



# Kunnen we er samen komen?



*Een 'outreachinge', integrale  
aanpak voor een complexe  
Antilliaanse doelgroep*  
Fabrice Luijten

Universiteit Utrecht

*Master:*  
Publiek Management

*Studentnummer:*  
3065731

*Begeleiders:*  
Albert Meijer  
Mirko Noordegraaf

Augustus 2009



**Datum verdediging:** 27 augustus 2009



*“Ik ben een mens.  
Niets menselijks is mij vreemd”*

*– inscriptie in de werkkamer van Michel de Montaigne  
(1533-1592), humanist & filosoof*

*In de tuin van je geest:  
Woede wieden.  
Vrede zaaien.*

*Den kunuku di bo mente:  
Rosa rabia.  
Planta pas.*

*Laat oud zeer  
je niet opnieuw knechten.*

*No laga duele bien  
Sklavisábo die nobo.*

*– Nydia Ecury,  
gedichten in slavernijmuseum, Kura Hulanda, Curaçao*



## Voorwoord

Het voorwoord – en tegelijkertijd de laatste zucht van dit eindproduct. Het is een intensief half jaar geweest. Van te voren had ik niet kunnen bedenken dat het mijn leven zo zou verrijken. Om dit te illustreren zal ik op drie manieren gebruik maken van het stoplicht op het voorblad. Het lijkt namelijk wel of de afgelopen tijd een kruispunt is geweest waar ikzelf het stoplicht was dat grip probeerde te krijgen op alles wat voorbij kwam: een stage, een parallel onderzoeksproject, een sociaal leven, maar ook een haast eindeloze stroom aan informatie, gedachten, gesprekken, theorieën en ideeën om een scriptie van te maken. De afbeelding op de omslag maakt duidelijk dat dit niet altijd even geordend verliep. Ik zag wanhoop en euforie, verwondering en frustratie, emoties en inzicht, maar ik ben blij dat ik het allemaal langs heb mogen zien komen. Het heeft mij veel over dat stoplicht geleerd.

De afbeelding van het, in ieder geval goed verlichte, stoplicht slaat niet alleen op het scriptietraject, daarnaast is het een verwijzing naar het onderzoeksveld. Het vraagstuk van de Antillianen in Nederland lijkt ook een chaotisch en dynamisch kruispunt, waar veel zaken naast elkaar, door elkaar, en tegen elkaar in gaan en het beleid moet hier grip op zien te krijgen. De veelheid aan aspecten die meespelen brengt echter een zekere ongreepbaarheid met zich mee, wat in ieder geval een boeiend en interessant schouwspel oplevert.

Ten slotte slaat de afbeelding van het stoplicht op dit onderzoeksrapport. De techniek om deze foto te krijgen, te zien door de rode en witte strepen waar de weg loopt, is het langer openlaten van de sluiters. Hierdoor krijg je één beeld uit een periode waarin meerdere gebeurtenissen plaatsvinden. Vandaar dat alle lichten tegelijkertijd lijken aan te staan. Dit rapport is een tekst naar aanleiding van een zoektocht die een halfjaar heeft geduurd. Ik heb geprobeerd om de lezer zoveel mogelijk mee te nemen in deze zoektocht en hoop, net als op de afbeelding, op een gecondenseerd maar inzichtelijk stuk (uiteindelijk staat het stoplicht scherp op de foto en kan iedereen die zich in de foto verdiept zien wat er op dat kruispunt gebeurt). Het is echter maar een afbeelding en een indruk van alles wat er in het afgelopen half jaar voorbij is gekomen.

Ik ben ontzettend dankbaar voor alle personen die mij tijdens dit traject hebben begeleid en de mensen die ik heb mogen ontmoeten om dit onderzoek te kunnen doen. Zij hebben mij geholpen met de totstandkoming van dit eindproduct. Daarnaast hebben zij mij met hun kijk op de wereld verrijkt met allerlei manieren waarop het ook kan. Albert, Mirko, Jan, Huub, Vincent en de vele mensen die ik in Rotterdam heb mogen ontmoeten maar die ik vanwege de anonimiteit hier niet bij naam kan noemen, bedankt!

Ook wil ik graag een aantal mensen bedanken die een belangrijke rol in mijn leven spelen. Zonder hen was het bereiken van deze mijlpaal niet mogelijk geweest. Dit zijn mijn liefdevolle ouders, Albert en Marguerite, mijn vriendin Joeri, bij wie het altijd mogelijk is om mijn (soms hoogdravende) ideeën kwijt te kunnen en ten slotte mijn vrienden en familie.

Fabrice Luijten,  
Augustus 2009

## Inhoud

<b>Voorwoord</b> .....	<b>7</b>
<b>Hoofdstuk 1: Antilliaanse ‘problemen’ en beleid</b> .....	<b>11</b>
1.1 <i>Inleiding: Een diverse, maar harmonieuze samenleving</i> .....	11
1.1.1 Waaronder betekenissen van betrokkenen aan Antillianenbeleid? .....	12
1.2 <i>Achtergrond: Integratie van ‘medelanders’ door een professionele publieke sector</i> .....	12
1.2.1 Integratie .....	12
1.2.2 De Antilliaanse nieuwkomers .....	12
1.2.3 Een professionele en resultaatgerichte publieke sector.....	13
1.3 <i>De probleemstelling en de onderzoeksaanpak: betekenissen aan Antillianenbeleid in Rotterdam</i> .....	14
1.3.1 Betekenissen .....	14
1.3.2 Rotterdam .....	15
1.3.3 Achtergronden nader uitgewerkt: hoe kunnen we de betekenissen plaatsen? .....	15
1.3.4 Systematiek in het verzamelen van de betekenissen.....	16
1.4 <i>Relevantie: betekenissen als basis voor maatschappelijke en theoretische kennis?</i> .....	16
1.5 <i>Opbouw: wat te verwachten van dit onderzoek?</i> .....	17
<b>Hoofdstuk 2: Integratie, wat is dat?</b> .....	<b>19</b>
2.1 <i>Integratie als politiek-filosofisch issue: ‘iets met’ deelname van groepen en personen aan ‘de samenleving’</i> ..	19
2.1.1 Dé samenleving.....	20
2.1.2 De cultuurvraag.....	20
2.1.3 De burgerschapsvraag.....	21
2.1.4 Nogmaals: ‘iets met’ deelname van groepen en personen aan ‘de samenleving’? .....	23
2.2 <i>Integratie als empirisch-academische discussiebron: wat te doen met ‘vreemdelingen’?</i> .....	23
2.2.1 Integratie, sociale cohesie, sociaal kapitaal, acculturatie, waar hebben we het over? .....	24
2.2.2 Sociaal kapitaal als de sleutel tot maatschappelijke orde.....	24
2.2.3 Persoonlijke omgang met vreemdelingen .....	25
2.2.4 Beelden uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst .....	26
2.2.5 Van het sociaal-wetenschappelijk debat naar de praktijk? .....	26
2.3 <i>Integratie als beleidsterrein: maatschappelijke problemen rondom ‘slechte integratie’</i> .....	27
2.3.1 Etnische groepen van ‘buiten’ als de boosdoener in de maatschappij? .....	28
2.3.2 Kansarmoede als factor van maatschappelijke uitsluiting.....	28
2.4 <i>Een synthese: elementen uit het integratiedebat</i> .....	29
2.5 <i>Maar dit onderzoek gaat toch over ‘Antillianenbeleid’?</i> .....	31
<b>Hoofdstuk 3: Methoden en technieken</b> .....	<b>35</b>
3.1 <i>Hoofdvraag</i> .....	35
3.2 <i>Wetenschapsfilosofische verantwoording</i> .....	35
3.3 <i>Betekenisgeving: Antillianenbeleid als discursief probleem</i> .....	36
3.3.1 Betekenissen in verschillende verschijningsvormen .....	36
3.3.2 Betekenissen en macht.....	37
3.3.3 Veranderlijke betekenissen in (con)text.....	38
3.4 <i>De rol van de onderzoeker: Een zichtbare schelpenverzamelaar van betekenissen</i> .....	38
3.5 <i>Methoden en technieken: een betekenisvol Antillianenbeleid in Rotterdam</i> .....	39
3.5.1 Zoeken in Rotterdam .....	39
3.5.2 Methoden: Narrative interviews, participerende observatie en documentenanalyse .....	40
3.6 <i>Analyse</i> .....	41
3.6.1 Datapreparatie .....	41
3.6.2 Data analyse.....	42
3.6.3 Hoe komt de analyse eruit te zien?.....	43



<b>Hoofdstuk 4: Rotterdam en haar 'complexe Antilliaanse doelgroep'</b> .....	<b>45</b>
4.1 <i>Thema 1: Een 'outreachinge', integrale aanpak voor een complexe Antilliaanse doelgroep</i> .....	45
4.1.1 Een veranderend migratie patroon .....	45
4.1.2 Een slechte aansluiting in Nederland .....	46
4.1.3 De foute lijstjes aanvoeren .....	48
4.1.4 Voor dit probleem is een 'outreachinge', integrale en categorale aanpak nodig .....	48
4.1.5 Waar tref je deze geluiden in Rotterdam? .....	49
4.1.6 Duiding aan de hand van conceptualisatie .....	50
4.2 <i>Thema 2: Het klinkt mooi, maar zo werkt het niet</i> .....	51
4.2.1 Beleid versus Het echte leven .....	52
4.2.2 Het systeem moet in stand gehouden worden .....	53
4.2.3 Je beter voelen dan de 'foute Antilliaan' .....	54
4.2.4 Waar tref je deze geluiden in Rotterdam? .....	55
4.2.5 Duiding aan de hand van de conceptualisatie .....	56
4.3 <i>Thema 3: Wij doen ons best, maar de rest heeft er niets van begrepen</i> .....	56
4.3.1 Beeldvorming van 'De Antilliaan...'	56
4.3.2 Beeldvorming tussen instellingen: 'ze snappen er niks van' .....	57
4.3.3 Waar tref je deze geluiden in Rotterdam? .....	58
4.3.4 Duiding aan de hand van de conceptualisatie .....	59
4.4 <i>Thema 4: Kunnen we er samen komen?</i> .....	60
4.4.1 Beleid? .....	60
4.4.2 Uitzichtloos? .....	60
4.4.3 De focus op 'problemen'? .....	61
4.4.4 Categoriiaal of generiek? Het fundamentele probleem van onderscheid .....	62
4.4.5 Waar tref je deze geluiden in Rotterdam? .....	64
4.4.6 Duiding aan de hand van de conceptualisatie .....	65
<b>Hoofdstuk 5: Wat hebben die betekenissen te betekenen?</b> .....	<b>67</b>
5.1 <i>Conclusies?</i> .....	67
5.2 <i>Een gelaagd vraagstuk</i> .....	67
5.3 <i>Betekenisstrijd</i> .....	68
5.4 <i>Een moeizame toenadering</i> .....	69
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>73</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>77</b>
<i>Bijlage 1 – Samenvatting</i> .....	77
<i>Bijlage 2 – Onderzoeksveld en vertegenwoordiging in het onderzoek</i> .....	78
<i>Bijlage 3 – Overzicht van respondenten, gesprekspartners en documenten</i> .....	79
<i>Bijlage 4 – Codeerschema's</i> .....	80
<i>Bijlage 5 – Kritische reflectie op onderzoeksrapport</i> .....	82



## Hoofdstuk 1: *Antilliaanse ‘problemen’ en beleid*

- *‘Ik heb m’n vragen (...) Ik zit met heel veel vragen. Met name van, hoe kan het zijn? Dat er zoveel is voor de Antilliaan maar dat de problemen groter worden? Hoe kan dat nou zijn?’* – Respondent, 9 april 2009

### *1.1 Inleiding: Een diverse, maar harmonieuze samenleving<sup>1</sup>*

Het gaat niet goed met de Antilliaanse Nederlander. Hij is ‘oververtegenwoordigd’ onder voortijdige schoolverlaters, in de criminaliteit en de werkloosheid. De kansarmoede, waaraan veel van de problemen wordt geweten, moet aangepakt worden en onwenselijk gedrag moet worden tegengegaan. In Nederland bestaat sinds 1993 specifiek beleid op centraal overheidsniveau, dat gericht is op het aanpakken van problemen die een direct verband hebben met de Antilliaanse gemeenschap.

De voornaamste reden om hier wat aan te doen, is het streven naar een harmonieuze samenleving. Een samenleving met zo min mogelijk criminaliteit, een samenleving waarin iedereen gelijke kansen heeft, maar bovenal een samenleving waarin iedereen zich prettig voelt. Hoewel er in Nederland een ongekend welvaartspeil is bereikt, zullen maar weinigen bevestigen dat het goed gaat met de samenleving.

Eén van de voornaamste oorzaken van maatschappelijk onbehagen kunnen we vinden in de omgang met verschil binnen de samenleving. In de afgelopen decennia zijn er steeds meer persoonlijke identiteiten, religieuze stromingen, normen en waarden, uitingvormen, smaken en beelden van wat nastrevenswaardig is, onze maatschappij binnengekomen. Migratie, globalisering en de moderne communicatie-technologieën hebben allemaal bijgedragen aan de diversiteit binnen de samenleving.

Deze diversiteit stelt ons als maatschappij, en dus ook onze overheid, voor uitdagingen. Eén van de uitdagingen is de omgang met groepen van ‘buiten’, zoals de Antilliaanse Nederlanders. Er zijn grote verschillen die de onderlinge omgang bemoeilijken en problemen veroorzaken, terwijl we al sinds 1634 met elkaar binnen één koninkrijksverband zitten. Zeker wanneer we kijken naar de groep die in de afgelopen 20 jaar van het Antilliaanse naar het Europese deel van Nederland is verhuisd, zien we grote problemen. We zijn al ruim 15 jaar beleidsmatig op zoek zijn naar een passende manier om de problemen te lijf te gaan, maar vooralsnog lijkt het er niet op dat we de harmonieuze samenleving met Antillianen hebben gevonden.

Het citaat boven aan de pagina geeft blijk van de laatste constatering dat ‘we’ ‘er’ nog niet zijn. Het is deze uitdaging die in dit onderzoek centraal staat. Hoe gaan we om met deze moeilijke Antilliaanse groep in de maatschappij? Om hier zicht op te krijgen gaat dit onderzoek uit van de mensen die zich dagelijks met deze vraag bezighouden in de stad Rotterdam. Het zijn de wetenschappers, beleidsmakers, hulpverleners en mensen uit de gemeenschap die aan het woord zijn. De hoop is dat we de uitdaging waar wij als maatschappij voor staan beter begrijpen, en ons hierdoor een meer gepaste houding weten te geven.

---

<sup>1</sup> In dit hoofdstuk staan zo min mogelijk expliciete verwijzingen naar de oorspronkelijke bronnen. Dit is gedaan ter bevordering van de leesbaarheid. Aangezien deze inleiding direct of indirect verwijst naar meerdere delen in deze scriptie waar wel is verwezen naar de oorspronkelijke bronnen, leek het toelaatbaar om af te wijken van de wetenschappelijke normen. Waar later in het stuk niet de oorspronkelijke bronnen worden aangehaald, wordt wel direct verwezen.

### *1.1.1 Waarom betekenis van betrokkenen aan Antillianenbeleid?*

De verwondering van veel actie - beleid, projecten, rapporten, geldstromen - en weinig resultaten heeft geleid tot het onderwerp van dit afstudeeronderzoek. Centraal in dit onderzoek staat de betekenisgeving van betrokkenen aan beleid gericht op Antilliaanse minderheden. Het vervolg van dit eerste hoofdstuk effent het pad voor de rest van het rapport. De motivatie voor dit onderwerp, deze manier van onderzoeken, de invulling van het onderzoek, de relatie met eerder en ander onderzoek binnen het veld en het belang van de inzichten uit dit rapport zullen kort de revue passeren om de lezer mee te nemen in de persoonlijke en wetenschappelijke zoektocht van een halfjaar. Populair gezegd: waar gaat dit onderzoek over?

## **1.2 Achtergrond: Integratie van ‘medelanders’ door een professionele publieke sector**

Allereerst is het, voor wat meer houvast in de rest van het stuk, zinnig om het decor te schetsen van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Voor het doel, een beter beeld van de achtergronden, zal deze schets op hoofdlijnen plaatsvinden. Hierdoor zal hier en daar ongetwijfeld de nodige nuance missen, maar voor nuance is later in het onderzoek nog alle ruimte.

### *1.2.1 Integratie*

De zoektocht naar een diverse harmonieuze samenleving vertaalt zich in Nederland vaak naar het integratiedebat. Binnen dit debat bediscussieert men onder andere of er zoiets bestaat als ‘de Nederlandse cultuur’, of migranten zich hieraan moeten aanpassen, hoe ze dit dan moeten doen en hoeveel ruimte er overblijft voor de eigen gebruiken en het nastreven van de eigen doelen. Deze discussies worden al gevoerd vanaf het begin van de jaren ’70. Nadat we waren begonnen met het werven van ‘gastarbeiders’, zijn de discussies in de loop van de jaren steeds heftiger<sup>2</sup> geworden als gevolg van de maatschappelijke problemen die uit de veranderende migratiepatronen zijn ontstaan. Met name het afgelopen decennium – met Fortuyn als eerste en meest invloedrijke vertolker van de maatschappelijke onvrede, en met Verdonk en Wilders in het kielzog – hebben de discussies een prominente plek op de maatschappelijke agenda. Een teken hiervan is dat sinds 2002 het onderwerp ‘integratie’ een belangrijk onderdeel uitmaakt van de ministeriële portefeuilles. In de periode 2002 tot 2007 kenden we ‘Vreemdelingenzaken en Integratie’ van Rita Verdonk, en sinds 2007 is ‘Wonen, Wijken en Integratie’ een portefeuille (aanvankelijk van minister Vogelaar, nu van minister Van der Laan).

Integratie is dus een ‘hot issue’. Maar wat verstaan we nu eigenlijk onder integratie? Wat zijn de discussies die gevoerd worden? Wat zijn hiervan de fundamentele argumenten? Waarom wordt er zoveel belang aan het begrip gehecht? Feitelijk is er veel onduidelijkheid over het begrip op zich. Meer duidelijkheid in de diverse elementen van integratie brengt meer inzicht in de keuzes waar we nu feitelijk voor staan.

### *1.2.2 De Antilliaanse nieuwkomers*

Centraal in de vragen rondom integratie staan groepen migranten. Eén van deze groepen is een vreemde eend in de bijt. Deze migranten komen strikt genomen niet van buiten het koninkrijk, maar maken er deel van uit. Al sinds de hoogtijdagen van het koloniale tijdperk speelt Nederland een prominente en zelfs dominante rol op de eilanden in ‘de West’, oftewel de Nederlandse Antillen. Er is tot 1993 nooit aanleiding geweest om deze groep ‘medelanders’ in Europees Nederland tot beleidsonderwerp te maken. Een verslechterende economische situatie op de

---

<sup>2</sup> Dat wil niet zeggen dat de stijging in heftigheid over een periode van ruim 30 jaar lineair verliep. Wanneer we nauwer inzoomen op deze periode treffen we pieken en dalen, toch denk ik dat deze schets in grote lijnen wel opgaat.

eilanden, met name op Curaçao, heeft er echter voor gezorgd dat de migratie van Antillianen naar Nederland de afgelopen 20 jaar fors is toegenomen. Ook het motief voor migratie veranderde. In plaats van Antilliaanse studenten en geworven haven- of textielarbeiders, kwam een groep Antillianen als economisch vluchteling naar Nederland.

De laatste groep, die vaak schuil gaat onder noemers als ‘kansarme Antillianen’ of ‘Antilliaanse nieuwkomers’, is in Nederland voor steeds meer problemen gaan zorgen. Onder andere de cijfers voor gewelds- en drugsoverlast, schooluitval en werkloosheid van deze groep liggen ver boven de landelijke gemiddelden. In de loop der jaren ’90 en 2000 is men nauwer gaan inzoomen op deze groep om een antwoord te vinden op de problemen. Hierdoor kwam men erachter dat we te maken hadden met een groep met wel héél specifieke eigenschappen, die zich maar moeilijk lieten vergelijken met de problemen van andere allochtone en autochtone bevolkingsgroepen. Sindsdien bestaan er vanaf 1993 steeds meer specifieke beleidsprogramma’s die zich richten op deze ‘doelgroep’.

Maar is de keuze voor een beleid gericht op één specifieke minderheid niet heel gevaarlijk? Of is het pure noodzaak om de problemen op deze manier te benaderen omdat we alleen dan – door maatwerk – resultaten kunnen boeken? Laten we het de mensen vragen die het kunnen weten: de mensen in het veld.

### 1.2.3 Een professionele en resultaatgerichte publieke sector

Naast het toenemende belang dat in de maatschappij wordt toegekend aan integratie, en de problemen die zich met de Antilliaanse nieuwkomers voordoen, is een andere belangrijke ontwikkeling te herkennen in Nederland. Deze ontwikkeling kent titels als ‘van *government* naar *governance*’, de ‘horizontalisering van het openbaar bestuur’, ‘*New Public Management*’, de ‘Neo-Weberiaanse Staat’, enzovoorts (Hood, 1991; Noordegraaf, 2004; Pollitt & Bouckaert, 2004; Rhodes, 1996; Stoker, 2002). Deze gewichtige namen duiden allemaal net iets anders, maar duidelijk is wel dat de overheid zichzelf op nieuwe manieren probeert te organiseren om het hoofd te kunnen bieden aan de steeds sneller veranderende maatschappelijke ontwikkelingen. Migratie is één van die ontwikkelingen, maar ook globalisering en ICT – overigens allemaal ontwikkelingen die niet los van elkaar te zien zijn – maken dat er steeds meer druk komt te staan op de ‘oude’ bureaucratische organisatie van de overheid (Barzelay, 1992; Held & McGrew, 2003). Overheidshandelen moet allemaal sneller, beter, efficiënter en effectiever, en we zien de resultaten liever gisteren dan vandaag (Pollitt & Bouckaert, 2004; Noordegraaf, 2004).

Tegen deze achtergrond vindt ook de ontwikkeling van het Antillianenbeleid plaats. Men is erachter gekomen dat de conventionele aanpak van de maatschappelijke instanties niet toereikend is. Tegen de tijd dat de ‘kansarme Antilliaan’ zich aandient bij het loket met een hulpvraag, is het vaak al te laat. De problemen zijn iedereen boven het hoofd gegroeid: schulden, persoonlijkheidsstoornissen, instabiele gezinssituaties, connecties met criminele circuits, geen startkwalificaties, etc. Om de doelgroep te bereiken wordt tegenwoordig gebruik gemaakt van ‘*interventieteams*’, ‘*de PersoonsGerichte Aanpak*’ (PGA) en komen hulpverleners ‘*achter de voordeur*’. Deze methodieken worden ingezet om ‘*outreaching*’, dat wil zeggen ‘uitreikend’, de doelgroep te vinden en te binden, om ze op die manier toe te leiden naar een betere plek in de maatschappij. De hulpverleners zijn ‘*streetwise professionals*’ die zowel de taal van de straat kennen als hun weg weten binnen de maatschappelijke instellingen om een ‘*integrale*’ en passende aanpak voor de cliënt uit te stippelen. De overheid neemt hierin een proactieve en probleemgerichte houding, waarbij de vraag en het resultaat centraal staan in plaats van het aanbod en de procedure. Deze vernieuwende en onorthodoxe houding, met termen als de ‘ketenaanpak’ en ‘frontlijnsturing’, kenmerkt dit nieuwe tijdperk voor de overheid.

Maar wat is er dan nog over van de ‘oude’ overheid? Is deze in één keer weggevaagd? Hoe zit het dan met de scheiding van publiek en privaat, die is ingeroepen om de burger te beschermen tegen de willekeur van de overheid?

### **1.3 De probleemstelling en de onderzoeksaanpak: betekenissen aan Antillianenbeleid in Rotterdam**

We hebben gezien dat we als maatschappij voor belangrijke uitdagingen staan. We hebben vervolgens enkele ontwikkelingen gezien die de noodzaak bevestigen om met de uitdagingen aan de slag te gaan, en tegelijkertijd dragen diezelfde ontwikkelingen een soort oplossingsrichting met zich mee. Deze oplossingsrichtingen klinken logisch, maar ook zijn er kritische kanttekeningen bij te plaatsen. Bovendien is het nog maar de vraag hoe deze abstracte uitdagingen en ontwikkelingen in de praktijk op elkaar ingrijpen.

Om zicht te krijgen op hoe dit alles vorm krijgt in ‘de echte wereld’, is ervoor gekozen om de betrokkenen te benaderen voor hun perspectief. Wat zien zij gebeuren en welke betekenissen kennen zij toe aan de ontwikkelingen? Hierom luidt de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek als volgt:

#### ***Welke betekenissen verlenen betrokkenen aan beleid gericht op Antillianen in Rotterdam?***

Een aantal zaken vallen op in deze vraag. Allereerst het belang dat wordt gehecht aan betekenissen. Ook staat in de vraag vermeldt dat wordt gezocht in Rotterdam. Het antwoord op de vraag waarom juist dit de centrale probleemstelling is, komt hieronder aan bod.

##### *1.3.1 Betekenissen*

De focus ligt op betekenissen omdat dit onderzoek niet op zoek gaat naar ‘hoe hét zit’. Dit lijkt, gezien het onderwerp, zowel haast onmogelijk, als niet zinvol. Onmogelijk, omdat ieder mens dat wat in zijn of haar omgeving gebeurt op eigen wijze interpreteert. Er zijn geen feitelijke gebeurtenissen die voor zich spreken, maar elke gebeurtenis gebeurt binnen een bepaalde context en wordt, afhankelijk van de positie van waar de gebeurtenis wordt waargenomen, anders geïnterpreteerd. Een ‘noodzakelijke beleidsmaatregel’ volgens een politicus, zoals de invoering van de zojuist genoemde Persoonsgerichte Aanpak, kan door een hulpverlener die al 30 jaar in het veld zit net zo makkelijk worden gezien als ‘weer een gril van de heren politici’. Aangezien ook ik als onderzoeker niet objectief en onafhankelijk kan zijn – ik ben een student met een bestuurskundige achtergrond en kijk bijvoorbeeld anders naar beleid dan een sociaal maatschappelijk werker in het veld, of om het contrast helemaal duidelijk weer te geven: een bioloog – zou het voor mij onmogelijk zijn om te bepalen ‘hoe het nu echt zit’. Anders gezegd, de waarheid ligt ergens in het midden, maar het is onmogelijk om objectief aan te wijzen waar precies.

Als je de onmogelijkheid om objectieve feiten waar te nemen serieus neemt, is het dan ook niet zo interessant om er naar te gaan zoeken. Het helpt je, gezien de aanname, dan niet om te begrijpen wat er gebeurt. Als er geen ‘objectieve feiten’ zijn, maar alleen feiten waaraan een bepaalde waarde wordt toegekend, baseren wij ons handelen niet op louter rationele afwegingen, maar op de interpretaties die wij aan gebeurtenissen of fenomenen toekennen. De handeling, gebeurtenis of het fenomeen zelf is dan interessant, maar de betekenis die de diverse betrokkenen en belanghebbenden eraan toekennen veel interessanter.

Het is interessanter, omdat het de onderzoeker op een andere manier toegang geeft tot het onderzoeksveld. We gaan niet kijken ‘hoe we de Antillianenproblematiek kunnen oplossen’ (dit is al door vele anderen gedaan en kennelijk zonder al te veel succes), maar we gaan kijken welke betekenissenstrijd er rondom de Antillianenproblematiek speelt om te kijken of we kunnen begrijpen waarom het er aan toe gaat zoals het er aan toe gaat. Door het wegvallen van een zekere normatieve stellingname, de meest voorkomende stellingname in dit veld lijkt ‘de criminaliteit moet worden teruggedrongen’, komen duw- en trekkrachten aan het licht die anders onzichtbaar blijven. De gewichtige materie krijgt een menselijk karakter.

Bovendien is het een aanpak die de mensen waar het om gaat, de betrokkenen, serieus neemt. Niet de theoretische criteria vanuit de literatuur zijn leidend om te begrijpen wat er gebeurt en wat er zou moeten gebeuren, maar de mensen die zich er dagelijks mee bezig houden. Je houdt hiermee oog voor de mogelijkheden en beperkingen van de specifieke omgeving en wordt minder snel gedwongen richting de wetenschappelijke verleiding om uitspraken te doen over goed en fout. In zekere zin doen we met deze onderzoeksvraag ook nog eens recht aan de context en aan de (ervaren) werkelijkheid, voor zover die bestaat.

### 1.3.2 Rotterdam

De belangrijke rol die deze onderzoeks aanpak toekent aan context, maakt het noodzakelijk om gericht op zoek te gaan. Wanneer ik het hele land door zou gaan om betrokkenen te vragen naar Antillianenbeleid, zou het beeld te fragmentarisch zijn en te veel zaken buiten beschouwing laten. Dit zou ten koste gaan van de diepgang van het onderzoek. Vandaar is er gekozen om één stad centraal te stellen in dit onderzoek: Rotterdam.

Rotterdam is één van de grootste steden van Nederland, en kent de grootste populatie inwoners van Antilliaanse afkomst, circa 20.000. Rotterdam is daarnaast de gemeente die het meeste ‘last’ heeft van de Antillianenproblematiek. Ten slotte is de gemeente Rotterdam het meest actief als het gaat om het aanpakken en terugdringen van de problematiek rondom Antillianen. Van de 21 Antillianengemeenten, een netwerk van gemeenten die probeert de krachten te bundelen om de problemen met Antillianen zo effectief mogelijk te lijf te gaan, heeft Rotterdam de meeste mankracht en kan Rotterdam zich beroepen op de ‘PersoonsGerichte Aanpak – Antillianen en Arubanen’, met aan het hoofd een ‘stadsmarinier Antillianen’. Deze stadsmarinier is een hoge ambtenaar die vergaande bevoegdheden heeft om – dwars door de bureaucratistische instellingen heen – te operen en de problemen zo effectief mogelijk aan te pakken. Daarnaast geeft Rotterdam eens in de zoveel tijd de ‘monitor Antilliaanse Rotterdammers’ uit, om weer te geven hoe het er voor staat met deze groep, en richt een toonaangevend etnografe zich op de Rotterdamse Antilliaanse onderklasse. Kortom: de zichtbaarheid van het Rotterdamse Antillianenbeleid lijkt zich goed te lenen voor de zoektocht naar betekenissen.

### 1.3.3 Achtergronden nader uitgewerkt: hoe kunnen we de betekenissen plaatsen?

Om de hoofdvraag, en dus de betekenissen, te kunnen plaatsen is een bepaald raamwerk nodig: de werkelijkheid ligt zoals gezegd niet ‘ergens daarbuiten’ voor het oprapen, maar wordt door mij als onderzoeker vanuit een bepaalde invalshoek bekeken. Bovendien sta ik niet los van diezelfde werkelijkheid, maar ben ik er onderdeel van. Los van mijn perceptie, bepaalt mijn aanwezigheid voor een deel het verloop van de gebeurtenissen en verhalen. Hierom is het van groot belang expliciet te maken met welke benadering ik in Rotterdam aan de slag wil gaan. De eerste stap is om zogenaamde ‘*sensitizing concepts*’ aan te dragen. Dit is een soort begrippenkader wat kan helpen om ontwikkelingen uit de praktijk in te plaatsen. De functie van dit begrippenkader is een attenderende, dat wil zeggen bedoeld om de onderzoeker attent te maken op wat er zou kunnen spelen in de praktijk. Door deze andere functie wijkt het af van een traditioneel theoretisch kader, waarin een onderzoeker vanuit de relevante literatuur de theoretische benadering kiest waarmee hij in staat is om de praktijk of de theorieën zelf aan te toetsen.

De attenderende literatuur richt zich op het plaatsen van het integratiedebat. Ik zou de betekenissen uit de praktijk graag aan dit debat willen relateren, omdat dit mij helpt te begrijpen hoe we om kunnen gaan met de uitdagingen uit de inleiding. Hier wordt in hoofdstuk twee dan ook uitvoerig aandacht aan besteed.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ondersteunend heb ik ook gebruik gemaakt van boeken over de Antilliaanse historie, cultuur en samenleving en daarnaast literatuur over de ontwikkelingen in de publieke sector. De aandacht die ik er hier in deze scriptie aan besteed is kleiner, niet omdat de onderwerpen minder wezenlijk zijn, maar om in deze scriptie niet in de valkuil te trappen van het onoverzichtelijke ‘alles op alles betrekken’, gebruik ik deze literatuur voornamelijk om mij tijdens het veldwerk staande te kunnen houden.

### *1.3.4 Systematiek in het verzamelen van de betekenissen*

Allereerst is het van belang om te inventariseren wie de betrokkenen precies zijn. Vervolgens is het zaak hun betekenissen te achterhalen. Ik heb in Rotterdam gebruik gemaakt van de ‘sneeuwbaltechniek’, waarbij de eerste betrokkene mij verwijst naar de andere spelers in het veld. Ik heb hiervoor twee verschillende ingangen gebruikt om tunnelvisie te vermijden. Ook heb ik er op gelet om zoveel mogelijk verschillende posities te benaderen, van abstract tot concreet<sup>4</sup>, van Antilliaans tot Nederlands, van positief tot negatief, etc.

Verder heb ik geprobeerd om mijn streven, om de betekenissen van betrokkenen leidend te laten zijn, serieus te nemen. Dat wil zeggen dat ik open stond voor hun inbreng en mijn referentiekaders tijdens het veld werk heb geprobeerd op de achtergrond te houden. Hierom geen deelvragen en geen vragenlijsten, alleen een hoofdvraag. Hoe ik heb geprobeerd om de willekeurigheid van de informatie die mij is toegekomen zo klein mogelijk te houden, staat beschreven in hoofdstuk drie.

### ***1.4 Relevantie: betekenissen als basis voor maatschappelijke en theoretische kennis?***

Onderzoekers Van Hulst (1993, 1997), Van San (1998, 2007) en De Boom et. al. (2008) hebben zich in hun onderzoeken al eens gericht op de positie van Antillianen in Nederland en de problematiek rondom deze groep speelt. Zij richtten zich onder andere op de veranderende migratiepatronen, de speciale kenmerken van deze groep, de aard en de omvang van het delinquente gedrag van de groep en de moeizame aansluiting bij de Nederlandse maatschappij. Een terechte vraag zou zijn wat deze scriptie aan de bestaande kennis toevoegt.

Zoals gezegd, kijkt dit onderzoek met andere ogen naar het Antilliaanse- en integratievraagstuk dan gebruikelijk. De motivatie voor deze andere benadering staat beschreven bij de toelichting van de keuze om dit onderzoek te richten op betekenissen (subparagraaf 1.3.1). Deze toelichting richt zich vooral op de relatie met ander onderzoek. Om te beginnen is het onderwerp van de hierboven aangehaalde studies wel gelijk, de groep Antillianen in Nederland, maar de vraag is een hele andere. Het grote verschil is de probleembenadering: ‘hoe groot is het probleem met de Antillianen?’ ‘waar komen de problemen met Antilianen vandaan?’ ‘wat kunnen we aan deze problemen doen?’. Dat er een probleem is, wordt als vanzelfsprekend genomen.

De vraag die hier gesteld wordt is in essentie de volgende: wat komen we tegen als we deze en andere aannamen nu eens loslaten<sup>5</sup>? Ineens is het niet meer nodig op zoek te gaan naar een zondebok en ook niet naar een remedie. De last die van de schouders valt maakt het mogelijk om de situatie te proberen te begrijpen, op een vrije en onbevangen wijze. Hierdoor kunnen mechanismen aan het licht komen die anders onzichtbaar blijven, zoals de invloed van twijfels op de uitvoering van beleid. Op die manier hoopt dit onderzoek een waardevolle aanvulling te zijn op de bestaande wetenschappelijke kennis over dit onderwerp

Een andere hoop die schuilgaat achter de benadering is een maatschappelijke hoop. Zoals later zal blijken wordt ‘toenadering’ cruciaal geacht voor integratie. Het zoeken naar begrip lijkt in dat licht zinvoller dan het zoeken naar polarisatie – vergelijk met de probleembenadering van zondebok en remedie. Door de betrokkenen terug te geven wat hun betekenissen zijn, vaak is men zich hier niet expliciet van bewust, en hoe deze betekenissen zich verhouden tot die van anderen en het bredere integratievraagstuk, kan dit onderzoek bijdragen aan een groter bewustzijn van de keuzes waar de mensen in het veld iedere dag weer voor staan.

---

<sup>4</sup> Velen zouden hier zeggen van hoog tot laag, maar deze terminologie lijkt me vanwege de hiërarchische lading niet gepast. Zeker niet als het streven is om alle geluiden even serieus te nemen

<sup>5</sup> Waarbij loslaten heel iets anders is dan ontkennen.



### ***1.5 Opbouw: wat te verwachten van dit onderzoek?***

Kort gezegd: een uitwerking van bovenstaand hoofdstuk. Hoofdstuk twee behandelt het bredere integratievraagstuk en de daaruit voortvloeiende ‘*sensitizing concepts*’ – of in het Nederlands: attenderende begrippen – voor de praktijk. De tweede stap om over te kunnen gaan tot de hoofdvraag komt in hoofdstuk drie aan bod. Hier zal ik mijn aanpak uitgebreid verantwoorden en toelichten.

Hoofdstuk vier is het centrale hoofdstuk van dit onderzoeksrapport. Hier komen de resultaten aan bod die antwoord moeten geven op de hoofdvraag: wat zijn nu die betekenissen die betrokkenen verlenen aan het Antillianenbeleid in Rotterdam? Ook zullen deze betekenissen worden gekoppeld aan de attenderende begrippen om ze in een breder kader te plaatsen. Hoofdstuk vijf doet een poging om alle inzichten uit de voorafgaande hoofdstukken overzichtelijk bij elkaar te brengen, zodat we kunnen terugblikken op het verloop van het onderzoek en de uitkomsten van het uiteindelijke rapport kunnen evalueren.



## Hoofdstuk 2: *Integratie, wat is dat?*

- *Integratie, wat is dat? Moet ik mij aanpassen en doen wat Nederlanders allemaal doen? Er moet een richtlijn zijn waarin wordt geformuleerd wat integratie is. Ik hoor altijd op tv dat wij moeten integreren, maar hoe moet ik integreren? Moet ik de Nederlandse taal spreken om te communiceren en goed te functioneren in de Nederlandse samenleving? Is dat voldoende voor integratie? Of moet ik mij aanpassen en ook bier drinken, varkensvlees eten en net als mijn burens Kerst en Pasen vieren? Daarover zijn bij mij een heleboel vragen. Toen ik hoorde dat de commissie onderzoekt hoe de integratie in Nederland is verlopen, dacht ik: wat gaan zij onderzoeken? –*

*Citaat van de heer Kharoufa  
in het Rapport integratie commissie-Blok, 2004, p. 68*

Integratie staat zowel voor een politiek(filosofisch) issue, een empirisch-academische discussiebron, een bestuurlijk beleidsterrein, maar bovenal wordt een gebrek aan sociale integratie gezien als een bron van maatschappelijke problemen. Alleen al de verschillende vormen van gebruik duidt aan dat het zowel een onderwerp is dat belangrijk wordt gevonden, als een onderwerp waar verwarring over bestaat. Het citaat hierboven is hiervan een mooie illustratie. In de komende secties zal een uiteenzetting plaats vinden van de verschillende elementen van het integratiedebat en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Aan het eind van iedere paragraaf komt expliciet aan bod op welke manier integratie voor dit onderzoek hanteerbaar wordt gemaakt om hoofdstuk 3 nader in te gaan op de specifieke context van de Antilliaanse gemeenschap.

### ***2.1 Integratie als politiek-filosofisch issue: ‘iets met’ deelname van groepen en personen aan ‘de samenleving’***

Zojuist is gesteld dat integratie zowel refereert naar een politieke, een bestuurlijke, als een academische betekenis. De wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid (WRR) lijkt een goed startpunt voor verkenning van dit begrip. In de titel van de WRR liggen namelijk zowel het academische (“wetenschappelijk”) het politieke (“regering”) als het bestuurlijke (“beleid”) besloten. De WRR onderscheidt in haar rapport uit 2001 twee elementen van integratie: ‘*structurele en sociaal-culturele integratie*’ (uit een voorstudie van Dagevos, 2001, p. 7). Met het eerste element wordt hierbij gedoeld op deelname van etnische minderheden aan kerninstituties (onderwijs, arbeid, politiek en bestuur) en verschillen tussen participatie van autochtonen en minderheden. Het tweede element duidt op contactenpatronen, normen, waarden en taal van groepen en in hoeverre die patronen zich onderscheiden van de omringende samenleving of juist naderen (Dagevos, 2001, p. 7).

Anders gezegd: integratie gaat om deelname van groepen aan de samenleving, of dit nu interpersoonlijk is (contactpatronen) of qua deelname aan arbeidsmarkt en andere onderdelen van de samenleving. Ook gaat het om de omvang van het verschil tussen diverse etnische achtergronden (‘verschillen tussen participatie’ en ‘onderscheiden van omringende samenleving’). ‘Goede’ integratie zou volgens mijn interpretatie van de WRR in dat geval betekenen dat er kleine verschillen in participatie aan kerninstituties bestaan tussen verschillende etnische groeperingen, en dat de contactpatronen van minderheden gaan lijken op die van de dominante Nederlandse samenleving. Zelf refereren zij aan ‘*economische afstand*’ en ‘*sociale en culturele afstand*’ (p.7).

Vanuit de WRR draait het kennelijk om meedoen (deelname) en erbij horen (naderende gedragspatronen) van etnische burgergroepen. Dit lijkt helder en eenduidig, maar wanneer we inzoomen op de zojuist genoemde begrippen wordt het al gauw problematisch. Laten we

beginnen met het zoeken naar ‘de samenleving’ waaraan men moet ‘meedoen’ en moet proberen ‘bij te horen’. Om deze zoektocht aanvankelijk te voorzien van een zekere zuiverheid, zal eerst gekeken worden naar abstracte politiek-filosofische theorieën over het vormgeven van de samenleving, gezien de toenemende fragmentatie. In de hierop volgende paragrafen zal de zoektocht op meer empirische gronden worden gevoerd.

### *2.1.1 Dé samenleving*

Vele politiek filosofen hebben zich gebogen over de vraag: hoe te komen tot een gewenste samenleving? Zeker gezien de ontwikkelingen van de globalisering, die samenlevingen steeds meer pluriform maken. Vaak behandelen deze auteurs in hun artikelen over de gewenste samenleving twee vragen: (1) in hoeverre kunnen wij spreken van een gezamenlijke cultuur binnen de samenleving (Kukathas, 1992; Kymlicka, 1995; Young, 1997; Martin, 2002)? en (2) op welke manier dienen afzonderlijke burgers deel te nemen aan de samenleving om binnen de samenleving tot een goede afstemming te komen (Miller, 1995; Walzer, 1997)? Voor het gemak noem ik de 1<sup>e</sup> vraag de ‘cultuurvraag’, de 2<sup>e</sup> de ‘burgerschapsvraag’.

### *2.1.2 De cultuurvraag*

In hoeverre kunnen wij spreken van een gezamenlijke cultuur binnen de samenleving? Grofweg kan een onderscheid gemaakt worden tussen drie perspectieven op cultuur: het integratieperspectief, het differentiatieperspectief en het fragmentatieperspectief. Martin (2002) stelt dat theoretici van ieder perspectief het hevig met elkaar oneens zijn. Door een literatuuronderzoek probeert zij erachter te komen waarom dit zo is. Hoewel zij haar analyse richt op het niveau van organisaties, lijken de concepten bruikbaar voor maatschappijen als geheel. Zij stelt immers dat de perspectieven kunnen worden gezien als wereldbeschouwingen (*‘worldviews’*, Martin, 2002, p. 108). Hierom een verkenning van de begrippen. De auteur komt tot het volgende schema (zie tabel 1).

<i>Cultuurelementen</i>	<i>Perspectieven</i>		
<b>- Oriëntatie richting ‘consensus’</b>	Groepsbrede Consensus	Subculturele consensus	Gebrek aan consensus
<b>- Relatie tussen uitingen van cultuur</b>	Consistent	Inconsistent	Niet consistent / Niet inconsistent
<b>- Oriëntatie richting ‘ambigüiteit’</b>	Uitsluiten	Kanaliseren subculturen	buiten Erkennen
	<b><i>Integratie</i></b>	<b><i>Differentiatie</i></b>	<b><i>Fragmentatie</i></b>

*Tabel 1: Conceptualisatie van perspectieven op cultuur, op basis van Martin (2002)*

In het eerste perspectief is cultuur ‘datgene wat we gemeenschappelijk hebben’. Hierover bestaat consensus (dit is niet per se ‘unanimiteit’) en is eenduidig. Hieruit volgen twee uitspraken over ambigüiteit en uitingen van cultuur: alles wat ambigu is, is dus geen cultuur en de uitingen van cultuur zijn consistent, omdat een handeling die voorkomt uit een bepaalde culturele achtergrond, door een ieder wordt gezien als zijnde een handeling die voorkomt uit die cultuur. Het tweede perspectief zoekt de gemeenschappelijkheid op een lager niveau dan samenlevingsbreed. Consensus en consistentie van cultuuruitingen bestaan vanuit deze visie slechts onder subculturen. Ambigüiteit is iets wat buiten de subculturen leeft. Dit maakt dat afzonderlijke subculturen met elkaar in harmonie samenleven, onafhankelijk van elkaar leven of in conflict met elkaar leven. In elk geval is het aggregaat op maatschappelijk niveau op zijn best harmonieus inconsistent.

Het laatste perspectief gaat nog verder met het uitbannen van gemeenschappelijkheid. Uitingen van cultuur zijn volgens deze visie per definitie ambigu, en helderheid is daarom ver te zoeken. Afhankelijk van de context bestaat er op bepaalde onderwerpen consensus of juist niet. Consensus is veranderlijk en gebonden aan specifieke onderwerpen.

Hoewel voor- en tegenstanders van bepaalde perspectieven elkaar vaak bestrijden, wat logisch is gezien de vaak lijnrecht tegenover elkaar staande standpunten (bijvoorbeeld: ‘Alles wat ambigu is, is dús geen cultuur’ vs. ‘Cultuur is per definitie ambigu’), probeert Martin in haar boek te komen tot een theorie die de verschillende perspectieven combineert. Dit omdat volgens haar de perspectieven elk hun bijdrage leveren en hun beperkingen en blinde vlekken kennen. Hiervoor is het van belang terug te keren naar tabel 1. Hierin staan 3 cultuurelementen. Ieder perspectief neemt ten aanzien van een element een bepaald standpunt in, dit maakt de drie visies volgens de auteur op een vrij heldere wijze complementair (p. 120). Om tot een combinatie te kunnen komen is het belangrijk om regelmatig stil te staan bij de begrippen, om per geval te bekijken welke elementen men op dat moment gebruikt (p. 118).

Hoewel ook in dit onderzoek het standpunt wordt ingenomen dat verzoening waar mogelijk wenselijker is dan elkaar vanuit verschillende kampen te bestrijden, lijkt het me irreëel om te stellen dat alle drie de perspectieven in iedere setting even waardevol zijn. Zo lijkt de discussie over de omstredenheid van het begrip cultuur, mij eerder als een teken dat wijst richting het differentiatie of fragmentatie perspectief dan richting het integratieperspectief. Immers, als experts en academici ten aanzien van cultuur, al niet overeen kunnen komen tot een eenduidige definitie van cultuur, hoe kunnen ‘gewone burgers’ dan worden geacht allemaal dezelfde betekenis voor ogen te hebben als een abstract begrip als cultuur centraal staat? Het uitbannen van ambiguïteit is in complexe settings vaak zo problematisch, dat afgevraagd kan worden of het uitbannen in plaats van het erkennen van ambiguïteit een zinvol streven is. Zo laat Weick (1991), door de vliegcrash op Tenerife uit 1977 te analyseren, zien dat, zelfs binnen het streng gecodificeerde en ge-uniformeerde jargon van de luchtvaart, onder bepaalde stressvolle omstandigheden, miscommunicatie en ambiguïteit een rol spelen.

Bij de beschouwing van beleid rondom Antillianen in dit onderzoek zal eerder geprobeerd worden de rol van ambiguïteit te erkennen, en te beschrijven hoe ambiguïteit een rol speelt bij de totstandkoming en uitvoering van beleid.

### 2.1.3 De burgerschapsvraag

Op welke manier dienen afzonderlijke burgers deel te nemen aan de samenleving om binnen de samenleving tot een goede afstemming te komen? Miller brengt in 1995 in één artikel in het tijdschrift *Political studies* net als Martin drie perspectieven bij elkaar: Een liberale, een libertaire en een republikeinse visie op burgerschap. Dit doet hij omdat hij stelt, net als in dit theoretisch kader wordt gedaan, dat het probleem van burgerschap en pluriformiteit makkelijk te constateren is, maar moeilijk is op te lossen: *Members of these states are in the process of adopting an ever more disparate set of personal identities, as evidenced by their ethnic affiliations, their religious allegiances, their views of personal morality, their ideas about what is valuable in life, their tastes in art, music and so forth. Yet at the same time the individuals and groups having these fragmented identities need to live together* (Miller, 1995, p. 432). Los van de hierboven behandelde cultuurvraag stelt hij ter discussie wat de gemeenschappelijke basis voor samenleven zou moeten zijn? Burgerschap wordt vaak aangedragen als referentiekader. Hoewel verschillend, zijn afzonderlijke burgers in bepaalde opzichten wél gelijk en biedt burgerschap dus een uitweg om met diversiteit om te gaan. Hieronder kort de drie visies op burgerschap.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Het is bij het beschouwen van deze visies van belang een onderscheid te maken tussen de hieronder gehanteerde politiek filosofische termen en de meer gangbare maar gelijknamige politieke termen. Het hieronder beschreven liberalisme is dus niet zonder meer gelijk te stellen aan de standpunten van de VVD, en ook wordt hier met ‘republikeins’ niet hetzelfde bedoeld als het bewind van Amerikaanse presidenten als George W. Bush.

Het *liberalisme*, zoals bedoeld door Miller, is te zien als de meest dominante opvatting. Het laat zich grofweg vangen door de uitspraak dat burgerschap moet worden verstaan als een set rechten die iedereen binnen de maatschappij op gelijke manier geniet. Gezamenlijke overeenstemming moet leiden tot een dergelijke set rechten. Dit wordt echter lastig houdbaar wanneer een ‘gezamenlijk erfgoed’ ontbreekt, zoals in pluriforme samenlevingen. Hierom maken liberalen een onderscheid tussen twee identiteiten van afzonderlijke leden. Aan de ene kant zijn zij *personen* met eigen ideeën van wat nastrevenswaardig of ‘goed’ is. Maar omdat deze ideeën op samenlevingsniveau nooit congruent met elkaar zullen zijn, zijn leden daarnaast ook *burger*. De identiteit van burger staat hierbij voorop, zodat men het eens kan worden over de grenzen waarbinnen persoonlijke opvattingen van wat goed is nagestreefd kunnen worden. Een burger is, in dit opzicht, iemand die een set van principes onderschrijft en zich hieraan houdt. De keuze of hij zich inlaat met anderen en op enigerlei wijze deelneemt aan de samenleving is, zolang hij zich aan de regels houdt, aan hem.

Waar het omgaan met diversiteit betreft, stoelt het liberalisme op twee problematische aannamen. De eerste is de scheiding tussen persoonlijke- en burgeridentiteit. Want wat als je persoonlijke religieuze identiteit stelt dat homoseksualiteit bij wet verboden moet worden? Zeggen dat je dat als persoon mag vinden, maar dat je dat als burger niet kan stellen is hierbij niet mogelijk, omdat niet de staat de voornaamste entiteit is waaraan verantwoording moet worden afgelegd, maar God.

De tweede is de aanname van neutraliteit. Volgens deze aanname kan men op basis van argumenten komen tot een neutraal principe van burgerschap. Maar sommige politieke standpunten laten zich niet vangen in de ‘taal van liberaal burgerschap’ (Miller, 1995, p. 438). Wederom het voorbeeld van de religieuze persoon die geen argumenten kan aandragen voor een bepaalde ‘waarheid’, terwijl de identiteit van de persoon afhangt van deze ‘waarheid’. De tweede aanname maakt dat het liberalisme voordeel biedt aan de personen waarvoor de aannames van liberalisme dicht bij de eigen levensopvatting staan en dus een machtsrelatie met zich meedraagt. Het is veel gemakkelijker voor een geboren Nederlander om de liberale principes te onderschrijven dan voor veel immigranten in Nederland.

Om dit principe tussen de dominante liberale cultuur van de Nederlanders te relateren aan de subcultuur van Antillianen zal ik weer terugrijpen op een eerder voorbeeld: de legalisering van homoseksualiteit. Curaçao kent een katholieke cultuur, en net als in veel Zuid-Amerikaanse landen een machocultuur, machismo wordt dit ook wel genoemd (Marcha & Verweel, 2003; Bos, 2008). Beide invloeden maken dat homoseksualiteit zeer lastig te accepteren is. Wanneer vervolgens in Nederland wordt besloten tot legalisering van het homohuwelijk, omdat homofobie vanuit liberaal standpunt als onwenselijk en achterhaald wordt gezien, geeft dit uitdrukking aan de macht van de dominante cultuur (Sharpe, 2005).

Onder andere om deze reden stelt het *libertarisme* de vraag welke noodzaak voor burgerschap er überhaupt bestaat. Burgerschap is hierbij geen doel op zich: we zijn burger omdat we goederen verlangen die alleen in het publieke kunnen worden geleverd (toegankelijk onderwijs, defensie, etc.). Aangezien iedereen andere verlangens heeft ten aanzien van publieke goederen, komt het libertarisme doorgeredeneerd neer op het vormen van enclaves waarbinnen burgers hun pakket aan voorzieningen vorm geven. Burgers zijn hierbij gerechtigd om zich vrij te bewegen tussen de verschillende enclaves. Hoewel de libertaire visie diversiteit serieus neemt, door de aanname dat personen verschillende concepties van wat ‘goed’ is hebben, leidt het libertarisme niet tot stabiliteit. Wat te doen bijvoorbeeld, met een homoseksuele moslim? Of een enclave van vegetariërs naast een abattoir voor vleeseters?

Een derde visie is de *republikeinse*. Binnen deze filosofie staat de opvatting centraal dat de burger iemand is die een actieve rol speelt in het vormen van de toekomstige richting van zijn of haar maatschappij door deel te nemen aan het politieke debat en besluitvormingsprocessen (Miller, 1995, p. 443). Burgerschap is dus een set van rechten (vgl. liberalisme), maar één die kan worden veranderd door individuen die op succesvolle wijze hun idee van ‘het algemeen belang’ weten te

promoten. Republikeinen nemen aan dat burgers een substantiële graad van overeenstemming kunnen bereiken door met elkaar in discussie te gaan. Hoewel de andere twee opvattingen de mogelijkheden hiertoe in twijfel trekken, stellen de republikeinen dat het niet mogelijk zal zijn om voor iedere burger zijn belangen volledig te behartigen en dat door politiek onderhandelen in ieder geval oplossingen worden gevonden waar men ‘mee kan leven’.

#### *2.1.4 Nogmaals: ‘iets met’ deelname van groepen en personen aan ‘de samenleving’?*

Het is belangrijk om bij deze opvattingen stil te staan, omdat het ons in staat stelt te herkennen wat er in Rotterdam aan de hand is. Het maakt nog al uit of de kansarme Antillianen die in dit onderzoek centraal staan, instromen in een samenleving die voornamelijk het liberalisme aanhangt, het libertarisme of het republikaanisme. In het eerste geval zullen zij impliciet gedwongen zijn om zich te conformeren aan de regels van dominante cultuur om mee te draaien. In het laatste geval is dit ook zo, maar bestaat de mogelijkheid om de omgangsregels bij te sturen in de gewenste richting. Komen zij in een libertaire samenleving terecht, zijn ze volledig vrij om zichzelf te organiseren, maar zijn zij ook op zichzelf aangewezen. Eenzelfde redenering gaat op voor het cultuur-begrip. In hoofdstuk vijf zal blijken hoe men hier in Rotterdam mee omgaat. Een andere belangrijke reden om deze invulling van burgerschap en cultuur in het achterhoofd te houden, is om oog te hebben hoe het ook anders zou kunnen. Anders zou het al te makkelijk zijn om dat wat we in de praktijk aantreffen, vanzelfsprekend te vinden. Met andere woorden, kennis van de invulling van begrippen als ‘cultuur’ en ‘burgerschap’ maakt je kritisch in wat je aantreft omdat je weet dat het anders kan.

Verder maakt bovenstaande abstracte en politiek filosofische discussie nog een aantal zaken duidelijk. Ten eerste de sterke mate van ambiguïteit rondom een begrip als ‘integratie’, vanuit een theoretisch perspectief. Er is een grote discrepantie tussen wat men denkt te weten en wat men daadwerkelijk kan weten. Zo maakt de cultuurvraag duidelijk dat het credo ‘erbij horen’ niet eenduidig is. Je kunt afwisselend en tegelijkertijd horen bij Nederland, de Antilliaanse gemeenschap, de hoger opgeleiden, homoseksuelen, humanisten, de sociale onderklasse die onder de armoedegrens leeft, of de islam. Dit houdt in dat een willekeurig persoon zich kan identificeren met verschillende groepen, afhankelijk per onderwerp. Een ander moeilijkheid, die voortvloeit uit de vorige, is de afbakening van groepen. Ze zijn immers nog al veranderlijk.

Verder maakt de burgerschapsvraag duidelijk dat het ook niet duidelijk is wat ‘meedoen’ inhoudt. Is het van belang om binnen bepaalde algemene kaders te leven, je daar aan te houden en kun je voor de rest doen en laten wat je wilt? Kun je alleen spreken van specifieke kaders gegeven verschillende ideeën van ‘dat wat goed is’? Is er nadrukkelijk een actieve rol weggelegd voor burgers in de samenleving? In paragraaf 2.4 wordt beschreven hoe ik de hierboven beschreven concepten zal proberen te plaatsen in de empirie.

## ***2.2 Integratie als empirisch-academische discussiebron: wat te doen met ‘vreemdelingen’?***

Abstract theoretisch bestaat er zoals boven geschetst weinig overeenstemming rondom een wenselijke samenleving. Wel bestaat er overeenstemming over het feit dat huidige ontwikkelingen als globalisering de wereld sterk doen veranderen en dat samenlevingen voor de uitdaging staan over hoe hier mee om te gaan. Wellicht is het een zinvolle aanvulling op de theoretisch-filosofische benadering om meer empirische onderzoeken te beschouwen. Zo kunnen we meer te weten komen op welke manier ‘de maatschappij’ probeert de uitdagingen te pareren. In de volgende sectie staan de ontwikkelingen in het sociaalwetenschappelijk debat centraal. Ook om deze dimensie van sociale integratie te starten (als empirisch-academische discussiebron) beginnen we bij de WRR.

De WRR begint in een rapport over het demografisch profiel van ‘oude en nieuwe allochtonen’ (De Valk ea., 2001) met het beschrijven van de Hollandse migratiegeschiedenis na de Tweede Wereldoorlog. Hierin worden kort de emigratiestroom naar Canada en Australië vlak na de oorlog beschreven, de immigratie uit het dekolonisatieproces van Indonesië en Suriname en de immigratie als gevolg van staatkundige veranderingen die hebben geleid tot de Nederlandse Antillen als land binnen het koninkrijk. Uitvoeriger wordt ingegaan op de arbeidsmigratie uit de jaren ’60 en ’70 als gevolg van de bloeiende economie in Nederland. Vanaf 1973 komen de immigratiecijfers vooral voort uit gezinshereniging en –vorming en asielmigratie. Het rapport maakt onderdeel uit van een serie rapporten om een licht te werpen op de huidige integratieproblematiek als gevolg van het ontstaan van een pluriforme samenleving. Hieruit kan worden afgeleid dat vanuit de WRR de naoorlogse immigratiestromen worden gezien als het startpunt van het denken over het integratievraagstuk. De inleiding van een derde rapport uit dezelfde serie rapporten wijst op dezelfde conclusie: *‘de groei van het aantal buitenlanders en landen van herkomst heeft bijgedragen aan een grotere diversiteit aan culturen (en daarmee samenhangende waarden en normen) in de samenleving. Dit brengt zekere risico’s met zich mee. Als deze waarden en normen teveel afwijken van wat in Nederland gangbaar is, kan de sociale samenhang in de samenleving gevaar lopen. De overheid probeert dit onder meer met het integratiebeleid te ondervangen’* (Estveldt en Traudes, 2001, p. 7).

### *2.2.1 Integratie, sociale cohesie, sociaal kapitaal, acculturatie, waar hebben we het over?*

We hebben een Nederlands startpunt gevonden van denken over het integratievraagstuk in de naoorlogse migratiestromen naar Nederland. Maar op welke manier heeft dit denken vorm gekregen in de wetenschap (later wordt ingezoomd op het beleid)? Allereerst moet geconstateerd worden dat veel verschillende termen in de richting van ‘integratie’ wijzen. Als we uitgaan van onze werkdefinitie dat integratie *iets te maken heeft met deelname van groepen aan de samenleving*, lijkt men tevens termen als ‘sociale cohesie’, ‘acculturatie’ en ‘sociaal kapitaal’ te gebruiken. Historisch gezien heeft de sociologie zich als discipline het eerst gebogen over ons vraagstuk.

### *2.2.2 Sociaal kapitaal als de sleutel tot maatschappelijke orde*

Binnen de sociologie wordt het ‘cohesie-probleem’ gezien als één van de centrale vragen van de discipline. Het cohesie-probleem richt zich op de mate van samenhang in de samenleving en gaat fundamenteel gezien over hoe maatschappelijke orde mogelijk is. Sociale cohesie wordt hierbinnen gezien als een deelfacet van het grotere vraagstuk (Schnabel et al. 2008; Ultee, 1996). Binnen deze discussie dient de term echter vooral als *sensitizing concept* en bestaat hierover een zekere schijn duidelijkheid. Schabel (2008) gebruikt, om dit duidelijk te maken, een vergelijking met het begrip tijd: men weet wat het is, totdat gevraagd wordt om het uit te leggen. Bernard (1999) noemt ‘sociale cohesie’ om deze reden een hybride- of quasi-concept: *“I say hybrid because these constructions have two faces: they are, on the one hand, based, in part and selectively, on an analysis of the data of the situation, which allows them to be relatively realistic and to benefit from the aura of legitimacy conferred by the scientific method; and they maintain, on the other hand, a vagueness that makes them adaptable to various situations, flexible enough to follow the meanderings and necessities of political actions from day to day”* (citaat van Bernard, 1999. ontleend aan Beauvais & Jenson, 2002, p. 1) Vaak echter wordt gerefereerd aan sociale cohesie als ‘het cement van de samenleving’ (Schuyt, 1997). Hij schrijft aan het containerbegrip acht verschillende sociaal-wetenschappelijke betekenissen toe: consensus en conformiteit, participatie, afwezigheid van sociale uitsluiting, integratie, eenheid in verscheidenheid, dialectiek van deel en geheel, solidariteit en systeemstabiliteit (Schuyt, 2006). Om het begrip sociale cohesie van een nadere invulling te voorzien volgt in deze alinea een recente geschiedenis van het ontwikkelen van de term ‘sociaal kapitaal’. Oorspronkelijk richtte de ‘cohesie’-richting binnen de sociologie zich op de consequenties van de industrialisering op de samenhang in de samenleving. Maar na de tweede wereldoorlog neemt de diversificatie van de samenleving langzaam de overhand als één van de centrale problemen binnen de sociologie. Sociologen als Bourdieu, Coleman en Putnam buigen zich over het vraagstuk van ‘sociaal

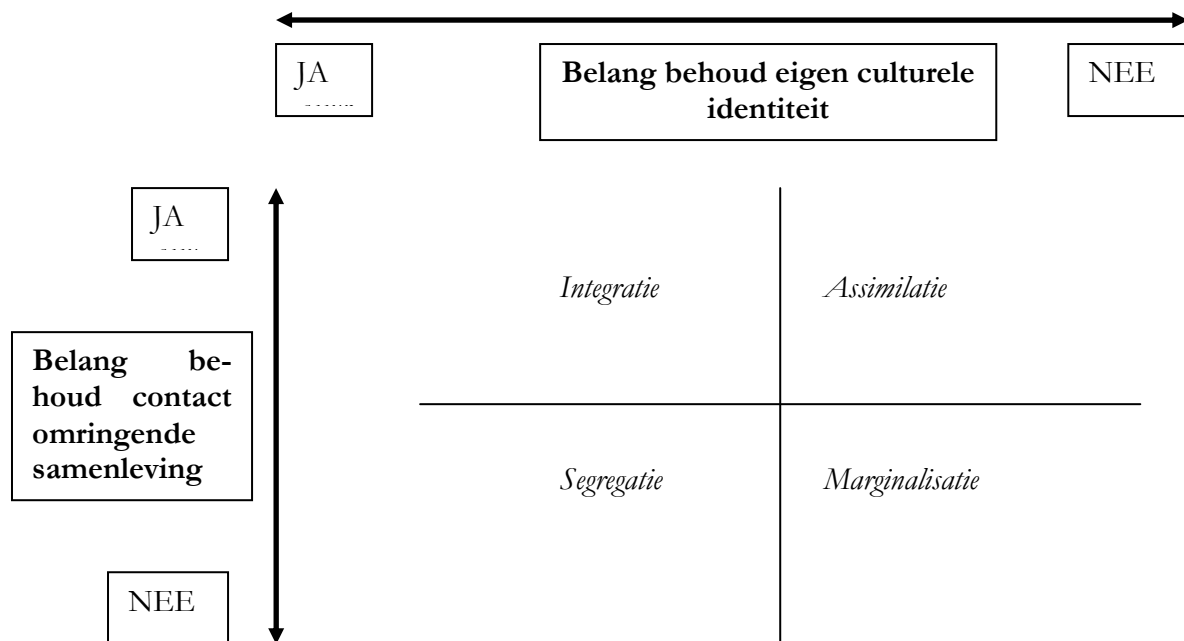


kapitaal' om als samenleving te kunnen omgaan met de toenemende pluriformiteit (Schnabel, 2008). Verondersteld wordt dat meer sociaal kapitaal coöperatief vermogen van groepen stimuleert en daarom gecoördineerd gezamenlijk handelen om problemen op te lossen beter mogelijk maakt. Sociaal kapitaal duidt op relaties tussen mensen (vrienden, burens, vreemden), sociale netwerken en wederzijdse normen. Bij veel sociaal kapitaal vloeit hier volgens Putnam (2000) vertrouwen in anderen uit voort.

In het beroemde boek *'bowling alone: the collapse and revival of the American community'* (2000) schrijft Putnam dat, om sociaal kapitaal in de samenleving op te bouwen, horizontale netwerken op basis van gelijkwaardigheid van groot belang zijn. Binnen dit soort settings bestaan de juiste omstandigheden om te komen tot wederkerigheid en vertrouwen en, als gevolg hiervan, tot samenwerking. Verder onderscheidt hij twee vormen van sociaal kapitaal: *bonding* en *bridging*. *Bonding* is het bekrachtigen van de exclusieve collectieve identiteit (subgroeps cultuur, vergelijk met differentiatieperspectief van Martin, 2002). *Bridging* richt zich op het overstijgen van groepsgrenzen om verbondenheid tussen mensen met uiteenlopende achtergronden met elkaar te verbinden (vergelijk integratieperspectief van Martin). Beide varianten zijn van belang om tot een op positieve wijze samenhangende samenleving te komen. Met betrekking tot het onderzoeksthema kan in de empirie gekeken worden naar de *bonding* binnen de Antilliaanse gemeenschap en in hoeverre dit *bridging* capaciteiten bevordert of juist hindert.

### 2.2.3 Persoonlijke omgang met vreemdelingen

Ook vanuit de (cross-culturele) psychologie is veel aandacht gekomen voor het thema: hoe met (vreemde) anderen samen te leven / om te gaan? De term die cross-culturele psychologen echter vaak hanteren is *acculturatie*. Zij richten zich meer op de identificatie van individuen ten opzichte van groepen en de onderlinge interactie tussen mensen met verschillende achtergronden. Waar de sociologie redeneert vanuit de maatschappij (macro), neemt de psychologie een microperspectief om te komen tot een gewenste pluriforme samenleving. Acculturatie wordt aangeduid als *'alle fenomenen die ontstaan als gevolg van contact tussen individuen met verschillende culturele achtergronden, met als consequentie veranderingen in de oorspronkelijke culturele patronen van één of meer betrokken culturele groepen'* (Berry, 1997, p. 7). Berry (1997) beschrijft vier acculturatiestrategieën: integratie, assimilatie, segregatie en marginalisatie. Hierbij is integratie, de term die in het Nederlands publiek debat zo dominant is, slechts één van de mogelijke strategieën (!). De vier categorieën worden langs twee dimensies ingedeeld: (1) het belang van het behoud van een eigen culturele identiteit, en (2) de waarde om een relatie met de omringende samenleving te onderhouden. Een schematische uitwerking van beide vragen levert een raster met de vier strategieën (zie tabel 2). Berry stelt dat het gedrag van individuen richting andere individuen met een andere achtergrond afhankelijk is van de attitude van het individu richting acculturatie. Ook kan volgens deze auteur beleid vanuit de vier strategieën worden geanalyseerd.



Tabel 2: acculturatie strategieën, naar Berry (1997)

#### 2.2.4 Beelden uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst

Antropologische theorieën<sup>7</sup> sluiten aan bij de stelling van Berry over het gedrag van individuen richting anderen, zij het met een andere invalshoek. Zij spreken in dit verband over de *symbolisch interactionistische* benadering (Marcha & Haverkamp, 1995). Hierin gaat men er vanuit dat de sociale werkelijkheid een vooraf geïnterpreteerde werkelijkheid is. Interactie is hierbij te zien als een producent van deze werkelijkheid, omdat op deze wijze interpretaties en definities in wederzijds handelen worden uitgetoetst. Als een definitie de interactie succesvol heeft doorstaan, biedt zij een basis om het denken en handelen in de toekomst op te baseren of aan te toetsen. Hierdoor worden stereotype beelden uit het verleden belangrijke zinggevers omdat zij het resultaat zijn van vorige interacties. Het bijstellen van stereotype beelden hangt in dit verband af van de mate waarin individuen bereid zijn om hun gehanteerde definities ter discussie te stellen. Om tot integratie te komen tussen Antillianen en Nederlanders is dus bewustzijn nodig van de stereotype beelden ten opzichte van elkaar en de bereidheid om deze beelden ter discussie te stellen om tot meer begrip van de ander te komen (Verweel & Marcha, 2001).

#### 2.2.5 Van het sociaal-wetenschappelijk debat naar de praktijk?

Uit de bovenstaande beschouwing van het denken in de sociologie en psychologie rondom het samenleven van verschillende individuen en groepen, zou ik drie belangrijke inzichten willen meenemen naar het onderzoeksveld: de vertroebelende ‘schijn duidelijkheid’ van de diverse begrippen, het startpunt voor de ontwikkeling van integratie (micro of macro) en het belang van het analyseren van betekenisgeving in de empirie.

Allereerst de ‘schijn duidelijkheid’. In tegenstelling tot het gebrek aan consensus uit de vorige paragraaf, lijkt het erop alsof men in de praktijk eerder eenduidigheid veronderstelt. Het spreken over termen als sociale cohesie, sociaal kapitaal en integratie lijkt vanzelfsprekend en het lijkt alsof men het over hetzelfde heeft. Zoals Schnabel aangeeft is integratie net zo duidelijk als ‘de

<sup>7</sup> In mijn taal scheer ik de disciplines over één kam, ik weet niet in hoeverre dit legitiem is, omdat ik geen socioloog, psycholoog respectievelijk antropoloog ben, maar een bestuurs- & organisatiewetenschapper die kennis probeert te nemen van wat er gezegd wordt over termen als integratie, omdat ik een vorm van integratiebeleid wil analyseren. Een andere kennisname van artikelen, en dus een andere kennisname van het wetenschappelijk debat, had tot andere beschrijvingen van ‘de Antropologie over integratie’ geleid.

tijd' (2008). Vertaald naar de praktijk verwacht ik dat, hoewel men in interactie het over hetzelfde lijkt te hebben, eigenlijk een soort Babylonische spraakverwarring ontstaat.

Ten tweede is het startpunt van het ontwikkelen van goede integratieprocessen van belang. Het maakt immers een groot verschil of integratie begint vanuit individuele attituden, of vanuit een bepaald maatschappelijk gedeeld besef. In het eerste geval is het ontwikkelen van een algemeen beleid gericht op een specifieke culturele groep minder zinvol dan beleid gericht op individuele gedragsverandering. In het tweede geval is het zaak om individuen die gedrag vertonen dat dissonant is met het dominante maatschappelijke discours van 'de juiste samenleving' weer in het gareel te brengen.

Beide elementen onderwerpen integratiebeleid aan spanningen om te komen tot een succesvolle maatschappelijke implementatie. Het eerste spanningsveld is eenduidigheid vs. ambiguïteit. Het tweede is het spanningsveld tussen het micro- en macroperspectief op de plek van integratie binnen de maatschappij. Beide spanningsvelden plaatsen sterke kanttekeningen bij de maakbaarheid van beleid, en dus het resultaat. Het is hierom van groot belang om in de empirie te gaan kijken naar hoe betrokkenen de begrippen omtrent integratiebeleid plaatsen. De expliciete aanname van de onderzoeker is hierbij dat deze duiding van integratiebegrippen zich kenbaar maken in de betekenissen die betrokkenen aan het Antillianenbeleid in Rotterdam verlenen. Om deze redenen richt ik mij op betekenisgeving in plaats van de meer traditionele instrumentele beleidsanalyse (wat gebeurt er? En is het effectief?).

De drie inzichten: de schijn duidelijkheid van het integratiedebat, de plaats waar integratie plaats vindt en het belang van betekenissen om zichtbaar te maken waar dit in de praktijk gebeurt dragen bij aan de benadering van de onderzoeksvraag. In paragraaf 2.4 wordt wederom weergegeven op welke manier ik de hierboven beschreven begrippen ten opzichte van elkaar positioneer en hoe ik ze hanteerbaar wil maken als *sensitizing concepts*.

### ***2.3 Integratie als beleidsterrein: maatschappelijke problemen rondom 'slechte integratie'***

*'Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht'* (rapport SCP, 2004, p. 49) Met deze quote probeert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) het sentiment te vangen dat onder veel Nederlanders leeft. Dit sentiment is te kenmerken als een verschil in waardering van het eigen leven en een waardering van de huidige samenleving en overheid. Het lijkt erop dat het verdwijnen van zekerheden als gevolg van globalisering, individualisering, horizontalisering en secularisering, zich vertaalt naar een maatschappelijk onbehagen. Ook een toename in culturele diversiteit speelt hierin mee (Vasta, 2007).

Dit brengt ons terug bij het integratie vraagstuk. Laten we nog eens kijken naar het citaat van de WRR uit de vorige paragraaf: *'de groei van het aantal buitenlanders en landen van herkomst heeft bijgedragen aan een grotere diversiteit aan culturen (en daarmee samenhangende waarden en normen) in de samenleving. Dit brengt zekere risico's met zich mee. Als deze waarden en normen teveel afwijken van wat in Nederland gangbaar is, kan de sociale samenhang in de samenleving gevaar lopen. De overheid probeert dit onder meer met het integratiebeleid te ondervangen'* (Esveldt & Traudes, 2001, p. 7). Hierin ligt de angst besloten dat iets wat 'slechte integratie' wordt genoemd<sup>8</sup>, kan leiden tot maatschappelijke problemen. Vooral om deze reden is het integratievraagstuk tegenwoordig ook een specifiek beleidsterrein.<sup>9</sup> De commissie-Blok brengt in 2004 een bijna 700 pagina's tellend rapport uit met een evaluatie van het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar. Het rapport beschrijft vele ontwikkelingen: Nederland als emigratieland in de jaren '50 en '60, de opvatting van tijdelijke arbeidsmigratie in de

<sup>8</sup> Ik hoop dat de voorgaande paragrafen voldoende hebben aangetoond dat 'goede' vs. 'slechte' integratie niet objectief te bepalen is.

<sup>9</sup> vergelijk de portefeuilles van ministers van de afgelopen 10 jaar voor een mooie illustratie: van 2007-2009 een *minister voor wonen, wijken en integratie*; van 2002-2007 een *minister voor vreemdelingenzaken en integratie*. In de periode hiervoor is nog nooit de term 'integratie' in een portefeuille van een minister belandt.

jaren '70 met het credo 'behoud van eigen cultuur', de opkomende maatschappelijke problemen als gevolg van de migratie in de jaren '80 met het bijkomende besef dat de migranten niet slechts tijdelijk in Nederland zullen blijven, de nadruk op het bieden van kansen op deelname aan de maatschappij in de jaren '90 en ten slotte de kentering in het denken over de multi-culturele samenleving door de opkomst van Pim Fortuyn. In deze paragraaf zal vooral worden ingegaan op het meer recente denken over integratie in publiek debat en beleidsvorming.

### *2.3.1 Etnische groepen van 'buiten' als de boosdoener in de maatschappij?*

Een gedachte achter het integratievraagstuk lijkt te zijn dat groepen van 'buiten' de samenleving bedreigen, en dat 'goede integratie' nodig is om te voorkomen dat zij crimineel of onwenselijk gedrag gaan vertonen. Schinkel (2007) spreekt in dit verband over een 'sociale hypochondrie', waarbij burgers en beleidsmakers zijn geobsedeerd door problemen van het heden, omdat een maatschappelijk toekomstperspectief ontbreekt. We hebben immers alles wat we altijd hebben willen hebben en nu we niet meer verder vooruit kunnen, zijn er alleen maar bedreigende factoren die ons achteruit kunnen helpen. Hierom, stelt Schinkel, 'monitort' de staat steeds meer en komt de roep om een 'nationale canon' op. We moeten onze maatschappij beschermen tegen kwade invloeden van buiten en anders moeten we deze invloeden hard aanpakken. Schinkel pleit dan ook voor afschaffing van het 'integratie-debat' omdat het leidt tot 'culturisme': een subtiele vorm van racisme dat is gebaseerd op de misplaatste opvatting dat problemen in de maatschappij geen onderdeel vormen van diezelfde maatschappij, maar een bedreiging die van buiten komt. Vaak wordt deze visie geprojecteerd op de andere etnische cultuur van de nieuwe migranten.

Ook De Jong (2007) concludeert dat in het publieke debat overmatig veel waarde wordt toegekend aan de rol van culturele verschillen bij het ontstaan van maatschappelijke problemen. De Jong verklaart dit uit een begrijpelijke, maar foutieve 'ceteris paribus' redenering die te kort door de bocht gaat: als jongeren van Marokkaanse komaf meer delinquent gedrag vertonen dan jongeren van andere etnische achtergronden, zal de oorzaak wel bij de Marokkaanse cultuur liggen. Het is echter foutief om te stellen dat dit het enige verschil is tussen de twee groepen (wel en niet delinquent gedrag). Andere factoren als sociaal-economische positie, groepsdynamiek onder gestigmatiseerde jongeren en een algemene straatcultuur (i.t.t. tot 'de Marokkaanse cultuur'), zijn volgens De Jong vele malen meer bepalend. Beleid dat wordt gevoerd vanuit de gedachte van cultuur als bron voor maatschappelijke problemen, kan volgens de Jong op zijn beste 'ineffectief' zijn, en op zijn slechtst 'averechts'.

In dit licht beschrijft Vasta (2007) een verschuiving van tolerantie naar wat zij 'assimilationisme' noemt in Nederland. Zij komt tot de conclusie dat het mislukken van integratie in Nederland niet te wijten is aan een gebrek aan socio-culturele capaciteit van de nieuwe immigranten, maar aan een, in het publieke debat, miskend racistisch uitsluitingsmechanisme in de Nederlandse maatschappij. Het probleem ligt volgens Vasta dus niet bij de toetredende partij, zoals vaak gedacht wordt, maar bij de dominante ontvangende partij.

Alle drie de (Nederlandse!) auteurs stellen dus dat de moeizaamheid rondom integratie gevolg is van een verkeerd beeld dat leeft binnen het dominante publieke debat. Dit zou kunnen verklaren waarom alle inspanningen uit de inleiding niet het gewenste effect hebben. Als we met een verkeerd beeld van hoe de werkelijkheid in elkaar steekt aan de slag gaan, zal dat niet de effecten bereiken die we van tevoren hebben bedacht. Dat zou wel eens heel frustrerend kunnen werken.

### *2.3.2 Kansarmoede als factor van maatschappelijke uitsluiting*

Een andere gedachte ziet integratie als emancipatie van kansarmen op de maatschappelijke ladder. Etnische achtergrond, identificatieproblemen, de toon van het publiek debat, et cetera, zijn niet van belang. De enige factor die er toe doet is de sociaal-economische uitgangspositie. Vanuit deze redenering wordt vaak gesteld dat het streven van integratiebeleid moet zijn om immigranten te voorzien van een opleiding en/of een baan (rapport commissie-Blok, 2004). De rest komt vanzelf. 'Sociaal-economisch' wordt in dit onderzoek in brede zin gehanteerd: het

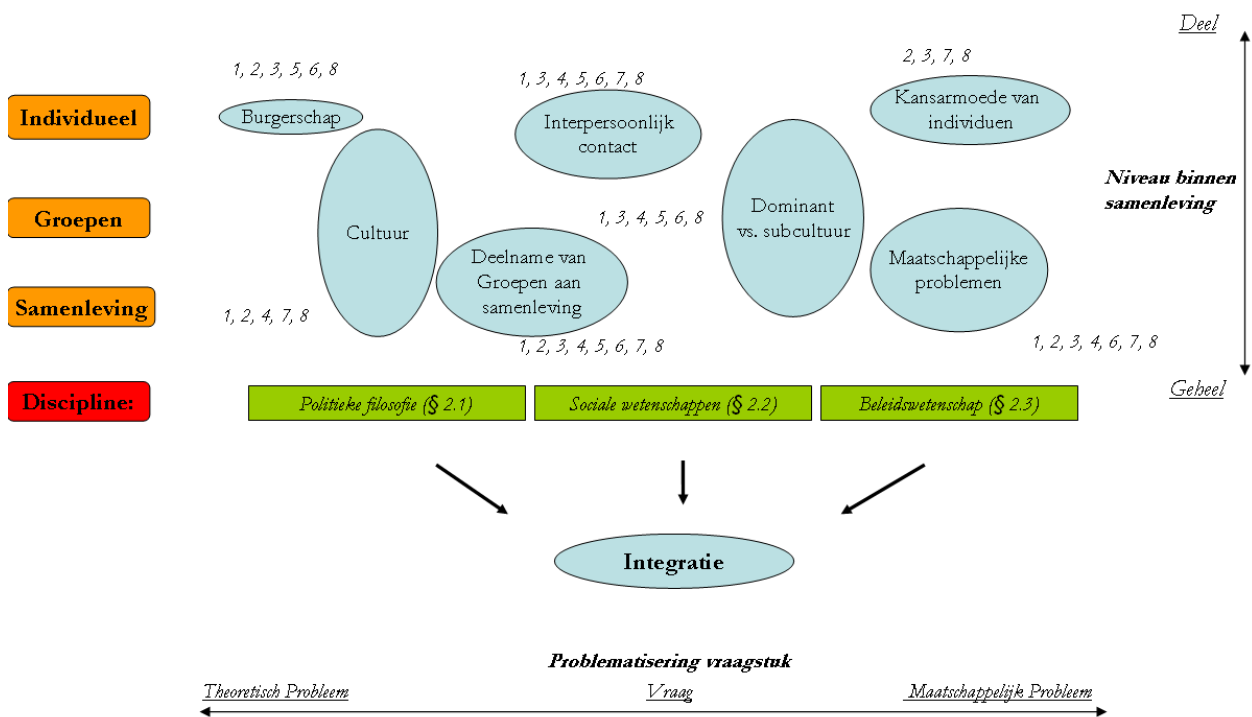
refereert zowel aan financiële bestedingsruimte, opleidingsniveau, politiek- en arbeidsparticipatie. In zekere zin is deze opvatting vergelijkbaar met de structurele participatie van de WRR definitie (zie paragraaf 2.1.1). De opvatting van werk als motor voor maatschappelijke integratie staat ook verwerkt in een rapport van de WRR uit 1990: *Een werkend perspectief*. Een citaat ter illustratie: ‘Arbeid is een belangrijke vorm van maatschappelijke participatie. Individuen leveren via arbeid, veelal betaalde arbeid, een belangrijke bijdrage aan de instandhouding en verdere ontwikkeling van het samenstel van sociale relaties waaruit de maatschappij bestaat. Hoe geringer het deel van de bevolking dat via arbeid maatschappelijk participeert, des te zwaarder de eisen aan andere instituties om de noodzakelijke maatschappelijke integratie te genereren.’ (WRR rapport, 1990, p. 7) Deze opvatting was vooral in de tijden van economische groei uit de jaren '90 populair bij de politiek, de beleidsmakers en de wetenschap. Hoewel de economische, geopolitieke en religieuze turbulentie van afgelopen decennium het debat sterk heeft veranderd, is deze stem nog niet helemaal verdwenen (Commissie-Blok, 2004; Vasta, 2007).

#### **2.4 Een synthese: elementen uit het integratiedebat**

Na de politiek-filosofische, sociaal-wetenschappelijke en beleidswetenschappelijke beschouwing van het integratie-denken<sup>10</sup>, kunnen elementen van het pluriforme begrip met elkaar in verband worden gebracht. Gezien de onderzoeksstrategie zullen de begrippen niet in een definitie bij elkaar worden gebracht, maar middels een losse schematische conceptualisatie. Op deze manier komt er wel een onderscheid tussen de verschillende elementen en worden de elementen ten opzichte van elkaar gepositioneerd, maar zal het onderzoeksveld niet tegemoet getreden worden met een toetsbare definitie. Eerder zal gekeken worden in hoeverre, en welke, elementen terug zijn te zien in de praktijk. Met de in de empirie teruggevonden elementen, kan vervolgens een beeld worden geconstrueerd over de aard van de integratie in de Rotterdam. In figuur 1 de conceptualisatie.

Een toelichting is op zijn plaats. De centrale begrippen, die zullen dienen als ‘*sensitizing concepts*’, zijn vermeldt in de blauwe ovals. Ze zijn ontleent aan de paragrafen 2.1 tot en met 2.3 en dus aan de verschillende disciplines. Na de beschouwing van de verschillende visies op sociale cohesie/integratie in de paragrafen zijn de begrippen gekozen als centrale elementen. Al deze elementen zeggen ‘iets’ over de aard van integratie en hoe dit het best bereikt kan worden. Per concept een toelichting aan de hand van welke labels/vragen ik het concept in de empirie wil proberen te duiden:

<sup>10</sup> Burgerschap, sociale cohesie, acculturatie & integratie noem ik in één adem. Het onderscheid is niet duidelijk te maken en het lijkt erop alsof burgerschap duidt op de politiek-filosofische, sociale cohesie duidt op de sociologische, acculturatie op de psychologische en integratie op de publieke duiding van termen die veel raakvlakken hebben. Omdat vervolgens in elementen wordt weergegeven hoe de begrippen zich tot elkaar verhouden, permitteer ik mij hier om de begrippen ‘op een hoop’ te gooien.



Figuur 1: Conceptualisatie Integratie / Sociale cohesie / Acculturatie / Burgerschap

**Burgerschap:** Wanneer men spreekt over hoe individuen zich moeten verhouden tot de rest van de samenleving, hanteren zij dan begrippen die zijn toe te schrijven aan het liberalisme, het libertarisme of het republikanisme of een mix?

**Cultuur:** Op welk niveau duidt men cultuur? Wordt er gesproken over 'dé Nederlandse cultuur' en 'dé Antilliaanse cultuur'? Of ligt dit genuanceerder (ambigu)? Hoeveel overeenstemming (consensus) bestaat er tussen de invulling van een cultuur begrip (bedoelt iedereen iets anders met dé Antilliaanse cultuur, of wordt in dit licht steeds dezelfde eigenschappen genoemd)? Waar ligt bij verschillende individuen de 'wij-zij'-grens (consistentie)?

**Deelname van groepen aan de samenleving:** In hoeverre zien mensen integratie als een macro-concept? Bestaat er volgens de respondenten zoiets als dé Nederlandse samenleving? Ziet men zich als lid van een groep? Hoe wordt de 'eigen groep' geduid? Wordt deze groep gezien als een stabiel fenomeen? Welke relatie beschrijft men met leden van 'andere groepen'?

**Interpersoonlijk contact:** Hoe ziet men zichzelf? Hoe sterk omlijdend is deze identificatie? Met wie komt men in aanraking? Op welke manier? In hoeverre zien zij integratie als een micro-fenomeen (als iets wat wordt gedaan tussen personen in plaats van groepen)? Is dit contact gericht op assimilatie, segregatie, integratie of marginalisatie? Hoe prat gaat men op de stereotype beelden die men heeft van de ander? Hoeveel vertrouwen heeft men in mensen van 'de andere groepen'?

**Dominante cultuur versus subcultuur** In hoeverre voelt men zich onderdeel van een dominante- of van een subcultuur? Vanuit de subcultuur: welke barrières worden ervaren om deel uit te maken van de dominante cultuur? Hoe (in)tolerant wordt de dominante cultuur ervaren? Vanuit de dominante cultuur: hoe wordt subcultuur beschouwd? Hoe zien zij de kansen van mensen uit de subcultuur om deel te nemen aan de samenleving? Welke vaardigheden en competenties dicht men toe aan mensen uit de subcultuur?

**Kansarmoede van individuen:** Hoe ziet men de eigen sociaal-economische kansen? Hoeveel waarde dicht men toe aan het hebben van een opleiding, een baan, een inkomen, toegang tot zorg en andere instituties, statussymbolen? Is men tevreden met de eigen sociaal-economische positie? Zo nee, welke barrières ziet men om de gewenst sociaal-economische positie in te nemen?

**Maatschappelijke problemen:** Welke oorzaken dicht men toe aan problemen als criminaliteit, armoede, werkloosheid, overlast, schooluitval? Hoe moeten deze problemen volgens

respondenten en betrokkenen worden aangepakt? Hoe (in)effectief is het beleid gericht op het oplossen van deze problemen? Waarom?

Aan de begrippen, geduid met de blauwe cirkels, uit dit hoofdstuk zijn daarnaast nog een aantal aspecten toegevoegd. De meest duidelijke toevoeging zijn de groene blokken: deze duiden op de hierboven behandelde paragraaf 2.1 t/m 2.3. Daarnaast is een ‘aggregatiedimensie’ toegevoegd. Hierin staat beschreven op welk maatschappelijk (micro-, meso-, macro-) niveau het begrip betrekking heeft. Dit is links aangegeven met de oranje tekstblokken en rechts met de geleidende schaal. Er is ten slotte ook een ‘probleem en vraag’-dimensie toegevoegd. De probleem dimensies (zowel links als rechts) duiden normatieve standpunten aan. Links gaat dit meer om een theoretische stellingname over een wenselijke inrichting van de samenleving, rechts meer om empirische maatschappelijke problemen, die op een bepaalde wijze dienen te worden ‘opgelost’ (of in ieder geval ‘aangepakt’). In het midden van de dimensie is de meer neutrale, sociaal-wetenschappelijke wens tot begrip of verklaring van sociale mechanismen verwoord.

Ten slotte zijn er nummers toegevoegd aan elk van de begrippen in de blauwe cirkels. Deze refereren elk naar één van de acht sociaal-wetenschappelijke betekenissen van sociale cohesie, toegekend door Schuyt (2006): (1) Consensus en conformiteit, (2) participatie, (3) afwezigheid van sociale uitsluiting, (4) integratie, (5) eenheid in verscheidenheid, (6) dialectiek van deel en geheel, (7) solidariteit, en (8) systeemstabiliteit. Het rubriceren van de begrippen binnen de verschillende betekenissen is gedaan als een inhoudelijke ‘check’ om te kijken of er binnen de conceptualisatie een belangrijk element ontbreekt.<sup>11</sup> Het rubriceren is niet zo ‘hard’ gedaan als zou kunnen, maar eerder op intuïtieve, ‘quick and dirty’, wijze ter controle. Dit leek voldoende, omdat iedere betekenis van Schuyt vrij gemakkelijk te plaatsen was onder één of meer begrippen.<sup>12</sup>

## ***2.5 Maar dit onderzoek gaat toch over ‘Antillianenbeleid’?***

Hoewel er in de inleiding al aandacht is besteedt aan de vraag waarom het van belang is om uitgebreid stil te staan bij het integratie denken, voor we iets kunnen zeggen over Rotterdam, komt in deze paragraaf nog een samenvatting van de belangrijkste argumenten. Er zijn vier argumenten te noemen waarom deze verhandeling van belang zou kunnen zijn.

Allereerst is het te analyseren beleid overduidelijk een vorm van minderhedenbeleid en maakt het dus onderdeel uit van het (grotere) integratievraagstuk. Het is van belang om aan te geven waar het denken over minderheden in theoretische- en beleidstermen vandaan is gekomen om te begrijpen hoe het in het huidige tijdgewricht gestalte krijgt.

Verder is geprobeerd om in dit hoofdstuk aan te tonen hoe complex het is om het denken over minderheden in wetenschappelijke en beleidsmatige termen te vatten. Hier uit zich een variant van de interventiefuik, beschreven door Noordegraaf (2004): er moet veel, maar er kan weinig. De toenemende diversiteit binnen de samenleving stelt de maatschappij, en dus de overheid, voor uitdagingen (maatschappelijk onbehagen, criminaliteit, overlast, etc.) waar iets mee gedaan moet worden. De complexiteit van deze diversiteit maakt het echter slecht mogelijk om op succesvolle wijze te ageren, omdat de remedie tegen de uitwassen van diversiteit afwezig lijkt te zijn. Immers, wat is die integratie die nagestreefd moet worden?

Hoewel het antwoord op de vraag onduidelijk is, wordt er binnen het publieke debat wel over gesproken alsof het duidelijk is. Iedereen heeft een idee over wat moet gebeuren om de maatschappelijke dreigingen af te wenden en integratie na te streven. Hierdoor rijst het vermoeden dat deze denktrant zich door zou kunnen vertalen in beleidsuitvoeringsprocessen. Bij

<sup>11</sup> Er is immers zo veel gepubliceerd over deze onderwerpen dat het onmogelijk is de diverse begrippen binnen 1 sluitend kader te forceren. Hierom wordt deze poging achterwege gelaten.

<sup>12</sup> Indien één of meer betekenissen op geen enkele wijze terug te leiden zou zijn tot één van de begrippen, zou tot een meer gedetailleerde vergelijking zijn overgegaan.

de uitvoering van beleid zouden verschillende (eventueel tegenstrijdige) elementen kunnen worden nagestreefd die mensen toekennen aan wat zij denken te verstaan onder sociale cohesie of integratie. Door de conceptualisatie van paragraaf 2.4 is geprobeerd om de rijkdom van vragen die spelen rondom integratie te behouden, maar toch enige basis voor analyse te creëren.

Bovendien is het van belang om deze beschouwing expliciet te maken, omdat dit nu eenmaal onderdeel uitmaakt van de 'bril' waardoor ik als onderzoeker op het onderzoeksveld zal afstappen. En als gevolg van deze bril zal ook wat ik aantref op een bepaalde wijze worden gekleurd. Omdat ik deze onderzoeken en theorieën heb gelezen bij, of voorafgaand aan<sup>13</sup>, het nadenken over mijn onderzoek in plaats van andere theorieën, vermoed ik dat ik dit soort elementen aan zal treffen in de praktijk. Een andere onderzoeker, met een andere kennisname van het wetenschappelijk debat, met andere persoonlijke voorkeuren voor het uitvoeren van een onderzoek, zou waarschijnlijk op een andere wijze zijn 'onderzoeksobject' benaderen en derhalve andere zaken aantreffen. Ter illustratie zou de parabel van de blinden en de olifant verhelderend kunnen werken. In dit verhaal beschrijft de blinde die de slurf betast de olifant als een brandslang en de blinde die tegen een van de poten aanloopt de olifant als een boom (Mintzberg et. al., 2005).

Om deze redenen was het van belang om uitgebreid stil te staan bij integratie. Hierdoor is het nu mogelijk over te gaan naar een meer gedetailleerde beschouwing van beleid rondom Antillianen. Want als integratie tegelijkertijd een overvol en lege container blijkt te zijn, is het zinvol om te kijken hoe dit in de lokale praktijk kan worden ingevuld. Met andere woorden: laten we kijken naar de uitwerking van dergelijke 'quasi-concepten' in de praktijk. In hoofdstuk vier komen we terug op de hier gebruikte concepten om te kijken welke vormen zij aannemen in de empirie.

---

<sup>13</sup> Een voorbeeld van kleuring vooraf aan het onderzoek, is het volgen van het vak 'organiseren in de pluriforme samenleving' aan de Utrechtse School voor Bestuurs- & Organisatiewetenschap, in het 2e jaar van mijn opleiding. Veel van de politiek filosofische bronnen zijn hieraan ontleend.







### Hoofdstuk 3: *Methoden en technieken*

– *Where the purpose of modernist theory and practice is to solve problems, cure illness, achieve social, environmental and scientific advancement, the purpose of social construction, as a discursive option, is to explore what sorts of social life become possible when one way of talking and acting is employed versus another* –

*Dian Marie Hosking & Sheila McNamee*  
*Professoren Relationale Processen en Communicatie in hun boek*  
*'The social construction of organization', 2006, p. 30-31*

We zijn in deze studie nog steeds niet voldoende toegerust om over te gaan tot waar het in dit stuk om gaat: de betekenissen van betrokkenen aan het Rotterdamse Antillianenbeleid. Eerst hebben we het integratiedebat systematisch uiteengegraven om ons te wijzen op wat er zou kunnen spelen in Rotterdam. In deze fase is het van belang om een helder strijdplan neer te leggen. Wat is een logische en samenhangende onderzoeksstrategie voor het doel van deze studie?

Ter opfrissing in paragraaf 3.1 eerst nog de hoofdvraag om scherp te hebben 'wat willen we precies weten?'. Vervolgens zal het gehanteerde onderzoeksperspectief (paragraaf 3.2 en 3.3) van het onderzoek worden verantwoord, om hierna aandacht te besteden aan de rol van de onderzoeker (paragraaf 3.4). Deze inleidende stappen maken het tezamen mogelijk om ten slotte de methoden en technieken voor dataverzameling (paragraaf 3.5) en -analyse (paragraaf 3.6) te beschrijven en te beargumenteren.

#### **3.1 Hoofdvraag**

*Welke betekenissen verlenen betrokkenen aan integratiebeleid van Antillianen?*

#### **3.2 Wetenschapsfilosofische verantwoording**

De belangrijkste reden waarom we in dit onderzoek op zoek gaan naar betekenisgeving, in tegenstelling tot andere manieren om de kloof tussen plan en praktijk te onderzoeken, zoals de meer instrumentele beleidsanalyse, is een wetenschapsfilosofische. De redenering begint vrij radicaal met de ontkenning van zoiets als één objectieve en kenbare werkelijkheid. Deze ontkenning heeft een ontologische en een epistemologische component.<sup>14</sup>

Ik veronderstel dat de sociale wereld bestaat uit diverse waarheidsconstructies die in interactie tot stand komen en onderhevig zijn aan dynamiek en dialectiek (Alvesson & Deetz, 1994; Marcha & Haverkamp, 1995; Woolgar, 1996; Boeije, 2005; Hollis, 2006). Deze waarheids- en identiteitsconstructies komen naar voren door de betekenisgevingstructuren van mensen ten

---

<sup>14</sup> Voor een toelichting van deze redenering ontkom ik helaas niet aan bepaalde jargon. Het spijt mij dat ik op dit punt in mijn leven nog niet in staat ben op een eenvoudige en elegante manier uitdrukking te geven aan wat ik bedoel. Ik hoop dat u als lezer mij dit kunt vergeven.

aanzien van bepaalde onderwerpen, groepen of personen. Deze aanname verwerpt dan ook de idee dat zoiets bestaat als één externe werkelijkheid, die los en onveranderlijk van het sociale bestaat en die als zodanig kenbaar is. Kennis is veranderd van een representatie van ‘de feiten’, naar begrip van handelingen gezien een specifieke context. De resultaten verkregen uit het onderzoek hebben dan ook niet de status van generaliseerbare wetmatigheden (Lincoln & Guba, 1985).

Vooronderstelling is verder dat algemene maatschappelijke beelden de spelregels bepalen waarbinnen interactie zijn plaats vindt (holistische benadering), maar bepaalde specifieke gebeurtenissen kunnen mogelijk de spelregels beïnvloeden (individualistische benadering). Ja, er is ‘een systeem’ – of beter gezegd, afhankelijk van de omgeving, verschillende systemen – wat onze speelruimte als mens beïnvloedt en vaak zelfs bepaalt, maar de mens is geen willoze marionet van het systeem en is soms zelfs in staat de regels aan te passen. Deze dialectiek stelt mij in staat zowel oog te hebben voor stabiliteit als verandering.

Deze ontologische en epistemologische uitgangspunten hebben belangrijke implicaties voor de manier van onderzoeken. Immers, de onderzoeksmethoden moeten erop gericht zijn om meer te weten te komen over de interpretaties en betekenissen die mensen aan een bepaald fenomeen verlenen (Boeije, 2005). Bij dit onderzoek is geprobeerd om een samenhangende set aan methoden in te zetten, die in paragraaf 4.5 worden beschreven. Eerst echter een meer gedetailleerde uitwerking van het begrippenkader rondom het verzamelen van betekenissen.

### ***3.3 Betekenisgeving: Antillianenbeleid als discursief probleem***

#### *3.3.1 Betekenissen in verschillende verschijningsvormen*

Een eenduidige strategie om betekenissen in kaart te brengen, het zal inmiddels weinigen verrassen, bestaat niet. Althans, niet één waar overeenstemming over bestaat. Het is dus van belang om te expliciteren wat hier wordt gedaan. Eerst echter een aantal mogelijkheden. Ter verlevendiging een voorbeeld. De Amsterdamse hoogleraar politicologie Maarten Hajer laat in een studie uit 1995, *‘the politics of environmental discourse’*, zien dat het ecologisch vraagstuk een discursief probleem is geworden. Hij laat dit treffend zien door de kentering van het debat weer te geven na de eerste luchtfoto’s van de aarde vanuit de ruimte door het Apollo-programma in de zestiger jaren. De afbeelding van de kleurrijke blauw-groene bal, maakte bij veel mensen het besef los dat klimaatproblemen niet per land op te lossen zijn, omdat de onderlinge verbondenheid op die ene kleine bol te groot zou zijn. Ineens werd het ‘Our common planet’.

Dit om aan te geven hoe tekst en beelden, taal in brede zin van het woord dus, onze werkelijkheid beïnvloeden en zelfs bepalen. Het Antillianenbeleid in Rotterdam zal ook worden beschouwd als een discursief probleem. De veelheid aan betekenissen uit hoofdstuk 2 en 3 dienen deels als rechtvaardiging voor dit perspectief. Weick (1995) werkt in zijn invloedrijke boek *‘Sensemaking in Organizations’* uit hoe beelden en tekst een werkelijkheid-scheppende betekenis krijgen. Hij beschrijft het proces van betekenisgeving als *‘structuring the unknown’* (Weick, 1995, p. 4). Deze notie, dat we middels betekenissen de in principe ongekende en onkenbare buitenwereld proberen te structureren, zal later in dit onderzoek belangrijk blijken te zijn. Het maakt het begrip betekenis immers vatbaar voor strijd, omdat een bepaalde structuur niet voor alles en iedereen even passend kan zijn.

Betekenenissen zijn vaak ingebed in een verhaal, wat door verschillende personen wordt aangehaald, om een bepaald verschijnsel te duiden. De manier waarop verschillende personen bepaalde voorvallen duiden, constitueert een bepaald beeld van de sociale werkelijkheid. Riesmann (1993) maakt duidelijk hoe verhalen op verschillende wijzen kunnen worden geduid. Een voorbeeld van hoe verhalen worden geduid is sequentieel: ‘verhalen hebben een begin, een midden en een eind’.<sup>15</sup> Anderen zien een verhaal pas als compleet indien het de volgende

---

<sup>15</sup> De aanhalingstekens gelden als illustratie van hoe een afgebakend verhaal er volgens dit perspectief uitziet.

elementen bevat: een samenvatting (wat is de essentie van het verhaal), een oriëntatie (tijd, plaats, deelnemers), een actie (een bepaalde gebeurtenis, of een sequens van gebeurtenissen), een evaluatie (hoe de acties begrepen dienen te worden), een conclusie (wat is er uiteindelijk gebeurt) en een ‘coda’ (het verhaal grijpt terug naar het begin). In ieder geval benadrukt Riesmann, dat door de verschillende stadia van ‘representatie’<sup>16</sup> een verhaal altijd een interpretatie is van een waargenomen werkelijkheid en niet dé representatie van dé werkelijkheid kan zijn. Deze visie is echter congruent met de hierboven beschreven wetenschapsfilosofische opvatting.

Aan het begin van deze subparagraaf startten we met Maarten Hajer, een Amsterdamse hoogleraar. Samen met Weick en Riessmann gaf hij ons een manier om tegen betekenissen aan te kijken: betekenissen als een verzameling beelden en verhalen om een fenomeen te duiden. Zij geven aan dat deze betekenissen wat betreft vorm en inhoud sterk kunnen verschillen. Betekenissen kunnen besloten liggen in een anekdote die iemand mij verteld, een foto die iemand me laat zien, de kleren die mijn gesprekspartner draagt of de vergelijkingen die hij maakt.

Om de overstelpende hoeveelheden betekenissen die ik dan zou moeten verzamelen in te perken – anders geldt strikt genomen iedere prikkel als een soort betekenis – concentreer ik mij op de betekenissen die zich uiten via tekst, gesproken of geschreven. Tekst is relatief gezien het eenvoudigst te verzamelen en te analyseren en zelfs dan is het een grote opgave om in alle mogelijke tekst over Antillianenbeleid orde te brengen. Met deze keuze wordt veel uitgesloten, maar het komt wel de samenhang van het rapport ten goede. Bovendien blijft er nog genoeg rijkdom en diversiteit over om de handen aan vol te hebben.

### 3.3.2 Betekenissen en macht

Een andere Amsterdamse hoogleraar, Teun van Dijk (hoogleraar ‘discourse studies’ ditmaal), interesseert zich in hoe betekenissen uitdrukking geven aan machtsrelaties en dominantie. Wetenschappers proberen hier grip op te krijgen in studies die schuil gaan onder de noemer *critical discourse analysis* (verder CDA), waarbij een discours opgevat kan worden als een specifieke set aan betekenissen waarmee een beeld van de werkelijkheid wordt gecreëerd. Dominantie wordt daarbij gedefinieerd als ‘*de uitoefening van sociale macht van elites, instituties of groepen, die resulteert in sociale ongelijkheid, zoals politieke, culturele, klasse-, etnische, raciale en gender- ongelijkheid*’ (Van Dijk, 1993, p. 249-250). Bij de analyse van minderhedenbeleid, zou het van belang kunnen zijn hoe de sociale machtsverhouding liggen. Een aantal factoren bepalen de hoeveelheid macht, maar grofweg gaat het om controle over actie en cognitie. Machtige sociale groepen kunnen de (communicatieve)vrijheid van andere groepen beperken en hebben zelf meer toegang tot kanalen die kunnen leiden tot beïnvloeding van ‘de ander’. Om dit middels studie en analyse weer te geven beschrijft Van Dijk wat volgens hem de kern is van ‘critical discourse analysis’ (CDA): ‘*that is, a detailed description, explanation and critique of the ways dominant discourses (indirectly) influence such socially shared knowledge, attitudes and ideologies, namely through their role in the manufacture of concrete models.*’ (pp. 258-259) Omdat CDA het bekritisieren van onacceptabele ongelijkheden van groot belang acht, is het wederom van belang om de socio-politieke overtuiging van de onderzoeker helder en zichtbaar te maken. Daarnaast is het van belang om te reflecteren op de aard van de informatie waar de resultaten en conclusies van het onderzoek op gebaseerd zijn: wie waren de respondenten? Welke ‘stemmen’ zijn mogelijk ondervertegenwoordigd in dit onderzoek?

Vanwege deze erkende subjectiviteit, en zelfs normativiteit, kan CDA binnen diverse wetenschappelijke kringen op veel kritiek rekenen. Wetenschappers die het CDA-perspectief aanhangig zijn, zien dit echter als bewijs van hun gelijk: ‘*Most male or white scholars have been shown to despise or discredit such partisanship, and thereby show how partisan they are in the first place, e.g. by ignoring,*

<sup>16</sup> Riesmann, 1993, onderscheid 5 stadia van representatie: de daadwerkelijke ervaring van de gebeurtenis, het vertellen over de gebeurtenis, het transcriberen van het verhaal, het analyseren en het lezen. Bij ieder stadium worden bepaalde elementen van de ervaring weggelaten en worden andere elementen juist toegevoegd, mede afhankelijk van de context. Als je eenzelfde verhaal vertelt aan een vriend benadruk je bijvoorbeeld sommige elementen en zul je anderen weg laten die je aan een collega juist wel zou vertellen, of niet zou benadrukken.

*mitigating, excluding or denying inequality. They condemn mixing scholarship with 'politics', and thereby the do precisely that.*' (p. 253-254) Hoewel ik mij als onderzoeker niet wil in laten met dergelijke retorische en sofistieke spelletjes tussen de meer positivistische en constructivistische wetenschapsbenadering<sup>17</sup>, wil ik wel de claim van 'objectieve kennis' sterk ter discussie stellen.

Dit is één van de voornaamste redenen waarom ik de betekenissen die betrokkenen aan het Antillianenbeleid toekennen als startpunt neem van de analyse. Het gaat erom wat de mensen die zich, direct of indirect, dagelijks bezighouden met Antillianen in Rotterdam vinden van het beleid. Mijn mening is van secundair belang.

In het onderzoeksontwerp is een tweede maatregel genomen om ervoor te zorgen dat mijn waarnemingen en analyses enigszins gedeeld worden: het streven naar intersubjectiviteit. Door respondenten in conceptfasen van mijn resultatensecties te betrekken bij de interpretaties die ik op basis van de aan een bepaalde respondent ontleende informatie maak, zal ik proberen om mijn uitspraken niet 'objectief', maar in ieder geval 'gedragen' te maken. Wederom is de 'hoe-vraag' verder uitgewerkt in paragraaf 3.6.

### *3.3.3 Veranderlijke betekenissen in (con)text*

Een laatste verhandeling over de aard en rol van betekenisgeving om de sociale werkelijkheid te construeren, namelijk: de contextgebondenheid en dynamiek rondom betekenissen. Omdat vele anderen hierover uitspraken hebben gedaan en hier veel beter toe in staat zijn dan ik, wederom een citaat om uit te leggen wat ik hiermee bedoel: *'Cultural life largely revolves around the meanings assigned to various actions, events or objects; discourse is perhaps the critical medium through which meanings are fashioned. And, because discourse exists in an open market, marked by broadly diffuse transformations' (...)* *'patterns of human action will also remain forever in motion – shifting at times imperceptibly and at others disjunctively.'* (Gergen & Thatchenkerry, in Hosking & Mcnamee, 2006, p. 44). De anekdote van de ruimtetelefoto's van de aarde uit het begin van deze paragraaf dient als voorbeeld van een 'disjunctieve verschuiving'.

Door deze dynamiek is er geen strakke grens te trekken tussen de context en de daadwerkelijke tekst, in dit geval wil dat zeggen: een onderzoeksobject. Omdat de wisselwerking tussen omgeving en handelingen zo met elkaar zijn vervlochten is de één niet zonder de ander te begrijpen (context en tekst), en is het niet duidelijk aan te wijzen waar context overgaat in tekst en vice versa (Hosking & Bass, 2001). Vergelijk dit met de duiding van een fenomeen in een anekdote of verhaal zoals Riesmann dit beschrijft (in subparagraaf 3.3.1). Alleen de clou van het verhaal is zonder het verhaal onbegrijpelijk, en het verhaal zonder clou eveneens. Dit is de reden dat dit onderzoek niet een hoofdstuk heeft waar 'dé context' van 'dé Antillianenproblematiek in Rotterdam' staat beschreven. In plaats daarvan blijkt uit de citaten van de betrokkenen uit het veld wat het Antillianenbeleid voor hen betekent, en wat we met die betekenissen moeten en kunnen.

### ***3.4 De rol van de onderzoeker: Een zichtbare schelpenverzamelaar van betekenissen***

Met de vorige twee paragrafen positioneer ik mijzelf, en dus dit onderzoek, tegenover de positivistische stellingname dat de wereld 'daarbuiten' statisch en onveranderlijk is. In de volgende paragraaf staat nader uitgewerkt op welke plekken en op welke wijze de hierboven beschreven zoektocht naar betekenissen zal plaatsvinden. Eerst is het belangrijk om stil te staan bij de rol van de verbindende schakel van de hierboven beschreven betekenisopvatting en de empirie: de onderzoeker als een soort schelpenverzamelaar.

De verhalen, die het doel van deze zoektocht vormen, liggen namelijk niet 'voor het oprapen' omdat veel respondenten slechts flarden van de verhalen gebruiken, en zelfs binnen gesprekken

---

<sup>17</sup> Ik ben mij volledig bewust van de ironie van deze zin in relatie tot de voorgaande zin.

van één uur meerdere tegenstrijdigheden aangewezen kunnen worden. Ook is het zo dat men, afhankelijk van de gesprekspartner, hetzelfde verhaal op een andere manier duidt, om op die manier aan te sluiten bij de (verwachte) voorkennis en het doel van het gesprek. De data spreken dus niet ‘voor zich’. Het analysevermogen en de interpretatie en achtergrond van de onderzoeker spelen een belangrijke rol. Hierom is het bij deze analyse van belang om de rol en acties van de onderzoeker zoveel mogelijk zichtbaar te maken en om alle uitspraken van de onderzoeker te kunnen herleiden tot de gegevens. Dit is een fundamenteel verschil met andere onderzoeksopvattingen, waar juist het streven naar objectiviteit van belang is, en de beïnvloeding van de individuele onderzoeker zo klein mogelijk moet worden gemaakt (Boeije, 2005). In de volgende paragraaf zal worden toegelicht welke stappen in dit onderzoek genomen gaan worden, en op welke manier de gegevens zullen worden geanalyseerd om van het ruwe materiaal tot een ordening te komen. Of beter: Welke stappen ik zal ondernemen en hoe ik de gegevens wil analyseren om tot een ordening te komen.

Het is gezien de invloedrijke rol van de onderzoeker van belang om inzichtelijk te maken wat die invloed nu precies is. Hoe gaat hij te werk? Wat neemt hij wel mee, wat niet? Welke afwegingen maakt hij gedurende het traject? Hierom is geprobeerd om zoveel mogelijk cognities met betrekking tot het onderzoek op papier te stellen. Dit om de legitimiteit van het onderzoek te vergroten. Het onderzoek wordt op deze manier weliswaar niet reproduceerbaar, maar wel kan gevolgd worden welk traject heeft geleid tot de resultaten en de conclusies.

Tijdens ‘kantoorwerk’ zullen deze notities digitaal worden bijgehouden in een word-document. Tijdens ‘veldwerk’ komen deze notities op schrift te staan in mijn aantekeningenblok. Ik maak onderscheid in 3 typen notities: Reflectief op mijn eigen gedragingen, Theoretische/Inhoudelijk over het onderwerp van mijn onderzoek en Methodologisch over de wijze waarop ik het onderzoek vormgeef. Deze notities noem ik respectievelijk RN, TN en MN, en ik zet ze links in de kantlijn (Boeije, 2005).

### ***3.5 Methoden en technieken: een betekenisvol Antillianenbeleid in Rotterdam***

Ik zal verschillende methoden inzetten in mijn zoektocht. In deze paragraaf zal ik beschrijven waar en hoe ik zal zoeken.

#### *3.5.1 Zoeken in Rotterdam*

Vanwege de belangrijke rol die wordt toegekend aan de specifieke lokale contexten voor de totstandkoming van betekenissen, is in dit onderzoek gekozen voor een afgebakende plek. Sommigen noemen dit een casus (Boeije, 2005; Van Wijk, 2006). Als je bent geïnteresseerd in beleid dat zich specifiek richt op Antillianen zijn er een aantal plekken waar gekeken kan worden. Het rapport van de Taskforce Antilliaanse Nederlanders toont de concentratie van Antilliaanse medelanders in een aantal Nederlandse steden, zoals Den Helder, Dordrecht en Rotterdam. Rotterdam lijkt om diverse redenen de meest geschikte optie: het is de grootste stad met het grootste aantal inwoners van Antilliaanse afkomst, het meeste beleid dat specifiek op deze groep is gericht, de grootste hoeveelheid middelen (financieel als wat betreft mankracht). Met andere woorden, beleid gericht op Antillianen lijkt in deze stad het meest zichtbaar. Daarnaast positioneert de gemeente Rotterdam zich de laatste jaren als een stad met een vooruitstrevend sociaal beleid. Zo hebben zij onder andere de functie van Stadsmarinier gecreëerd: *‘Stadsmariniers zijn speciale ambtenaren die de samenwerking moeten verbeteren tussen alle instanties die zich met veiligheid bezighouden: gemeente, politie, justitie, hulpverlening en andere instellingen.’* Ze hebben vergaande bevoegdheden en het recht om autonoom te opereren ([www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)) Ook bestaat er een specifieke stadsmarinier ‘Antillianen’. Bovendien beschikt de gemeente Rotterdam over een strategisch partnerschap met de Antilliaanse gemeenschap. Dit partnerschap vindt zijn uiting in een

regelmatig overleg met het bestuur van stichting MAAS: Movimientu Antiana i Arubana Stratégiko (Strategische beweging Antillianen en Arubanen).

Een eerste aandachtspunt bij de aanpak van de Rotterdamse casus is de toegang tot het veld in Rotterdam. Om de informatie te verzamelen die nodig is om mijn analyse uit te kunnen voeren, wil ik gebruik maken van de sneeuwbal- of netwerkmethod: ik probeer bij betrokkenen binnen te komen, om vervolgens via de eerste participanten contacten van anderen te krijgen die ik mogelijk ook zou kunnen benaderen (Boeije, 2005).

Allereerst zijn er twee pilot-gesprekken gevoerd met mensen die de aannamen voor casusselectie konden bevestigen of weerleggen, en die tevens in de positie verkeren om mij toegang te verschaffen tot 'het veld' (de plek waar beleid gericht op Antillianen wordt uitgevoerd). Deze pilot-gesprekken zijn gevoerd met twee directeurs van uitvoeringsorganisaties van de gemeente Rotterdam, die in meer of mindere mate te maken hebben met beleid gericht op Antilliaanse bevolkingsgroepen.

Beide directeurs zijn zowel in de positie dat zij beleidsmakers en -ontwikkelaars kennen (of zelf zijn), zowel op het niveau van Rotterdam als nationaal, maar ook hebben zij direct onder zich mensen die uitvoering geven aan het beleid dat centraal staat in dit onderzoek. Hierom is het een goed startpunt om via hen toegang te verschaffen tot het veld. In bijlagen 2 en 3 staat een overzicht van de mensen die ik heb mogen spreken om grip te krijgen op het Rotterdamse Antilliaanse beleid. De respondenten zijn in deze bijlage genummerd om de koppeling tussen citaten en functie in hoofdstuk vier herleidbaar te houden.

### *3.5.2 Methoden: Narrative interviews, participerende observatie en documentenanalyse*

De pogingen om in contact te komen met betrokkenen van Antilliaanse beleid in Rotterdam moeten leiden tot drie typen gegevens. Narrative interviews, participerende observatie en relevante documenten. De narrative interviews zijn hierbij de voornaamste databron, maar deze gegevens zullen in belangrijke mate worden ondersteund door de observaties en de documenten. De drie methoden zijn complementair bedoeld en zouden tezamen moeten leiden tot een zo volledig mogelijk begrip van de lokale context.

Een narrative interview is een vrij ongestructureerde vorm van interviewen. In tegenstelling tot volledig vastgestelde vragenlijsten vooraf of semi-gestructureerde topiclijsten om de lijn van het gesprek van te voren vast te stellen, bieden narrative interviews de mogelijkheid om het 'complexe gedrag van mensen, zonder *a priori* een categorisatie op te leggen die het onderzoeksveld zou kunnen beperken, te begrijpen' (vertaling van Punch, 2005, p. 178<sup>18</sup>). De interviewer leidt het interview in, schetst het brede doel van de bijeenkomst (namelijk, meer te weten komen over de betekenissen van de respondent aan beleid van Antillianen) en probeert vervolgens zoveel mogelijk ruimte te geven aan de interpretaties van de respondent zelf. Interventies zijn vooral gericht op het controleren of de interviewer de respondent goed heeft begrepen of het uitdiepen van bepaalde onderwerpen: samenvatten, toelichting vragen op bepaalde begrippen, doorvragen. Wel is de interviewer verantwoordelijk voor het creëren van een gepaste sfeer om het interview in te laten plaats vinden: In zijn inleiding en afsluiting stelt hij de respondent gerust (bijvoorbeeld door te vertellen wat er met de gegevens zal gebeuren, te wijzen op anonimiteit, etc.), probeert hij een vertrouwelijke en ontspannen setting te bewerkstelligen en een betrouwbare indruk te maken. Dit om ervoor te zorgen dat de respondent het gevoel heeft, vrij te kunnen praten en dat hij zich niet 'beoordeeld' voelt (Punch, 2005).

Om de informatie die na afloop van het gesprek beschikbaar is zo 'rijk' mogelijk te laten zijn, moet een evenwicht worden gezocht tussen een betrouwbare en vertrouwelijke sfeer enerzijds en zoveel mogelijk materiaal anderzijds. Hierom is er in dit onderzoek gekozen om de gesprekken op te nemen via een kleine en onopvallende audio-recorder. Je 'vangt' hiermee minder dan met een videocamera, maar de aanname is dat veel respondenten het kleine apparaatje dat op de tafel

---

<sup>18</sup> De dikgedrukte tekst is in de oorspronkelijke (ongecursiveerde) tekst, cursief gedrukt. Om het door de auteur gegeven onderscheid te behouden is ook hier de markering expliciet weergegeven



ligt als minder bedreigend ervaren. Gedurende het gesprek, en ook na afloop, noteer ik zoveel mogelijk over de fysieke omgeving, de ervaren sfeer en andere zaken die de randvoorwaarden van het gesprek bepalen. Dit omdat van te voren niet bekend is wat uiteindelijk relevant is/kan zijn.

Narrative interviews alleen zeggen echter niet voldoende over de betekenissen die betrokkenen aan het onderzoeksonderwerp verlenen. Dit heeft twee redenen: de formele setting en de aard van de informatie. Hoewel het narrative interview van alle interviews de meest ongedwongen variant is, wordt er nog steeds een enigszins kunstmatige setting gecreëerd: er is immers één partij die iets wil weten (de interviewer) en één iemand die informatie geeft (de respondent). Bovendien wordt tijdens een interview vaak gestreefd naar specifieke randvoorwaarden, zoals een privé-setting (geen externe toehoorders, niet te veel lawaai, etc. etc.). Een tweede aspect is de aard van de informatie. Tijdens een narrative interview staat het perspectief van een respondent centraal. Er hoeft echter geen directe relatie tussen hoe men een situatie ervaart of beleeft en het gedrag dat men vertoont (bijvoorbeeld omdat een groot deel van het gedrag gebaseerd is op bepaalde vanzelfsprekendheden). Daarnaast kan een bepaalde gebeurtenis vanuit het ene perspectief iets anders betekenen dan vanuit een ander perspectief (bijvoorbeeld 'streng' of 'bot').

Om deze redenen zullen twee methoden worden ingezet als aanvulling op de interviews. Observaties en documentenanalyse. Allereerst de observaties. De observaties helpen om de betekenissen op adequate wijze met elkaar in verband te brengen. Observaties bieden immers de mogelijkheid om de uitvoering van beleid uit eerste hand te ervaren (en dus niet via via). Daarnaast bevatten observaties een etnografische component die het mogelijk maakt om onbewuste processen en vanzelfsprekendheden die hun uiting vinden in gedrag zichtbaar te maken, een kwaliteit die interviews niet bevatten. Dat wat voor een respondent vanzelfsprekend is, hoeft immers niet aan een ander te worden verteld (Punch, 2005).

Daarnaast is dit een onderzoek naar (betekenissen van) beleid. In Nederland wordt echter aan ieder beleid één of meerdere stukken gewijd. Dus om goed te begrijpen hoe bepaalde activiteiten zich verhouden tot andere, is het van belang goed te weten met welke intenties en achterliggende gedachten het beleid centraal is uitgezet. Feitelijk vormen beleidsstukken een belangrijke context voor je onderzoeksonderwerp. De documenten die zullen worden vergeleken en gelezen zijn: (1) de Rotterdamse beleidsnota voor beleid gericht op Antillianen, het 'Extra inzet Actieprogramma Integrale Aanpak Antillianen'. (2) Het rapport van de, door 3 ministeries ingestelde, taskforce Antillianen uit september 2008: *'Antilliaanse probleemgroepen in Nederland: Een oplosbaar maatschappelijk vraagstuk'*. En (3) de door diverse betrokkenen reeds aangehaalde (en geprezen) beleidsanalyse *'Net loke falta'* (Papiaments voor: De ontbrekende schakel) uit 2001.

### 3.6 Analyse

Nu bekend is op welke wijze analysemateriaal verzameld is, is het mogelijk over te gaan tot een beschrijving van de analyse. In deze sectie volgt een onderscheid tussen de bewerkingen om de verschillende data gereed te maken voor analyse en de daadwerkelijke analyse. Ik besluit het hoofdstuk met een vooruitblik op het vervolg van dit onderzoek.

#### 3.6.1 Datapreparatie

Hiervoor zijn de begrippen 'rijkdom' en 'thick description' al eens de revue gepasseerd. Van alle soorten dataverzameling (interviews, observaties, documenten, wetenschappelijk logboek) zal zoveel mogelijk op de computer worden uitgewerkt. Zo ontstaat veel ruw tekstmateriaal.

De opnamen van de interviews zullen letterlijk worden uitgetypt (inclusief alle pauzes, verhaspelingen en ehh's en ahh's). De transcripten die als gevolg van deze datapreparatie ontstaan zijn vervolgens weer te analyseren met behulp van bepaalde software. Observatienotities zullen ook worden overgenomen met een digitale tekstverwerker (Microsoft Word). Indien de te analyseren documenten digitaal beschikbaar zijn, kunnen ook deze bronnen worden geprepareerd

om door de analyse software te worden gehaald. Vervolgens zal deze tekst grotendeels door middel van kwalitatieve-data-analyse – software worden gecodeerd. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het programma *Wefit QDA*.

### *3.6.2 Data analyse*

De analyse gebeurt in diverse fasen. Het hoofdonterscheid in fasering is het onderscheid tussen de open coderingsfase en de axiale coderingsfase. Boeije (2005) zet in haar kwalitatieve onderzoeksmethode-boek de definities van beide typen coderen helder uiteen: *‘Open coderen vindt voornamelijk plaats aan het begin van het onderzoek en start al tijdens de eerste dataverzameling. De onderzoeker selecteert nog niet of nauwelijks op relevantie van het onderzoeksmateriaal, want hij weet op dit moment nog niet wat hij gaat tegenkomen en wat wel en niet belangrijk zal blijken te zijn.’* (Boeije, 2005, p.85) Het is een soort uiteenrafeling van het ruwe materiaal. Hierbij is het van belang een juiste balans te vinden tussen te globaal coderen en te specifiek coderen. Bij te globaal coderen worden te veel verschillende elementen in dezelfde categorie gestopt, wanneer men te specifiek codeert schiet men voorbij aan het doel: categorisering en vergelijking. Het aantal fragmenten per code biedt een leidraad ter bepaling van een goede ‘open code’.<sup>19</sup> Omdat coderen een menselijke cognitieve activiteit is, moet in ogenschouw genomen worden dat per onderzoeker anders wordt gecodeerd. Zo is het mogelijk dat een bepaalde onderzoeker graag met meer gedetailleerde codes werkt en een ander liever met grovere categorieën te werk gaat.

De fase van open codering loopt ten einde als geen nieuwe codes nodig blijken te zijn. Dit heet ‘verzadiging’. Dit wil echter niet zeggen dat van te voren helder is af te bakenen hoe de open codeerfase zal lopen. In een later stadium van het onderzoek kan het best zo zijn dat nieuwe waarnemingen aanleiding geven tot het opstellen van nieuwe codes. In dat geval moet al het, tot dan toe gecodeerde materiaal worden nagelopen of de nieuwe code ook op eerder gelabelde fragmenten van toepassing is.

Boeije (2005) over Axiaal coderen: *‘Axiaal coderen staat voor de codering rond een as, oftewel rond een enkele categorie’*. De open codes worden nagelopen en enigszins geordend, alvorens een nieuwe ronde van dataverzameling wordt ingestapt. Ordenen betekent in dit geval: kijken of de codes niet te veel overlap vertonen, of sommige codes kunnen worden samengevoegd of juist moeten worden gesplitst, of de codes de lading van het onderzoek tot nu toe dekken, of je clusters kan maken met hoofdcodes en subcodes etc. etc. Het axiaal coderen kent twee doelen: (a) bepalen welke elementen het belangrijkste blijken in het onderzoek en (b) de omvang van de gegevens en het aantal codes reduceren en behapbaar maken. Feitelijk betekent het axiaal coderen de eerste stap van het concrete naar het abstracte. Vervolgens worden de axiaal gevormde codes weer gestaafd aan het (nieuwe) ruwe onderzoeksmateriaal.

Op deze wijze wordt telkens heen en weer gegaan tussen het materiaal en de meer abstracte relaties. Boeije noemt dit de analyse-slang. Zo wordt langzaam het beeld zichtbaar van hoe de diverse betekenissen zich tot elkaar verhouden. Vaak echter is de slang, zoals Boeije die schetst, een grillig proces. Dit komt omdat het onderscheid tussen data-verzameling en analyse niet strak te maken is: tijdens het houden van een interview leg je als onderzoeker al allerlei verbanden. De methoden van open- en axiaal coderen bieden echter een houvast om systematiek in de analyse aan te brengen en om je onderzoeksrelaties gefundeerd te houden in je data. In bijlage 4 is zowel de open codering als de axiale codering terug te vinden.

Ten slotte probeer ik om zoveel mogelijk overlegmechanismen in te brengen in de analyse fase. Steekproefsgewijs zal ik stukken codering voorleggen aan mensen in mijn omgeving om te kijken of zij tot dezelfde keuzes zouden komen. Indien de codering afwijkt, kunnen we in overleg bepalen wat en waarom de juiste code zou moeten zijn. Deze techniek heet *‘inter-rater reliability’* (Boeije, 2005, p. 97). In een later stadium van het onderzoek zullen delen van de

---

<sup>19</sup> Bijvoorbeeld: met 1 fragment per code kan bijvoorbeeld gekeken worden of de code niet beter op kan gaan in een grotere code. Met 20 fragmenten onder 1 code kun je je afvragen of de diversiteit binnen de code wellicht niet te groot is.

resultatenhoofdstuk worden voorgelegd aan respondenten, om te controleren of zij zich kunnen herkennen in mijn analyse. Op deze manier hoop ik de intersubjectiviteit van mijn onderzoek zo groot mogelijk te maken.

Voor alle duidelijkheid: dit onderzoek wordt dus niet gedaan vanuit het perspectief dat de data ‘voor zich spreken’ (de oorspronkelijke grounded theory van Glaser & Strauss, 1967) of dat dit onderzoek slechts een relatieve interpretatie is van de onderzoeker (‘anything goes’, Feyerabend, 1975; Alvesson & Deetz, 2000; Boeije, 2005). Het gehanteerde onderzoeksperspectief houdt echter in zoverre het midden dat de bevindingen niet worden gepresenteerd als een objectieve representatie van de werkelijkheid, maar als een in interactie geproduceerd en gedragen construct.

### 3.6.3 Hoe komt de analyse eruit te zien?

Zoals gezegd in paragraaf 3.5.2 heb ik gebruik gemaakt van narrative interviews. Niet mijn vooraf opgestelde vragen- of onderwerpenlijstjes zijn leidend, maar dat waar de respondenten waarde aan hechten binnen het brede kader Antillianenbeleid in Rotterdam. Immers, wat wist ik er aanvankelijk van? Omdat tijdens de gesprekken niemand belang heeft aan luchtfietsen<sup>20</sup>, heb ik achteraf gemerkt dat dit vertrouwen in de, tot voor kort mij volledig onbekende, ander is beloofd met een bepaald gesprekssjabloon dat natuurlijk ontstond. Na een introductie van mijzelf en mijn onderzoek, waarbij de ander een beeld kreeg naar wat voor informatie op ik zoek was, volgde vrij natuurlijk een introductie van mijn gesprekspartner. Welke rol speelt hij/zij in Rotterdam, welk pad leidde tot deze functie, en soms zelfs hoe een dag eruit ziet. Om dit duidelijk te schetsen zorgden de respondenten eerst dat zij zelf het kader schetste wat voor hen viel binnen ‘Antillianenbeleid in Rotterdam’ en daarmee wat zij me wél konden vertellen en waar zijn geen weet van hadden. In deze paar minuten zaten vaak veel aangrijpingspunten. Deze laten zich grofweg opdelen in twee soorten. Het eerste soort aangrijpingspunten waren zaken die de respondent als vanzelfsprekend in de mond nam, maar die mij nog onbekend waren, hier wilde ik graag meer over weten om mijn plaatje van het Rotterdamse Antillianenbeleid helder te krijgen. Het tweede soort aangrijpingspunten was het type waar een respondent zich een mening liet ontvallen over wat er in Rotterdam aan de hand was zonder daar dieper op in te gaan. Een paar kleine voorbeelden van een bijzinnetje in een introductie dat mij als interviewer ‘triggerde’ om daar later op terug te komen: *‘zeker als Rotterdam moet je daar dan wel aanwezig zijn (op verveelde toon)’* (12); en *‘Maar dat zonden we ook moeten gebruiken als middel om meer te komen tot kennisuitwisseling.’* (9) Ik liet dan de respondent rustig het verhaal afmaken waar hij aan begonnen was en noteerde de opvallendheid, om dan, als het gesprek stilviel, in de eigen woorden van de respondent het onderwerp te laten vallen. Zonder mijn vraag af te maken, bleken de paar woorden vaak al genoeg om mij weer in de rede te vallen en te duiden waar ik naar vroeg.

Deze werkwijze leverde mij een aantal thema’s op die ik in het volgende hoofdstuk zal uitwerken. Het eerste thema gaat over wat er in Nederland en Rotterdam met Antillianen gebeurde gedurende de afgelopen decennia en hoe hier in Rotterdam op gereageerd is (respondenten: 2, 3, 8, 9, 10, 14, 15). Het tweede thema wordt heftiger, omdat erin wordt doorgevraagd naar hoe ze hier persoonlijk tot verhouden. Kennelijk was dit vaak aanleiding om uiting te geven aan een zekere onvrede (respondenten: 3, 4, 6, 8, 9, 11, 12, 13). Ik wilde weten waar die onvrede dan vervolgens hen vandaan kwam. Met iets meer afstand werden dan een aantal knelpunten aangewezen. (respondenten: 1, 2, 3, 6, 7, 8, 11, 13). Het laatste thema was dan, binnen de context gezien logischerwijs, de zoektocht naar de uitweg. Bij dit thema kwamen dan de hoop en de twijfel aan bod, waar de mensen in het veld mee speelden. Soms werden hierbij de fundamentele vragen gesteld die terug zijn te leiden naar de politieke filosofie uit hoofdstuk twee (Respondenten: 1, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13).

Dit wil echter niet zeggen dat de gesprekken op elkaar leken. Hoewel achteraf een vergelijkbare toon en structuur valt te herkennen, verschilden de respondenten qua inhoud en qua

<sup>20</sup> Ik kom dan niet tot voldoende samenhangend materiaal voor een goede scriptie, de respondent loopt het risico dat ik met zijn uitspraken aan de haal ga

uitvoerigheid bij elk thema aanzienlijk. Ik hoop deze diversiteit en rijkdom aan opvattingen en zienswijzen in het volgende hoofdstuk inzichtelijk te maken.

Ik zal hiervoor als volgt te werk gaan: de thema's neem ik als leidraad om de verschillende betekenissen van de respondenten aan te structureren. Vervolgens maak ik gebruik van het codeerwerk ( zie paragraaf 3.6.2 en bijlage 4) om de verschillende betekenissen van de respondenten weer te geven. Ten slotte zal ik proberen om de diverse betekenissen te duiden. Hoe kunnen we welke set van betekenissen nu begrijpen? Hiervoor zal ik gebruik maken van hoofdstuk twee, dat mij heeft geholpen een woordenschat te ontwikkelen om de geluiden in te plaatsen. Dit zijn de stappen die in hoofdstuk vier aan bod komen.

## Hoofdstuk 4: *Rotterdam en haar 'complexe Antilliaanse doelgroep'*

– *Je verdiept je in een vraagstuk in de hoop er helderheid in te brengen.  
Het Antilliaanse vraagstuk is echter typisch zo'n vraagstuk  
dat ingewikkelder wordt naarmate je je erin verdiept' –*

*Frank Kunneman,  
lid van de Raad van Advies van de Antilliaanse regering*

Er is tot nu toe vaak gerefereerd aan de betekenissen die betrokkenen toekennen aan het Rotterdamse Antillianenbeleid. In dit hoofdstuk staan ze centraal. Ondergebracht onder vier thema's, is gezocht naar een goede balans tussen éénduidigheid (in structuur) en verscheidenheid (in inhoud).

Een belangrijke kanttekening is dat de hier gegeven structuur het individuele niveau van de respondenten ontstijgt. De thema's die hieronder worden beschreven zijn niet te koppelen aan één (of bepaalde) respondent(en) of zelfs niet aan groepen. Dit blijkt uit de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk, maar is van belang om extra te benadrukken. Als dit detail onderbelicht blijft, kan het lijken op een soort kampenstrijd binnen het Rotterdamse. Dit is niet wat dit onderzoek inzichtelijk probeert te maken. Er is wel strijd, maar dit is eerder een strijd tussen betekenissen die op gespannen voet met elkaar staan, dan tussen groepen of individuen die elkaar niet liggen.<sup>21</sup> Zo kan het zijn dat iemand uit het veld tijdens een interview uit een combinatie van thema's 'zijn' betekenissen heeft gehaald, waarbij de verhouding tussen individu en de verschillende thema's geen statische toestand is, maar verandert door bepaalde gebeurtenissen, ervaringen of zelfs tijd.

### ***4.1 Thema 1: Een 'outreaching', integrale aanpak voor een complexe Antilliaanse doelgroep***

Het eerste thema is, als dat zo gezegd kan worden, het meest van zichzelf overtuigd. Het bevat krachtige taal en statements over hoe de buitenwereld is, en wat de adequate respons van het beleid zou moeten zijn. Het laat weinig ruimte voor twijfel, en leent zich dus ook goed om mee naar buiten te treden.

De redenering in dit thema luidt als volgt: Wanneer we spreken over 'kansarme Antillianen' dan hebben we te maken met een ingewikkelde groep, met een zeer specifieke problematiek. Deze problematiek is ook nog eens vele malen heftiger dan problemen met andere etnische minderheden. Hier moet wat aan gedaan worden. En gezien de aard en de omvang van de problematiek, is de aanpak evident. Wil je dit probleem effectief aanpakken, dan moet je 'outreaching', integraal én categoriaal te werk gaan. En Rotterdam hééft zo'n aanpak.

#### *4.1.1 Een veranderend migratie patroon*

Om te begrijpen waarom we sinds 1993 beleid voeren specifiek op Antillianen, is het van belang om een aantal veranderingen te schetsen die zich afgelopen kwart eeuw hebben voorgedaan. De belangrijkste verandering is de verslechterende economische situatie in het Caribisch gebied in de jaren '80.

---

<sup>21</sup> Ik twijfel er niet aan dat deze onderlinge spanningen er zijn, maar dat is niet het onderwerp van deze studie.

*De grootste groep Antillianen die voor problemen begonnen te zorgen, die kwam na '85, de sluiting van de Shell [raffinaderij op Curaçao]<sup>22</sup>, toen kwamen voor die tijd heel veel migranten vanuit de Antillen, maar op dat moment, toen de Shell werd overgenomen door een Venezolaans bedrijf, toen vielen er zodanig veel ontslagen, bij die raffinaderij, dat de... de laagst geschoolde werden daar het eerste slachtoffer van. En op dat moment begon die migratie naar Nederland heel erg te veranderen. Vroeger waren het mensen die hier kwamen studeren, maar ook mensen die geworven werden als gastarbeiders om te werken in de zorg, of in de havens, daarom heb je zoveel Antillianen in steden als Dordrecht en Den Helder, omdat ze voor de havenbedrijven werden [geworven], en Tilburg heb je heel veel bedrijven, waar die mensen voor geworven werden. Maar daarna, na '85 begon begon, die die migratie te veranderen. Eigenlijk begin van de jaren '90 begon je de eerste artikelen aan te treffen in de krant over de bijzondere gewelddadigheid van Antillianen.' (3)*

*Nou de afgelopen jaren, al een tijd al, zeker de laatste 10 15 jaar zie je dat... ehm... er ook andere groepen Antillianen naar Nederland komen, dus je bent eigenlijk gewoon, de economische vluchtelingen, de mensen die het wat slechter hebben op het eiland, die komen (kucht) hun geluk hier zoeken, of die komen met name voor opleidingsmogelijkheden.. en werk be?' (2)*

Ook Nederland was in die tijd één van de spelers die een rol speelde in het veranderende migratiepatroon. Zo zegt een beleidsmedewerker in Rotterdam die ongeveer 10 jaar geleden op Curaçao werkte binnen de onderwijssector:

*Even in context, kijk op Curaçao, zeg ik met de geschiedenis van Shell, en andere bedrijven, was het te duur geworden, waren de loonkosten te duur voor de productie-economie, dus je moet doorstoten naar hoogwaardige dienstverlening. (...) Maar goed, daar kregen wij niet zoveel medewerking voor, vanuit Nederland, er zaten mensen bij die zo hun eigen belangen hadden. Dus die wilden wel investeren in het onderwijs maar met name toch in eh, zoals ik dat ook zag, een laagwaardige dienstverlening, niet een hoogwaardige dienstverlening. Jah, dan worden plannen tegengehouden, dan krijg je geen toestemming. Toen heb ik in die periode ook gezegd, van als wij niets doen, dan krijg je ook een migratiestroom van kansarme Antillianen naar Nederland. Die komen hier in de criminaliteit, die worden opgevangen in het instituut voor hoger onderwijs, namelijk de Bijlmer bajas. En worden het gebarde criminelen. En zeker ook met de locatie ten opzichte van Colombia, de drugsbandel, was toen ook al. Ja dan krijg je een hele kwetsbare samenleving'. (8)*

#### 4.1.2 Een slechte aansluiting in Nederland

De 'nieuwkomers' zoals deze groep migranten vaak genoemd wordt, hebben vervolgens een aantal eigenschappen die de aansluiting bij de Nederlandse maatschappij niet gemakkelijk maken. Ten eerste is het een groep Nederlanders, maar toch ook weer niet, die met een heel ander referentiekader het land binnenkomen.

*'Omdat ehm.. toch mensen, een ehm... ehhh... handelen, en denken, en oplossingen vinden vanuit een ander referentieel kader, waarin we, ook voorheen, erg vanuit zijn gegaan van 'de Antillen, dat is ook gewoon Nederland', daar ging elke Antilliaan althans van uit. En als we dan hier komen, dan komt men tot de ontdekking dat het heel iets anders is. Maar wel vanuit, 'zoals het bij ons georganiseerd en geregeld is, zo zal het ook georganiseerd en geregeld zijn, in Nederland'. Omdat ook altijd de Nederlanders het bij ons voor het zeggen hadden. Dus dus... die discrepantie die leidt tot aardig wat ehh... ruis. En irritatie bij velen, aan weerszijden.' (2)*

Dit andere 'referentiekader' uit zich bijvoorbeeld in hele triviale dingen, zoals *'Jah, met het openbaar vervoer gaat zo'n jongen niet.'* (3):

*'En dat is totaal... uitgesloten. (lacht) dat ze gaan met het openbaar vervoer. Dus het gebeurt allemaal met de auto, alles is met de auto, alles is met de auto. Dat heeft veel te maken met hoe dat ook op de Antillen gaat, op de Antillen is geen openbaar vervoer, alles met de auto. Zo zijn ze gewend. Ze zijn dat gewend. Ze doen alles met de auto.'* (3)

---

<sup>22</sup> De teksten tussen de haakjes [...] zijn toegevoegd ter verduidelijking van het citaat.

In figuur 2 staat een deel van mijn ‘code boom’ (analysestap waarin ordening wordt gebracht in het empirisch materiaal). In de figuur enkele eigenschappen die door diverse respondenten worden toegedicht aan deze bevolkingsgroep.



Figuur 2: Deel van de code-boom. Eigenschappen van Antillianen. ‘Dé Antilliaan’ is/ heeft...

Naast de verschillen in achtergrond tussen Nederlanders en Antillianen, is er ook nog een groot verschil in de complexiteit van de Nederlandse samenleving in vergelijking met de Antilliaanse samenleving. Ook dit verschil bemoeilijkt een soepele aansluiting tussen de ‘nieuwkomers’ en de Nederlandse maatschappij. Tijdens een meeloopdag met een Antilliaanse jongerenwerker in Rotterdam raken we aan de praat over het leven op Curaçao, te meer omdat ik daar net vier weken had doorgebracht. Hieronder een passage uit mijn observatienotitie:

*‘Ook praatten we over het werk- en leefritme op Curaçao, wat tegelijkertijd het voordeel én het nadeel van Curaçao is. Omdat het zoveel simpeler is. Hoe moeten die gasten die daarvandaan komen zich in deze Nederlandse, superdynamische en complexe samenleving staande houden? Op Curaçao weet je tenminste waar je aan toe bent: geen geld, geen eten. Hier zijn er allemaal instellingen, die allemaal ergens anders voor dienen, en zijn er regelingen die je net moet weten. Ook worden voor een baan dingen verwacht die bijzonder veel eisen van de groep achtergestelden van deze samenleving. Zo wordt het bijna onmogelijk om aan te baken aan wat in Nederland ‘de norm’ is.’ (observatienotitie van bezoek aan Pendrecht, achterstandswijk in Rotterdam, 2 juli 2009)*

Ook tijdens andere gesprekken, met name op beleidsniveau, kwam terug dat het overbruggen van deze kloof een moeizame aangelegenheid is:

*‘Kijk dan naar de Nederlandse arbeidsmarkt, dan weet je dat je daar niet komt. De beheersing van het Nederlands, is dermate laag dat ze wel hun boodschappen kunnen doen, maar niet in staat zijn om in een vreemde omgeving hun weg te vinden. Die formulieren niet snappen, inschrijving CWI niet snappen, en op de werkvloer niet kunnen communiceren. Sociale vaardigheden die totaal ontbreken op dat punt. Hoe gedraag je je op de werkvloer? Je, mensen komen van laagbetaalde banen op Curaçao (...) hoe bedoel je eigen initiatief? Nou dan zit je ineens in een Nederlandse werkomgeving waarin alleen in globale lijn aan jou verteld wordt wat je moet doen. Er wordt je niet verteld wat je niet moet doen, er wordt jou niet verteld dat je niet naar Curaçao mag bellen, nou: als het je niet verteld wordt, dan mag het toch? Nee, dat mag niet.’ (8)*

*‘Dat zeggen ze wel eens: “kansarm op Curaçao is kansloos in Nederland”. Ja die komen zonder startkwalificaties, zonder diploma, zonder enige beheersing van het Nederlandse taal, hier op de arbeidsmarkt. Ja forget it! en dat gaat gewoon niet lukken.’ (9)*

#### *4.1.3 De foute lijstjes aanvoeren...*

Deze obstakels, een verschil in achtergrond en het snelle leefritme in Nederland, liggen ten grondslag aan ernstiger zaken. *‘En je ziet gewoon dat ehm, over het algemeen Antillianen, de foute lijstjes nog steeds aanvoeren, en daar moet je wat aan doen.’ (10)*. Deze ‘foute lijstjes’ bestaan uit de statistieken voor schoolverlaters, criminaliteit en (jeugd)werkloosheid. Het rapport van de ‘Taskforce Antilliaanse Nederlanders’, een commissie die begin 2008 is ingesteld om de bestaande initiatieven te onderzoeken, formuleert het als volgt: *‘de nog steeds grote maatschappelijke problematiek onder een deel van de Antilliaanse bevolking in Nederland: hoge schooluitval, grote werkloosheid, in een aantal gemeenten veel overlast en ernstige criminaliteit.’ (Rapport Taskforce, september 2008)*. Verder is er onder gezinnen van Antilliaanse afkomst vaak sprake van een zogeheten ‘multi-problematiek’. Een andere term die hiervoor wordt gebruikt, is dat de gezinsleden vaak ‘deficiënt’ zijn op ‘meerdere leefgebieden’. Anders gezegd:

*‘Dit zijn mensen met zo enorme problemen, veelzijdige problemen op ieder terrein: scholing, werk, huisvesting, schulden, ehm... tienszwangerschappen, nou noem maar op, de problemen, ze hebben ze allemaal, in veelvoud meestal. 1 persoon heeft meestal 5 problemen.’ (3)*

*‘En we spreken over oververtegenwoordiging.’ (10)*

We hebben dus te maken met een moeilijke doelgroep. Deze Antilliaanse ‘medelanders’ hebben problemen, komen hierdoor gemakkelijker in nieuwe problemen, en zorgen uiteindelijk voor problemen binnen de maatschappij. Bovendien bestaat de problematiek eigenlijk alleen onder deze specifieke doelgroep.

#### *4.1.4 Voor dit probleem is een ‘outreaching’, integrale en categorale aanpak nodig*

Zoals gezegd, aan deze schrijnende situatie moest iets gebeuren. Eind 2005, na een nieuwe geweldsspiraal onder de wat nu ‘de doelgroep’ wordt genoemd, is door toenmalige burgemeester Opstelten besloten dat een ‘extra inzet’ noodzakelijk was. Tijdens een conferentie begin 2006, waar alle belangrijke spelers aanwezig waren, zijn een aantal belangrijke afspraken gemaakt:

*‘Nou, in die conferentie waren letterlijk alle, alle spelers in ‘t veld, waren daarbij aanwezig. Dus eh, van de ministers, tot de Antilliaanse gemeenschap, van wetenschap tot gemeenteraadsleden, en bestuurders. Eh, wat wel goed was, dat zowel de Antilliaanse gemeenschap uit Rotterdam, uit Nederland, maar ook vanuit Curaçao aanwezig was. Ehm, dus je had eigenlijk, een breed gedragen eh, ehm.. ja, eh, moment van, hoe je de problemen kan aanpakken. Nou, Opstelten heeft, de problematiek moest in 2006 onder controle komen, en ehm, daartoe drie doelstellingen eh, geformuleerd. Het voorkomen van schoolverlaten, werkloosheid, en criminaliteit. (...) Ehm.. naja, de kern van het beleid is eigenlijk de PersoonsGerichte Aanpak... dat is eigenlijk het vinden en het binden van deze moeilijke doelgroep. Kan eigenlijk alleen door ‘outreaching’ te werken. Dat betekent dus dat je mensen moet hebben die de straat opgaan’ (10)*

Een belangrijk woord in dit citaat is het Angelsaksische ‘outreaching’. Dit inzicht is cruciaal gebleken voor de Rotterdamse aanpak. Eind 2005, begin 2006, kwam het besef dat de traditionele aanpak tekort schoot. Als de maatschappelijke instellingen in Rotterdam bleven wachten tot de ‘multi-problematiek’ van ‘de doelgroep’ aan het loket verscheen, was het al te laat. Tegen die tijd, zouden de problemen al lang boven het hoofd zijn gegroeid, en was er geen beginnen meer aan. Iemand die zowel schulden, psychologische problemen, een strafblad en geen diploma heeft kun je niet optrekken naar de rest van de maatschappij. Er hoeft maar iets te gebeuren of de ‘kansarme Antilliaan’ wordt weer teruggetrokken naar de onderklasse van de maatschappij. Dit



werd mij nog eens extra duidelijk gemaakt tijdens een van de observaties waarbij ik mee mocht lopen met een jongerenwerker. Na een intake gesprek voor een traject met een Arubaanse jongen van 19, zei hij:

*‘Maar zie je dan wat er fout gaat? (Naam van de jongen) wordt van bokje naar bokje gestuurd, maar het overzicht is kwijt van wat er allemaal met hem gebeurt. Dan hoeft er maar op één front in zijn leven iets mis te gaan en die jongen zakt volledig weg. Het één zonder het ander heeft geen enkele zin.’* (observatie op 2 juli 2009).

Er moest een organisatie worden opgericht die de wijken inging om de jongeren te ‘vinden’ en te ‘binden’ en ze vroegtijdig te begeleiden naar een betere plek in de maatschappij. Dit werd de, in het citaat genoemde, PersoonsGerichte Aanpak – Antillianen (PGA-A). Een ‘streetwise’ organisatie onder leiding van een ‘stadsmarinier Antillianen’, die de persoon centraal stelde en niet het oerwoud aan maatschappelijke instellingen. Door de ‘hulpvraag’ van de persoon centraal te stellen, werd het mogelijk om tot een gecoördineerd en integraal hulpaanbod te komen. Een respondent bij de directie veiligheid, waar het ‘Antillianendossier’ is ondergebracht, legt uit hoe de aansluiting tussen hulpvraag en -aanbod gaat:

*‘He.. het gaat bij, bij ons gaat het niet om de 20.000 Antillianen die in Rotterdam wonen, maar het gaat eigenlijk om een klein deel. En dat kleine deel weet onvoldoende hoe ze een eigen hulpvraag moeten formuleren, en weten ook niet de instanties te vinden waarbij ze met hun hulpvraag terecht kunnen. Om dát te tackelen, en ze komen ook ervoor te zorgen dat. He? De, de organisaties die een aanbod hebben, eh.. dat dát passend wordt gemaakt. Nou hebben we ervoor gekozen dat we moeten actief moeten we de doelgroep benaderen om eh, om wat aan die problematiek te doen. Dus op het moment dat er een huisbezoek is, wordt de inventarisatie gemaakt van de nodige problemen. En één van de criteria van de persoonsgerichte aanpak is, er komen allerlei mensen in met een meervoudige problemen, mensen die een eh, ook groepsverband, voor criminaliteit of overlast zorgen. Enneb, aan de hand van die inventarisatie, of analyse van de problematiek, wordt besloten of die moet in de persoonsgerichte aanpak komt. En daarbij is een, eh, is het model van het regievoering dus over het veiligheidsbeleid want dat hadden wij vormgegeven, is heel belangrijk. Om wille van doorzettingsmacht en regievoering.’* (10)

Een directeur van een uitvoeringsorganisatie voegt hier aan toe:

*‘Maar dat is niet mogelijk om dat als instelling, om dat als... ehb solitair opererende instelling te doen, zeker als je onderschrijft dat de hulpvraag zo complex is, dus daar probeer je, of daar maak je dan afspraken met andere organisaties en instellingen voor... Wat we verder ook doen is dat we.. de hulpvraag wel, integraal oppakken. Dus dat het ehb. Ongeacht het leefgebied. Er wordt altijd gesproken over acht leefgebieden, huisvesting, financiën, onderwijs, ehm... werk, nou zo heb je acht verschillende leefgebieden. En dat pakken we integraal op...’* (2)

#### 4.1.5 Waar tref je deze geluiden in Rotterdam?

Bovenstaande redenering ben ik op meerdere plaatsen tegen gekomen. De redenering ligt aan de basis van lokale Rotterdamse beleidsstukken én nationale rapporten. Rotterdam geldt in deze rapporten als nationale voortrekker op het gebied van een doortastende aanpak van ‘de Antilliaanse problematiek’. Zo staat in een passage beschreven die het theoretische model moet koppelen aan wat er in de praktijk gebeurt:

*‘De meest uitgewerkte persoonsgerichte integrale aanpak treffen we aan in Rotterdam en Dordrecht. In het tekstkader op de volgende bladzijden noemen we in vogelvlucht de belangrijkste kenmerken. Die methodische en programmatische aanpak in Rotterdam is mede ingegeven door de massaliteit en omvang van de Rotterdamse problematiek. Kenmerkend zijn de samenhang tussen aanpak van multiproblematiek en repressie, casusoverleg (zie hierna) en de stadsmarinier met doorzettingsmacht, die al werd behandeld als ambtelijk regiemodel.’* (Rapport Taskforce, september 2008, p. 48)

Daarnaast is deze redenering terug te vinden onder veel van de respondenten. Ergens is dit logisch aangezien de hierboven beschreven aanpak geldt als het officiële Antillianenbeleid. Opvallend is dat de redenering meer samenhang gaat vertonen naarmate de persoon op een meer

abstracte positie binnen de beleidsketen zit. Maar ook naarmate je mensen spreekt die steeds dichterbij de uitvoering zitten kom je het geluid van ‘voor deze groep mensen, móet je zus en zo te werk gaan’, tegen. Eén van de respondenten die naar eigen zeggen ‘met zijn poten in de modder staat’ praat op de volgende manier over de noodzaak van een ‘outreaching’ aanpak:

*‘Omdat ieder systeem gebrekkig is, heb je mensen nodig die zowel de werking van het systeem kennen als de mensen die het systeem zou moeten helpen, om de juiste vertaalslag te maken. En echt effectief te kunnen zijn! De mensen die dat kunnen, zijn (...) zijn zeldzaam. Ik vraag me ook wel ‘ns af, waarom krijg ik bij zo’n gastje wel gedaan, wat een ander niet lukt? Eigenlijk, ja, ben je echt een, eh.. en soort kunstenaar! Intuïtief voel je aan welke stappen je neemt, moet nemen om door te dringen door zo’n gastje. Enneh, je zit ook lang genoeg in het veld, dat eh.. ook weet je wat hij nodig heeft om hem op weg te helpen.’ (15)*

Wel is het vertrouwen in ‘het systeem’, wat zojuist nog geroemd werd, al een stuk minder. De ‘outreaching’ hulpverleners zijn vanuit eigen perspectief meer de smeerolie binnen een gebrekkig systeem, dan de meest moderne technologie op een toch al geoliede machine.

#### *4.1.6 Duiding aan de hand van conceptualisatie*

Hoe kunnen we deze set aan betekenissen nu duiden? Hopelijk biedt de conceptualisatie uit hoofdstuk twee uitkomst. Op de volgende pagina staat hij nogmaals weergegeven. In dit thema zijn een aantal zaken naar voren gekomen die we kunnen begrijpen met behulp van enkele concepten. De specifieke cultuurgebonden Antilliaanse eigenschappen, de relatie tussen de dominante Nederlandse samenleving en de slecht passende Antilliaanse subcultuur, en een kansarmoede van individuen die uiteindelijk tot een bron van maatschappelijke problemen verwordt.

Laten we beginnen met de cultuuropvatting, zoals die binnen dit thema wordt gehanteerd, te plaatsen aan de hand van Martin (2002). Deze paragraaf begint met de observatie dat de toon binnen dit thema behoorlijk stellig is. De afgelopen citaten stonden vol met beschrijvingen over hoe het nu, ook al is het complex, precies zit: ‘Dé kansarme Antilliaan is zus en zo, heeft dit en dat meegemaakt, etc.’ Volgens de respondenten is er, vanuit dit thema bezien, sprake van een consistente cultuur voor wat betreft ‘de doelgroep’ (namelijk de kansarme Antillianen), bestaan er daarbinnen geen subculturen, en men is het eens over hoe deze cultuur er dan uitziet. We zitten midden in het integratie-perspectief op cultuur uit het schema van Martin (2002).<sup>23</sup>

Vervolgens komt deze homogene groep naar Nederland, waar ze in de ‘turbulente, dynamische en complexe’ Nederlandse samenleving terecht komen. Ze vormen hier een subcultuur die maar moeilijk mee kan komen met de dominante maatschappij. Dit zorgt voor spanningen, omdat de nieuwe groep maar moeilijk de wetten kan onderschrijven van het hier geldende liberale burgerschapsideaal (Miller, 1995). Concreet uit zich dit in een groep individuen die met onvoldoende vaardigheden en capaciteiten zijn toegerust om te doen wat ‘hier hoort’. Als gevolg van deze onmogelijkheid om te functioneren naar de geldende norm, ontstaat een groep die ‘oververtegenwoordigd’ is in de foute lijstjes van criminaliteit, werkloosheid en schoolverlaters.

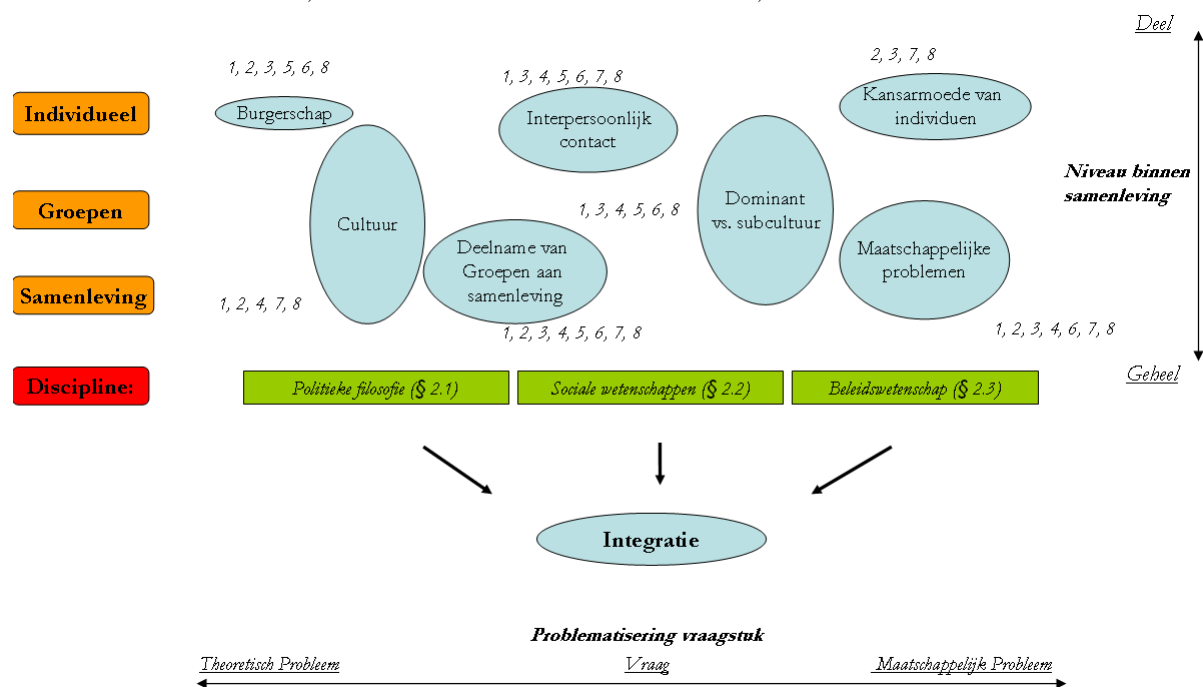
Om deze ‘problematiek’, waarbij het een probleem is voor de dominante cultuur met een groep nieuwkomers, te lijf te gaan hanteert men een liberale oplossing: ‘we’ moeten ‘ze’ onze vaardigheden en capaciteiten en normen bijbrengen, door ze op te sporen (‘outreaching’) en ze te vormen op alle leefgebieden (integrale aanpak) voordat ze ontsporen en verloren zijn, en onze mooie maatschappij verzieken (Schinkel, 2007). Het behoud van de eigen gebruiken en cultuuruitingen is ondergeschikt aan de problemen die de groep toetreders veroorzaken en assimilationisme is de oplossing voor een herstelde sociale cohesie (Berry, 1997; Vasta, 2007).

Dit thema is, zeker gezien de volgende paragrafen, het meest eenduidig. Voor ambiguïteit (Martin, 2002) en twijfel aan de ontvangende samenleving (Vasta, 2007) is nauwelijks ruimte.

---

<sup>23</sup> Je zou kunnen stellen dat we het hier hebben over een subcultuur, omdat een onderdeel is van de Antilliaanse maatschappij, maar dan het ‘kansarme’ deel. Maar dan treden we buiten het thema in deze paragraaf, waar slechts deze groep wordt beschreven. Dit laat wel weer zien hoe discutabel de scheidslijnen zijn die je op cultuurgebied zou willen trekken.

Hierom leent dit type betekenissen zich goed om een beleid op te stellen dat daadkrachtig en evident is. Het is duidelijk wat er mis is, en het is ook duidelijk wat we eraan moeten doen.



Figuur 1: Conceptualisatie Integratie / Sociale cohesie / Acculturatie / Burgerschap

Het feit dat ik bij alle mensen die ik tegenkwam in meer of mindere mate de bovenstaande redenering terughoorde als de noodzakelijke aanpak vergrootte aanvankelijk mijn verbazing alleen maar. Een ‘breed gedragen beleid’, met ‘doorzettingsmacht en regievoering’, wat de vraag in plaats van het aanbod centraal stelt in een ‘outreaching’ en ‘integrale aanpak’ in samenwerking met ‘andere organisaties en instellingen’, dat moet wel aanslaan. Dit is echter niet het enige wat mij is verteld.

#### 4.2 Thema 2: Het klinkt mooi, maar zo werkt het niet

*‘In Nederland zijn de dingen niet geregeld zoals, zoals het, eruit ziet, of zoals het lijkt, want het is helemaal niet waar. Het is ook een façade vaak, vooral in ons werk, er zijn allerlei projecten verzonnen voor Antillianen. Aan de buiten kant zien die er zóó mooi uit, aan de binnenkant is er niks, is er niemand thuis. Het wordt allemaal zo mooi verzonnen, maar het is bijna niet waar, wat ze schetsen.’ (6)*

Dit is in essentie de redenering die ten grondslag ligt aan deze paragraaf. Nederland, en Rotterdam in het bijzonder, is niet het paradijs wat het van buiten vaak lijkt te zijn. Het is waar dat er veel projecten zijn, speciaal ontworpen voor de kansarme Antilliaan. Het is waar dat er vele zelfhulporganisaties vanuit de Antilliaanse gemeenschap bestaan. Het is waar dat er in Rotterdam een ‘stadsmarinier Antilliaan’ en een ‘PGA-A’ kunnen bestaan. Maar de werkelijkheid is weerbarstiger. Het lijkt erop dat deze betekenissen opkomen als een soort reactie op de stelligheid uit de vorige paragraaf. Hieronder drie varianten of argumenten van deze reactie : ‘De wereld versus het echte leven’, ‘het systeem moet in stand gehouden worden’ en ‘je beter voelen dan de foute Antilliaan’.

#### 4.2.1 Beleid versus Het echte leven

Het eerste argument laat zich vangen in het feit dat de ‘beleidsmatige’ of ‘ambtelijke’ logica op een aantal punten is losgezongen van de dagelijkse situatie. In dit verband komen respondenten met echte ‘real-life’ situaties, die niet blijken te passen binnen de kaders van het beleid:

*‘En dan had ik een paar jongens, en dan ging ik dan die meneer bellen, die over dat project ging. En dat is een project voor de kansarmoede, de uitvallers, mensen die overal eh uitgevallen zijn, enneh, jarenlang niet meer gewerkt hebben, geen uitkering hebben, geen huis hebben, grote ellende, eerste wat die man vraagt is van “kan je mij een cv opsturen van die jongen?” dan zeg ik tegen hem, is een strafblad goed genoeg?!’ (3)*

*‘Komt een vader naar me toe, woont 2 maanden in Nederland, is bij een bekende, staat niet ingeschreven in Nederland omdat hij verblijft bij een bekende, en die bekende die wil een uitkering, nou heeft de bekende 7 kinderen dus 8 mensen in huis. En hij z’n vrouw en drie kinderen, en, een kind van die ene mevrouw heeft adhd. Deze meneer heeft ook ééntje met adhd, dus ze wonen met z’n, hoeveel zijn ze? 8, eh, 12 man in één flatje. 12 man in één flatje. Probeert meneer een, adres te zoeken, meneer heeft geen sofí nummer, want hij heeft geen adres, want hij verblijft 2 maanden in Nederland. Waar denk je dat meneer terecht kan?’ (6)*

*‘Aan de ene kant zijn het meisjes die officieel niet in Rotterdam wonen, dus he? Ze kunnen ook op een heleboel dingen geen aanspraak maken, maar die meisjes wonen er wel! Ze staan niet geregistreerd, maar ze wonen hier wel, ehm... we hebben één meisje, die was 18 jaar. Die had een kindje van anderhalf, die kwam in november bij ons project. Had nog geen verloskundige gezien, hoogzwanger, is 1 december bevallen.’ (4)*

De laatste twee situaties houden verband met het niet ingeschreven staan in de gemeente Rotterdam. Om aanspraak te kunnen maken op de voorzieningen en projecten, aangeboden door de gemeente, is het van belang om ingeschreven te staan in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van de gemeente Rotterdam. Dit staat in de zogenaamde ‘Rotterdamwet’. Dit levert aanzienlijke knelpunten op gezien de ‘hypermobiele’ doelgroep. De PersoonsGerichte Aanpak – Antillianen (PGA-A), wordt hierdoor dan ook aanzienlijk bemoeilijkt:

*‘Dat ze dan de PGA aanpak hebben, de persoonsgebonden aanpak, en de ketenaanpak. De achtergrond was, Antillianen zijn hypermobiel, zeker als ze in de problemen raken. Dus zodra je één, ehm, vast hebt, moet je ‘m vast houden. Dus, we zijn in Rotterdam, en we gaan met die persoon aan de slag. Persoonsgebonden. Immers, dat staat in je aanpak centraal. De eerste vraag, waar sta je ingeschreven? In Den Haag.... Dán moet ‘ie naar Den Haag. Sturen we hem terug naar Den Haag. Dus je ziet een territoriale afsplitsing, want de middelen zijn alleen maar voor de mensen die in Rotterdam staan ingeschreven.’ (8)*

*‘Via de reguliere wegen krijg ik m’n ding bijna nooit gedaan. Want dan zijn er regels, en onze mensen vallen altijd buiten de regels om... dus, daarom zeg ik van er zijn veel mooie projecten, maar ze passen er niet in, dus ze vallen er buiten om’ (6)*

Maar nadat de horde van de gemeentelijke inschrijving genomen is, zijn er andere obstakels:

*‘Nou daarnaast, als je dan kijkt naar gezondheidszorg. Ehm.. veel van onze cliënten die waren hoogzwanger, er zijn allemaal mooie trajecten bij consultatiebureaus, maar dat is, dan kan je je aanmelden tot een bepaald aantal weken. Val je daar buiten. Kan je nergens meer tussen, kan je nergens meer aan mee doen. Dus dan kom je niet niet in het traject voor de bevalling, maar ook niet van na de bevalling. Nou dat soort zaken!’ (4)*

Dit is de eerste reden die mensen aandragen om aan te tonen dat de oplossing niet altijd voor de hand ligt. Het lijkt erop dat er een mismatch bestaat tussen ‘het systeem’ en ‘het echte leven’. Deze mismatch heeft echter belangrijke consequenties. In zekere zin kunnen we spreken van een vorm van maatschappelijke uitsluiting. Immers, als je ‘de doelgroep’ niet kunt bereiken of helpen, dan ligt slechts het slechte pad open:

*Dus ze duiken de illegale circuit in . En wil je dat tegenhouden, dan moet je iets doen. Anders vind ik dat je ze ook dwmt, je dwmt ze eigenlijk die richting in want er is niks voor ze.’ (6)*

#### 4.2.2 Het systeem moet in stand gehouden worden

Deze mismatch is niet de enige reden waarom de ‘extra inspanningen’ uit de eerste paragraaf niet altijd lonen. Het andere geluid heeft ook een meer donkere lading. Bij sommige respondenten rijst het vermoeden dat niet alle mensen die zich met de achtergestelde Antillianen bezighouden, dit doen voor de emancipatie van deze bevolkingsgroep. Eerder zouden zij bezig zijn om het bestaan van hun functie of organisatie te waarborgen.

*Want het gaat heel vaak over geld. En die bijeenkomsten die er toen waren, in het begin van de jaren ’90 over de aanpak van die groep, dat was toch, dat waren toch allemaal mensen van organisaties die daar naar kwamen, en die uitwaren op geld. En die wilden toch allemaal die groep, zogenaamd helpen, maar het eerste wat ze wilden was hun eigen instantie in stand houden’ (3)*

*We weten al jaren dat er dat soort verhaaltjes bestaan, we praten elkaar na elke keer, maar niemand doet wat, om wel de goeie communicatie daar naar toe brengen, om wél de goeie dingen onder de mensen, wél de sleutelfiguren zoeken die de goeie nieuws naar de gasten brengen. Daar doen we niks aan, we blijven mekaar in stand houden, met de projecten die we draaien, want daar zitten allemaal blanke projectleiders die daar geld aan verdienen. En dat is het gewoon. Dat instandhouding van dingen, daar zijn we heel goed in in Nederland.... En rijtjes bomen planten he? Bij een trottoir... en over 2 maanden, of 3 maanden ben je er weer, want de wortels zijn gegroeid en dat ding is weer verrot, en dus 2 a 3x in het jaar zit je het zelfde weer te doen. Dat is toch in stand houden? Want je weet dat dat dingen niet goed, niet goed daar staat. Want je plant weer zo’n boom, of je laat die boom staan, je maakt dat ding glad, en over een paar maanden ben je. In een jaar tijd hebben ze onze straat, zo’n 3 a 4x gedaan. Dat is toch te zot voor woorden? En daar zijn we goed in. Ik weet niet of we de problemen willen oplossen, ik denk in stand houden, dan heeft iedereen werk... wat kost het ons?’ (6)*

Sterker nog, sommigen benadrukken dat het niet alleen gaat het om het in stand houden van een systeem dat al draait. Door het feit dat er speciale potjes op rijksniveau voor Antillianenproblematiek bestaan, zijn sommige gemeenten en instanties op deze ‘markt’ gaan inspelen.

*En dan is er ook een punt waar ik mij altijd over heb verbaasd, en dat is het financiële gedeelte (...) van de problematiek, als je problemen heb met Ghanезen, dan is dat jouw zorg, als je problemen hebt met Antillianen dan is er een rijkspotje... en dat heeft hele rare, eh, consequenties (...) Kijk om te beginnen, gewoon, ik zeg het heel erg kort door de bocht, ongenuanceerd, eh, het komt, gemeente financieel niet echt uit om geen problemen te hebben, dan kom je niet in aanmerking voor steun, dus, die problemen moeten er wel zijn, en dan kan je daar wel steun voor vragen.’ (11)*

*Want er zijn er ook gewoon bij, die zeggen, ja we hebben niet zo’n groot probleem. Maar ja, we ga geen nee zeggen tegen het geld van het rijk’. (9)*

Het blijft echter niet bij de meer abstracte verwijzingen naar ‘bepaalde gemeenten’ die baat hebben bij ‘problemen’. Het volgende voorbeeld gaat over een voorziening die al van oudsher bestond om universitaire studenten uit de West te huisvesten in Tilburg en Nijmegen die na het ontstaan van ‘de Antillianenproblematiek’ ineens niet meer bestond:

*‘Er zijn kamers voor Antilliaanse studenten, eerstejaars, want die komen van heel ver. Totdat er dus Antillianenproblematiek ging spelen, [toen had je ineens] bureaus die zich eh, loketten die onder andere het opvangen van de jongeren, van de huisvesting, met betrekking tot de studie. En daar kon zo’n Antilliaanse jongen in, er waren ineens geen kamers meer beschikbaar voor de Antillen. En dat bureau, dat werd dan verplaatst naar*

*een ander kantoor, en dan kon je per jaar 18.000 euro krijgen en dan kon in de statistieken: "1 Antilliaanse jongere gehuisvest". Toen zei ik van, wat is dat voor onzin? (11)*

Dit soort praktijken, zoals het opvullen van de statistieken met mensen die er eigenlijk niet thuishoren, hangen echter ook weer samen met de kloof die bestaat tussen de beleidswereld en de echte wereld, beschreven in de vorige paragraaf. Het geeft uitdrukking aan een soort onmacht. Omdat de mensen die in paragraaf 4.2.1 niet passen binnen de kunstmatige categorieën die voor ze worden gecreëerd, blijft slechts de groep Antillianen waar eigenlijk weinig mee aan de hand is over voor de projecten:

*'Dus waar is d'r wel iets voor? De mensen die zichzelf al kunnen helpen, bijvoorbeeld, ik heb een student gehad, ze is 20. Zij is ehm, gaat heel slecht met geld om, is steeds, raakt steeds in de problemen, 3, 4 woningen kwijt geraakt omdat ze de kamers niet betaalt en op een gegeven moment op straat is beland. En ik heb ehm gezorgd dat zij op een traject was gekomen bij de jongerenloket (...) Dus heb ik gezegd van "zet 'r voor me op een traject want zij gaat naar de hogeschool Rotterdam, daar studeert 'ie huppeldepup weet ik niet. Maar 't is een goede student. Alleen heeft 'ie haar zaken niet op orde." Ik bedoel, dat is geen, iets dat je zegt, Antilliaanse probleem, dat is één probleem van iemand [dat] (...) alle jongeren in Nederland kan gebeuren. Maar er is een project voor Antillianen en daar gaat die in zitten. Terwijl ik vind, dat is geen project voor dit soort gasten. Want je kan de taal goed, je bent hier geboren! En getogen! Dus je hoort beter te weten' (6)*

#### *4.2.3 Je beter voelen dan de 'foute Antilliaan'*

Voor het derde argument waarom de zaken niet zijn zoals ze lijken, moeten we nauwer inzoomen op wat in veel beleidsstukken 'de Antilliaanse gemeenschap' wordt genoemd. Een aanname hierbij is dat we te maken hebben met een homogene groep (Martin, 2002). Weliswaar zijn er binnen die groep een aantal mensen te vinden die door omstandigheden in de problemen zijn beland, maar als we de positieve krachten binnen de Antilliaanse gemeenschap kunnen mobiliseren, moet dit wel goed komen. Een aantal keer kwam naar voren dat met deze redenering voorbij wordt gegaan aan een tweedeling die bestaat binnen de Antilliaanse gemeenschap. Deze bestaat al lange tijd en is historisch gegroeid tijdens het koloniale verleden. De tweedeling bestaat kort door de bocht uit een kloof van wederzijdse afgunst tussen de Antillianen die 'het gemaakt hebben', en nu dus heulen met de Nederlanders en de 'foute Antillianen' die de groep altijd in een kwaad daglicht stellen. Een respondent verwoordt het als volgt:

*'En op de een of andere manier is dat door de jaren heen, dat het nu, bijna een soort 'bon ton' om te zeggen: 'er zijn ook wel goede Antillianen'. Ik denk ja, dus?! (lacht) ehm... op de een of andere manier heeft het beleid er toch toe geleid dat ehm. We zijn gaan normeren met elkaar, wie de goede Antilliaan is en wie de foute Antilliaan is. Dat is opzich heel raar. Dat is eigenlijk gewoon heel erg raar!(...) Enneb, en, binnen de Antilliaanse gemeenschap spelen dat soort verschillen historisch gezien altijd al een hele grote rol, en dat is nu eigenlijk alleen maar nog versterkt omdat we... beleidsmatig en maatschappelijk gezien steeds meer focussen op 'het gaat niet goed met jou': dom, crimineel, noem maar op. Dus de druk die de zwarte Antilliaan al voelde naar zijn mede-Antillianen, ik daar is nu eigenlijk alleen nog maar extra druk op gekomen vanuit de blanke (lacht) ja 'overheersers'.' (12)*

Binnen het beleidsterrein uit zich deze spanning binnen de gemeenschap op twee manieren. Aan de ene kant zijn er de professionals in Rotterdam van Antilliaanse afkomst die juist op die positie zitten om zichzelf superieur te voelen. Aan de andere kant is er de 'vertegenwoordiging van de Antilliaanse gemeenschap' die voor iedere beleidsnota gehoord wordt om het beleid een 'breed gedragen' en 'participatief' te maken, maar die zelf geen affiniteit hebben met de eigen onderklasse:

*Ik denk ook heel veel van de Antilliaanse professionals die in Rotterdam, nou heel veel, een deel, eh, dat dat eigenlijk mensen zijn, als je er goed naar kijkt, en goed inventariseert wat er op hun leefgebieden allemaal gebeurt, dat dat ook mensen zijn waar maar één dingetje mis moet gaan en dan slippen ze ook gewoon weg. Het zijn mensen die hun werk nodig hebben, die dit werk nodig hebben, om zich beter te voelen dan de andere Antilliaan. Toch steeds hetzelfde verschil, dezelfde, interculturele discriminatie, ehbb die speelt hier ook een rol. De Antilliaanse... bepaalde mensen die, het Antillianen beleid uitvoeren in Rotterdam hebben het nodig om op die plek te zitten zodat ze kunnen laten zien aan de andere Antillianen dat zij beter zijn' (...) 'ik denk uiteindelijk dat het Antillianenbeleid in die zin tot effect heeft dat inderdaad daar waar we het over hadden, die die, die strijd binnen die gemeenschap alleen heftiger wordt. Mensen gunnen elkaar het licht in de ogen niet. En het is een beetje, ja... krabbenmentaliteit.' (12)*

*Ik heb, bijeenkomsten meegemaakt bij de gemeente. Met een beleboel Antillianen erbij, en dat waren dan zogezegd de experts, de enige expertise die die mensen in mijn ogen hadden was dat ze Antilliaan zijn. Verder hadden ze geen enkele expertise, en zaten ze de ongelofelijke stereotiepen te vertellen over die eigen groep, waarom? Omdat ze die groep eenvoudigweg niet kennen' (3)*

*'En goed kijken waar ze hun beleid vandaan, waar hun, waar ze hun informatie vandaan krijgen, want ik kan het wel zeggen, maar ik wil dat je het een keertje terug naar mij komt of een mailtje stuurt, hoe je, waar ze hun informatie vandaan halen.' I: ja, met de OCaN wordt gepraat, en met MAAS, en met eh... taskgroep Antilliaanse Nederlanders.' R: hebben zij een probleem? Ik weet het niet! Maar ik weet wel dat m'n doelgroep, de mensen, die, aan het randje van deze maatschappij leven. Dat zij wel een probleem hebben, ik zie het iedere dag...' (6)*

Deze onderhuidse spanningen blijven vaak uit het oog van de beleidshoek. Dit blijkt wanneer ik tijdens een interview bij de directie Veiligheid hints geef in de richting van de tweedeling. Het antwoord op de hint staat hieronder weergegeven:

*'Ehm nee, ik, de doelgroep zelf spreek ik niet. Die heb ik ook niet nodig voor mijn functie, vooral eh, de stadsmarinier die staat in contact met de Antilliaanse gemeenschap. Maar wij spreken wel met de vertegenwoordiging van de Antillianen, de stichting MAAS.' (10)*

Vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap, die zitting hebben in organen als MAAS (Rotterdam), OCaN en MAAPP (Landelijk), hebben de lastige taak zich een houding te geven binnen dit spanningsveld:

*'En natuurlijk is de gemeenschap daarbij ook heel belangrijk, maar ik vond het met name belangrijk om ervoor te zorgen dat je serieus genomen wordt, als je serieus genomen wilt worden dan moet je in ieder geval 'you have to talk the talk, walk the walk' zeg maar... ehm... dus dat, dat, naja, afhankelijk van wie je spreekt verwijten ze me dat, of prijzen ze dat. Dat is een beetje, daar komt het eigenlijk op neer. Ehm... neemt niet weg dat pas als je zeg maar, ook, als de mensen, dat is dus mijn strategie, als je geloofwaardig bent, en gelegitimeerd bent, kan je ook wat, heb je ook wat de bieden aan de gemeenschap zelf.' (12)*

#### 4.2.4 Waar tref je deze geluiden in Rotterdam?

Opvallend is dat, terugkijkend op de respondenten waar deze citaten aan zijn ontleend, de geluiden zijn terug te leiden tot een groep respondenten met een sterke, meer dan gemiddelde, affiniteit met de Antilliaanse gemeenschap. Het zij omdat de respondenten van Antilliaanse komaf zijn, of dat de respondenten een tijd op de eilanden hebben gewoond, of omdat zij zich gewoon al meer dan 10 jaar bezighouden met het 'Antillianendossier'. In elk geval voelen de respondenten dat zij het recht hebben om vanuit de gemeenschap te mogen spreken. Wat, nogmaals, niet betekent dat zij het inhoudelijk met elkaar eens zijn, getuige paragraaf 4.2.3 over de 'goede' en de 'foute' Antilliaan. Dit ambassadeurschap leeft niet bij iedereen. Het dossier is immers een dossier 'waar geen eer aan te behalen valt' en kent derhalve veel verloop. Het is daarom ook logisch dat Rotterdam in korte tijd al drie verschillende stadsmariniers Antillianen de

revue heeft zien passeren (1, 3, 5, 8, 11). Het thema uit deze paragraaf lijkt op een soort protest vanuit de subcultuur tegen de al te simpele voorstelling van zaken uit het eerste thema van de dominante cultuur. De vooringenomenheid van het eerste thema moet worden rechtgezet.

#### *4.2.5 Duiding aan de hand van de conceptualisatie*

Allereerst is 'de doelgroep' niet zo eenduidig. Als dat wel zo zou zijn, zou iedereen immers makkelijk in één van de projecten, trajecten of categorieën te plaatsen moeten zijn. Wanneer echter de abstracte beleidscategorieën moeten worden vertaald naar de concrete praktijk, blijkt de gladgestreken en gepolijste 'complexiteit', een echte en weerbarstige complexiteit. Bij de kansarmoede van individuen speelt veel meer mee dan een persoon van een andere culturele achtergrond die de Nederlandse spelregels niet beheerst. Allereerst wordt de sociaal-economische component, die gelijk is voor alle mensen die zich in de onderklasse van de maatschappij bevinden, ongeacht cultuur, aangezien voor een culturele mismatch (De Jong; 2007). Maar daarnaast spelen er bovendien mechanismen mee die voor een zekere maatschappelijke uitsluiting zorgen door de dominante cultuur (Schinkel, 2007; Vasta, 2007), zoals de Rotterdamwet. Sterker nog, het is een uitsluiting waar de dominante groep, onder het mom van 'hulpverlening', van profiteert.

Ook de afbeelding van 'de Antilliaanse gemeenschap' als een consistente, homogene groep waarover consensus bestaat wordt sterk in twijfel getrokken. Binnen de gemeenschap is namelijk sprake van een sterke splijting tussen twee subculturen. De Antilliaanse gemeenschap is, volgens deze respondenten, beter te beschrijven vanuit het differentiatie perspectief van Martin (2002).

### **4.3 Thema 3: Wij doen ons best, maar de rest heeft er niets van begrepen**

*'Velen hebben ook de keuze gemaakt om niet meer om te kijken naar een moeizaam verleden, om niet meer met de beschuldigende vinger te wijzen naar anderen, maar om voort te gaan om de eigen toekomst en die van de Antilliaanse medeburgers die een duw in de rug behoeven, in Nederland vorm te geven. Gezamenlijk met andere Antillianen en Nederlanders. Het begrip 'Antilliaanse medeburger' kreeg zo voor velen een nieuwe, activerende inhoud' ('Net loke falta', Papiaments voor 'De ontbrekende schakel', beleidsanalyse Antillianenproblematiek uit 2001)*

Deze hoopvolle passage uit een invloedrijke beleidsanalyse, waaraan nog steeds veel mensen in het veld refereren als 'de spijker op zijn kop', duidt op een sluiting van de gelederen tussen hulpverleners en beleidsmakers, Nederlanders en Antillianen, maar voornamelijk binnen de Antilliaanse gemeenschap zelf. Opvallend genoeg is dit in schril contrast met nagenoeg alle citaten uit de vorige paragraaf, waarin iedereen beschuldigend wijst naar de fouten bij de ander. Voorbeelden hiervan zijn woorden als 'krabbenmentaliteit', 'zozegde experts', 'goede' en 'foute' Antillianen, 'je duwt ze de criminaliteit in' etc. Kennelijk zijn 'velen' ook nog niet aan die keuze toe.

Tijdens mijn veldwerk ben ik allerlei varianten tegengekomen van een indeling in 'zelf' en 'de ander' of 'de anderen'. Het trekken van de grens gebeurt in de gesprekken door het aandragen van beelden die invulling moeten geven aan de identiteitsvorming van 'zelf' en 'ander'. Inzicht in deze scheidslijnen laat zien hoe lastig het is om de krachten te bundelen. In deze paragraaf enkele voorbeelden.

#### *4.3.1 Beeldvorming van 'De Antilliaan...'*

Een duidelijke scheidslijn die telkens terugkomt, ligt in de beschrijving van de groep Antillianen waar het beleid op gericht is. Deze scheidslijn trekt een grens tussen dé Nederlandse cultuur en dé Antilliaanse cultuur.. In figuur 2 op pagina 47 is te zien welke eigenschappen tijdens



gesprekken allemaal aan ‘de Antillianen’ worden toegedicht. Hieronder een voorbeeld van zo een beschrijving, afkomstig van iemand die werkzaam is binnen een Antilliaanse organisatie:

*‘Negentig procent [van de Antilliaanse vrouwen] heeft geen man meer, of wel wat heel gebruikelijk is, in eh, in zulke culturen is dat de man, het meisje bezwangerd, en dan eh, denkt van “nou ik heb mijn lolletje gehad, de groeten!” Alleen de lusten en niet de lasten, oftewel ze wordt van 2 of 3 verschillende mannen wordt ze zwanger, en die man die vliegt er weer van door, en zij zitten met de kinderen, en daardoor hebben ze, eh, over het algemeen geen werk, want dat is moeilijk te combineren, ze hebben een uitkering van de sociale dienst.’ (7)*

Het probleem van dergelijke beelden is dat ze niet altijd even behulpzaam blijken te zijn:

*‘Daar [de groep nieuwe migranten bestaande uit laagopgeleide Curaçaoënaars] hadden we geen raakvlak mee, met name op de verkeerde manier. Ook de beeldvorming die eh, die we hadden over die, over die Antillianen was net zo negatief als de Nederlandse gemeenschap. Wat uit de statistieken naar voren kwam, dat het ging om een alleenstaande moeder, met te veel kinderen, en allemaal vaders die niet in de buurt te vinden zijn, ehm... En zo onbetrouwbaar want ze houden zich niet aan de afspraken. Dat was het beeld. En zo werd dat dan benaderd.’ (8)*

Beide uitspraken zijn afkomstig van respondenten uit dezelfde Antilliaanse organisatie in Rotterdam. De laatste respondent beschrijft een situatie uit 2001. Nadien kwamen er echter steeds meer signalen dat dit stereotiepe beeld niet meer behulpzaam was om de binnenkomende hulpvragen te beantwoorden. Zo bleek tijdens huisbezoeken in ieder gezin wel een man aanwezig te zijn die een duidelijke vaderrol nam. Deze man diende dan ook betrokken te worden in beslissingen over bijvoorbeeld huiswerkbegeleiding.

Ook in andere gevallen blijkt het ontzettend lastig om de beelden die men heeft van de groep in specifieke gevallen op de juiste manier te duiden. Een verkeerde inschatting kan echter grote gevolgen hebben:

*‘Een ander iets, mijn [Antilliaanse]vrouw heeft [in Nederland] in het onderwijs gezeten. En ok, er was een Antilliaanse jongere, die zou van school getrafd worden want die had een doodsb bedreiging geuit, die had tegen een medeleerling gezegd van ‘ik vermoord je!’. En mijn vrouw zei, dat heb ik tegen mijn broertjes en zusjes ook heel vaak gezegd als ik boos was, dus dat is heel normaal. ‘Te matabo!’ hè? Maar het is geen doodsb bedreiging’ (...) ‘het is een andere manier van uitdrukken. Je zegt hier [Curaçao] dan weer niet ik schop je. Zo van ik geef je een schop onder je donder. En dat zou je dan hier [Curaçao] weer niet...’ (11)*

Zoals in deze paragraaf is te zien, benadrukt men telkens hoe lastig het is om de juiste houding aan te nemen om effectief te zijn. Een verkeerde inschatting is zo gemaakt. In het eerste voorbeeld van de al of niet ontbrekende vaderrol, is het vermeende kennis van de cultuur die in de weg staat om als hulpverlener adequaat op te treden. In het tweede geval op de school bestaat er juist een gebrek aan kennis van de cultuur om adequaat te handelen. Zo zijn er tijdens mijn veldwerk vele voorbeelden voorbij gekomen wanneer het maken van onderscheid op basis van cultuur nu juist wél of niet op zijn plaats was. In de volgende paragraaf is te zien dat dit besef niet leidt tot een vergevingsgezinde houding tussen de verschillende instanties die zich op de problematiek richten, maar eerder tot een soort afrekenmentaliteit.

#### 4.3.2 Beeldvorming tussen instellingen: ‘ze snappen er niks van’

De voorbeelden uit de vorige paragraaf worden namelijk meestal gegeven om te onderstrepen dat de persoon of instantie uit het voorbeeld het bij het verkeerde eind heeft, iets wat de respondent of de eigen organisatie zelf niet zou overkomen:

*‘Hierom is de bejegening naar elkaar verkeerd. Neem de ontvangst in de wachtkamer van [naam andere instelling]: daar heb je een grote ruimte, waar iedereen op een bankje gaat zitten en om de beurt de nummers worden afgeroepen. Dat is totaal onpersoonlijk, niemand praat in die wachtkamer met elkaar. Bij [eigen instelling] doen we dat anders. Daar zetten we stoelen in groepjes van vier om een klein bijzettafeltje, en omdat de stoelen zo dicht bij elkaar staan, stoot je tegen iemand aan op het moment dat je je tijdschriftje van de leestafel wil pakken, je*

*wordt dan gedwongen om te zeggen van "oh sorry". En dan is er contact, dan wordt er een praatje gemaakt tijdens het wachten. Je moet contact bevorderen!' (1)*

*Jaabaah! Het is geen makkelijke groep, maar er is ook al die jaren heel erg verkeerd mee omgegaan' (3)*

*Maar goed, je moet ze niet vertellen wat ze fout doen. Daar hebben ze niets aan en daar kunnen ze niets mee, bovendien heb je grote kans dat ze dat al weten. Je moet ze vertellen hoe ze het goed moeten doen! Zonder dat je straffen mijdt natuurlijk, positief zijn betekent niet soft.' (1)*

*Krankzinnige voorwaarden worden er altijd gesteld. Waardoor je iemand gewoon niet kwijt kan in een project' (3)*

Dit wantrouwen richting de andere hulpverleners in het veld neemt soms heftige vormen aan. Eén van de hulpverleners voelt zich zelfs genoodzaakt om het heft in eigen handen te nemen:

*Dus ik heb mijn eigen netwerk, heb ik nog steeds, en dan bel ik iemand van "job, zou je dat voor me kunnen regelen", (...) als ik zeg "ik doe mijn werk zoals ik het moet doen", krijg ik het nooit voor mekaar...' (6)*

Hoewel iedereen erkent hoe moeilijk het is de juiste houding aan te nemen, hoe complex de problemen van de doelgroep zijn, en hoe moeizaam het samenwerken tussen instanties gaat, is geen enkele organisatie van mening dat hen enige blaam zou kunnen treffen. Een uitleg van de activiteiten van de eigen rol of organisatie eindigt min of meer altijd als volgt:

*En dan kom je tot goede en adequate oplossing. Ongeacht de hulpvraag waar je cliënt mee komt. Dat is eigenlijk eh... zoals wij dat invullen' (2)*

Eén respondent verwoordt deze 'wij-zij' strijd tussen de instanties in meer algemene bewoordingen. Daarbij geeft zij aan dat dit niet altijd in het algemeen belang is: *'Daarnaast heeft iedereen in het veld, alle professionals, groepswerkers, zelfhulporganisaties, etc. het idee: "mijn product is het beste." Maar het gaat om de Rotterdammer, waar die het beste bij gediend is.'* (13)

Een andere respondent denkt dat de onderlinge prikkelbaarheid voor een deel wordt veroorzaakt omdat het beleidsterrein in zekere zin een gepolitiseerd terrein is. Het beleid in de gemeente Rotterdam staat ook op de politieke agenda (vergelijk met paragraaf 5.1.4). Sommige dingen kunnen daardoor niet even gemakkelijk uitgesproken worden:

*'Soms denk ik, binnen het geheel, omdat je... ook allerlei soorten politieke zaken daarin meespelen, kan dat tot verwarring leiden. Of gevoeligheid bij sommige instellingen.'* (2)

In veel interviews liet ik, om achter de onderlinge verhoudingen te komen voor een beter begrip van de Rotterdamse situatie, geregeld de naam van een andere instantie vallen. Het viel mij op hoe weinig goeds men over elkaar te melden had. In het kader van de anonimiteit is het moeilijk om hier een goed voorbeeld van te geven, maar het kwam zelfs voor dat ik echt werd gewaarschuwd voor een instantie onder het mom van: neem niet aan wat ze zeggen want ze hebben geen flauw benul waar het om gaat (5). Een andere respondent besloot een voorbeeld van een mislukte coördinatie tussen twee instanties met: *'Je komt soms op een territoriumstrijd uit.'* (8)

#### *4.3.3 Waar tref je deze geluiden in Rotterdam?*

Net als bij het eerste thema, is dit type geluiden door het hele veld te herkennen. Een verschil met het eerste thema is dat dit type geluiden het meeste spelen tussen de verschillende uitvoerenden. Iedereen heeft voorbeelden over de juiste of onjuiste persoonlijke benadering van de doelgroep. Hoewel men daarmee wil laten zien hoe makkelijk het is om de plank mis te slaan, is het vooral niet de bedoeling om dit als excuus te laten dienen. In één van de gesprekken met uitvoerenden hoor ik mijn gesprekspartner het afwisselend hebben over het oplossen van problemen voor zijn cliënten, en het bijbrengen van een bepaalde logica. Wanneer ik zinspeel op

de mogelijke tegenstelling tussen beide activiteiten – immers, als je problemen voor ze oplost, leer je ze niet hoe ze dit zelf moeten doen – schiet hij niet in de verdediging. Met enige trots herkent hij het dilemma dat ik aandraag. Dat is bij hem geen enkel probleem. Overtuigd van de juistheid van zijn eigen balans:

*‘Ja, de zelfstandigheid, het zelfstandig maken. Ehm, bepaalde dingen dan denk ik dat het lukt, bepaalde dingen ook niet. Kijk intellect, bijvoorbeeld, dat is je meegegeven, bepaalde dingen zitten er niet in. Dus een moeilijke belasting invullen, dat zullen ze volgend jaar ook nog niet kunnen. Maar een budgetanalyse, die maak ik één keer voor ze, en dan geef ik ze een kasboekje, op de linkerbladzij schrijf je je inkomsten, en de rechter vul je je uitgaven. En dan probeer ik in te schatten of ik dat de eerste keer zelf moet doen, en de tweede keer voor de maand mei of juni, dat ze het dan zelf, dat zij het dan doen. Of dat ze het de eerste keer al gelijk zelf doen. En daar is dan het stukje zelfstandig maken. Wánt: een hulpverlener, in elk geval deze tak van sport, is in eerste instantie probleemoplossend bezig, maar vervolgens ook toesturen naar zelfstandigheid. Dus dat is een goed punt, want ehm, sommige cliënten willen altijd aan het handje genomen worden.’ (7)*

#### 4.3.4 Duiding aan de hand van de conceptualisatie

Het lijkt erop dat enkele sociaalwetenschappers uit hoofdstuk twee ons kunnen helpen om bovenstaande mechanismen te begrijpen. Om te beginnen gaat het in deze paragraaf vaak over individuele gevallen. In dit thema dalen we kennelijk af van het maatschappelijke niveau (thema 1) en het groepsniveau (thema 2) naar het individuele en persoonlijke niveau. Het gaat om de bejegening van de ander, en wanneer dit op een juiste manier gebeurt. Zonder het te beseffen lopen een aantal opvattingen over een juiste benadering door elkaar en wordt per individueel geval of anekdote geschakeld tussen de opvattingen, afhankelijk van welke opvatting behulpzaam is om het eigen gelijk te halen.

In hoofdstuk twee kwam de acculturatie-theorie van Berry (1997) naar voren. Berry stelt twee gesloten vragen centraal: (1) is het behoud van eigen culturele identiteit belangrijk? en (2) is het belangrijk om contact te houden met de omliggende omgeving? Het behoud van eigen cultuur lijkt selectief belangrijk, voor jezelf wel, maar de ander zou een ander gedrag of een andere houding niet misstaan. Ik hanteer hierbij cultuur in de brede zin van het woord, dus ook organisatiecultuur. Zie hierbij het eerste voorbeeld uit subparagraaf 4.3.2 waarbij de eigen handelswijze wordt geprezen en de handelswijze van de ander wordt afgewezen. Ook zijn de hulpverleners kennelijk zo op zichzelf dat ze contact met de omliggende omgeving vaak zien als een noodzakelijk kwaad, dat als het kan moet worden omzeild. Het liefst ziet iedereen dat de ander zijn werkwijze aanpast aan de eigen werkwijze (assimilatie), maar omdat iedereen deze houding deelt ontstaat een soort segregatie tussen de hulpverlenende partijen.

Een andere, meer groepsmatige benadering heeft te maken met het opbouwen van sociaal kapitaal, zoals Putnam (2000) dit beschrijft. Zoals gezegd duidt sociaal kapitaal op relaties tussen mensen, sociale netwerken en wederzijdse normen. Putnam voegt toe dat veel sociaal kapitaal leidt tot een vertrouwen in de ander. Bovenstaande beschrijving wekt echter de schijn dat onderling vertrouwen ver te zoeken is. Dit zou kunnen voortkomen uit de ontwikkeling van één vorm van sociaal kapitaal en het ontbreken van de ander: *bonding* zonder *bridging*.

Door positieve verhalen te vertellen over het eigen functioneren of het functioneren van de eigen organisatie en negatieve anekdotes over het functioneren van de ander, bekrachtigt men de exclusieve identiteit, individueel of collectief (*bonding*). Het overstijgen van groeps grenzen om de uiteenlopende achtergronden met elkaar te verbinden blijft echter uit (*bridging*). Dit in schril contrast met het eerste thema uit paragraaf 4.1 waar nog een integrale ketenaanpak werd voorgesteld. Een aanpak die zowel de verschillende maatschappelijke instelling moest binden, als de onderklasse van de Antilliaanse maatschappij bij de rest van de samenleving moest helpen te betrekken.

Paradoxaal genoeg lijkt een beleid dat is ingesteld met het doel om maatschappelijke problemen die voortkomen uit verschillen tussen groepen in de samenleving aan te pakken, verschillen tussen de groepen alleen maar te bevorderen. Op deze beleidsparadox komen we later in dit

hoofdstuk in paragraaf 4.4.3 nog eens terug. Bovendien zien we dat de vraag over hoe we met elkaar om dienen te gaan binnen deze samenleving, zich daarbij niet beperkt tot cultuurverschillen in de etnische betekenis, maar dat ook organisatieculturen met elkaar wringen. Dit geeft het al vaak aangehaalde begrip ‘complexiteit’ een compleet andere invulling. Niet alleen ‘de doelgroep’ is een ingewikkelde, maar ook ‘de hulpverlening’ blijkt een sterk verdeelde en ingewikkelde groep.

Ten slotte is de bovenstaande schets weer te begrijpen vanuit het symbolisch interactionisme (Marcha & Haverkamp, 1995). Beelden van zichzelf en de ander, opgedaan in onderlinge interacties uit het verleden, bepalen de negatieve houding naar elkaar, en daaruit voortvloeiend een gedrag wat toenadering moeilijk maakt.

#### **4.4 Thema 4: Kunnen we er samen komen?**

Waar het eerste thema door mij werd bestempeld als ‘van zichzelf overtuigd’, zou ik het volgende thema eerder typeren als ‘vertwijfeld’. Met name de confrontatie tussen alle inspanningen en de (vaak beperkte) vooruitgang die mensen ervaren, leidt tot vragen over de effectiviteit van de aanpak. Net als in de vorige paragrafen zijn er weer meerdere varianten op dit thema. Allereerst vraagt men zich af of de problemen niet toe te schrijven zijn aan een natuurlijk fenomeen dat zich niet leent voor een beleidsmatige aanpak. Vervolgens vraagt men zich af of de problemen niet te groot zijn om er iets aan te kunnen doen. En als we er dan aan beginnen, doen we het dan goed door ons te richten op ‘de problemen’ van ‘een minderheidsgroepering’?

##### *4.4.1 Beleid?*

De eerste vraag die speelt is de vraag of een beleidsmatige aanpak geëigend is. Immers, migratie is van alle tijden, een tegelijkertijd logisch en ongrijpbaar fenomeen:

*‘En die migratie op zich dat is niet eeh, een boeiend verschijnsel. Als het je op Curaçao wat tegen zit, of als het in Amsterdam wat tegen zit, dan kan je er altijd tussen uit. Dan kan je kijken of er in Groningen wat te doen is, of in Maastricht. Maar als je hier [Curaçao], 24 km verderop gaat zitten, dan dobber je in het water, ik bedoel, het is niet anders. Als je dan de geschiedenis van de Antillen ziet, dan zie je dat eind 19e eeuw, er heel veel migratie is geweest naar, naar de regio, mijn eigen familie is naar Venezuela gegaan, en er zijn families naar Mexico gegaan, en dat geldt voor suikerrietstoppers, tot mensen met een opleiding, in de handel, en mensen in allerlei sectoren. En op het moment dat het op het eigen eiland weer aantrekt, dan schuiven ze terug (..) Dat zie je heel sterk, en dat zie je ook met de cijfers van migratie van de Antillen naar Nederland. Daar zitten echt pieken. Enneb, dat ziet men niet. Men ziet alleen maar een stijging. En dat ziet men niet, dat er daarvoor een daling was, en dat hierna ook weer een daling is. Die fluctuatie. Dat gebeurt gewoon.’ (11)*

Ook is beleid voeren in Nederland hierdoor niets meer dan de wonden stelpen. Tijdens gesprekken werd dit aangeduid met uitspraken als ‘dweilen met de kraan open’, ‘scheef laten groeien’, ‘puinruimen’ en ‘achter de feiten aanlopen’. Zo lang de situatie op de Antillen niet verbetert, blijft er een ‘influx’ aan kansarme migranten:

*‘Maar als daar [de Antillen] niks gebeurt, als het onderwijs niet wordt verbeterd, als de arbeidsmarkt geen kansen biedt, hou je een migratiestroom. Van kansarme Antillianen naar Nederland, dat hou je toch niet tegen. Tenzij je, met visumaatregelen, migratie beperkende maatregelen gaat werken, en daar[voor] krijg je de handen op dit moment niet op elkaar.’ (8)*

##### *4.4.2 Uitzichtloos?*

Ten tweede vragen sommigen zich hardop af of er wel iets aan te doen is. Mensen uit ‘de doelgroep’ hebben zoveel problemen, dat het haast onmogelijk is erbovenop te komen.

*‘Dat is een totaal, vind ik, uitzichtloos bestaan. Ik bedoel, je hebt altijd schulden, je hebt altijd gezeik, altijd krijsende kinderen, je hebt zelden een normale baan, je hebt gevoel dat je altijd de lul bent, je bent altijd het*

*slachtoffer, de politie, de gemeente, iedereen zit áltijd op je dak. Je hoort altijd dat je crimineel bent, nou, lekker... (wrange lach). Weet je wel? Het is zó compléet uitzichtloos. En dat doorbreken we niet met het Rotterdamse beleid.'* (12)

*'Wat je wel ziet is op het moment dat je, eh, in beeld gaat brengen wat er allemaal speelt, dan pas zie je hoe hardnekkig de problemen zijn. En dan kom je niet met een scholingstrajectje van 6 maanden. En dan kom je er niet met iemand een ander huis geven.'* (8)

*'Nee, ik denk dat het, ik denk zelf dat het echt eh, generaties gaat kosten. Als je ziet hoe ongelofelijk diep hier een deel van die groep in Rotterdam in de problemen zit... Dat zijn gewoon heel erge achterstandsgezinnen. Ja ook Nederlandse achterstandsgezinnen krijg je niet binnen één generatie erboven op. Dat moet je echt heel bijzondere dingen voor doen.'* (9)

*'Je wordt 't zat, op een gegeven moment, iedere dag probleem, problemen, problemen, problemen oplossen, dat is voor jezelf, raak je verzadigd gewoon.'* (6)

In dit verband besteedt men vaak ook aandacht aan de al eerder aangehaalde kloof in complexiteit tussen de samenlevingen op de Antillen en in Nederland. Dit leidt dat mensen zich hardop afvragen of we met hulpverleningstrajecten wel iets kunnen betekenen voor deze groep binnen de samenleving. Hiervoor verwijs ik naar paragraaf 4.1.2. Het verband tussen deze twee paragrafen maakt het beleid nog eens extra ambivalent. De hardnekkigheid, uitzichtloosheid en ingewikkeldheid van de problemen benadrukt aan de ene kant de absolute noodzaak om iets te doen, maar trekt tegelijkertijd de mogelijkheid om er iets aan te kunnen doen in twijfel.

#### 4.4.3 De focus op 'problemen'?

Als we dan toch besluiten om een beleidsmatige aanpak los te laten, vragen sommigen zich af of het beleid niet is gestoeld op de verkeerde aannamen. Deze fundamentele twijfels zijn niet helemaal los van elkaar te zien, maar voor de overzichtelijkheid zijn ze onderverdeeld in twee subparagrafen. In deze subparagraaf wordt één van de aannamen in twijfel getrokken. De volgende paragraaf behandelt de volgende aanname. De eerste aanname is dat we de problemen kunnen oplossen, door ze te benoemen en onze aandacht erop te richten. De respondenten die dit in twijfel trekken stellen dat eerder de sociaal-economische emancipatie van de gehele groep in je beleid centraal zou moeten staan. Dan zou je namelijk ook de positieve krachten binnen de gemeenschap aanspreken. Deze vraag staat in sterk verband met de beleidsparadox zoals beschreven in paragraaf 4.3.4: hoewel je je richt op het oplossen van problemen tussen groepen, zou je hierdoor wel eens het probleem kunnen vereeuwigen, omdat je de grenzen tussen de groepen bevriest.

*'...Weet je? bijvoorbeeld in Rotterdam, 20.000 Antillianen, als je kijkt waar het beleid op gericht is, ongeveer 2000 man. Laten we zeggen, 5000 mensen, weet je wel, als je een beetje moeder, buurman buurvrouw, 5000 mensen. Die 5000 mensen daar gaan we met z'n allen echt zó op. Zóó op inzetten, het is een soort tunnel. Ehm. Daar blijf je in investeren, daar blijf je over klagen, daar blijf je aan trekken, je blijft er aan duwen, en wat merk je? Het wordt niet sterker, en die mensen, die overige 15.000 mensen die blijven ook gewoon hun ding doen, en sommigen die zwakken af, en... het komt bijna nooit voor dat er mensen vanuit die 2000 doorgroeien naar de rest. (...) Op de één of andere manier, inderdaad, het blijft stabiel. Er verandert helemaal niks in de verhoudingen.'* (12)

*'Kijk, als je uit gaat van de verkeerde eigenschappen en doelstellingen, achter een beleid, kan het onmogelijk succesvol zijn. Je beleid moet er dus op gericht zijn om leefbaarheid als doel te bevorderen, in plaats van het vermijden van problemen: Waar je een bepaalde groep oormerkt, en er zijn negatieve gebeurtenissen binnen die*

*groep, is ieder beleid wat je gaat beginnen verkeerd. Je hebt te maken met een vorm van discriminatie omdat je beleid gericht is op het negatieve.’ (1)*

*‘Enneh, alle succesvolle Antillianen zijn vooral succesvolle Nederlanders. Weet je wel?’ (12)*

Verder zou het zelfs zo kunnen zijn dat mensen van Antilliaanse komaf een stimulans krijgen om een probleem te zijn, omdat er nu eenmaal (financiële) middelen worden vrijgemaakt. Als je een probleem bent, maak je namelijk aanspraak op deze middelen. Vanuit een zeker perspectief kan het nemen van de slachtofferrol een voordeel bieden:

*‘En nu wordt er energie in gestoken om ook maar een beetje een prutgeval te zijn, want dan ben je tenminste in het oog van het beleid!’ (12)*

*‘Wat je ook doet door het steeds over Marokkanen, of Antillianen te hebben, je creëert een soort status als rechtvaardiging van de slachtofferrol of probleemgedrag.’ (1)*

Ook de jongerenwerkers die ik heb mogen volgen ervaren dit mechanisme. Zo meldt zich een jongere, die recentelijk een huurachterstand heeft opgelopen, bij de jongerenwerkers om ‘een oplossing’ te zoeken voor dit probleem. De jongerenwerkers reageren verontwaardigd. Nu komt hij ineens weer opdagen? Terwijl hij het traject waarbinnen hij is geplaatst geregeld links liet liggen. Dit voorval is een aanleiding voor een preek over eenrichtingsverkeer. Alleen als de jongen in de nesten zit, worden de jongerenwerkers geacht hem te helpen? En als het goed met hem gaat horen ze niets van hem.<sup>24</sup> (observatie Pendrecht, 2 juli).

Een ander dilemma dat kleeft aan het oplossen van problemen, is het vraagstuk van de zelfredzaamheid. Om dit dilemma duidelijk te maken haalt men vaak de anekdote aan van de arme man die je probeert te helpen met een hengel in plaats van een vis (3, 7). De vis staat hierbij voor het kortstondig oplossen van het probleem (honger), maar deze oplossing is weinig structureel. De volgende dag doet namelijk hetzelfde probleem zich voor. De hengel staat hierbij voor het zelfstandig maken, zodat de geholpen persoon de volgende keer zelf in staat is om de problemen het hoofd te bieden.

Deze gedeelde verantwoordelijkheid, dat personen waarmee het goed gaat hulp bieden en dat personen waarmee het slecht gaat zich inzetten voor een beter bestaan, wordt dan ook door de ‘probleemcritici’ als een meer duurzame oplossing gezien. Te meer omdat hier ook de sleutel kan liggen voor het verbinden van de nu gespleten Antilliaanse gemeenschap:

*‘En ik weet niet hoe je dat moet doorbreken, maar ik denk zelf, ehm.. dat als je... nou, noem ‘ns wat... je hebt voor Rotterdamse begrippen, stel we zouden, 50 hogeropgeleide Antillianen zover krijgen dat ze op de één of andere manier... ehm... in de vorm van een, een mentorschap of in de vorm van deelname aan een weekendschool, één keer in het jaar, of, noem maar op. Zo iets doen, als je zo iets doet... als je je juist meer vanuit het positieve iets probeert te doen, dan denk ik dat je daarmee toch een heel klein beetje de draagkracht vergroot.’ (12)*

*‘Laten we daarnaast etniciteiten en culturen niet zo belangrijk maken. Het gaat om sociaal-economische positie. Al dat beleid gericht op minderheden en integratie, dat eh, zouden we moeten afschaffen en alleen beleid moeten hebben ter bevordering van sociaal-economische kansen (...) en dat moet van twee kanten komen!’ (1)*

#### *4.4.4 Categorieel of generiek? Het fundamentele probleem van onderscheid*

We zijn aangekomen bij de laatste discussie. Daarnaast is dit de meest ingewikkelde discussie. Dit komt omdat wordt getwijfeld aan de belangrijkste keuze die ten grondslag ligt aan het gevoerde beleid: het beleid toespitsen op een specifieke groep binnen de samenleving op basis van een etnisch verschil. Om in de oorspronkelijke taal van de betrokkenen te blijven gaat het om de

---

<sup>24</sup> Dit voorval eindigt met de jongerenwerkers die hun poot stijf houden. De jongen gaat zich zelf maar buigen over een oplossing. Wanneer de jongen met twee oplossingsrichtingen komt, zijn ze best bereid om met hem mee te denken, maar geld kan hij vergeten.

keuze voor een ‘categoraal’ of een ‘generiek’ beleid. Om duidelijk te maken waar het om gaat zal ik in deze subparagraaf eerst de keuze voor een categoraal beleid toelichten. Vervolgens zal ik proberen weer te geven waarom sommigen pleiten voor een algemeen beleid.

Zoals al een aantal maal naar voren is gekomen wordt het Antillianenbeleid ook wel een ‘categoraal beleid’ genoemd. Dat wil zeggen, de categorie waar we ons op richten is de categorie ‘kansarme Antillianen in Rotterdam’. Deze benadering maakt het mogelijk om rekening te houden met de zeer specifieke eigenschappen van de groep, zodat de inspanningen beter kunnen worden toegespitst op wat nodig is. In zekere zin is de motivatie voor een categorale aanpak maatwerk (2, 4, 5, 8, 10, 14, 15).

Naast maatwerk, gaat het om erkenning. Door een groep beleidsmatig op de agenda te zetten, krijgt de groep een stem en stapt hij uit de anonimiteit. Deze erkenning is tweeledig. Allereerst is er een erkenning van een probleem: er is iets mis met deze groep mensen en daar moet iets aan gedaan worden (3, 12, 13). Ten tweede is het een erkenning van de groep als onderdeel van de oplossing: als jullie niet meedoen met het vinden van de oplossing, zijn de inspanningen minder effectief (2, 12, 13).

Dit klinkt niet onaardig, maar in het voorgaande is al gebleken hoe ingewikkeld het is om dit simpele idee uit te voeren. Soms werkt het zelfs averechts. Het erkennen van een probleem enerzijds, is vanuit een ander perspectief het creëren van een probleem (paragraaf 4.4.3). Het leveren van maatwerk op basis van cultuur slaat soms de plank volledig mis als je van het verkeerde beeld van de cultuur uitgaat. Een beeld wat bovendien nog eens veel minder statisch en tastbaar lijkt te zijn dan we zo graag zouden willen (Haverkamp & Marcha, 1995; Miller, 1995; Martin, 2002; Schuyt, 2006) (paragraaf 4.3.4). Het betrekken van de groep als onderdeel van de oplossing blijkt het splijten van een gemeenschap die toch al niet zo goed met elkaar door een deur kon (paragraaf 4.2.3). Zo kunnen we nog doorgaan.

Aan deze, haast onoverkomelijke, moeilijkheid ligt een bijzonder menselijke eigenschap ten grondslag: het maken van onderscheid. Een tafel is geen stoel. Hoewel deze eigenschap ons in staat stelt om de wereld te ordenen – hoe vervelend en onpraktisch zou het zijn als we een tafel als stoel zouden gebruiken en andersom? – is het maken van onderscheid altijd behoorlijk willekeurig – je kunt prima zitten op een tafel en je zou ook kunnen eten aan een stoel. Nu is de willekeurigheid van het maken van onderscheid in het gebruikte voorbeeld niet zo een probleem. Zo lang we allemaal weten waar we het over hebben en wat de afspraak is, levert het ons zelfs een groot voordeel op. Zo hoeven we niet telkens te overleggen hoe we onze maaltijd zullen nuttigen: aan tafel en zittend op een stoel. Maar naarmate het onderwerp ingewikkelder wordt, zoals omgang met minderheidsgroepen binnen de samenleving, gaat de willekeurigheid ons steeds meer opbreken. Eén van de respondenten maakt de keerzijden van het maken van onderscheid, en de willekeurigheid daarvan, inzichtelijk met het volgende voorbeeld:

*‘Nederland is een land dat 300 jaar de macht had in het grootste moslimland ter wereld [Indonesië], en ontdekt nu dat er zoiets bestaat als de islam, tot hun grootste schrik. Een grote bedreiging. Is het ooit iemand opgevallen dat die jongens een paar keer op een dag knielden enzo? Ik verbaas me daar enorm over. Dat is toch te gek voor woorden? En nu plotseling is de islam een bedreiging? Kijk, in de VS, met de vliegtuigen, in Engeland met de metro, in Spanje met de trein, honderden, duizenden doden [spreekt hier over de aanslagen van moslimextremisten in het afgelopen decennium]. En in Nederland steekt één debiel een andere debiel omver [respectievelijk: Mohammed B. en Theo van Gogh], en worden moskeeën in de brand gestoken! De balans is zoek, is echt zoek. (...) maar wat ik probeer te zeggen, nou kijk, dat onderscheid maken, dat discrimineren om een zwaar woord te zeggen, dat zit toch heel diep. Ehm, en het besef dat je het doet. Is facultatief. Voor de één wel, voor de ander niet. En dat is een beetje, dat is zorgelijk’ (11)*

Het onderscheid dat in dit voorbeeld wordt gemaakt is het onderscheid tussen de islam als probleem of niet. Hoewel deze vergelijking niet waterdicht is, geeft hij goed aan wat het gevaar is van het bestempelen van een groep migranten met een andere etnische achtergrond als een probleemgroep. Een andere respondent geeft hetzelfde aan, maar blijft dichterbij het onderwerp:

*Niemand dwingt toch ook alle Nederlandse voetbalverenigingen, tot één voetbalvereniging over te stappen, samen te werken met een tennisvereniging? We accepteren, dat misschien wel, en dat is een hele fundamentele kritiek. We accepteren diversiteit van Nederlandse vertegenwoordiging. He? Nederlandse organisaties die mag drie klaverjasverenigingen hebben in één wijk, dat moeten ze zelf weten. Maar als het gaat om migranten klaverjasverenigingen dan moet eigenlijk alle groepen bij elkaar zitten. Eigenlijk een soort allochtonen klaverjasvereniging, dat mag dan wel. He? En daar zit, net wat je zei over de Antilliaanse gemeenschap, daar zijn de gelederen niet gesloten. Dat hoeft ook niet. Maar dat is vaak wel de manier waarop we over de Antilliaanse gemeenschap praten. (...) maar er is geen politicus die wil met de Nederlandse gemeenschap in Rotterdam praten.(...) En dat is de fundamentele kritiek. Accepteer de diversiteit in al haar verschijningsvormen' (8)*

Deze redenering gaat ook op voor de keuze van een categoriaal beleid. Want wat is de rechtvaardiging om juist voor deze groep te kiezen? Er is bijvoorbeeld geen Surinamersbeleid, of specifiek Marokkanenbeleid. Aan de andere kant is handelen volstrekt onmogelijk wanneer wij een dergelijk onderscheid niet mogen maken omdat onderscheid, zoals gezegd, ons instrument is voor ordening in de chaotische wereld is en het ontbreken van onderscheid afstemmen van wederzijds handelen onmogelijk maakt. Hierom pleiten een aantal respondenten voor een ander onderscheid. Het gaat hierbij om een onderscheid tussen 'hulp-behoevenden' en 'geen hulp-behoevenden'. Dit algemene onderscheid laat zich dan vangen onder de noemer 'generiek' beleid. Om dit punt te illustreren maakt men gebruik van een ziekenhuismetafoor. De diagnose wordt gesteld welke hulp je nodig hebt (schuldhulpverlening, woonbegeleiding, etc.), en hierbij dient de culturele achtergrond er slechts toe om een betere diagnose te kunnen stellen.

*In een ziekenhuis wordt je ook op indicatie geselecteerd. Als je binnen komt gaat het er niet om wat je afkomst is, of hoe oud je bent, maar gaat het erom of er iets mankeert aan je been of aan je hart bijvoorbeeld. Dus eh.. rekening houden met bepaalde specifieke achtergronden als cultuur kan wel waardevol zijn. Dat doe je ook bij een patiënt. Bij de omgang met Antillianen van belang is namelijk belangrijk om te weten dat het opbouwen van vertrouwen een hele belangrijke rol speelt, maar dat is slechts een toevoeging om de cliënt die om hulp vraagt te geven wat hij nodig heeft.' (13)*

Vaak volgt op dit geluid de toevoeging dat dit voorlopig nog toekomstmuziek is, waar we nu nog niet aan toe zijn. Wel is het iets waar we naar zouden moeten streven:

*De helft van de bevolking heeft een allochtone achtergrond, dat zijn nu ook Rotterdammers. En die draaien nu ook gewoon mee. Dus eigenlijk is het niet meer aanvaardbaar dat je specifiek migrantenbeleid hebt, naast onderwijs, naast arbeidsmarkt beleid, naast infrastructuurbeleid, binnenruimte buitenruimte, noem maar op. Nee, elk beleid moet doordrongen zijn van het besef dat de meerderheid van de bevolking' 'I: dat je met een heterogene bevolking te maken hebt' 'R: juist, en daar moeten wij op inzetten.' (8)*

#### *4.4.5 Waar tref je deze geluiden in Rotterdam?*

Het antwoord op deze vraag is: onder een paar lagen. Hoewel de gelaagdheid van dit materiaal later uitgebreider aan bod komt, lijkt dit een gepast moment voor een toelichting van het begrip. Ik bedoel hiermee te zeggen dat de twijfels niet het eerste zijn wat aan bod komt wanneer je het onderwerp van Antillianenbeleid in Rotterdam introduceert. Gedurende een interview is het waarschijnlijker dat men begint over de onderwerpen uit het eerste of tweede thema om dan eventueel over te gaan tot deze onzekerheden. Ik gebruik het woord 'eventueel' omdat niet ieder gesprek even openhartig was, en ook niet iedereen zich geroepen voelt voor dit soort reflectie. Bij ongeveer 1 op de 3 respondenten nam het gesprek richting het eind een dergelijke wending. Dit kan te maken hebben gehad met een persoonlijke klik tussen mij en mijn gesprekspartner van dat moment<sup>25</sup>, de betekenis die of het belang dat een respondent hecht aan het uiten van twijfels en ten slotte de functie van de persoon. Deze derde reden verdient nog toelichting. Mensen op een vertegenwoordigende positie (ambtenaren, directeuren van uitvoeringsorganisaties, etc.) zijn

---

<sup>25</sup> Mijn persoonlijke hang naar zogenaamde 'zijnsvragen' kan ertoe hebben geleid dat men zich sneller uitgenodigd voelde om hierover uit te wijden.



minder geneigd om ‘uit hun rol te vallen’ als vertegenwoordiger van het betreffende orgaan. Andere gesprekspartners gingen richting het eind van het gesprek makkelijker over van ‘...’ als functionaris naar ‘...’ als mens.

#### 4.4.6 Duiding aan de hand van de conceptualisatie

We grijpen voor de laatste maal in dit hoofdstuk terug naar hoofdstuk twee. Gezien de titel van het hoofdstuk ‘wat is integratie?’ zou de zoektocht naar het antwoord op deze vraag behulpzaam moeten zijn voor het begrijpen van de twijfels uit deze paragraaf. De belangrijkste overeenkomst tussen hoofdstuk twee en deze paragraaf is dan ook de twijfel. Het enige wat we weten is dat er geen duidelijk antwoord is. Het citaat aan het begin van hoofdstuk vier lijkt op zijn plaats: naarmate je je meer in het vraagstuk verdiept, wordt het vraagstuk ingewikkelder in plaats van overzichtelijker.

De paragraaf laat treffend zien welke schijn duidelijkheid er is in het veld van de integratie (Schuyt, 2006). Subparagraaf 4.4.4, met de discussie over een ‘categoraal’ beleid, laat zien dat hoe rationeel de keuze voor dit type beleid ook lijkt, er een onvermijdelijke willekeur achter het beleid schuil gaat. De voordelen van erkenning, participatie en maatwerk verdampen wanneer je de zaak nader beschouwt. In plaats daarvan verschijnen moeilijk zichtbare begrippen als discriminatie, verdeeldheid en een slechte aansluiting tussen de levenssfeer en de beleids sfeer.

Ook de vraag of een beleidsmatige aanpak wel het juiste antwoord is lijkt terecht. Hoewel het voor de hand liggend lijkt dat de overheid iets aan dit probleem moet doen (subparagraaf 4.4.3 over de focus op problemen), zou het wel eens ‘de makkelijke weg’ kunnen zijn. We hebben binnen de maatschappij een partij aangewezen die zich over deze lastige kwestie ontfermt en dit stelt ons in staat om op de oude voet verder te gaan. Door het probleemaspect op de groep te leggen, treft de rest van de maatschappij geen blaam, en blijven de verhoudingen dus in stand.

Niet alleen treft de maatschappij zelf geen blaam, ook aan de ‘natuurlijke fenomenen’ van alle tijden wordt voorbijgegaan, zoals de omgang met een onderklasse binnen elke maatschappij (los van welke etniciteit dan ook) en sociaal-economische migratie. Door een cultuurbenadering dominant te maken, wentelen we alle oorzaken van een verhoogde criminaliteit, werkloosheid en schoolverlaters af op één oorzaak: een andere cultuur. Feit dat zij migreren is daardoor hun probleem, en ook de kansarmoede is ineens een culturele eigenschap in plaats van een sociaal-economische (De Jong, 2007). ‘Wij Nederlanders’ worden in dit opzicht afgeschilderd als de ‘barmhartige Samaritaan’ en kunnen derhalve geen onderdeel van het probleem zijn.

‘Zij Antillianen’ zitten daarmee in de rol van het slachtoffer, een rol die ze historisch gezien gewend zijn te spelen, en dat maakt dat zij vanuit het eigen perspectief ook geen onderdeel van het probleem kunnen zijn: het ligt niet aan ons, maar aan onze cultuur. Het is immers de grote boze buitenwereld die het hen onmogelijk maakt om toe te treden en mee te draaien. Wanneer we allemaal te sterk in deze beelden gaan geloven ontstaat een soort *self-fulfilling prophecy* die zichzelf in stand houdt (Marcha & Haverkamp, 1995). We creëren een kunstmatige grens waar uiteindelijk niemand voor verantwoordelijk is.

De kwestie van verantwoordelijkheid is vervolgens ook weer terug te leiden tot het burgerschapsideaal wat we in Nederland nastreven. Vanuit de Rotterdamse situatie hebben we kennelijk te maken met een liberale burgerschapsopvatting: elk mens is vrij om te doen wat hij of zijn wil, maar er zijn een aantal basisprincipes waar je je aan dient te houden. De basisprincipes zijn in dit geval helder: niet de wet overtreden en zelf je geld verdienen. Houd je je niet aan de regels, dan heb je een probleem en ben je een probleem. Houd je je wel aan de regels, dan is er niets aan de hand en kun je doen wat je wilt. Hier is op zich weinig mis mee en het is in elk geval een helder en relatief eenvoudig systeem. Maar voor de groep die in dit beleid centraal staat zorgt dit onderscheid voor spanningen. Deze spanningen komen voort uit het nadeel van het systeem voor de niet dominante groepen, die meer moeite hebben om de basisprincipes te onderschrijven. Vandaar de libertaire roep van sommige mensen in het veld om diversiteit in al haar verschijningsvormen te erkennen. De andere oplossing die mensen in het veld zien is te

typeren als een republikeinse: richt je op de hele groep of maatschappij en probeer daar de positieve krachten los te maken, zodat een ieder zijn verantwoordelijkheid neemt.

## Hoofdstuk 5: *Wat hebben die betekenissen te betekenen?*

– “*It is neither good nor bad, but thinking makes it so*” –

*William Shakespeare*

### 5.1 *Conclusies?*

Traditioneel gezien zou dit de plek zijn waar wordt gepoogd een antwoord te geven op de hoofdvraag. De vraag die aan het begin gesteld is, maakt dat wat normaal de resultatensectie is van een onderzoek, in dit geval hoofdstuk vier, nu de beantwoording van de hoofdvraag is. Daar staan uitgebreid alle relevante citaten van respondenten, beleidsstukken en de ondersteunende observaties die een beeld moeten geven van de *betekenissen die betrokkenen toekennen aan het Rotterdamse Antillianenbeleid*. In dit hoofdstuk zou ik hierom eerder stil willen staan bij de oogst van dit stuk. Wat hebben al die betekenissen nu eigenlijk te betekenen? Om deze oogst goed te kunnen overzien zal ik de belangrijkste punten uit het voorgaande eerst nog de revue laten passeren.

Het inleidende hoofdstuk belooft ons dat dit onderzoek ons inzicht zal geven in hoe we omgaan met de uitdaging van een steeds meer gediversifieerde samenleving. In hoofdstuk twee staat beschreven wat nu de vragen zijn achter deze uitdagingen, en in hoofdstuk vier is te zien hoe de mensen in Rotterdam zich een houding proberen te geven om met de Antilliaanse uitdaging om te gaan. Hoofdstuk drie licht toe waarom het zoeken naar betekenissen een handige aanpak kan zijn om hier zicht op te krijgen.

Een aantal lijnen die door het hele stuk lopen zou ik hier nog helder willen neerzetten: de gelaagdheid van het vraagstuk, de betekenissenstrijd achter het vraagstuk en ten slotte de moeilijkheden voor toenadering. De eerste twee lijnen volgen deels uit het in hoofdstuk drie beschreven onderzoeksperspectief, maar zeggen ook iets over het algemene beeld dat in Rotterdam is aangetroffen. Tezamen vormen de eerste twee lijnen de opmaat voor de concluderende derde lijn. Deze laatste lijn is volledig toegespitst op dit onderzoek en werpt een licht op de titel van dit onderzoek: Kunnen we er samen komen?

### 5.2 *Een gelaagd vraagstuk*

Wanneer je de titels van de verschillende thema's uit hoofdstuk vier achter elkaar zet, is te zien dat ze allemaal van een andere orde zijn. Ze hebben weliswaar met elkaar te maken, maar het lijkt alsof we voor ieder thema op een andere golfengete moeten afstemmen. Het eerste verschil is de toon. Het eerste thema is stellig, en staat aan de basis van de andere thema's. In zekere zin zijn de erop volgende thema's te zien als verschillende reacties op het eerste thema. Het tweede thema toont zich kritisch ten opzichte van het eerste, het derde thema probeert de kritiek buiten zichzelf te plaatsen, en het vierde thema vraagt zich af of al de verschillen tussen de thema's en de achterliggende noties het wel mogelijk maken om het integratie doel te bereiken. Achter elkaar gelezen lijkt het een discussie tussen een aantal personen.

Wanneer we goed kijken is er een gelaagdheid te zien. Waar kijken we, om te duiden wat dit Antilliaanse beleid nu precies is? Allereerst zijn er verschillen te zien in hoe breed Antilliaanse beleid wordt gezien. Het eerste thema is geconcentreerd en doelgericht. Het praat alleen maar over 'de doelgroep', en de remedie voor de problemen die daarbinnen bestaan. Het tweede thema trekt het vraagstuk breder, naar de omringende partijen die zich bezig houden met de doelgroep. Het derde thema laat zien dat we niet alleen te maken hebben met een onderscheid 'kansarme Antillianen' versus 'de Nederlandse samenleving', maar dat dit onderscheid veel meer vormen aan

neemt en veel breder is. Ten slotte richt de laatste paragraaf zich maatschappijbreed. Is migratie niet een natuurlijk maatschappelijk fenomeen waarmee we moeten leren leven? Ook de voorbeelden worden steeds diverser: de citaten gaan terug in de geschiedenis voor een ander begrip van de islam, in de citaten vergelijkt men de aanpak van Antillianen en Surinamers in Nederland, en ten slotte vraagt men zich af of we niet te maken hebben tussen een onderscheid van mensen die hulp nodig hebben en mensen die hulp kunnen geven, waarmee het een vraag wordt voor de samenleving als geheel.

De duiding van wát het Antillianenbeleid is kent meerdere dimensies. Aan de ene kant is het een aanpak om een probleem tegen te gaan. Daarnaast is het een systeem, en bovendien een systeem dat in het ontwerp met zich mee draagt dat het zichzelf in stand houdt. Ten slotte is het een maatschappelijke uiting van menselijk onvermogen, wat we liever niet als zodanig onder ogen willen zien.

Daarmee raken we een andere lijn van gelaagdheid die door de thema's heen is te herkennen. In de conceptualisatie staat al weergegeven dat integratie, afhankelijk van hoe men het beschouwt, zich afspeelt op het niveau van samenlevingen, groepen of individuen. Dat heeft te maken met het niveau van abstractie waarop je het vraagstuk neemt. We hebben daarmee wel te maken met een geleidende schaal, en de in de praktijk aangetroffen betekenissen laten zich vaker niet dan wel zuiver indelen op één van de drie niveaus, maar wel is er een bepaalde lijn in te herkennen. In het eerste thema hebben we het over één groep ten opzichte van dé samenleving. We spreken hier op maatschappelijk niveau met een klein uitstapje naar groepsniveau. Het tweede thema heeft het al over conflicterende groepen: groepen beleidsmakers en mensen uit het echte leven, goedwillende en slechtwillende hulpverleners en goede en slechte Antillianen. Het derde thema gaat over persoonlijke identificatie van 'zelf' en 'ander'. Deze identificatie gebeurt weliswaar deels door gebruik te maken van eigenschappen die men toedicht aan de eigen organisatie of cultuur, maar feitelijk praten we hier over een meer individueel niveau dan het vorige thema. Het laatste thema is niet in één van de abstractieniveaus te plaatsen, maar schakelt tussen de lagen om te tonen hoe ingewikkeld het ligt. Het refereert soms naar maatschappelijke processen (migratie als natuurlijk fenomeen), soms naar interactie tussen groepen (discussie over categoriaal beleid), en soms naar interpersoonlijke processen (tussen hulpbehoevende en hulpverlenende mensen).

Het is bij het zien van deze vormen van gelaagdheid, belangrijk om te erkennen dat het niet de vraag is om de 'juiste laag' als uitgangspunt te nemen, maar om in te zien dat alle lagen meespelen. Antillianenbeleid is zowel een probleemaanpak als een systeem. Integratie is zowel een emancipatie strijd van individuen die moeilijk kunnen meekomen, als een verantwoordelijkheid van de ontvangende maatschappij voor groepen van buiten. Het gaat dus bij de vraag 'wat betekent dat Antillianenbeleid?' niet om een of-of discussie, maar om een en-en discussie.

Wel plaatst deze discussie ons voor spanningsvelden. Als integratie zowel een verantwoordelijkheid is van de toetreders als van de ontvangers, is de vraag hoe deze verantwoordelijkheid het best verdeeld kan worden. Wat is een gedeelde verantwoordelijkheid, en wat is de rol van de toetreders, wat van de ontvangers? En dan geldt deze vraag ook nog eens op drie niveaus.<sup>26</sup> Op deze dilemma's zullen we nader inzoomen in de volgende paragraaf.

### ***5.3 Betekenissenstrijd***

De spanningen die voortkomen uit de gelaagdheid, roepen namelijk een bepaalde strijd op. Hoewel alle lagen tegelijkertijd meespelen is niet alles tegelijkertijd mogelijk. Er moeten keuzes gemaakt worden en men heeft behoefte aan richting. Alleen, welke keuzes worden gemaakt en

---

<sup>26</sup> 'Toetreders' en 'ontvangers' zijn immers ook weer eens gelaagd: (1) de toetredende maatschappelijke groep en de ontvangende maatschappij, de betrokken organisaties en de verbanden tussen de toetreders, en de toetredende personen en de ontvangende personen.

wie bepaalt dat? We raken aan de bezigheden van de in hoofdstuk drie behandelde *critical discourse analysts* (Van Dijk, 1993). Want als het gaat om keuzes maken, gaat het om invloed, en daarmee om dominantie en macht. De meest dominante geluiden zijn te vinden binnen het eerste thema. In interviews wordt hier het vaakst aan gerefereerd. Dit is begrijpelijk en enigszins logisch: het is het centrale idee wat in de diverse beleidsnota's staat verwoord en geeft uitdrukking aan de oorspronkelijke intentie van het Antillianenbeleid in Rotterdam, zoals geformuleerd door de politieke portefeuillehouder en tevens burgemeester van Rotterdam en zijn ondersteunende ambtenaren. In een maakbare samenleving zou het eerste thema 'hét Antillianenbeleid in Rotterdam' onder woorden brengen. Dit is dan ook de toon die achter dit thema schuilgaat.

Maar in hoeverre beïnvloeden deze bestuurlijke instituties (beleidsnota's, portefeuillehouders en ambtelijke organisaties) de acties en cognities van andere spelers in het veld? Het gematigde antwoord: enigszins. Zoals gezegd in paragraaf 4.1.5, waar wordt geanalyseerd waar de geluiden uit thema één zijn waargenomen, kom je delen van de redenering overal tegen. Naarmate we echter dichter bij de uitvoering en de dagelijkse praktijk komen, gaat de redenering meer hiaten vertonen en komt hij minder prominent naar voren.

Ook gaan de geluiden zich steeds meer mengen met geluiden uit de andere thema's. Andere anekdotes komen naar voren, er wordt kritiek geuit, en andere partijen worden beschuldigd dat zij het beleid niet naar behoren uit te voeren. Er blijken andere geluiden in het veld die ook de acties en cognities van betrokkenen beïnvloeden. Zoals de geluiden afkomstig van de 'ambassadeurs van de Antillianen', die protesteren tegen de al te simpele voorstelling van zaken. Of 'de twijfelaars' die de fundamenteën van het de redenering uit thema één ter discussie stellen. Er ontstaat een gemengd veld van geluiden in het veld, die elkaar versterken of tegen elkaar indruisen, en in zekere zin vechten voor een plek. Dit leidt tot een kakofonie over 'wat er nu aan de hand is met dat Antillianenbeleid'.

Deze betekenisstrijd kan begrepen worden als een zoektocht naar de juiste balans (Weick, 1995). Vanwege de gelaagdheid die we in de vorige paragraaf constateerden, is het onmogelijk alles en iedereen te bedienen. Ook blijkt er geen panacee te zijn voor een 'goede integratie'. Met betekenisgeving als gereedschap gaan de betrokkenen hierdoor op zoek naar een passende structuur voor de Rotterdamse situatie. Hierdoor probeert iedereen te zoeken naar een manier om de situatie naar tevredenheid te begrijpen en te beoordelen, en zo mogelijk om te zoeken naar een manier om naar tevredenheid te kunnen handelen. Enerzijds zoekt men houvast en zekerheid om een standvastige houding aan te kunnen nemen in het veld (thema één), anderzijds wil men voldoende flexibiliteit om naar eigen inzicht te opereren (thema drie), etc. Ineens hebben we het, als we het over Antillianenbeleid hebben, niet meer over een probleem met bepaalde oorzaken en een bepaalde remedie, maar over een veld van duw- en trekkrachten zodat een ieder die er mee te maken heeft eruit kan halen wat hij of zij zoekt.

#### ***5.4 Een moeizame toenadering***

Deze laatste paragraaf grijpt terug naar de allereerste paragraaf uit de inleiding. In een proces van zes maanden heb ik mij verdiept in de uitdagingen waar we als maatschappij voor staan als gevolg van steeds meer verschil door migratie. Dit brengt ons bij de derde lijn uit dit onderzoek. Deze derde lijn bestaat eruit dat telkens terugkomt hoe moeilijk het is om toenadering te zoeken tot 'de ander'. Het zit in thema één, waar een groep wordt geschetst die om meerdere redenen niet kan aansluiten bij de maatschappij. Het zit in thema twee, waar logica's met elkaar botsen. Het zit ook in thema twee, waar een gemeenschap gespletenheid toont, waar wordt aangenomen dat de gelederen gesloten zijn. Het zit in thema drie waar, door de anekdotes en betekenissen, afstand wordt gecreëerd tussen 'wij' en 'zij'. En ook zit het in thema vier, waarin valt te zien dat aannames over hoe de wereld in elkaar steekt een scheidend vermogen hebben. Ook het feit dat

zoveel mensen zich hebben gebogen over het integratievraagstuk, zoals in hoofdstuk twee te zien, laat zien dat het geen gemakkelijke opgave is om met de verschillen van de ander om te gaan.

In het begin van hoofdstuk twee wordt 'goede' integratie door de WRR voorgesteld als het verkleinen van afstand tussen groepen, zowel sociaal, economisch als structureel. In plaats van het verkleinen van afstand tussen groepen zien we in Rotterdam juist allemaal barrières, die soms zelfs worden ópgeworpen door de betekenissen die het Antillianenbeleid krijgt. Een concreet voorbeeld is de mismatch tussen de projectmatige aanpak van het Antillianenbeleid, met haar kunstmatige categorieën, en de weerbarstige en veranderlijke levenssfeer van de mensen die door moeten gaan voor 'de doelgroep' uit thema twee. Een ander voorbeeld is het creëren van een normerende barrière tussen de diverse maatschappelijke instellingen, waarbij de eigen instelling positief en de andere instellingen negatief worden beoordeeld. Een laatste voorbeeld is het onbewust bevrozen van het onderscheid tussen wel of geen 'probleemgeval' uit thema vier.

Het ontstaan van deze barrières is begrijpelijk, zeker gezien de gelaagdheid en de betekenissenstrijd. Het opwerpen van barrières is een ordeningsmechanisme van een ambigue, gelaagde, chaotische en onkenbare buitenwereld. Naast een ordening, is het ook een bescherming tegen de 'buitenwereld'. Het bekrachtigen van de eigen positieve identiteit van het individu en zijn of haar organisatie ten opzichte van boze wereld die Antillianenbeleid heet (thema drie), is begrijpelijk omdat het een gevoel van zelfbehoud creëert.

Hoewel de moeilijke toenadering begrijpelijk is, is het niet bevorderlijk voor de Rotterdamse situatie. Dit is niet zozeer een conclusie die ik trek, maar eigenlijk ook een conclusie uit het veld. Van alle geluiden die we in Rotterdam zijn tegengekomen, draagt geen enkel geluid de strekking: 'het gaat wel lekker zo'.

De acceptatie van de gelaagdheid en de betekenissenstrijd leidt tot een begrip voor de moeilijke toenadering. Deze acceptatie kan lastig zijn, omdat we daarmee erkennen dat er geen makkelijke, snelle en eenduidige oplossing bestaat. Ook draagt de acceptatie van gelaagdheid en betekenissenstrijd geen directe oplossings*richting* met zich mee. Het laat alleen zien dat als we te sterk in varianten van de moeilijke toenadering blijven hangen, 'we er *niet* samen kunnen komen'.

Deze laatste zin is belangrijk. Het geeft aan dat begrip tonen niet gelijk staat aan 'je er bij neer leggen'. Er zijn een aantal voorzichtige aangrijpingspunten die ons daarmee verder kunnen helpen. Allereerst lijkt begrip de eerste noodzakelijke stap. Begrijpen dat er veel zaken tegelijkertijd meespelen, zoals de verschillende niveaus en aspecten van integratie, en dat het moeilijk is om hier een overzicht in te scheppen. Begrijpen dat concepten niet altijd zijn zoals ze eruit zien, zoals de geweldige projecten, 'de Antilliaanse gemeenschap' en de geïntegreerde en goed samenwerkende maatschappelijke keten. Begrijpen dat iedereen iets anders maakt van 'wat Antillianenbeleid is', of 'zou moeten zijn'. En ten slotte begrijpen dat we niet alles tegelijkertijd kunnen hebben, zoals het maatwerk en de erkenning van een 'categoraal beleid' tegelijkertijd met het helpen van de ander zonder het maken van onderscheid. Anders gezegd, het is moeilijk om er samen te kunnen komen.

'Begrip hebben voor' is zoals gezegd echter geen excuus voor de status quo. Weinig van de betrokkenen zijn immers met de huidige situatie tevreden. 'Begrip hebben voor' kan wel leiden tot een grotere gevoeligheid bij het uitvoeren van de dagelijkse werkzaamheden. Dit komt omdat een situatie op een bepaalde manier begrijpen, niet hetzelfde is als een verklaring hebben van hoe het zit. Dit maakt dat we feitelijk een keuze hebben op welke manier we omgaan met een situatie. Een groter bewustzijn van de verschillende aspecten aan eenzelfde fenomeen of situatie, brengt deze keuze helderder voor het voetlicht. Is de input van een vertegenwoordigend orgaan van de Antilliaanse gemeenschap 'het geluid' van 'de Antilliaan', of zegt het je iets over één van de facetten die meespelen binnen dit vraagstuk? Het gewicht dat aan een specifieke betekenis wordt toegekend verandert met deze keuze, waarbij de keuze voor de eerste opvatting het zoeken van toenadering wel eens zou kunnen bemoeilijken in plaats van bevorderen.

Begrijpen geldt hiermee dan als eerste stap om vervolgens te kijken waar toenadering wél mogelijk is. Zoals we hebben kunnen zien in paragraaf 5.3 (betekenissenstrijd) is het bestaan van geluiden en betekenissen binnen het onderzoeksveld zeker geen eenrichtingsverkeer. Alle spelers en betrokkenen bezitten een zekere invloed op de geluidenstroom, en het is aan iedereen om mede te bepalen wat dat Antillianenbeleid nu precies is en te betekenen heeft. Dit maakt het verdere verloop in Rotterdam complex, veranderlijk en nauwelijks maakbaar, maar biedt de toekomst tegelijkertijd kansen om toe te werken naar een samenleving waar we mee kunnen leven.





## Literatuurlijst

- Alvesson, M. & Deetz, S. (2000). 'Chapter 2: Alternative social science perspectives', in : *Doing critical Management research*, London: Sage Publications
- Barzelay, M. (1992). 'Chapter 8: The post-bureaucratic paradigm in historical perspective . In: *Breaking through bureaucracy*. Los Angeles: University of California Press, pp. 115-133
- Beauvais, C. en J. Jenson (2002). *Social cohesion. Updating the state of the research*. Ottawa: Canadian Policy Research Network.
- Bernard, P. (1999). *Social cohesion. A critique*. Ontario: Canadian Policy Research Networks.
- Berry, John (1997) 'Immigration, Acculturation and Adaptation'. In: *Journal of applied psychology: an international review*. 46(1) pp. 5-68
- Boeije, Hennie (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek – Denken en doen*. Amsterdam: Boom onderwijs.
- Bos, Rodney (2008) *Antillianen: crimineel of gewoon anders?* Zutphen: Walburg Pers
- Commissie-Blok (2004) *Onderzoek integratiebeleid: rapport tweede kamer der Staten-Generaal*. Den Haag: SDU Uitgevers
- Dagevos, J. (2001a) *Perspectief op integratie*'. Voorstudie voor WRR. Den Haag: WRR
- Dijk, Teun A. van (1993) 'Principles of critical discourse analysis' In: *discourse & society* , vol. 4(2), pp. 249-283
- Esveldt, Ingrid & Jeroen Traudes (2001) 'Kijk op en contacten met buitenlanders. Immigratie, integratie en interactie', WRR Werkdocumenten nr. W119, Den Haag
- Feyerabend, Paul (1975) '*Against method*' publicatie van Humanities Press (download via: <http://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/ge/feyerabe.htm> , laatst geraadpleegd op 10 augustus 2009)
- Geertz, Clifford (1973) [2000] *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic Books
- Glaser, Barney G & Strauss, Anselm L. (1967) *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing Company
- Hajer, Maarten (1995) '*the politics of environmental discourse: ecological modernization and policy process*' Oxford: Oxford University Press
- Hollis, Martin (2006) *The philosophy of social science*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hood, A. (1991). 'A public management for all seasons?', in: *Public Administration*, vol. 69 (1), pp.3-19
- Hosking, Dian Marie & Andy Bass (2001) 'Constructing changes in relational processes: introducing a social constructionist approach to change work', in: *Career Development International*, 6/7, p. 348-360
- Hosking, Dian Marie & Sheila Mcnamee (2006) *The social construction of organization*. Ljubljana: Liber & Copenhagen Business School Press
- Hulst, Hans van (1997) *Morgen bloeit het diabaas: de Antilliaanse volksklasse in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Het Spinhuis
- Jong, Jan Dirk de (2007) *Kapot moeilijk: een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgedrag van 'Marokkaanse' jongens*. Dissertatie. Amsterdam: Aksant
- Kymlicka, Will (1995) *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press
- Kukathas, Chandran (1992) 'Are there any cultural rights'. In: *Political theory* 20 (1) pp. 105-139
- Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. (1985) *Naturalistic inquiry*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy. The dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation
- Marcha, Valdemar & Ina Haverkamp (1995) *Gedeeld of Verdeeld? Culturele Verschillen en Samenwerking van Belgen en Nederlanders in Baarle-Hertog en Baarle-Nassau. Een cultureel-antropologische studie*. Utrecht: ISOR.

- Marcha, Valdemar & Paul Verweel (2003) *De cultuur van angst: Paradoxe ketenen van angst en zwijgen op Curaçao*, Amsterdam: SWP Uitgevers
- Martin, Joan (2002) 'Single Perspective Theories of Culture' en 'A three Perspective theory of Culture', In: *Organizational Culture. Mapping the terrain*. Londen: Sage, pp. 93-114, en pp. 115-168
- Miller, David (1995), 'Citizenship and Pluralism' In: *Political Studies: The Journal of the Political Studies Association of the United Kingdom*, XLIII, pp. 432-450
- Mintzberg, Henry, Joseph Lampel & Bruce Ahlstrand (2005) *Op strategie-safari*. Schiedam: Scriptum
- Noordegraaf, Mirko (2004) *Management in het publieke domein. Issues, instituties & instrumenten*. Bussum: Coutinho
- Pollitt Christopher & Geert Bouckaert (2004) *Public management reform. A comparative analysis*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press
- Putnam, Robert (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Punch, Keith (2005) 'Chapter 9: Collecting qualitative data', in: *Introduction to social research: quantitative and qualitative approaches*. London: Sage publications
- Rhodes, Rod (1996) 'The new governance: governing without government'. In: *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667
- Riessman, C. K. (1993). 'Chapter 1: theoretical contexts', in: *Narrative analysis*, London: Sage Publications
- Saleh, Jaime & Henk Kummeling (eds.) (2007) *Nieuwe verhoudingen in het koninkrijk der Nederlanden*. Utrecht: Disciplinarygroep Staats- & Bestuursrecht
- San, Marion van, Jan de Boom, Anton van Wijk (2007) *Verslaafd aan een flitsende levensstijl: Criminaliteit van Antilliaanse Rotterdammers*. Rotterdam: RISBO
- San, Marion van (2008) 'Antropologie van de opvoeding in de Curaçaose volksklasse' In: *opvoeding als spiegel van de beschaving*. (Winter, Micha de, red.), pp. 91-101
- Schinkel, Willem (2007) *Denken in een tijd van sociale hypochondrie*. Kampen: Uitgeverij Klement
- Schuyt, Kees (1997). *Sociale cohesie en sociaal beleid*. Drie publiekscolleges in De Balie. Amsterdam: De Balie.
- Schuyt, Kees (2006). *Steunberen van de samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schnabel, Paul & Rob Bijl, Joep de Hart (red.) (2008) *Betrekkelijke betrokkenheid: studies in sociale cohesie*. Den Haag: SCP
- SCP (2004) *In het zicht van de toekomst*. Den Haag: SCP
- Sharpe, Michael (2005) 'Globalization and Migration: Post-Colonial Dutch Antillean and Aruban Immigrant Political Incorporation in the Netherlands' In: *Dialectical Anthropology*, 29, pp. 291-314
- Stoker, Gerry (2002). 'Governance as theory: five propositions'. In: *International Social Science Journal* 50 (155), pp. 17-28
- Ultee, W., W. Arts & H. Flap (1996) *Sociologie: vragen, uitspraken, bevindingen*. Groningen: Wolters
- Valk, Helga A.G. de, Ingrid Esveldt, Kène Henkens & Aart C. Liefbroer (2001) *Oude en nieuwe allochtonen in Nederland. Een demografisch profiel*, WRR Werkdocumenten nr. W123, Den Haag.
- Vasta, Ellie (2007) 'From ethnic minorities to ethnic majority policy: Multiculturalism and the shift to assimilationism in the Netherlands'. In: *Ethnic and Racial studies*, Vol. 30 No. 5 September, pp. 713-740
- Verweel, Paul & Valdemar Marcha (2001). *Stereotype beeldvorming op Curaçao*. Utrecht: ISOR, pp.1-38
- Weick, Karl E. (1995) *Sensemaking in organizations*. Londen: Sage
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (1990) *Een werkend perspectief*. Den Haag: SDU Uitgevers

- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: SDU Uitgevers
- Wijk, Ellen van (2006). *Ruim baan voor creatief talent, bindingen van creatieve professionals in communicatieadviesbureaus*, Amsterdam: Pure&Simple (proefschrift)
- Walzer, Michael (1997) 'Chapter two: five regimes on toleration', In: *On toleration*. New Haven/Londen: Yale University Press, pp. 14-36
- Woolgar, S. (1996) '*Chapter 2: Psychology, qualitative methods and ideas of science*', In: Richardson, J.T.E. (ed.), *Handbook of qualitative research methods for psychology and the social sciences*, Leicester: BPS Publications
- Young, Iris Marion (1997) 'Polity and Group difference: A critique of the Ideal of Universal Citizenship'. In: Robert Goodin & Philip Pettit (eds.), *Contemporary Political Philosophy: An Anthology*. Oxford: Blackwell Publishers, pp. 256-272



## Bijlagen

### *Bijlage 1 – Samenvatting*

Het gaat niet goed met de Antilliaanse Nederlander. Hij is ‘oververtegenwoordigd’ onder voortijdige schoolverlaters, in de criminaliteit en de werkloosheid. Hier moet wat aan gedaan worden. Deze uitdaging is te zien binnen een groter maatschappelijk thema: de omgang met een steeds groter wordende diversiteit in de samenleving als het gevolg van migratiestromen. Dit onderzoek richt zich op de uitdaging ‘hoe gaan we om met een moeilijke Antilliaanse groep in de Nederlandse maatschappij?’

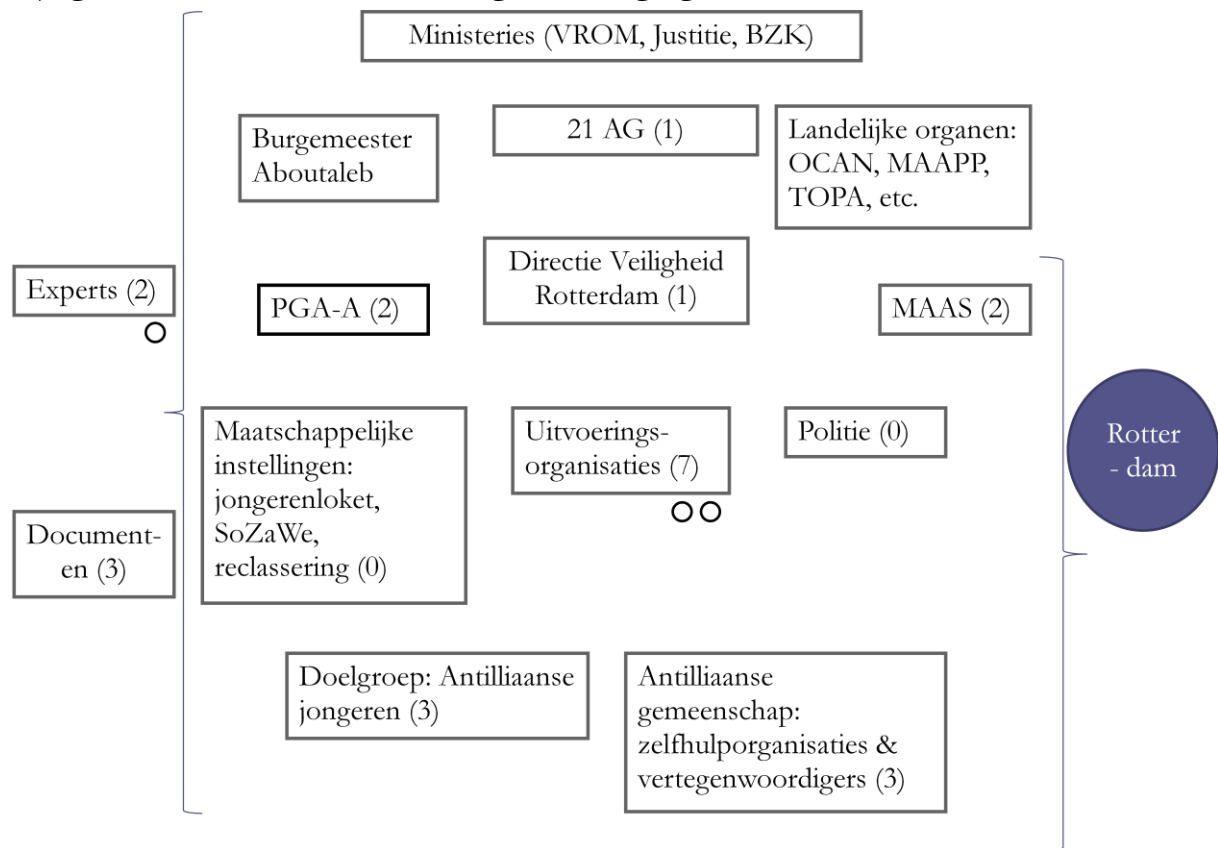
Om zicht te krijgen op dit vraagstuk gaat de aandacht uit naar de mensen die zich dagelijks met deze vraag bezighouden in de stad Rotterdam. Het zijn de betekenissen van de beleidsmakers, hulpverleners, wetenschappers, en mensen uit de gemeenschap die aan het woord zijn. Rotterdam is immers de stad waar de problematiek rondom Antillianen het meest duidelijk zichtbaar is in Nederland.

De betekenissen van de betrokkenen zijn verdeeld onder vier thema’s. Uit deze thema’s blijkt dat ‘wat het Antillianenbeleid is’ op verschillende wijzen kan worden geduid. Afhankelijk van de duiding krijgt het beleid telkens een andere lading mee. Uit de diverse betekenissen blijkt dat de Rotterdamse aanpak met net zoveel recht zowel kan worden gezien als ‘de enige mogelijke remedie’, ‘een subtiel racistisch uitsluitingsmechanisme’ als ‘een zichzelf in stand houdend systeem’ (waarbinnen het credo geldt: iedereen is gek behalve ik).

Deze verscheidenheid aan betekenissen brengt een grote gelaagdheid met zich mee. Omdat niet alle lagen tegelijkertijd even veel recht kan worden aangedaan ontstaat als gevolg van de gelaagdheid een betekenissenstrijd. De vele dimensies die de aanpak hierdoor krijgt, maakt het moeilijk om de krachten te bundelen. Terwijl dit nu juist één van de voornaamste achterliggende intenties is. Paradoxaal genoeg werpt een beleid wat zich richt op toenadering tussen groepen Antillianen en Nederlanders barrières op die de toenadering bemoeilijken. Dit alles leidt tot de vraag, of het eigenlijk wel mogelijk is om ‘er samen te kunnen komen’.

De inzichten uit dit onderzoek moeten bijdragen tot een groter begrip van de duw- en trekkrachten achter een complexe maatschappelijke uitdaging. De hoop is dat meer begrip ons bewuster maakt van de keuzes waarvoor we iedere dag staan en de mensen in het veld in staat stelt om met een grotere gevoeligheid te werk te gaan.

**Bijlage 2 – Onderzoeksveld en vertegenwoordiging in het onderzoek**



**Legenda:**

- -Ingang / Sneeuwbal
- -Instelling / Partij
- { - Zegt iets over...
- (2) - Aantal respondenten per partij (incl. dubbelrol)
- - Onderzoeksveld

### ***Bijlage 3 – Overzicht van respondenten, gesprekspartners en documenten***

#### *Respondenten en gesprekspartners*

De respondenten staan hier weergegeven naar functie, waarbij de functie omschrijving rekening houdt met de mogelijke herleidbaarheid van functies naar individuen. Hierom zijn de functies af en toe in meer algemene termen geduid. De respondenten zijn weergegeven op basis van chronologie.

1. Directeur uitvoeringsorganisatie
2. Directeur uitvoeringsorganisatie
3. Wetenschapper
4. Uitvoerende (o.a. woonbegeleiding)
5. Oud-Antillianenregisseur (leidinggevende bij de PGA-A)
6. PGA-A werknemer, vertegenwoordiging Antilliaanse gemeenschap
7. Uitvoerende (financieel consultant)
8. Beleidsmedewerker uitvoeringsorganisatie
9. Werknemer Directie Veiligheid
10. Werknemer Directie Veiligheid
11. Beleidsadviseur van de Nederlandse Antillen, lid commissie samenwerking Nederland en Nederlandse Antillen
12. Oud-betrokkene strategisch partnerschap en vertegenwoordiging Antilliaanse gemeenschap MAAS
13. Oud-betrokkene bij strategisch partnerschap MAAS
14. Jongerenwerker (tijdens observatie)
15. Jongerenwerker (tijdens observatie)

Naast al deze gesprekken heb ik 2 juli van 10.00uur tot 17.30uur meegelopen met de twee laatstgenoemden. Tijdens deze meeloopdag ben ik aanwezig geweest bij twee intakegesprekken met mensen uit de doelgroep en een voortgangsgesprek met één van de jongeren.

#### *Documenten*

- Directie Veiligheid (2006) *‘Extra inzet Actieprogramma Integrale Aanpak Antillianen’*, Rotterdam: directie Veiligheid.
- Taskforce Antilliaanse Nederlanders (2008) *‘Antilliaanse probleemgroepen in Nederland: een oplosbaar maatschappelijk vraagstuk’*. Venlo: Van Grinsven
- Adviescommissie Antilliaans Medeburgerschap in Nederland (2001) *‘Net loke falta’*, Den Haag: Uitgever onbekend

## Bijlage 4 – Codeerschema's

### Open codering

- [-] CATEGORIES
  - ... Beeldvorming
  - + Gemeenschapszin
  - + participatie
  - + urgentie
  - ... mentaliteitsverandering AG
  - + gevoeligheid
  - ... investeren in AG & beleid
  - ... enkuentro's
  - [-] 'de antilliaan...'
    - ... verbaal en auditief/ audio-visueel ingesteld
    - [-] slachtofferrol
      - ... neemt geen verantwoordelijkheid
    - ... wantrouwend richting overheid
    - ... prettige persoonlijkheden
    - ... 'oververtegenwoordigd'
    - ... een tijdsintensieve groep
    - ... slecht met geld
    - ... heeft vaak een instabiele gezinssituatie
    - ... moeilijk met afspraken
    - ... heeft een laag zelfbeeld
    - ... verdraagt geen kritiek
    - ... denkt korte termijn
    - ... kan geen papierwerk
    - ... wil geen schoonmaakwerk doen
    - ... heeft nooit beltegoed
    - ... gaat niet met het openbaar vervoer
    - ... tov 'de nederlander'
    - ... goed in sociaal wenselijke antwoorden
    - ... vindt uiterlijk heel belangrijk
    - ... speelt erg op de man
    - ... heel gebiedend in zijn taalgebruik
    - ... hypermobiel
  - [-] Instellingen Antillianen
    - + SWA
    - + MAAS
    - + gemeente rotterdam
    - + relaties tussen instellingen
      - ... bureau frontlijn
      - ... Stadsmanier Antillianen
      - ... Lus di trafiko
    - + burgemeester
    - ... PGA-A
    - ... justitie
    - ... politie
    - ... ministeries
    - + 21 AG
    - + On track again Pendrecht
  - [-] transities
    - ... demografische verandering
    - + migratiestromen
    - ... vraag vanuit AG

### Axiaal Codering

- [-] CATEGORIES
  - [-] THEMA I
    - + transities
    - + aansluiting/relatie
    - + de doelgroep
    - + 'de antilliaan...'
    - + huidige beleid
      - ... outreachend
      - ... integraal
      - ... maatschappelijke/sociale keten
    - + urgentie
  - [-] THEMA II
    - + kunstmatige hokjes
      - ... Rotterdamwet
    - + in stand houden
    - + splijting gemeenschap
      - ... contact beleid vs gemeenschap
    - + participatie
  - [-] THEMA III
    - ... mentaliteitsverandering AG
    - + Instellingen Antillianen
    - + Gemeenschapszin
    - + stereotiep vs werkelijk
    - + contact hulpverlener en client
    - + gevoeligheid
  - [-] THEMA IV
    - + puinruimen
    - + uitzichtsloos/kansam/kansloos
    - + focus op 'problemen
    - + categoriaal



## Vervolg Open Codering

- [-] aansluiting/relatie
  - [-] slechte aansluiting in nl
    - [+] koloniaal verleden
      - ... verkeerd beeld van nl
  - ... aansluiting AG - instellingen
  - [-] ander referentieel kader
    - ... beeld/houding Nederland tov NA
  - [-] Nederlandse aanpak en Antilliaanse aanpak
    - ... kloof tussen systeem nl curacao
  - [+] samenwerking NA-NL
- NARRATIVES
- [-] effecten van beleid
  - [-] in stand houden
    - ... slachtofferrol
    - ... incentive om 'probleem te zijn'
  - [+] draaiende houden industrie
  - [+] ambtelijke logica
    - ... vis in plaats van hengel
    - ... veel zittende senioren op sleutelposities
    - ... hulpverlener belangrijker dan het werk
  - [-] categoriaal
    - ... negatief
    - ... positief
  - ... focus op 'problemen
  - ... outreachend
  - [+] resultaten
    - ... contact met gemeenschap
  - [+] erkenning
    - ... stigmatiseren deel gemeenschap
    - ... achter de feiten aan want scheef laten groeien
- [-] interpersoonlijk contact
  - [+] contact hulpverlener en client
  - ... contact beleid vs gemeenschap
- [-] huidige beleid
  - ... ontstaan beleid
  - [+] Streetwise vs ambtelijk
  - ... kern van het beleid
  - ... toekomstig beleid
  - [+] kunstmatige hokjes
    - ... Rotterdamwet
    - ... puinruimen
- [-] splijting gemeenschap
  - [-] de doelgroep
    - ... hypermobiel
    - [+] uitzichtsloos/kansarm/kansloos
      - ... slachtoffer
      - ... meervoudige problematiek
      - ... onzichtbaar
      - ... een moeilijke groep
      - ... anders dan andere minderheden
      - ... stereotiep vs werkelijk
  - [+] verantwoordelijkheid hogeropgeleiden
    - ... je beter voelen dan...
    - ... bewustwording van tweedeling

### ***Bijlage 5 – Kritische reflectie op onderzoeksrapport***

Het kan zijn dat er bij de kritische lezer nog vragen bestaan met betrekking tot het onderzoek. Met name de vraag ‘wat hebben we nu aan dit onderzoek?’ zou iets meer aandacht kunnen verdienen (hoewel ik zelf van mening ben dat alle elementen hieronder reeds aan bod zijn gekomen). Deze vraag kent twee aspecten. Het eerste aspect richt zich op de inhoud van het onderzoek. Welke mogelijkheden en welke beperkingen bieden de inzichten die voor het voetlicht zijn gebracht in de voorgaande hoofdstukken? Het tweede aspect richt zich op de wijze van onderzoeken. Een kritische blik op de gemaakte keuzes maakt het mogelijk om na te denken over de consequenties die het heeft gehad op de uitkomsten. Was er een andere manier mogelijk geweest en had dat, gezien het onderzoek, een beter passend resultaat opgeleverd? In de volgende paragraaf bespreken we de inhoudelijke aspecten van het onderzoek, om daarna over te gaan op een bespreking van het proces. De verschillende aspecten zullen besproken worden aan de vragen die een lezer zou kunnen stellen.

#### **Inhoudelijk**

*Kun je aan het eind niet duidelijker stelling nemen?*

De kritiek die ten grondslag ligt aan deze vraag is: je wordt niet scherp genoeg en blijft te algemeen. Wees duidelijker: wie moet welke houding veranderen en waarom? Wat kan men in het veld met deze informatie? In het kort luidt mijn antwoord op de vraag: volgens mij is het gezien de invalshoek van dit onderzoek niet gepast om duidelijker stelling te nemen. Ik zal dit uitwerken. Vanwege de moeilijkheden die kleven rondom het maken van categorieën, maar dat we zonder categorieën met handen en voeten gebonden zijn heb ik geprobeerd in dit onderzoek de juiste balans te vinden. Deze zoektocht weerspiegelt zich in de stelligheid die ik mijzelf kan veroorloven. Hieronder in drie hoofdlijnen de pogingen om tot de juiste balans te komen tussen vergelijkbaarheid en diversiteit:

Ik heb ten eerste geprobeerd zoveel mogelijk verschillende geluiden te verzamelen in het veld door bij verschillende organisaties te kijken, bij verschillende hiërarchische lagen, en verschillende ingangen te gebruiken om mensen uit het veld te benaderen. Ik heb ten tweede geprobeerd mijn vragen zo te stellen dat ze de ruimte lieten aan verscheidenheid, maar dat er na afloop toch een algemene analyse mogelijk was. Dit heb ik geprobeerd te doen door in mijn introductie duidelijk het onderwerp van mijn onderzoek neer te zetten, en verder de respondent te volgen. Ten derde heb ik geprobeerd in de analyse van het materiaal niet mijn vooraf gestelde categorieën als leidende concepten te nemen, maar de categorieën van de mensen uit het veld (open coderen).

Hierdoor ontstaat een grote nuance die het niet mogelijk maakt om heel duidelijk stelling te nemen. Ieder gesprek bleek gelaagd, en elementen te bevatten uit de vier thema's. Heel duidelijk stelling nemen zou gezien de voorgaande hoofdstukken dan ook niet gepast zijn. Een van de moeilijkheden die ik signaleer is het wijzen met de vinger en de verstarring tussen ‘wij’ en ‘zij’. Wanneer ik stelling zou nemen zou ik exact hetzelfde doen. In het inleidende hoofdstuk in dit onderzoek wordt beschreven hoe dit onderzoek andere doelstellingen heeft dan een traditioneel sociaal-wetenschappelijk rapport.

Mijn hoop is dat ik bij de mensen in het veld die dit lezen een herkenning teweeg breng en hen bovendien help hun gedachten binnen een breder kader te plaatsen. Zowel ten opzichte van de andere geluiden in het veld als binnen de bredere discussie over integratie. Zo hoop ik dat onderzoek helpt met het beter begrijpen waar de mensen in het veld dagelijks mee bezig zijn. Dit stelt hen in staat om met een grotere gevoeligheid hun werk uit te voeren en de andere lezers meer begrip te hebben voor de haast onmogelijke opgave waar mensen, die zich met het

integratievraagstuk bezig houden, zich iedere dag aan wagen. Ook hoop ik op een groter begrip voor ‘de ander’, en daarmee op meer toenadering tussen de partijen: zowel intern tussen de hulpverleners, binnen de Antilliaanse gemeenschap in Nederland, en tussen Nederlanders en Antillianen.

Ik durf daarbij wel de stelling aan dat toenadering een van de belangrijkste gedachten is achter alle opvattingen van het beleid, en in zekere zin in het belang van iedereen in het veld. Toenadering tussen de Antilliaanse statistieken en de maatschappelijke statistieken (geen oververtegenwoordiging meer), toenadering tussen de beleidssfeer en de levenssfeer (participatie) en ten slotte sociaal-economische toenadering van kansarme Antillianen tot de rest van de Nederlandse samenleving.

*Wat kunnen we met deze inzichten buiten Rotterdam?*

In de vorige alinea’s staat uitgewerkt hoe voorzichtig we moeten omspringen met de uitspraken. Dit geldt al binnen Rotterdam, laat staan daarbuiten. Wel zijn er een aantal opmerkingen te maken over de bruikbaarheid van deze inzichten buiten Rotterdam. Allereerst de wetenschappelijke opmerkingen over generaliseerbaarheid en contextgebondenheid van dit type onderzoek. Het waardevolle van het onderzoek is dat er door middel van diverse kwalitatieve methoden goed is gekeken wát er nu daadwerkelijk speelt rond de uitvoering van Antillianenbeleid in Rotterdam, volgens de mensen direct bij betrokken zijn. Dit is een waardevolle toevoeging, aangezien er de laatste jaren zo veel om te doen is om Antillianen in Nederland. Er zijn geen aannames of hypothesen getest, er is geen generaliseerbaar model uit voortgevloeid. Dit is gelijk de kracht en de zwakte van het onderzoek. Gezien de grote nadruk op de specifieke context zijn de gedane conclusies niet direct te vertalen naar andere soortgelijke organisaties. Wél kan de ‘thick description’ (Geertz, 1973) bijdragen tot meer inzicht en dienen als raamwerk binnen andere contexten.

Gezien deze kwaliteit claims van het onderzoek is het grootste kritiekpunt op dit onderzoek de mate van verzadiging (Boeije, 2004). Ik heb nog niet de indruk dat ik alle geluiden die ik in de laatste fase van het onderzoek verzamelde al eens eerder was tegen gekomen. Het kan dus goed zijn dat bepaalde betekennissen uit het veld, het onderzoek om deze reden niet hebben gehaald. Hier ga ik echter dieper op in onder een specifiek daarvoor gestelde vraag.

Daarnaast zijn er nog een aantal praktische opmerkingen te maken. Welk licht werpen de conclusies nu op de grotere ontwikkelingen zoals geschetst in de inleiding: (1) integratie, (2) Antillianen en een (3) resultaatgerichte publieke sector. Voor wat betreft het eerste punt, integratie, zijn de Antillianen niet de enige groep ex-kolonialen die zich in West-Europa zijn komen vestigen. In de ‘banlieues’ (buitenvijken) van Parijs zijn bijvoorbeeld grote problemen met Algerijnen. We zouden kunnen kijken hoe de inzichten uit dit rapport zich verhouden tot de vragen die rondom deze groepen migranten spelen. Wellicht biedt het begrippenkader uit hoofdstuk twee uitkomst om bepaalde ontwikkelingen te duiden.

Wat betreft het tweede punt, de omgang met Antillianen in Nederland, is het zo dat er voor dit onderzoek in Rotterdam is gekeken. Rotterdam wordt algemeen beschouwd als de voortrekker van het type beleid zoals in thema één is beschreven. De filosofie achter het beleid is populair binnen de andere 20 Antillianengemeenten. Sommigen denken erover een soortgelijke aanpak in te stellen. Dit onderzoek laat zien dat ook dit beleid niet gevrijwaard is van moeilijkheden. Vanuit dit onderzoek zouden we ons dus kunnen afvragen, hoe ver andere gemeenten moeten gaan met het overnemen van de Rotterdamse aanpak.

Wat betreft het derde punt, de resultaatgerichte publieke sector, kunnen we zien hoe moeilijk het is om vanuit overheidswege daadkrachtige en eenduidig op te treden. Zeker waar het een inherent complexe vraag aangaat zoals: hoe gaan we om met mensen van buiten? Of de even ingewikkelde vraag: wat doe je met mensen uit de onderklasse van je maatschappij? We zouden ons zelfs kunnen afvragen of het wel zo passend is om te streven naar dit stellige type beleidsvoering. De

aanpak schept gigantische verwachtingen en een blik in het verleden of een blik op de lange termijn doet vermoeden dat deze verwachtingen nooit volledig kunnen worden ingelost. De frustratie die voortkomt uit het niet halen van de gestelde verwachtingen zou wel eens een veel negatievere impact kunnen hebben dan de positiever resultaten van het beleid zelf.

## **Procesmatig**

*Welke 'stemmen' zijn mogelijk ondervertegenwoordigd in dit onderzoek?*

Deze vraag komt vanuit de onderzoekers die zich graag 'kritische discours analisten' laten noemen. Hierbij kan ik duidelijk bevestigen dat één groep betrokkenen schittert door afwezigheid in dit onderzoek: de 'kansarme Antillianen'. Het is mij in zes maanden, ondanks aandringen bij meerdere partijen in het veld, niet gelukt om de mensen die centraal staan in het beleid, de doelgroep, te spreken. Ik ben heel dichtbij gekomen, dat wel. Ik heb intake gesprekken meegemaakt met jongerenwerkers die zich bezig houden met de jongeren uit de doelgroep. Maar tijdens die gesprekken hield ik mijn mond en keek ik toe. Meninge(n) over of betekenissen aan het in Rotterdam gevoerde Antillianenbeleid, heb ik niet met ze besproken.

Mijn aanname was dat het mogelijk zou zijn om via de eerder genoemde sneeuwbal-methodiek, in aanraking te komen met de doelgroep. Zeker de uitvoerenden zouden toch in staat zijn om mij met deze mensen in contact te brengen? Lange tijd kwam ik uit op dode sporen. Dit is het type geluiden wat ik te horen kreeg als ik vroeg naar de mogelijkheden: 'de vertrouwensband met de cliënt ligt te gevoelig om je te introduceren', 'jij bent niet te enige die graag een Antilliaanse jongere wil spreken voor onderzoek', 'het zijn geen aapjes weet je?', 'ze kunnen toch niet goed genoeg Nederlands dat je een gesprek met ze kan voeren' en 'ik zal kijken wat ik voor je kan doen maar dat gaat lastig worden'. Aangeven dat ik oog had voor de bezwaren maar dat het de kwaliteit van het onderzoek er ten goede zou komen en of er toch niet misschien een mogelijkheid was om deze stem te vertegenwoordigen, mondde helaas niet uit op het gewenste resultaat.

Een andere groep die ontbreekt in dit onderzoek zijn de meer algemene instellingen als een dienst SoZaWe (sociale zaken en werkgelegenheid) en de politie of de reclassering. Ook bij deze groep heb ik geprobeerd voet aan de grond te krijgen, maar ik kreeg weinig respons.

Deze beperkingen maken dat mijn onderzoek niet zo breed gedragen is als het had kunnen zijn, omdat niet uit alle hoeken en posities betrokkenen zijn gesproken. Uiteindelijk had ik, omdat ik dit onderzoek niet voor een specifieke opdrachtgever heb gedaan, geen dwangmiddelen tot mijn beschikking. En ik betwijfel of ik, had ik deze wel tot mijn beschikking, er gebruik van had gemaakt. Gezien het feit dat ik medewerking kreeg op basis van vrijwilligheid, ben ik al zeer dankbaar dat ik 15 mensen bereid heb gevonden om mij te helpen met het toegang krijgen tot het veld. Terugkijkend op de verschillende achtergronden van deze 15 mensen, heb ik toch het gevoel veel van de mogelijke geluiden te hebben opgevangen in een half jaar tijd.

'Tel je zegeningen', zo luidt een beroemd Chinees gezegde. We hebben gekeken welke stemmen ontbreken, en terugkijkend kunnen we stellen dat het ontzettend jammer is. Aan de andere kant kunnen we ook terugblikken op wat we wél hebben. De geluiden die in het afgelopen halfjaar hebben verzameld, bleken wel rijk en divers genoeg om het hele integratiedebat uit hoofdstuk twee te dekken. Alle *sensitizing concepts* zijn behulpzaam gebleken voor het plaatsen van de Rotterdamse casus. Dat wil ook zeggen dat Rotterdam de ruimte biedt voor al deze diverse betekenissen om te gedijen. Er is niet één geluid zo dominant dat het andere geluiden het zwijgen oplegt.

*Ben je niet te ongestructureerd te werk gegaan?*

In veel onderzoek is het gebruikelijk om te werken met deelvragen, vooraf vastgestelde vragenlijsten en een duidelijke afbakening van het onderzoeksobject. In dit onderzoek is hier

enigszins losser mee omgesprongen. Een kritiek die zou kunnen opkomen is dat er in dit onderzoek sprake is geweest van een zeker (denk)luiheid. Vanuit een ander perspectief zijn hier een aantal argumenten tegen in te brengen. Om dit duidelijk te maken, maak ik graag gebruik van een schema dat is opgesteld door Alvesson & Deetz (2000). In hun schema, dat zij gebruiken om verschillende onderzoeksperspectieven te positioneren, spreken zij van twee assen: (1) de verticale consensus- dissensus as, en (2) de horizontale local/emergent – elite/a priori, as. Het gaat bij deze discussie met name om deze tweede as.

De as geeft uitdrukking aan een geleidende schaal. Wanneer een onderzoek geheel links op de as staat (local/emergent), laat het onderzoek zich volledig leiden door de praktijk. Concepten uit theorie of eerder onderzoek worden niet of nauwelijks gebruikt. Het voornaamste argument om een onderzoek op een dergelijke manier in te richten is dat dit type onderzoek probeert volledig recht te doen aan het empirische onderzoeksveld, dat zich doorgaans maar moeilijk in theoretische concepten laat vangen. Onderzoek dat zich helemaal rechts positioneert (elite/a priori), is sterk georiënteerd op de concepten uit de bestaande theorieën en literatuur over een bepaald onderwerp. De praktijk of empirie, dient er slechts toe om de theorieën en de literatuur te toetsen of te verwerpen. Het hoofdargument voor deze onderzoeksstrategie is dat het voortbouwt op het werk van eerdere wetenschappers binnen het veld en zich dus beroept op al bestaande kennis (Alvesson & Deetz, 2000).<sup>27</sup>

Het zwaartepunt van de cognitieve activiteiten van de onderzoeker, met andere woorden het denkwerk, ligt bij beide theorieën in een andere fase van het onderzoek. Bij het theorie gestuurde onderzoek (elite/a priori), is dit voorafgaand aan de empirische onderzoeksfase. Op basis van de bestaande theorieën ontwikkelen de onderzoekers een duidelijk raamwerk waaraan zij de empirie kunnen toetsen. Het empirisch werk is daarmee eerder een invulling van het kader. Bij het empirie gestuurde onderzoek (local/emergent), gaat men eerst op zoek naar praktijkmateriaal, om achteraf het materiaal te structureren en analyseren, al dan niet aan de hand van theorie.

Dit onderzoek positioneert zich meer aan de local/emergent zijde. Er is wel gebruik gemaakt van theorie, maar deze is vooral dienend aan de praktijk ingezet. Dit maakt dat de categorieën, in dit onderzoek thema's genoemd, tijdens de empirische fase en in wisselwerking met de respondenten zijn gecreëerd. Deze aanpak leek, gezien de in hoofdstuk drie geformuleerde aannamen over de sociale wereld en de hoofdvraag, het meest gepast.

---

<sup>27</sup> De bespreking van de verschillende onderzoeksbenaderingen gaat veel verder en dieper dan de bovenstaande weergave, hiervoor verwijs ik graag naar het oorspronkelijke artikel. Voor deze discussie volstaat echter deze behandeling van hun overzicht.