tussen de diverse groepen en het taalprobleem lijken in deze wijk dus de belangrijkste oorzaken voor de geringe participatie. Het beleid zou daarom misschien niet de participatie als actiepunt moeten nemen, maar de oorzaken van het ontbreken hiervan. Het taalprobleem is opgenomen in het speerpunt onderwijs. Maar voor de culturele verschillen lijken er minder makkelijk maatregelen te verzinnen, zeker wanneer je de liberale tolerantie van Slijper in stand wilt houden.

6.3 case 3: Oud-West

De laatste case die dit hoofdstuk presenteert is Oud-West. Dit stadsdeel bestaat uit drie wijken die, qua sociaal-maatschappelijke problematiek, vrij dicht bij elkaar liggen. De percentages allochtonen verschillen echter tussen de wijken. Nije Veld, Biezen en Wolfskuil kennen respectievelijk 28%, 16% en 28% allochtone inwoners uit B-landen. Biezen ligt daarmee op het Nijmeegs gemiddelde. De mate van omgang tussen de verschillende bevolkingsgroepen verschilt ook per wijk. Zo zijn de percentages positieve ervaringen met mensen uit een andere cultuur in Wolfskuil en Willemskwartier (een groot deel van Nije Veld), met beide 49% hoger dan het Nijmeegs gemiddelde van 42% en het percentage in Biezen (40%). Het percentage negatieve ervaringen met mensen uit een andere cultuur is echter in Wolfskuil en Willemskwartier ook groter dan in Nijmegen en Biezen (47% en 50% ten opzichte van 39% en 34%)¹¹⁹.

Oud-West samenstelling bevolking

	stad	stadsdeel	wijken			buurten
	Nijmegen	Oud-West	Nije Veld	Biezen	Wolfskuil	Willemskw.
% 0-14 jaar	16	17	18	16	17	17
ontw 98-03	+1	0	+1	+1	-2	x
% >64 jaar	13	9	9	12	8	8
ontw 98-03	0	-1	0	-1	-1	x
% alleenstaanden	35	36	39	38	32	38
ontw 98-03	+1	+2	+2	+1	+3	x
% 1-ouder gezinnen	7	10	11	9	9	12
ontw 98-03	0	0	+1	+1	-2	x
% niet westerse allochtonen	16	24	28	16	28	32
ontw 98-03	+4	+5	+5	+4	+6	x
% niet westerse jonge allochtonen	26	40	48	27	46	x
ontw 98-03	+4	+6	+6	+4	+8	x

Figuur 6.3 Samenstelling bevolking Oud-West, Stads-en Wijkmonitor 2003, deel wijk

Dat de ervaringen ten aanzien van allochtonen ook in kwalitatieve termen verdeeld is, blijkt uit dit citaat:

Respondent 1- Wat ik vooral opvang bij ouders in de koffieochtenden, is het *taalprobleem*. Beide groepen ouders mogen elkaar zeker, maar ze vinden het jammer dat ze elkaar zo lastig verstaan. Heel veel mensen denken dat ze niet goed met elkaar omgaan, maar dat is niet zo. Ze mogen elkaar, het is alleen het taalprobleem. Dat geldt voor beide groepen.
Respondent 2- Ja en er zijn veel zorgen over de *toekomst van het onderwijs*. De ouders zijn bang dat de scholen niet blijven bestaan. Er is natuurlijk de *'witte vlucht'* maar ook de *vlucht van bepaalde groepen allochtonen die zeggen; nu is de school zo zwart, nu stuur ik mijn kinderen ook weg*.
 Het gevolg is dat er alleen maar 100% gewichtsleerlingen overblijven.
 En over het taalprobleem, de mensen zien wat er gebeurt en willen het graag veranderen,

¹¹⁹ Stads- en wijkmonitor 2003, deel wijk, p.31

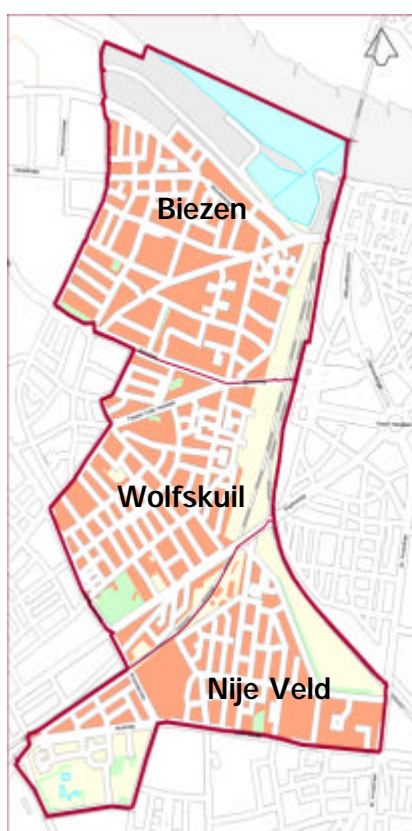
maar als je veel mensen van je eigen taal en nationaliteit tegenkomt, wordt het heel lastig. Dat maakt de zaak heel ingewikkeld vind ik.

Respondent 3- Die problemen zijn het onderwerp van gesprek. Het is heel herkenbaar, maar de vraag is, wat kan je er aan doen? Hoe is het te regelen?

Je zou kunnen zeggen dat de taal van allochtonen remmend is, maar ook de oorspronkelijke taal van de waterkwartierder [bewoners van een groot deel van de wijk Biezen, EP] is remmend, als je begrijpt wat ik bedoel. *Ik zou graag zien dat het geheel wat opener was. De betrokkenheid is overal even groot, maar hij is ook heel verschillend. De mensen weten niet hoe ze elkaar aan moeten spreken.*

De kinderen gaan wel gewoon met elkaar om en kennen geen 'taalprobleem'.

Respondent 4- Ik heb zelf ook zitten twifelen waar ik mijn kinderen op school zou doen. Maar er waren bij ons in de straat zoveel asociale kinderen, waarvan ik wist dat ze bij mijn kinderen in de klas zouden komen, dat ik heb besloten om mijn kinderen op een andere school te plaatsen. Mijn kinderen moeten op straat al met deze groep omgaan, op school ook nog zou te veel worden. Het gaat hierbij zowel om autochtone als allochtone kinderen. *Dit is dus een andere problematiek dan dat de school te zwart zou zijn.* Er zijn gewoon een aantal probleemgezinnen en die kinderen domineren heel erg en zijn agressief. Dat is voor mij de reden geweest om voor een andere school te kiezen.



In Oud-West speelt er een diversiteit aan zaken. Enerzijds zijn er veel sociaal-maatschappelijke problemen, anderzijds worden er veel activiteiten georganiseerd. Met betrekking tot de allochtonenproblematiek wordt er vooral over het taalprobleem en de toekomst van het onderwijs gesproken. Je ziet dat ook hier de meningen verdeeld zijn. Enerzijds wordt er aangegeven dat de wil voor het ontmoeten wel aanwezig is, het taalprobleem is de grootste barrière, anderzijds blijkt dat de betrokkenheid heel verschillend is en men vaak niet goed weet hoe met elkaar om te gaan. Wat betreft de scholen zie je dat als reactie op het groeiend aantal allochtonen, mensen er steeds vaker voor kiezen hun kinderen in een andere wijk naar school te sturen. Dit heeft echter grote gevolgen voor de wijk. De scholen kennen een steeds groter percentage gewichtsleerlingen en worden, door een tekort aan leerlingen, soms zelfs bedreigd in hun bestaan.

De wijken van Oud-West zijn voorbeelden van 'Poverty Neighbourhoods'. De sociaal-maatschappelijk wat kwetsbare wijken die vaak mensen met een lage sociaal-economische

positie kennen. Bolt en van Kempen geven aan dat allochtonen die zich in deze wijken vestigen niet altijd genoodzaakt zijn daar te blijven wonen vanwege hun sociaal-economische positie (p.18). Vaak zijn ze er terechtgekomen via andere allochtonen die daar woonden, maar zodra hun sociaal-economische positie stijgt, kan ook de wens te verhuizen naar 'betere' wijken ontstaan. Volgens het 'spatial assimilation model' dat zij onderscheiden zal dit vanzelf gebeuren, volgens het 'place stratification model' zal de discriminatie van *gatekeepers* dit kunnen dwarsbomen. Deze theorie van verhuizing kan misschien ook van toepassing zijn op de verplaatsingen tussen scholen. Het voorbeeld van de 'witte vlucht' en het daardoor ontstaan van 'zwarte scholen' zou vermoeden dat alleen de autochtonen kiezen voor 'betere' wijken en dat de allochtonen door discriminatie of anderszins worden tegengehouden. Maar uit het minisymposium is gebleken dat de 'witte vlucht' lang niet altijd 'wit' is en dat de reden van de vlucht lang niet altijd komt door dat de school steeds 'zwarter' wordt. Het streven naar een

afspiegeling van de wijk binnen de scholen¹²⁰ lijkt daarom een goed aandachtspunt in Oud-West, maar is alleen niet genoeg. Er zal ook meer moeten worden onderzocht waarom de autochtonen er voor kiezen om hun kinderen naar andere scholen te sturen. Dit hoeft, zoals het voorbeeld en de theorie aangeeft, lang niet altijd om de aanwezigheid van allochtonen te gaan, maar het heeft wel een grote invloed op de (mogelijkheid tot) integratie.

6.4 Conclusie en discussie

De cases zoals hier geschetst laten mijns inziens zien dat het 'Deltaplan voor Integratie (of het Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid) vrij direct inspeelt op de problematiek zoals die in Nijmegen aanwezig is. Maar toch laat ze ook nog een aantal steken liggen.

Het is in Nijmegen niet zo dat er zaken echt uit de hand lopen, de toonzetting van de oorspronkelijke motie is dan ook wellicht wat zwaar. Maar er zijn wel degelijk zaken die spelen. Zaken op het sociaal-economische vlak, zoals taalproblemen, onderwijsachterstanden en sociaal-maatschappelijke problemen. Deze problemen vormen dan ook een belangrijke input voor de ontwikkeling van de actiepunten in het deltaplan. Maar er spelen in de genoemde wijken ook veel zaken op sociaal-cultureel gebied. Veel problemen hebben te maken met beleving, misverstanden, onbekendheid en angst. Deze oorzaken zijn in alle drie de genoemde stadsdelen aanwezig, maar in ieder stadsdeel op een andere manier. In Dukenburg is er sprake van een imago probleem en een algehele jong-oud problematiek. In Nieuw-West kampt men met de ontoegankelijkheid en bereikbaarheid van de allochtone bewoners voor activiteiten, in combinatie met de vooroordelen die er over hen bestaan. En in Oud-West zijn er tenslotte verschillen in 'openheid' en besluiten steeds meer mensen een 'zwarte school' te mijden, dit heeft ook voor een groot deel te maken met de autochtone problematiek. De precieze problemen en de gevolgen hiervan verschillen vervolgens weer per wijk en zelfs binnen de wijken kunnen er deelgebieden worden onderscheiden.

Alles bij elkaar kan er gesteld worden dat er in deze drie stadsdelen een veelheid aan aandachtspunten aanwezig is voor het beleid. Maar deze aandachtspunten zijn breder dan alleen de allochtonenproblematiek. Het is een feit dat de meeste allochtonen in sociaal-maatschappelijk kwetsbare gebieden wonen. Maar hierdoor wordt het resultaat van het gevoerde integratiebeleid veel moeilijker meetbaar. Ten eerste hebben de problemen rond allochtonen een veelheid aan oorzaken en bij-effecten. Maar ten tweede is het bijna onmogelijk dat een van oudsher sociaal-maatschappelijk zwakke wijk zich in een aantal jaren weet op te werken richting het Nijmeegs gemiddelde. Vooral wanneer daarbij bedacht wordt dat het Nijmeegs gemiddelde daardoor mee schuift naar boven, tenzij een andere wijk aanzienlijk verslechtert.

Uit deze drie cases kan niet goed worden bepaald wat er in de praktijk onder het begrip 'integratie' wordt verstaan. Maar er wordt wel vaak aangestuurd op de ontmoeting, of eigenlijk het ontbreken daarvan. Of taalproblemen, concentraties of misverstanden hier nu de oorzaken van zijn en of de gevolgen van het ontbreken van ontmoeting nu liggen op het gebied van onbegrip, angst, vooroordelen of witte vlucht, dat kan per wijk of deelgebied verschillen. De actiepunten in het deltaplan sluiten mijns inziens goed aan op de aanwezige integratieproblematiek, met name op het sociaal-economisch gebied. Maar per wijk of deelgebied zullen deze actiepunten anders uitpakken. Bovendien moet de rol van de sociaal-culturele problematiek niet worden onderschat. Het actieplan geeft duidelijk aan dat deze problematiek niet vergeten wordt, maar met het ter discussie stellen alleen kom je er mijns inziens niet. "Praten doen we al genoeg en eens worden

¹²⁰ 'Deltaplan voor Integratie', 2004, p.8

we het toch niet op alle punten", zo is in hoofdstuk 5 aangegeven door een aantal beleidsmedewerkers. Eenduidige maatregelen voor de hele stad zullen niet werken, maar kijk naar wat er gebeurt en onderneem vervolgens actie. Breng de Antillianen en overlastervarende bewoners in Malvert bijvoorbeeld met elkaar in contact, neem de allochtonen in Neerbosch-Oost aan de hand mee naar activiteiten en probeer de wel aanwezige maar verschillende betrokkenheid van de inwoners in Oud-West beter op elkaar aan te laten sluiten.

Zoals in de conclusie van hoofdstuk 5 is aangegeven kan er een verschil worden gemaakt in aanpassen en inpassen. Volgend uit het landelijk beleid is er ook in Nijmegen een kentering merkbaar van het denkbeeld van inpassen naar het denkbeeld van aanpassen. Het Nijmeegse beleid richt zich daarbij vooral op maatregelen ter aanpassing van de allochtonen aan het gemiddelde van de ontvangende samenleving op sociaal-economisch gebied. Mijns inziens kunnen er echter ook op sociaal-cultureel gebied, met een wijk of deelgebied specifieke insteek, maatregelen worden genomen om de allochtonen en autochtonen aan elkaar aan te laten aanpassen. Door deze maatregelen expliciet ook voor de autochtonen te laten gelden en te beperken tot de daadwerkelijke problemen, hoef je daarmee niet meteen over te gaan tot het door Nijmegen zo gehate assimilatie-discours.

7 Conclusie en discussie

7.1 Conclusie

Welke verschillende interpretaties worden er toegekend aan het begrip 'integratie', in het algemeen en meer toegespitst op het Nijmeegse beleid?

In de delen van dit onderzoek -wetenschap, beleid en praktijk- worden verschillende interpretaties aan het begrip 'integratie' toegekend of eigenlijk aan de vraag hoe de integratie tot stand zou moeten komen.

In het deel *wetenschap* worden een functionele, morele en expressieve dimensie onderscheiden. Binnen de functionele dimensie wordt er door verschillende theorieën getoond wat je moet doen of juist moet laten om te integreren. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen ruimtelijke integratie (zoals bijvoorbeeld beschreven door de Chicago School) en sociale integratie (zoals bijvoorbeeld beschreven door Jan Rath). De morele dimensie richt zich meer op de vraag aan welke regels men zich moet houden om te kunnen integreren. Hier wordt onder meer ingegaan op het liberalisme. Wat opvalt binnen deze dimensie is het gelijkheidsprincipe. Om te kunnen integreren gelden voor iedereen dezelfde regels, hoe ver jouw standaarden ook afwijken van die van de ontvangende samenleving. De expressieve dimensie richt zich tenslotte op de vraag welke eigen waarden je kunt behouden als allochtoon om te integreren. Hiervoor wordt binnen de genoemde theorieën echter geen eenduidig antwoord gegeven, maar vooral beschreven waar dit afhankelijk van is. Zoals bijvoorbeeld de mate van saamhorigheid binnen de totale bevolking of de houding van de etnische meerderheid. Al deze theorieën geven het begrip integratie betekenis. Er kan daarbij wel een onderscheid worden gemaakt tussen theorieën die de integratie stimuleren en theorieën die juist de nadruk leggen op de diversiteit in de samenleving. De interpretaties van het begrip integratie, of hoe de gewenste situatie kan worden bereikt, variëren in de genoemde theorieën van maatschappelijke participatie tot stedelijk patriotisme.

In het deel *beleid* wordt het Nijmeegse beleid vanuit documenten én beleidsmedewerkers geanalyseerd. Binnen de beleidsdocumenten wordt er vooral getoond dat de betekenis van het begrip integratie afhankelijk is van het heersende denkbeeld in die periode, ongeveer gelijk aan het landelijk beleid. Zo staat de periode tot 1984 vooral in het teken van doelgroepenbeleid waarbij de vluchtelingen en rijksgenoten actief werden geïntegreerd en er van de gastarbeiders werd verwacht dat ze slechts tijdelijk in Nederland zouden blijven. De periode tot 1994 kenmerkte zich vooral door (achterstands)beleid gericht op de allochtoon in het bijzonder. Hierbij werd tevens integratie met behoud van eigen identiteit gestimuleerd, maar het beleid richtte zich vooral op het wegwerken van achterstanden. De periode tot 2003 richtte zich heel sterk op de gewenste multiculturele samenleving. Het achterstandsbeleid bleef belangrijk, maar verdween enigszins naar de achtergrond. De nadruk werd indertijd vooral gelegd op het vreedzaam samenleven tussen de diverse culturen. Vanaf 2003 wordt het Nijmeegse beleid voor het eerst integratiebeleid genoemd. Het wegwerken van achterstanden komt terug op de prioriteitenlijst en de acties omtrent het stimuleren van de ontmoeting worden indirect.

Bij het analyseren van het beleid volgens de beleidsmedewerkers, is er gebruik gemaakt van een vijftal thema's: inhoud, naamgeving, toekomst, allochtoon en acties. Op de vragen die bij elk van deze thema's hoorden kwamen verschillende antwoorden. Men was het eens over de beperkte mogelijkheden die de overheid kent en ook de bedoelingen van het huidige beleid waren over het algemeen duidelijk. Maar of met de

te nemen acties het gewenste doel bereikt zou kunnen worden en waarom er gekozen is voor deze naamgeving of doelgroepenindeling bracht minder eenduidigheid met zich mee. In de conclusie van dit hoofdstuk zijn een viertal integratiediscoursen onderscheiden: symbolisch, assimilatie, participatie en multiculturele samenleving. De uitwerking van deze discoursen is afhankelijk van het denkbeeld waarin ze worden geplaatst: gaat het er om dat de doelgroep van het beleid ingepast wordt in de Nijmeegse samenleving, of dat ze zich aanpassen aan de ontvangende samenleving. Het Nijmeegse beleid is mijns inziens werkzaam in het denkbeeld aanpassen binnen het multiculturele discours. Het richt zich daarbij op het wegwerken van sociaal-economische achterstanden door directe acties en het stimuleren van ontmoeting door indirecte acties. Men hoeft zich volgens dit beleid dus niet sociaal-cultureel aan te passen aan de ontvangende samenleving om er wel goed in te kunnen functioneren.

In het deel *praktijk* wordt tenslotte aangegeven dat niet alle aspecten van het begrip integratie goed gestuurd kunnen worden. Door middel van een drietal cases, onttrokken aan het basismateriaal van de stads- en wijkmonitor, zijn een aantal problemen geschetst zoals ze in de praktijk worden ervaren. Deze voorbeelden uit Dukenburg, Nieuw-West en Oud-West dienen puur ter illustratie om te laten zien dat beleid en praktijk niet altijd één op één lopen. Maar door terugkoppeling naar het deel wetenschap is ook duidelijk gemaakt dat er bepaalde theoretische inzichten herkenbaar zijn in de Nijmeegse praktijk. Dit kan behulpzaam zijn bij de strijd tegen het genoemde spanningsveld. Uit deze Nijmeegse voorbeelden kan worden geconstateerd dat de sociaal-economische en sociaal-culturele problematiek sterk met elkaar samenhangt, maar toch ook zeer verschillend is. Overheidsinvloed door middel van beleid mag daarom mijns inziens op beide aspecten worden verwacht. Ook kan worden geconcludeerd dat de participatie van allochtonen tot op zekere hoogte kan worden gestuurd en gestimuleerd, maar dat de daadwerkelijke ontmoeting vanuit de mensen zelf moet ontstaan.

Inpassen	Aanpassen
Diversiteit Verscheidenheid	Integratie Gelijkheid

Figuur 7.1 Dichotomisering integratie

Al deze bevindingen laten zien dat er sprake is van een tweedeling; diversiteit versus integratie, inpassen versus aanpassen en verscheidenheid versus gelijkheid. Beide kolommen (figuur 7.1) streven naar hetzelfde doel: integratie. Maar ze kunnen onmogelijk tegelijkertijd vanuit het beleid met directe acties

worden gestuurd. Daarom is het mijns inziens zeer belangrijk dat in het integratiebeleid een keuze wordt gemaakt tussen de denkbeelden inpassen en aanpassen. Het is niet zo dat in het denkbeeld van inpassen geen achterstandsbeleid wordt gevoerd of dat in het denkbeeld van aanpassen geen diversiteit mag bestaan, maar door te kiezen voor één denkbeeld en het duidelijk maken welke acties direct en welke indirect worden aangepakt, blijft de kleur van het beleid helder. Een heldere visie is namelijk een belangrijke voorwaarde voor een goed beleid.

Deelvragen a en c:

- *Is er in het Nijmeegse integratiebeleid een kentering merkbaar?*
- *Wat wordt de rol van de culturele verscheidenheid en diversiteit die Nijmegen kent binnen dit nieuwe beleid?*

Op de vraag welke interpretaties er aan het begrip 'integratie' kunnen worden toegekend in het Nijmeegse beleid, is in de conclusie van hoofdstuk 5 uitgebreid antwoord gegeven. Er zijn daarin vier discoursen onderscheiden waarbinnen het Nijmeegse beleid kan worden gepositioneerd. Er is daarbij laten zien dat er in het Nijmeegse beleid welzeker sprake is van een kentering. In tegenstelling tot het beleid in

de jaren 1990 richten de acties van het huidige 'Deltaplan voor Integratie' zich veel meer op de participatie van allochtonen in de Nijmeegse samenleving. Ze hanteren daarbij nog wel het multiculturele principe, de mensen hoeven hun eigenheid niet op te geven om te kunnen participeren, maar richten geen directe acties op de sociaal culturele kant van het beleid. Daarmee laat Nijmegen dus zien dat ze qua beleid investeren in het denkbeeld van aanpassing met behoud van eigen identiteit. Integratie wil dus zeggen dat allochtonen op het gebied van werk, onderwijs, inburgering en ontmoeting participeren in de Nijmeegse samenleving. De culturele eigenheid die de allochtonen kennen wordt gerespecteerd en krijgt een plaats binnen de samenleving, maar voor het uitoefenen van de daarbij horende praktijken en het samenzijn binnen de eigen cultuur moet de allochtoon zelf het initiatief nemen.

Deelvragen b en d:

- *Blijft in Nijmegen de multiculturele terminologie gehandhaafd?*
- *Welke sociale handelingen wil de gemeente in de ruimte Nijmegen nu stimuleren binnen het nieuwe beleid om tot een gewenste situatie te komen?*

Het enige probleem waar het Nijmeegse beleid mijns inziens tegenaan loopt, is de voorzichtige visie en daarbij horende naamgeving van het geheel. Om niet verward te willen worden met het landelijke integratiebeleid of –'nog erger'- assimilatie, neemt Nijmegen namelijk afstand van de integratieterminologie. Doordat, althans zo lijkt het, Nijmegen daarmee qua visie en naamgeving vasthoudt aan het multiculturele denkbeeld van inpassen en niet uit durft te komen voor de kentering, is het niet geheel duidelijk wat er nu van wie wordt verwacht en wat nu precies de doelstelling is van het nieuwe Nijmeegse beleid. Dit geeft de indruk dat de betekenis van het begrip integratie, het hoofddoel van dit nieuwe beleid, niet duidelijk is voor de gemeente Nijmegen. Dit blijkt een onjuiste conclusie te zijn. Integratie betekent in het Nijmeegse beleid: aanpassing op sociaal-economisch gebied gestuurd door middel van directe acties, met de mogelijkheid tot behoud van eigenheid waarbij de ontmoeting en discussie op sociaal cultureel gebied wordt gestimuleerd door indirecte acties.

Deelvraag e: Wanneer is de 'gewenste situatie' bereikt?

Wanneer de Nijmeegse overheid haar visie helder beschrijft, met daarbij duidelijk omschreven hoe de actiepunten tot stand moeten komen en wat de gewenste situatie is, kan er over de bedoelingen van het Nijmeegse beleid in ieder geval geen onduidelijkheid meer ontstaan. Of ze met deze acties ook daadwerkelijk het gewenste resultaat bereiken, dat zal moeten blijken...

7.2 Discussie

Naar aanleiding van dit onderzoek zijn er een aantal punten die bij mij verwarring of zelfs onbegrip teweeg hebben gebracht. Na twee jaar in overheidsdienst heb ik wel geleerd dat sommige bureaucratische handwijzen niet veel eenvoudiger kunnen of dat het verloop in ieder geval niet van één persoon of één afdeling afhankelijk is. Toch wil ik een aantal punten die mij het meest zijn opgevallen ter discussie stellen omdat ze mijns inziens van invloed zijn op de slagingskansen van het integratiebeleid. Ter afsluiting stel ik ook drie punten met betrekking tot dit onderzoek ter discussie. Op deze manier worden de keuzes in mijn onderzoek toegelicht en zouden ze in de toekomst mogelijk op een andere manier kunnen worden genomen.

- *Onduidelijkheid Terminologie*

'Deltaplan voor Integratie' of 'Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid'? 'Allochtoon', 'etnische minderheid' of 'migrant'? En 'autochtoon', 'etnische

meerderheid' of 'ontvangende samenleving'? Ik heb er een verantwoording¹²¹ aan moeten spenderen om enigszins duidelijkheid te verschaffen en nog val ik soms in de valkuilen van de terminologie. Bepaalde namen binnen het integratiebeleid worden als zeer provocerend en ongewenst ervaren, maar de constante verandering maakt het allemaal niet veel duidelijker. 'Integratie' heeft volgens sommigen misschien de *toon* van 'assimilatie' gekregen in de loop der jaren, maar een betere naamgeving is er niet gevonden. In een aantal gevallen is het zelfs niet duidelijk of het nu om hetzelfde of iets totaal anders gaat. Het blijft voor de lezer zoeken naar de bedoelde betekenis en dat is soms flink zoeken

- *Onzekerheid behalen doelstellingen*

Wellicht is dit voor de overheid een heel gebruikelijke gang van zaken, maar ik heb mij verbaasd over de mate waarop bepaalde actiepunten zijn beschreven waarvan de haalbaarheid nog heel onzeker is. Zeker gezien het feit dat men erop hamert dat het actieplan ten allen tijde kan worden uitgebreid. Zo blijkt het actiepunt 3 van het speerpunt onderwijs, waarin wordt uitgelegd dat de samenstelling van schoolpopulaties door spreidingsbeleid zal worden gestuurd, volgens de pers op de lange baan geschoven. Ondanks dat het actieplan spreekt van een maatschappelijk draagvlak¹²², is er veel protest geweest van ouders. Bovendien waren de gevolgen van een dergelijke ingreep volgens de schoolbesturen nog onvoldoende in beeld gebracht om al definitief te kunnen besluiten. *Gevolg is dat de gedwongen schoolkeuze op zijn vroegst pas in 2006 praktijk kan zijn. "Maar dat kan ook best later worden", meent B. de Gooijer van schoolbestuur Stopozog. (..)*

*Een reële mogelijkheid is ook dat het plan alsnog definitief afketst.*¹²³

Bij de bespreking van het deltaplan in de raad is er echter alsnog een motie ingediend om opnieuw met de schoolbesturen in overleg te treden om te komen tot *een werkbaar en breed gedragen toelatingsmiddel waarbij 'witte vlucht' effectief wordt tegengegaan.*¹²⁴ Het tegengaan van de 'witte vlucht' wordt door de gemeente Nijmegen dus als belangrijk punt ervaren, maar de haalbaarheid ervan is, in ieder geval voor mij, onduidelijk.

Maar het gaat niet alleen om dit actiepunt. Of de hoeveelheid actiepunten en de hoge ambities die er worden gesteld ook daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht is nog sterk afhankelijk van de landelijke geldstromen en wet- en regelgeving. Op dit moment is het budget van het Meerjarig Ontwikkelingsplan, van waaruit het 'Deltaplan voor Integratie' zal worden gefinancierd, nog niet duidelijk. Het zou met de huidige bezuinigingen dus een reële mogelijkheid kunnen zijn dat het aantal actiepunten niet toeneemt, maar eerder afneemt.

- *Minorisering allochtoon?*

Een ander discussiepunt betreft de rol van de allochtonen bij het ontwikkelen van en in het beleid. Zoals ik in hoofdstuk 4 heb besproken kan het luisteren naar het maatschappelijk draagvlak soms nadelige gevolgen hebben, doordat de problematische doelgroep mogelijk een andere samenstelling kent. Maar op sommige punten lijkt het alsof Nijmegen bij het luisteren naar het draagvlak wel erg specifiek is in het aannemen van adviezen. Niet alleen hebben alle allochtone raadslieden in 2002 tegen de motie gestemd, ook bij het huidige deltaplan zijn het vooral de allochtonen die moeite hebben met het gezegde. Zo zijn er (tot nog toe) slechts enkele suggesties van de Advies Commissie Allochtonen overgenomen en ook Het Inter-lokaal¹²⁵ heeft aanzienlijke bezwaren.

¹²¹ verantwoording, p.1

¹²² Deltaplan voor Integratie, 2004, p.8

¹²³ Gelderlander, 29 juni 2004

¹²⁴ http://www.nijmegen.nl/Images/41_39487.pdf, p.24

¹²⁵ Sociaal Juridisch Adviesbureau voor Allochtonen

Eén van die bezwaren heeft te maken met hoe de allochtoon wordt benaderd in het plan.

Als laatste algemene opmerking wil Het Inter-lokaal haar verbazing uiten over het homogene gebruik van de term allochtoon. In het plan wordt de allochtoon constant geduid als een individu. Echter, allochtonen vormen ook een gemeenschap en organiseren gemeenschappelijke activiteiten. (...) Helaas stelt het college geen speerpunten voor op gemeenschapsniveau.¹²⁶

Dat er nu geen speerpunten zijn voor allochtonen op gemeenschapsniveau is iets wat wellicht nog kan komen. Maar het homogene karakter waarmee de allochtoon wordt benaderd in het plan is iets wat mij ook was opgevallen. Er worden wel doelgroepen gemaakt als hoogopgeleiden of vrouwen, maar is dat voldoende om de allochtoon niet te minoriseren? Door de directe acties in het denkbeeld aanpassen voornamelijk te richten op de allochtone Nijmegenaar in het algemeen, is er volgens mij een grotere kans om te vervallen in de neveneffecten, doelverschuiving, provocatie en stigmatisering, die in hoofdstuk 3 zijn genoemd (p.21) en dat lijkt mij niet de bedoeling.

- *Houdbaarheid van het begrip integratie*

Door de dichotomisering van allochtoon en autochtoon (zij en wij), worden beide begrippen, alsook het begrip integratie, gebaseerd op het principe van de natie-staat. Ook de dimensies uit het deel wetenschap zijn op dit referentiekader gebaseerd. In deze tijd waar grenzen vervagen en internationale samenwerkingsverbanden worden versterkt zou men zich kunnen afvragen of dit terecht is. In het deel wetenschap ben ik hier al enigszins op ingegaan door onder meer de theorie van Appadurai, Multicultureel burgerschap en culturele identiteit aan te halen. Het zou dan ook een interessante (sociaal geografische) studie kunnen zijn om de houdbaarheid van het begrip integratie te onderzoeken. Zelf ben ik van mening dat de invloed van de natie-staat, ook bij een afstervend bestaan, nog lang blijft doorwerken in de denkwereld van mensen. Het gaat namelijk niet alleen om het land van herkomst van de allochtonen, maar vooral om de (mogelijke) verschillen in waarden en normen. Het onderscheiden van een doelgroep vind ik daarnaast noodzakelijk om beleid adequaat te kunnen uitvoeren. Dit hoeft naar mijn mening echter niet perse een allochtone doelgroep te zijn.

- *Wetenschappelijke meerwaarde*

Door de beleidsmatige achtergrond van dit onderzoek (geschreven binnen het duaal traject bij de gemeente Nijmegen) kent dit onderzoek ook een beleidsmatig doel; inzicht verschaffen in het Nijmeegse integratiebeleid ten einde aanbevelingen ter verduidelijking en verscherping van dit beleid te doen. Zoals in de opzet van hoofdstuk 3 is uitgelegd, is er daarom gebruik gemaakt van zogenaamde secundaire theorieën. In het geval van een meer wetenschappelijke insteek zou het deel wetenschap wellicht steviger neergezet kunnen worden en zou de wetenschappelijke meerwaarde van dit onderzoek daardoor misschien stijgen. Ik heb hier echter niet voor gekozen en hoop dat ik daarmee mijn beleidsmatige doel bereik.

- *Kwalificeren en positioneren*

Gedurende dit onderzoek heb ik meerdere malen, met behulp van de verkregen informatie, het Nijmeegse beleid gekwalificeerd en gepositioneerd. Enige subjectiviteit is daar onlosmakelijk aan verbonden. Ik ben van mening dat ik deze subjectiviteit heb toegelicht en voldoende heb uitgelegd hoe ik tot bepaalde keuzes ben gekomen. Hierdoor blijft het onderzoek valide en toetsbaar en krijgt het daarnaast een persoonlijk karakter. Het is evenwel mogelijk dat een andere onderzoeker tot andere keuzes en wellicht ook tot een ander resultaat zou kunnen komen.

¹²⁶ Gelderlander, 5 juli 2004

7.3 Aanbevelingen

Tenslotte zou ik graag nog enkele aanbevelingen doen voor de gemeente Nijmegen, betrokkenen bij integratiebeleid in het algemeen en voor eventueel verder onderzoek.

1. *Heldere visie rechtvaardigt onzekerheid precieze actiepunten*

Ellenlange discussies over de precieze conceptualisatie van het onderwerp van beleid is wellicht vrij zinloos, maar het hebben van een heldere visie is daarentegen zeer zinvol. Hoe je het beestje ook noemt en hoe vast de actiepunten van het beleid ook staan, een heldere visie verklaart het hoe en waarom, schept duidelijkheid voor de uitvoerders en leidt wellicht tot meer begrip in de samenleving.

2. *Neveneffecten minderhedenbeleid in de gaten houden*

Zoals in de juridische definities van het begrip integratie is aangegeven (p. 21) zijn doelverschuiving, provocatie en stigmatisering veelvoorkomende neveneffecten van minderhedenbeleid. Ik ben hier verder niet op ingegaan, maar het zou beleidstechnisch verstandig kunnen zijn om deze neveneffecten sterk in de gaten te houden en wellicht zelfs voortijdig actie te ondernemen. Hierdoor blijft de lijn tussen overheid en samenleving zo kort mogelijk.

3. *Maak actieplannen en totstandkoming zo concreet mogelijk*

Het maken van concrete acties met heldere doelstellingen is zeer belangrijk. Mijns inziens heeft Nijmegen zich hierin, ten opzichte van eerdere beleidsplannen omtrent dit vraagstuk, behoorlijk verbeterd. Maar ook de beschrijving van de (mogelijke) totstandkoming van deze plannen is belangrijk. De huidige actiepunten blijven naar mijn idee te abstract en laten te veel aan de verbeelding over. Vooral als het gaat om de vraag wanneer een actiepoint nu precies is behaald. Daarom; wees concreet of, zoals de adviescommissie allochtonen¹²⁷ stelt, hanteer het SMART-principe.¹²⁸

4. *Blijf constant op de hoogte van de laatste ontwikkelingen*

Vertrouw niet alleen op de integratiemonitor, ook al zal deze van groot belang zijn voor het meten van het effect van het beleid. Stimuleer, en maak ook gebruik van, andere onderzoeken, intern of extern. Beschouw deze uiteraard kritisch, maar sta er wel voor open.

5. *Blijf reëel*

Hoe de praktijk zich ook ontwikkelt, op dit moment wonen de meeste allochtonen in wijken die van zichzelf al vrij zwak zijn op sociaal-economisch en sociaal-maatschappelijk vlak. Hou dit in het achterhoofd bij het maken van doelstellingen en stel dus geen onwerkelijke vergelijkingen.

6. *Onderhoudt (de kennis over) het maatschappelijk draagvlak*

Nijmegen stelt, naar eigen zeggen, het maatschappelijk draagvlak als grote voorwaarde voor het maken van beleid. Maar juist ook door de bijzondere samenstelling van de doelgroep is het belangrijk om het contact met en de kennis van deze doelgroep op peil te houden. Onderzoek de behoeftes onder de bevolking, allochtoon en autochtoon, en

¹²⁷ Advies Eindrapportage Deltaplan voor Integratie, 17 juni 2004

¹²⁸ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden

onderzoek de mogelijkheden, kansen en bedreigingen van het nieuwe beleid. Onderzoek is helaas niet altijd alleszeggend, maar kan toch vaak een belangrijke input leveren.

7. Kies voor een wijkspecifieke insteek

Zoals uit hoofdstuk 6 is gebleken, kent de integratieproblematiek in de verschillende wijken van Nijmegen een verschillend karakter. Het lijkt mij daarom verstandig bij de uitvoering van het integratiebeleid voor een gebiedsspecifieke insteek te kiezen en dit in het beleid ook aan te geven. Door een wijk- of gebiedsspecifieke insteek sta je niet alleen dicht bij de problematiek en de betrokkenen, het helpt bovendien om te werken aan de andere zes aanbevelingen.

Geraadpleegde literatuur

- Baumann, Gerd, 1999, *The multicultural riddle: rethinking national, ethnic, and religious identities*, Routledge, London
- Bolt, G & R. van Kempen, 2003, *Escaping poverty neighborhoods: theory, practice and the Role of Policy in the Netherlands*, onttrokken van www.international.metropolis.net/events/rotterdam/papers/55_vanKempen.htm op 21-01-2003
- Bovenkerk, F., 1985, *Vreemd volk, gemengde gevoelens: Etnische verhoudingen in een grote stad*, Uitgeverij Boom, Meppel
- Engbersen, Godfried en René Gabriëls, 1995, *Sferen van integratie*, Beleid & Maatschappij; jaarboek 1994/95, Uitgeverij Boom, Amsterdam
- Gelderlander, *Creativiteit ver te zoeken bij integratieplan, pleidooi voor extra impulsen aan multicultureel beleid Nijmegen*, maandag 5 juli 2004
- Gelderlander, *Nog geen verplichte schoolkeuze, nieuw onderzoek na kritiek van schooldirecteuren, tegenvaller voor integratiebeleid Nijmegen*, dinsdag 29 juni 2004
- Hilhorst, Pieter, 2004, *Liever de stad dan de natie*, In: De Groene Amsterdammer, Interview Arjun Appadurai, 27-01-2004, onttrokken van: www.groene.nl/2004/0403/ph_appadurai.html
- Loobuyck, Patrick, 2002, *Multicultureel burgerschap. Voorbij integratie, assimilatie, segregatie en marginalisering*, onttrokken van www.december18.net/d-paper2MulticultureelBurgerschap.htm op 26-03-2003
- Loobuyck, Patrick, 2002, *Integratie moet van twee kanten komen*, In: De Standaard 22/10/2002, onttrokken van www.flwi.rug.ac.be/CIE/loobuyck3.htm
- Rath, Jan, 1991, *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*, Uitgeverij Sua, Amsterdam
- Slijper, Boris, 1999, *Twee concepties van liberale tolerantie in een multiculturele samenleving*, In: Migrantenstudies, 1999, 15 (2), pp. 83-95. Themanummer over 'Multicultureel Burgerschap' geredigeerd door Baukje Prins & Sawitri Saharso
- Sociaal Cultureel Planbureau, 2003/13, *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Auteurs: Jaco Dagevos (red.), Mérove Gijsberts (red.), Carlo van Praag (red.)
- Taskforce inburgering, 2000-2001, *Verbetering inburgering*, deel 1 van brochurereeks "Sleutels tot inburgering", Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag
- Tempelman, Sasja, 1999, *Duiken in het duister: een gematigd constructivistisch benadering van culturele identiteit*, In: Migrantenstudies, 1999, 15 (2) pp. 70-82. Themanummer over 'Multicultureel Burgerschap' geredigeerd door Baukje Prins & Sawitri Saharso
- Verberk, Genoveva, 1999, *Attitudes towards ethnic minorities: conceptualizations, measurements and models*, Thela Thesis, Amsterdam

- Verwey-Jonker Instituut, Bronnenstudie Integratiebeleid. Deelrapport 1: *Het integratiebeleid van 1970 tot 2002 op hoofdlijnen*, april 2003
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid rapport 36, 1989, *Allochtonenbeleid*, SDU uitgeverij 's-Gravenhage

Geraadpleegde verslagen en notities uit het gemeentelijk archief tot 1984

- Verslag van de door het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk georganiseerde Voorlichtingsbijeenkomst Migrantenbeleid op 15 oktober 1976 in het Huis der Provincie te Arnhem
- Overzicht van de werkzaamheden door de gemeente Nijmegen ondernomen t.b.v. Surinaamse migranten in de gemeente, jaartal onbekend (vermoedelijk midden jaren 1970)
- Stichting Gelderland voor Maatschappelijk Werk, april 1972, Buitenlandse werknemers in de provincie Gelderland
- Antwoord op het College van Burgermeester en Wethouders, d.d. 9 december 1975
- Hulpverlening aan buitenlandse werknemers in buurt en wijk, Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers, nr 75-10/2, oktober 1975
- Reactie op de gespreksnotitie betreffende de huisvesting van buitenlandse werknemers van Bureau Huisvesting, november 1983, Gastarbeiderswinkel
- Informatie over de illegale buitenlandse werknemer, stichting buitenlandse werknemers, ?
- Opvang en introductie vluchtelingen, 1983, aan de raad der gemeente Nijmegen, Afdeling VII-B/II-A, Nummer 17137/83
- Notitie vluchtelingenwerk Nijmegen met betrekking tot de inzet opbouwwerk R.M.O., oktober 1984, BS/LH/84-3316
- Jaarprogramma minderheden 1984, Raadsvoorstel nr 114/ 1984, Gemeente Nijmegen, 10 april 1984

Geraadpleegde verslagen en notities uit het gemeentelijk archief vanaf 1984

- Plan voorlichting Etnische groepen, Gemeente Nijmegen, 1989
- Ruimte voor Eigen Cultuur, Nota zelforganisaties van allochtonen in Nijmegen, Gemeente Nijmegen, 1991
- 'Diepe minachting op stadhuis voor allochtonen', vloer aangeveegd met nota 'Ruimte voor Eigen Cultuur' op inspraakavond, Gelderlander, 17-05-1991
- Ruimte voor Eigen Cultuur 2, Nota zelforganisaties en de organisaties t.b.v. allochtonen in Nijmegen, Gemeente Nijmegen, 1993

- Allochtonen(facet)beleid in zicht, Dit is een voortgangsrapportage over het gemeentelijk beleid t.a.v. allochtonen van de Gemeente Nijmegen over de periode van 1988 t/m 1992, Gemeente Nijmegen, 1993
- Discussienota 'Multicultureel leven in Nijmegen', Gemeente Nijmegen, 1994
- 'Kleuren-rijk kleuren-blind', Gemeente Nijmegen, 1995
- Checklist Multicultureel Beleid, Gemeente Nijmegen, 2003
- Opzet Integratiemonitor 2004, Hans Voutz, afdeling Onderzoek en Statistiek, 2004
- Stads- en Wijkmonitor 2003, afdeling Onderzoek en Statistiek, 2003
- Deltaplan voor Integratie, met daarin Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid, Gemeente Nijmegen, 2004
- Advies Commissie Allochtonen, Advies Eindrapportage Deltaplan voor Integratie Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid, 17 juni 2004

Geraadpleegde internetsites

- www.justitie.nl
- www.rotterdam.nl
- www.amsterdam.nl
- <http://www.nijmegen.nl/bestuurorganisatie/plannenprojecten/deltaplanvoorintegratie/index.asp>
- brief aan de leden van raadscommissie Stedelijke Samenleving op 27-2-2003, http://www.nijmegen.nl/Images/41_18984.pdf
- <http://www.amsterdam.nl/contents/pages/00003219/integratienota2003.pdf>(= Integratie in Amsterdam, 2003, p.9?)
- www.contrastonline.nl/onderzoek/onderzoek1.html, onttrokken op 7/1/2003
- <http://www.wijk.nl/debat/integratienieuws.html>
- <http://www.wijk.nl/debat/integratiebegrip.html>
- www.nos.nl/gfx/journaal/overig/volledige_enquete.doc
- http://www.lbr.nl/humor/cart_adamzuid.html
- <http://www.inburgernet.nl/service/serv030.html#Anchor-Voo-49205>
- http://www.nijmegen.nl/Images/41_39487.pdf

DE BIJLAGEN

Bijlage 1: Interviewgide beleidsmedewerkers

Ik ben Ellen Prins, vijfdejaars student aan de opleiding sociale geografie van de Universiteit Nijmegen en tevens werkzaam bij de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Nijmegen. In mijn afstudeerscriptie ben ik op zoek naar het antwoord op de onderzoeksvraag:

“ Welke verschillende interpretaties worden er toegekend aan het begrip ‘integratie’, in het algemeen en meer toegepast op het Nijmeegse beleid?”

Ik ben van mening dat een heldere doelstelling van het beleid het allerbelangrijkste is voor het verkrijgen van een goed resultaat. In Nederland worden er veel verschillende definities toegekend aan het begrip met als gevolg verschillende implicaties voor het te voeren beleid. De woord ‘integratie’ wordt in beleidsdocumenten van de gemeente Nijmegen wel gebruik, maar de precieze betekenis is mij niet geheel duidelijk.

In principe beantwoordt u de vragen vanuit de invalshoek waarmee u betrokken bent (geweest) met het huidige integratiebeleid. Maar een bredere opvatting/werkveld/kennis is natuurlijk altijd welkom.

OPENING

- Kunt u een korte omschrijving geven van wie u bent, wat u werkzaamheden zijn en in welk verband u betrokken bent bij het Nijmeegse integratiebeleid?

1. De INHOUD van het beleid

Deelvraag 1: Is er sprake van een kentering in het beleid?

Bezien vanuit beleid; over ontwikkeling beleid

- Er is sprake van een nieuw integratiebeleid.
- Hoe is dit beleid tot stand gekomen?
- In hoeverre is er daarbij gekeken naar eerder beleid?
- H4; vraag 1 → de ontwikkeling van het landelijke integratiebeleid in relatie tot het Nijmeegse beleid
- Conclusie H4; Spanningsveld II → **verleden-heden-toekomst**

Vindt u dat het Nijmeegse integratiebeleid afwijkt van het landelijke integratiebeleid?

Denkt u dat een verschillend integratiebeleid in verschillende steden leidt tot onduidelijkheid en onwillendheid bij de allochtone bevolking?

2. De NAAMGEVING van het beleid

Deelvraag 2: Blijft de multiculturele terminologie gehandhaafd?

Bezien vanuit beleid; over conceptualisatie

- Vroeger kende Nijmegen de naamgeving ‘multicultureel beleid’, wordt dat nu, in het kader van de ‘integratiemonitor’ en het ‘deltaplan integratie’, het ‘integratiebeleid’?
- H3; Morele dimensie → aan welke regels moet een persoon of groep zich houden om te integreren?
- H4; vraag 2 → wat wordt er onder integratie verstaan/ waar bestaat het beleid uit?
- H4; vraag 3 → verwarring met acculturatie/assimilatie?
- Conclusie H4; Spanningsveld IV → **gelijkheid-verscheidenheid**

Wat vindt u van het huidige Nijmeegse integratiebeleid?
Wat verstaat u zelf onder het begrip integratie?

3. De ALLOCHTONE NIJMEGENAAR in het beleid

Deelvraag 3: Wat is/wordt de rol van de culturele verscheidenheid en diversiteit in Nijmegen?

Bezien vanuit beleid; over de allochtone Nijmegenaar

- Wanneer ben je allochtoon of doelgroep binnen integratiebeleid volgens het Nijmeegse integratiebeleid?
- Wat is volgens het Nijmeegse integratiebeleid de rol van de autochtone bevolking bij de integratie?
- H3; Expressieve dimensie → welke waarden moet je als persoon of groep (kunnen) behouden om te integreren?
- H4; vraag 5 → wanneer ben je allochtoon in het beleid?
- Conclusie H4; Spanningsveld III → **individu-samenleving**

4. De ACTIES volgend uit het beleid

Deelvraag 4: Welke sociale handelingen wil Nijmegen stimuleren?

Bezien vanuit beleid; over de acties

- Is het beleid gericht op individuen of groepen?
- Wil Nijmegen de positie van de Etnische minderheden als geheel verbeteren, of achterstand, die ook onder autochtonen aanwezig is, tegen gaan.
- Het beleid kent een aantal speerpunten, welke acties vloeien daar uit voort?
- Wat moet er volgens het Nijmeegse integratiebeleid gebeuren om de gewenste situatie te bereiken?
- H3; Functionele dimensie → wat moet je als persoon of groep doen om te integreren?
- H4; vraag 6 → wordt integratie verward met integratiebeleid?
- Conclusie H4; Spanningsveld I → **theorie-praktijk**

Wordt integratie in Nijmegen volgens u verward met het integratiebeleid?

Denkt u dat de gewenste situatie volgens het Nijmeegse integratiebeleid ooit wordt bereikt?

5. De (gewenste) TOEKOMST volgend uit het beleid

Deelvraag 5: Wanneer is de gewenste situatie bereikt?

Bezien vanuit beleid; over de toekomst

- Wat is de doelstelling van het Nijmeegse integratiebeleid?
- Wat is de gewenste situatie die men in Nijmegen probeert te bereiken met het integratiebeleid?
- Denkt u dat dit zal lukken?
- H4; vraag 4 → hoe ver moet integratie gaan?

Denkt u dat het Nijmeegse integratiebeleid haar doelstellingen moet bijstellen?

Bijlage 2: Uitgebreide beschrijving Nijmeegse integratiebeleid door de jaren heen

Inleiding

Om de ontwikkelingen van het Nijmeegse integratiebeleid te kunnen beschrijven, heb ik er voor gekozen een indeling te maken in perioden (tot 1984, 1984-1994, 1994-2003, 2003-heden). Deze indeling is zowel technisch als praktisch van aard. Technisch, aangezien het gemeentearchief is opgedeeld in een lokaal archief vanaf 1984 en een centraal archief tot 1984. Praktisch, omdat er binnen de gemeente Nijmegen slechts enkele keren een integraal minderhedenrapport is verschenen. De belangrijkste daarvan zijn de 'grijze nota' uit 1994 en natuurlijk het veel genoemde 'Deltaplan voor Integratie' uit 2003.

Periode tot 1984

Korte beschrijving

De periode tot 1984 kenmerkt zich in Nijmegen door kleinschaligheid. Er worden weliswaar verschillende groepen 'vreemdelingen' onderscheiden, maar de aantallen waarover men spreekt zijn in geen verhouding met die van nu. Toch is het een agendapunt dat op verschillende manieren meerdere malen terugkomt, al wordt hierin vaak het landelijk beleid gevolgd. Mede hierdoor worden de eerste (tientallen) jaren van beleid in Nijmegen, net als landelijk, gekenmerkt door doelgroepenbeleid. Zo wordt er een onderscheid gemaakt tussen (voormalig) rijksgenoten, vluchtelingen en buitenlandse werknemers. Het begrip integratie als beleidsdoel wordt in deze fase per 'groep' op een verschillende manier gehanteerd, dus om te voorkomen dat de beschrijving van deze eerste periode te fragmentarisch wordt, zal er slechts een korte impressie van het beleid per doelgroep plaatsvinden.

(Voormalig) rijksgenoten

Dat de omgang met vreemdelingen nog niet gewoon was in het gemeentelijk beleid, blijkt wel uit de omgang met rijksgenoten in Nijmegen. Midden 1974 ontstond er landelijk een grote instroom van migranten waardoor de Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie Rijksgenoten (ICBR) is opgericht.

Het eerste advies van deze commissie aan de regering was: te komen tot de oprichting van het Centraal Bureau voor Uitvoering Vestigingsbeleid Rijksgenoten, met als taak de uitvoering van het door de regering ontwikkelde vestigingsbeleid. De inhoud van dit beleid is: het op basis van vrijwilligheid vestigen van rijksgenoten in kleinere groepen, met aandacht voor werk, onderwijs, huisvesting en maatschappelijke begeleiding.

Door de beperkte mankracht van het Bureau, de toenemende aantallen rijksgenoten en de neergaande conjunctuur, moeten enkele van de genoemde doelstellingen tijdelijk terzijde worden gesteld. Primair moest aandacht worden besteed aan onderdak en voeding.¹²⁹

Dit Centraal Bureau verzorgde pas in 1976 een voorlichtingsbijeenkomst voor de provincie Gelderland. Hierin werd onder meer verteld dat in de provincie Gelderland in het jaar 1976 ongeveer 200 gezinnen (1000 personen = 10% van het totaal) terecht zijn gekomen. Met name de werkloosheid onder de beroepsbevolking van de

¹²⁹ voorlichtingsbijeenkomst migrantenbeleid, 1976, p.2-3

rijksgenoten en de opvangfaciliteiten in het onderwijs worden als aandachtspunten genoemd.

Rond deze groep, waarschijnlijk blijvende migranten, wordt er in deze fase al over het begrip integratie gesproken. De heer N.J. van Vliet, Hoofd Afdeling Welzijn Antillianen en Surinamers van het Ministerie van C.R.M. legt dat er

Tot voor kort werd gesproken over "integratie met behoud van eigen identiteit". Inmiddels zijn er zo'n 135.000 rijksgenoten in ons land aanwezig en gebleken is dat "integratie" voor meerdelei uitleg vatbaar is. Onder "integratie" wordt verstaan een wederkerig proces van aanpassing door de Surinamers en acceptatie door de samenleving. Daarbij is onderscheid te maken tussen structurele en sociale integratie.¹³⁰

Onder structurele integratie werden de zaken beschouwd waar de ICBR zich mee bezig hield, zoals wonen, werken en onderwijs. Opvallend is dat van Vliet opmerkt dat positieve discriminatie in dit beleid is ingebouwd.

Waarbij het gaat om versoepelen van bestaande regelingen en het wegnemen van belemmeringen, dit om het de migrant mogelijk te maken op een door hemzelf gekozen manier te functioneren in onze maatschappij.¹³¹

Onder sociale integratie werden de verschillende sociale facetten van het integratiebeleid verstaan, zowel individueel als groepsbepalend. De overheid beschikte hiervoor over meerdere instrumenten die door categoriale instellingen werden uitgevoerd. Tenslotte werd de voorlichting naar de Surinaamse en de Nederlandse samenleving als belangrijk instrument geacht.

Ondanks de vele landelijke componenten bestond er in 1976 al wel gemeentelijk beleid ten aanzien van rijksgenoten in Nijmegen. De gemeente Nijmegen had voornamelijk te maken met Surinaamse migranten die volgens de zogenaamde 5% regeling¹³² in Nijmegen terecht waren gekomen. In 1975 ging dat om 7 gezinnen en 5 gezinnen op de wachtlijst.¹³³ Ook was er een groot aantal alleenstaande jongeren die door het Centraal Bureau Uitvoeringsbeleid Surinaamse Migranten waren onder gebracht in het voormalige klooster aan de Dobbelmanweg. Deze laatste groep was groter qua opvang en omvangrijker qua begeleiding en daarom is er destijds besloten de totale problematiek meer gestructureerd te benaderen. De in het leven geroepen coördinatiecommissie vernam al vrij snel dat een integrale aanpak rond deze jongeren gewenst was.

De coördinatiecommissie, belast met het vaststellen van een werkplan en met toezicht op de uitvoering ervan, is eind november voor de eerste keer bij elkaar geweest. Uit de eerste besprekingen is al snel duidelijk geworden dat opvang en begeleiding alleen in een planmatige samenwerking tussen de hulpverlenende instanties te verwerklijken is.¹³⁴

Dit coördinerend overleg, dat op 6 november 1975 is gestart, heeft indertijd middels een concept beleidsplan enkele maatregelen ontwikkelt om de komst en het verblijf van rijksgenoten in goede banen te leiden:

Benoeming van een tijdelijk assiterend functionaris bij het bureau sociale dienstverlening van de Gemeentelijke Sociale Dienst. Deze functionaris zal in samenwerking met een der aanwezige krachten worden belast met:

- a. allereerst het leggen van de hoogstnoodzakelijke contacten met de betreffende groep en het registeren van de onmiddellijke problemen, de wensen, behoeften en mogelijkheden
- b. de verdere uitwerking van een beleidsplan en de coördinatie van de werkzaamheden die voor de uitvoering daarvan nodig zijn

¹³⁰ voorlichtingsbijeenkomst migrantenbeleid, 1976, p.11

¹³¹ voorlichtingsbijeenkomst migrantenbeleid, 1976, p.11

¹³² volgens welke een bepaald kwantum woningen beschikbaar moeten worden gesteld aan rijksgenoten.

¹³³ Antwoord van het College van B & W, 1975

¹³⁴ Overzicht van werkzaamheden door de gemeente Nijmegen, ?

- c. het fungeren als centraal intake-adres voor in principe alle zaken waarmee rijksgenoten bij de sociale dienst aankloppen. Door deze in ieder geval tijdelijk op te zetten maatregel kan onoverzichtelijkheid en versnipperde behandeling worden vermeden. Gestreefd wordt naar aanstelling van een persoon die uit Suriname afkomstig is. De vacature is per 24 november jl. inmiddels op tijdelijke basis vervuld.
- d. Samenstelling van een begeleidingsgroep waarin opgenomen instellingen, personen en groeperingen die bij de rechtstreekse dienstverlening aan de groep rijksgenoten betrokken zijn.
- e. Vaststelling van het beleidsprogramma waarin oplossingen zullen moeten worden aangeduid voor de problemen terzake van:
 - opleiding/scholing
 - werk
 - huisvesting
 - recreatie/sociaal contact¹³⁵

De goede wil ten aanzien van Surinamers, en andere rijksgenoten, komt hier duidelijk naar voren, maar gezien vanuit het huidige tijdperk is het opvallend dat het integrale aspect van het plan zich alleen uit in het samenknopen van de verschillende facetten van het beleid. Aan de doelgroepindeling naar nationaliteiten wordt in dit beleid nog sterk vastgehouden.

Buitenlandse werknemers

Rond het beleid ten aanzien van buitenlandse werknemers is de meeste informatie te vinden. Deze uit mediterrane landen afkomstige gastarbeiders zijn in de jaren 1960 naar Nederland gehaald om het grote werkgelegenheidsgat op te vullen.

Vanaf het moment dat de eerste plannen hiervoor werden ontwikkeld is dit een zeer discutabel proces geweest. Het beleid was vaak onvolledig of onduidelijk en er ontstonden op verschillende terreinen problemen of zorgen.

Al in de eerste fase waren er mensen die zich zorgen maakten om het feit dat de gastarbeider gescheiden van zijn gezin en andere familie in een vreemde cultuur moest leven. Dit zou namelijk ook gevolgen hebben voor zijn gezin die een opvoeding, voor korte of langere tijd, zonder vader kent. En wanneer hij dan na enkele jaren zijn gezin kon laten overkomen

dan wordt ook dat gezin geconfronteerd met die vreemde cultuur, de niet overal tolerante Nederlanders en een structuur waarin nog te weinig rekening is gehouden met deze- en andere minderheidsgroepen. Uiteraard roept dit allerlei spanningen op.¹³⁶

Maar men maakte zich ook zorgen om de (economie van de) landen waaruit de gastarbeiders afkomstig waren. Op langere termijn betekende het wegtrekken van een groot aantal productieve mannen uit dorpen en streken namelijk een negatieve invloed op de ontwikkeling van het land.

Maar behalve de zorg voor de gastarbeiders en hun land van herkomst, bleek ook al vrij snel dat de verschillen in cultuur en taal ook voor (het contact met) de Nederlandse samenleving problemen opleverden. Zo waren er binnen Nederland alsook in Nijmegen drie 'hoofdproblemen' te onderscheiden. De meeste van deze problemen in Nijmegen ontstonden in verband met de huisvesting. Zo waren er rond 1977 steeds meer spanningen tussen Nederlanders en buitenlandse bewoners in de Kolpingbuurt. Het 'buurtcomitee' wilde naar aanleiding daarvan de verdere toewijzing in de Kolpingbuurt aan buitenlandse gezinnen tegenhouden. In de Wolfkuil-Rozenbuurt is er in verband met de woningtoewijzing zelfs een beleid geformuleerd van ongeveer 4% buitenlanders op

¹³⁵ Antwoord van het College van B & W, 1975

¹³⁶ Stichting voor Buitenlandse werknemers, 1975

het totaal van de bevolking. Maar in een verklaring op 8 juni 1983 laat de toenmalige burgemeester Hermsen weten dat " *op geen enkele manier bij de woningtoewijzing enig diskriminerend effect mag binnensluipen.*" Voert de gemeente Nijmegen hiermee nu een spreidingsbeleid of niet?

In 1982 is een onderzoek gepubliceerd naar de mate van rechtvaardigheid van het toewijzingsbeleid (door de kansen op een woningtoewijzing of woonvergunning voor verschillende categorieën woningzoekenden te berekenen). Dit onderzoek heeft ook stil gestaan bij de positie van buitenlanders op de woningmarkt.

In dit verband wordt opgemerkt dat onder buitenlanders in verhouding:

- meer huishoudens met kinderen voorkomen
- minder huishoudens over zelfstandige woonruimte beschikken
- gemiddeld een hogere urgentiescore voorkomt

Wat je hieruit kunt concluderen is, dat er weliswaar geen officieel spreidings/konsentratiebeleid gevoerd wordt, noch door de gemeente, noch door de woningverenigingen, maar dat deze instanties ook geen neutraal beleid voeren waarbij geen onderscheid gemaakt wordt naar nationaliteit.¹³⁷

Maar in september 1983 wordt er toch een voorstel tot spreidingsbeleid gedaan door Bureau Huisvesting. De gastarbeiderswinkel heeft hier grote problemen mee. Zij stellen dat een vaak genoemde relatie tussen spreiding en integratie allerminst vast staat en dat onderzoeken en ervaringen elkaar tegenspreken en duiden op een ontbreken van een causale relatie.

De mate van en bereidheid tot integreren in de Nederlandse samenleving hangt van veel meer factoren af. Dit geldt zowel vanuit buitenlanders als vanuit Nederlanders.

Ten aanzien van het verschijnsel "vooroordelen" willen we in herinnering roepen dat ook hier de relatie konsentratie-vooroordelen allerminst vast staat.¹³⁸

Behalve in de huisvesting en vooroordelen in contact, manifesteerde het cultuurverschil en taalprobleem zich ook op andere punten. Zo wordt er al in april 1972, bij een bijeenkomst van de Stichting Gelderland voor Maatschappelijk werk, de zorg rond taalproblemen uitgesproken, het tweede 'hoofdprobleem'. In verschillende steden, waaronder Nijmegen werd er voor de buitenlandse werknemers spreekuur gehouden. Hier kwamen veel vragen rond huisvesting, maar ook op het terrein van de rechtspositie en de sociale wetgeving aan de orde. Door de taalproblemen konden werknemers zelden worden 'verwezen' naar andere instanties en organisaties. De mensen konden hierdoor vaak niet voldoende worden geholpen, waardoor er weer allerhande andere problemen konden en zouden ontstaan.¹³⁹

Een laatste probleem dat de komst van gastarbeiders met zich mee heeft gebracht, is het ontstaan van een groep illegale werknemers. Na de grote groep migranten die naar aanleiding van de wervingscampagnes in de jaren 1960 naar Nederland trokken, ontstond er jaren later een tweede stroom mensen die op eigen gelegenheid hier werk probeerde te vinden. Zonder de vereiste papieren, met andere woorden, illegaal.

Zij vinden gemakkelijk werk bij degenen, die aan deze mensen de voorkeur geven boven Nederlanders, o.a. vanwege de kosten en de bereidheid onaangenaam werk te doen: 'illegaal', zwart werk dus. Zodoende hebben duizenden vreemdelingen als illegalen in ons land werk en onderdak gevonden.¹⁴⁰

Maar om de stroom buitenlanders in te dammen, ontstond er in 1974 een zogenaamde regulatieregeling. De reeds in ons land verblijvende illegalen zouden gelegaliseerd worden als ze konden bewijzen, tenminste één jaar hier te hebben gewerkt. De illegalen die hier niet aan konden voldoen zouden uitgewezen worden. Hier hadden veel mensen

¹³⁷ Gastarbeiderswinkel, 1983

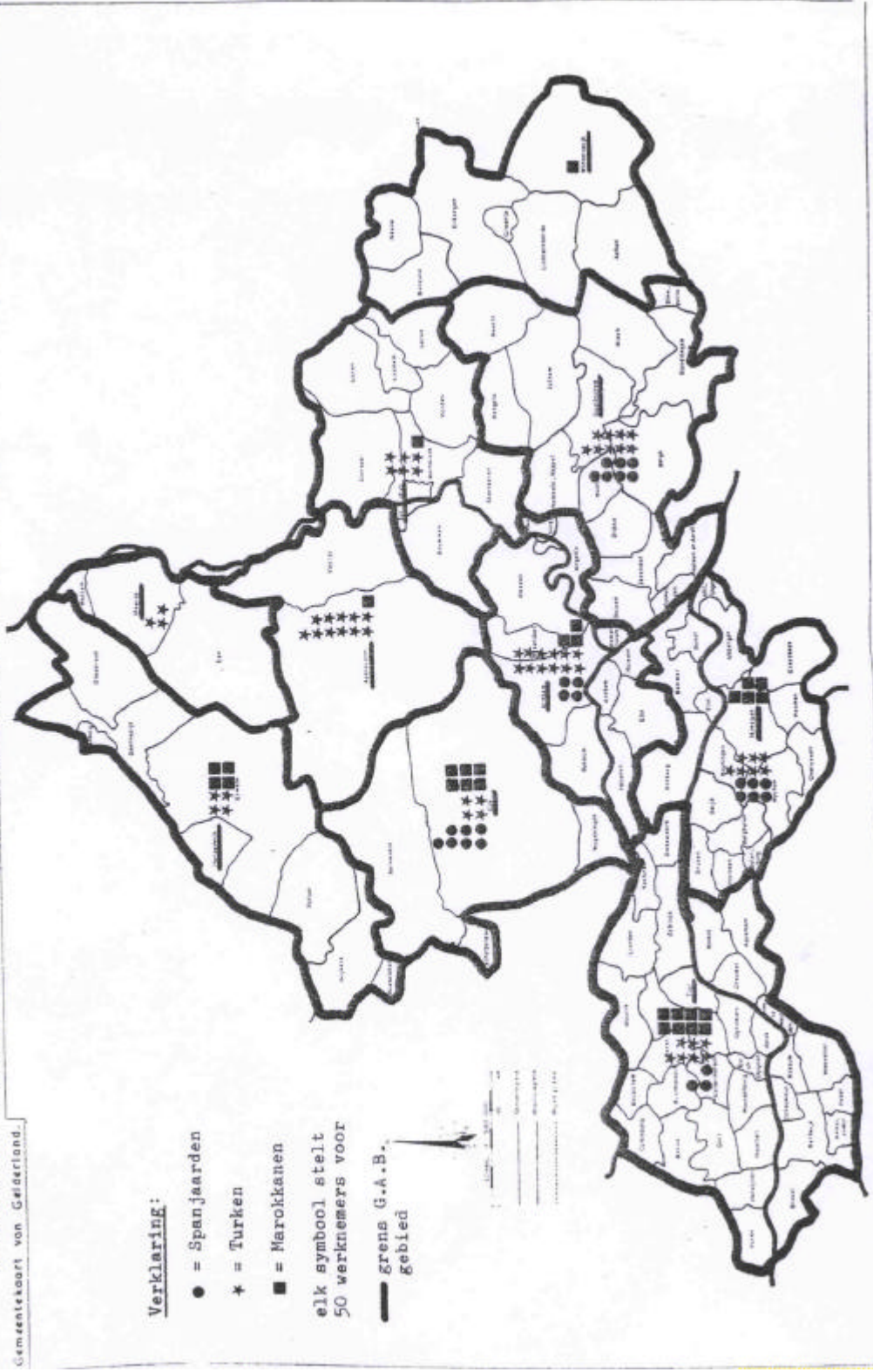
¹³⁸ Gastarbeiderswinkel, 1983

¹³⁹ Stichting Gelderland voor Maatschappelijk werk, 1972, p.11

¹⁴⁰ Stichting buitenlandse werknemers, ?

Aantal geregistreerde Spanjaarden, Turken en Marokkanen met een arbeidsvergunning, die korter dan 5 jaar in Nederland werkzaam zijn, per G.A.B. gebied per 15-12-1971.

Gemeentekaart van Gelderland.



moete mee, ook in Nijmegen. Er ontstond een Nijmeegs steuncomité illegalen die vooral ten doel had de Nijmeegse samenleving bewust te maken van de situatie.

Opdat zoveel mogelijk mensen, gebruik makend van eigen kanalen druk uitoefenen op parlement en regering om tot een meer rechtvaardige oplossing van het probleem van de illegale arbeid en de illegale buitenlanders in ons midden te komen. (..)

Voor alle duidelijkheid zij gesteld, dat wij een stringent toelatingsbeleid toejuichen. Ook zijn wij er ons van bewust, dat de blijvende aanwezigheid zware druk uitoefent op bepaalde bevolkingsgroepen ten aanzien van werk en huisvesting. Met ons allen zullen zij bereid moeten zijn de gevolgen van legalisering van duizenden "illegalen" te dragen. Uiteindelijk zal de druk op onze landsgrenzen pas afnemen als er een eerlijker verdeling van rijkdom en armoede tot stand is gekomen; ook daaraan moet worden gewerkt. Zolang dit alles nog niet is gerealiseerd, blijven mensen in acute nood. Zij moeten geholpen worden, dat probeert het comité allereerst te doen, zich bewust van haar beperkte mogelijkheden.¹⁴¹

Het beleid ten aanzien van buitenlandse werknemers kenmerkte zich dus vooral door het tegengaan van problemen, ook in Nijmegen. Mede gezien het eerder genoemde tijdelijkheidsbeginsel, werd er weinig aandacht besteed aan het welzijn en de integratie van de werknemers. Inmiddels weten we dat dit een grote inschattingsfout is geweest.

Vluchtelingen

Een laatste groep migranten waarmee de gemeente Nijmegen te maken had tot 1984 zijn de vluchtelingen. Op 31 oktober 1983 bestond het aantal vluchtelingen aan wie de zogenaamde juridische A of B status is verleend uit:

- 123 Vietnamezen
- 119 Zuid-Amerikanen
- 20 vluchtelingen van ander nationaliteiten/asielzoekers¹⁴²

Sinds 1 januari 1982 was landelijk de "faciliteitenregeling vluchtelingen" van kracht. Deze regeling hield kort gezegd in dat de gemeente verantwoordelijkheid krijgt voor de opvang en introductie van vluchtelingen, die zich in de gemeente vestigen. Daarvoor werd door het rijk maximaal een subsidie van f 5.000,- per vluchteling verstrekt. De gemeente was vrij in de wijze waarop deze opvang en introductie werden geregeld, hoewel het verplicht was 400 uur – en voor analfabeten 480 uur- taalonderwijs te verzorgen.¹⁴³ Door het zogenaamde 'in-huismodel' werden vluchtelingen groepsgewijs in een gemeente gehuisvest waar, op grond van de regeling Rijksvoorkeurswoning, het woningaanbod in principe toereikend was. In Nijmegen heeft dat er toe geleid dat er tussen december 1983 en januari 1984 een tweede groep Vietnameze bootvluchtelingen in de gemeente werden gehuisvest. Vanuit de eerste groep Vietnamezen die in 1980 naar Nijmegen kwamen was er al een sociale infrastructuur voor deze vluchtelingen ontstaan. Om de samenhang van deze voorzieningen te bevorderen, mede ook met het oog op de tweede stroom, is er in 1983 een platform vluchtelingen opgericht;

een samenwerkingsverband van de geledingen, die direct te maken hebben met de opvang en introductie van vluchtelingen.¹⁴⁴

In eerste aanleg richt deze organisatie zich op de eerste opvang van Vietnamezen. Als perspectief is aangekondigd in het betreffende Raadsvoorstel in de toekomst te zullen overgaan tot verbreding van dit platform door onder meer uitbreiding van de nationaliteiten.¹⁴⁵

Dit platform vormde een deel van het door de gemeente Nijmegen geformuleerde vluchtelingenbeleid:

Het vluchtelingenbeleid

Het beleid ten aanzien van vluchtelingen is een intrinsiek onderdeel van het beleid van en voor etnische en culturele minderheden, zoals dat staat aangegeven in het Sociaal Cultureel Plan en

¹⁴¹ Stichting buitenlandse werknemers, ?

¹⁴² opvang en introductie vluchtelingen, 1983

¹⁴³ opvang en introductie vluchtelingen, 1983

¹⁴⁴ opvang en introductie vluchtelingen, 1983

¹⁴⁵ notitie vluchtelingenwerk Nijmegen, 1984

Programma 1983-1986. De in dit plan beschreven basis-principes van het beleid –wederzijdse acceptatie en prioriteit voor groepen in achterstandssituaties – en de daarvan afgeleide principes, zijn uiteindelijk ook van toepassing op de hier behandelde groepen minderheden. In dit voorstel concentreren wij ons met name op de eerste maatschappelijke begeleiding en oriëntatie op de Nederlandse samenleving en het verzorgen van taalonderricht ten behoeve van de recentelijk in Nijmegen aangekomen vluchtelingen.¹⁴⁶

Naar zowel de vluchtelingen als andere migranten werd gestimuleerd zich te verenigen in zelforganisaties. Sommige groepen, zoals die van de Latijns-Amerikaanse vluchtelingen ontstonden vanuit de sociaal-culturele problematiek van de groep. De meeste zelforganisaties werden gewaardeerd doordat de migranten elkaar zo tot steun konden zijn, *“zowel in de verwerking van de persoonlijke problemen als in de strijd om de idealen in tact te houden”*.

Zo bestonden er rond 1984 bijvoorbeeld het Marokkaans Komitee in Nijmegen e.o. (Laman), het Chili Komitee Nijmegen, de Griekse Gemeenschap Nijmegen e.o. en de Centro Ricriative Lavoratori Italiani.

In tegenstelling tot het beleid ten aanzien van de Buitenlandse werknemers, werd er voor de vluchtelingen dus wel van alles gedaan om hen zo goed mogelijk te laten aarden in Nederland en Nijmegen specifiek. Maar net als bij de (voormalige) rijksgenoten is het, nu bezien, opvallend in welke mate de verschillende nationaliteiten als aparte doelgroepen werden behandeld.

Periode 1984 tot 1994

Korte beschrijving

De periode 1984 tot 1994 kenmerkt zich door een beleid gericht op de vreemdeling in het algemeen. Wederom vergelijkbaar met het landelijk beleid, richt dit beleid zich op, de nieuwe verzamelnaam, (etnische) minderheden. In deze periode zijn er verschillende grote en middelgrote nota's ten behoeve van het wel en wee van de minderheden uitgebracht. De vijf belangrijkste zijn; Raadsvoorstel n.a.v. Jaarprogramma Minderheden uit 1984, Plan voorlichting Etnische Groepen uit 1989, Nota 'Ruimte voor eigen cultuur' uit 1991, Allochtonen(facet)beleid in zicht periode 1988 t/m 1992 uit 1993 en de Nota 'Ruimte voor eigen cultuur 2' uit 1993. Dit hoofdstuk zal per nota een korte beschrijving geven van de inhoud en van de rol dat het begrip integratie hierin speelt. Op iedere nota zijn, gevraagd of ongevraagd, adviezen en suggesties gegeven van zelforganisaties, zorginstellingen en andere belangstellenden. Deze leidde vaak tot een vervolg of zelfs een verbetering van het rapport (de reden voor het ontstaan van de nota 'Ruimte voor eigen cultuur 2'). Aangezien ik in dit onderzoek de vraag probeer te antwoorden wat het begrip integratie volgens het Nijmeegse beleid inhoudt, ga ik slechts zeer miniem in op deze adviezen en suggesties. Het gaat mij met name om het gevoerde beleid.

Raadsvoorstel n.a.v. Jaarprogramma Minderheden uit 1984

Het raadsvoorstel naar aanleiding van het landelijke jaarprogramma minderheden brengt voor mijn gevoel als eerste notitie een eigen Nijmeegs minderhedenbeleid naar voren. Alhoewel er ook duidelijk wordt aangegeven dat deze overeenkomt met het Nederlands beleid, laat Nijmegen hierbij zien dat er specifieke uitgangspunten zijn geformuleerd.

De uitgangspunten van de Minderhedennota vertonen veel overeenkomsten met de uitgangspunten van het Nijmeegse minderhedenbeleid. Vanuit de opvatting, dat het verblijf van de meeste leden van de minderheidsgroepen in ons land permanent zal zijn, richt het rijksbeleid zich op “vermindering van achterstand”, “bestrijding van achterstelling” en op

¹⁴⁶ opvang en introductie vluchtelingen, 1983

“participatie, emancipatie en cultuurbeleving”. Een belangrijk accent ligt op het toegankelijk maken van algemene voorzieningen en regelingen. Categorale voorzieningen en regelingen zijn een aanvulling op de algemene en geen vervanging van. Prioriteit wordt gegeven aan vrouwen en jeugdigen uit minderheidsgroepen, die over het algemeen een extra zwakke positie hebben in onze samenleving.¹⁴⁷

In de landelijke Minderhedennota wordt ook bekend gemaakt dat er 17 gemeenten zijn die onder het ‘probleemaccumulatiegebiedenbeleid’ vallen. Dit beleid is specifiek bedoeld voor gebieden waar een ophoping van problemen kan worden geconstateerd. Het beleid heeft tot doel in dergelijke gebieden tot een geïntegreerde aanpak van de problemen te komen. Nijmegen zegt in het raadsvoorstel hierover:

De minister wil met gemeenten, die dergelijke achterstandsgebieden binnen hun grenzen hebben, komen tot overeenkomsten –bestuurlijke convenanten- voor de aanpak van problemen. Het feit dat geen extra middelen voor dit p.c.g.-beleid zijn voorzien, wekt wel twijfels over het effect.

Nijmegen is een van de genoemde gemeenten. Inmiddels heeft de minister ons uitgenodigd voor overleg om tot een bestuurlijke overeenkomst te komen.¹⁴⁸

Ondanks de grote overeenkomsten met het landelijk beleid, was de invloed van de gemeente groeiende. Zo was er sinds 1984 sprake van een Rijksregeling Welzijn Minderheden, waarbij er een deel van de verantwoordelijkheid voor het welzijnswerk van minderheden aan de gemeente werd toebedacht. Ondersteuning van de plaatselijke zelforganisaties door gemeenten kreeg een belangrijke plaats gekregen binnen deze regeling.

In de rijksregeling worden de verschillende geldstromen ten behoeve van de te onderscheiden minderheidsgroepen gebundeld, om daarmee de gemeenten meer ruimte te geven een eigen, samenhangend minderhedenbeleid te voeren. De minister behoudt een deel van de verantwoordelijkheid, wat vorm krijgt in een jaarlijks vast te stellen “Rijksprogramma Welzijn Minderheden”¹⁴⁹

Dat de Nijmeegse aanpak ten tijde van dit raadsvoorstel nog wel werd omkleedt door het denken in doelgroepen, blijkt wel uit de wijze waarop de gemeente de rijksregeling inpaste. Zo werd er apart gesproken met de Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers, de Zuid-Molukse gemeenschap in Nijmegen en de Surinamers en Antillianen. Verder is de Rijksregeling passend gemaakt voor de vluchtelingen en woonwagenbewoners.

Tevens laat het voorstel zien dat het beleid indertijd nog zeer specifiek was. Zo werd er vrij fragmentarisch gesproken over bijvoorbeeld activiteiten, wijktaalprojecten, Vietnamese literatuur openbare bibliotheek en hulpverleningsproject buitenlandse vrouwen.

Het begrip integratie wordt in dit raadsvoorstel niet naar voren gebracht. Men richt zich voornamelijk op de etnische minderheden, hun achterstand en de bestrijding van die achterstelling.

Plan voorlichting Etnische Groepen uit 1989

Bij een gemeentelijk beleid hoort ook gemeentelijke voorlichting. In het Plan Voorlichting Etnische Groepen kwam de multiculturele smaak waar Nijmegen zo bekend mee is geworden duidelijk naar voren. Al in de inleiding van dit plan legt de gemeente

¹⁴⁷ Raadsvoorstel t.a.v. Jaarprogramma Minderheden, 1984, p.1

¹⁴⁸ Raadsvoorstel t.a.v. Jaarprogramma Minderheden, 1984, p.1

¹⁴⁹ Raadsvoorstel t.a.v. Jaarprogramma Minderheden, 1984, p.2

Nijmegen uit dat persoonlijk gedrag door persoonlijke sympathieën eigenbelang of bekendheid met mensen en groepen wordt gevormd.

Maar soms doet men voorkomen alsof de migratie alleen maar problemen heeft opgeleverd voor ons land. En of de migranten vooral 'zielig' zijn. Dit is niet bevorderlijk voor een gelijkwaardige relatie tussen Nederlanders en leden van etnische groepen. En men gaat dan voorbij aan de voordelen van het leven in een multi-culturele samenleving. Zo'n samenleving moet wel in beweging en ontwikkeling blijven en kan niet verstarren. Dat is een groot voordeel van de mondiale mobiliteit.¹⁵⁰

Tevens liet Nijmegen in deze nota goed puntsgewijs zien waar het Nijmeegse integratiebeleid in die tijd eigenlijk voor stond. Het was, zoals gezegd, sterkt te vergelijken met het landelijk beleid in die tijd. Toch wil ik de verwoording uit deze nota ook citeren, om te laten zien hoe Nijmegen het beleid zelf naar voren brengt:

Nu iets over de Nijmeegse situatie en het gemeentelijk minderhedenbeleid dat beter "beleid voor etnische groepen" kan heten, want leden van deze groepen ervaren "minderheid" als een onplezierig etiket.

Heel in het algemeen zijn de uitgangspunten van dat beleid:

- de achterstanden, die leden van etnische groepen hebben op het gebied van welzijn, wonen, weten en werken moeten worden weggevoerd
- het beleid moet bevorderen dat Nederlanders en niet-Nederlanders elkaar wederzijds accepteren;
- de etnische belangengroeperingen moeten ondersteund worden, vooral via welzijnsbeleid.

Voor dit algemene beleid heeft de Dienst Educatie en Welzijn (Afdeling Sociaal Cultureel Werk) de coördinatie Net als bij andere prioriteitsgroepen dient het beleid als facetbeleid ontwikkeld te worden, iedere dienst of bedrijf vult het op zijn eigen wijze in.

Het spreekt vanzelf dat voorlichting bij alle drie de uitgangspunten van beleid een grote rol speelt, of zou moeten spelen.¹⁵¹

Zoals deze laatste zin al aangeeft ging het in de hier besproken nota voornamelijk om de voorlichting. In de nota wordt er een onderscheid gemaakt tussen voorlichting aan Nederlanders en discriminatiebestrijding, voorlichting aan etnische groepen en inspraak van etnische groepen.

Het voornaamste doel van de voorlichting aan Nederlanders, zo geeft de nota aan, is het inzicht geven, niet alleen in de situatie en achtergronden van de etnische groepen, maar ook in het 'waarom' van de Nederlandse normen en waarden. Er wordt namelijk gesteld dat iemand die de eigen normen en waarden kan relativeren, toleranter staat tegenover anderen. Voorlichting kan op die manier een belangrijk middel zijn tot discriminatiebestrijding.¹⁵²

Wat betreft de voorlichting aan etnische groepen wordt er voornamelijk gesproken over de uitbreiding van de voorlichting die er al werd gegeven, door onder andere de ombudsvrouw en het open huis¹⁵³.

Ook werden diverse folders uitgegeven voor etnische groepen. In het algemeen –zo wordt ook gesteld in het jaarverslag 1986/86 van de ombudsvrouw- is de voorlichting echter te incidenteel en te weinig gestructureerd.¹⁵⁴

Er is daarom meer behoefte aan schriftelijke informatie en een betere verspreiding van de informatie, zo geeft de nota aan.

¹⁵⁰ Plan Voorlichting Etnische Groepen, 1989, p.1

¹⁵¹ Plan Voorlichting Etnische Groepen, 1989, p.1

¹⁵² Plan Voorlichting Etnische Groepen, 1989, P.4

¹⁵³ Het gemeentelijk informatiecentrum Open Huis is een vraagbaak voor de meest uiteenlopende gemeentelijke onderwerpen

¹⁵⁴ Plan Voorlichting Etnische Groepen, 1989, p.9

Met betrekking tot de inspraak etnische groepen werd er aangegeven dat er landelijk werd aangestuurd op flexibel maar wel geregeld overleg met etnische groepen. De gemeente wilde daarom vaker aansturen op een vorm van inspraak van een ad hoc samengesteld platform van etnische groepen die voor diverse onderwerpen verschillend van samenstelling kon zijn.¹⁵⁵

Net als bij het raadsvoorstel t.a.v. het jaarprogramma minderheden wordt er in dit plan voorlichting etnische minderheden nauwelijks ingegaan op het begrip integratie. Wel wordt er gesproken over goede omgang en voorlichting aan beide zijden, maar de Nijmeegse samenleving wordt nog wel opgedeeld in allochtoon en autochtoon, met ieder een eigen voorlichting en een eigen beleid. Het beleid van de allochtoon stond daarbij wel vaak voorop.

Nota 'Ruimte voor eigen cultuur' uit 1991

In 1991 komt de eerste nota 'Ruimte voor eigen cultuur' uit. Deze nota besteedt specifieke aandacht aan de positie van zelforganisaties in Nijmegen. Onder zelforganisaties wordt door de gemeente de volgende groepen mensen gerekend: "elke vrijwilligersorganisatie van een specifieke etnische groep die sociaal-culturele activiteiten ontplooit ten behoeve van diezelfde etnische groep". Aangezien de gemeente, naar eigen zeggen, uitgaat van het traditionele vrijwilligerswerk, vallen religieuze verenigingen zoals moskeeverenigingen en sportclubs buiten deze definitie.¹⁵⁶

Het doel van deze notitie is het evalueren van het functioneren van zelforganisaties enerzijds en het bieden van mogelijkheden anderzijds, zodat de middelen op een efficiëntere manier ingezet worden in het sociaal-cultureel werk.¹⁵⁷

In de nota wordt er behandeld welke zelforganisaties er zijn in Nijmegen, hoe ze functioneren, wat voor knelpunten er zijn en hoe de situatie landelijk is. Vooral de knelpunten zijn interessant om te bekijken, aangezien deze vaak alleen vanuit de gemeente worden beleefd. De gemeente heeft namelijk aan de zelforganisaties een aantal functies toebedacht,

te weten: ontmoeting, mantelzorg, pleitbezorging, belangenbehartiging, cultuurbeleving en voorlichting. In het kader van deze functies kregen de zelforganisaties subsidie en ruimte (accommodatie) om daarin activiteiten te ontplooiën. Zelforganisaties kregen uit het budget minderheden subsidie t.b.v. sociaal-culturele activiteiten, sport- en educatieve activiteiten.¹⁵⁸

In het stuk worden een aantal knelpunten voor het goed functioneren van de zelforganisaties genoemd, die gedeeltelijk knelpunten vormen voor de organisaties zelf en gedeeltelijk voor de gemeentelijke inzake hun wensen ten aanzien van de functies van de organisaties. Deze knelpunten zijn;

- "De versnippering tussen de zelforganisaties." De organisaties zijn tot stand gekomen op basis van bijvoorbeeld leeftijd, religie, sekse en dergelijke. De pluriformiteit van de samenleving moeten wij behouden. Wanneer het gaat om gezamenlijke belangen dan zijn wij van mening dat samenwerking tussen de groepen noodzakelijk is. In dat kader willen wij de versnippering verminderen. Wij verwachten van de zelforganisaties dat zij bereid zijn om over hun gemeenschappelijke belangen om zakelijk met elkaar te onderhandelen.¹⁵⁹
- "Accommodatieproblemen, sommige zelforganisaties beschikken wel over een eigen accommodatie, anderen niet. Bovendien zijn ruimten in wijkcentra vaak in weekeinden niet beschikbaar voor de activiteiten." Ook bij het gebruik van de

¹⁵⁵ Plan Voorlichting Etnische Groepen, 1989, p.11

¹⁵⁶ Ruimte voor Eigen Cultuur, 1991, p.2-3

¹⁵⁷ Ruimte voor Eigen Cultuur, 1991, p.2

¹⁵⁸ Ruimte voor Eigen Cultuur, 1991, p.5

¹⁵⁹ Ruimte voor Eigen Cultuur, 1991, p.16

accommodaties accepteert de gemeente de consequenties van versnippering van gebruik van de accommodatie niet.¹⁶⁰

- "Het kader is zwak, vertoont geen continuïteit en er is sprake van te weinig professionele ondersteuning." De zelforganisaties bestaan vaak uit een kleine groep actieve vrijwilligers die zich op een bepaalde doelgroep richten, bijvoorbeeld alleen de eerste generatie. Daardoor kunnen zij volgens de gemeente niet voldoen aan de gewenste functie.
- "Het onduidelijke gemeentelijke subsidiebeleid."¹⁶¹ Het subsidiebeleid is door de organisaties vaak als te onduidelijk en ingewikkeld ervaren. Volgens de gemeente zijn de volgende oorzaken daarvoor aan te wijzen:
 - Een taalbarrière bij sommige bestuursleden
 - De hoeveelheid van regelingen, voorwaarden en dergelijke
 - Onvoldoende voorlichting in de eigen taal
 - Geen continuïteit in het kader bij de zelforganisaties¹⁶²

Al deze knelpunten leidden voor de gemeente Nijmegen tot het inzicht dat de zelforganisaties niet kunnen voldoen aan de wensen en functies die er van hen worden verwacht.

De belangrijkste conclusie is dat de zelforganisaties niet primair gezien moeten worden als uitvoerders van het gemeentelijk emancipatiebeleid voor allochtonen. Zelforganisaties dienen op de allereerste plaats in te spelen op de behoeften van de allochtone bevolkingsgroep zelf.¹⁶³

Naar aanleiding van deze conclusie eindigt de nota met enkele beleidsvoornemens. Hieronder vallen bijvoorbeeld het bevorderen van het facetbeleid, de intensivering van voorlichtingsactiviteiten en het stopzetten van subsidies naar koepelorganisaties, dit laatste om de samenwerking tussen zelforganisaties te stimuleren.

Deze beleidsvoornemens zijn opmerkelijk te noemen, aangezien zij zich richten op de verbetering van de functies van de zelforganisaties. Het ontstaan van de knelpunten wordt weliswaar ook bij de gemeente neergelegd, maar de gemeente heeft hierbij wel een bepaald beeld voor ogen met betrekking tot de ontwikkeling van de zelforganisaties. Een beeld waar de organisaties zelf het niet helemaal mee eens zijn, blijkt wel uit de inspraakavond over de nota. In de Gelderlander¹⁶⁴ wordt er bericht over deze inspraakavond waarbij de allochtone groepen een 'diepe minachting' op het stadhuis voor allochtonen ervaren. De allochtone groepen voelen zich aangevallen op hun werkwijze en verwijten de gemeente dat zij de moeilijkheden waar tegen de organisaties in Nederland aanlopen, negeren. De betreffende wethouder Marja Alofs (minderhedenbeleid) reageert als volgt:

Deze nota gaat uitsluitend over jullie accommodaties en over de verdeling van de subsidie.¹⁶⁵

Maar gezien de geformuleerde knelpunten en beleidsvoornemens, hangen de toewijzing van accommodaties en subsidies wel heel sterk samen met de manier waarop de zelforganisaties passen binnen de Nijmeegse samenleving. Het begrip integratie wordt hierbinnen niet gebruikt, maar is wel verschillende malen tussen de regels door te herkennen. Als gevolg van de felle kritiek, verschijnt er in 1993 een tweede nota 'Ruimte voor Eigen Cultuur'.

¹⁶⁰ Ruimte voor Eigen Cultuur, 1991, p.16

¹⁶¹ Ruimte voor Eigen Cultuur, 1991, p.12-13

¹⁶² Ruimte voor Eigen Cultuur, 1991, p.14

¹⁶³ Ruimte voor Eigen Cultuur, 1991, p.13

¹⁶⁴ Gelderlander, 17-05-1991

¹⁶⁵ Gelderlander, 17-05-1991

Nota 'Ruimte voor eigen cultuur 2' uit 1993.

De tweede nota 'ruimte voor eigen cultuur' verschijnt in het najaar van 1993. De doelstelling is precies eender, maar de opzet is behoorlijk veranderd. Over de eerdere nota zegt de gemeente Nijmegen het volgende:

Eerder heeft ons College de nota 'Ruimte voor eigen cultuur' voorbereid en voor inspraak vrij gegeven. Genoemde notitie is echter door ons College ingetrokken, omdat tijdens de inspraakprocedure bleek dat hiervoor binnen de zelforganisaties in Nijmegen geen draagvlak bestond. De kritiek die door hen werd geuit, betrof met name het feit dat de nota gebaseerd was op een onderzoek dat een onvolledig beeld gaf van de allochtonen en hun organisaties, hun wensen, achtergronden, enz..¹⁶⁶

Meer dan de eerste nota, gaat deze nota in op het algemene allochtonenbeleid van de gemeente Nijmegen en op de manier waarop zelforganisaties hierin een rol kunnen spelen. Er wordt gesteld dat de positie van allochtonen verbeterd dient te worden.

De doelstelling van het allochtonenbeleid van de gemeente Nijmegen was als volgt geformuleerd: het wegwerken van achterstanden op verschillende gebieden, m.n. op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en huisvesting, het bevorderen van wederzijdse acceptatie en het voorkomen c.q. bestrijden van discriminatie. (..)

Ten aanzien van het facetbeleid heeft de gemeente gekozen voor een algemeen beleid en waar nodig voor een categorale aanpak. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke diensten c.q. afdelingen zelf voor het voeren van het allochtonenbeleid verantwoordelijk zijn. (..)

Zowel uit de gemeentelijke inventarisatie als uit landelijke onderzoeken en/of publikaties blijkt dat – ondanks alle extra maatregelen – er niet veel verbetering opgetreden is in de achterstandssituatie van bepaalde groepen in de samenleving.¹⁶⁷

Daarom acht de gemeente het opzetten van een structureel beleid noodzakelijk. Dit beleid uit zich enerzijds door de verbetering van de sociaal-economische positie van 'degenen die op verschillende terreinen een achterstand hebben' en anderzijds door het streven naar gelijke kansen en een gelijke behandeling voor iedereen. Op deze manier kan er volgens de gemeente een samenleving ontstaan waarin iedereen zich thuis voelt. Want er wordt gestreefd naar een multi-culturele samenleving waarin 'personen uit verschillende culturen met elkaar kunnen leven zonder dat ze gedwongen worden hun normen en waarden op te geven.'

Wij zijn van mening dat wanneer in een samenleving plaats is voor alle culturele waarden en normen en wanneer deze als gelijkwaardig gezien worden, de culturele groepen zich dan pas zullen openstellen voor andere culturen.¹⁶⁸

Met andere woorden, integratie is noodzakelijk om de doelstellingen te realiseren. Onder integratie verstaat de gemeente hierbij dat allochtonen in alle lagen van de Nederlandse samenleving deelnemen (participeren) en gelijke kansen krijgen om zich hier in Nederland te kunnen ontplooiën. Ze moeten hun culturele waarde en normen kunnen behouden, overdragen en ontwikkelen.¹⁶⁹

Deze integratie ontstaat echter niet zomaar:

Wij zijn van mening dat, wil de integratie succes hebben, eerst aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan:

Personen die pas in ons land gearriveerd zijn, kunnen niet meteen integreren. Integratie is een proces dat (soms generaties) lang kan duren en niet zonder pijn verloopt. De overheid en de samenleving moeten hen de tijd geven.

¹⁶⁶ Ruimte voor Eigen Cultuur 2, 1993, p.2

¹⁶⁷ Ruimte voor Eigen Cultuur 2, 1993, p.3

¹⁶⁸ Ruimte voor Eigen Cultuur 2, 1993, p.4

¹⁶⁹ Ruimte voor Eigen Cultuur 2, 1993, p.4

- a. De leden van alloctonengroepen moeten deel kunnen nemen aan die sectoren in de samenleving die van belang zijn voor hun ontplooiing, zoals de arbeidsmarkt, het onderwijs en de gezondheidszorg.
 - b. Leden van allochtone groepen moeten op gelijkwaardig niveau kunnen participeren binnen de arbeidssector. Bij ongelijke deelname ontstaat achterstand.
 - c. Willen zij in de samenleving participeren, dan moeten allochtonen aan basisnormen en – waarden voldoen: de taal leren.
 - d. Positieve relaties geven voldoening. Allochtonen moeten niet alleen het werk doen dat door de meeste mensen in de samenleving ondergewaardeerd wordt, er moet geen sprake zijn van discriminatie.
 - e. Er dient wederzijds respect voor elkaar te bestaan. Men moet rekening houden met elkaars eigenheid of identiteit. Integratie met behoud van de eigen identiteit is het streven.
- De maatschappelijke weerbaarheid moet bevorderd worden: ook allochtonen moeten kunnen opkomen voor hun rechten.¹⁷⁰

De gemeente Nijmegen meent dat zelforganisaties een belangrijke rol kunnen spelen bij het bevorderen van de sociale contacten, zowel onderling als met andere allochtonen en autochtonen. Daarom wordt er in de rest van de nota ingegaan op de mogelijkheden en moeilijkheden die de zelforganisaties kennen en hoe daar in beleid op in kan worden gegaan.

Opvallend is dat de gemeente het voorstel van de Advies Commissie Allochtonen om de verdeling van accommodaties voor zelforganisaties te doen op basis van etnische gemeenschappelijkheden in plaats van op basis van nationaliteit wel ondersteunt, maar niet overneemt. Ze leggen de verantwoordelijkheid voor de verdeling van de ruimten bij de besturen van de organisaties zelf.¹⁷¹

Met betrekking tot de accommodatieverdeling en de organisatie van zelforganisaties verschilt de nota niet heel sterk van de eerste versie. Maar het algemene allochtonenbeleid dat de gemeente Nijmegen voert wordt in deze nota beter naar voren gebracht, waarbij het behouden van de eigen waarden en normen een belangrijke rol speelt. De aanpak van het beleid lijkt meer integraal en de voorwaarden voor een succesvolle integratie zijn meer opgezet vanuit de context rond allochtonen. Er wordt met andere woorden minder gewezen met de beschuldigende vinger naar de zelforganisaties en de allochtonen zelf en dat geeft een hele andere 'toon' aan de nota.

Allochtonen(facet)beleid in zicht periode 1988 t/m 1992 uit 1993

Zoals al een paar keer genoemd, kenmerkte het Nijmeegse minderhedenbeleid in deze periode zich door het facetbeleid. Dit wil zeggen dat het beleid ten aanzien van de positie van minderheden en het beleid rond het tegengaan van belemmeringen die minderheden ondervinden, aandacht krijgt vanuit verschillende beleidsterreinen. Te weten: onderwijs en volwasseneneducatie; gezondheidszorg, sociale en maatschappelijke dienstverlening; arbeidsmarktbeleid; kunst en cultuur; sociaal-cultureel werk; sport en recreatie; volkshuisvesting; personeelsbeleid en positieve actie; voorlichting; ombudswerk; en politie. In de nota 'allochtonen(facet)beleid in zicht periode 1988 t/m 1992'¹⁷², wordt, zoals de naam al zegt, dit beleid bekeken over een vijftal jaren. Welke beleidsvoorstellen zijn er gemaakt en uitgevoerd en wat zijn de resultaten hiervan geweest. Bij de bespreking van deze nota wil ik mij beperken tot de hoofdlijnen van dit (facet)beleid en de al dan niet behaalde doelstellingen in de periode 1988 t/m 1992.

¹⁷⁰ Ruimte voor Eigen Cultuur 2, 1993, p.4-5

¹⁷¹ Ruimte voor Eigen Cultuur 2, 1993, p.11

¹⁷² Allochtonen(facet)beleid in zicht periode 1988 t/m 1992

De hoofddoelstelling van het gemeentelijk minderhedenbeleid wordt in de nota genoemd als het bevorderen van het algemeen welzijn van stad en bevolking.¹⁷³ Opvallend is dat de minderheden niet worden genoemd in deze doelstelling. Er wordt gesproken over bepaalde maatschappelijke categorieën die in een achterstandspositie verkeren. Etnische en culturele minderheden zijn daar een voorbeeld van.

Als basisprincipes van het Nijmeegse minderhedenbeleid heeft de gemeenteraad "de wederzijdse acceptatie" en "het wegwerken van achterstanden" vastgesteld.¹⁷⁴

Het beleid is dus nog wel gefragmenteerd; verschillende 'categorieën' waar beleid voor wordt gevoerd vanuit verschillende facetten, maar de formulering en doelstelling van het beleid is meer algemeen. De reden waarom er sprake is van een facetbeleid wordt volgens de gemeente Nijmegen bepaald doordat er op alle te onderscheiden beleidsterreinen uitdrukkelijk aandacht nodig is voor de positie van minderheden en de belemmeringen die zij daar ondervinden.

Daarbij is gesteld dat elke dienst c.q. afdeling zelf verantwoordelijk is voor het voeren van het minderhedenbeleid. Het moet een geïntegreerd onderdeel zijn van elk beleidsterrein.¹⁷⁵

Per beleidsterrein zal ik kort ingaan op de doelstelling(en) die er ten aanzien van de integratie van minderheden worden gesteld.

Onderwijs en volwasseneneducatie

Wat betreft het onderwijs is het gemeentelijk beleid gericht op het wegwerken van achterstanden van bepaalde groepen, waaronder allochtonen. De achterstanden van allochtonen leerlingen manifesteren zich voornamelijk op het gebied van taalkennis en kennis van het Nederlands onderwijssysteem.¹⁷⁶

Gezondheidszorg, sociale en maatschappelijke dienstverlening

Op dit beleidsterrein is er geen expliciet minderhedenbeleid geformuleerd. Wel worden er incidenteel activiteiten ontplooid. Ook worden er in de subsidiesfeer 'derden' (instellingen en zelforganisaties) gestimuleerd om projecten voor minderheden te organiseren.¹⁷⁷

Arbeidsmarktbeleid

Voor wat betreft het arbeidsmarktbeleid, wordt er vooral gewerkt vanuit het landelijke Probleem Cumulatie Gebieden Beleid (PCG-beleid). Dit beleid wil een integrale aanpak voor wijken met een opeenstapeling van achterstandsproblemen op het gebied van wonen, weten, werken en welzijn. Ze kiezen hierbij voor een samenhangen, gebiedsgericht beleid, gericht op allochtonen en autochtonen.¹⁷⁸

Kunst en Cultuur

Dit beleid is slechts heel miniem geformuleerd in algemene beleidsstukken, maar wordt wel heel belangrijk geacht. Over het gevoerde cultuurspreidingsbeleid wordt het volgende gezegd:

In het cultuurspreidingsbeleid is vaak ten onrecht uitgegaan van de algemene geldigheid van de waarden die in de "officiële cultuur" zijn belichaamd. Cultuurspreiding moet benaderd worden vanuit de vraagzijde. Er moet meer aandacht zijn voor

¹⁷³ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.2

¹⁷⁴ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.2

¹⁷⁵ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.2

¹⁷⁶ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.4

¹⁷⁷ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.8

¹⁷⁸ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.11

de culturele behoeften van groepen die zich in het huidige aanbod niet of onvoldoende herkennen.¹⁷⁹

Sociaal-cultureel werk

Het sociaal-cultureel beleid van de gemeente Nijmegen wil voorwaarden scheppen waardoor mensen in een achtergestelde positie meer greep op hun eigen situatie kunnen krijgen en hun sociale weerbaarheid kunnen vergroten. Rond dit beleid wordt er tevens een onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en asielzoekers. Het beleid ten aanzien van vluchtelingen is vooral gericht op de maatschappelijke integratie. Voor wat betreft de asielzoekers geldt sinds 1987 de Rijksregeling Opvang Asielzoekers.¹⁸⁰

Sport en recreatie

De doelstelling van het sportstimuleringsbeleid minderheden wordt als volgt geformuleerd:

“Bevorderen dat leden van etnische groeperingen naar eigen inzicht en aanleg op verantwoorde wijze aan sportactiviteiten deel kunnen nemen dan wel op verantwoorde wijze daarbij betrokken kunnen zijn”.¹⁸¹

Deze doelstelling wordt bereikt door een zogenaamd tweesporenbeleid. Hierbij wordt er gewerkt aan het toegankelijk maken van algemene voorzieningen en het ondersteunen van specifieke voorzieningen.

Volkshuisvesting

Wat betreft de volkshuisvesting is er geen specifiek (categoriaal) beleid geformuleerd ten aanzien van minderheden. Er wordt dus uitgegaan van het algemene beleid. Bij de woonruimteverdeling staan de persoonlijke behoeften en keuzes van mensen centraal.¹⁸²

Personeelsbeleid

Het personeelsbeleid van de gemeente Nijmegen staat geformuleerd in de nota Integraal Plan Positieve Actie uit 1987. Het beleid is niet alleen op etnische minderheden, maar ook op vrouwen en gehandicapten gericht.¹⁸³

Voorlichting

De voorlichting van de gemeente Nijmegen met betrekking tot de etnische minderheden is gericht op het bevorderen van wederzijds begrip en respect. Ook wordt er voorlichting gegeven op het gebied van het tegengaan van discriminatie en het verbeteren van de positie van (leden van) etnische groepen.¹⁸⁴

Ombudswerk

De gemeente kent ook een eigen ombudsvrouw. Het beleid dat zij in de periode van 1988 t/m 1992 voerde omvatte het bestrijden van discriminatie en vooroordelen ten aanzien van etnische groepen, het ontwikkelen van solidariteit met etnische en culturele groepen uit naam van het bestuur en het bevorderen van de emancipatie en positieversterking van etnische groepen.¹⁸⁵

Politie

¹⁷⁹ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.17

¹⁸⁰ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.11

¹⁸¹ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.23

¹⁸² Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.25

¹⁸³ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.26

¹⁸⁴ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.27

¹⁸⁵ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.28

De politie kent geen specifiek beleid ten aanzien van minderheden, maar gaat meer algemeen te werk. Deze algemene doelstellingen van het politiebeleid zijn als volgt geformuleerd:

- a. de handhaving van de rechtsorde (handhaving openbare orde en criminaliteitsbestrijding/opsporing strafbare feiten);
- b. de zorg voor) het verlenen van hulp aan hen die dit behoeven.¹⁸⁶

Ondanks alle goede beleidsvoornemens, zijn er toch ook enkele knelpunten in het allochtonenbeleid van 1988 t/m 1992, zo geeft de nota weer. Het eerste knelpunt heeft betrekking op enkele beleidsterreinen waarbinnen de beleidsvoornemens nog niet volledig tot uitkomsten hebben geleid.

Concluderend kunnen wij stellen dat in het kader van het facetbeleid prioriteiten moeten liggen bij de bovengenoemde beleidsterreinen, te weten onderwijs en volwasseneneducatie, werkgelegenheid en huisvesting. Het voorkomen en bestrijden van racisme en discriminatie blijft bij elk beleidsterrein een belangrijk aandachtspunt.¹⁸⁷

Een tweede knelpunt dat wordt onderkent heeft te maken met de informatie uitwisseling en samenwerking tussen de diensten en/of afdelingen binnen de gemeente Nijmegen. Men geeft aan dat er teveel ad-hoc-beleid wordt gevoerd en dat er op bepaalde beleidsterreinen meer sturing en ondersteuning nodig is vanuit het coördinatiepunt allochtonenbeleid.

Een derde en laatste knelpunt dat daar mee samenhangt ligt bij de coördinatie van het beleid ten aanzien van allochtonen. Volgens de nota is de nadruk van het beleid van de gemeente Nijmegen tot dusver te veel op het welzijnsbeleid zelf gelegd.

Ons inziens is ook de indruk gewekt dat het minderhedenbeleid enkel welzijnsbeleid is. De gewenste, uitdrukkelijke aandacht op de andere terreinen van gemeentelijk beleid is daarom niet altijd voldoende tot zijn recht gekomen. Met andere woorden, het gevoerde facetbeleid heeft slechts ten dele vorm gekregen.¹⁸⁸

De gemeente wil graag een duidelijk onderscheid maken tussen het welzijnsbeleid ten aanzien van allochtonen en de coördinatie van het gemeentelijk allochtonenbeleid, het zogenaamde facetbeleid. Ze stellen daarom voor om niet meer te spreken over het meer algemene minderheden en/of minderhedenbeleid maar over allochtonen en/of allochtonenbeleid.¹⁸⁹

Alles bij elkaar is het duidelijk dat dit rapport niet alleen een overzicht geeft van het gevoerde beleid, maar ook een aanzet geeft tot een nieuw en veranderend beleid ten aanzien van allochtonen. Er wordt, met name rond de drie knelpunten, gesproken over de nodige verscherping van het beleid. De coördinatie en informatie uitwisseling moet worden verbeterd en rond de beleidsterreinen moeten er hardere maatregelen worden genomen, die zowel de allochtonen als de Nederlandse instellingen en organisaties moeten treffen. Want, zoals de gemeente zelf al aangeeft, de tijden van het minderheden en welzijnsbeleid zijn voorbij. De belangrijkste aanzet voor deze nieuwe beleidsperiode is de zogenaamde 'grijze nota' uit 1994.

¹⁸⁶ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.30

¹⁸⁷ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.32

¹⁸⁸ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.33

¹⁸⁹ Allochtonen(facet)beleid in zicht, 1993, p.33

Periode 1994 tot 2003

Korte beschrijving

Het beleid in deze periode richtte zich niet meer op de vreemdeling in het bijzonder, maar op de multiculturele samenleving in zijn geheel. Door de lessen uit het verleden en de situatie in het heden, ontdekte de gemeente dat het geen zin had het beleid enkel en alleen te richten op de vreemdeling. Juist het gedrag van de autochtonen ten aanzien van de allochtonen en het (al dan niet goede) samenleven tussen beide groepen leidde tot problemen en dienden daarvoor ter input van beleid.

In deze periode zijn er weinig stukken verschenen ten aanzien van het integrale minderhedenbeleid. De eerder genoemde 'grijze nota', oftewel de discussienota 'Multicultureel leven in Nijmegen', is de belangrijkste. Daarnaast is er nog een brochure uitgebracht 'Kleuren-rijk Kleuren-blind' waarin het college verschillende betrokken instellingen en ook burgers, oproept om mee te discussiëren over de 'nieuwe samenleving'.

Discussienota 'Multicultureel leven in Nijmegen'

In deze discussienota staat, zoals de naam al aangeeft, de multiculturele samenleving ter discussie. Het Nijmeegse gemeentebestuur ziet de opbouw van een multiculturele samenleving als belangrijk project voor de toekomst, maar houdt de discussie over de precieze invulling van het beleid open. De kernvraag van de nota is, zoals ze zelf aangeven, 'wat is als gemeente ons antwoord op deze veranderende situatie, voor 1994 en de jaren daarna. Zelf geven ze al in de inleiding een aanzet tot het beantwoorden van deze vraag:

Wij willen van Nijmegen een multi-culturele samenleving in het klein maken. We bedoelen daarmee een stad, waarin verschillende culturele en etnische groepen vreedzaam samenleven. Waarin men elkaar wederzijds accepteert, zonder de conflicten te verdoezelen. Waar men niet alleen de problemen ziet maar ook de kansen en de mogelijke verrijking die deze situatie biedt. De multi-culturele samenleving is voor ons nog geen realiteit maar een programma voor de komende jaren. We zijn er van overtuigd dit alleen waar te kunnen maken als het ons lukt armoede en onderontwikkeling effectief te bestrijden, zowel bij allochtone als autochtone kansarme groepen. Hoe we dat als gemeente concreet willen aanpakken, samen met alle geledingen van de Nijmeegse samenleving, daarover gaat deze nota.¹⁹⁰

De nota is het resultaat van een werkgroep multiculturele vernieuwing, in 1993 opgericht. Deze oprichting, en dus eigenlijk ook het ontstaan van de nota, kent twee aanleidingen. De algemeen maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds, door Nijmegen geschetst als het kleurrijker worden van de bevolking. En anderzijds de behoefte aan een hernieuwde visie op het Nijmeegse achterstandsbeleid.

Tot deze nota verscheen, hanteerde men in Nijmegen een facetbeleid voor minderheden. Het verschil tussen dit facetbeleid en het nieuwe multiculturele beleid bestaat volgens Nijmegen uit de rol van de autochtonen. Multicultureel beleid gaat uit van een wederzijdse aanpassing van mensen uit verschillende culturen.

Problemen worden niet bij voorbaat opgelost vanuit het standpunt van de meerderheid. In zoveel mogelijk delen van de maatschappij en dus ook van het gemeentelijk beleid, zal doelbewust ruimte voor verschillende culturele groepen moeten worden ingebouwd.

Maar ook wordt er in dit beleid gekeken naar de achterstanden van de autochtonen, de overeenkomsten die hieromtrent bestaan met de allochtonen en de mogelijke oplossingen.

¹⁹⁰ Multicultureel leven in Nijmegen, 1994, p.1

Tegelijkertijd is er het besef dat deze groepen door alle verschillen heen veel gemeenschappelijks hebben. Allochtonen en autochtonen vragen in gelijke mate om huizen, werk, inkomen, onderwijs. Hun familiale, persoonlijke en sociale problemen zijn ook voor Nederlanders zeer herkenbaar en vertonen in veel gevallen slechts faseverschillen met de Nederlandse samenleving. De consequentie van dit alle is dat het multi-culturele beleid een breder terrein zal gaan bestrijken en meer zal moeten mikken op probleemoplossingen die voor iedereen in soortgelijke situaties van belang zijn dan op het creëren van specifieke voorzieningen voor doelgroepen; zeker als door dit laatste bestaande verschillen en achterstanden misschien eerder nog worden verscherpt dat ongedaan maakt.¹⁹¹

Hierbij is dus in wezen de doelstelling van het nieuwe beleid beschreven. Het multiculturele beleid van Nijmegen wil de verschillende etnische en culturele groepen tot vreedzaam samenleven brengen en het wil –binnen het bestaande achterstandsbeleid- tegen gaan dat mensen in een marginale positie komen op grond van hun etnische afkomst. Deze beide doelstellingen vragen volgens de gemeente om meer dan alleen tolereren van andere cultuuruitingen. Er moet meer contact en confrontatie worden gestimuleerd. Wellicht, oppert de nota, zal hierdoor een gemeenschappelijke cultuur ontstaan. Conflicten kunnen in ieder geval niet worden ontweken.

In de nota wordt er op verschillende thema's ingegaan op deze doelstellingen. Voorbeelden hiervan zijn arbeidsmarkt, huisvesting en veiligheid. Voor het slagen van het beleid stelt de gemeente vijf voorwaarden; gezag en overredingskracht, samenwerking, sociale rechtvaardigheid –overall en altijd-, geïntegreerde uitwerking en een goede coördinatie op gemeentelijk niveau. Om dit laatste tot stand te brengen, legt het college de nota neer bij de volgende kaders:

1. het stafoverleg van alle gemeentelijke diensten en bedrijven
2. de Raadscommissies
3. de Raad (als 'groen raadsstuk')
4. het Platform tegen Racisme
5. de grote gesubsidieerde instellingen
6. de Advies Commissie Allochtonen

'Kleuren-rijk Kleuren-blind'

Ook in de brochure 'kleuren-rijk kleuren-blind' blijkt dat de gemeente Nijmegen terughoudend is in het stellen van harde maatregelen ten aanzien van het multicultureel beleid. Ze wil de 'multiculturele vernieuwing van de stad' op alle gebied aanpakken, maar heeft daarbij –naar eigen zeggen- te maken met de beperkingen van haar eigen mogelijkheden...

soms door landelijke wetgeving, soms omdat zaken niet direct binnen haar bevoegdheid vallen. Duidelijk is dat de gemeente bij het tot stand brengen van een multicultureel beleid hulp nodig heeft, dat haar opvattingen gedragen moeten worden door het gemeentelijk apparaat, door de politie, door organisaties en instellingen en zeer zeker door de inwoners van de stad.¹⁹²

In de brochure wordt gesteld dat we in de nieuwe veelkleurige samenleving allemaal zullen moeten leren elkaars verschillen te zien en te accepteren. Daardoor zal men elkaar beter moeten leren kennen. Het leidt tot het verschil in *kleuren-rijk* of *kleuren-blind* worden. Op verschillende punten laat de gemeente in deze brochure zien hoe het staat met de Nijmeegse situatie. Onder verschillende kopjes als werken, wonen en cultureel leven, verschijnen vervolgens actiepunten waarin staat beschreven wat de gemeente wil bereiken, wat ze wil voorkomen en wat de plannen zijn. Met betrekking tot veilig leven wil de gemeente bijvoorbeeld bereiken dat problemen worden

¹⁹¹ Multicultureel leven in Nijmegen, 1994, p.2

¹⁹² Kleuren-rijk Kleuren-blind, 1995

voorkomen en gezamenlijk worden aangepakt. Ze wil voorkomen dat mensen zich angstig en onveilig voelen. Om dit te bereiken stelt ze vervolgens de volgende plannen voor:

Contact onderhouden tussen politie, instellingen en bewoners om problemen voor te zijn. Extra aandacht voor 'eerste overtreders' mensen die voor het eerst in aanraking komen met politie en justitie. Aanpassing van alternatieve straffen (Halt-projecten) voor allochtonen. Politieagenten zichtbaar in de wijk aanwezig laten zijn, zodat zij contacten kunnen leggen en problemen kunnen signaleren.¹⁹³

Dat deze plannen werkelijk nog ter discussie staan, benadrukt de gemeente door de stelling dat de maatregelen en discussiepunten geen eindstation, maar juist een begin zijn. Deze visie van het college is voorgelegd aan de gemeentelijke diensten en bedrijven, de gemeente raad, de grote instellingen, het gemeentelijk Platform tegen Racisme en de Advies Commissie Allochtonen. Maar ook deskundigen uit de sfeer van het bedrijfsleven, het arbeidsbureau, de universiteit en gemeentelijke organisaties zijn uitgenodigd voor 'ronde-tafelgesprekken over deze ideeën. Tenslotte zijn ook alle inwoners van Nijmegen uitgenodigd om mee te praten. Door middel van een 'stadspannel' waarin iedereen welkom is, krijgen burgers de kans hun ideeën en commentaar naar aanleiding van deze brochure te uiten.

Wij nodigen u van harte uit mee te denken en mee te praten, de multiculturele samenleving is een zaak van ons allen!¹⁹⁴

Periode 2003 tot heden

Korte beschrijving

In november 2002 heeft de Nijmeegse gemeenteraad de motie 'Deltaplan voor Integratie' aangenomen. Zoals de naam al aangeeft, zijn de partijen het er over eens dat de 'integratieproblematiek' een zeer urgent vraagstuk is geworden. Ondanks alle goede bedoelingen, zijn er nog steeds een flink aantal (achterstands)problemen rond de allochtonen in Nijmegen. Het 'Deltaplan voor Integratie' bestaat, behalve uit de motie, inmiddels uit een checklist multicultureel beleid, een opzet voor de integratiemonitor 2004 waarvan de uitvoering inmiddels in gang is gezet en de 'Eindrapportage Deltaplan voor Integratie' met daarin opgenomen het 'Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid'.

Checklist Multicultureel Beleid

Het multiculturele instituut Forum heeft voor alle lokale overheden een checklist ontwikkeld, waarmee na kan worden gegaan in hoeverre de uitvoering van het multicultureel beleid vordert. Verschillende vragen aan de hand van de bekende pijlers uit het Grote Steden Beleid; economisch, sociaal en fysiek, dienen hiervoor als handleiding. Nijmegen is echter nog een stapje verder gegaan. Door een uitbreiding van de vragenlijst wil de gemeente Nijmegen de uitkomsten ervan gebruiken als een nulmeting voor een langdurig traject om het lokale multiculturele beleid van een *grotere slagkracht* te voorzien.¹⁹⁵

In Nijmegen beoogt de checklist een drietal doelstellingen te bereiken

¹⁹³ 'Kleuren-rijk Kleuren-blind, 1995

¹⁹⁴ 'Kleuren-rijk Kleuren-blind, 1995

¹⁹⁵ Checklist Multicultureel Beleid, 2003, p.4

- Het verkrijgen van inzicht in het gevoerde multiculturele beleid. Wat zijn de centrale maatschappelijke ontwikkelingen? Hoe gaat het lokale beleid hierop in? Welke ontwikkelingen zien we in dat beleid? Wat gaat goed? Waar zijn er tekortkomingen?
- Het tegengaan van versnippering. Op dit moment wordt er op veel verschillende plaatsen en door veel verschillende instanties op de een of andere wijze multicultureel beleid gevoerd, voor een deel echter los van elkaar en langs elkaar heen. Dat is zonde, aangezien versnippering ten koste gaat van slagkracht.
- Het creëren van een (groter) draagvlak om de gehele gemeentelijke organisatie op scherp te stellen als het gaat om het oplossen van problemen met betrekking tot de maatschappelijke participatie en integratie van allochtone medeburgers. Aan de hand van inzicht in (meetbare) resultaten van gevoerd beleid kan een gemeentelijk lerend circuit ontstaan van direct betrokkenen.¹⁹⁶

In de checklist staat aangegeven dat het opvallend te noemen is dat er gekozen is voor het woord integratie. Zeker door de koppeling met het woord deltaplan, geeft dit namelijk aan dat er sprake is van een *urgente problematiek* en een *dwingend oplossingsperspectief*.

Het belangrijkste beeld dat naar voren komt in de Checklist is het beeld van de toekomst. In 2010 zal circa 20% van de plaatselijke bevolking van niet-westerse allochtone origine zijn. Voor een groot deel van deze groep geldt dat zij zich in een situatie van maatschappelijke achterstand bevinden. Deze achterstanden drukt Nijmegen uit in de volgende speerpunten:

1. Sociale en economische competenties
2. Gebrekkige beheersing Nederlandse taal
3. Hoge werkloosheid
4. Educatie
5. Achterstand onderwijs
6. Veel voortijdig schooluitval
7. Ontmoeting
8. Ruimtelijke segregatie
9. Afhankelijkheid hulpverlening¹⁹⁷

Verder geeft de gemeente aan dat een groot deel van deze achterstandsproblemen te maken heeft met een tweetal 'erfenissen':

Op de eerste plaats de continue reproductie van eerste generatie problemen. Steeds weer (denk bijvoorbeeld aan het verschijnsel gezinshereniging) blijven mensen komen die grotendeels vanuit het niets – geen of weinig opleiding, geen Nederlands sprekend, onbekend met alhier vigerende waarden en normen – beginnen met een bestaan in Nederland. Op de tweede plaats de nalatenschap ten gevolge van niet of slecht gevoerd beleid in het verleden.¹⁹⁸

Om de situatie, zoals beschreven in de checklist, te koppelen aan toekomstig beleid is er in de slotfase van het rapport een interpretatie van het materiaal gemaakt. In eerste instantie is de stand van zaken ten aanzien van het huidige Nijmeegse integratiebeleid hierin opgenomen. Er wordt hierbij uitgebreid ingegaan op het keerpunt in het denken en spreken over de multiculturele samenleving die zowel in Nederland als geheel als ook in Nijmegen zichtbaar is. De multiculturele terminologie heeft namelijk plaats gemaakt voor het begrip integratie.

Dit is bedoeld als overgang van vrijblijvendheid en goede bedoelingen naar dwingend en toetsbaar beleid. Zo hangt er bijvoorbeeld rond de aangenomen motie ('deltaplan integratie') een sense of urgency. (...) Het keerpunt (qua landelijke opvattingen en ontwikkelingen – dat

¹⁹⁶ Checklist Multicultureel Beleid, 2003, p.4

¹⁹⁷ Checklist Multicultureel Beleid, 2003, p.31-32

¹⁹⁸ Checklist Multicultureel Beleid, 2003, p.31-32

duidelijk in het jaar 2002 valt te lokaliseren – is een logische conclusie met betrekking tot het al decennialang gevoerde allochtonenbeleid in Nederland.¹⁹⁹

Zoals in dit hoofdstuk beschreven, laat dit rapport ook in het kort zien dat zowel het landelijk als het gemeentelijk beleid mee ging met de politieke kleur en de houding ten aanzien van de (tijdelijkheid van de) migranten. Het falen van beleid en de blijvende achterstand leidde uiteindelijk tot een dwingender integratiebeleid.

In Nijmegen gaat het op zich goed met de stad. Maar aan de onderkant van de samenleving, veelal geconcentreerd onder bepaalde groepen en in bepaalde stadsdelen en wijken, dreigt er een cumulatie van achterstandsproblematiek. Daarom is het volgens het collegeakkoord en het deltaplan integratie belangrijk om de sociale en informatieve infrastructuur op een hoger niveau te brengen.

We weten om welke problemen het gaat, we hebben een overzicht over wat er allemaal gedaan wordt aan de oplossing van die problemen, het is nu zaak om te kijken naar de effectiviteit van het gevoerde en te voeren beleid. Dienaangaande vallen er globaal drie knelpunten te constateren.²⁰⁰

In het rapport worden drie knelpunten rond de strategische contouren, de ambivalentie van het achterstandsbeleid en de paradox van de effectmetingen geformuleerd die uiteindelijk tot de volgende aanbevelingen voor een effectief integratiebeleid leiden:

1. een strategisch perspectief ontwikkelen op samenhangende ontwikkelingen
2. meer ruimte laten en bieden voor verschillende individuele ambities en ontwikkelingssnelheden
3. het helder omschrijven en uitwerken van gewenste effecten²⁰¹

Om deze aanbevelingen ook daadwerkelijk te kunnen realiseren wordt er in het rapport toegewerkt naar een aantal duurzame indicatoren waarmee het integratiebeleid gevolgd kan worden. Onder duurzame indicatoren worden indicatoren verstaan die langere tijd mee kunnen gaan, gericht zijn op hoofdzaken en rekening houden met de diversiteit die men tegenkomt in het multiculturele veld. Deze duurzame indicatoren kunnen met enige regelmaat worden gepresenteerd in de nieuw op te zetten integratiemonitor.

Opzet Integratiemonitor 2004

De integratiemonitor is een rapport wat nog niet is verschenen. Veel van de onderzoeken ten aanzien van deze monitor moeten zelfs nog in gang worden gezet. Toch is het al mogelijk een beeld te schetsen over de opzet van de integratiemonitor. In de eerste plaats zal er een reeks cijfers worden weergegeven die de maatschappelijke positie van allochtonen in Nijmegen in beeld brengt. De cijfers zullen zo worden gesteld dat er vergeleken kan worden met eerdere meetmomenten en met andere steden. Het zal gaan om de volgende deel terreinen:

1. werkgelegenheid
2. inburgering
3. schoolprestaties
4. voortijdig schoolverlaten en criminaliteit
5. ruimtelijke spreiding
6. beroep op zorginstellingen²⁰²

¹⁹⁹ Checklist Multicultureel Beleid, 2003, p.55

²⁰⁰ Checklist Multicultureel Beleid, 2003, p.57

²⁰¹ Checklist Multicultureel Beleid, 2003, p.60

²⁰² Opzet Integratiemonitor 2004, 2004

Verder zal er onderzoek worden gedaan naar beleidseffecten. Het meten van beleidseffecten is zeer lastig aangezien het vaak lastig is te achterhalen welk doel nu bereikt is vanuit welk beleid. In de opzet van de integratiemonitor wordt aangegeven dat er succesfactoren kunnen worden geformuleerd om na te gaan in hoeverre die factoren een rol spelen bij een beleidsinterventie.

Tenslotte zullen de sociale, institutionele en culturele omgeving rond de allochtone gemeenschappen in Nijmegen in kaart worden gebracht. Er kan hierbij worden gekeken naar de volgende dimensies:

1. contacten (toevallig, beroepshalve, vriendschap, duurzame relatie)
2. ontmoetingen (sport, sociale activiteiten)
3. bestuurlijke verantwoordelijkheid (vereniging, project)
4. culturele oriëntatie (opvattingen) en taalbeheersing/taalgebruik²⁰³

In deze opzet tot de integratiemonitor wordt ook de vraag wat er onder integratie moet worden verstaan behandeld. Hierover wordt het volgende gezegd:

Ook zonder beleidsactivisme of loopgravenoorlog gaat het om een moeilijk hanteerbaar begrip. In de elke twee jaar verschijnende integratiemonitor van het ISEO (Instituut voor Sociaal Economisch Onderzoek) wordt integratie langs een drietal meetlatten uiteengelegd. Op individueel niveau meet men de posities in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en met betrekking tot het inkomen. Wanneer allochtonen hetzelfde scoren als het maatschappelijke gemiddelde zou er sprake zijn van (volledige) integratie. In de praktijk ziet men ontwikkelingen, bijvoorbeeld: een gestage verbetering van de onderwijsprestaties of een jaarlijkse afname van de werkloosheid. De conclusie is dan: het gaat (redelijk) goed met de integratie; we moeten alleen geduld betrachten. Op cultureel niveau worden houding, gedrag (wederzijdse contacten) en oriëntatie gemeten. Wanneer allochtonen positiever staan tegenover autochtonen, als ze ook daadwerkelijk meer met autochtonen omgaan en wanneer ze zich qua wereldbeschouwing in de richting van de westerse cultuur bewegen; ook dan spreekt het ISEO van een voortschrijdend proces van maatschappelijke integratie. Tenslotte meet men op institutioneel niveau in welke mate allochtonen meer gaan deelnemen aan de politieke besluitvorming in Nederland²⁰⁴

Hoe de uiteindelijke monitor vorm zal krijgen is moeilijk te voorspellen. De bedoeling is dat het een periodiek rapport wordt waarbij er uit de verschillende versies lering kan worden getrokken.

Deltaplan voor Integratie

Op 1 juni 2004 is het 'Deltaplan voor Integratie' of liever het 'Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid' openbaar gemaakt. De reden van deze naamsverandering is voornamelijk te danken aan de zware toonzetting die werd ervaren bij de woorden 'Deltaplan voor Integratie'.

In de ogen van velen suggereert het gebruik van deze term dat de integratie volledig mislukt is, en dat er zeer ingrijpende maatregelen nodig zijn om de zaak weer op de rails te krijgen. Dit strookt niet met de maatschappelijke werkelijkheid – zoals is gebleken uit onze eigen Checklist Multicultureel Beleid, en inmiddels ook erkend door de commissie-Blok - en het doet de allochtone Nijmegenaren onrecht; vooral hen die hier met succes een maatschappelijk bestaan hebben opgebouwd, of die zich anderszins inzetten voor een kleurrijke stad. Voor het vestigen van een stevig maatschappelijk draagvlak voor onze speerpunten en interventies is het belangrijk dat we onder een vlag varen die zowel rekening houdt met de beleving van de Nijmeegse burgers, als tegelijkertijd ook recht doet aan onze ambities. De betiteling 'deltaplan' past in onze beleving noch bij het een noch bij het ander. Ons college stelt dan ook voor om u naar aanleiding van dit traject een 'Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid' voor te leggen.²⁰⁵

²⁰³ Opzet Integratiemonitor 2004, 2004

²⁰⁴ Opzet Integratiemonitor 2004, 2004

²⁰⁵ Deltaplan voor Integratie, 2004, p.29

Binnen het Deltaplan worden een viertal speerpunten onderscheiden; inburgering, onderwijs, ontmoeting in de wijk en arbeidstoeleiding. Alhoewel het derde speerpunt wellicht anders doet vermoeden is er expliciet voor gekozen om de acties volgend uit deze speerpunten te baseren op de sociaal-economische dimensies van het integratievraagstuk.²⁰⁶

Dat wil overigens niet zeggen, dat ons college de discussie over de multiculturele samenleving zou willen verenigen tot deze issues. We zijn ons er zeer van bewust, dat multiculturaliteit ook een duidelijke sociaal-culturele dimensie kent. (...) Die dimensie gaan we zeker niet uit de weg, maar ze levert voor concreet bestuurlijk handelen minder helder te formuleren actiepunten op.²⁰⁷

Voor wat betreft de sociaal-economische dimensie lopen de actiepunten uiteen van kansenverbetering voor hoogopgeleiden bij inburgering, opvoedingsondersteuning bij onderwijs, meer gemengde activiteiten in de wijk bij ontmoeting in de wijk tot diversiteitsbeleid bij arbeidstoeleiding. Ook zijn er nog een aantal overige actiepunten geformuleerd zoals interculturalisering, interactieve beleidsvorming en sport.

De bedoeling is dat het actieplan een open plan is, waar –indien nodig- er actiepunten kunnen worden toegevoegd of weggehaald.

In ieder geval elke zes maanden –en, indien actuele ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, zelfs frequenter, zullen we ons actieplan waar nodig, bijstellen en uw raad daarover informeren of om besluitvorming vragen. Ons streven is niet een nota, waarin we onszelf klemzetten waar het gaat om tijdig reageren op actuele ontwikkelingen en urgenties, maar we willen een dynamisch beleidsinstrument dat ons de mogelijkheid biedt om bijtijds bij te sturen.²⁰⁸

Conclusie

De ontwikkeling van het Nijmeegse integratiebeleid komt in grote lijnen overeen met het landelijk beleid. De periode tot 1984 kenmerkte zich in Nijmegen door kleinschaligheid. Het beleid dat er was richtte zich vooral op doelgroepen, waarbij er een onderscheid werd gemaakt tussen (voormalig) rijksgenoten, vluchtelingen en buitenlandse werknemers.

In de periode 1984 tot 1994 richtte het beleid zich op de vreemdeling in het algemeen, etnische minderheden genoemd. Er zijn verschillende nota's uitgebracht rond deze etnische minderheden waarbij er vaak, gevraagd of ongevraagd, adviezen en suggesties zijn gegeven uit zelforganisaties, zorginstellingen en andere belangstellenden.

De periode 1994 tot 2003 was gericht op de multiculturele samenleving. Ook de autochtone burger werd betrokken bij de problematiek en er werd getracht door middel van een integraal minderhedenbeleid te sturen naar een leefbare samenleving met behoud van eigen identiteit.

In 2002 leek hier door de motie 'deltaplan voor integratie' verandering in te komen. Door de toenemende problemen was er een hardere aanpak nodig, een gedachte die ook in het landelijk beleid goed is waar te nemen. Als gevolg van de dood van Pim Fortuyn en de gebeurtenissen op 11 september 2001, is er een heel ander discours ontstaan in Nederland. In Nijmegen werd dit discours in eerste instantie ook gevolgd, maar is er uiteindelijk een splitsing ontstaan. De verharding heeft zich wel doorgezet binnen de sociaal-economische dimensie, waarin ook de actiepunten zijn opgesteld, maar niet binnen de sociaal-culturele dimensie. Deze wordt, gelijk aan de visie die Nijmegen nu wilt uitstralen, nog gekenmerkt door overleg, discussie en consensus. Je

²⁰⁶ Deltaplan voor Integratie, 2004, p.1

²⁰⁷ Deltaplan voor Integratie, 2004, p.1

²⁰⁸ Deltaplan voor Integratie, 2004, p.3

hoeft in Nijmegen niet te assimileren om te integreren, maar je moet wel maatschappelijk actief worden.

De betekenis van het begrip integratie in het Nijmeegse beleid verschilde nog al door de jaren heen. In de beginjaren werd dit begrip nog nauwelijks gebruikt, later werd het juist voor verschillende doeleinden gebruikt, waardoor de betekenis wat ambigue is geworden. In het uiteindelijke Actieplan Speerpunten Multicultureel Beleid, dat vanaf 2004 geldend is in Nijmegen, is er zelfs afstand genomen van de 'harde' termen *deltaplan* en *integratie*.

Juist als gevolg van het bredere blikveld dat wij voor ogen willen houden, blijven we bij voorkeur spreken over multicultureel beleid in plaats van de term integratiebeleid te gebruiken.²⁰⁹

²⁰⁹ Deltaplan voor Integratie, 2004, p.29

Bijlage 3: Uitwerking methode kwalitatief onderzoek Stads- en Wijkmonitor

Monitoren met Mailrondes en Minisymposia

Hoe effectief is nieuwe aanpak kwalitatief wijkonderzoek Nijmegen?

Ellen Prins, Onderzoek en Statistiek Gemeente Nijmegen

Samenvatting

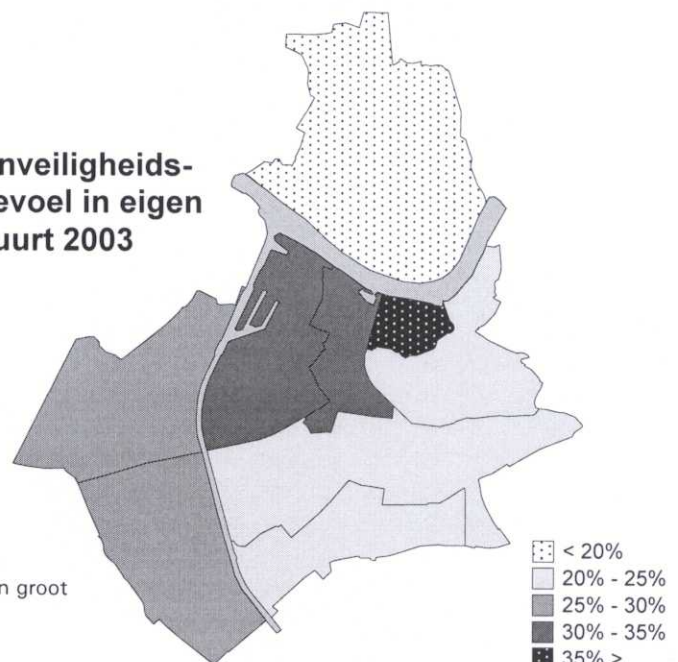
Het doen van kwalitatief beleidsonderzoek is van groot belang om de effecten in de samenleving en de beleving ervan werkelijk te meten. Het zorgt voor het verhaal achter cijfers en enquêtes. Maar het doen van goed kwalitatief onderzoek en het creëren van betrouwbare resultaten kan soms erg lastig zijn. De methodiek die voor dergelijk onderzoek wordt gebruikt kan van invloed zijn op de uitkomsten van het onderzoek en dus op het realiteitsgehalte van de resultaten. Het is daarom van groot belang te beargumenteren wie je waarom wilt spreken en hoe je de verschillende uitspraken wilt vergelijken. Bij de wijkmonitor 2003 van de gemeente Nijmegen is er sprake geweest van een vernieuwde vorm van kwalitatief onderzoek. Daarbij hebben we door middel van negen minisymposia, in ieder stadsdeel één, geprobeerd een zo betrouwbaar mogelijk onderzoeksresultaat te krijgen door "werkers" in de wijk bij elkaar te zetten voor een groeps gesprek. Een methode die voor- en nadelen met zich meebrengt, zoals in deze paper beschreven, maar hoe dan ook zeer effectief is geweest.

Inleiding

In beleidsonderzoek wordt vaak onderscheid gemaakt tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Bij kwantitatief onderzoek kun je bijvoorbeeld denken aan statistieken en (grootschalige) bevolkingsenquêtes. Bij kwalitatief onderzoek vormen bijvoorbeeld interviews, groeps gesprekken of teksten het basismateriaal. Kwalitatief onderzoek is voor beleid een zeer belangrijke vorm van onderzoek om inzicht te krijgen in het verhaal achter de cijfers. Wanneer bijvoorbeeld maatschappelijke effecten of de maatschappelijke situatie wordt gemeten, kan kwalitatief onderzoek, veel meer dan kwantitatief onderzoek, inzicht geven in de oorzaken, samenhangen en *context* hier om heen. Waarom is iets zoals het is, hoe verhoudt zich dat tot de kwantitatieve bevindingen en welke aandachtspunten kunnen afgeleid worden voor het beleid?

Een voorbeeld is veiligheid. Uit een kwantitatieve enquête kan bijvoorbeeld blijken dat 48% van de bewoners van het Stadscentrum zich soms of vaak onveilig voelen. Dat is een groot aandeel en de gemeente zou hierop beleid kunnen gaan voeren. Maar wat is de reden van deze onveiligheid? Zijn er veel problemen en is er te weinig blauw op straat of zijn er in deze oude woonwijk veel gasjes en donkere steegjes waardoor mensen zich 's avonds niet graag op straat bevinden? Of is er wellicht recent veel media-aandacht geweest voor bepaalde incidenten, waardoor het onveiligheidsgevoel is gegroeid? De context bij deze conclusie is van groot

Onveiligheidsgevoel in eigen buurt 2003



belang om het juiste beleid te voeren. De precieze oorzaak kun je niet 'be-enquêteren'.

Het kwalitatieve onderzoek kent echter ook een aantal potentiële problemen. Dit heeft vooral te maken met het subjectieve karakter van de informatiebron en daarmee ook het onderzochte. Ieder persoon of te onderzoeken fenomeen spreekt of wordt geschreven of gecreëerd vanuit een persoonlijk verhaal of "discours". Anders gezegd, wat voor de één belangrijk is, beroepstechnisch of persoonlijk, kan de ander wellicht niet deren. De "waarheid" kan hierdoor minder eenduidig worden dan bij kwantitatief onderzoek.

"Wetenschap moet streven naar uitspraken die volgens een oude definitie van die term, die van Aristo-teles, waar zijn: *waarheid* is 'zeggen van dat wat is dat het is, en van dat wat niet is dat het niet is'."

(Leezenberg en de Vries, 2001)

Bij monitoronderzoek zou het een goede zaak zijn wanneer kwantitatief en kwalitatief onderzoek elkaar aanvullen. Naast de statistische feiten en enquêtes kunnen er bijvoorbeeld ook interviews worden gehouden of groepsgesprekken. Hierdoor wordt de context breder en het beleid mogelijk gericht. Maar wanneer onderzoekers de interessante en belanghebbende kwalitatieve stap nemen, zijn er twee vragen rond het verkrijgen van betrouwbare resultaten die ze goed moeten overzien. Deze vragen hebben te maken met intersubjectiviteit, dat wil zeggen het zoeken naar dingen en gebeurtenissen die door iedereen worden erkend en ervaren en daardoor als "eindtermen" of algemene uitspraken kunnen worden beschouwd (*gebaseerd op Wester, 1995*). Deze twee vragen zijn:

1. Wie stel je welke vraag?

Met name als het om de opinie van de bevolking gaat, kunnen de emoties van de ondervraagden soms hoog oplopen. Het is daarom belangrijk de uitspraken in de juiste proporties te gieten, zonder dat er aan het antwoord wordt geschaafd. Een probleem is tenslotte een probleem, ongeacht de grootte van het draagvlak voor het probleem.

2. Hoe vergelijk je de verschillende uitspraken?

Door het subjectieve karakter van het onderzochte is het goed mogelijk dat uitspraken over hetzelfde onderwerp door verschillende personen tegengesteld kunnen zijn. Of dat er door een overvloed van problemen in een bepaald gebied, sommige problemen onderbelicht blijven terwijl deze toch ook een grote rol spelen. Mensen zijn geneigd het voor hen belangrijkste het meeste te benadrukken.

Binnen de gemeente Nijmegen wordt er op verschillende manieren aan monitoronderzoek gedaan. Een van de grotere projecten is de wijkmonitor waarin eenmaal in de vier jaar de wijken van Nijmegen onder de loep worden genomen. In de opzet van 2003 is sprake van een vernieuwde vorm van kwalitatief onderzoek waarbij de bovengenoemde potentiële problemen voor een groot gedeelte ondervangen kunnen worden. In deze paper zal ik aangeven hoe deze nieuwe methode er uit heeft gezien. De opzet en werkwijze zijn hierbij theoretisch onderbouwd met behulp van de "gefundeerde theorie-benadering". Dat is een benadering vanuit de kwalitatieve methodologie die stap voor stap helpt bij het ontwikkelen van een theorie op basis van systematisch verkregen en geanalyseerde onderzoeksgegevens. Verder ga ik, mede met het oog op de genoemde intersubjectiviteit, in op de voor- en nadelen van deze nieuwe methode. Ook de effectiviteit van kwalitatief onderzoek in het algemeen en deze nieuwe methode in het bijzonder komt aan de orde. En tenslotte zal ik in de conclusie onderbouwen dat kwalitatief onderzoek binnen (wijk)monitoring een gewenste aanvulling is op statistische en enquêtegegevens.

Vernieuwing kwalitatief wijkonderzoek

Voorafgaand aan de wijkmonitor van 2003 is er drie keer eerder in Nijmegen een wijkonderzoek gehouden. In 1990, 1994 en 1998 legde dit onderzoek in combinatie met de Sociale Atlas de ontwikkelingen in de Nijmeegse wijken vast: de Sociale Atlas als statistische monitor en het wijkonderzoek als diepgraver naar het 'verhaal' achter de cijfers. In de voorgaande wijkonderzoeken zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden toegepast om dit inzicht te verkrijgen. De opbouw van het verhaal in 1998, zoals beschreven door Kees Goderie in de VSO-paper van 1999, zag er als volgt uit:

1. Wat zeggen de cijfers?

Een analyse van statistische cijfers waarbij op stadsniveau Nijmegen werd vergeleken met andere steden en op wijkniveau de gegevens uit de Sociale Atlas zijn geanalyseerd, met name de rangordeningen daaruit.

2. Wat zeggen de mensen zelf?

Een analyse van de resultaten van de gemeentelijke Stadspeiling met daarbinnen de leefbaarheids- en veiligheidsblokken in het kader van GSB. Daarbij zijn minimaal 2500 Nijmegenaren mondeling geënquêteerd om uitspraken te kunnen doen over de negen stadsdelen. In de regel zijn dit telkens meer enquêtes geweest doordat in meerdere stadsdelen de aantallen enquêtes voor bepaalde wijken zijn opgehoogd om ook over die wijken zelf te kunnen rapporteren.

3. Wat zeggen de werkers?

Een analyse van interviews met mensen die vanuit hun beroep de stad en wijken goed kennen, zoals mensen van de politie, verhuurfunctionarissen en maatschappelijk werkers.

Met name rond dit laatste onderdeel, het kwalitatieve gedeelte, ontstond vraag naar meer verdieping en specificatie. In de eerste drie wijkonderzoeken werden met meer dan 40 mensen afzonderlijke interviews gehouden. Deze interviews lieten een goed gedeelte van de context en samenhangen zien, maar bevatten toch ook nog hiaten. Door de persoonlijke of beroepsmatige invalshoek van de respondenten, is bij één op één interviews de kans dat bepaalde stokpaardjes worden bereden redelijk groot. Andere zaken kunnen hierdoor wellicht onderbelicht blijven of gewoonweg niet aan de orde komen. Door middel van interviews achterhalen wat precies de context is of wat de juiste samenhangen zijn, maakt het onderzoek erg langdurig en er is nog lang geen garantie op intersubjectiviteit. Dat moet efficiënter kunnen zou je verwachten. We hebben daarom gezocht naar een methode die de mensen zelf aan het woord laat, betrouwbaar is, tot wederzijds begrip en eenduidigheid leidt en een relatief gunstige tijdsinvestering vraagt. Dit alles heeft geleid tot een totaal vernieuwd kwalitatief gedeelte van het wijkonderzoek.

Werkwijze kwalitatief wijkonderzoek

Nijmegen is verdeeld in 9 stadsdelen met elk drie tot zeven wijken. Elk stadsdeel heeft een eigen wijkmanager. Deze wijkmanagers hebben een goed beeld van 'hun' stadsdeel en de verschillende wijken daarbinnen, maar vooral ook van de mensen die werkzaam of actief zijn binnen deze wijken. Naast de bekende instellingen zoals politie, woningcorporaties en zorg, kon er dus ook een lijst



worden gemaakt van wijkspecifieke instellingen, actieve bewoners en bewonersorganisaties, maar ook basisschooldirecteuren, pastores, wijkkrantredacteurs enzovoort. Per stadsdeel ontstond er uiteindelijk een bestand met zo'n 25 tot 35 mensen, bedrijven of instellingen die een goed algemeen beeld hadden van de wijk of het gehele stadsdeel. Deze mensen zijn opgebeld met de vraag of ze mee wilden werken aan het wijkonderzoek. Het verzoek was in een mail, of in een enkel geval brief, aan te geven wat er het eerste bij hen opkomt als ze over deze wijken moeten praten. Wat speelt er in de wijken, hoe gaat het met de wijken, zowel in positieve als negatieve zin? Door deze persoonlijke aanpak was de respons behoorlijk hoog. Zo'n 80 tot 90% deed mee aan deze "mailronde". De antwoorden waren heel divers, van beroepsmatige precieze beschrijvingen tot subjectieve uitlatingen over het wonen in een wijk.

Neerbosch-Oost is bijvoorbeeld een wijk waar, voor Nijmeegse begrippen, relatief veel allochtonen wonen (zo'n 25%). Vaak gaat dit goed, maar soms levert dit in contact met (vaak oudere) autochtone bewoners wat problemen op. Vooral de onevenwichtige spreiding van deze allochtonen werd door de meeste respondenten vaak genoemd in de mails. Zo ook door een sociaal cultureel medewerkster, die in haar mail uitlegt dat ze graag meer menging met autochtonen zou zien omdat dit de problemen wellicht zou kunnen helpen te verminderen. Vervolgens sluit ze haar betoog af met de woorden: "maar toch vind ik het een leuke wijk om in te wonen!"

Het leuke is dat dit zelfde gevoel enkele weken later tijdens het onderzoek door meerdere mensen werd bevestigd.

Per stadsdeel zijn deze reacties gegroepeerd op onderwerp. Deze manier van analyse is afgeleid van de exploratiefase van de gefundeerde theoriebenadering (Wester, 1995).

De exploratiefase

Deze fase is gebaseerd op vragen die men onderzocht wil zien. Men stelt een vraag aan het materiaal (bijvoorbeeld welke problemen bestaan er in wijk A?) en probeert aan de hand van het zoeken naar inhoudelijke begrippen (open coderen) verschillende centrale begrippen en situaties te creëren die de hoofdlijnen van het antwoord op de vraag weergeven.

Na de mailronde zijn per stadsdeel zo'n 15 tot 20 mensen uitgenodigd voor een zogenaamd "minisymposium" om de resultaten verder uit te werken. Deze minisymposia zijn altijd in het stadsdeel zelf gehouden in een wijkcentrum om het geheel letterlijk en figuurlijk zo dicht mogelijk bij het te bespreken gebied te houden. Vanuit Onderzoek en Statistiek zorgden we met twee onderzoekers voor de voorbereiding en uitvoering, inclusief gespreksleiding.

Alle minisymposia begonnen met een presentatie van wat we al wisten van het stadsdeel en de wijken. We zijn daarbij uitgegaan van de vraag "wat is het beeld dat wij van dit stadsdeel hebben" en hebben daarbij een aantal statistieken, resultaten uit eerder onderzoek en tenslotte de mailresultaten gepresenteerd. Een gradatie naar zwaarte van wijkproblemen werd hierbij bewust niet aangebracht. De presentaties zijn altijd afgesloten met een synthese en de vraag: "Is het beeld compleet?" Vervolgens kregen de 'werkers', zoals de deelnemers werden genoemd, de kans om hun opmerkingen en verhalen toe te lichten en aan te vullen. De gespreksleider zorgde er hierbij voor dat iedereen voldoende aan bod kwam.

Afgeleid van de Nominale groepstechniek

Groepsleden lichten hun ideeën en opmerkingen toe. Daarna volgt discussie over ieders inbreng. Door deze techniek wordt er voorkomen dat sterke persoonlijkheden het gesprek gaan overheersen. Groepsbijeenkomsten zijn geschikt om inhoudelijke informatie te verkrijgen die de individuele opvattingen overstijgt.

(het kenniscentrum voor vraaggestuurd werken via www.devraagaanbod.nl)

Na deze open ronde zijn gezamenlijk de hoofdpunten van de reacties bepaald om hier verder op door te kunnen gaan. Veelal vielen deze hoofdpunten onder de noemer 'imago en sociaal klimaat' of 'openbare ruimte en voorzieningen'. Het verder bespreken

van deze punten gebeurde door sheets met vragen of stellingen die, indien nodig, aangevuld of aangepast konden worden. Per onderwerp werd er een discussie geopend waarbij er getracht werd te achterhalen of een beeld correct was, hoe het stond met een aantal aandachtsvelden of wat de oorzaak van bepaalde situaties zou kunnen zijn.

In de buurt Willemskwartier (wijk Nije Veld) snijdt de Willemsweg bijvoorbeeld de wijk letterlijk en figuurlijk door midden. Tussen de buurten aan beide zijden van de weg is er een soort sociale tweestrijd. Nu wil het geval dat de woningen aan de westelijke kant enige jaren geleden na sloop compleet zijn vervangen, terwijl de oostelijke zijde het nog met de oude woningen moet doen. Naar aanleiding van enkele mailverhalen en onze eigen kennis over het gebied meenden wij te concluderen dat dit wellicht de reden van deze tweestrijd was, maar niets bleek minder waar. Uit het minisymposium bleek vanuit verschillende perspectieven dat Oost zich in de steek gelaten voelde toen ze, na het sluiten van hun eigen wijkcentrum, niet werden uitgenodigd bij activiteiten in West. Inmiddels probeert men met behulp van allerhande activiteiten deze band weer te herenigen. Maar vooralsnog blijkt dit erg lastig.

Binnen elke wijk zijn bepaalde subgebieden aan te wijzen. Kleine deelbuurten met een eigen problematiek of juist opvallende positieve aspecten, waardoor ze niet zonder meer met de algemene karakterisering van de wijk mee genomen kunnen worden. In de afzonderlijke interviews van eerdere wijkonderzoeken kwam er een heel gefragmenteerd beeld van deze subgebieden. Iedere professional sprak vanuit zijn werkveld over bepaalde straten of complexen, maar zelden werden er overeenkomsten of samenhangen geconstateerd. Door de verschillende –ook vaak in de mailronde genoemde- subgebieden in de minisymposia weer aan de orde te stellen, zijn deze gebieden voor ons, de onderzoekers, veel duidelijker geworden. Er kan nu een helderder beeld worden geschapen van het type en de afbakening van de subgebieden.

Het bespreken van de onderwerpen gebeurde op een open en ongedwongen manier waarin iedereen zijn eigen inbreng kwijt kon. Tijdens het gesprek probeerden wij als onderzoekers de informatie te specificeren en te reduceren, afgeleid van de gelijknamige fasen in de gefundeerde theorie-benadering (Wester, 1995).

Specificatiefase

Het grote aantal begrippen dat is voortgekomen uit de exploratiefase zal in deze fase worden teruggebracht door verschillende begrippen door abstractie samen te voegen. Dit gebeurt in samenspraak met de respondenten opdat deze abstractie en de zoektocht naar samenhang zo goed mogelijk gebeurt.

Reductiefase

Door het zoeken naar de kern wordt de theorie, het beeld van de werkelijkheid, ontwikkeld. De verkregen gegevens worden geordend, zodat er structuur ontstaat. Door het zoeken naar onderlinge relaties tussen de begrippen worden het kernbegrip en de hoofdthema's opgezocht. Ook dit gebeurt in samenspraak met de respondenten.

Na een korte evaluatie over de inhoud en werkwijze komen de 'minisymposia' na ongeveer 3½ uur tot een einde. Van elk minisymposium hebben we een verslag gemaakt op een manier die afgeleid is van de zogenaamde integratiefase in de gefundeerde theorie-benadering (Wester, 1995).

Integratiefase

Nadat het minisymposium is afgerond kan als het ware vanuit een helicopterview de uiteindelijke structuur van de resultaten worden vastgesteld. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen de centrale begrippen rond het kernbegrip en de meer perifere begrippen die alleen relaties hebben met centrale begrippen of met elkaar.

Door deze manier van onderzoek hebben de respondenten zelf de eerste stappen ondernomen die tot de ontwikkeling van de "theorie" over de wijken van hun werkgebied kunnen leiden; ze hebben een antwoord gegeven op de probleemstelling, deze aan de andere respondenten toegelicht en aan de hand van een discussie zijn de verschillende antwoorden gereduceerd tot de kern. De conceptverslagen van de

minisymposia zijn ter correctie en aanvulling voorgelegd aan de deelnemers. Hun reacties, die over het algemeen heel beperkt waren, hebben we verwerkt in een definitief verslag.

Bij de opmerkingen van respondenten ging het vaak om nuances of verduidelijkingen. Zo werd bijvoorbeeld een constatering beginnend met: "met betrekking tot de openbare ruimte" veranderd in "met betrekking tot de zwerfvuilproblematiek". Maar in een aantal gevallen ging het om wat grotere wijzigingen. Zo is bijvoorbeeld in het stadsdeel Dukenburg een stuk rond overlast bij maisonnettes geactualiseerd.

De eindfase, de werkelijke ontwikkeling van het totaaloverzicht en dus het schrijven van de wijkmonitor, wordt uiteraard door ons zelf gedaan, waarbij de gegevens uit de statistieken en de grootschalige enquête (de Stadspeiling) in het geheel zijn geïntegreerd.

Meerwaarde, voor- en nadelen van het minisymposium

Deze manier van kwalitatief onderzoek heeft een meerwaarde ten opzichte van de manier waarop het voorheen gebeurde, de één op één interviews. De belangrijkste meerwaarde is de diepgang van deze onderzoeksmethode, waar ook uitdrukkelijk naar gevraagd is. Deze diepgang heeft vooral betrekking op de betrouwbaarheid van de uitspraken doordat de analyse gedeeltelijk door de respondenten zelf gebeurt. Door de constante terugkoppeling naar de respondenten, creëren deze eigenlijk zelf het inzicht. De voorbereiding, de daadwerkelijke minisymposia en de afwerking geschieden nog steeds door de onderzoekers, maar de rol van de respondenten is aanzienlijk vergroot. Een meerwaarde die hiermee samenhangt is dat door samenspraak van de respondenten er ontwikkelingen in het stellen van prioriteiten en meningen plaatsvinden die anders wellicht niet door de onderzoekers waren onderkend. In het begin van dit paper formuleerde ik twee vragen met betrekking tot de betrouwbaarheid of intersubjectiviteit van de resultaten van kwalitatief onderzoek. Je zou kunnen stellen dat de eerste vraag (Wie stel je welke vraag zonder dat een bepaald gevoel of persoonlijk affiniteit de overhand krijgt?), voor een groot gedeelte opgevangen is, doordat de respondenten samen de prioriteiten vaststellen.

Het is waarschijnlijk dat bij de mailronde de meeste mensen heel sterk vanuit hun persoonlijk verhaal spreken. Als bewoner of 'werker' beleef je de situatie vanuit een bepaald perspectief dat van invloed is op je waardering. Deze persoonlijke verhalen leiden tot het probleem van de tweede vraag; hoe interpreteer en vergelijk je de verschillende uitspraken zonder dat je **als** onderzoeker een door de respondenten ongewenste afweging maakt? De verschillende verhalen worden in de minisymposia bediscussieerd, gespecificeerd en gereduceerd, waardoor deze afweging als het ware ook aan de respondenten zelf wordt overgelaten. Men wordt zich meer bewust van de mening van een ander of van zaken waar men eerst niet van af wist. Behalve dat dit de rol van de onderzoeker aanzienlijk vergemakkelijkt heeft dit in een aantal gevallen ook tot leuke nieuwe contacten en bilateraaltjes geleid.

Een aantal deelnemers is door hun werkveld op meerdere minisymposia uitgenodigd en met zijn tweeën hebben wij als onderzoekers alle minisymposia geleid. Daarom is het ook goed mogelijk de vergelijking tussen de stadsdelen zo objectief mogelijk te maken. Doordat de juiste interpretatie en een belangrijk deel van de vergelijking, zowel binnen een stadsdeel als tussen de stadsdelen, dus door de respondenten zelf wordt gemaakt, is ook de tweede vraag voor een groot deel beantwoord.

De minisymposia hebben uiteindelijk geleid tot 9 verslagen. Deze verslagen vormen een inhoudelijke bijdrage voor de uiteindelijke monitor. Door de combinatie met de statistieken en de bevolkingsenquête (de Stadspeiling), wordt het schrijven van de wijkmonitor uiteindelijk een stuk vergemakkelijkt.

Het lijkt alsof deze methode een grotere tijdsinvestering vraagt dan de vorige, maar dit blijkt in de praktijk nauwelijks het geval. Je moet natuurlijk de vergelijking trekken tussen één minisymposium of bijvoorbeeld tien interviews. Bovendien vindt een gedeelte van de integratie en weging van de resultaten tijdens het minisymposium plaats. De inzet van de onderzoeker bestaat buiten dit minisymposium uit het versturen van een mailing en het open coderen van de uitslag hiervan. Ook het ontwikkelen van het totaalinzicht wordt door de onderzoeker uitgevoerd.

Toch zijn er ook wel nadelen aan deze methode. Praktische nadelen zijn bijvoorbeeld het telefonisch bereiken en het vinden van een datum waarop alle respondenten kunnen. Door gebruik te maken van deze methode moeten de respondenten eigenlijk allemaal tegelijkertijd aanwezig zijn.

Ook kost deze methode meer administratie. In totaal heb je met een deelnemer aan een minisymposium 5 keer contact, zij het veelal per mail; de belronde, de mailronde, het symposium zelf, het conceptverslag (waar men nog eens op mag reageren) en het eindverslag. En dan zijn we nog maar één minisymposium verder. Het schrijven aan de daadwerkelijke wijkmonitor kan pas beginnen nadat alle negen plaats hebben gehad.

Een ander nadeel heeft te maken met het verloop van de minisymposia. Het ene minisymposium is beter verlopen dan het andere. In sommige wijken is de problematiek zo complex dat 3½ uur niet voldoende is om alles uit te diepen. Bovendien zijn de meeste deelnemers mensen met volle agenda's en het gebeurde dan ook wel eens dat iemand vlak van tevoren moest afbellen of halverwege weg moest. In een enkel geval had die deelname zeker uitgemaakt voor het resultaat. Tenslotte moet er vermeld worden dat het niet allemaal vanzelf gaat. Een goede voorbereiding en een goede gespreksleiding zijn van groot belang voor een goed resultaat.

Bij het gebruik maken van deze onderzoeksmethode moeten er dus wel afwegingen worden gemaakt. Leent de problematiek zich voor deze methode, zijn de potentiële respondenten aan elkaar gewaagd en wegen de baten op tegen de kosten? Het zijn allemaal vragen die een onderzoeker zich moet stellen voordat er een nieuwe onderzoeksmethode wordt toegepast. Bovendien moet je voorkomen dat je mensen te vaak of onnodig voor minisymposia uitnodigt, want dat werkt averechts. In het geval van het wijkonderzoek in Nijmegen pakte deze onderzoeksmethode zeer goed uit, maar dat zal uiteraard niet altijd het geval zijn.

Effectiviteit

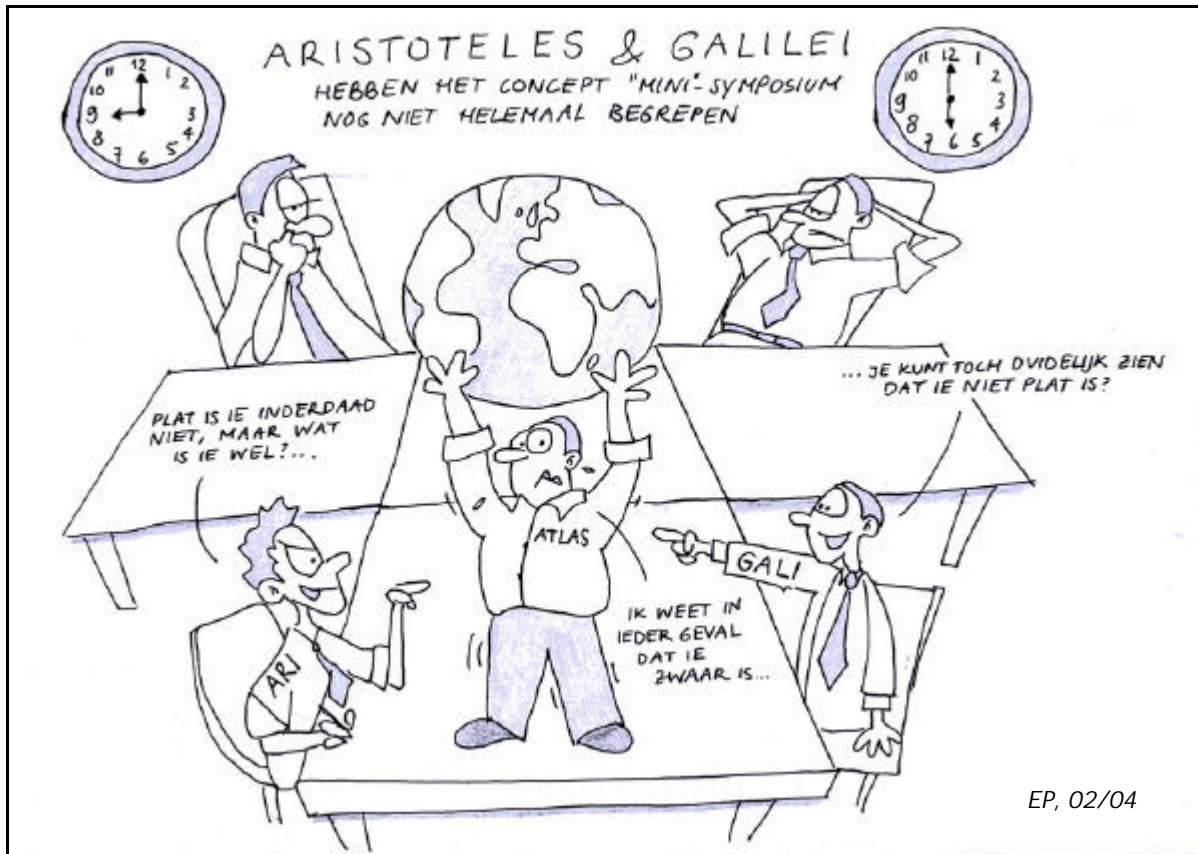
Kwalitatief onderzoek lijkt een belangrijke manier te zijn om een goed onderzoek aan te vullen of te verbeteren. Het geeft inzicht in achtergronden en context en het overbrugt enigszins de kloof die er vaak bestaat tussen overheid en burgers. Hoe is het dan mogelijk dat het kwalitatief onderzoek nog steeds weinig wordt toegepast binnen het beleidsonderzoek?

In de wetenschap wordt al sinds eeuwen betrouwbaarheid als maatstaf voor de waarheid beschouwd. In de 17^e eeuw maakte de Italiaan Galileo Galilei het onderscheid tussen *primaire* en *secundaire kwaliteiten*.

“Primaire kwaliteiten zijn de eigenschappen die essentieel zijn voor fysieke objecten, zoals omvang, plaats en ‘kwantiteit van beweging’. De primaire kwaliteiten zoals plaats en omvang vormen tezamen een wereld die absoluut, objectief, onveranderlijk en wiskundig van aard is. Secundaire kwaliteiten zoals kleur, smaak en klank daarentegen zijn volgens Galilei geen eigenschappen van de dingen zelf, maar illusies. Zij bestaan slechts in de geest van degene die ze waarneemt.”

(Leezenberg en de Vries, 2001)

De wetenschap heeft zich omtrent dit vraagstuk in de loop der jaren ontwikkeld. *Structuralisten* zijn bijvoorbeeld van mening zijn dat sociale en andere verschijnselen verklaard kunnen worden vanuit structuren of gegevens die buiten het subject staan en



dus 'objectief' te noemen zijn. En *postmodernisten* benadrukken juist het gefragmenteerde en heterogene karakter van de hedendaagse cultuur, wetenschap en maatschappij. Beide wetenschappelijke stromingen –en daarnaast nog vele andere– laten zien dat ook kwalitatief onderzoek betrouwbaar, wetenschappelijk en belangrijk kan zijn. Maar het beleidsonderzoek lijkt deze kwalitatieve stap nog niet altijd te durven nemen. Men weet vaak precies hoeveel mensen waar wonen en hoeveel procent tot jeugd of ouderen kan worden gerekend. En ook is het door enquêtes vaak mogelijk om aan te geven hoeveel procent van deze mensen zich betrokken bij de buurt voelen of onveilig, maar het hoe en waarom blijft (te) vaak nog onderbelicht. Behalve de invloed van de opdrachtgevers en de beperkte middelen, kunnen ook angst voor langdurig en ineffectief onderzoek oorzaken zijn van deze 'achterstand'.

De vernieuw(en)de vorm van kwalitatief onderzoek bij de Nijmeegse wijkmonitor laat echter zien dat kwalitatief beleidsonderzoek effectief en betrouwbaar kan zijn. Het voldoet aan de 'middelen-eisen' als tijd, geld en materiaal, aan de 'opdrachtgever-eisen' als helderheid, doeltreffendheid en bruikbaarheid en bovendien aan de 'waarheids-eisen' doordat er inzicht wordt geboden in context en beleving die soms tegenstrijdig kunnen zijn met cijfers en feiten. En hoewel we nog midden in de analyse en rapportage zitten, lijken de opbrengsten nu al goed te noemen. Door deze nieuwe aanpak beschikken we over specifiekere informatie over bepaalde subgebieden, zijn bepaalde tegenstrijdigheden vanzelf opgelost, kunnen we gemakkelijker meer algemene opmerkingen maken over wijken, hebben we informatie over bepaalde problemen die

anders nooit aan de orde waren gekomen en worden conclusies gebaseerd op ontorechte assumpties verbeterd.

Een voorbeeld is het stadsdeel Midden-Zuid, een rustig en goed functionerend stadsdeel. Er is echter geen enkele bewonersorganisatie in dit stadsdeel. Dit in combinatie met het feit dat er veel mensen wonen die hele dagen werken, zou kunnen leiden tot de conclusie dat de sociale participatie en cohesie in de wijken van Midden-Zuid gering is. In het minisymposium is echter naar voren gekomen dat er een aantal onofficiële en daardoor minder bekende organisaties bestaan, zoals bijvoorbeeld moeders die zich inzetten voor de verkeerssituatie rond de school. En verder ontstaan er ad hoc organisaties wanneer er zich een probleem voordoet. Bij een informatieavond over de verkeersproblematiek in de Hazenkamp, zijn er bijvoorbeeld relatief veel bewoners aanwezig. 'Niet bekend' betekent dus niet altijd 'niet aanwezig'.

Conclusie

Kwalitatief beleidsonderzoek is van grote (aanvullende) waarde, mits er goed na wordt gedacht over de onderzoeksmethodiek. Door de verschillende meningen en belevingen van de onderzochte populatie en de grote invloed van de onderzoeker is het mogelijk in een van de 'valkuilen' van kwalitatief onderzoek te vallen: het verkeerde te onderzoeken of onjuiste vergelijkingen maken, waardoor de gewenste intersubjectiviteit niet kan worden gegarandeerd. Een methode die met deze twee vraagstukken goed heeft weten om te gaan is het vernieuwde kwalitatief wijkonderzoek in het kader van de wijkmonitor 2003 van de gemeente Nijmegen. De opeenvolgende belronde, mailronde, minisymposia en toetsing hebben geleid tot een heldere en effectieve input voor de uiteindelijke wijkmonitor. Naast de statistische gegevens en de bevolkingsenquête (de Stadspeiling), heeft deze methode een goed beeld gegeven van het verhaal achter de cijfers.

Literatuur

- Leezenberg, M. & G. de Vries, 2001, *Wetenschapsfilosofie voor geesteswetenschappen*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Goderie, K., 1999, Sociale atlas en wijkonderzoek in Nijmegen: een dubbel paar apart met integraal beleid, uit: *Onderzoek en beleid, een paar apart*, VSO-presentatiedag 1999, pp.119-129
- Wester, F., 1995, *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Coutinho, Bussum
- http://www.devraag aanbod.nl/project/project_009.htm. Het kenniscentrum voor vraaggestuurd werken in opdracht van het PON, het instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant