

DE ETNISCHE BRIL

Categorisering in het integratiebeleid

Marcel Ham

Jelle van der Meer



N 1 D 1

Nederlands
Interdisciplinair
Demografisch
Instituut

De etnische bril

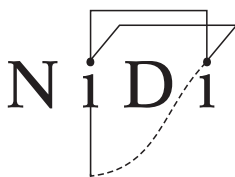
DE ETNISCHE BRIL

Categorisering in het integratiebeleid

Marcel Ham

Jelle van der Meer

nederlands
interdisciplinair
demografisch
instituut



Boek 84

Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen

Amsterdam, 2012

De reeks NIDI boeken wordt uitgegeven door het Nederlands
Interdisciplinair Demografisch Instituut

Directeur:

Leo van Wissen

Redactie:

Joop de Beer, Tineke Fokkema, Frans van Poppel

Redactie secretariaat:

Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut

Postbus 11650, 2502 AR Den Haag

Lange Houtstraat 19, 2511 CV Den Haag

Telefoon: 070-3565200

Fax: 070-3647187

E-mail: Info@Nidi.nl

Internet: <http://www.nidi.nl>

Technische coördinatie:

Jeannette van der Aar, Jacqueline van der Helm

Uitgever:

Amsterdam University Press

Herengracht 221

1016 BG Amsterdam

Nederland

www.aup.nl

ISSN 0922-7210

ISBN 978 90 6984 639 2

© 2012, NIDI, Den Haag

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt
door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook,
zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Deze publicatie werd mede mogelijk gemaakt door de directie Integratie en
Samenleving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

Inleiding.....	9
1. Etniciteit in het nationale integratiebeleid 1970-2010.....	11
1.1. Zeventiger jaren: buitenlanders.....	11
1.2. Tachtiger jaren: etnische minderheden.....	11
1.3. De jaren negentig: allochtonen.....	13
1.4. Jaren nul: allochtoon - autochtoon	14
1.5. Samengevat.....	15
2. Lokale keuzes	17
2.1. Tilburg.....	17
2.2. Groningen	19
2.3. Amsterdam.....	21
2.4. Rotterdam	24
2.5. Den Haag	26
2.6. Dordrecht	28
2.7. Hoofddlijnen.....	29
3. Wetenschappers	33
3.1. Zit de etnische terminologie de integratie in de weg?	33
3.2. Etnische groepen zijn geen eenheid en dus zijn de categorieën nietszeggend?	37
3.3. Etniciteit als verklaring.....	38
3.4. Zonder kennis geen actie?	40
3.5. Etnische statistieken verblinden?	42
3.6. Effectiviteit	44
3.7. Van specifiek naar regulier als vlucht naar voren	45
3.8. De integratie voorbij?	47
3.9. Hoofddlijnen.....	49
4. Alternatieve categorieën.....	51
4.1. De sociaal-economische bril	51
4.2. Preciseren van etnische categorieën.....	53
4.3. Zelfgekozen categorieën.....	54
4.4. Een andere categorie: levensstijl.....	57
4.5. Probleemgerichte benaderingen	58
4.6. Nationaliteit	60
4.7. Hoofddlijnen.....	61

5.	Samenvatting en slot: de etnische bril en haar alternatieven.....	63
	Geïnterviewden.....	67
	Referenties	69
	Lijst van NIDI rapporten	71

“Mijn vader is Pakistaans, Mijn moeder is Hindoestaans-Surinaams. Ik ben een Amsterdammer. Amsterdam is mijn stad. Mijn hele jeugd in Osdorp was ik gelukkig. Het woord ‘allochtoon’ bestond helemaal niet. Weet je, de scheiding tussen allochtonen en autochtonen is ergens bedacht. Niet in de samenleving, niet in de straat of op het schoolplein, maar in de politiek. Het is aangepraat, en we zijn ons er naar gaan gedragen.”

Farhan Malik, 21 jaar, eerstejaarsstudent HES, Amsterdam.
(Het Parool, 22 januari 2011)

Inleiding

Gastarbeiders, buitenlanders, minderheden, migranten – de termen die voor ‘nieuwe Nederlanders’ gebruikt worden zijn veelvuldig ingeruild voor andere. In de loop van de jaren tachtig van de vorige eeuw kreeg deze benaming een etnisch karakter toen de termen ‘allochtoon’, ‘Marokkaan’, ‘Turk’, etc. officieel gedefinieerd werden als categorieën voor beleid. De Nederlandse bevolking werd ingedeeld naar herkomstland.

Categorisering is een hulpmiddel voor beleid, een afbakening om problemen te lokaliseren om ze vervolgens gericht te kunnen oplossen. *Etnische* categorisering is, om het voorzichtig te zeggen, niet onbesproken. Critici zeggen dat de koppeling van etniciteit aan problemen leidt tot stigmatisering, voorstanders zeggen dat je problemen moet benoemen om ze te kunnen corrigeren. Internationaal gezien maakt het Nederlandse beleid veel gebruik van categorisering. In omliggende landen wordt hier met verbazing naar gekeken, soms met afkeer, soms met jaloezie.

Etnische categorisering gebeurt ook informeel, op straat, in de media, in het publieke debat, vaak op basis van vage, schimmige kenmerken zoals naam, huidskleur, godsdienst, kleding, accent. Dit gebeurt door derden, maar etniciteit kan ook zelfgekozen zijn, namelijk als de eigen keuze om tot een bepaalde etnische groep te horen. In deze publicatie gaat het echter in de eerste plaats om door de overheid opgelegde categorisering op formele grond, namelijk die van het herkomstland. Dit onderzoek inventariseert de haken en ogen van deze etnische categorisering. Er zijn twee hoofdvragen:

- Wat zijn de voor- en nadelen van etnische categorisering voor de kennis over integratie en voor het integratiebeleid?
- Wat zijn alternatieven en wat zijn daar de voor- en nadelen van?

De antwoorden op deze vragen zoeken we niet in de literatuur maar in de praktijkervaringen van lokale beleidsmakers en de onderzoekservaring van wetenschappers. Deze publicatie is het verslag van vele interviews.

Hoofdstuk 1 geeft een historische schets van het nationale integratiebeleid, met daarin de opkomst en ontwikkeling van etnische categorieën. We zullen zien dat het integratiebeleid inmiddels grotendeels gedecentraliseerd is naar de gemeenten. Om die reden gaan we in *hoofdstuk 2* bij een aantal grote gemeenten langs. Lokale beleidsmakers vertellen hoe integratiebeleid in de praktijk vorm krijgt en de rol daarin van etnische categorisering. Het blijkt

dat nogal wat gemeenten af willen van etnisch-specifiek beleid en zelfs van integratiebeleid.

In *hoofdstuk 3* komen wetenschappers aan het woord die aan de lokale ervaringen verdieping geven. Zij reflecteren op de mogelijkheden en onmogelijkheden van etnische categorisering en het effect daarvan op de feitelijke integratie. Vervolgens wordt in *hoofdstuk 4* een aantal alternatieve vormen van categorisering besproken.

Hoofdstuk 5 vat samen door een aantal hoofdlijnen te schetsen en eindigt met een paar concluderende observaties.

Dit onderzoek heeft plaats gevonden op verzoek van de directie Integratie en Samenleving van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De uitvoering, de verslaglegging en de conclusies komen geheel voor rekening van de auteurs. De interviews zijn afgenomen in de periode tussen november 2010 en februari 2011.

Marcel Ham en Jelle van der Meer
december 2011

1. Etniciteit in het nationale integratiebeleid 1970-2010

Etniciteit heeft niet altijd voorop gestaan in het integratiebeleid. Hieronder volgt een schets van de geschiedenis van het integratiebeleid om te achterhalen wanneer en waarom die etnische categorisering is geïntroduceerd. Dit zou kunnen helpen bij de vraag of etniciteit voor integratiebeleid nog steeds relevant is.

Zichtbaar wordt dat vanaf 1970 het integratiebeleid ongeveer elke decennium van doel en van definitie wisselt. (Commissie Blok 2004, Entzinger 2005, ministerie van VRM/WWI, Scholten 2007, WRR 1989).

1.1. Zeventiger jaren: buitenlanders

Hoewel Nederland al in de jaren vijftig en zestig te maken kreeg met een instroom vanuit de (oud)koloniën van Molukkers, Indonesische repatrianten, Surinamers en Antillianen, werden migranten pas een serieus beleidsonderwerp vanaf de jaren zestig, zeventig. Dat gebeurde met de komst van de groep arbeidsmigranten. Zij werden gecategoriseerd als ‘gastarbeider’ of ‘buitenlander’. Uitgangspunt van het beleid, dat zich vooral richtte op huisvesting en welzijn, was dat ze weer zouden vertrekken. Integratie, inburgering en de Nederlandse taal leren waren niet aan de orde, integendeel de gastarbeiders werden gestimuleerd de eigen gebruiken en gewoontes te behouden. Daarbij hoorde ook de introductie in 1974 van onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) aan hun kinderen. Alles ten behoeve van terugkeer.

1.2. Tachtiger jaren: etnische minderheden

In de tweede helft van de jaren zeventig werd Nederland wakker geschud. Eerst door de Molukse acties, daarna door een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), titel: *Etnische minderheden* (1979), dat klip en klaar formuleerde wat langzaam aan het doordringen was: de ‘buitenlanders’ gaan niet terug, althans niet allemaal. Vastgesteld werd dat er nieuwe groepen waren die deel moest worden van Nederland. Die groepen werden gecategoriseerd als ‘culturele’ dan wel ‘etnische minderheden’. In het beleid kwam de nadruk te liggen op de culturele dimensie. Van belang was dat minderheden zich prettig voelden in de eigen gemeenschap en de

hoop was dat ze vervolgens via die gemeenschap zouden emanciperen en sociaal-economisch een gelijkwaardige positie in zouden gaan nemen.

Deze visie – bekend als ‘integratie met behoud van eigen cultuur’ – was een product van de verzuilingsgedachte. Ze paste dus in een traditie, maar nieuw was dat de groepen etnisch werden gelabeld, waarmee in een land met een mono-etnisch zelfbeeld, dat gewend was aan religieuze/ideologische scheidslijnen, een nieuwe categorie werd geïntroduceerd.

De kabinetsnota *Minderhedenbeleid* (1983) gaf alleen erkenning aan die minderheden waar Nederland een historische verantwoordelijkheid voor meende te hebben, namelijk de gastarbeiders (gaandeweg opgesplitst in Turken en Marokkanen; de Zuid-Europeanen keerden geleidelijk aan wel terug), de (oud)Rijksgenoten Surinamers en Antillianen (soms als één groep genomen) en tot slot de Molukkers. Een groep als de Chinezen hoorde er niet bij.

Belangrijk onderdeel van het beleid was de ondersteuning van de opbouw van zelforganisaties, inclusief eigen radio- en tv-omroepen, en de instelling van een adviserend landelijk overleg minderheden. Het al bestaande onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) kreeg nu een andere legitimatie, namelijk die van gemeenschapsversterking.

Het achteraf als *multiculturalisme* gedoopte minderhedenbeleid werkte niet. Een van de reden was dat de groepen geen gemeenschappen waren zoals de oude zuilen dat waren. Ze waren te divers. Surinamers omvatten Hindoestanen, Javanen, Creolen etc. De Marokkanen hadden nauwelijks onderling binding, nog los van de scheidslijn tussen Arabische en Berberse Marokkanen. De Turken vormden ook geen eenheid. Met de groei van een tweede generatie, die zich zowel sociaal-economisch als cultureel zeer onderscheidde van de eerste generatie, werd de diversiteit van de groepen nog groter. De minderheden vormden geen etnische en culturele eenheid. Ze hadden zelf ook niet om erkenning als groep gevraagd. De groepen werden van bovenaf aangewezen en daarmee gecreëerd.

Hoewel er geen categoriaal beleid was met categorale instellingen à la de oude verzuiling, was er wel een mix van specifieke regelingen, met name subsidiëring van zelforganisaties, die nog lang stand zou houden.

1.3. De jaren negentig: allochtonen

De derde omslag in het denken over integratie kwam in 1989 met wederom een WRR-rapport: *Allochtonenbeleid*. De werkloosheid onder de voormalige gastarbeiders was enorm en de meesten spraken nauwelijks Nederlands. De WRR stelde vast dat de emancipatie via de eigen gemeenschap niet werkte. Migranten moesten niet als leden van een groep maar als individu gezien worden. Het integratiebeleid moest de culturele benadering loslaten, en kiezen voor een sociaal-economische aanpak, aldus de WRR.

Bij die nieuwe definitie van integratie hoorde een andere categorisering. De term ‘minderheden’ verviel en daarvoor in de plaats kwam ‘allochtoon’. De WRR meende hiermee een neutrale term te hebben gevonden om weg te komen van het doelgroepenbeleid en over te stappen op een individuele benadering.

Het beleid volgde met enige vertraging het WRR-advies. Er kwam een inburgeringsprogramma voor nieuwe binnenkomers gericht op taal en kennis van de Nederlandse samenleving en de arbeidsmarkt (de Wet inburgering nieuwkomers, 1998), er kwam wetgeving die evenredige arbeidsdeelname moest stimuleren (de wet BEAA, opgevolgd door de wet Samen: geen quota, maar *naming and shaming*), het landelijke minderhedenorgaan werd op afstand gezet en onderwijs in de eigen taal (inmiddels OALT geheten) werd langzaam afgebouwd en waar het bleef bestaan kreeg het wederom een nieuwe legitimatie, nu een didactische: Nederlands leren ging sneller als kinderen een grote woordenschat in eigen taal hadden. De gewichtenregeling voor migrantenkinderen in het basisonderwijs kwam ter discussie maar overleefde (zie box). Van het doelgroepenbeleid uit de jaren 80 bleven alleen wat restanten overeind, zoals de omroepen en de subsidiëring van zelforganisaties, vooral op gemeenteniveau.

De WRR benadrukte in zijn rapport de wenselijkheid van betere cijfers om achterstanden zichtbaar te maken en ze te bestrijden. Die cijfers kwamen er. Ten behoeve van uniforme statistieken definieerde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) het begrip ‘allochtoon’: iedereen met minstens één in het buitenland geboren ouder; uitgesplitst naar eerste generatie (zelf in het buitenland geboren) en tweede generatie (in Nederland geboren), en naar regio: westers en niet-westers. Dankzij de registratie van het geboorteland van ouders in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) werd het mogelijk etniciteit aan vele thema's te koppelen: inkomen, werk, criminaliteit, wonen,

Gewichtenregeling

De gewichtenregeling in het onderwijs is de oudste en langstlopende etnisch-specifieke maatregel geweest. Scholen kregen extra geld op grond van de afkomst van de ouders van de leerlingen. Minister Van Kemenade introduceerde de regeling begin jaren zeventig in het kader van gelijke kansen. De regeling kwam in de jaren negentig ter discussie te staan toen een commissie onder leiding van dezelfde Van Kemenade adviseerde de regeling op te heffen omdat onderwijsachterstanden niet het gevolg waren van etniciteit maar van de lage opleiding van de ouders. De regeling bleef overeind maar werd uitgebreid met het criterium ‘opleiding’ waardoor scholen ook extra middelen kregen voor autochtone kinderen. Uiteindelijk werd in 2006 toch de categorie ‘etniciteit’ geschrapt en sindsdien krijgen scholen alleen extra geld op grond van de opleiding van de ouders.

huwelijk, etc. Het aantal ‘allochtone’ statistieken groeide vanaf dat moment snel.

Het credo van het integratiebeleid was ‘algemeen waar mogelijk en specifiek waar nodig’.

1.4. Jaren nul: allochtoon - autochtoon

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig begonnen de ‘allochtonen’ hun achterstanden op de arbeidsmarkt en in scholing in te lopen, met name dankzij de prestaties van de tweede generatie. Na de eeuwwisseling kwam de schijnwerper te staan op een culturele kloof tussen de categorieën ‘allochtoon’ en ‘autochtoon’. Ongemak over niet gedeelde normen en botsende waarden (religie) kwam bovendrijven. Dit leidde tot wederom een nieuwe invulling van integratie. Gestreefd moest nu worden naar aanpassing aan de normen en waarden die centraal staan in de Nederlandse samenleving, zoals homo-acceptatie, gelijkwaardigheid man en vrouw en opvoeding door ouders. Dit was een doel op zich en in tweede instantie een voorwaarde voor het wegwerken van sociaal-economische ongelijkheid.

De coördinatie van het integratiebeleid werd verlegd van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar het ministerie van Justitie. De inburgering kreeg met de Wet Inburgering (2007) een meer verplichtend karakter. Met de nadruk op ‘Nederlandse’ normen en waarden werd ‘de autochtoon’ een

soort super-categorie waarin iedereen moest opgaan. Het verkrijgen van een paspoort werd een initiatieritueel. Maar men bleef ‘allochtoon’.

Het nationale integratiebeleid werd langzaam maar zeker ingeperkt tot inburgering. Dat was het gevolg van de keuze voor meer eigen verantwoordelijkheid voor de migrant en van decentralisatie van beleid naar gemeenten. Bovendien werd integratiebeleid verder ontdaan van haar specifieke karakter. Zo werd in 2004 de Wet Samen (arbeidsmarkt) geschrapt en in 2006 de gewichtenregeling in het onderwijs gede-etniseerd. Het beleid moest generiek worden, voor iedereen die steun nodig had. De achtereenvolgende ministers van Integratie wilden af van etnische doelgroepen en zochten naar neutrale termen om problemen aan te pakken, om de indruk van voortrekken te vermijden. Het wijkenbeleid was zo’n alternatief.

In tegenspraak met deze afkeer voor doelgroepenbeleid was de keuze voor een specifiek Marokkanen- en Antillianenaanpak als antwoord op jongerenoverlast en jongerencriminaliteit in diverse steden. Deze etnisch-specifieke aanpak sloot overigens wel goed aan bij het publieke (en partijpolitieke) debat waarin problemen juist scherper dan ooit etnisch werden gelabeld. ‘Allochtoon’ was synoniem voor ‘probleem’. Een nieuwe term in dit debat was de categorie ‘moslim’, welke steeds vaker gebruikt werd als synoniem voor ‘Turken en Marokkanen’, soms zelfs voor alle ‘niet-westerse allochtonen’.

Het aantal etnische statistieken nam verder toe, met als jaarlijkse hoogtepunt de integratierapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en CBS, die fungeren als thermometer voor de stand van de integratie.

1.5. Samengevat

De invulling van het integratiebeleid was elk decennium anders. In de jaren zeventig: geen integratie; de jaren tachtig: integratie via de eigen etnische groep; de jaren negentig: integratie via burgerschap en sociaal-economische participatie; de jaren tweeduizend: integratie als culturele aanpassing, met ‘de Nederlander’ als norm.

Met iedere nieuwe definitie van integratie veranderde ook de labeling van de doelgroepen. In de jaren zeventig: *gastarbeider/buitenlander*; de jaren tachtig: *culturele minderheid*; de jaren negentig: sociaal-economische categorisering langs etnische lijnen: *de allochtoon*; de jaren tweeduizend:

versterkte etnisering op basis van culturele typologieën: *niet-westerse allochtoon, moslim, Marokkaan*.

De beleidsvisie maakte het afgelopen decennium een draai van specifiek etnische doelgroep naar een generieke aanpak. Tegelijk zorgen de culturele insteek van integratie, de toename van etnische statistieken en de etnische labeling in het politiek/publieke debat voor een blijvende hang naar een specifieke aanpak.

2. Lokale keuzes

De integratie van migranten speelt zich grotendeels af op gemeenteniveau, soms zelfs buurniveau. Dit geldt vooral voor wonen, onderwijs en veiligheid en iets minder voor de sociaal-economische participatie, zoals die op de arbeidsmarkt. Grote steden werden al vanaf de jaren zeventig geconfronteerd met integratieproblemen, maar pas sinds een aantal decentralisatierondes (welzijn, Wet werk en bijstand, Wmo, binnenkort jeugdzorg) zijn gemeenten ook daadwerkelijk verantwoordelijk geworden voor het integratiebeleid.

Om een indruk te krijgen van de lokale ervaringen spraken we met beleidsambtenaren (en één wethouder) van zes grote gemeenten en lazen hun notities. Welke keuzes maken ze in hun integratiebeleid en welke plek heeft het etnisch-specifieke beleid hierin? Per gemeente geven we een ruime beschrijving van aanpak en opvattingen. Aan het eind destilleren we daaruit de hoofdlijnen.

2.1. Tilburg

Tilburg (204.000 inwoners, 23 procent allochtoon, 14 procent niet-westers)

De naar inwoneraantal zesde stad van Nederland gaat het integratiebeleid afschaffen. Zo staat het verwoord in de notitie *Een andere aanpak Allemaal Tilburgers* van het college van Burgemeester & Wethouders (gevormd door Partij van de Arbeid (PvdA), Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), Christen-Democratisch Appèl (CDA), Democraten 66 (D66), GroenLinks). In het najaar van 2010 ging de gemeenteraad ermee akkoord. Het integratiebeleid wordt niet afgeschaft omdat er geen problemen meer zijn als werkloosheid, schooluitval, taalachterstand en overlast, maar omdat de aanpak daarvan de taak moet worden van de reguliere diensten. Dit vereist dat reguliere diensten kleurenblind moeten worden, legt programmamanager Gijs Bax uit. “Als een Turk bij het ondernemersloket komt, moet hij daar geholpen worden als ondernemer en niet, zoals nu gebeurt, als Turk naar de dienst Integratie worden verwezen.” Tegelijk moeten de diensten ook cultuurgevoeliger worden. Bax: “Een welzijnswerker of thuiszorger moet zien dat de ene Tilburger anders is dan de andere.”

Tilburg wil af van de categorisering allochtoon-autochtoon omdat die stigmatiserend werkt. Iedere Tilburger moet vooruit kunnen komen. Etniciteit is maar in beperkte mate een verklaring voor achterstandspro-

blemen. Opleiding, gezinsamenstelling, inkomen, migratie (platteland-stad) zijn belangrijker. Waar etniciteit wel van belang is zullen etnisch-specifieke maatregelen mogelijk zijn, maar dan uitgevoerd door de reguliere diensten. De instellingssubsidies van vijf grote migrantenorganisaties staan ter discussie. Samenwerking met hen blijft overeind wanneer dat instrumenteel is, op basis van projectsubsidies.

Tilburg doet mee met zowel de Marokkanen- als de Antillianenaanpak, gericht op probleemjongeren, beiden vanuit het Rijk geïnitieerd en gefinancierd. Een voorbeeld van een ‘Marokkanenproject’ is het aanstellen van gezinscoaches, waarvoor de uitvoerende welzijnsinstelling Marokkaanse medewerkers heeft aangenomen. Voor een Antilliaans project gericht op ontspoorde jeugd zijn Antilliaanse jongerenwerkers aangesteld. Bax: “Dit zijn vakmensen met kennis van de cultuur.” De methodieken moeten worden overgenomen door de reguliere diensten, want wat Bax betreft is deze etnisch-specifieke aanpak tijdelijk. “Je moet naar de individuele jongere kijken, niet of hij lid is van een groep. Dat is lastig in een klimaat van ‘wij’ tegenover ‘zij’. Waar bovendien voortdurend etnisch wordt gemeten en gemonitord.” Tilburg heeft een eigen monitor en die moet wel blijven, meent hij. “Etniciteit is niet de sleutel, maar je moet achterstanden kennen om vervolgens kansen te creëren.” Labeling door beleid is een gevaar, zo weet hij. “Toen het Rijk geld beschikbaar stelde voor een Marokkanenaanpak zeiden de Tilburgse bestuurders: ‘hebben wij niet ook Marokkanen?’ Die hebben we, maar de overlast komt vooral van gemengde groepen. Toch zijn we mee gaan doen met die specifiek Marokkaanse aanpak.”

In Tilburg willen ze niet te streng in de leer zijn. Toen bleek dat allochtonen minder sporten, kwam er een programma om deelname te stimuleren. Bax: “Dit is een specifiek project omdat er achterstanden waren en wij menen dat sportdeelname goed is: voor participatie, socialisatie en taal.” Tilburg heeft ook een project voor dagopvang van oudere Turken en Marokkanen. “Die bereik je niet met de gewone dagopvang. Daar speelt etniciteit zeker een rol. Je moet pragmatisch zijn.”

Tussen beleid en uitvoering zit een gat, beaamt Bax. “Beleidsmakers kennen de werkelijkheid wel, maar moeten het beleid in hapklare brokken definiëren. Kwantitatief, in hokjes. Dat is niet de werkelijkheid zoals uitvoerders die zien. Wij op het stadhuis staan niet met de poten in de modder. Wij willen te veel en te snel.”

Over wat effectief integratiebeleid is valt weinig te zeggen, aldus Bax: “Het genoemde sportdeelnameproject was een succes. Een mentorproject voor Marokkaanse scholieren ook. Maar zijn daarmee de Marokkaanse achterstanden opgelost?”

2.2. Groningen

Groningen (190.000 inwoners, 20 procent allochtoon, 9 procent niet-westers)

De gemeente Groningen wil ‘integratie-inclusief’ denken. Dat betekent dat net als in Tilburg integratie onderdeel wordt van de reguliere beleidsterreinen. Deze inzet is gekozen door het vorige college (PvdA, SP, GroenLinks) en overgenomen door het huidige (idem + D66). “Als college spreken we mensen aan als individuele *Stadler*, niet als lid van de groep waartoe ze behoren”, zo staat in de nota *Nu Ritsen* (2007).

Integratie-zoals-we-dat-kennen wordt daarmee opgeheven. Maar net als in Tilburg is ook in Groningen de praktijk weerbarstig, vertelt Lieuwe Rozema, beleidsadviseur integratie en emancipatie. Een gevoel voor diversiteit ontbreekt bij de gemeentediensten en er wordt niet inclusief gehandeld. Dat geldt soms ook voor politici en bestuurders. “Als er een aanvraag binnenkomt voor een sporttoernooi voor allochtone jongeren, gaat die niet door naar de dienst Sport maar naar dienst Integratie.”

Integratie onderbrengen bij de algemene diensten betekent niet het einde van specifiek beleid. Rozema: “Specifiek beleid heb je nodig als het reguliere beleid de doelgroep niet bereikt.” Hij geeft het voorbeeld van een groep van qatkauwende Somaliërs die voor overlast zorgden en waar de gemeentelijke instellingen geen vat op kregen. Hiervoor bestaat nu een intensief project waarin een Somalische hulpverlener samenwerkt met Somalische vrijwilligers (zie box).

Heel anders ligt het met de specifieke Antillianenaanpak die Groningen heeft. Rozema: “Zonder Rijksbeleid was het specifieke Antillianenbeleid in Groningen waarschijnlijk beperkt gebleven tot de groep vuurgevaarlijke, cocaïnegebruikende Antilliaanse mannen. Nu zijn er vele invalshoeken: tienermoeders, taalproblemen, opvoedingsproblemen, werk, etc.” Waarmee Rozema niet wil zeggen dat het Antillianenbeleid uit de Haagse hoed komt. “Zulk beleid ontstaat in een wisselwerking tussen gemeenten en Rijk,

Groningse qatkauwers

Groningen kent een kleine groep Somaliërs, waarvan een groot deel met lage opleiding en zonder werk, zo blijkt uit de gemeentelijke integratiemonitor. De gewone diensten krijgen hier geen vat op. Rozema: “Dit speelt al jaren. Zoals zo vaak kwam er actie na overlast, in dit geval bij een qathuis.” Het gaat om enkele tientallen mannen, werkloos, die bij elkaar zitten en qat kauwen en voor (geluids)overlast zorgen. Bovendien zijn ze vaak betrokken bij huiselijk geweld. Gekozen is voor een heel gerichte aanpak van persoonlijke benadering, rekeninghoudend met de culturele achtergrond. Er is een hulpverlener van Somalische afkomst aangesteld (“Een man, een vrouw is kansloos”) en er wordt samengewerkt met vrijwilligers van een Somalische zelforganisatie; die waren zelfs betrokken bij de selectie van de hulpverlener. Rozema: “Die samenwerking verliep niet gemakkelijk. Deze vrijwilligers zijn goed opgeleide en goed geïnformeerde Somaliërs. Ze beamen de problemen maar zijn bevreesd voor stigmatisering van Somaliërs als ‘rotgroep’.” Het project is in april 2010 van start gegaan. Ruim een jaar later zitten 23 Somalische mannen in een activeringstraject, met 39 is contact gelegd.

waarbij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een rol speelt. Nu houden wij het ministerie op de hoogte van ons Somaliërs-project.”

De groep Marokkanen in Groningen is klein en veroorzaakt geen overlast, Voor zover er problemen zijn worden de Marokkanen door het reguliere beleid bereikt. Rozema: “Overlast is vaak de *trigger* voor specifiek beleid. Cynisch? Nee, pragmatisch.”

De gemeente heeft nog een derde groep die een specifieke aanpak krijgt: allochtone vrouwen. Rozema: “Niet omdat ze overlast veroorzaken, maar vanwege de taalachterstand bij de eerste generatie. Die werd slecht bereikt door gewone instellingen. Een paar jaar geleden is besloten iets speciaals te doen, *outreaching*: taalcursussen, zwemlessen, fietslessen, de gebruikelijke activerende zaken. Dat was heel succesvol.” Wat Rozema betreft had de doelgroep niet meer specifiek benoemd hoeven te worden. “Het was een politieke wens om deze aanpak in stand te houden.”

De principiële keuze om integratie onder te brengen bij de gewone diensten is een keuze voor een probleembenadering boven een etnische. Rozema: “Het doel van de gemeente met integratie is het vergroten van zelfredzaamheid. Je zou kunnen zeggen dat er twee categorieën Groningers zijn: zelfredzamen

en niet-zelfredzamen. Dan hoef je het niet over etniciteit te hebben. Onze instellingen moeten alle niet-zelfredzamen weten te bereiken. Alleen als dat niet lukt, moet je specifiek worden.” Specifiek, en zeker etnisch-specifiek beleid wekt de indruk van voortrekken, weet Rozema. “Een valkuil. Zie het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut over de witte woede in de wijken [*Een vreemde in eigen land*, 2010]. Veel is beeldvorming, maar waar of niet, er ligt in het integratiebeleid teveel nadruk op etniciteit.”

Over de effectiviteit van de verschillende soorten beleid is Rozema heel eerlijk: “Die weten we niet altijd. Het enige houvast dat je hebt is de monitor. En wat zegt het als die percentages veranderen? De goede kant op wordt door de wethouder geclaimd als succes. De verkeerde kant op is het gevolg van de crisis.” Hij maakt een uitzondering voor zo’n heel specifiek project als dat voor Somaliërs. “Als we daar een x-aantal mannen uit de groep gatkauwers krijgen, is het gelukt. Verder kan je over effecten van integratiebeleid weinig zeggen.”

Het Rijk heeft, behalve de Marokkanen- en Antillianenaanpak, niet veel integratiebeleid, stelt Rozema vast. Gemeenten kunnen hun eigen keuzes maken en dat vindt hij terecht. “De samenstelling van je bevolking bepaalt je aanpak.” Door de aantallen migranten en het ontbreken van concentratie van problemen in buurten kan je Groningen niet vergelijken met andere grote steden, aldus Rozema. “Op de keper beschouwd is integratie hier helemaal geen probleem. Het is niet logisch dat ik hier zit.” Aansluitend bij het ‘inclusief denken’ was zijn voorstel aan het nieuwe college integratie als apart terrein op te heffen. “Spreek voortaan over emancipatie.” Maar integratie is toch gewoon weer in collegeprogramma gekomen, inclusief een aparte wethouder. “Blijkbaar is dat politiek van belang.”

2.3. Amsterdam

Amsterdam (756.000 inwoners, 50 procent allochtoon, 35 procent niet-westers)

De hoofdlijn van het Amsterdamse beleid is – al sinds het begin van de eeuw – dat integratiebeleid niet gericht is op etnische groepen maar op specifieke noden. “Integratie betekent erbij horen en meedoen en is daarmee een begrip dat betrekking heeft op alle Amsterdammers” (*Erbij horen en meedoen* 2003). Integratieproblemen concentreren zich bij “sociaal-economisch zwakke gezinnen”, de aanpak daarvan gebeurt door

de reguliere diensten. Monitoren is belangrijk om “meer gedetailleerde gegevens te krijgen” op zoveel mogelijk aspecten (werk, onderwijs, vrije tijd, etc.), naar etniciteit maar ook naar buurt. Verder wil Amsterdam het beleid niet alleen richten op problemen maar ook op kansen en dynamiek, op het versterken van “de rol van de stad als emancipatiemachine”.

De afdeling Integratie en Diversiteit heet sinds de start van het huidige college (PvdA, VVD, GroenLinks) Burgerschap en Diversiteit. Flavia Reil was vier jaar lang hoofd: “Als het met een groep slecht gaat moeten de reguliere diensten iets extra’s doen. Liever niet gericht op de etnische groep, maar bijvoorbeeld door de wijk aan te pakken waar de problemen zich concentreren. Daarmee heb je de etnische groep zonder dat je die benoemt. Dan kan je denken aan extra middelen voor de scholen in zo’n wijk.”

De afdeling Burgerschap houdt zich bezig met o.a. vrouwenemancipatie, homo-acceptatie, antidiscriminatie en radicalisering. Daarnaast proberen ze de reguliere diensten en instellingen gevoelig voor diversiteit te maken. Dat een ‘kwestie met een kleurtje’ naar de afdeling Integratie wordt doorgestuurd, is inmiddels een uitzondering, aldus Reil. “Amsterdam is zo veelkleurig, 50 procent van de bevolking is niet-autochtoon, die kan je niet meer als ‘apart’ zien.”

Specifieke groepen met hardnekkige problemen zijn soms lastig te bereiken, bevestigt Reil. Gebruikmaken van zelforganisaties is een goede manier. “In de Indische buurt was sprake van radicaliserende jongens. We zijn in gesprek gegaan met een organisatie die veel contacten heeft met de moeders van die jongens. Zo zoek je sleutelfiguren of clubs.”

Zelforganisaties krijgen geen instellingssubsidies, wel is er een potje voor projecten die bijdragen aan integratie en participatie. De laatste 2 jaar hebben 92 organisaties voor honderd projecten subsidie gekregen voor in totaal een bedrag van ruim 1 miljoen euro. Bijkomend voordeel is dat organisaties bekend worden bij de gemeente. Reil: “Wij adviseren de reguliere diensten hoe ze groepen kunnen bereiken, bijvoorbeeld door ze te koppelen aan zelforganisaties. In Zuid-Oost hebben we een Ghanese organisatie naar voren geschoven bij het stimuleren van kinderopvang voor Ghanese moeders.” Dit kan ook om sleutelfiguren gaan. Een voorbeeld daarvan is Saïd Bensallem met zijn stichting Connect, die in de wijk Bos en Lommer een groot bereik heeft onder de jeugd. Met geld van de gemeente zet hij jongeren aan het werk: rolstoelen repareren, klussen doen in de buurt, huiswerk, muziek, sport. Door hem als ‘held’ op het schild te hijsen probeerde de gemeente een

positief voorbeeld te stellen voor jongeren. De steun voor de onorthodoxe werkwijze van Bensallem zorgde overigens voor conflicten met het stadsdeel en het reguliere welzijnswerk.

Veel integratiebeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de stadsdelen. Die maken hun eigen strategische keuzes. De aanpak van (inmiddels voormalig) stadsdeel Slotervaart onder leiding van voorzitter Marcouch verschilde hemelsbreed van die van Osdorp. Marcouch stuurde zijn ambtenaren de buurt in om te netwerken, met mensen te praten, organisaties te leren kennen, weten wat er leeft. Heel etnisch want gericht op afgebakende groepen, een zaal vol Marokkanen om te praten over homoseksualiteit. Osdorp deed het omgekeerde. Zij zeiden: kom maar met goede ideeën, wij schrijven niets voor. Behalve dat de plannen niet typisch Turks of Marokkaans mogen zijn, geen gezeur over identiteit. Het parool was: niet het verleden maar de toekomst. Een uitspraak over welke methode effectiever is, is lastig. De stadsdelen verschillen van bevolking en problemen.

Ondanks haar keuze voor een generieke aanpak doet de gemeente Amsterdam mee met de Marokkanen- en Antillianenaanpak. Flavia Reil legitimeert dit met een verwijzing naar het Rijksbeleid. Bovendien, zo verduidelijkt Raoul Galarraga, coördinator van het Antillianenbeleid, is de specifieke aanpak er op gericht zich zelf overbodig te maken: de instellingen worden geleerd de doelgroep te bereiken. Bijvoorbeeld: een welzijnsorganisatie krijgt een adviseur met Antillenexpertise ten behoeve van opvoedingsondersteuning en die kennis moet onderdeel worden van het reguliere welzijnsbeleid. Een miljoen euro is er voor de aanpak.

De Amsterdamse Marokkanenaanpak concentreert zich op veiligheid en overlast. Opmerkelijk is dat in het Amsterdamse plan van aanpak (getiteld 'Veiligheid begint vroeg'), het woord 'Marokkaan' niet voorkomt, evenmin als het woord 'allochtoon'. Gesproken wordt van '(probleem) jongeren'. Oorzaak voor ontsporing wordt gezocht bij de gezinsachtergrond: sociaal-economische en psychosociale problemen, verstoorde verhoudingen, huiselijk geweld en crimineel gedrag ouders. Etniciteit wordt niet genoemd. De discrepantie tussen de niet-etnische bril van een plan dat onderdeel is van een etnische aanpak laat de spagaat zien waar een gemeente in verstrikt kan raken als ze geen categorieën wil benoemen.

Amsterdam heeft geen aparte integratiemonitor, maar de jaarlijkse 'Staat van de Stad' geeft uitgebreide statistieken over het wel en wee van

allochtonen, uitgesplitst naar herkomstland. De cijfers drukken bestuurders en beleidsmakers met de neus op etnische achterstanden.

2.4. Rotterdam

Rotterdam (607.000 inwoners, 48 procent allochtoon, 37 procent niet-westers)

Rotterdam heeft de reputatie niet krampachtig te zijn en de problemen bij de naam te noemen. Ook, of juist, als die problemen een etnische kant hebben. Het meest in het oog sprong het idee (in 2003) voor een selectiebeleid op etniciteit voor bepaalde wijken. Dit bleek juridisch en politiek niet haalbaar maar leidde wel tot de Rotterdamwet die grote steden de mogelijkheid geeft in achterstandswijken te selecteren op inkomen. Rotterdam is de enige die er gebruik van maakt.

Het past in dit profiel dat de gemeente volmondig meedoet met de specifieke Antillianen- en Marokkanenaanpak. Rianne Swinkels werkt bij de Directie Veiligheid en is coördinator van de Antillianenaanpak: “Ons beleid bestond al voor er geld van het Rijk was en blijft ook bestaan zonder Rijksgeld. Tenminste zolang er problemen zijn en het gewone beleid deze groepen niet bereikt. Antillianen en Marokkanen zijn ingewikkelde groepen, daarom vallen ze uit, daarom passen ze niet in de reguliere programma’s.” Maar Swinkels wenst te benadrukken dat ook in Rotterdam het specifieke beleid een uitzondering is. “Deze programma’s zijn klein vergeleken bij het veel en veel grotere generieke beleid op onderwijs, werk en veiligheid.” Voor zowel de Marokkanen- als de Antillianenaanpak is 2,5 miljoen euro beschikbaar voor drie jaar.

De acties van beide aanpakken beperken zich tot de terreinen schooluitval, werkloosheid en criminaliteit en tot de wijken met grote concentraties van Antillianen dan wel Marokkanen. De verantwoordelijkheid voor de projecten ligt bij de betreffende deelgemeenten. De uitvoering ligt bij de reguliere diensten. Swinkels geeft als voorbeeld de school-oudercontacten. “Die zijn belangrijk voor de prestaties van kinderen. Scholen doen van alles, maar slagen er niet in de Antilliaanse en Marokkaanse ouders te bereiken. Een van onze acties is dit te verbeteren. De Dienst Onderwijs voert uit, wij financieren.”

De deelgemeenten en de diensten moeten dus overtuigd worden dat extra actie nodig is. Dat gaat soms stroef, aldus Swinkels. “Ze kennen de

problematiek niet altijd of ze willen geen etnische aanpak. Vaak is dat angst voor stigmatisering en geen geloof dat het werkt.” Een echte discussie is er niet, vertelt Swinkels, het is meer stilzwijgend afwachten of het opwerpen van blokkades. Ze beschrijft hoe dat gaat: “Wij dringen aan bij de Sociale Dienst: ‘Wat doen jullie aan de werkloosheid van Antillianen?’ Zeggen zij: ‘Moeten we iets speciaals doen?’ Wij: ‘Wel als je hen niet bereikt’. Zij: ‘We doen genoeg’.”

De Antilliaanse gemeenschap wordt, via zogenaamde Antillianentafels, betrokken bij het hoe en wat van de aanpak. De gemeenschap staat overigens ambivalent tegenover de specifieke aanpak. Enerzijds is er bezwaar vanwege de negatieve labeling, anderzijds wil men aandacht en actie voor bestaande problemen.

Hardnekkige achterstand, tekortschietend regulier beleid, culturele groepskenmerken (zie box) en overlast zijn al met al voor Rotterdam de aanleiding om over te gaan tot specifieke actie. De overlast lijkt de doorslaggevende reden, gezien het feit dat de Antillianen- en Marokkanen-aanpak onder de Directie Veiligheid vallen. De Somaliërs voldoen als groep aan de eerste drie redenen maar veroorzaken geen overlast en voor hen is er geen specifiek beleid.

Machocultuur

De Rotterdamse Antillianen- en Marokkanenaanpak ziet cultuur als een verklarende factor. In het Actieprogramma (2010) wordt vastgesteld dat beide groepen groepskenmerken hebben “die er toe leiden dat aansluiting bij en integratie in de Nederlandse cultuur moeilijker tot stand komt”. Over Antillianen staat er: “Antillianen zijn sterk gericht op materiële rijkdom en uiterlijk vertoon”, en: “Daarbij is de Antilliaanse gemeenschap een machocultuur met respect als belangrijk element. Jongens dragen een wapen op zak en zien het als normaal en geoorloofd om dit te gebruiken in reactie op beledigingen”.

Rianne Swinkels, coördinator van de aanpak: “Het gaat er om aandacht te hebben voor mogelijk specifieke oorzaken van problemen.” De hang naar materiële rijkdom en het uiterlijke vertoon is een mogelijke verklaring voor het veelvuldig voorkomen van schulden bij Antillianen, aldus Swinkels. “Bij problemen kan het helpen dat je aandacht hebt voor bepaalde gedragingen.” De Rotterdamse diensten en hulpverleners moeten cultuursensitiever worden? Swinkels: “Dat proberen we aan te zwengelen.”

Het programma van het in 2010 geïnstalleerde college (PvdA, VVD, D66, CDA) spreekt niet meer over integratie, niet over etnische aanpak, de termen ‘Antilliaan’ en ‘Marokkaan’ worden niet genoemd, net zomin als ‘allochtoon’. De specifieke aanpak van Antillianen en Marokkanen is op de valreep ingebracht bij en goedgekeurd door de vorige raad. Swinkels: “We wilden niet in discussie met een nieuwe raad. In veel steden wordt gekozen voor een anti-doelgroepenbeleid.”

Op dit punt wil Swinkels graag een lastige kwestie aansnijden. Wat is specifiek en wat is generiek? Als de reguliere Dienst Onderwijs iets extra’s doet voor sommige groepen is dat dan specifiek? Ze geeft een voorbeeld. “Wij hebben hier de VIG-aanpak, Vroegtijdige Interventie in Gezinnen, die is er voor iedereen, met één methodiek maar met verschillende trajecten voor specifieke groepen. Is dat generiek of specifiek?”

2.5. Den Haag

Den Haag (489.000 inwoners, 47,8 procent allochtoon, 33,4 procent niet-westers)

Het huidige college van B&W van Den Haag (VVD, PvdA, CDA, D66) kwam met een koersverandering. De vorige wethouder wilde af van integratiebeleid. In plaats daarvan werd ‘burgerschap’ het sleutelwoord en was diversiteit een gegeven. Migranten moesten kansen pakken en dat was hun eigen verantwoordelijkheid. De huidige wethouder denkt dat sommige migranten hulp nodig hebben. Migranten moeten eerst toegerust worden voor ze sociaal-economisch op eigen benen kunnen staan. Beleidsmedewerker Inge Camfferman: “Burgerschap wordt weer Integratie.”

Den Haag doet mee met de Antillianenaanpak. Een deel van de Antillianen, degenen die na ongeveer 1995 zijn gekomen, spreekt geen Nederlands en heeft weinig opleiding. Bovendien is er een culturele kloof, aldus Camfferman: ze zijn afkomstig van Curaçao en hebben nauwelijks kennis van de westerse samenleving, ze staan daar soms zelfs vijandig tegenover. Camfferman, die coördinator is van de Antillianenaanpak: “Sommige Antillianen zien Nederlanders als de oude overheersers. Daar moet je rekening mee houden als je hen wilt helpen.” Aangezien de reguliere diensten de Antillianen en ook Marokkanen niet weet te bereiken, is er gekozen voor een specifieke aanpak. Anders dan in Rotterdam valt dat beleid in Den Haag niet onder veiligheid maar onder burgerschap/integratie. In de filosofie van Den Haag

is dat omdat overlast een gevolg is, de oorzaak ligt in de tekort schietende integratie.

Voor de Antillianen-aanpak is 500 duizend euro beschikbaar, onder andere voor toeleiding naar werktrajecten. Camfferman: “Het gaat om mensen die uit zichzelf geen hulp vragen. Bijvoorbeeld jongeren die spijbelen en thuis problemen hebben: jonge moeders, trauma’s van geweld, schulden. Dat komt veel voor. Je moet weten hoe je daarmee moet omgaan. Antilliaanse jongeren hebben vaak korte lontjes. Je moet letterlijk en figuurlijk de taal spreken. Je moet ook de tijd nemen bij Antillianen. Dat geldt overigens ook voor Turken en Marokkanen.” Gespecialiseerde organisaties, zoals de *Youth for Christ*-organisatie The Mall, worden hierbij ingezet. Ze helpen niet alleen de jongeren, maar ook de reguliere voorzieningen door ze te leren hoe om te gaan met Antillianen. Dat laatste gaat niet vanzelf, weet Camfferman. “Er gebeurt bij de reguliere diensten onvoldoende. Het welzijnswerk presteert overigens beter in de aanpak van Marokkanen dan van Antillianen. Dat komt omdat er wel Marokkaanse medewerkers zijn, die de Marokkaanse jongeren bereiken, maar geen Antilliaanse welzijnswerkers.”

Zolang er achterstanden zijn en de reguliere voorzieningen tekort schieten in kennis van en ervaring met het aanpakken van de doelgroep zal er speciaal beleid nodig zijn, aldus de Haagse beleidsmakers. Hoewel dit nog niet aan de orde is, zou de gemeente zonder Rijkssteun ook zoeken naar manieren om groepen als Marokkanen en Antillianen te ondersteunen.

De Antillianenaanpak kan bogen op wisselend succes. De oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de criminaliteit is tussen 2005 en 2008 met 30 procent gedaald. De doelstelling van 30 procent minder schooluitval en de beoogde stijging van de arbeidsparticipatie zijn niet gehaald.

Over de aanpak van Marokkaanse risicojongeren is Camfferman optimistischer dan over de Antillianen. Dat is een kwestie van cultuur. “De Marokkanen ontwikkelen zich als groep, je ziet meer progressie. Marokkanen zijn trotser, Antillianen hebben een laag zelfbeeld. Ze leven van dag tot dag, hebben geen ambities. Veel Antilliaanse jongens kijken je niet aan bij het praten, als ze al praten. Het is een sterk geïsoleerde groep. Voor zover reguliere voorzieningen Marokkanen niet bereiken is dat vooral de eerste generatie. Bij de tweede generatie gaat dat beter, die lijken op Nederlanders.”

Turkse jongeren kunnen niet rekenen op een specifieke aanpak, terwijl ook onder hen de werkloosheid relatief groot is en de onderwijsprestaties laag.

De reden is dat zij geen overlast veroorzaken. De Turkse gemeenschap lost haar problemen zelf op. Den Haag reageert wel met specifieke acties op het toenemend aantal migranten uit de Midden- en Oost-Europese landen.

Ook voor de kleine groep Somaliërs, met veel armoede en taalproblemen, is speciaal beleid in de maak. Aanleiding ligt niet bij overlast, maar bij de vrees voor radicalisering en extreem gedrag van deze jongeren. In overleg met Somalische zelforganisaties gaat de gemeente kijken hoe ze de jongeren en hun gezinnen kan bereiken.

2.6. Dordrecht

Dordrecht (118.400 inwoners, 27 procent allochtoon, 17 procent niet-westers)

Dordrecht gaat het beleid kantelen: van categoriaal en programmatisch naar regulier beleid. Wethouder Harry Wagemakers (Beter voor Dordt, dat een college vormt met CDA en VVD) licht toe: “Wij zijn er als bestuur voor alle Dordtenaren. Iedereen met een vraag of behoefte moet een passend antwoord krijgen. Een allochtone Dordtenaar wordt op dezelfde manier benaderd als de autochtone, wel met het besef dat er sprake kan zijn van andere culturele achtergronden.”

De afgelopen jaren ging in Dordrecht integratie vooral over *empowerment*, ontmoeting en dialoog. Wagemakers: “Met de sociaal-culturele integratie gaat het de goede kant op.” Maar op werk en onderwijs blijven de allochtonen achter. Wagemakers: “Dat blijkt uit onze integratiemonitor. Daarop gaan we dus intensiveren.” Dat zal gebeuren door algemeen arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid. Daarvoor is voor deze collegeperiode 1,6 miljoen euro extra gereserveerd, te besteden aan alle werklozen. Tegelijkertijd is het budget voor specifiek allochtonenbeleid gehalveerd naar 600 duizend euro.

De Dordtse kanteling betekent dat de reguliere instellingen op het gebied van arbeid, onderwijs en zorg de allochtone bevolkingsgroepen beter moeten gaan bedienen. Wagemakers: “We stoppen met de specifieke Antillianen-aanpak. Een reguliere instelling neemt de werkmethode en een deel van de coaches voor de Antilliaanse jongeren over. Daardoor gaat het onderscheid tussen een autochtone en Antilliaanse Dordtse jongeren vervagen.”

Dat Dordrecht een ‘Antillianenbeleid’ had was te danken aan Rijksgeld, althans dat het beleid die naam had. De overlast was een feit en noopte tot extra aandacht, maar zonder Rijksbeleid had het gewoon ‘aanpak overlastgevers’

geheten en was de aandacht voor Antillianen onderdeel geweest van het algemene beleid dat zich ook op andere overlastgevers als dak- en thuislozen richt. Dordrecht kent geen Marokkanenbeleid. Wagemakers: “Wij hebben hier niet de problemen van Gouda, en ik laat me niet verleiden tot het maken van beleid op basis van incidenten elders.”

Oog voor culturele aspecten zal er blijven. Wagemakers vergelijkt het met zijn eigen functioneren: “Met de burgemeester praat ik op een andere manier dan met de mevrouw hier aan de balie of van de beveiligingsdienst. Ik pas me aan aan de setting.” Migrantenorganisaties moeten de reguliere instellingen helpen op vragen van allochtonen in te gaan.

In wezen komt de Dordtse ommekeer neer op het opheffen van het integratiebeleid, erkent Wagemakers. “Daar heb ik geen enkel probleem mee. Het woord integratie helpt ons niet verder. Het gaat om verschillen die uitgevlakt moeten worden.”

De etnische monitoring afschaffen gaat de Dordtse bestuurders te ver. Wagemakers: “Je wilt weten wat er gebeurt in de stad. Ik wil de gevolgen van deze beleidskanteling zien. Als het fout gaat, zijn misschien toch specifieke acties nodig. Maar daar ga ik niet van uit.”

2.7. Hoofddijnen

Het integratiebeleid van de zes gemeenten is vooral gericht op sociale en economische participatie en op voorkomen en bestrijden van overlast. Het gaat veel minder vaak over cultuur (hoofddoek, man-vrouwverhouding, homo-discriminatie, etc.). Positieve actie is nauwelijks aan de orde. Anti-discriminatiebeleid is steevast onderdeel van de lokale beleidsplannen maar vaak is dit meer lippendienst dan echte actie. Over de effectiviteit van integratiebeleid in het algemeen en de verschillen tussen specifiek en regulier in het bijzonder kunnen de gemeenten weinig zeggen.

Net als op nationaal niveau is er op lokaal niveau inmiddels een voorkeur voor regulier beleid. De meeste gemeenten willen af van specifiek etnisch beleid. Reden is het vermijden van stigmatisering en jaloezie. Bovendien zijn de achterstandsproblemen van de etnische doelgroepen dezelfde als van andere Nederlanders. Het beleid moet er voor iedereen zijn. Sommige gemeenten trekken hieruit de uiterste consequentie en willen afschaffing van ‘integratiebeleid-zoals-we-dat-kennen’, namelijk gericht op etnische

groepen. De nieuwe categorisering (in plaats van de etnische) wordt dan: de niet-zelfredzamen tegenover de zelfredzamen.

De voorstanders van specifieke etnische actie bepleiten die vanwege de specifieke problemen, de culturele verschillen en het falen van de reguliere diensten (bereik en effectiviteit; het betreft vooral welzijnswerk, arbeidsreïntegratie, onderwijs). Maar ook voorstanders geven aan dat die specifieke actie tijdelijk moet zijn; parallelle diensten voor specifieke groepen wenst niemand. Daarom wordt door iedereen benadrukt dat de reguliere diensten moeten verbeteren: ze moeten kleurenblind worden maar tegelijk verschil zien. De reguliere diensten moeten *cultuursensitief* worden om succesvol te zijn. Ze moeten soms geen, soms een klein en soms een groot onderscheid maken. Dit betekent feitelijk dat de afweging van wel of niet specifieke etnische actie verplaatst wordt naar de uitvoering.

Gemeenten verschillen onderling in hun principiële uitgangspunten (vergelijk Rotterdam en Den Haag tegenover Amsterdam, Tilburg en Groningen), maar in de uitvoering zijn de verschillen veel kleiner. Er is een gedeelde voorkeur voor generiek beleid, maar men sluit specifiek beleid niet helemaal uit. Ondanks de terughoudendheid blijft in de praktijk de etnische categorisering overeind. Vaak is overlast de aanleiding. Politieke opportuniteit speelt ook een rol. Rijksbeleid en de beschikbaarheid van middelen zijn hierin sturend, zoals te zien is aan de grote deelname aan de Antillianen- en Marokkanen-aanpak (die is niet verplicht maar wel aantrekkelijk).

In alle gemeenten, ook die met een afkeer van een etnische aanpak, wordt samengewerkt met etnische zelforganisaties. Meestal bij de uitvoering. De reden is die van effectiviteit (het bereiken van de doelgroep en de kennis van de vraag).

Steden zijn de afgelopen tien jaar enorm bezig gegaan statistische gegevens te verzamelen naar etniciteit. Bijna alle gemeenten hebben een één- of tweejaarlijkse integratiemonitor met sociale, economische en culturele prestaties van de bevolking uitgesplitst naar afkomst. Met als reden: willen weten waar de problemen zitten.

Ondanks het feit dat de lokale beleidsmakers geneigd zijn door een etnische bril naar verschillen te kijken, wordt er ook gezocht naar andere aangrijpingspunten om achterstanden aan te pakken. Genoemd worden inkomen, opleiding, gezinsachtergrond, wijk, leeftijdsgroep (jongeren, ouderen), taal. Opleiding en gezinsachtergrond worden als een cruciale verklarende factor

gezien voor achterstand maar lastig als beleidscategorie. Behalve ‘de wijk’ leiden deze alternatieven niet tot concrete actie. Meer mogelijkheden ziet men in een probleembenadering: werkloosheid, schooluitval, etc. en van daaruit waar nodig verschil maken.

In zijn algemeenheid is de toon in de notities en collegeakkoorden verzoenend, met formuleringen als: ‘samenleven’, ‘allemaal *Stadgers*’, ‘iedereen is gelijkwaardig’. Het is een geheel andere toon dan die van het nationale publieke en politieke debat. Religie komt nergens aan de orde. Integratie wordt minder belangrijk, het woord valt vaak niet eens in collegeakkoorden, net zo min als de termen ‘allochtoon’ of ‘Marokkaan’. Begrippen als ‘participatie’ en ‘zelfredzaamheid’ en ‘eigen kracht’ scoren hoog.

Op de gemeentebegrotingen is het budget voor posten als ‘integratiebeleid’ of ‘etnische aanpak’ relatief zeer klein. De beperkte middelen worden vervolgens ook nog eens verdeeld over erg veel projecten, acties en programma’s op uiteenlopende thema’s in meerdere sectoren en in verschillende wijken. Per actie gaat het dus altijd om kleingeld. Het effect is veelal onduidelijk. Het beleid dat wordt gevoerd onder de noemer ‘integratie’ lijkt vooral een symbolisch karakter te hebben. Dat geldt dan ook voor opheffing daarvan.

3. Wetenschappers

Hoe denken wetenschappelijke onderzoekers over het gebruik van etnische categorieën? Die vraag was het onderwerp van een expertmeeting met deskundigen van uiteenlopende achtergrond. Daarna volgde een uitgebreide interviewronde langs sociologen, bestuurskundigen, antropologen en statistische onderzoekers. Hun opvattingen en onderzoeksbevindingen geven reliëf aan de lokale verhalen uit het vorige hoofdstuk. De overwegingen die aan de orde kwamen als mogelijk voor- of nadeel van etnische categorisering, worden hier puntsgewijs langsgelopen.

3.1. Zit de etnische terminologie de integratie in de weg?

In meerdere gemeenten klonk de verzuchting dat de gebruikte termen – ‘allochtoon’, ‘Marokkaan’, ‘Turk’ – de integratie frustreren. Han Entzinger, socioloog verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, was mede-auteur van het WRR-rapport uit 1989 dat het begrip ‘allochtoon’ naar voren schoof. Hij legt uit hoe die keuze tot stand kwam. De oude termen ‘minderheden’ en ‘leden van minderheidsgroepen’ waren niet passend meer omdat die uitgingen van groepen, en de bedoeling was dat het beleid zich zou gaan richten op individuen. Wat dan wel? Alternatieven werden om uiteenlopende redenen terzijde geschoven. Entzinger: “De term ‘migrant’ zou suggereren dat Nederland een immigratieland was en dat was de politiek een stap te ver. Bovendien valt met ‘migrant’ de tweede generatie buiten beeld en dat was ongewenst, omdat de situatie waarin die toen verkeerde niet sterk afweek van die van hun ouders. Mensen categoriseren naar hun nationaliteit was niet nuttig want dan verdwijnen ze uit de statistieken als ze Nederlander worden. Toen is gekozen voor ‘allochtoon’, bedoeld als een neutrale statistische categorie.”

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zorgde in 1999 voor een standaarddefinitie: ‘allochtoon’ is iedereen met minstens een in het buitenland geboren ouder; wie zelf in het buitenland is geboren behoort tot de eerste generatie, wie in Nederland is geboren tot de tweede generatie. Een onderverdeling werd gemaakt naar regio: westers en niet-westers allochtoon, en naar land van herkomst: ‘Marokkaan’, ‘Turk’, etc. (bij kinderen uit een gemengd huwelijk telt het geboorteland van de moeder, tenzij de moeder geboren is in Nederland want dan telt het geboorteland van de vader)¹.

¹ De niet-westerse allochtoon is gedefinieerd als afkomstig uit een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije; de westerse allochtoon heeft als herkomst een van de landen in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië, of Indonesië of Japan.

De keuze voor geboorteland als basis voor categorisering was mede ingegeven door de beschikbaarheid ervan, sinds 1996, in de Gemeentelijke Bevolkingsadministratie (GBA). Daarmee was de betrouwbaarheid en continuïteit van de gegevens verzekerd, legt directeur Wim van Nunspeet van het CBS uit. Het doel van etnische categorisering, benadrukt Van Nunspeet, was monitoring van deze groepen ten behoeve van gericht beleid op achterstand, integratie en discriminatie.

Voor onderzoek en beleid is deze categorisering erg praktisch, bevestigt Jeroen Slot, hoofd Onderzoek en Statistiek (O+S) van de gemeente Amsterdam: “Ze is heel bruikbaar gebleken om de maatschappelijke positie – werk, onderwijs, inkomen – van etnische groepen te beschrijven en waar nodig ondersteunend beleid op te voeren.”

Maar volgens sommige lokale beleidsmedewerkers – zie het hoofdstuk hiervoor – frustreren de termen de integratie. Marleen van der Haar en Dvora Yanow, respectievelijk cultureel antropoloog bij de Radboud Universiteit Nijmegen en politicoloog aan de Universiteit van Amsterdam, begrijpen dat heel goed. De begrippen ‘allochtoon’ en ‘Marokkaan’ en ‘Turk’ dringen mensen een identiteit op. Dat is des te erger omdat de categorisering onherroepelijk is: een allochtoon kan door de definitie nooit autochtoon worden. Wat verenigd moet worden, wordt op basis van etniciteit apart gezet als ‘anders’. Dus concludeert Yanow dat het beleid zichzelf in de weg zit. “De uitsluitende werking van de termen botst met het doel van integratie.” Bovendien hebben de termen ‘allochtoon’, ‘Marokkaan’ etc. door de koppeling aan problemen inmiddels een negatieve lading gekregen en werken daardoor stigmatiserend.

De kritiek wordt van meerdere kanten onderschreven. Slot weet uit eigen onderzoek dat het label ‘Marokkaan’ een negatieve connotatie heeft. Dat komt overigens niet door beleidscategorisering, zegt Slot, maar doordat daar selectief in wordt gewinkeld voor politiek gebruik. Jan Rath, hoogleraar stedelijke sociologie aan de Universiteit van Amsterdam, struikelt vooral over de onherroepelijkheid van de term ‘allochtoon’, tot in de tweede generatie. “Het is een absurde categorie die leidt tot rare discussies: in 2017 is Rotterdam een stad waar de minderheid een meerderheid heeft en de gemeente gaat van alles doen om dat te voorkomen. Het is net als wanneer je zegt: elk jaar valt er 7.000 mm regen; over drie jaar staat dus er 21 meter water.”

Jaco Dagevos, onderzoeker bij het SCP, relateert de rol van beleidstermen, zeker wat betreft stigmatisering. Hij wijst op landen als Frankrijk waar niet etnisch wordt gecategoriseerd: “Zonder categorieën heb je geen feiten en kan je ongefundeerde beelden over groepen niet bevestigen of ontkrachten. In België heeft Filip de Winter geen cijfers nodig om te stigmatiseren.” En Joop de Beer van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) voegt daar aan toe dat je het belang van termen in rapporten niet moet overschatten. “De man in de straat heeft zijn mening allang klaar, hij ziet huidskleur, hoofddoekjes. Dan kun je beter niet om de brij heendraaien.”

In de editie van 2009 van het Jaarrapport Integratie, dat afwisselend wordt geproduceerd door het CBS en het SCP, gaat het SCP in op de kritiek op de term ‘allochtoon’. Het SCP heeft de term altijd gebruikt als neutrale aanduiding, schrijven de auteurs, maar als anderen deze als buitensluitend ervaren, “dan is het een goede reden om uit te zien naar andere terminologie”. Dat is geworden: ‘niet-westerse migranten en hun nakomelingen’. De ‘Turken’ etc. heten voortaan ‘Turkse Nederlanders’ of ‘personen van Turkse afkomst’.

De term ‘autochtonen’ wordt door het SCP wel gehandhaafd (en in het Jaarrapport 800 keer gebruikt), zij vormen nog altijd de referentiegroep. Daarmee wordt voorbij gegaan aan de essentie van de kritiek van Van der Haar en Yanow: minderheidsgroepen worden apart gezet, de meerderheid is de norm. Yanow: “Het punt is dat autochtonen geen categorie zijn. Je zou op zoek moeten naar een categorisering die iedereen een plek geeft. In de Verenigde Staten is iedereen een *hyphenated-American*, een Amerikaan met een verbindingsstreepje: *African-American*, *Asian-American*, etc.”

In het Jaarrapport Integratie 2010 draait het CBS de wijziging van het SCP weer terug, omdat de begrippen (‘allochtoon’ etc.) “puur statistisch bedoeld zijn om verschillende bevolkingsgroepen eenduidig van elkaar te kunnen onderscheiden”. Jeroen Slot, collega statistisch onderzoeker van het Amsterdamse O+S, is het er mee eens dat je je niet te snel van de wijs moet laten brengen als termen een andere lading krijgen. “Maar je moet ook niet de hele tijd de standaard ‘verschilrijtjes’ willen zien. Je moet precies en terughoudend zijn met je begrippen. Een belangrijke reden om te zoeken naar betere categorieën is het voorkomen van stigmatisering.” O+S overweegt over te stappen op andere termen: “Misschien naar ‘nieuwe Nederlanders’”. Achterstandsproblemen zullen er niet door verdwijnen, relateert Slot.

Van der Haar en Yanow zijn niet gelukkig met alternatieve termen als oude- en nieuwe-Nederlander. De ‘nieuwe’ moet blijkbaar ‘oud’ worden, maar wanneer is dat, en wie bepaalt dat? Als de definitie dezelfde blijft als bij allochtoon-autochtoon verandert er niets. De cultureel antropologen erkennen de praktische noodzaak van categorisering, bijvoorbeeld om achterstandsproblemen boven tafel te krijgen. Yanow: “Categorisering is een risico, maar je kan er niet omheen.” Dus is het zoeken naar alternatieven. En dat valt niet mee. Van der Haar: “Het gevaar van stigmatisering ligt niet alleen op de loer bij etniciteit, maar bij elke identiteitsgekoppelde categorisering, dus ook bij klasse. Je duwt mensen in een hokje: jij bent Marokkaan, of jij bent van lagere klasse.” Jeroen Slot beaamt: “Stigmatisering op sociale klasse is nog veel genadelozer.”

Het is opmerkelijk om te zien hoe de wetenschappers in hun redenering zich zelf steeds weer in de staart bijten, waar ze zich overigens goed van bewust zijn. Jan Rath verwoordt dat heel goed: “Kijk, ik maak dankbaar gebruik van die cijfers van het SCP, CBS en O+S, maar je zou het niet moeten doen, die etnische categorieën.” Yanow vat het dilemma van categorisering bondig samen: “You are damned if you do and damned if you don’t.” Dus? Yanow: “You’d better do it carefully.”

De discussie over de definitie zou kunnen opklaaien nu er een derde generatie op komst is en vroeg of laat de vraag gesteld zal worden of die derde generatie ook nog als ‘allochtoon’ gemeten moet worden. De posities worden al betrokken. Mérove Gijsberts, collega van Dagevos bij het SCP, vindt van wel: “De theorie is dat elke volgende generatie meer gaat lijken op de ontvangende samenleving. Dan wil je graag weten of de derde generatie het inderdaad beter doet.” Hoe lang je met dat onderscheid allochtoon-autochtoon door moet (en kan) gaan, is een logische vraag, onderkent Gijsberts. “Maar als we er nu mee stoppen zullen we nooit weten of achterstanden in het onderwijs bij de derde generatie helemaal zijn opgelost.” Lastig is het wel, beaamt Dagevos: “Het kan zijn dat je mensen vastprijkt op een identiteit die ze niet meer hebben.”

Het CBS is er al mee aan het experimenteren, laat Van Nunspeet weten. De complicatie is dat de grootouders niet in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) staan en dat bepaald zal moeten worden wat iemand tot een ‘derde generatie allochtoon’ maakt: 1, 2, 3 of 4 grootouders van elders. Han Entzinger vraagt zich af wat hier nog het doel van is. “Achterstanden vinden? Maar met een ‘derde generatie allochtonen’ wordt een categorie gedefinieerd

die niet bestaat in de sociale werkelijkheid en die je daarmee creëert. Het doel heiligt niet alle middelen.”

3.2. Etnische groepen zijn geen eenheid en dus zijn de categorieën nietszeggend?

De categorie ‘allochtoon’ bleek bij introductie in de jaren negentig meteen al te groot om nuttig te zijn voor onderzoek en beleid en werd daarom verfijnd naar westerse/niet-westerse allochtonen en naar herkomstland. Joop de Beer, nu werkzaam bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) maar in de jaren negentig bij het CBS, is degene die de tweedeling westerse/niet-westerse allochtonen introduceerde toen hij het in een intern stuk even snel optikte. Hij verbaast zich er over dat het begrip zo ingeburgerd is geraakt. De Beer: “Er was zo gauw niets beters, maar als je erover nadenkt, is het een heel rare term. Surinamers zijn eigenlijk hartstikke westers en Japanners eerder oosters. Het is in alle rapporten blijven staan.”

De categorie niet-westers wordt voor beleid niet zo vaak gebruikt, meestal gaat het om herkomstland. De ‘Marokkanen’, ‘Turken’, ‘Surinamers’ en ‘Antillianen’ zijn de vier belangrijkste categorieën. De indeling veronderstelt homogeniteit. Maar die veronderstelling was van begin af aan problematisch; dat geldt voor de etnisch zeer verdeelde Surinamers (Ruben Gowricharn, Universiteit van Tilburg: “Surinaams is geen etniciteit maar een nationaliteit”), maar ook voor de Marokkanen (Berbers en ‘Arabieren’) en de Antillianen. Er is een groot verschil tussen de Antillianen van voor de jaren negentig, die hier veelal kwamen om te studeren, en die van daarna. Die zijn afkomstig van de achterbuurten van Curaçao, vaak ook weer migrantenkinderen afkomstig van omliggende Caraïbische eilanden als de Dominicaanse Republiek. Peter Scholten, bestuurskundige aan de Erasmus Universiteit Rotterdam: “De migrantengroepen waren intern van begin af aan divers, en dat is alleen maar sterker geworden. Er is een enorme kloof tussen de eerste en tweede generatie, sociaal-economisch én cultureel.” Bovendien zijn er steeds ook weer nieuwe migranten die helemaal van voren af aan beginnen. Scholten: “Het is sociologisch niet verantwoord deze groepen als een etnische eenheid te zien.”

Etniciteit is als categorie veel te grof om nog relevant te zijn, beaamt Jan Rath. “Het is de vraag of je de achterstanden als ‘Turks’ of ‘Marokkaans’ kan betitelen. We zien in toenemende mate die groepen fragmenteren: sommigen doen het heel goed in het onderwijs, anderen halen het vmbo niet eens; op

de arbeidsmarkt net zo. Sommigen zijn sterk op Nederland gericht, anderen juist niet. Ook in moslimbeleving zijn er grote verschillen, zelfs binnen één familie. Maar de etnische categorie is een beleidswerkelijkheid geworden met alle instituties van dien dus gaat men er mee door.”

De SCP-onderzoekers zijn zich bewust van de heterogeniteit en spelen er op in. Gijsberts: “Waar mogelijk laten we de nuances zien. We maken voortdurend een onderscheid tussen eerste en tweede generatie. De verschillen tussen de generaties binnen de groepen zijn groter dan verschillen tussen de groepen. We splitsen ook op naar geslacht, opleiding enzovoort.” Dagevos: “In de jaren negentig heb ik onderzoek gedaan naar de Surinaamse subgroepen. Toen deden Creolen het beter op de arbeidsmarkt dan Hindoestanen, en vooral vrouwen. Kunnen we nog wel eens herhalen.” Meer verfijning is volgens sommige onderzoekers ook een probaat middel tegen stigmatisering, zoals we in hoofdstuk 4 zullen zien.

3.3. Etniciteit als verklaring

Door etnisch te categoriseren worden problemen, achterstanden, verschillen etc. tussen groepen gelinkt aan culturele achtergrond en daarmee wordt een oorzakelijk verband gesuggereerd. Dat is volgens socioloog Willem Schinkel (Erasmus Universiteit Rotterdam) zeer dubieus. “Etnische categorieën ordenen wel, maar niet causaal.” Hij stelt twee tegenvragen. “Als Marokkaanse jongeren lastig zijn vanwege hun ‘Marokkaan-zijn’, waarom zijn Marokkaanse meisjes dat dan niet? En waarom is de meerderheid van de Marokkaanse jongens niet problematisch?”

Bijna alle wetenschappers relativeren het belang van de etnische factor, maar minder stellig dan Schinkel. Gedrag, kansen, keuzes zijn de uitkomst van een mix aan factoren. Gijsberts (SCP): “Als je nauwkeurig kijkt naar allerlei achterstanden van migranten dan ligt een belangrijk deel van de verklaring bij de sociaal-economische achtergrond.” Maar niet volledig. “Als je voor opleiding en inkomen corrigeert blijft er een onverklaarde rest over. Dat geldt voor onderwijsachterstand, arbeidsmarktpositie, criminaliteit, enzovoort.” Wat die rest is, is niet zeker, maar het zou etniciteit kunnen zijn. Gijsberts: “Maar het kan ook iets anders zijn, bijvoorbeeld oververtegenwoordiging door discriminatie.”

Marion van San (criminologe aan de Universiteit van Utrecht en de Erasmus Universiteit) sluit zich hierbij aan. “Als je mensen zou indelen

naar sociaal-economische achtergrond vind je binnen die sociale groepen ook verschillen. Klasse vertelt dus niet het hele verhaal.” Van San doet veel onderzoek onder Antillianen en hun achterstanden. Ze stelt vast dat er voor deze groep specifieke factoren zijn, zoals een problematische gezinssituatie.

Roel Jennissen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) vult haar aan als hij zich afvraagt waarom jonge Marokkanen veel hoger scoren in de criminaliteitscijfers dan jonge Turken terwijl ze in sociaal-economische achtergrond nauwelijks verschillen. Hij schrijft: “Het antwoord hierop kan worden gezocht in de manier waarop ouders reageren als zij geconfronteerd worden met (kleine) criminaliteit die door hun kinderen is gepleegd. ... Kleine criminaliteit gepleegd door jeugdigen zou onder Marokkanen, in tegenstelling tot onder Turken, niet gezien worden als iets wat ‘gezichtsverlies’ oplevert. Dit wordt het pas als buitenstaanders de ouders ter verantwoording roepen voor het gedrag van hun kinderen (Van den Berg-Eldering, 1982 in Kromhout, 2002). Bovendien, zo stellen Korf *et al.* (2001), zou volgens veel Marokkaanse ouders de verantwoordelijkheid voor het gedrag van hun kinderen meer bij de politie of de schoolleiding liggen dan bij hen.” (Jennissen, 2009).

Etniciteit vertelt niet alles, maar wel iets, zegt Jan Willem Duyvendak, hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Amsterdam: “Mensen zijn behalve individu ook lid van een groep.” Zelfs van meerdere groepen en daarbinnen van subgroepen. Daarmee geeft hij indirect ook antwoord op de twee tegenvragen van Schinkel.

Duyvendak: “Dat Marokkaanse jongens oververtegenwoordigd zijn bij anti-homo geweld is, volgens recent onderzoek dat we hebben gedaan, kwantitatief een hard gegeven. Turkse jongeren vertonen dat gedrag niet; dan weet je dat de islam niet een eenduidige rol speelt. Het is overigens ook niet per se zo dat het ‘Marokkaans’ zijn de verklaring is, daarvoor is kwalitatief onderzoek nodig. Hoe komt het dat relatief veel Marokkaanse jongens dit gedrag vertonen: hun beleving van seksualiteit, hoe gemarginaliseerd ze zich voelen?” Wát hij heeft gevonden weet Duyvendak dus nog niet, wel is hij iets op het spoor. “Er is hier een veelzeggende correlatie die je niet op spoor zou zijn gekomen als je niet kijkt naar etniciteit.”

Maar als etniciteit wel (een beetje) verklaart, kan je er met beleid toch maar beter rekening mee houden? Duyvendak: “Etniciteit is in sommige kwesties relevant, in andere niet, helaas weet je niet altijd waar wel en waar niet. Dat is het problematische. We weten inmiddels wel tamelijk zeker dat het bij de

meeste sociaal-economische problemen veel meer om klasse dan om kleur, etniciteit of religie gaat. Op deze terreinen zou je kunnen stoppen met het belichten van etniciteit omdat daarmee toch de suggestie wordt gewekt dat het aan etniciteit zou liggen. Bij sociaal-culturele kwesties speelt etniciteit wel een rol, zoals bij de houding ten aanzien van homoseksualiteit. Ook op terreinen als huisvesting, sociale contacten, partnerkeuze ben ik er voor dat we er zicht op houden om te weten of werelden wel of niet naar elkaar toegroeien.” Maar dan gaat het alleen om weten, voor beleid is het irrelevant, stelt Frank de Zwart (bestuurskundige en antropoloog, Universiteit Leiden). “Aziaten doen het sociaal-economisch relatief goed en daar speelt etniciteit misschien een rol, maar dat is wetenschap waar je voor het op weg helpen van andere groepen niets aan hebt.”

In het verlengde hiervan pleit Maykel Verkuyten, hoogleraar sociale wetenschappen (Universiteit Utrecht), ervoor om onderscheid te maken tussen etniciteit als vindplaats (beschrijvend) en als verklaring. Marion van San is het hier mee eens: etnische categorisering en registratie zijn nuttig omdat het helpt de doelgroepen te vinden die beleid nodig hebben. Ze wijst op de Antillianen die geen aansluiting hebben bij de reguliere diensten, waardoor veel beleid aan hen voorbij gaat. Uit de verhalen van de gemeenten in het vorige hoofdstuk blijkt dat vaak het niet bereiken van de doelgroep reden is voor etnisch-specifiek beleid (bijvoorbeeld het inschakelen van zelforganisaties of een specifiek loket in de buurt).

3.4. Zonder kennis geen actie?

Met zijn onderscheid tussen vindplaats en verklaring brengt Verkuyten ons op een heftig bediscussieerd thema: Wat is, gezien de haken en ogen aan etnische categorisering, het belang van cijfermatige kennis over etnische groepen? In Frankrijk wordt niet geregistreerd en gecategoriseerd naar etniciteit, want dat ziet men als discriminatie, en dus zijn er ook geen cijfers over (verschillen tussen) etnische groepen. Is dat erg? Ja, zegt Jan Willem Duyvendak. Hij wijst op de Franse socioloog Patrick Simon die woedend is dat je in zijn land niet naar achtergrondkenmerken onderzoek kan doen en dus ook geen groepsachterstanden kunt aantonen. “Je laat ze in de kou staan, zegt Simon.” Ook Yanow, met al haar bezwaren tegen etnische categorisering, zegt: “We kunnen niet zonder, want anders heb je geen probleem en kun je het ook niet aanpakken.” Dit was precies reden om er in Nederland mee te beginnen, zoals we hierboven hoorden van het CBS.

Maar gaat dit argument ook op als specifiek etnisch beleid om uiteenlopende redenen niet opportuun geacht wordt, zo vraagt Justus Uitermark (socioloog, Erasmus Universiteit Rotterdam) zich af? Als uit kennis geen actie volgt, waarom is die kennis dan nodig? Sterke steun voor positieve etnische actie is er in Nederland nooit geweest. De Wet Samen uit 1998 was weinig verplichtend en verdween al weer in 2004. De enige echte positieve actie was de gewichtenregeling in het onderwijs, en ook die is inmiddels afgeschaft, althans ontdaan van haar etnische criteria. De twee belangrijkste bezwaren die in Nederland altijd gebruikt worden tegen positieve actie, aldus Entzinger, zijn dat autochtonen zich achtergesteld kunnen voelen en dat succesvolle allochtonen steeds moeten uitleggen dat ze het op eigen kracht hebben gedaan. Mede om die redenen wordt zowel nationaal als bij gemeenten helemaal afscheid genomen van het specifieke etnische beleid, zoals in de vorige hoofdstukken beschreven. Feitelijk van het hele integratiebeleid.

Misschien is specifieke actie dan geen argument voor het verzamelen van etnische kennis, maar anti-discriminatiebeleid is dat wel, betoogt Marleen van der Haar: “Mensen die gediscrimineerd worden, hebben feiten nodig om die discriminatie aan te tonen. Dan heb je statistieken nodig die categoriseren.” Maar ook daar kun je vraagtekens bij zetten, zegt bestuurskundige Peter Scholten. Discrimineren mag niet, los van statistieken. Scholten: “De Fransen beweren juist dat je aan discriminatie doet als je voor statistieken onderscheid maakt. En ze bewijzen ook dat je zonder kan, want Frankrijk heeft een heel sterk anti-discriminatiebeleid.”

Er is iets fout gegaan, stelt Rinus Penninx (Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam) vast. Er is een gat gegroeid tussen waarom met etnische categorieën en kennisverwerving is gestart en de manier waarop het nu wordt gebruikt. Het was ooit bedoeld als instrument om de positie van migranten te monitoren en zo nodig te corrigeren, maar het lijkt nu een doel op zich geworden te zijn. Om te bewijzen dat problemen etnisch zijn.

Duyvendak ziet het probleem: “De politiek springt opportunistisch met categorisering om. Op dit moment wordt ze vooral gebruikt om negatieve redenen. Maar als wetenschapper laat ik me niet leiden door de politieke waan van de dag. Ik blijf er bij, etnische categorisering hebben we soms nodig. Maar dan wel op een andere manier dan nu gebeurt” (namelijk zelfgekozen; zie hoofdstuk 4).

De SCP-onderzoekers Gijsberts en Dagevos wijzen er op dat welk beleid je ook voert, je bij moet houden of het werkt. Dagevos: “Het is goed denkbaar

dat het generieke beleid minder rendeert voor allochtonen. Dat wil je dan toch weten?” Gemeenten die stoppen met specifiek beleid en integratiebeleid zeggen inderdaad om die reden door te gaan met etnische monitoring. Gijsberts: “Zoals je ook een emancipatiemonitor uitbrengt omdat je naar de verschillen tussen mannen en vrouwen wilt kijken.” Dagevos: “Ook als er geen integratiebeleid meer zou zijn, blijven wij dat volgen. Gewoon om te weten hoe het met die groepen gaat. En in hoeverre etnische kenmerken een rol blijven spelen.”

Maar de socioloog Ruben Gowricharn (Universiteit van Tilburg) is het daar niet mee eens. “Het gevaar van etnische categorisering is misbruik, stigmatisering, afknijpen van rechten en roep om wegsturing. Vanwege achterstanden in de kernsectoren arbeid, inkomen en onderwijs mag je er zo nodig gebruik van maken. Maar dan moet er met die kennis ook wat gebeuren: specifiek beleid!”

Zo pingpongt de discussie heen en weer, waarbij ieders standpunt een afweging is tussen de bezwaren tegen etnische categorisering en de inschatting van de waarde van kennis. Han Entzinger: “Niet weten is een probleem, dat ontdekken de Fransen. De achterstanden komen niet alleen door de *banlieues*, zoals ze steeds zeggen, er is ook een etnische component. Daar komt bij dat deze groepen zelf duidelijkheid willen over de achterstanden om positieve actie mogelijk te maken. De vraag is: hoe ver ga je bij categorisering en kennisvergaring? In Nederland zijn we daar heel ver in gegaan. Onderzoekers vinden dat prima, daar zul je niet zo veel protesten horen. Maar je kan je afvragen of de grens niet is bereikt. Registratie en categorisering leiden zo gemakkelijk tot wat ik wel ‘fossilisering’ heb genoemd: te weinig mogelijkheden om juist de dynamiek van het integratieproces te vangen.”

3.5. Etnische statistieken verblinden?

Het verlangen naar etnische kennis is groot. Vanaf het moment dat de strakke CBS-definiëring van ‘de allochtoon’ in 1999 wordt gebruikt, komt er een enorme groei van etnische statistieken op gang. Dat gebeurt nationaal, met onder andere (sinds 2005) een lijvig jaarrapport integratie door CBS en SCP met honderden tabellen en grafieken, maar ook gemeenten hebben hun etnische monitoren. Bijna elk thema wordt etnisch belicht, van werk, inkomen, onderwijs en wonen tot vrije tijd, gezondheid, criminaliteit en leefsituatie. Beleidsmakers blijken een onstilbare behoefte te hebben de

wereld door een etnische bril te zien. Dit is des te opmerkelijker omdat politiek en beleid zich in dezelfde periode, zoals als we eerder al vaststelden, meer en meer zijn gaan afkeren van etnisch-specifiek beleid.

Justus Uitermark (socioloog, Erasmus Universiteit Rotterdam) vindt die overdaad aan etnische monitoring bezwaarlijk. De etnische categorieën sturen de blik terwijl andere factoren veel minder of helemaal niet aan bod komen. Daarbij is etniciteit zelf geen eenduidige en dus een problematische categorie. Collega socioloog Willem Schinkel is het daar mee eens: “De schijnwerper van de etniciteit heeft alle andere verklarende factoren in de schaduw gezet.”

Rath beaamt dat de etnische bril troebleert. “De suggestie dat etnische verschillen dominant zijn, doet de werkelijkheid geen recht. Neem etnisch ondernemerschap, waar ik veel onderzoek naar doe. Niemand wordt ondernemer vanwege zijn etniciteit, dat doe je vanwege de inkomsten. Dus moet je ondernemerschap, ook etnisch ondernemerschap, in de eerste plaats economisch analyseren en niet etnisch. Je kijkt naar de sectoren waar mensen graag willen ondernemen. Wat zijn de opleiding, vaardigheden en ervaring van mensen die ondernemer willen zijn? Dan kom je een heel eind. Bij het laatste staartje komen er mogelijk etnische dingen om de hoek kijken.”

De stroom aan etnische statistieken hangt samen met de beschikbaarheid van de herkomstgegevens in de GBA, betoogt Uitermark, niet met causale verbanden. “CBS en SCP weten van iedereen wel de etniciteit en niet de opleiding, dus koppelen ze maar van alles aan die etniciteit.” Frank de Zwart wijst op een website waarop de aantallen etnische minderheden tot in detail en per postcodegebied zijn aangegeven (<http://gemeenteamsterdam.nl.eu.org/>). Daarbij zijn ook per gebied gegevens te zien over inkomen, uitkeringen en misdaadcijfers. Het zijn dit soort gegevens die volgens De Zwart niet alleen het beleid beïnvloeden, maar ook bijdragen aan “een stortvloed aan berichten over allochtonen – het is een ‘entertainmentindustrie’ geworden, een fixatie die tot verdere stigmatisering leidt”.

De etnische monitoring wordt al jarenlang door de politiek gestimuleerd, vertelt Jeroen Slot. “Dat gaat zo ver dat als je een enquête doet over ‘hoe schoon is uw straat’ de wethouder erbij zegt: ‘Jullie kijken toch wel naar wat de Marokkanen vinden, hè?’ De laatste jaren zeggen wij: ‘Nee, want Marokkaan of niet maakt geen donder uit’.”

De WRR pleitte in zijn rapport van 1989 voor betere etnische statistieken om integratieprocessen te volgen. Mede-auteur Entzinger: “Het dilemma waar we toen ook al mee zaten is: je wilt toe naar een situatie waarin etnische herkomst geen enkele rol meer speelt, maar om daar te komen moet je juist dat verschil benadrukken. Dat is een paradox waar ik al die jaren niet uitgekomen ben. Maar eens moet je natuurlijk met dat verschil stoppen. Als je keer op keer vaststelt dat het goed gaat, moet je misschien een keer die etnische statistieken afschaffen.”

Dagevos kent zijn pappenheimers: “We kunnen bijvoorbeeld een klasse-monitor gaan maken, maar ik voorspel dat dan de tweede vraag zal zijn: hoe zit het met de etnische minderheden daarbij?” Gijsberts vindt dat we ons geen afwijking moeten laten aanpraten: “Internationaal worden er boeken en tijdschriften over vol geschreven, het is niet typisch Nederlands om prestaties van etnische groepen te willen weten.”

Een aantal wetenschappers plaatst nog een kanttekening van geheel andere aard. Al die etnische onderzoeken en statistieken halen processen boven water die buiten de macht van de overheid staan. De sociale werkelijkheid is complex, de overheid kan niet alles en mag niet alles, zegt Verkuyten. Beleidsonderzoek moet hanteerbaar zijn.

3.6. Effectiviteit

Gemeenten die willen afstappen van specifiek etnisch beleid doen dat om verschillende redenen, maar effectiviteit wordt daarbij zelden genoemd. Over het rendement van zowel lokaal als landelijk integratiebeleid, inclusief het verschil tussen generiek of specifiek beleid, weten we heel weinig, aldus Peter Scholten. “Het wordt nauwelijks gemeten.” Dat is ook lastig, vooral omdat er geen duidelijke definitie van integratie is. Scholten: “Effectiviteit staat ook niet centraal in het integratiebeleid. We weten niet wat we moeten manipuleren om het integreren te bevorderen. Sociologen kunnen daar geen antwoord op geven.” Sommige zaken zijn wel te meten zoals economische participatie en opleiding, maar dan nog is het moeilijk om een relatie te leggen met het beleid. Scholten: “De socioloog Ruud Koopmans vergeleek Nederland met Duitsland en concludeerde dat in Duitsland migranten beter zijn geïntegreerd, niet dankzij beleid maar zonder beleid. Zijn onderzoek wordt overigens flink bekritiseerd.”

De vrees voor stigmatisering die door gemeenten wel als argument wordt genoemd om te stoppen met categoriaal beleid zou je een efficiëntieoverweging kunnen noemen. Scholten: “Met etnisch-specifiek beleid leg je een link tussen het probleem en de etniciteit en of dat verband nu terecht is of niet, daarmee loop je het risico van een averechts effect door het bevestigen ervan.” Waarmee hij niet wil zeggen dat je het daarom niet moet doen. Dit gevaar van een averechts effect door stigmatisering acht hij vooral een probleem bij koppeling van etniciteit aan problemen als overlast en criminaliteit.

Dat expliciete overwegingen van effectiviteit geen rol spelen bij beleidskeuzes wil nog niet zeggen dat ze impliciet niet meewegen (‘te duur’, ‘gaat te langzaam’, ‘enige wat werkt’, ‘doorpakken’). Maar die zijn vooral gebaseerd op ideologische of pragmatische voorkeuren dan wel professioneel *Fingerspitzen* gevoel.

3.7. Van specifiek naar regulier als vlucht naar voren

Zowel nationaal als lokaal kiezen overheden voor regulier in plaats van specifiek etnisch beleid. Hiervoor kwam al aan de orde of dat de noodzaak van het verzamelen van etnische kennis niet ondergraaft. De keuze zou ook gevolgen kunnen hebben voor de etnische categorisering op zich: regulier beleid maakt immers geen onderscheid. Het ligt echter iets gecompliceerder.

Om te beginnen lezen we in hoofdstuk 2 al dat ondanks de voorkeur voor regulier beleid de etnische reflex bij veel lokale beleidsmakers sterk is. Onderzoeken van Poppelaars, Scholten en De Zwart (2004, 2007 en 2008) bevestigen dit. Zij laten zien dat ondanks nationale voorkeur voor regulier beleid gemeenten blijven kiezen voor specifieke acties, onder andere zichtbaar in de samenwerking met zelforganisaties. De verklaring van de auteurs is dat men op lokaal niveau dichter bij de problematiek staat en die is altijd complex. Zelforganisaties zijn nodig om de weg te vinden. Bovendien zijn generieke categorieën als ‘de wijk’ en ‘risicjongeren’ te algemeen en moeten er uiteindelijk toch preciezere keuzes gemaakt worden, en dan kom je toch weer bij etnische groepen terecht.

Peter Scholten: “Lokale bestuurders en uitvoerders kunnen geen theoretische posities innemen, maar staan voor concrete problemen. Zoals: hoe kan ik beleid voeren op specifieke groepen als ik ze niet bij de naam mag noemen, het niet mag hebben over Marokkanen of Antillianen? Niet met zelforganisaties mag praten?” De vraag of dat werkelijk ook etnische problemen

zijn is voor die gemeente eigenlijk niet interessant. Scholten: “Gemeenten staan met de voeten in de modder. Ze denken er anders over dan in ‘Den Haag’. Nationale beleidsmakers willen *replacement*, niet de doelgroep noemen maar alternatieve categorieën, zoals ‘de wijk’, waar dan die groepen oververtegenwoordigd zijn. Dan wil je hetzelfde, maar noem je het niet bij naam. Gemeenten zeggen: wij zien Marokkaanse lastpakken, *drop outs*, etnische spanningen, die willen we aanpakken.”

Maar er is niet alleen een gat tussen nationaal en lokaal beleid, ontdekte Floris Vermeulen (Universiteit van Amsterdam), er is ook een gat tussen beleidsmakers en uitvoerders. Hij vergeleek de toeleiding naar werk van moeilijke jongens in Berlijn en in Amsterdam (Vermeulen 2008). Ondanks de generieke aanpak van Amsterdam – één loket voor iedereen – namen uitvoerders de ruimte om waar nodig verschil te maken per cliënt. Omgekeerd was de specifieke Berlijnse aanpak (gericht op Turkse jongens) in de praktijk vrij algemeen. In weerwil van principiële beleidsverschillen tussen de Amsterdamse en Berlijnse aanpak leken de uitvoeringen erg op elkaar. De werkelijkheid – die in Berlijn niet veel anders is dan die in Amsterdam – is dwingender dan beleid, aldus Vermeulen. Uitvoerders nemen de ruimte om de noodzakelijke pragmatische keuzes te maken: soms generiek, soms specifiek. Anders geformuleerd: de uitvoering is beleidsresistent. Dit strookt met de bevinding van hoofdstuk 2 dat ondanks uiteenlopende beleidsvisies de gemeentes elkaar niet zoveel ontlopen in wat ze uiteindelijk aan projecten doen en met wie ze samenwerken en met hoeveel geld ze dat doen. Peter Scholten begint een groot onderzoek naar verschillen en overeenkomsten van Europees, nationaal en lokaal integratiebeleid. “Onze hypothese is dat de Europese steden onderling meer overeenkomsten vertonen in hun aanpak dan de verschillen in nationaal beleid doen vermoeden. Op nationaal niveau is integratiebeleid vooral symboolpolitiek.”

Wat betekent dit voor etnische categorisering en de keuze tussen specifiek en regulier? Volgens Vermeulen zijn er wel degelijk groepsverschillen langs etnisch-culturele lijnen, die deel kunnen zijn van het probleem. “Met algemeen beleid doe je je zelf dan te kort, maar de werkelijkheid is te divers om standaard te werken met etnische categorieën.” Hij geeft een voorbeeld. “Jeugdwerkloosheid, daar zie je bij migrantenjongeren specifieke obstakels – zoals grote afstand tot de arbeidsmarkt, taalachterstand, gebrek aan contacten – en binnen die groep kunnen islamitische meisjes weer eigensoortige problemen hebben. Voor iedereen een specifiek programma is een keurslijf want die kenmerken gelden natuurlijk niet voor iedereen binnen de categorie.” Daarom pleit hij voor een flexibele aanpak, zodat onderscheid

gemaakt kan worden naar situatie en persoon. “Dat vraagt om vrijheid voor uitvoerders. Die moeten rekening kunnen houden met groepskenmerken en –verschillen. Zonder mensen in hun groep op te sluiten en een Marokkaan als een Marokkaan te behandelen.”

Flexibiliteit klinkt als een ideale oplossing maar daarmee worden de risico's van etnische categorisering, zoals stigmatisering, niet opgelost maar verplaatst. Duyvendak heeft grote twijfels. “Heel veel uitvoerders hebben dominante categorieën in hun hoofd.” Hij wijst op onderzoek van Marguerite van de Berg bij opvoedingscursussen in Rotterdam. “De sociaalwerkers daar denken, met de beste bedoelingen: ‘Oh dat is iemand met een Marokkaans-islamitische achtergrond, die zal haar kind wel niet kunnen opvoeden’.”

Vermeulen onderkent het gevaar. “In mijn onderzoek zag ik dat de Amsterdamse reïntegratiemedewerkers een handleiding meekregen met heel uitgesproken groepsidentiteiten: ‘een Marokkaan is dit en een Antilliaan doet dat’. Zo moet het niet. De uitvoerder moet getraind worden. De kunst is groepsverschillen te zien en alleen waar nodig te problematiseren zonder te stigmatiseren. Het proces waarover we praten is aanpassing aan een nieuwe, diverse samenleving.”

De aanpak die Vermeulen voorstelt klinkt naar de aloude mantra: algemeen waar mogelijk, specifiek waar nodig. Vermeulen: “Dat is een oude wijsheid én een dooddooener. Meestal is de aanpak algemeen, tot er rumoer komt, dan komt er een potje voor specifiek, en als het rumoer over is, wordt het weer afgeschaft. Een groot nadeel van het huidige gepolariseerde debat is dat iedereen die cultuurverschillen in zijn hoofd heeft. Dat heeft z'n weerslag op uitvoerders.”

3.8. De integratie voorbij?

Integratiebeleid categoriseert per definitie: aan de ene kant de migrant en aan de andere kant de *native*, waarbij de eerste op moet gaan in de tweede. Scheiden om te kunnen samenvoegen, dat heeft iets paradoxaals, zoals Entzinger al constateerde. Integratie wordt nog paradoxaler, zo lieten Yanow en Van der Haar zien, als je die scheiding maakt in termen – ‘allochtoon’ en ‘autochtoon’ – die onherroepelijk en onverenigbaar zijn. Voor beleidsmakers is ook nog eens erg onpraktisch dat er voor integratie geen duidelijk definitie is. Dat maakt integratie tot een onmogelijk begrip, aldus Gowricharn: “Wat

zijn de eindtermen en wie bepaalt die? Wanneer stop je er mee? En wie moet integreren?”

We zagen in het vorige hoofdstuk dat een aantal gemeenten om deze en andere redenen geneigd is integratie-zoals-we-dat-kennen achter zich te laten. Men keert terug naar de oorspronkelijke doelstelling en dat is bestrijding van achterstanden en selecteert vervolgens de juiste doelgroepen. Wie heeft steun nodig? Die selectie gaat dan voorbij aan de indeling allochtoon-autochoon.

Entzinger juicht dit toe: “Wat is belangrijk in deze samenleving? Dat is zelfredzaamheid. Dan is er een afbakening nodig die de niet-zelfredzamen zichtbaar maakt. Ethniciteit is alleen relevant als het correleert met obstakels voor zelfredzaamheid zoals taalachterstand, werkloosheid, etc. Verder niet. En ethniciteit correleert daar steeds minder mee. Minder dan 20 jaar geleden. Dan verliest het zijn nut als categorie voor beleid.”

De invulling van integratie is het afgelopen decennium losgezongen van de werkelijkheid, vindt Entzinger. “Het gaat vooral over cultuur, overlast en criminaliteit. Maar die los je niet op via ethniciteit.” Voor zover het debat over reële culturele kwesties gaat, zoals de man-vrouwverhouding, is dat volgens Entzinger eerder een botsing van stadse met plattelands cultuur. “De opvattingen hierover veranderen, dat is een kwestie van tijd. 40 jaar geleden waren de man/vrouw-opvattingen in Nederland niet veel anders dan van sommige allochtonen nu. De taak van de overheid hierin is het bestrijden van *pockets* van achterstand. Zoals vrouwen die gedwongen thuis gehouden worden.”

Duyvendak zou het een enorme stap voorwaarts vinden om de integratie in de huidige betekenis achter ons te laten, maar is het niet eens met Entzinger. Duyvendak: “De huidige integratie gaat alleen over etnisch verschil en daarmee zien we heel veel andere vormen van non-integratie over het hoofd, zoals die van orthodoxe christenen. Maar integratie vervangen door achterstandenbeleid is op een andere manier te smal, want dan doe je alsof alleen sociaal-economische kwesties relevant zijn. Terwijl we ook culturele kloven hebben. Daar moeten we het ook over hebben. We hebben dit decennium onze handen vreselijk gebrand aan de culturele discussie, maar om die reden het culturele aspect van integratie negeren zou een zwaktebod zijn.”

Entzinger ontkent die culturele kloven niet, maar betwijfelt of de overheid een rol heeft in het dichten daarvan. “In een liberaal-democratische

samenleving als de onze beschikt de overheid op dit punt over een zeer beperkt instrumentarium, tenzij ze gaat betuttelen, of erger. Bevorderen van participatie is voor de overheid veel eenvoudiger dan *cultural engineering*.”

3.9. Hoofddijnen

De huidige (opgelegde) etnische categorieën hebben hun waarde gehad maar hebben die door sociale stijging en toegenomen diversiteit inmiddels grotendeels verloren. Dat geldt zeker voor de betekenis als verklarende factor voor sociaal-economische achterstanden, waar opleiding, taalvaardigheid, verblijfsduur en verblijfszekerheid veel relevanter zijn.

Wel relevant is de etnische categorisering als vindplaats voor sociaal-culturele verschillen (woonkeuze, schoolkeuze, partnerkeuze, seksualiteit etc.). Etniciteit is dan geen verklaring maar het begin van een zoektocht naar relevante culturele factoren (waarbij een mix van zaken als sekse, leeftijd, buurt, migratiegeschiedenis etc. ook een rol speelt). Dat zou betekenen dat integratiebeleid-zoals-we-dat-kennen (namelijk: het wegnemen van etnische verschillen) kan worden opgeheven.

De enorme groei van etnische statistieken danken we mede aan het feit dat we via de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van iedereen de etniciteit weten, niet omdat etniciteit per se de enige en belangrijkste verklarende factor is. Opleiding is vaak belangrijker maar daarover bestaat minder systematische kennis. We zoeken dus op een plek, omdat we daar kunnen kijken. Dat lijkt op die man die 's avonds laat op straat zijn autosleutels zoekt onder de lantaarnpaal, niet omdat hij ze daar heeft verloren maar omdat daar licht is.

De etnische categorisering zoals nu gebruikt, van boven opgelegd en onherroepelijk, kent zowel maatschappelijke bezwaren (stigmatisering) als onderzoeks- en beleidsbezwaren (statisch, niet samenvallend met de sociale werkelijkheid). Het gevolg van al die etnische statistieken is dat we nu met een etnische bril naar achterstandsproblemen kijken. Hoewel, zou het in het dagelijks leven veel verschil hebben gemaakt als we die statistieken niet hadden gehad? Het blijkt lastig om te geloven dat etniciteit er misschien niet toe doet. En dat andere categorisering relevanter kan zijn.

4. Alternatieve categorieën

Is er een alternatieve manier van categoriseren te ontwerpen? Een model dat effectiever in dienst staat van de taak van de overheid om een integrale samenleving te bevorderen? Om preciezer de groepen op het spoor te komen en degenen te bereiken die achterstandsbeleid het hardste nodig hebben? Godfried Engbersen (socioloog, Erasmus Universiteit Rotterdam) en Rinus Penninx pleiten er voor even een stap terug te zetten, terug naar het begin. De etnische beleidscategorieën – ‘de (niet-westerse) allochtoon’, ‘de Marokkaan’, ‘de Turk’, ‘de Surinamer’ etc. – zijn ooit geïntroduceerd als hulpmiddel, ze zijn geen doel. Waar het om ging was monitoring om achterstanden te achterhalen en die zo nodig te corrigeren. Terug naar het begin betekent de vraag stellen welke categorisering daarbij behulpzaam kan zijn. Daarvoor moet de geest van etnisering even terug in de fles.

4.1. De sociaal-economische bril

Het alternatief dat door wetenschappers die wij spraken het vaakst werd genoemd was een sociaal-economische klasse-indeling, gemeten aan de hand van opleiding en eventueel inkomen. Klasse is volgens veel wetenschappers een beter verklarende factor voor velerlei gedrag en voor sociale posities dan etniciteit. Waarbij men dan niet blind is voor de (bekende) bezwaren die ook hieraan kleven, waaronder net zo goed grofmazigheid en stigmatisering. Etniciteit vervangen door klasse is dan ook geen goed idee. Dan zou je de ene beperking inruilen voor de andere.

Maar je kan met een sociaal-economische indeling, bijvoorbeeld naar opleiding, veel maatschappelijke problemen verhelderen. Uit veel empirisch onderzoek (in Nederland) blijkt volgens Entzinger dat er eigenlijk drie factoren zijn die van overweldigend belang zijn bij het verklaren van de mate van sociaal-economische participatie en van sociaal-culturele oriëntatie op de *mainstream* Nederlandse samenleving. Dan gaat het om: verblijfsduur (eventueel te operationaliseren als eerste versus tweede generatie), Nederlandse taalvaardigheid en opleidingsniveau. Entzinger: ‘In feite zouden dit dus volgens de empirie de best bruikbare indicatoren zijn voor integratie. Het onderlinge gewicht van elk van de drie varieert naar gelang de groep in kwestie en de te onderzoeken thematiek.’

Werkloosheid laat zich beter verklaren door naar het opleidingsniveau van mensen te kijken dan naar hun etnische achtergrond, laat ook het CBS zien. Het relatief hoge percentage niet-westerse allochtonen dat uitvalt op school kan volgens het CBS, behalve uit het hoge aandeel jongeren in deze groepen, ook verklaard worden uit “hun relatief lage opleidingsniveau”. Immers, op de laagste niveaus van (mbo-)onderwijs is ook de schooluitval het hoogste, zo legt het CBS uit (*Jaarrapport Integratie 2010*, p. 73). En de hoge concentratie van niet-westerse allochtonen in bepaalde buurten krijgt een ander gezicht wanneer we ons realiseren dat dit ook de buurten zijn waar relatief meer mensen wonen met een lagere sociaal-economische positie.

Opvallend is dat het Jaarrapport Integratie 2010 van het CBS al begonnen lijkt met het groter maken van de rol van klasse. In het hoofdstuk over geregistreerde criminaliteit wordt voor de verklaring van de “oververtegenwoordiging van niet-westerse herkomstgroepen” gewezen op uiteenlopende oorzaken als “een maatschappelijke achterstandspositie van minderheden tot een selectief politieoptreden tegenover hen en discriminatie van allochtonen in de strafrechtssketen”. Twee jaar eerder was er nog expliciet oog voor de etnische factor, toen er in het rapport stond: “De gegevens over criminele gedragingen maken duidelijk dat vooral niet-westerse allochtonen daarbij zijn oververtegenwoordigd. Dit lijkt te wijzen op gebrekkige culturele integratie, doordat zij in onevenredige mate regels en normen overtreden.” In 2010 was daarvan niets terug te vinden en luidde het eindoordeel in de criminaliteitsparagraaf dat er “nog betrekkelijk weinig duidelijk” is over “de precieze oorzaken van de geconstateerde oververtegenwoordiging” (CBS 2010, p. 155).

Jeroen Slot, van de dienst O+S in Amsterdam, zoekt vanwege de toenemende diversiteit en het voorkomen van stigmatisering door verschilrijtjes (zie 3.1) naar alternatieven voor de bestaande etnische statistieken. Hij kent een toenemend belang toe aan opleiding als “verschilmaker” voor sociaal-economische posities. In de toekomst zou het zo kunnen gaan: “Als dan de vraag is wie er voor de arbeidsmarkt geactiveerd moeten worden, kijk je bij werkenden en niet-werkenden naar de opleiding. Alleen op hoofdlijnen vertellen we dan hoe de populatie etnisch is samengesteld, hoeveel Marokkanen etc. er in de stad wonen.”

Kijken naar onderwijs als verschilmaker heeft een praktisch probleem, weten statistici. Slot: “Opleiding zit statistisch weinig in onze bestanden. Er is geen Nederlands register waar je op kunt zoeken wat iemands diploma is. Het is

een niet geregistreerd kenmerk. Dus dat moet allemaal uit *survey*-onderzoek komen.”

Een fundamenteel pleidooi voor een sociaal-economische klassebenadering komt van de Amerikaans-Nederlandse socioloog Bowen Paulle (Universiteit van Amsterdam). Paulle maakt zich sterk voor concreet onderzoek naar verschillen in onderwijs, gezondheid en andere sociale en economische terreinen. “Voor al die verschillen is etniciteit géén voorspeller. Kijk naar de gezondheidskloof, die loopt langs sociaal-economische lijnen.” Paulle bepleit onderzoek op drie terreinen. Op economisch gebied: een vergelijking van generaties naar bijvoorbeeld huishoudinkomen en welvaart. Ten tweede op cultureel terrein: verschillen in potentiële machtsbronnen, zoals taal, opleiding en informatie. En tot slot op sociaal gebied, naar bijvoorbeeld netwerken. Paulle voorziet “meer voorspellende waarde” wanneer onderzoek is gebaseerd op zulke “niet-rationale, niet-etnische termen”. Op die manier zou je ook kunnen verklaren waarom de ene etnische groep succesvoller is dan de andere en waarom succes of gebrek aan succes niets met etniciteit te maken heeft.

4.2. Preciseren van etnische categorieën

Wie niet van de etnische statistieken af wil – en dat zijn ook gemeenten die een omslag maken van specifiek naar algemeen beleid – zal toch recht moeten doen aan de “hyperdiversiteit” die de Britse antropoloog Steve Vertovec waarneemt (2007). Hij ziet een *range* van factoren die je moet beschouwen om een beter inzicht te krijgen in patronen van ongelijkheid en vooroordelen, waaronder: “country of origin (comprising a variety of possible subset traits such as ethnicity, language[s], religious tradition, regional and local identities, cultural values and practices), migration channel (often related to highly gendered flows and specific social networks), legal status (determining entitlement to rights), migrants’ human capital (particularly educational background), access to employment (which may or may not be in immigrants’ hands)...” (Vertovec, 2007). Bovendien zou je ook naar de samenhang van die variabelen moeten kijken.

Nederlandse statistici gaan die weg al op. Het CBS breidde in het Jaarrapport Integratie 2010 zijn bestaande vier categorieën uit met “nieuwe immigrantengroepen” uit de vier vluchtelingenlanden Afghanistan, Irak, Iran en Somalië en met drie Oost-Europese groepen: Polen, Roemenen en Bulgaren. Onder verschillende etnische groepen worden onderscheidingen gemaakt naar

opleiding en eerste een tweede generatie. Jeroen Slot spreekt in navolging van Vertovec van ‘hyperdiversiteit’: “Je hebt steeds meer materiaal nodig, ook contextafhankelijke informatie, waarmee je bijvoorbeeld een groep krijgt als: de laag opgeleide Marokkaanse Amsterdammers in een Vogelaarwijk. Die groep is anders dan de jeugdige Marokkanen die naar het hoger onderwijs gaan.”

Het onderscheiden van groepen binnen etnische groepen is cruciaal omdat dat in de ogen van Joop de Beer (NIDI) kan helpen om stigmatisering tegen te gaan. “Jongeren binnen de Marokkaanse groep die het niet goed op school doen moet je vergelijken met degenen binnen die groep die het wel goed doen. Komt het verschil door IQ, opvoeding? Als je daar grip op kan krijgen, kun je zeggen: etniciteit verklaart het niet.” Daarmee loopt de succesvolle Marokkaan minder risico om aangesproken te worden op de problemen van jongeren in Slotervaart, denkt De Beer. Duyvendak ziet die noodzaak ook: “De vraag is niet: kan je zonder etnische categorieën? Ik zeg: het is niet genoeg. Waarom is er overrepresentatie van bepaalde groepen? Dat moet je zien te interpreteren. Maar je komt dit alleen op het spoor met eerder meer dan minder categorieën.”

Ook hier wordt het onderzoek ingewikkelder om uit te voeren. Meer dan bij de huidige etnische categorisering op basis van statistische analyse zul je betrokkenen moeten enquêteren.

4.3. Zelfgekozen categorieën

Vasthouden aan een etnische indeling hoeft niet te betekenen: vasthouden aan opgelegde staatscategorieën. Zelfgekozen categorieën in periodieke volkstellingen (census) zijn de norm in de Verenigde Staten, Australië en het Verenigd Koninkrijk. De samenstelling is opengesteld voor invloed van onderaf. In het Verenigd Koninkrijk was de categorisering van de census aanvankelijk nog gebaseerd op de *Race Relations Act* van 1976. Veel Indiërs en Pakistani identificeren zich niet met ras en voerden een politieke campagne, waarna in 1991 de etnische categorieën in de census werden geaccepteerd. Tien jaar later werden ook religieuze categorieën geaccepteerd.

In 2011 is er in het Verenigd Koninkrijk weer een census gehouden. Voorafgaand is er opnieuw uitgebreide publieke consultatie geweest, met als uitkomst dat de etnische categorieën zijn verruimd met ‘Gypsy or Irish Traveller’ and ‘Arab’ (zie www.ons.gov.uk). Ook in de Verenigde Staten

mogen burgers zelf kiezen hoe ze zichzelf definiëren. Opmerkelijk is dat onder de categorie ‘white’ behalve Europese-Amerikanen ook mensen uit het Midden-Oosten en Noord-Afrika vallen; dat betekent dat Nederlands belangrijkste ‘niet-westerse allochtonen’, de Turken en Marokkanen, in de Verenigde Staten als ‘wit’ gecategoriseerd worden (‘Standards for the Classification of Federal Data on Race and Ethnicity’, directive no 15; te vinden op: www.whitehouse.gov/omb/fedreg_notice_15). Belangrijk bij zelfgekozen identificatie is dat iedereen ingedeeld wordt in gelijkwaardige categorieën, in tegenstelling tot de huidige opgelegde etnische categorisering waarbij de ‘autochtonen’ buiten schot blijven.

Statistische onderzoekers maken bezwaar tegen zelfbenoemde categorieën. Joop de Beer ziet twee grote nadelen. Ten eerste verlies je je constante definitie van groepen, waardoor je niet goed meer de voor- of achteruitgang van een groep kunt meten. “Dus al die gegevens van het CBS ben je dan kwijt. Voor onderzoekers zou het heel dom zijn.” Dat gevaar wordt vergroot volgens De Beer omdat “mensen die goed integreren zichzelf geen allochtoon of ‘Marokkaan’ meer zullen noemen. Etnische groepen worden dan synoniem met probleemgroepen.” Ten tweede, vreest De Beer, kun je zelfbenoemde categorieën eigenlijk alleen goed onderzoeken met survey-onderzoek, en dat is heel duur. De census 2011 in het Verenigd Koninkrijk is begroot op 450 miljoen pond.

Duyvendak snapt de bezwaren wel, maar vindt ze niet doorslaggevend: “Hoe zinvol is het om vast te houden aan categorieën die niet meer leven? We doen of we de werkelijkheid in statistieken vangen terwijl mensen volgens zichzelf misschien helemaal geen Marokkaan of Turk meer zijn, laat staan allochtoon. Je statistische categorieën moeten meebewegen met de werkelijkheid, willen ze betekenis hebben.” Behalve dat zelfgekozen categorieën reëler zijn, is Duyvendak er voorstander van omdat hij mensen wil laten meepraten over hun identiteit. “Marokkaanse jongeren noemen zichzelf geloof ik Mocco’s. Dat is heel iets anders dan wij denken dat ze zijn. Laat ruimte voor nieuwe combinaties.”

Antropoloog en bestuurskundige Frank de Zwart (Universiteit Leiden) is dat met hem eens. Hij wijst op de grote democratische waarde van een maatschappelijk debat over categorieën als je die voor consultatie zou openstellen. “Tegen de volkstelling van 1971 was verzet omdat de staat daarmee zou classificeren, maar dat is juist *niet* zo met een census. Je geeft ruimte aan een zelfgekozen identiteit, er komt ook ruimte om te discussiëren over identiteit en etnische categorieën.”

Een belangrijk argument voor hem is dat aan bepaalde categorieën allerlei belangen zijn verbonden zoals subsidies en beleid ten behoeve van specifieke groepen. “Des te meer reden om mensen ook het recht te geven zichzelf te identificeren. In Nederland komt daar bij dat etnisch-specifiek beleid steeds meer gekoppeld lijkt te worden aan repressie.”

Een goedkoper alternatief voor de census is de GBA openstellen voor zelfbenoeming. De Zwart: “Je kan ouders bij de aangifte bij de GBA laten bepalen tot welke categorie het kind behoort. Op zijn 18^e zou iedereen dan nog eens de mogelijkheid moeten hebben dat zelf te herbepalen. Over een tijd krijg je dan een categorie die in kwaliteit vergelijkbaar is met wat het CBS nu heeft.”

Uitgaande van een eigen keuze wil Ruben Gowricharn (Universiteit van Tilburg) een omkering van de waardering van etniciteit. “Het nieuwe nationalisme legt een taboe op vreemde etniciteiten. Ten onrechte. De etnische gemeenschap is een belangrijke factor voor hulp, bescherming, contacten. Hoe groter de gemeenschap, hoe groter het vangnet, dat zie je heel goed bij de Turken.” Het gaat niet om een herhaling van de verzuiling, verzekert hij. “Dat was een historisch proces. Nu gaat het anders, op basis van zelfgekozen etnische verwantschap. De overheid zou dit proces moeten erkennen en de ruimte moeten laten. Geen subsidie, dat leidt tot afhankelijkheid.” Het is een benadering die sterk doet denken aan de beweging van Eigen Kracht die op verschillende plekken in de samenleving is te zien. Gowricharn: “Marokkanen pakken hun problemen zelf aan, met bijvoorbeeld buurtvaders. De Turken kijken in de eigen gemeenschap naar uitval en werkloosheid. Stimuleer dat en ondersteun dat als overheid: complementair, aansluitend, pragmatisch.”

Gowricharn heeft hierbij wel andere groepen in zijn hoofd dan de huidige beleidscategorieën als Surinamers en Antillianen. “Dat zijn nationaliteiten. Kijk naar de Hindoestanen, die raken hier in Nederland los van Suriname en oriënteren zich op India. Je ziet overal Indiase dansscholen, men kopieert de Bollywoodfilms, is trots op Anil Ramdas. Het is overdracht van cultuur én van business, zie de winkeltjes.” Dat niet iedereen die als ‘Marokkaan’ wordt gedefinieerd zich ook Marokkaan voelt en deel van die gemeenschap wil zijn is geen probleem. Het is zelfs een voorwaarde. Gowricharn: “Groepen moeten uiteraard open zijn, je moet eruit kunnen stappen. Wie niet wil, doet niet mee.”

Uit onderzoek van socioloog Iliass El Hadioui (EUR) onder jonge Rotterdammers blijkt dat 86 procent van hen kiest voor een identiteit die overeenkomt met de nu bestaande opgelegde categorie. Of we daaruit mogen concluderen dat de huidige categorisering adequaat is, is onzeker. Schinkel wijst er op dat “mensen in de categorie kruipen die ze toegekend krijgen”.

Duyvendak signaleert dat de etnische groepen zelf tot nu toe niet veel weerstand hebben geboden tegen de opgelegde categorisering. “Omdat ze dachten dat het vooral wordt gebruikt ten voordele, het corrigeren van achterstand. Maar nu Wilders wil laten uitrekenen hoeveel Turken en Marokkanen de verzorgingstaat kosten zou je weleens een kentering kunnen krijgen in de bereidheid bij Turken en Marokkanen tot medewerking.”

4.4. Een andere categorie: levensstijl

Mensen vragen zichzelf te benoemen kan ook wel eens op heel andere categorieën dan etnische uitdraaien, denkt antropoloog Francio Guadeloupe (Universiteit van Amsterdam). Veel inzichtelijker dan etnische afkomst zijn levensstijlen, zegt hij. Hij geeft een voorbeeld uit zijn veldwerk in Rotterdam: “Ik zat in een ruimte met Suweney, die een Antilliaan zou moeten zijn. Hij had geen enkel contact met een Antilliaans meisje dat binnenkwam. Wel met Kees, waar hij het prima mee kon vinden, ook al fulmineerde Kees op al ‘die buitenlanders’. De twee jongens woonden in dezelfde wijk, en het leek wel of de link eruit bestond dat Suweney een gouden ketting had en Kees een tand van goud. Iets linkte ze in elk geval.”

Populaire cultuur geeft meer inzicht in groepen dan etniciteit, betoogt Guadeloupe. “We moeten kijken naar hoe mensen praten. Jongeren in Rotterdam waar ik mee werk spreken Rotterdams-Nederlands, die zijn bereid naar elkaar te luisteren.” Levensstijlen zijn niet alleen voor jongeren bepalend, denkt Guadeloupe. “Ik zie dat de PVV niet alleen witte Nederlanders aantrekt. Dat is omdat zij een bepaalde cultuur vertegenwoordigen, en daar kunnen ook andere etnische groepen zich in vinden. We moeten cultuur dus serieuzer nemen en niet reduceren naar etniciteit. Het is veel breder dan dat.”

Guadeloupe onderzoekt met name wat hij noemt de *religion of the urban cool*, een jongerencultuur, die wordt gevormd door uiteenlopende etniciteiten, waarin dure kleding en bepaalde auto's heilig zijn en de consumptiegerichte ethiek van de Amerikaanse hiphopartiest 50 Cent komt: *get rich quick or die trying*. “Neem Yassin, die botst met zijn vader omdat hij vanuit zijn *urban*

religion niets ziet in hard werken en de ‘misschien-kom-je-er’-houding van zijn vader.”

Ook bestuurders zien met zo’n bril scherper dan met de etnische, verwacht Guadeloupe. “Een bestuurder kan in eerste instantie een groep Marokkaanse jongeren zien, maar als hij zich dan afvraagt: ‘Waar gaat het die jongens om, wat is hun ethiek?’, dan kan het bij nader inzien om een veel bredere groep blijken te gaan, met ook andere etnische groepen en autochtonen.” Dan krijg je een preciezer beeld en kun je beter beleid maken.”

Zelfs als jongeren zichzelf indelen bij een etnische groep zegt dat nog niet alles, volgens Guadeloupe. Het kan een strategie zijn, waarbij hun identiteit contextueel is. “Bijvoorbeeld, Yassin zegt: ja, moslims zijn beter omdat ze gelovig zijn, maar als hij met zijn *matties* is, zegt hij: het maakt allemaal niet uit, wij zijn urban en wij zijn cool.” Een etnische identiteit aannemen kan een noodzakelijke strategie zijn. “Wat mensen heel goed kunnen is het dominante discours op momenten gebruiken dat dat nodig is: als je schuldhulpverlening wilt, even de Antilliaan spelen. Ze doen het omdat ze moeten.”

4.5. Probleemgerichte benaderingen

Hierboven ging het tot nu toe over alternatieve categorieën die een beter zicht geven op de werkelijkheid en minder stigmatiseren. De invalshoek is die van monitoring en onderzoek en minder die van beleid. Wie gestandaardiseerde etnische categorieën wil vermijden kan ook kiezen voor een probleemgerichte benadering, waarbij het praktische gebruik voorop staat. Die weg heeft twee vertakkingen, in beide gevallen verschilt de rol van etniciteit per kwestie en context. Op de eerste route wordt bij elk probleem of beleidsvraag – bijvoorbeeld schooluitval of probleemjongeren – gekeken welke categorisering behulpzaam kunnen zijn.

Het gaat volgens Dvora Yanow steeds om de vraag: “Wat is er aan de hand, wat wil ik bereiken en wat heb ik daarvoor nodig?” Han Entzinger: “Bij onderwijsachterstand of werkloosheid heb je andere categorisering nodig dan wanneer het gaat om zorg of bejaardenhuizen. In het laatste geval moet je misschien op achtergrond en taal organiseren. Je moet pragmatisch zijn, per domein verschil maken. Je hoeft ook geen landelijk beleid te maken. Laat ruimte voor lokale verschillen.” De categorieën waar Entzinger aan denkt zijn: nationaliteit, inkomen, opleiding, wijk, zelfgekozen identiteit en taalvaardigheid. “Het moeten categorieën zijn waar iedereen inpast, ook

autochtonen.” Het lijkt een benadering die ze het liefste in Dordrecht hadden gekozen als het door het Rijk geïnitieerde Antillianenbeleid ze niet tot iets anders had verleid. Zonder die Rijksprikkel had men daar gekozen voor een ‘aankpak overlastgevers’ (waaronder ook niet-Antillianen zouden hebben gevallen).

Op de tweede route wordt als standaard generiek beleid gevoerd en krijgen professionals in de uitvoering vervolgens de vrijheid om rekening te houden met etniciteit en cultuur. Het gaat in feite om de praktijk zoals Floris Vermeulen die waarnam in Amsterdam: algemeen beleid waarbij uitvoerders verschil mogen maken (zie paragraaf 3.7). Om dat succesvol te laten zijn, zo stelde Vermeulen vast, en lokale beleidsmedewerkers zeggen hem dat na, moeten de reguliere instituties cultuurgevoeliger worden.

Guadeloupe betreft dat uitgangspunt op het huidige Antillianenbeleid: “Ik zie geen eenduidige Antilliaanse cultuur, en de mensen die bij de Antillianen-aankpak betrokken zijn zien dat ook niet.” Geen specifiek Antillianenbeleid als het aan Guadeloupe ligt. Maar wel kan het heel handig zijn om Papiaments te spreken wanneer een jongerenwerker veel met Antillianen te maken heeft. “Ik zou bij bestuurders willen pleiten voor een werkwijze en vertoog dat veel meer kijkt naar wat er gebeurt in het alledaagse.” Het zijn woorden die in veel steden al ter harte worden genomen.

De Rotterdamse socioloog Iliass El Hadioui sluit zich aan bij de lijn van een flexibele uitvoering. In het geval van drugsbestrijding is het verstandig rekening te houden met etnische verschillen, denkt hij. “In Marokkaanse gezinnen heerst een groot taboe op drugsgebruik. Als je dan een confronterende benadering kiest door het probleem bij de ouders aan de orde te stellen, dan klappen de deuren dicht – dat is disfunctioneel.” Ook in het bredere gezondheidszorgbeleid kan een etnische kijk functioneel zijn. Om een ziekte op het spoor te komen, zoals de verhoogde kans op suikerziekte of migratiestress bij bepaalde etnische groepen.

Onderwijsbeleid vraagt weer om minder etnische oriëntatie, denkt El Hadioui. Overlast op scholen heeft niet in de eerste plaats een etnisch-culturele achtergrond, maar is volgens hem te herleiden naar “een straatcultuur die botst met het feminiene onderwijs”. Die straatcultuur is gevormd door jongeren met verschillende achtergronden in volksbuurten: Surinaams, Antilliaans, Marokkaans, Turks, Antilliaans en Nederlands. Ze hebben gemeen dat ze veel tijd met elkaar op straat doorbrengen en sterk masculiene codes ontwikkelen. Het antwoord daarop is volgens El Hadioui simpelweg

goed onderwijs: “Onderwijs dat zich weet te verhouden tot jeugdculturen als de straatcultuur – en bijvoorbeeld leerkrachten die er rekening mee houden dat gezichtsverlies erg belangrijk is in de straatcultuur.” Het gaat niet om aanpassing aan de straatcultuur, maar om “een intelligente hervorming van de schoolcultuur zodat ook deze jongeren mee kunnen en gelijke kansen op succes hebben”. Aan zo’n aanpak lijken tabellen en grafieken die laten zien hoe slecht Turken en Marokkanen het in het onderwijs doen weinig toe te voegen. El Hadioui steekt ook niet onder stoelen of banken dat hij blij is dat de Fransen de problemen in de *banlieues* steeds als een probleem van achterstandswijken zijn blijven benoemen. “Daarmee blijft de aandacht gevestigd op waar het om draait: insluiting en uitsluiting door de instituties. De focus op etniciteit doet niets met die essentiële dimensie waardoor we simpelweg ‘sociologisch blind’ worden voor de mechanismen die ten grondslag liggen aan onderwijsachterstanden.”

Een radicale variant van een probleemgerichte benadering brengt Justus Uitermark naar voren: géén alternatieve categorieën: “Ik zou vinden dat de overheid zichzelf beter moet monitoren. Werken de instituties wel goed? De scholen, het UWV. Dat is uit beeld geraakt. Monitoren moet je dan niet kwantitatief zien – tellen van diploma’s is vragen om moeilijkheden – maar kwalitatief.” Uitermark verwijst als voorbeeld hiervan naar het promotieonderzoek van Bowen Paulle over scholen in achterstandswijken.

4.6. Nationaliteit

Twee manieren van categoriseren werden nauwelijks genoemd door onze gesprekspartners: naar migranten (dus beperkt tot de eerste generatie) en daaraan verwant: naar nationaliteit (staatsburgerschap). Entzinger legt aan het begin van het vorige hoofdstuk uit waarom de ‘migrant’ en ‘nationaliteit’ in de jaren negentig werden verworpen. Het bezwaar destijds was dat de tweede generatie uit beeld verdwijnt, maar we weten inmiddels dat aan het in beeld houden ook een nadeel kleefte, namelijk blijvende apartzetting.

Statistische onderzoekers zien de bui al hangen. De Beer: “Zonder zicht op die tweede en derde generatie weet je nooit of je beleid effectief is.” Soms ontbreekt dat inzicht trouwens nu al. De Amsterdamse gemeentelijke Dienst O+S laat in zijn overzicht *Amsterdam in cijfers* niet zien hoe etnische groepen het doen bij veiligheid (wel bij armoede, werk en gezondheid). Dat kan niet anders, zegt Slot. Omdat de politie alleen aangiftes registreert op nationaliteit is het niet mogelijk een goed beeld te geven van de misdaadcijfers onder

etnische groepen. Dat beperkt de mogelijkheid een eventuele etnische oververtegenwoordiging op het spoor te komen en te onderzoeken op al dan niet etnisch gerelateerde verklaringen.

Daar staat tegenover dat categorisering die zich beperkt tot de eerste generatie de mogelijkheid biedt om te ontsnappen. Jan Rath wijst op New York waar 36 procent van de bevolking als immigrant wordt beschouwd. “Dat is niet zo’n hoog percentage omdat ze daar alleen naar de eerste generatie kijken, *foreign born*, daarna word je volwaardig lid van de samenleving.” Met nationaliteit komt er ook enige ruimte voor een eigen keuze, sommige tweede generatie migranten kiezen bewust voor behoud van de oude nationaliteit.

4.7. Hoofdlijnen

Sociaal-economische categorieën zijn geschikter om de werkelijkheid mee te verklaren dan etnische, vinden veel sociale wetenschappers. Vooral opleiding lijkt zich aan te dienen als belofte voor de toekomst, al zal de opbouw van bruikbare gegevens tijd vergen. Op kortere termijn valt er veel te winnen met preciseren binnen etnische categorieën, met meer oog voor de context: de laagopgeleide Marokkaanse jongere in een Vogelaarwijk. Dergelijk preciezer onderzoek kan verklaren waarom de ene groep binnen een etnische groep het beter doet dan de andere. Dergelijke exactere en niet-etnische verklaringen kunnen helpen tegen stigmatisering.

Etnische categorieën kunnen hun dwingende en verstarrende karakter kwijt raken door ze open te gooien voor zelfbenoeming. Zelfgekozen categorisering, gekoppeld aan periodieke volkstellingen, is democratischer en kan meer recht doen aan de werkelijkheid. Vanuit de huidige optiek van onderzoek gaat er dan kennis verloren. Deze zelfbenoeming kan ook niet-etnische categorieën omvatten. Mensen zouden zichzelf wel eens veel liever (ook) naar een bepaalde populaire cultuur of leefstijl kunnen indelen.

Veel wetenschappers pleiten voor een probleemgerichte benadering en willen per probleem kijken welke categorisering relevant zijn, in plaats van alles door één soort bril te zien (of dat nu etniciteit is of klasse). De keuze om verschil te maken met categorieën kan zo laat mogelijk in de uitvoering plaatsvinden.

5. Samenvatting en slot: de etnische bril en haar alternatieven

Etnische categorisering is een hulpmiddel bij integratiebeleid. Het maakt het mogelijk om doelgroepen en hun eventuele achterstanden in beeld te brengen en vervolgens waar nodig gerichte maatregelen te nemen. Etnische categorisering kent dus twee motieven: monitoring en beleidsvoering.

Als grondslag voor categorisering werd in de jaren negentig gekozen voor etniciteit op basis van geboorteland (van de ouders): ‘de allochtoon’. De keuze voor deze definitie had een beleidsreden, zij houdt de tweede generatie in beeld, maar er was ook een onderzoekstechnische reden, namelijk de goede kwaliteit en beschikbaarheid van de gegevens dankzij de registratie van herkomst in de gemeentelijke bevolkingsadministratie (GBA). Het resultaat was een indrukwekkende productie van kwantitatieve gegevens waarmee het wel en wee van ‘allochtonen’ haarscherp in beeld werd gebracht. Die kennis leidde maar in beperkte mate tot beleid.

Er is nu aanleiding die etnische categorisering te heroverwegen. Eerst wat betreft de monitoring. Met de groei van een tweede generatie, door integratie en met nieuwe immigratie zijn de categorieën zeer heterogeen geworden en hebben ze aan zeggingskracht verloren. De etnische statistieken achterhalen nog steeds verschillen en achterstanden, maar die onderscheiden zich steeds minder van die van de rest van de bevolking en zijn in afnemende mate etnisch te duiden. Dit is zeker het geval voor sociaal-economische achterstanden als werk en inkomen. Voor sociaal-culturele verschillen geldt dat de etnische categorie weliswaar een vindplaats is, maar slechts beperkt verklaring biedt. De verschillen hebben een culturele achtergrond, maar cultuur is dan een soep waarin etniciteit slechts een van de ingrediënten is, naast zaken als religie, opleiding, migratie, leeftijd, sexe, stad-platteland, etc.

Bovendien heeft etnische monitoring onbedoeld gezorgd voor stigmatisering en labeling omdat de etnische categorieën voortdurend gelinkt worden aan problemen. Dit wringt des meer door de keuze van de categorieën (‘de allochtoon’ als ‘de ander’) en de definiëring (onherroepelijk). Een neutrale statistische term is uitgegroeid tot een keiharde scheidslijn tussen door beleidsmakers en wetenschappers bedachte groepen; een scheidslijn tussen mensen met problemen en mensen zonder problemen, tussen ‘wij’ en ‘zij’.

Daarmee verliest de etnische categorisering aan waarde voor beleidsvoering. Een categorisering die (inmiddels) het omgekeerde bewerkstelligt van

wat het beleid beoogt, namelijk verdeeldheid in plaats van integratie, is contraproductief. Daar komt nog bij dat specifieke etnische actie leidt tot ressentiment. Met afnemende verschillen vervalt de reden ‘allochtone achterstandsgroepen’ voorrang te geven op ‘autochtone achterstandsgroepen’.

We zien dan ook een ontwikkeling in het gevoerde integratiebeleid: zowel op nationaal als op lokaal niveau wordt afscheid genomen van etnisch-specifiek beleid en gekozen voor een generieke aanpak. Sommige gemeenten trekken hieruit de consequentie om integratiebeleid-zoals-we-dat-kennen, namelijk alleen gericht op etnische groepen, te vervangen door algemeen achterstands- of participatiebeleid. Het gevolg is dat de etnische categorieën uit de gemeentelijke beleidsvocabulaires verdwijnen. Zo zien we dat de woorden ‘allochtoon’, ‘autochtoon’, ‘Marokkaan’, ‘Turk’, etc. in sommige collegeprogramma’s van 2010 niet meer voorkomen.

Op deze de-etnisering zijn twee uitzonderingen. Ten eerste, overlastproblemen worden heel snel als ‘etnisch’ gelabeld en leiden tot een etnisch-specifiek aanpak. Ten tweede, de behoefte bij beleidsmakers aan etnische monitoring blijft bestaan. De etnische bril gaat niet af, noch nationaal noch lokaal. Hier zal een relatie liggen met het publieke en politieke debat waarin de etnische (en religieuze) categorisering en de negatieve labeling in het geheel niet op hun retour zijn. Dit debat focust zich bovendien, anders dan het beleid (tot nu toe), op culturele verschillen en aanpassing.

Behalve bij beleidsmakers bestaat er ook bij veel onderzoekers behoefte aan etnische monitoring. Niet per se vanwege beleid, maar om verschillen, ook culturele, te kennen en te interpreteren. Gezien het falen van de huidige *opgelegde* etnische categorieën pleit een deel van de onderzoekers er voor die te vervangen door *zelfgekozen* identiteiten. Het nadeel is verlies aan continuïteit in cijferreeksen, maar dit wordt volgens deze onderzoekers ruimschoots gecompenseerd door de gewonnen realiteitszin van de cijfers. In bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is zelfgekozen identiteit al enige decennia de praktijk. Die zelfgekozen identiteiten hoeven niet per se (alleen) etnisch te zijn, maar zullen wel iedereen op een gelijke manier plek moeten geven, zodat ‘de autochtoon’ als buitencategorie verdwijnt. Bij een zelfgekozen identiteit kan de registratie van herkomstland in de gemeentelijke basisadministratie – om privacyredenen kwetsief – vervallen.

In de beleidsvoering hoeft van de onderzoekers de etnische categorisering niet helemaal te verdwijnen. Het kan namelijk best nodig zijn verschil te maken.

Het pleidooi is de dominantie van etniciteit los te laten en per probleem (werk, veiligheid, bejaardenzorg, etc.) te kijken welke factoren een rol spelen. In veel gevallen is opleiding en inkomen een veel nuttiger invalshoek, maar vaak zullen andere factoren ook van belang zijn, zoals leeftijd, sexe, wijk, taalbeheersing, leefstijl en ook etniciteit. Omdat vanachter de beleidsbureaus niet altijd zichtbaar is wat in specifieke situaties een rol speelt, zou de keuze om verschil te maken in handen gelegd kunnen worden van de uitvoerders. In de praktijk is dit ook wat er gebeurt, uitvoerders kiezen hun eigen weg. Het risico is dat de nadelen van etnische categorisering, inclusief stigmatisering, mee verplaatsen. De hyperdiverse werkelijkheid vraagt om professionele uitvoerders die verschillen zien waar ze zijn en niet waar zij ze bedenken.

De hoofdvraag van dit onderzoek was die naar het nut van etnische categorisering voor integratiebeleid. Gesproken is met lokale beleidsmakers en met wetenschappers. Meerdere keren werd gesuggereerd ook te spreken met 'betrokkenen' zelf, waarmee dan allochtonenorganisaties werd bedoeld. Het is echter de vraag hoe waardevol dit zou zijn aangezien die organisaties vaak hun bestaansrecht ontleen aan de etnische terminologie. Interessanter zou een breed onderzoek onder 'allochtonen' zijn, om te horen hoe zij de etnische categorisering beoordelen. En wat zij als alternatieven zien. Vervolgens zou je hetzelfde ook onder 'autochtonen' moeten doen. Dit alles was te omvangrijk voor de enigszins afgeperkte ambities van dit onderzoek.

De bevindingen die hier gepresenteerd zijn, rechtvaardigen de volgende conclusie. De etnische categorisering volgens de CBS-definitie van de jaren negentig was statistisch een enorm succes, maar heeft inmiddels aan effectiviteit verloren. Ze beschrijft een werkelijkheid die niet (meer) bestaat. Ze heeft bovendien gezorgd voor een etnische bril die leidt tot een etnische reflex bij elk incident en maatschappelijk probleem. Daarmee creëert deze categorisering problemen in plaats van dat ze helpt ze op te lossen. Ze is een bot instrument geworden.

Voor monitoring en beleid zijn categorieën nodig, maar niet per se etnische. De dokter zou zeggen: het is tijd voor een andere bril.

Geïnterviewden

Gemeenten:

Amsterdam (Flavia Reil, Raoul Galarraga, Marjan Visser)
Den Haag (Inge Camfferman)
Dordrecht (Harry Wagemakers, Selamün Yavuz)
Groningen (Lieuwe Rozema)
Rotterdam (Rianne Swinkels)
Tilburg (Gijs Bax)

Wetenschappers:

Joop de Beer (Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut)
Jaco Dagevos (Sociaal Cultureel Planbureau)
Jan Willem Duyvendak (Universiteit van Amsterdam)
Han Entzinger (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Ruben Gowricharn (Universiteit van Tilburg)
Francio Guadeloupe (Universiteit van Amsterdam)
Mérove Gijsberts (Sociaal Cultureel Planbureau)
Marleen van der Haar (Radboud Universiteit Nijmegen)
Iliass El Hadioui (Erasmus Universiteit Rotterdam, telefonisch interview)
Roel Jennissen (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, telefonisch contact)
Maaïke Miedema (Capabel, Bos en Lommer, Amsterdam)
Wim van Nunspeet (Centraal Bureau voor de Statistiek, per e-mail)
Bowen Paulle (Universiteit van Amsterdam, telefonisch interview)
Jan Rath (Universiteit van Amsterdam)
Peter Scholten (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Jeroen Slot (Dienst Onderzoek en Statistiek, Amsterdam)
Justus Uitermark (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Floris Vermeulen (Universiteit van Amsterdam)
Dvora Yanow (Universiteit van Amsterdam)
Frank de Zwart (Universiteit Maastricht)

Expertmeeting:

Godfried Engbersen (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Paul Frissen (NSOB, Universiteit van Tilburg, RMO)
Petra Jonkers (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)
Arina Kruithof (Integratie & Sameleving, toen ministerie VROM, nu Binnenlandse Zaken)
Bas Kurvers, (beleidsmedewerker gemeente Rotterdam)
Marijke Mossink (Universiteit van Amsterdam)

Jurriaan Omlo (Integratie & Samenleving, toen ministerie VROM,
nu Binnenlandse Zaken)
Rinus Penninx (Universiteit van Amsterdam)
Baukje Prins (Haagse Hogeschool)
Marion van San (Universiteit Utrecht)
Willem Schinkel (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Hans Spigt (oud-wethouder Dordrecht)
Maykel Verkuyten (Universiteit Utrecht)
Arjen Verweij (ministerie van Binnenlandse Zaken)
Wieke Vink (Integratie & Samenleving, toen ministerie VROM, nu
Binnenlandse Zaken)
Henk van Waveren (oud stadsdeelvoorzitter De Baarsjes, Amsterdam)

Referenties

- CBS (2010), *Jaarrapport Integratie 2010*. Den Haag.
- Commissie Blok (2004), *Bruggen bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Entzinger, Han (2005), Changing the rules while the game is on. From multiculturalism to assimilation in the Netherlands; in: M. Bodeman and G. Yurkadul (eds), *Migration, Citizenship, Etnos: Incorporation regimes in Germany, Western Europe and North America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Guadeloupe, Francio (2010), *The religion of the urban cool*, in *Sociétés et jeunesses en difficulté, Numéro hors serie/2010, mis en ligne le 02 avril 2010*, Consulté 18 janvier 2011.
- Haar, Marleen van der en Dvora Yanow (2011), Allochtoon als metafoor en categorie. Over de handelingsimplicaties van beleidstaal. *Beleid en Maatschappij*, 2011-2.
- Jennissen, R.P.W. (2009), *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit. Over de afwijkende leeftijdsspecifieke criminaliteitscijfers van in Nederland verblijvende Antillianen en Marokkanen*. Den Haag: WODC.
- ministerie van VROM/WWI (2009), *Integratiebrief*. Den Haag, 17 november.
- O+S Amsterdam (2010), *Amsterdam in cijfers*. Jaarboek.
- Poppelaars, Caelesta en Peter Scholten (2008), Two worlds apart. The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands. *Administration & Society*, no 40.
- Scholten, Peter (2007), *Constructing Immigrant Policies. Research-policy relations and immigrant integration in the Netherlands (1970-2004)*. Arnhem, Universiteit van Twente, proefschrift.
- SCP (2009), *Jaarrapport Integratie 2009*, Den Haag.
- WRR (1989), *Allochtonenbeleid*. Den Haag: Rapport aan de regering.
- Vermeulen, Floris (2008), *Diversiteit in uitvoering. Lokaal beleid voor migrantenjongeren in Amsterdam en Berlijn*. Den Haag: Nicis Institute.
- Vertovec, Steve (2007), Super-diversity and its implications. In: *Ethnic and Racial Studies* Vol. 30 No. 6 November.
- Zwart, Frank de en Caelesta Poppelaars (2004), Ontwijkende administratieve categorieën en etnische fragmentatie. Een internationaal perspectief. *Beleid en Maatschappij*, Vol. 1.
- Zwart, Frank de en Caelesta Poppelaars (2007), Redistribution and ethnic diversity in the Netherlands. *Acta sociologica*, december.

Lijst van NIDI rapporten

84. Marcel Ham en Jelle van der Meer, *De etnische bril: Categorisering in het integratiebeleid*, 2012, pp. 72.
83. Joop de Beer, *Transparency in population forecasting: Methods for fitting and projecting fertility, mortality and migration*. 2011, pp. 256.
82. Nico van Nimwegen, *Demography Monitor 2008. Demographic trends, socioeconomic impacts and policy implications in the European Union*, 2010, pp. 161.
81. Judith P.M. Soons, *Love, life and happiness: A study of partner relationships and well-being in young adulthood*, 2009, pp. 175.
80. Nico van Nimwegen en Liesbeth Heering, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009: Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld. (Population issues in the Netherlands, 2009: From population growth to decline. Perspectives on a demographic turning point)*, 2009, pp. 240.
79. Anne Elisabeth van Putten, *The role of intergenerational transfers in gendered labour patterns*, 2009, pp. 215.
78. Kène Henkens, Harry van Dalen en Hanna van Solinge, *De vervagende grens tussen werk en pensioen: over doorwerkers, doorstarters en herintreders. (The fading line between work and pension)*, 2009, pp. 129.
77. Pearl A. Dykstra, *Ageing, intergenerational solidarity and age-specific vulnerabilities*, 2008, pp. 167.
76. Tineke Fokkema, Susan ter Bekke en Pearl A. Dykstra, *Solidarity between parents and their adult children in Europe*, 2008, pp. 125.
75. Harry van Dalen en Kène Henkens, *Weg uit Nederland: emigratie aan het begin van de 21e eeuw, (Leaving the Netherlands: Emigration at the start of the 21 century)*, 2008, pp. 134.
74. Harry van Dalen, Kène Henkens en Joop Schippers, *Oudere werknemers door de lens van de werkgever, (Older employees through the eyes of the employer)*, 2007, pp. 122. € 11,50.
73. Harry van Dalen, Kène Henkens, Wilma Henderikse en Joop Schippers, *Dealing with an ageing labour force: What do European employers expect and do?*, 2006, pp. 55, € 10.
72. Nico van Nimwegen en Gijs Beets (eds.), *Social situation observatory. Demography monitor 2005. Demographic trends, socioeconomic impacts and policy implications in the European Union*, 2006, pp. 375, € 35.
71. N. van Nimwegen en I. Esveltdt (eds.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006: de grote stad in demografisch perspectief. (Population issues in the Netherlands, 2006: The big city in demographic perspective)*, 2006, pp. 340, € 25.

Een NIDI rapport (1-74) kan worden besteld door overmaking van het verschuldigde bedrag plus verzend- en administratiekosten à 5,00 Euro op bankrekening 45.83.68.687 van de ABN-AMRO ten name van NIDI-KNAW te Den Haag, onder vermelding van het gewenste rapportnummer met als referentie de SWIFT-code: ABNANL2A en de IBAN-code: NL56ABNA0458368687. Het adres van de ABN-AMRO is Postbus 90, 1000 AB te Amsterdam.

Rapporten vanaf nummer 75 kunnen worden besteld bij Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam, info@aup.nl, www.aup.nl.

De begrippen 'allochtoon' en 'niet-westerse allochtoon' zijn in de jaren negentig gedefinieerd om achterstanden te achterhalen en deze waar mogelijk te verkleinen. Inmiddels groeit bij beleidsmakers en beleidsonderzoekers de twijfel over het nut van deze termen. Zo is het de vraag of de indeling van mensen in etnische categorieën wel samenvalt met de veelvormige werkelijkheid. Het gevaar bestaat bovendien dat met de termen 'allochtoon', 'Marokkaan', 'Turk', 'Surinamer' et cetera verschillen worden bevestigd en bestendigd.

BOEK 84

Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) is een onderzoeksinstituut van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)



Deze publicatie is een verkenning van nut en noodzaak van etnische categorisering. Ze begint met een rondreis langs de lokale praktijk, waar verrassend genoeg blijkt dat grote gemeenten afstappen van integratie-beleid langs etnische lijnen. In het tweede deel komen wetenschappelijke onderzoekers aan het woord. Zij verschillen onderling ernstig van mening, maar verwerpen in meerderheid het opgelegde en opsluitende karakter van de etnische categorisering – eenmaal allochtoon, altijd allochtoon. De wetenschappers stuiten op een dilemma: de etnische bril vertekent, maar zonder bril zie je niet genoeg. Om de werkelijkheid te begrijpen hebben we meer brillen nodig.

De auteurs Marcel Ham en Jelle van der Meer zijn journalist.

ISSN 0922-7210
ISBN 978-90-6984-639-2

