



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Diversiteit in uitvoering: lokaal beleid voor werkloze migrantenjongeren in Amsterdam en Berlijn

Vermeulen, F.

Publication date
2008

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Vermeulen, F. (2008). *Diversiteit in uitvoering: lokaal beleid voor werkloze migrantenjongeren in Amsterdam en Berlijn*. NICIS Institute. <http://www.nicis.nl/dsresource?objectid=81050>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Diversiteit in uitvoering

Lokaal beleid voor werkloze migrantenjongeren
in Amsterdam en Berlijn



Nico
INSTITUTE

ISBN: 978 90 77389 63 8

NUR: 740

Uitgave:

Nicis Institute
Laan van Nieuw Oost Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag
info@nicis.nl
www.nicis.nl
T 070 3440966
F 070 3440967

Auteur: Floris Vermeulen (Universiteit van Amsterdam)

(Eind)redactie: Josine Boven, Ylva Hendriks

Opmaak en fotografie: www.az-gsb.nl, Den Haag

Drukwerk: Senz grafische media

Vormgeving: www.kruit.nl

Oplage: 500

Deze publicatie is gebaseerd op de resultaten van een onderzoek gefinancierd in het kader van het Stedelijk Innovatieprogramma (STIP). Het stedelijk Innovatieprogramma is een meerjarig onderzoeksprogramma dat praktisch toepasbare kennis ontwikkelt om het probleemoplossend vermogen van steden te vergroten. Het is een gezamenlijk programma van Nicis Institute, NWO en de ministeries van BZK, VROM en VWS.

Oktober 2008

© Nicis Institute

Diversiteit in uitvoering

Lokaal beleid voor werkloze migrantenjongeren
in Amsterdam en Berlijn

Floris Vermeulen
Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES)
Afdeling politicologie Universiteit van Amsterdam

Eindrapport STIP-onderzoek
“Het organiserend vermogen van migranten en
de implementatie van beleid”
Nicis Institute



1. Inleiding	7
1.1 De theoretische achtergrond	8
1.2 Onderwerp en opzet van het onderzoek: de bestrijding van jeugdwerkloosheid in Amsterdam en Berlijn	10
1.3 Leeswijzer	11
2. Algemeen of specifiek beleid? Discussies rond diversiteit en ongelijkheid	13
2.1 De monoculturalisten versus de multiculturalisten	13
2.2 Doelgroepen of algemeen beleid? De voor- en nadelen van een specifieke benadering bij sociaal beleid	18
2.3 Het organiserend vermogen van migranten en de uitvoering van sociaal beleid	21
3. Sociaal beleid voor migranten en de positie van migrantenorganisaties in Amsterdam en Berlijn	27
3.1 Integratiebeleid in Amsterdam	27
3.2 Integratiebeleid in Berlijn	30
4. Uitvoering van het beleid: bestrijding jeugdwerkloosheid onder migranten in Amsterdam en Berlijn	35
4.1 Bestrijding jeugdwerkloosheid onder migrantenjongeren in Amsterdam	35
4.2 Een Amsterdamse benadering?	43
4.3 Bestrijding jeugdwerkloosheid onder migrantenjongeren in Berlijn	44
4.4 Een Berlijnse benadering?	52
5. Conclusie: individuele benadering, maar toch aandacht voor groepskenmerken?	55
5.1 Antwoord op onderzoeksvraag	58
5.2 Belangrijkste aanbevelingen van het onderzoek	59
Noten	61
Literatuurlijst	63



1. Inleiding

De jeugdwerkloosheid in veel Europese steden is zorgwekkend hoog. Grote groepen jongeren verlaten vroegtijdig de school en verspelen zo hun kansen op de arbeidsmarkt. Veel van hen zijn kinderen of kleinkinderen van migranten, maar de vraag is of dat iets uitmaakt bij de bestrijding van de problemen? Overheden zijn vaak huiverig om de jeugdwerkloosheid als ‘allochtonenproblematiek’ te benoemen, omdat ze bang zijn de groep zo onnodig te stigmatiseren of dat dit potentiële werkgevers afschrikt.¹ Anderen betwijfelen echter of deze ontwijkende strategie wel zo effectief is. Zij zijn van mening dat de problemen van de jongeren wel degelijk te maken hebben met het feit dat hun ouders in een ander land geboren zijn. Bijvoorbeeld omdat ze een slechtere beheersing hebben van de Nederlandse taal, of omdat veel migrantenjongeren bepaalde sociale vaardigheden missen die cruciaal zijn om op de arbeidsmarkt te slagen (onderhandelen, voor jezelf opkomen, initiatief nemen, etc.). Zonder rekening te houden met deze (en andere relevante) groepskenmerken zal de overheid de hoge jeugdwerkloosheid in de grote steden niet goed kunnen bestrijden.

Dit onderzoek richt zich op bovenstaand debat: moet de overheid wel of geen rekening houden met het feit dat veel werkloze jongeren migrantenjongeren zijn? We hebben bij het beantwoorden van deze vraag speciale aandacht voor de invloed van het integratiedebat op de (im)populariteit van ‘specifiek’ beleid voor migrantengroepen onder politici en ambtenaren. We zullen zien dat in Nederland de waardering voor groepsverschillen en groepskenmerken de laatste jaren sterk is vermindert. De toegenomen etnische en culturele verscheidenheid van de Nederlandse samenleving wordt door politici en beleidsmakers niet langer gezien als een verrijking voor de Nederlandse samenleving, maar steeds vaker als een nieuw sociaal vraagstuk.² Integratie is een ‘cultureel’ probleem geworden, dat wil zeggen, het integratieprobleem wordt volgens velen veroorzaakt door de afwijkende ‘culturele’ gedragingen van migranten.³ Specifieke maatregelen voor deze jongeren zou dat afwijkende gedrag alleen maar bestendigen en daarom wordt in Nederland steeds vaker gekozen voor algemene maatregelen die voor iedereen gelden. Het interessante is echter dat er toch nog steeds allerlei voorbeelden te vinden zijn waarbij het beleid wel degelijk rekening houdt met culturele of etnische verschillen. Sommige onderzoekers spreken hier zelfs van een algemene regel: hoe dichter men bij eerstelijns-activiteiten komt (de daadwerkelijke dienstverlening in de praktijk), hoe meer de etnische diversiteit van de bevolking weerspiegeld wordt in de beleidscategorieën en organisatie van overheidsactiviteiten.⁴ Veel Nederlandse beleidsmakers- en uitvoerders worden in de praktijk, bij de uitvoering van het beleid, bijna altijd gedwongen om op z’n minst na te denken over de gevolgen van de toegenomen diversiteit van de samenleving. Zo blijken beleidsuitvoerders in de grote steden dagelijks bezig te zijn met het zoeken naar de juiste balans tussen het rekening houden met de etnische achtergrond van de mensen, zonder daarbij meteen gebruik te maken van statische etnische categorieën.⁵ Als je goed zoekt, zijn er zelfs nog voorbeelden te vinden van aparte instellingen die diensten verlenen aan specifieke etnische groepen. In dit onderzoek komt een aantal van deze instellingen aan bod. Migrantengroepen kunnen, als aparte specifieke instellingen, in theorie een belangrijke rol spelen in het benaderen en begeleiden van werkloze migrantenjongeren. In het publieke integratiedebat staan deze organisaties echter scherp ter discussie, waardoor hun rol bij de uitvoering van lokaal sociaal beleid onder druk is komen te staan. De kritiek op migrantengroepen houdt, zoals

nog verder besproken wordt in het volgende hoofdstuk, verband met de meer algemene principiële weerzin om etniciteit een rol te laten spelen in het beleid.

Hoe komt het dan, dat de overheid in de formulering, de uitvoering en de organisatie van lokaal sociaal beleid, etniciteit wil negeren, terwijl het in de beleidspraktijk vaak een belangrijke rol blijft spelen? Een mogelijk antwoord is dat oude afgezworen beleidsstrategieën hardnekkig zijn; de beleidsuitvoerders gaan gewoon op de oude voet verder en negeren de nieuwe inzichten van de beleidsmakers. In dit onderzoek zien we echter dat dit zeker niet het geval is. De meeste beleidsuitvoerders zijn net zo goed van mening dat het gebruik van etnische en culturele categorieën in principe beter vermeden kan worden. Wat zijn dan de redenen dat in de uitvoering van sociaal beleid etniciteit nog steeds een belangrijke rol lijkt te spelen? Welke afwegingen worden er door beleidsuitvoerders gemaakt als het gaat om de rol die etniciteit speelt in de dienstverlening? Principes blijken niet zo maar omgezet te kunnen worden in succesvolle beleidsmaatregelen. Er is vaak helemaal geen één-op-één relatie tussen het beleidsideaal en de praktische uitvoering, of zoals Duyvendak en Uitermark stellen:

[Policy] is based on a variety of motives and justifications as well as principles, and cannot be reduced simply to the implementation of an ideal. An idea that commonly crops up in the public and political debates is that the ideal of a multicultural society permeates all phases of policymaking, including the results, but the literature reveals serious doubts about whether there is a direct relationship between ideals and the actual results of policies.⁶

Blijkbaar gaat men er te gemakkelijk vanuit dat de beleidsidealen zo maar ingevoerd kunnen worden. Etniciteit en aandacht voor groepsspecifieke aspecten hebben hun populariteit in Nederland verloren en zouden daarom ook niet in de beleidspraktijk tot uitdrukking mogen komen. Toch blijkt dit in veel gevallen wel zo te zijn. Een belangrijk doel van dit onderzoek is begrijpen waarom beleidsuitvoerders in de praktijk er vaak voor kiezen om toch op bepaalde momenten aandacht te hebben voor de specifieke achtergrond van werkloze jongeren. Een mogelijke verklaring betreft de effectiviteit van het beleid. Blijkbaar is het in de praktijk van het beleid niet effectief om de etnische achtergrond van de doelgroep compleet te negeren. We willen onderzoeken op welke momenten beleidsuitvoerders besluiten om toch rekening te houden met de etnische achtergrond en wat dat ons kan vertellen over de effectiviteit van beleidsidealen. We willen in dit onderzoek de beslissingen en overwegingen begrijpen van de uitvoerders van het beleid ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid onder migrantenjongeren. We maken daarbij een onderscheid tussen beleidsuitvoerders die onderdeel uitmaken van algemene overheidsinstellingen en uitvoerders die in dienst zijn van aparte dienstverlenende instellingen, in het bijzonder migrantenorganisaties die speciale projecten hebben voor bepaalde groepen migrantenjongeren.

1.1 De theoretische achtergrond

De theorie om het gedrag van de beleidsuitvoerders te begrijpen wordt onder andere overgenomen uit het werk van de Amerikaanse onderzoekers Lipsky en Wilson. Zij en anderen hebben laten zien door welke factoren en omstandigheden het werk van beleidsuitvoerders wordt beïnvloed.

Complexiteit van de werkomgeving

Zo wijst Lipsky erop dat beleidsuitvoerders door de complexiteit van hun werkomgeving vaak eigen methodes hebben ontwikkeld die gedeeltelijk losstaan van het officiële beleid. Deze eigen methodes stellen hen in staat greep te krijgen op de complexe situatie waarin zij hun werk moeten verrichten. De complexiteit van het werk wordt veroorzaakt door (1) de veelvoud aan doelen die de dienstverlenende instelling nastreeft, (2) de uitgebreide procedures waaraan men zich moet houden (om achteraf verantwoording af te kunnen leggen) en (3) de heterogene doelgroep waarmee zij geconfronteerd worden.⁷ Door het complexe karakter van hun werk blijkt het voor veel uitvoeringsambtenaren moeilijk te zijn de doelstellingen van de organisatie en het beleid te volgen.

Relatie met cliënten

Het dilemma waarmee de uitvoeringsambtenaren zich geconfronteerd zien concentreert zich vooral op de relatie die zij met cliënten hebben (het moment waarop het beleid daadwerkelijk ten uitvoer gebracht wordt). Zo stelt Lipsky:

Clients tend to experience their needs as individual problems and their demands as individual expression of expectations and grievances. They often expect treatment appropriate to them as individuals, and are in large measure encouraged in this expectation by public institutions and society in general. On the other hand, street-level bureaucrats experience client problems as calls for categories of action. Individual clients' demands are perceived as components of aggregates. [...] Clients seek services and benefits; street-level bureaucrats seek control over the process providing them.⁸

De relatie tussen uitvoeringsambtenaren en cliënten is een ongelijke verhouding. Enerzijds zijn beide groepen tot elkaar veroordeeld, maar de uitvoeringsambtenaren hebben veel meer macht dan hun cliënten. Bij de uitvoering van het werk zijn de cliënten voor uitvoeringsambtenaren zeker niet de primaire referentiegroep als het gaat om de manier waarop de diensten geleverd zouden moeten worden.

Het belang van de organisatiestructuur

Het is echter niet zo dat uitvoeringsambtenaren geheel subjectief en zelfstandig te werk gaan. Integendeel, individuele ambtenaren overleggen veel met collega's en zorgen ervoor dat hun werk niet in strijd is met de geldende regels en procedures. Er is hierdoor juist een grote mate van gelijkheid te verwachten in het gedrag van uitvoeringsambtenaren binnen dezelfde instelling. Uit onderzoek blijkt dat het individuele gedrag van uitvoeringsambtenaren veel beter te begrijpen is vanuit de organisatiestructuur van de instelling (regelgeving, management, cultuur organisatie, invloed collega's) dan vanuit de persoonlijke voorkeuren van de ambtenaren.⁹ Nederlandse onderzoekers hebben de afgelopen jaren ook veel onderzoek gedaan naar de spagaat waarin professionals terecht zijn gekomen, met name door de marktwerking in de publieke sector en de daaruit voortvloeiende veranderende organisatiestructuur (opkomst van managers en targets).¹⁰ Deze studies laten zien dat het belangrijk is de structuur van de dienstverlenende instelling centraal te stellen om vervolgens de afwegingen van de beleidsuitvoerders beter te kunnen begrijpen.

Politieke beperkingen

Dienstverlenende overheidsinstellingen hebben daarnaast te maken met enkele belangrijke politieke beperkingen, die voortkomen uit het feit dat dienstverlenende instellingen op een aantal cruciale punten gebonden zijn aan publieke regels en uitvoeringseisen, die hen door anderen worden opgelegd.¹¹ Het belangrijkste gevolg van deze beperkende situatie is dat er binnen de dienstverlenende overheidsinstellingen vaak meer waarde wordt gehecht aan procedures en het volgen van regels die een democratisch systeem met zich meebrengt, dan aan de manier waarop de diensten geleverd worden. Een ander gevolg is dat beleidsuitvoerders vaak tegelijkertijd te maken hebben met een aantal verschillende structurele beperkingen. De afwegingen en het gedrag van beleidsuitvoerders kan hierdoor eigenlijk pas goed begrepen worden als al deze beperkingen in kaart gebracht zijn. De kwetsbare positie van overheidsinstellingen en de beleidsuitvoerders wordt nog eens vergroot doordat allerlei buitenstaanders invloed kunnen uitoefenen op het functioneren van de organisatie:

Every constraint or contextual goal is the written affirmation of the claim of some external constituency. Thus the agency has weak boundaries and a large, variegated 'membership' consisting of all who have a stake in the maintenance of one or more constraints.¹²

Dat wil zeggen dat de uitvoeringsambtenaren binnen de instelling niet alleen rekening moeten houden met de wensen van hun cliënten, maar ook met de wensen en eisen die vanuit het politieke systeem geformuleerd worden en zelfs met de publieke opinie die ook bepaalde belangen heeft. In het kader van dit onderzoek is dat een belangrijke constatering. Hieruit volgt namelijk dat uitvoeringsambtenaren rekening moeten houden met bijvoorbeeld de omslag die plaatsgevonden heeft in het integratiedebat. Dit is echter maar één factor die een rol speelt, de eisen van de migrantengemeenschappen is een andere factor.

1.2 Onderwerp en opzet van het onderzoek: de bestrijding van jeugdwerkloosheid in Amsterdam en Berlijn

Het onderwerp van deze studie is zoals gezegd de uitvoering in de praktijk van het beleid ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid onder migrantengroepen. Hoe ziet die beleidspraktijk eruit en hoe kunnen we de afwegingen en beslissingen van beleidsuitvoerders begrijpen? We maken hierbij onderscheid tussen twee verschillende politieke contexten: Amsterdam en Berlijn. Het gevoerde lokale integratiebeleid is in beide steden fundamenteel verschillend en heeft zich in de afgelopen jaren, zoals we zullen zien, op verschillende wijze ontwikkeld.¹³ De vraag is vervolgens in hoeverre het gevoerde lokale integratiebeleid heeft geleid tot een andere uitvoering van het beleid voor werkloze migrantenjongeren?

Een tweede onderscheid dat in dit onderzoek gemaakt wordt heeft betrekking op het karakter van de dienstverlenende instelling. In Amsterdam kijken we voornamelijk naar een algemene instelling, terwijl we in Berlijn zowel naar een algemene als naar een aparte instelling kijken die is opgezet door een migrantenorganisatie (Het MOVE project van Turkischen Bundes Berlin-Brandenburg). Wat zijn de verschillen of overeenkomsten in de manier waarop in beide type instellingen het beleid uitgevoerd wordt, en wat zijn de verschillen in de afwegingen die ten grondslag liggen aan die uitvoering?*

1.3 Leeswijzer

Dit verslag is als volgt opgezet: allereerst wordt in hoofdstuk 2 een algemene beschrijving gegeven van de politieke context en de restricties waarmee de beleidsuitvoerders in Amsterdam en Berlijn te maken krijgen. Het betreft hier voornamelijk de principiële discussies rondom de multiculturele samenleving. In dat hoofdstuk worden de voor- en nadelen van het gebruik van etnische categorieën in het beleid verder beschreven. Vervolgens zal naar aanleiding van deze principiële discussie ingegaan worden op de manier waarop de discussie van invloed kan zijn op zowel de formulering van het beleid (algemeen of specifiek) en op de uitvoering van het beleid (algemene instelling of aparte dienstverlening voor speciale doelgroepen). Bij dat laatste, aparte dienstverlening voor specifieke groepen, zal behalve de voor – en nadelen van deze aparte instellingen ook verder ingegaan worden op het organiserend vermogen van migranten en de manier waarop lokale bestuurders hiervan gebruik zouden kunnen maken.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een beeld geschetst van de politieke context in beide steden door middel van een korte beschrijving van het gevoerde integratiebeleid van de afgelopen 25 jaar. Hierna volgt in hoofdstuk 4 een korte uitleg van het gevoerde lokale arbeidsmarktbeleid, waarna we beleidsuitvoerders uit beide steden aan het woord laten die uitleggen op welke wijze zij wel of geen aandacht hebben voor de etnische achtergrond van hun doelgroep en wat hierbij de afwegingen zijn. Dit verslag wordt afgesloten met een concluderend hoofdstuk (hoofdstuk 5) waarin we komen tot aanbevelingen voor politici, beleidsmakers, beleidsuitvoerders en zelforganisaties.

* De reden dat we niet in beide steden een aparte instelling hebben bekeken, is dat er in Amsterdam weliswaar aparte projecten voor migrantenjongeren te vinden zijn, maar niet een aparte instelling die opgezet is en uitgevoerd wordt door een migrantenorganisatie. De aparte instelling in Berlijn is overigens ook één van de weinige aparte instellingen waar werkloze migrantenjongeren een intensief programma volgen. We hebben in Berlijn gekozen voor een project voor Turkse jongeren en niet voor Poolse of Russische jongeren, omdat we specifiek geïnteresseerd zijn in de invloed van het lokale integratiebeleid. In het Berlijnse integratiebeleid staat de Turkse groep, verreweg de grootste migrantengroep in de stad, centraal.



2. Algemeen of specifiek beleid? Discussies rond diversiteit en ongelijkheid

Als het gaat om de bestrijding van jeugdwerkloosheid in Amsterdam en Berlijn, dan zijn er twee principiële discussies van groot belang om de afwegingen en het gedrag van beleidsuitvoerders te begrijpen. De eerste is de integratiediscussie; op welke wijze moet de overheid er voor zorgen dat migrantengemeenschappen integreren in de ontvangende samenleving en in hoeverre moet de overheid hierbij rekening houden met etniciteit? De tweede discussie betreft de uitvoering van lokaal sociaal beleid; in hoeverre is er überhaupt specifiek beleid nodig of zijn algemene beleidsmaatregelen voldoende en hoe moet lokaal sociaal beleid uitgevoerd worden? Beide discussies en het daaruit voortvloeiende beleid kunnen grote invloed hebben op het gedrag van de beleidsuitvoerders en de rol die etniciteit speelt in de uitvoering en organisatie van het beleid.

2.1 De monoculturalisten versus de multiculturalisten

In de afgelopen dertig jaar hebben zich verschillende migrantengroepen in Nederland gevestigd, waardoor er in relatief korte tijd een grote diversiteit is ontstaan in etnische en culturele identiteiten. De discussies rondom de multiculturele samenleving hebben betrekking op de maatschappelijke gevolgen van deze toegenomen diversiteit op korte en lange termijn. Een belangrijk onderscheidend element in deze discussie rondom de multiculturele samenleving wordt gevormd door de kwestie ten aanzien van de gelijkwaardigheid van verschillende etnisch-culturele identiteiten in onze samenleving. Hier kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds diegenen die van mening zijn dat verschillende culturele identiteiten in principe een gelijkwaardige positie zouden moeten hebben (de multiculturalisten), en aan de andere kant diegenen die vinden dat een moderne samenleving altijd één dominante cultuur kent, waaraan andere etnisch-culturele identiteiten zich moeten aanpassen (de monoculturalisten).¹⁴ Sterk met dit onderscheid verbonden is de vraag welke positie collectieve identiteiten innemen in het democratisch stelsel. De multiculturalisten zijn van mening dat individuele identiteiten deels zijn ingebed in het collectieve karakter van gemeenschappen. Zij ijveren, naast individuele rechten, ook voor bepaalde collectieve rechten. Het probleem dat zich hierbij vaak voordoet is dat deze groepsrechten op gespannen voet kunnen komen te staan met de individuele rechten van de leden van de groep. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het collectieve recht om door de overheid aangesproken te worden in de eigen taal, terwijl niet iedereen uit de groep daar behoefte aan heeft. Wat heeft voorrang als een individu uit de groep bezwaar maakt tegen het collectieve recht: de rechten van de groep (waaraan het individu zich ondergeschikt moet maken) of de rechten van het individu (met het gevaar dat de groep bepaalde rechten verliest en daardoor verzwakt)? Als men ervan uitgaat dat er structurele verschillen zijn tussen groepen in de maatschappij, dan zal men ook in die gevallen groepsrechten boven die van individuele rechten verkiezen.¹⁵

Gemakshalve onderscheiden we vier visies op integratie. We onderscheiden hierbij één uitgesproken en minder uitgesproken versie van het multiculturalisme en één uitgesproken en minder uitgesproken versie van het monoculturalisme. Bij alle vier de visies bekijken we de standpunten ten aanzien van de maatschappelijke gevolgen van de toegenomen diversiteit, de oorzaak van negatieve effecten en de beste manier om deze negatieve gevolgen van de toegenomen diversiteit te bestrijden.¹⁶ Hierbij

moet opgemerkt worden dat zowel uit dit onderzoek, als uit ander onderzoek in Amsterdam en Berlijn blijkt dat in de beleidspraktijk eigenlijk alleen de twee gematigde visies voorkomen. De uitgesproken visies van zowel het multi- als het monoculturalisme zijn vooral in de literatuur en in het debat te vinden, maar zijn in de afgelopen decennia nauwelijks tot uitdrukking gekomen in daadwerkelijk integratiebeleid.¹⁷ Het is toch van belang kort de argumenten van de twee uitgesproken visies te behandelen, omdat ze wel een grote invloed hebben op de ontwikkeling van het publieke debat in Nederland.

Multiculturalisme

De uitgesproken versie van het multiculturalisme gaat uit van een volledige gelijkwaardigheid van verschillende culturen. Men beschouwt hierbij de overheid als een partijdige toeschouwer. De overheid zal namelijk altijd de dominante cultuur steunen al was het alleen maar omwille van de nationale taal en het onderwijs. Aangezien minderhedenculturen het slachtoffer zijn van deze partijdige rol van de overheid, is het vervolgens de taak van diezelfde overheid om de etnisch-culturele identiteit van minderheden te steunen en te bewaren, bijvoorbeeld door middel van groepsrechten en groepsrepresentatie.¹⁸ Bij deze visie beschouwen we ook diegenen die van mening zijn dat groepen in de maatschappij zo wezenlijk van elkaar verschillen dat die verschillen niet overbrugd kunnen worden, waardoor speciale groepsrechten en groepsrepresentatie gerechtvaardigd zijn. Als groepen zo structureel van elkaar verschillen, hebben zij andere wensen en behoeften waarvoor eigen instituties en eigen bestuursorganen zouden moeten zorgen.

Het erkennen van de gelijkwaardigheid van verschillende culturen is bij deze visie het belangrijkste doel, het bestrijden van maatschappelijke achterstanden is daar in veel gevallen ondergeschikt aan. Structurele ongelijkheid tussen groepen wordt volgens deze visie veroorzaakt door de uitsluiting van minderheidsgroepen door de dominante bevolkingsgroep (en haar dominante cultuur). Zoals gezegd er zijn maar weinig praktische beleidsvoorbeelden in West-Europa te vinden die geïnspireerd zijn door deze extreme vorm van het multiculturalisme. Zo zullen we zien dat er zelfs in Amsterdam in de jaren tachtig, de stad en periode waarin men volgens velen een uitgesproken multicultureel beleid heeft gevoerd, geen beleid is gemaakt dat gebaseerd is op bovenstaande beschrijving.¹⁹

De minder uitgesproken versie van het multiculturalisme heeft in Nederland echter wel veel invloed gehad op het gevoerde integratiebeleid en heeft momenteel in Berlijn ook veel invloed. Deze visie accepteert en waardeert de etnische en culturele verscheidenheid in de maatschappij, alhoewel dat geen structureel onderdeel van een samenleving hoeft te zijn, eerder een tijdelijk verschijnsel. Het apart naast elkaar bestaan van verschillende groepen in de maatschappij is daarom ook geen probleem, zolang men zich maar committeert aan enkele minimale eisen van maatschappelijke participatie en men loyaal is aan de nationale rechtsorde. Groepsrechten, categorale voorzieningen en groepsinspraak kunnen binnen deze visie tijdelijk worden toegestaan als dat leidt tot meer en betere maatschappelijke participatie van achtergestelde groepen. Deze collectieve voorzieningen moeten echter niet worden ingezet om de groepen als zodanig te laten voortbestaan, hoewel de overheid het bestaan van verschillende collectieve identiteiten in de samenleving niet actief hoeft te voorkomen. De overheid kan bij grote structurele groepsongelijkheden de verplichting hebben om minderheidsgroeperingen te helpen bij het opzetten van aparte voorzieningen. Dat hiermee in

sommige gevallen groepsidentiteiten verder versterkt worden, wordt niet als problematisch ervaren, zo lang het maar een bijdrage levert aan het verminderen van ongelijkheden.

Maatschappelijke achterstanden van minderheden worden binnen deze visie beschouwd als het gevolg van de gebrekkige mogelijkheden voor minderheden om zich te ontwikkelen. De toegenomen diversiteit veroorzaakt volgens deze visie dus wel degelijk problemen, namelijk structurele ongelijkheden tussen groepen door het gebrek aan gelijke kansen en middelen tussen groepen. De overheid zal er alles aan moeten doen om die kansen en middelen gelijk te trekken door te investeren in de achtergestelde groepen, vooral in het onderwijs. De eigen instituties van de groepen kunnen gebruikt worden voor dit emancipatieproces, zoals dat in het verleden ook is gebeurd tijdens de verzuilingsperiode met bijvoorbeeld de katholieken in Nederland.

Monoculturalisme

De minder uitgesproken monoculturalistische visie, die momenteel in Nederland veel invloed heeft, accepteert culturele verscheidenheid in principe wel, maar wil die op geen enkele wijze geïnstitutionaliseerd zien in wetgeving en beleid. Dat heeft te maken met het feit dat men diversiteit binnen deze visie beschouwt als de belangrijkste veroorzaker van ongelijkheden. De overheid heeft daarom de taak die diversiteit in de samenleving te bestrijden en zeker niet te stimuleren of te accepteren. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan het verwerpen van initiatieven zoals het verstrekken van overheidsinformatie in andere talen dan de nationale taal, om zo het bereik onder migrantengroepen te vergroten. Een dergelijke maatregel wordt binnen deze visie afgewezen, omdat de overheid op die manier de diversiteit accepteert en mogelijk zelfs stimuleert doordat migranten minder snel geneigd zullen zijn Nederlands te leren.

De overheid moet zich afzijdig houden van het stimuleren van collectieve etnische of culturele identiteiten. Individuen zouden alleen aangesproken mogen worden als individuele burgers van de natie en niet als lid van een aparte groep of gemeenschap. Individuen en groepen worden echter niet belemmerd om binnen het private terrein collectieve identiteiten te ontwikkelen, mits dat op vrijwillige basis gebeurt. Maatschappelijke achterstanden van minderheden worden in deze visie voornamelijk gezien als een cultureel probleem dat sterk gerelateerd is aan de toegenomen diversiteit, de etnische en culturele diversiteit in het publieke domein dient in dat geval verder bestreden te worden.

In de meer verregaande monoculturalistische visie worden culturele en etnische verschillen niet meer geaccepteerd en moet de overheid die diversiteit actief bestrijden. Binnen deze visie is men van mening dat etnische en culturele verschillen de solidariteit van een samenleving in gevaar brengen. Groepen en culturen worden bovendien niet als gelijkwaardig beschouwd en migranten moeten zich zo snel mogelijk aanpassen aan de dominante cultuur. De culturele aanpassing aan de ontvangende samenleving geeft hen de enige mogelijkheden om hun maatschappelijke positie te verbeteren. Maatschappelijke achterstanden van minderheden worden in deze visie daarom beschouwd als een cultureel probleem van de minderheden. Migrant met sociale problemen hebben zich niet aangepast aan de 'cultuur' van de nieuwe samenleving, ze vertonen afwijkend gedrag dat zo snel mogelijk veranderd moet worden en zijn dus zelf verantwoordelijk voor hun achterstand. Culturele diversiteit dient daarom zowel in het publieke als het private domein bestreden te worden.

De meer verregaande monoculturalistische visie heeft hiermee, in tegenstelling tot de minder uitgesproken visie, opvallend veel aandacht voor collectieve identiteiten en groepskenmerken van migranten. Het verschil met de multiculturele visie is dat men hier collectieve identiteiten en groepskenmerken als negatief beschouwt. Met als doel deze identiteiten te laten verdwijnen. Het gevolg is echter wel, dat door het benoemen van culturele verschillen er als vanzelfsprekend weer 'ruimte' komt om groepskenmerken en collectieve identiteiten in het beleid tot uitdrukking te brengen. 'Cultuur' en collectieve identiteiten worden zo weer beleidsrelevant. In de uitvoering van het beleid hoeft dat overigens niet te betekenen dat beleidsuitvoerders alleen negatief tegenover andere 'culturele' gedragingen staan. Het gevolg kan best zijn, zoals we ook in Amsterdam zullen zien, dat beleidsuitvoerders meer aandacht en begrip krijgen voor de specifieke situatie waarin migrantenjongeren verkeren.

Mono- en multiculturalisme vergeleken

Wat uit bovenstaande opsomming duidelijk wordt, is dat de discussie tussen meer uitgesproken visies van het multiculturalisme en het monoculturalisme gaan over de positie van collectieve identiteiten van minderheidsgroeperingen in de ontvangende samenleving (negatieve of positieve waardering van 'andere' collectieve identiteiten en groepskenmerken). Wat voor dit onderzoek echter relevanter is, zijn de discussies tussen de minder uitgesproken visies van het multi- en monoculturalisme. Deze gaan vooral over de oorzaken van groepsongelijkheden en de manier waarop de overheid die ongelijkheden zou moeten bestrijden. De multiculturalisten zijn van mening dat men pragmatisch om moet gaan met etniciteit in het beleid. Als blijkt dat migrantengroepen een specifieke benadering behoeven, dan moet de overheid daar in meegaan zonder angst te hebben voor diversiteit of verschil. De monoculturalisten zijn juist van mening dat deze pragmatische houding er toe leidt dat de diversiteit in de samenleving en daarmee de ongelijkheid verder vergroot wordt. Bovendien, zo stellen de monoculturalisten, is extra aandacht voor minderheidsculturen niet nodig. Ten eerste omdat het in onze geïndividualiseerde samenleving niet meer nodig is om te behoren tot een bepaalde culturele gemeenschap. Ten tweede is iedereen op het individuele niveau vrij een bepaalde identiteit te kiezen, er zouden in feite geen belemmeringen zijn voor individuen, maar ook groepen, om zich te organiseren. Het enige wat van burgers gevraagd wordt, is loyaal te zijn aan de individuele cultuur van het liberalisme.²⁰

Bovenstaande drie argumenten: (1) onze samenleving is in sterke mate geïndividualiseerd en kent in feite geen collectieve identiteiten meer en (2) er bestaan op individueel niveau allerlei mogelijkheden om je eigen identiteit te beleven, ook als groep en (3) het 'enige' wat we van migranten vragen is dat ze zich committeren aan deze geïndividualiseerde cultuur, zullen we ook in de hoofdstukken over de beleidsuitvoerders in beide steden regelmatig zien terugkeren. Belangrijk hierbij te vermelden is dat de argumenten niet onomstreden zijn. Belangrijke tegenargumenten zijn ten eerste dat onze cultuur helemaal niet gekenmerkt wordt door individualisering, (nieuwe) groepsidentiteiten blijven een heel belangrijke rol spelen en de diversiteit aan collectieve identiteiten lijkt zelfs minder groot te worden.²¹ Ten tweede is het de vraag of vormen van discriminatie er niet juist voor zorgen dat de persoonlijke vrijheidskeuze niet veel kleiner is dan vaak wordt verondersteld. Discriminatie kan er namelijk voor zorgen dat leden van migrantengemeenschappen niet hun eigen individuele afwegingen kunnen maken, doordat ze worden buitengesloten in de maatschappij. En ten derde, dat het individualisme en het liberalisme uiteindelijk ook een uiting zijn van een (dominante) cultuur.²²

In de onderstaande tabel staan de tegenstellingen tussen de minder uitgesproken visies van het multi- en het monoculturalisme in een schema weergegeven.

Tabel 1. **Tegenstellingen tussen gematigde versie van de multiculturalistische en monoculturalistische visie**

	Multiculturalisten	Monoculturalisten
Positieve gevolgen diversiteit	Verrijking van de cultuur	Geen
Negatieve gevolgen diversiteit	Structurele ongelijkheid groepen.	Maatschappelijke achterstand groepen/ gebrekkige sociale cohesie.
Oorzaak negatieve gevolgen	Ongelijke kansen/middelen van achterstandsgroepen. Sociaal economische factoren. Ontvangende samenleving.	Diversiteit oorzaak problemen. Culturele factoren van migrantengroep veroorzaken achterstand.
Bestrijding negatieve gevolgen	Vergroten middelen/kansen van achterstandsgroepen. Diversiteit op zichzelf geen probleem ook niet in wetgeving en beleid. Pragmatisch omgaan met diversiteit.	Bestrijden diversiteit in publieke domein bijvoorbeeld door burgers aan te spreken als individu van natie. Andere collectieve identiteit als overheid niet accepteren of stimuleren.

Het dilemma van de erkenning

De tegenstellingen uit tabel 1 vormen in feite het grootste dilemma voor beleidsmakers en –uitvoerders in steden als Amsterdam en Berlijn: ‘het dilemma van de erkenning’, zoals De Zwart het heeft genoemd.²³ Zodra specifiek beleid betekent dat bepaalde, duidelijk zichtbare, groepen de begunstigden zijn van het beleid, worden zij hierdoor als groep door het beleid en de overheid erkend.²⁴ Met die erkenning kunnen onbedoeld collectieve identiteiten worden gemobiliseerd en gestimuleerd, waardoor groepsidentiteiten sterker worden, groepen zich verder kunnen gaan isoleren en de problemen alleen maar groter worden. Aan de andere kant blijkt het negeren van etniciteit evenmin een goede oplossing te zijn, de ongelijkheid blijft bestaan en ook dan zullen de problemen alleen maar groter worden. Beleidsmakers en –uitvoerders blijken dagelijks te worstelen met dit dilemma van de erkenning.²⁵ Het is een dilemma dat door velen gesignaleerd wordt, zowel recent als in het verleden. Zo formuleerde Entzinger het dilemma ruim twintig jaar geleden als volgt:

In feite gaat het daarbij weer om de ‘klassieke’ vraag of de positie van een etnische minderheid primair wordt bepaald door haar sociaal-economische achterstand dan wel door het feit dat haar leden een andere culturele achtergrond bezitten [...] Legt de overheid in haar beleid te sterk de nadruk op het achterstandsaspect, dan kan dat beleid [...] gemakkelijk mislukken omdat het voorbij gaat aan verschillen in etniciteit. Legt zij daarentegen een te sterk accent op het etniciteitsaspect, dan kan dit [...] tot vormen van pluralisme leiden die de achterstand en het maatschappelijk isolement van minderheden dreigen te bestendigen.²⁶

Een recente studie naar het Europees integratiebeleid signaleert hetzelfde dilemma en komt tot de volgende conclusie:

Whenever ethnicity was discounted, the outcome was the neglect of immigrants' special needs and thus the continuation of de facto discrimination. Whenever service delivery was based on ethnicity, conversely, the result was the reification of cultural based definitions of needs that aggravated the segregation and marginalization of immigrants.²⁷

Dit dilemma en de discussie of men wel of geen rekening moet houden met groepskenmerken van achterstandsgroepen kent een lange traditie binnen literatuur over sociaal beleid. Een korte beschrijving van deze tegenstelling geeft verder inzicht in de afwegingen die beleidsuitvoerders in Amsterdam en Berlijn dagelijks maken als het gaat om de juiste benadering van werkloze migrantenjongeren.

2.2 Doelgroepen of algemeen beleid? De voor- en nadelen van een specifieke benadering bij sociaal beleid

Voor- en tegenstanders van specifiek beleid hebben inmiddels klassieke argumenten naar voren gebracht, die voor een deel al besproken zijn bij de discussies rond de multiculturele samenleving. We kunnen het daarom kort houden.

Voorstanders van specifiek beleid menen dat algemene beleidsmaatregelen achterstanden niet oplossen, juist omdat ze voor iedereen gelden en dus ook voor diegenen zonder maatschappelijke achterstand. De ongelijkheid wordt door het algemene karakter van het beleid in stand gehouden. Specifieke maatregelen zijn nodig om de verschillen tussen groepen in de samenleving daadwerkelijk te verkleinen. Men baseert zich hierbij op het rechtvaardigheidsprincipe; groepen die door gemeenschappelijke kenmerken een groter risico lopen om in een achterstandssituatie te komen of te blijven, moeten geholpen worden met specifieke maatregelen, die gericht zijn om de specifieke oorzaken van die achterstand weg te nemen.

Groepen individuen, die door hun gemeenschappelijke kenmerken een groter risico lopen om in achterstandssituaties terecht te komen, kunnen beter – effectiever en efficiënter – geholpen worden wanneer voor hen specifiek beleid ontwikkeld wordt. Specifiek beleid draagt er toe bij dat de collectieve gefinancierde voorzieningen [...] in eerste instantie ten goede komen aan de leden van deze risicogroepen.²⁸

Aangezien het om gemeenschappelijke achterstanden gaat, die veroorzaakt worden door gemeenschappelijke kenmerken is het van belang dat specifiek beleid zich voornamelijk richt op die collectieve kenmerken die de achterstand veroorzaken. Algemene beleidsmaatregelen zouden niet alleen de verschillen in stand houden, maar door hun algemene karakter bovendien ook te duur zijn (ze gelden immers voor alle burgers, waardoor de kosten hoog oplopen). Specifiek beleid heeft daarentegen betrekking op een beperkte groep en kost daardoor minder geld dan algemeen beleid.

Tegenstanders van specifiek beleid richten hun pijlen voornamelijk op drie zaken; (1) specifiek beleid is te grof en daardoor niet efficiënt, (2) specifiek beleid werkt stigmatiserend en isolerend voor de achtergestelde groep waarvoor het beleid bedoeld is (waardoor de achterstanden groter worden in plaats van kleiner) en (3) specifiek beleid heeft uiteindelijk onvoldoende politiek draagvlak in een democratische samenleving omdat slechts een minderheid van het beleid profiteert. Op alle drie de tegenargumenten gaan we hieronder iets uitgebreider in.

Grof en stigmatiserend

Tegenstanders van specifiek beleid menen dat dit niet werkt omdat het gebruik maakt van vooraf vastgestelde categorieën. Hierdoor zou specifiek beleid te grof zijn en bovenal een stigmatiserende werking hebben op de groep waarvoor het beleid bedoeld is.²⁹ Specifiek beleid wordt namelijk gedomineerd door collectieve (ook wel genoemd categorale) probleemanalyses, die uiteindelijk definiëren welke groepen een maatschappelijke achterstand hebben. Deze probleemanalyses zijn in de meeste gevallen gebaseerd op cijfermatige definities die niet altijd aansluiten bij de werkelijkheid. Hierdoor wordt door het beleid niet iedereen bereikt die bereikt zou moeten worden, terwijl velen die wel bereikt worden eigenlijk niet bereikt zouden moeten worden. Het gevolg hiervan kan zijn dat de categoriale definiëring niet alleen verhullend is (de aard van de problemen wordt niet echt zichtbaar), maar ook nodeloos stigmatiserend (de hele groepering wordt geïdentificeerd, terwijl slechts een gedeelte van de groep daadwerkelijk problemen heeft).³⁰ Het grofmazige en stigmatiserende effect van specifiek beleid zorgt ervoor dat de achterstandssituatie van de desbetreffende groepen bestendig wordt, in plaats van bestreden. Specifiek beleid zou dus niet alleen niet effectief zijn, het zou zelfs de achterstanden die het wil bestrijden verder vergroten.

Gebrek aan maatschappelijk en politiek draagvlak

Een derde probleem van specifiek beleid, zo menen tegenstanders, is dat dit type beleid gekenmerkt wordt door een gebrek aan maatschappelijk en politiek draagvlak. Diegenen met wel een achterstand, maar die niet voldoen aan de gehanteerde probleemdefiniëring (en daardoor geen toegang hebben tot de voorzieningen) verzetten zich als eerste tegen specifiek beleid. Zij profiteren immers niet van het beleid, terwijl zij dat vanuit een rechtvaardigheidsprincipe wellicht wel zouden moeten. Een voorbeeld van deze vorm van gebrek aan draagvlak is het verzet van autochtone arbeiders op het gevoerde minderhedenbeleid in Nederland of het verzet van de zogenoemde 'white ethnics' (blanke arbeidersklasse) op het systeem van positieve discriminatie in de Verenigde Staten. Zij voelen zich op onjuiste gronden achtergesteld (de achterstand van minderheden geldt namelijk niet specifiek voor die groepen, maar ook hun eigen situatie betreffen). Men verzet zich daarom tegen dit, in hun ogen, voortrekkersbeleid. Ook in meer algemene zin zal er volgens de tegenstanders van specifiek beleid op de lange termijn nooit voldoende draagvlak te vinden zijn onder alle andere groepen in de samenleving, die niet profiteren van specifiek beleid, maar er wel voor betalen. Specifieke beleidsmaatregelen zijn door dit gebrek aan draagvlak veel gevoeliger voor politieke ontwikkelingen dan algemene maatregelen en worden daardoor vaker en sneller afgeschaft. Specifieke beleidsmaatregelen zouden hierdoor veel minder effectief zijn bij het bestrijden van maatschappelijke achterstanden dan algemene maatregelen, door het simpele feit dat zij niet de tijd krijgen om effect te sorteren.

De mate van specificiteit in de beleidspraktijk

Bovenstaande discussies, of het nu gaat om de multiculturele samenleving of sociaal beleid, zijn echter vooral theoretische of principiële discussies. Het klassieke antwoord op de vraag 'algemeen of specifiek beleid' is namelijk altijd 'algemeen waar mogelijk, specifiek waar nodig', in veel gevallen letterlijk zo geformuleerd. Bovendien is beleid in feite meestal toch in enige mate specifiek, zelden betreffen beleidsmaatregelen alle burgers in een bepaalde samenleving. De mate van specificiteit zou daarmee geen principiële probleem zijn maar een praktische afweging: hoe kunnen beleidsmakers en –uitvoerders ervoor zorgen dat het beleid terecht komt bij de mensen waar het beleid voor bedoeld is?³¹ Hier speelt bovenstaande discussie rondom de voor- en nadelen van specifiek beleid echter wel degelijk een belangrijke rol. Vrijwel alle lokale beleidsmakers en –uitvoerders zijn, zoals we in de hoofdstukken over Amsterdam en Berlijn zullen zien, namelijk van mening dat er rekening gehouden moet worden met de nadelen van specifiek beleid. Elke vorm van specifiek beleid waarbij etnische categorieën gehanteerd worden, blijkt kwetsbaar te zijn voor tegenreacties (backlashes) en onbedoelde bijeffecten. Specifiek beleid kan inderdaad snel te grof zijn en daardoor onnodig stigmatiserend. Bovendien blijkt dat het politieke draagvlak inderdaad vaak beperkt is.

Aan de andere kant blijkt, zoals eerder gezegd, het negeren van groepsverschillen ook niet de oplossing te zijn, hiermee worden de oorzaken van de achterstanden genegeerd en blijven de achterstanden bestaan. Een mogelijke oplossing voor dit dilemma is gebruik te maken van door de overheid zelf geconstrueerde categorieën. De Nederlandse wijkaanpak met haar achterstandswijken, waar voornamelijk migrantengroepen wonen is daar een goed voorbeeld van.³² Het benoemt de groepen niet als zodanig, maar probeert wel via een omweg specifieke maatregelen voor de groepen te ontwikkelen. De effectiviteit van deze ontwijkende strategie wordt door sommigen in twijfel getrokken, het zouden te vage categorieën zijn voor beleidsuitvoerders om mee te werken. Beleidsuitvoerders zouden hierdoor in veel gevallen genoodzaakt zijn samenwerking aan te gaan met organisaties van de doelgroepen, om contact te leggen met de doelgroep. Op die manier kunnen de vage beleidscategorieën van de ontwijkende strategie omgezet worden tot praktische beleidsmaatregelen. De samenwerking met zelforganisaties helpt ambtenaren de mensen te bereiken. Echter met de samenwerking met de zelforganisaties komen de nadelen van een specifiek beleid gebaseerd op categorale probleemanalyses weer terug, namelijk dat bepaalde groepen vooraf aangewezen worden als de begunstigden van het beleid, en zijn we als het ware terug bij af.³³

Dit brengt ons bij de laatste fase van de beleidscyclus, de organisatie van de uitvoering van het beleid. In de Verenigde Staten komt het veel voor dat de doelgroep zelf de uitvoering van het beleid organiseert, door bijvoorbeeld zelforganisaties op te zetten die jongeren begeleiden bij het vinden van een baan. Dit organiserend vermogen zou volgens de multiculturalisten kunnen zorgen voor een effectievere uitvoering van het gevoerde beleid. De monoculturalisten vrezen juist voor een dergelijke institutionalisering van etnische verschillen in de uitvoering van het beleid. We zetten in de volgende paragraaf als afsluiting van dit hoofdstuk, kort de argumenten van de voor- en tegenstanders op een rijtje ten aanzien van het inzetten van zelforganisaties bij de uitvoering van sociaal beleid.

2.3 Het organiserend vermogen van migranten en de uitvoering van sociaal beleid

Overheden verwachten tegenwoordig steeds vaker dat burgers zelf initiatief nemen om problemen op te lossen of zich inzetten om hun leefomgeving te verbeteren. Zelforganisaties kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Ze komen voort uit de gemeenschap en bundelen de mogelijkheden, kennis en vaardigheden die bij de doelgroep aanwezig zijn. Door middel van zelforganisaties kunnen doelgroepen zelf verantwoordelijkheid nemen bij het verbeteren van positie, in plaats van te wachten op oplossingen van de overheid.

De mogelijkheden en voordelen van een zelforganisatie

Een voorzitter van een Surinaamse welzijnsorganisatie uit de Amsterdamse Bijlmermeer geeft een goede illustratie van de mogelijkheden en voordelen die het zelforganiserend vermogen van een groep kan hebben. De oprichting van zijn organisatie was destijds een poging om zelf, als Surinaamse gemeenschap, de uitzichtloosheid in de wijk aan te pakken. Hij herinnert zich nog goed het moment dat hij na een lang verblijf in het buitenland, terugkeerde in de Bijlmermeer, ergens halverwege de jaren negentig. Voor zijn vertrek was hij actief geweest in het lokale welzijnswerk en had hij zich met anderen ingezet voor de vele onlangs gearriveerde Surinaamse migranten in de wijk. Tot zijn grote teleurstelling was de situatie tijdens zijn afwezigheid sterk verslechterd. De werkloosheid was toegenomen, de leefomgeving was verloederd en grote groepen bewoners stonden letterlijk buitenspel. Mensen die vroeger een voortrekkersrol hadden in de Surinaamse gemeenschap waren nu gedesillusioneerd, gedemotiveerd en niet meer sociaal actief. De gemeenschap had het geloof in eigen kunnen verloren. Het was van belang deze negatieve spiraal als groep te doorbreken en ervoor te zorgen dat men weer vertrouwen kreeg in zichzelf en de toekomst. Bij de oprichting van de organisatie waren de mensen het uitgangspunt, zij hadden de problemen, zij moesten zichzelf en de anderen helpen om de problemen op te lossen.

Een belangrijk argument om het de mensen zelf te laten doen is dat zij (de doelgroep) beter op de hoogte zijn dan de overheid van de aard van de problemen en de manieren om die problemen effectief te bestrijden. Zo bleek de overheid in de Bijlmermeer niet alleen weinig oog te hebben voor de situatie in de wijk, maar waren zij bovendien niet goed op de hoogte van de werkelijke problemen. Lokale bestuurders missen vaak de toegang, het contact en vooral de affiniteit met de doelgroep, waardoor zij niet weten wat er werkelijk onder de burgers leeft. Als voorbeeld noemt de voorzitter van de welzijnsorganisatie de schuldenproblematiek in de Bijlmermeer. Halverwege de jaren negentig was er binnen het stadsdeel maar één persoon één dag in de week bezig met het begeleiden van mensen met schulden, terwijl het op dat moment juist een van de grootste sociale problemen was onder veel migranten in de wijk. Het gevolg was dat grote groepen mensen niet of nauwelijks geholpen werden en de problemen alleen maar groter werden. De Surinaamse organisatie begon daarom als één van haar eerste activiteiten een klein kantoorje waar mensen met hun schuldenproblematiek langs konden komen. Het kantoor werd gevestigd in een leegstaande flat midden tussen de doelgroep en werd geleid door mensen uit de gemeenschap zelf, die in de meeste gevallen de problematiek zelf ervaren hadden. Het resultaat was overweldigend. In lange rijen stonden mensen tot laat in de avond te wachten op een gesprek. Het succes van dit initiatief is volgens de voorzitter te verklaren uit de laagdrempeligheid: dicht bij huis en altijd bereikbaar. Dit in schril contrast met de algemene overheidsinstellingen, die voor de meeste hoogdrempelig zijn, ver van huis en bijna nooit bereikbaar. Daarnaast was het van belang dat de mensen het idee hadden dat hun problemen serieus genomen werden, dat ze geholpen werden door mensen die hen begrepen. Bovendien, en dat was één van de belangrijkste factoren van het succes, was het bij deze doelgroep van belang om snel resultaat te boeken. Meteen aan de slag gaan met het inventariseren van de problemen en vervolgens snel een stappenplan opzetten dat moest leiden tot een verbetering van de situatie.³⁴

Argumenten voor het inzetten van zelforganisaties

Voorstanders van het organiserend vermogen van burgers gaan uit van het idee dat de doelgroep zelf het beste in staat is problemen van de groep te bestrijden. De doelgroep heeft de meeste kennis van de aard, omvang, oorzaken en bestrijding van de problemen. Medewerkers van de organisatie kennen de gemeenschap, weten hoe de doelgroep benaderd moet worden en worden meer vertrouwd dan ambtenaren bij algemene overheidsinstellingen. Met name onder het meest problematische deel van de gemeenschap hebben zelforganisaties meer kans mensen te bereiken en effectief te begeleiden dan algemene instellingen. Dit kan, zoals we in de interviews met Amsterdamse en Berlijnse beleidsmakers nog zullen zien, een belangrijke reden zijn om zelforganisaties in te zetten bij de uitvoering van sociaal beleid.

Vanuit de overheid kan het uitbesteden van sociale dienstverlening aan zelforganisaties ook voordelen hebben. Aan de ene kant stimuleert de overheid op die manier de maatschappelijke participatie van burgers, dat op zichzelf al een beleidsdoel is. Aan de andere kant worden goedkope laagdrempelige voorzieningen aangeboden, die gemakkelijk toegankelijk zijn voor de doelgroep.³⁵ Daarnaast verwachten voorstanders van het organiserend vermogen van burgers, dat zelforganisaties sneller resultaten kunnen boeken dan algemene instellingen, omdat zij een groter innovatief vermogen hebben dan algemene overheidsinstellingen en omdat ze flexibeler, onafhankelijker en minder gebonden zijn aan allerlei bureaucratische regelgeving.³⁶ Het voorbeeld van de kleine schuldhulpkantoorpjes in de flats tussen de bewoners zelf is daar een mooi voorbeeld van. De Surinaamse organisatie wist dat er grote behoefte was aan dergelijke dienstverlening en kon deze op korte termijn organiseren in tegenstelling tot het stadsdeel (zie kader).

Bovenstaande argumenten zijn in Nederland in zijn algemeenheid reden geweest om de uitvoering van veel dienstverlening uit te besteden aan maatschappelijke organisaties. Migrantenorganisaties lijken echter weinig te profiteren van deze ontwikkeling. Dat heeft alles te maken met de omstreden positie van migrantenorganisaties in Nederland. Monoculturalisten verzetten zich, zoals we gezien hebben, tegen elke vorm van specifieke dienstverlening voor aparte etnische groepen. Het inzetten van migrantenorganisaties bij de uitvoering van beleid wordt daarom afgewezen, aangezien de overheid hiermee etnische categorieën erkent en etnische mobilisatie stimuleert. Uiteindelijk leiden deze etnische zelforganisaties tot stigmatisering en het isoleren van de groep in kwestie. Behalve deze meer principiële argumenten zijn er ook nog een paar praktische tegenargumenten te bedenken bij het uitbesteden van sociale dienstverlening aan migrantenorganisaties. Deze tegenargumenten hebben betrekking op het karakter van de organisaties en de maatschappelijke positie van migrantenorganisaties.

Argumenten tegen het inzetten van zelforganisaties

Migrantenorganisaties, die ingezet worden bij sociale dienstverlening, krijgen vaak het verwijt dat zij particularistisch, paternalistisch en cliëntelistisch te werk gaan. Dat heeft te maken met het feit dat deze organisaties sterk verbonden zijn met hun gemeenschap en bovendien voor een deel zelf kunnen bepalen wie tot hun programma's toegelaten worden. De programma's zijn per definitie niet voor iedereen toegankelijk, aangezien ze bedoeld zijn voor een specifieke bevolkingsgroep. Terwijl algemene overheidsinstellingen verplicht zijn iedereen te ondersteunen, is het de taak van de migrantenorganisaties om juist alleen de mensen uit hun eigen gemeenschap te helpen. Bovendien

bestaat het gevaar dat mensen die geen directe band met de organisatie hebben, maar wel tot de doelgroep behoren, uitgesloten worden van de dienstverlening.

Daarnaast bestaat het gevaar dat de afhankelijkheid van cliënten groter is bij migrantenorganisaties dan bij algemene instellingen, juist omdat niet iedereen tot de programma's toegelaten wordt. Het is een gunst van de organisatie dat iemand hulp krijgt, geen recht. Die grotere afhankelijkheid kan enerzijds leiden tot een paternalistische houding, maar belangrijker is het gevaar dat organisaties iets terugverlangen van de cliënten. De organisatie kan bijvoorbeeld verwachten dat cliënten deelnemen aan andere activiteiten die de organisatie organiseert. Cliënten kunnen ook ingezet worden als een makkelijk te mobiliseren achterban voor politieke doeleinden.³⁷ In het gunstigste geval kan de grotere betrokkenheid van cliënten bij de organisatie het succes van de organisatie en de dienstverlening vergroten. In het ongunstigste geval kan er sprake zijn van cliëntelisme. Cliënten zijn dan verplicht om tegenprestaties te leveren voor de dienstverlening waar ze in principe recht op hebben.

Er zijn ook veel bezwaren tegen het feit dat de dienstverlening van zelforganisaties voor een grotere segregatie zorgt. Projecten van zelforganisaties zetten groepen apart en isoleren hen van de rest van de samenleving.³⁸ Zelforganisaties zijn juist van mening dat een aparte dienstverlening cruciaal is voor een effectieve begeleiding. Omdat de problemen van de groep anders zijn dan de rest van de samenleving, of omdat de groep wel vergelijkbare problemen heeft, maar een andere benadering behoeft om het probleem op te lossen dan andere groepen. De segregatie wordt volgens hen niet veroorzaakt door de zelforganisaties, maar door de samenleving.

Zelforganisaties van migranten worden verder door hun vrijwillige en activistische karakter vaak omschreven als amateuristisch. Het amateurisme van de medewerkers van de organisatie zou een negatief effect kunnen hebben op de kwaliteit van de dienstverlening.³⁹ Dit tegenargument is voor veel politici en beleidsmakers een belangrijke reden om zelforganisaties niet in te zetten in de uitvoering van beleid. Medewerkers van zelforganisaties zijn meestal niet opgeleid voor de diensten die zij verlenen, of hebben slechts een korte praktische opleiding gekregen. Ze kunnen nog zo goed op de hoogte zijn van de aard van de problemen van hun cliënten, bijvoorbeeld omdat ze zelf in een dergelijke situatie hebben gezeten, maar dat betekent natuurlijk nog niet dat ze ook in staat zijn om die problemen op te lossen. Medewerkers van zelforganisaties zijn zich hier vaak zelf bewust van. Een Turkse leraar van een project voor werkloze Turkse jongeren in Berlijn vertelt hierover:

Ik heb het probleem dat ik van huis uit geen pedagogische opleiding heb gekregen. Ik ben eigenlijk Electro ingenieur en heb ook een tijd lang als ingenieur gewerkt. Daarna ben ik werkloos geworden en ben sinds drie maanden met deze baan [met werkloze Turkse jongeren] begonnen. Maar het werken met jongeren is toch niet helemaal nieuw. Ik heb namelijk in mijn vrije tijd als vrijwilliger wel al met jongeren te doen gehad.

Een laatste belangrijk nadeel bij het uitbesteden van bepaalde diensten door de overheid aan zelforganisaties, is dat het onduidelijk wordt bij wie de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid ligt, bij de overheid of bij de zelforganisatie? Zelforganisaties worden, op het moment dat de overheid ze betreft bij de uitvoering van beleid, zelf ook politieke spelers. Dat betekent dat zij kunnen proberen invloed uit te gaan oefenen op het politieke proces met als inzet meer middelen

voor de eigen organisatie en achterban. In sommige gevallen worden de cliënten van de zelforganisaties gemobiliseerd om dit te bewerkstelligen.

Samengevat

We hebben gezien dat voorstanders wijzen op de voordelen die de onafhankelijke positie van zelforganisaties met zich meebrengt. Zij hebben niet te maken met de structurele beperkingen die algemene dienstverlenende overheidsinstellingen kenmerken.⁴⁰ Zelforganisaties zullen goedkoper, flexibeler, laagdrempeliger en toegankelijker zijn dan algemene instellingen. Bovendien bevorderen zelforganisaties de maatschappelijke participatie van burgers, omdat het organiserend vermogen in de samenleving door de overheid gestimuleerd wordt. De organisaties komen vanuit de gemeenschap zelf en zijn daarom beter op de hoogte van de problemen en beter in staat om die problemen vervolgens op te lossen. Dit alles zal er volgens de voorstanders uiteindelijk voor zorgen dat zelforganisaties effectievere hulp kunnen bieden dan algemene overheidsinstellingen:

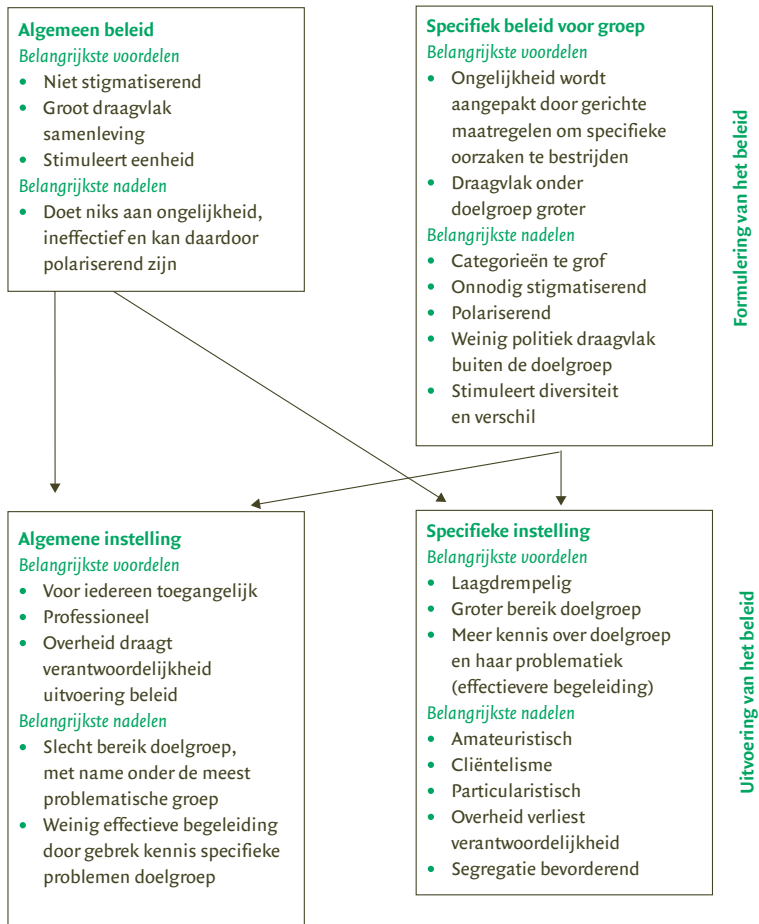
Many non-profit social service providers tend to be neighbourhood or community-based. Workers or volunteers in these agencies are more likely than government workers to know individual clients, their families, and their circumstances. The very strength of private organisations lies in their workers' interest in claimants as individuals, even if they do not know them personally.⁴¹

Tegenstanders wijzen er juist op dat de structurele beperkingen van algemene instellingen er niet voor niks zijn. Deze beperkingen waarborgen het universele karakter en controleerbaarheid van de instellingen, zodat iedereen die dat nodig heeft toegang heeft tot de dienstverlening en dat de samenleving op de hoogte is wie voor de uitvoering van het beleid verantwoordelijk is. Zonder die structurele beperking bestaat het gevaar dat instellingen particularistisch, amateuristisch en oncontroleerbaar worden. Zelforganisaties krijgen bovendien te veel politieke macht, omdat men privileges aan cliënten kan verlenen alsmede omdat men invloed krijgt op de uitvoering van het gevoerde beleid.

In tabel 2 worden de belangrijkste argumenten van voor- en tegenstanders van algemeen en specifiek beleid in de formulering (princiële discussie) en in de uitvoering nogmaals op een rijtje gezet. Een belangrijk element in de tabel is de constatering dat algemeen beleid in bepaalde gevallen uitgevoerd kan worden door specifieke organisaties en dat specifiek beleid ook door algemene overheidsinstellingen uitgevoerd kan worden.

De beleidsrealiteit is echter niet zo statisch als de tabel wellicht doet vermoeden. In de volgende hoofdstukken zullen we merken dat zowel algemene als specifieke instellingen wel degelijk rekening houden met hun eigen nadelen en de voordelen van hun tegenpool. Dat wil zeggen dat men er binnen algemene instellingen alles aan doet om laagdrempelig te zijn, haar bereik onder de doelgroep op verschillende manieren te maximaliseren en met behulp van onder andere intercultureel management de kennis over de doelgroep en haar problematiek te vergroten. Aan de andere kant zullen specifieke instellingen proberen ervoor te zorgen dat ze formeel gezien openstaan voor iedereen, door zich niet te richten op persoonlijke netwerken, te werken aan de professionaliteit van de instelling, zo transparant mogelijk te zijn en ervoor te zorgen dat er voldoende politiek draagvlak blijft voor hun activiteiten.

Tabel 2. **Voor- en nadelen van algemeen en specifiek beleid en de uitvoering daarvan door algemene en specifieke instellingen. (Vanuit de formulering van het beleid wordt gekozen voor een bepaalde uitvoering)**



In de volgende twee hoofdstukken wordt bekeken hoe de principiële en praktische discussies rondom multiculturaliteit, algemeen of specifiek beleid en het inzetten van zelforganisaties zijn uitwerking heeft gehad op de formulering en de uitvoering van het beleid voor werkloze migrantenjongeren in Amsterdam en Berlijn. Waarbij in hoofdstuk 3 eerst wordt gekeken naar de ontwikkeling van de formulering van het beleid: wel of geen specifiek beleid voor migrantengroepen. En in hoofdstuk 4 vervolgens door middel van interviews met beleidsuitvoerders iets wordt gezegd over de uitvoering van het beleid in beide steden.



3. Sociaal beleid voor migranten en de positie van migranten-organisaties in Amsterdam en Berlijn

Sociaal beleid voor migranten is sterk verbonden met het gevoerde integratiebeleid in een stad. Integratiebeleid is namelijk meestal niets anders dan achterstandsbeleid voor migranten.⁴² In dit hoofdstuk kijken we naar de ontwikkeling van het lokale integratiebeleid in Amsterdam en Berlijn, met speciale aandacht voor de politieke vraag om wel of geen specifiek beleid voor de achterstandspositie van migranten te voeren. Daarnaast kijken we naar de rol die zelforganisaties hebben gespeeld bij de uitvoering van sociaal beleid voor migranten.

3.1 Integratiebeleid in Amsterdam

Het integratiebeleid in Amsterdam kent zijn oorsprong in de jaren zeventig, toen grote aantallen Surinaamse migranten zich in de stad vestigden. Het waren er tienduizenden in enkele jaren tijd. De praktische en sociale problemen die de komst van deze groep met zich meebracht waren enorm. De meest urgente problemen waren huisvesting, arbeid en de scholing van de jonge Surinaamse migranten. Maar daarnaast waren er allerlei andere sociale problemen, zoals drugsgebruik en hoge werkloosheid. De manier waarop lokale bestuurders toen besloten om het sociale beleid voor deze groep migranten vorm te geven zou later grote invloed hebben op de ontwikkeling van het lokale integratiebeleid en met name op de rol van zelforganisaties. We gaan daarom kort in op de situatie van Surinaamse migranten en hun organisaties in Amsterdam in de jaren zeventig.

Amsterdamse overheidsinstanties bleken slecht in staat de sociale problemen van de Surinaamse migranten effectief te bestrijden. Zij koos daarom al snel voor een categorale aanpak, waarbij specifieke maatregelen geformuleerd werden die speciaal golden voor de Surinaamse gemeenschap in de stad. Bovendien besloot men de uitvoering van het sociale beleid voor Surinaamse migranten te laten uitvoeren door Surinaamse welzijnsorganisaties. Surinaamse welzijnsstichtingen werden verantwoordelijk voor het begeleiden en ondersteunen van Surinaamse migranten in hun nieuwe omgeving. Deze zelforganisaties werden geacht beter op de hoogte te zijn van de specifieke problemen van de groep en van de culturele achtergrond van de migranten, waardoor een effectievere begeleiding mogelijk is..

De beslissing om zowel specifiek beleid op te zetten, als migrantenorganisaties het beleid te laten uitvoeren, pakte echter slecht uit. De meeste Surinaamse welzijnsorganisaties waren slecht voorbereid en slecht toegerust om de ernstige problemen van de pas gearriveerde Surinaamse migranten het hoofd te bieden. Bovendien bleek een aantal organisaties zeer fraudegevoelig te zijn en verdwenen miljoenen guldens aan subsidiegeld.⁴³ Begin jaren tachtig besloot de Amsterdamse overheid, na een aantal geruchtmakende fraudezaken, het roer structureel om te gooien en het sociale beleid voor Surinaamse migranten nog slechts door Nederlandse welzijnsstichtingen uit te laten voeren. De slechte ervaringen met de Surinaamse zelforganisaties zouden er echter voor langere tijd voor zorgen

dat de Amsterdamse overheid huiverig was om veel verantwoordelijkheid aan migrantenorganisaties te geven.

Ten aanzien van de andere migrantengroepen in de stad, met name de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders, werd er in de jaren zeventig nog vrijwel geen sociaal beleid gevoerd. Zij zouden slechts tijdelijk blijven en na enkele jaren weer terugkeren naar het land van herkomst. Begin jaren tachtig werd echter erkend dat het grootste deel van de migrantengroepen niet zou terugkeren. Op landelijk niveau werd voor het eerst minderhedenbeleid geformuleerd dat een oplossing moest bieden aan de sociale problemen die ook bij deze groepen voorkwamen. Amsterdam volgde deze nationale ontwikkeling en kwam in 1983 met haar eigen minderhedenbeleid.

Op papier was het Amsterdamse minderhedenbeleid een 'echt' multicultureel beleid met een aantal officieel erkende minderheidsgroeperingen, waarvan de sociaal-economische achterstand met specifieke maatregelen bestreden diende te worden. In de praktijk waren er echter maar weinig specifieke maatregelen te ontdekken. De meest specifieke beleidsmaatregel die genomen werd, was het subsidiëren van migrantenorganisaties. Deze gesubsidieerde zelforganisaties kregen van de Amsterdamse overheid de opdracht mee de belangen van de eigen gemeenschap te behartigen en hen te informeren over de Nederlandse samenleving. Hiervoor werden onder andere verschillende adviesraden van migrantenorganisaties opgezet, voor elke doelgroep één, die de lokale overheid konden adviseren over zaken betreffende het integratiebeleid. Zelforganisaties werden gezien als bruggenbouwers tussen de Nederlandse samenleving en de verschillende migrantengroepen. De zelforganisaties kregen echter geen rol toebedeeld als het ging om de uitvoering van het sociale beleid. Het fiasco met de Surinaamse welzijnsorganisaties zat nog vers in het geheugen van de lokale bestuurders. De Surinaamse organisaties werden overigens ook in het minderhedenbeleid opgenomen. Ze kregen net als de andere groepen alleen een adviserende rol toebedeeld als belangenbehartigers en informatieverstrekkers, een veel minder belangrijke rol dan die in de jaren zeventig. Waar het minderhedenbeleid voor Turkse en Marokkaanse organisaties een structurele verbetering was, zij hadden in de jaren zeventig vrijwel geen invloed en werden geheel genegeerd door de lokale politiek, was het voor de Surinaamse organisaties een achteruitgang.

Het lokale minderhedenbeleid richtte zich vanaf het begin sterk op het ondersteunen van de sociaal-culturele structuur van de migrantengemeenschappen, in de hoop de maatschappelijke positie van de groepen op die manier te verbeteren. Dat bleek voor een groot deel ijdele hoop. In 1989, nog geen tien jaar na de invoering van het minderhedenbeleid, verscheen de raamnota minderheden van de gemeente Amsterdam. In deze raamnota werd de teleurstelling uitgesproken dat het minderhedenbeleid van de jaren tachtig zo weinig resultaten had opgeleverd. De werkloosheid onder de migrantengroepen was nog steeds aanzienlijk hoger dan bij autochtonen en de resultaten in het onderwijs waren slechts enigszins verbeterd. De oplossing voor de langzame verbeteringen lag volgens het rapport in een verdere vermindering van het specifieke beleid. Nog sterker dan daarvoor moest de nadruk gelegd worden op het algemene achterstandsbeleid. Het doelgroepenbeleid dat dus met name van belang was voor de organisaties van migranten werd nog niet formeel beëindigd, maar de eerste tekenen waren in het rapport zichtbaar. Subsidies aan organisaties werden verminderd en het functioneren van de adviesraden werd sterk bekritiseerd.

In de praktijk werd het Amsterdamse multiculturele beleid in de jaren negentig verder ontmanteld. De doelgroepen die aan de basis stonden van het lokale minderhedenbeleid verdwenen langzaam maar zeker uit de nota's. Zelforganisaties konden geen aanspraak meer maken op structurele subsidies, maar moesten steeds vaker voor ieder aparte project of activiteit subsidie aanvragen. Officieel werd het doelgroepenbeleid in 1999 beëindigd met de publicatie van de nota *De kracht van de diverse stad*. In deze nota neemt de gemeente afstand van 'het' multiculturele beleid en herdefinieert ze haar beleid als *diversiteitsbeleid*. Diversiteitsbeleid is door haar diffuse karakter moeilijk te vangen in een aantal duidelijke criteria. Het drijft op wederzijds respect, het accepteren van verschillen en het positief waarderen van verscheidenheid. Maar in de praktijk is het diversiteitsbeleid toch vooral een antidoelgroepenbeleid. Het rapport zelf gaat specifiek in op de negatieve aspecten van doelgroepenbeleid zoals dat in Amsterdam in de jaren tachtig ontwikkeld is:

Aan het doelgroepenbeleid kleeft echter ook een aantal belangrijke nadelen. Het voordeel van het zichtbaar maken en agenderen van de relatieve achterstand van groepen Amsterdammers heeft geleidelijk aan een negatieve lading gekregen. Groepen werden door het doelgroepenbeleid sterk gestigmatiseerd. Vrouwen, homoseksuelen, allochtonen, gehandicapten en ouderen werden gezien als mensen die het zonder de steun van de overheid niet konden redden. Het traditionele doelgroepenbeleid bleek, ondanks alle positieve intenties, vaak paternalistisch en bevoogdend van aard. Zaken als eigen initiatief, eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid werden, zowel door de overheid als door de doelgroepen, ontkend en weggedrukt. Er werd eerder een houding van afwachtende afhankelijkheid bewerkstelligd. Het doelgroepenbeleid was ook te grofmazig en had onvoldoende oog voor de sociaal-economische en culturele diversiteit binnen de gehanteerde doelgroepen.⁴⁴

Bovenstaande citaat is kenmerkend voor het integratiebeleid na 1999. Het gebruikt bovendien expliciet de argumenten van de monoculturalisten en de nadelen van categoriaal beleid, zoals beschreven in de principiële discussie rondom diversiteit in het vorige hoofdstuk. Diversiteitsbeleid is daarmee dus vooral een antidoelgroepenbeleid, zonder dat het zelf een coherent beleidsconcept is. Doelgroepenbeleid, en de migrantenorganisaties die een zo belangrijke (symbolische) rol speelden in het multiculturele beleid, staan volgens de nota voor stigmatisering, paternalisme, een afwachtende afhankelijkheid en gebrek aan eigen verantwoordelijkheid. Diversiteitsbeleid is daar het spiegelbeeld van. Het staat voor eigen initiatief, eigen individuele kracht en eigen individuele verantwoordelijkheid. Allemaal met voldoende aandacht voor de individuele verschillen tussen mensen. Verschil wordt gerespecteerd en gezien als een verrijking voor de stad, maar mag geen uitgangspunt meer zijn voor sociaal- of integratiebeleid. Voor het bestrijden van achterstanden "wordt gekozen voor een fijnmazige aanpak van achterstanden, uitgaande van de problemen die aangepakt moeten worden, in plaats van uitgaande van doelgroepen".⁴⁵ Met andere woorden de problemen moeten op individueel niveau aangepakt worden en belangrijker, de oorzaken van de problemen moeten ook op het individuele niveau gezocht worden. Dit is een belangrijk kenmerk van het diversiteitsbeleid dat sterk aansluit bij andere ontwikkelingen, zoals het publieke debat omtrent integratie en immigratie, waarbij steeds sterker de nadruk gelegd werd op het culturele onvermogen van individuele migranten om zich aan de Nederlandse samenleving aan te passen. Daarnaast sluit het sterk aan op ontwikkelingen binnen het sociale beleid en de verzorgingsstaat, waarbij ook steeds vaker de nadruk gelegd wordt op de gebrekkige vaardigheden van individuen die een goede integratie in de samenleving in de weg staan.⁴⁶

Amsterdam volgde na 2000 echter niet de landelijke ontwikkeling van het integratiebeleid. De aanslagen van 11 september en de moord op Theo van Gogh zorgden voor een omslag in het Nederlandse integratiedebat. De Islamitische identiteit van veel migranten werd als bedreigend ervaren en sterk bekritiseerd. Migrantenorganisaties werden beschouwd als een obstakel voor een goede integratie en de subsidiëring van deze organisaties werd afgekeurd. Bovendien werden er meer inspanningen van migranten geëist om zich aan de Nederlandse samenleving aan te passen, in plaats van andersom. Deze omslag leidde tot een veeleisender integratiebeleid, met strenge inburgeringseisen en met als doel de culturele aanpassing van migrantengroepen.⁴⁷ De Amsterdamse overheid besloot echter het diversiteitsbeleid door te zetten en zich vooral in te zetten om de binding in de samenlevingen tussen de verschillende bevolkingsgroepen te verbeteren en te versterken. Speciaal opgezette programma's hadden tot doel de sociale cohesie in de stad te verbeteren. Burgemeester Cohen zocht contact met lokale (religieuze) migrantenorganisaties, in plaats van hen verder te isoleren, om zo de gespannen situatie niet te laten escaleren.

Samengevat

Het Amsterdamse integratiebeleid vanaf de jaren zeventig kan als volgt kort worden samengevat. In de jaren zeventig hanteert de Amsterdamse overheid een categorale aanpak op zowel de formulering als de uitvoering van het beleid voor Surinaamse migranten. Deze aanpak blijkt niet effectief te zijn, met name in de uitvoering van het sociale beleid gaat er veel mis. De Surinaamse zelforganisaties die werden ingezet om het beleid uit te voeren waren niet toegerust voor hun taak, bovendien waren de problemen te groot. Het minderhedenbeleid van begin jaren tachtig was in de praktijk algemeen achterstandsbeleid met op sociaal-cultureel gebied een aantal sterke multiculturele aspecten, waarvan met name de Turkse en Marokkaanse organisaties konden profiteren. Het integratiebeleid vanaf de jaren negentig tot heden wordt gekenmerkt door sterke kritiek op doelgroepenbeleid en de opleving van individueel diversiteitsbeleid. Hierbij moet worden aangetekend dat het individuele diversiteitsbeleid vooral een antidoelgroepenbeleid is, maar veel verschillende uitwerkingen kan hebben. De Amsterdamse overheid besloot om niet de landelijke monoculturalistische trend te volgen en gaf in de jaren na 1999 verder inhoud aan het diversiteitsbeleid, waar op individueel niveau nog steeds ruimte bleef bestaan voor culturele verschillen in het beleid. In de volgende hoofdstukken bekijken we wat de praktische uitwerking is geweest van het beleid op het gebied van de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Eerst beschrijven we de ontwikkelingen in Berlijn.

3.2 Integratiebeleid in Berlijn

Het lokale integratiebeleid in Berlijn kent een heel andere ontwikkeling dan in Amsterdam. Waar in Amsterdam steeds minder de nadruk werd gelegd op multiculturele elementen in het beleid, lijkt Berlijn zich de laatste jaren steeds meer in de richting te bewegen van een pragmatisch multicultureel beleid. Dat heeft alles te maken met de ontwikkelingen van het nationale integratiebeleid in Duitsland. Tot eind jaren negentig kenmerkte het nationale integratiebeleid zich voornamelijk door het ontkennen van het feit dat Duitsland een immigratiesamenleving was geworden. Formeel was er geen integratiebeleid en het beleid dat er was had voornamelijk een monocultureel karakter. Daardoor was er weinig ruimte voor specifiek beleid voor migranten. Het uiteindelijke resultaat in Berlijn was een uiterst dubbelzinnig integratiebeleid, waarin zowel multiculturele als monoculturele

elementen zaten. Uiteindelijk bleek deze dubbelzinnigheid een negatief effect te hebben op de positie van migrantengroepen in Duitsland. Eind jaren negentig besloot de nationale overheid daarom tot een nieuwe immigratiewet die na hevig debat en een aantal significante veranderingen in 2004 door het parlement werd aangenomen. Deze nieuwe wet gaf lokale overheden echter voor het eerst de mogelijkheid een eigen integratiebeleid te formuleren. Een korte beschrijving van de ontwikkelingen in Berlijn zal duidelijk maken wat hiervan de consequenties waren voor de manier waarop culturele verschillen in het beleid tot uitdrukking kwamen.

Eind jaren zeventig verkeerde (West)Berlijn in een immigratiecrisis. De aantallen migranten in de stad waren in korte tijd enorm toegenomen. Het ging daarbij vooral om Turkse en Zuid-Europese gastarbeiders en hun gezinnen en om grote aantallen asielzoekers. De sociale problematiek die de komst van deze groepen nieuwkomers met zich meebracht waren net als in Amsterdam enorm. Segregatie, hoge werkloosheid, etnische spanningen en huisvestingsproblemen waren de belangrijkste. De verkiezingen van 1981 stonden dan ook voor een groot deel in het teken van deze sociale en politieke crisis. De conservatieve Christen-democraten wonnen de lokale verkiezingen voornamelijk door hun voornemen strenge maatregelen te nemen tegen het aantal migranten in de stad en migranten die zich al in de stad hadden gevestigd zo veel mogelijk te laten aanpassen aan de Berlijnse samenleving. Er werd een restrictief beleid ingevoerd waarin van migranten werd geëist dat ze zich zouden aanpassen of anders vertrekken. Tegelijkertijd besloot men ook tot het opzetten van een Ausländerbeauftragte, een ambtelijke instantie die zich speciaal zou gaan bezig houden met de positie van de migranten in de stad. Deze instantie was niet in staat zelf beleid te formuleren, maar kon de lokale overheid adviseren ten aanzien van het beleid dat gevoerd werd voor de migrantengemeenschappen. Daarnaast had de Ausländerbeauftragte als belangrijke taak de banden met de migrantengemeenschappen in de stad aan te halen en hun politieke belangen te behartigen. De politieke invloed van de Ausländerbeauftragte bleef tot eind jaren negentig relatief laag. Met behulp van het verstrekken van subsidies voor migrantenorganisaties was de instantie wel in staat enige invloed te verwerven binnen de verschillende gemeenschappen. Daarnaast startte de Ausländerbeauftragte een zeer succesvolle naturalisatiecampagne onder migranten in Berlijn, waardoor de naturalisatiecijfers onder deze groep in vergelijking met de rest van Duitsland uitzonderlijk hoog waren. Door het ontbreken van een nationale immigratiewet konden de Ausländerbeauftragte en de Berlijnse overheid echter geen structureel integratiebeleid opzetten.

De val van de Berlijnse muur in 1989 was het begin van een economische crisis voor de stad. Deïndustrialisatie en het vertrek van een aantal belangrijke bedrijven uit de stad (door het verlies van speciale West-Berlijnse subsidies) veroorzaakten het verlies van een groot aantal banen en daarmee hoge werkloosheid, met name onder de migranten. Migrantten werkten voor de val van de muur voornamelijk in de Berlijnse industrie. Tussen 1990 en 1996 verloor de Berlijnse industrie ruim 200.000 banen (tien procent van alle banen in deze sector). De banen die er voor terug kwamen, waren voor de laag opgeleide migranten nauwelijks een reëel alternatief. De werkloosheid onder Turkse migranten, de grootste migrantengroep in de stad, steeg in de jaren negentig tot boven de 40 procent. Ondanks de grote sociale problemen die gepaard gingen met deze hoge werkloosheid werd er in deze periode nog geen specifiek beleid geformuleerd voor de migrantengroepen in de stad. Algemene beleidsmaatregelen bleken echter niet in staat iets te doen aan de problematiek, waardoor de situatie in Turkse wijken zoals Kreuzberg steeds nijpender werd.

Nationale ontwikkelingen aan het einde van de jaren negentig gaven Berlijn eindelijk de kans een beleidskader op te zetten om de achterstand van migrantengroepen met specifiek beleid aan te pakken. De nieuwe immigratiewet en de daarbij behorende erkenning dat Duitsland een immigratiesamenleving was geworden, gaf de lokale overheden de mogelijkheid serieus te gaan nadenken over een officieel integratiebeleid. De Berlijnse overheid publiceerde de afgelopen jaren enkele rapporten die uiteindelijk hebben geleid tot het eerste Berlijnse integratierapport (2007). Het rapport maakt duidelijk hoe belangrijk het voor de Berlijnse overheid is, dat ze zich nu eindelijk actief kunnen gaan bezig houden met een succesvolle integratie van migranten in de stad:

Het discours ten aanzien van de vraag of Duitsland een immigratieland is of niet, ging constant voorbij aan de sociale realiteit van de stad. De bestuurlijke organisatie van immigratie en integratie is één van onze grootste toekomstthema's. Daarbij gaat het geenszins om een te verwaarlozen minderheid, maar om een aanzienlijk deel van onze stadsbevolking. Inmiddels hebben rond de 40 procent van alle kinderen en jongeren in Berlijn onder de 18 jaar een migrantenachtergrond. Zonder de succesvolle integratie van deze jongeren heeft Berlijn geen veelbelovend toekomstperspectief. Een lokale politiek met verantwoordelijkheidsbesef is daarom altijd ook een proactieve integratiepolitiek.

Het nieuwe integratierapport dient als raamwerk voor het lokale integratiebeleid van de komende jaren. Enkele belangrijke al doorgevoerde maatregelen zijn: de benoeming van de eerste Senator voor integratiezaken, de oprichting van een adviesorgaan van migrantenorganisaties die de Berlijnse Senaat zal adviseren over integratiethema's en meer politieke bevoegdheden voor de Integrationsbeauftragte (de nieuwe naam voor de Ausländerbeauftragte nu er officieel over integratie gesproken mag worden). Deze maatregelen geven uitdrukking aan de politieke urgentie die het onderwerp integratie in de afgelopen jaren in Berlijn heeft gekregen.

Het rapport, getiteld Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken: Das Leitmotiv der Berliner Integrationspolitik (verscheidenheid bevorderen en samenhang versterken), legt net als het diversiteitsbeleid in Amsterdam veel nadruk op individuele diversiteit. Het grote verschil met het huidige Amsterdamse beleid, is dat men zich in het rapport minder uitspreekt tegen het hebben van bepaalde doelgroepen in het beleid en dat men veel positiever staat tegenover de rol die migrantenorganisaties kunnen spelen in de uitvoering van het lokale integratiebeleid. Het Berlijnse integratiebeleid wordt in een eerdere versie van het integratierapport als volgt gekarakteriseerd:

[De Berlijnse integratiepolitiek] ondersteunt met vele specifieke maatregelen de integratie van minderheden om op die manier een mogelijke juridische en sociale gelijkwaardigheid te bereiken. En stelt tegelijkertijd de verplichting aan de ontvangende samenleving dat de instituten en de handwijze van de overheid zich intercultureel openen. [...] Integratie is een gemeenschappelijk proces, waarbij de migrantenorganisaties de scharnieren zijn tussen de minderheden en de ontvangende samenleving.

De Berlijnse overheid kiest dus nadrukkelijk wel voor specifieke beleidsmaatregelen om de structurele achterstand van migrantengroepen te bestrijden. Het is interessant dat men hierbij migrantenorganisaties expliciet noemt als middel om die gelijkwaardigheid te realiseren. Ze functioneren in de visie van de Berlijnse overheid als een scharnier tussen de migrantengroepen en de Berlijnse samenleving. Dit is een fundamentele breuk met het verleden, waar migrantenorganisaties nooit

een dergelijke rol hebben gespeeld in de formulering en uitvoering van het lokale integratiebeleid. Op dit punt zijn veel overeenkomsten te vinden tussen de multiculturele Amsterdamse nota's uit de jaren tachtig en het nieuwe Berlijnse integratierapport.

Eén van de belangrijkste functies die de Berlijnse overheid voor migrantenorganisaties voor ogen heeft, is het intercultureel openen van algemene overheidsinstanties. Deze algemene overheidsinstanties zijn op dit moment nog te weinig toegankelijk voor migranten. Ze zijn te hoogdrempelig en hun dienstverlening voor migranten is volgens het rapport niet effectief. Overheidsinstellingen moeten zich de komende jaren meer concentreren op de specifieke problemen, wensen en achtergrond van migranten om de sociale dienstverlening te verbeteren. Ten aanzien van het arbeidsbureau (de Job Centers) stelt het rapport het volgende:

[H]et [is] absoluut noodzakelijk dat het Job Center [...] zich specifiek op migranten oriënteert en hen toelaat [in de organisatie]. Met name in de Berlijnse binnenstadsdistricten zijn de migranten een belangrijke en grote groep. Daarom wil de Berlijnse overheid van de interculturele opening van de Job Centra een zwaartepunt maken. Daarbij hoort ook de interculturele scholing van (jongeren)consulenten en persoonlijke aanspreekpartners.

Het huidige Berlijnse integratiebeleid kan waarschijnlijk het best getypeerd worden als pragmatisch multicultureel. Er worden in het beleid weliswaar geen officiële doelgroepen gedefinieerd, maar tegelijkertijd worden er wel specifieke maatregelen voor achterstandsgroepen geformuleerd. Zelforganisaties van de achterstandsgroepen krijgen verder een belangrijke rol toegewezen als beleidspartners, met name om de algemene overheidsinstellingen toegankelijker te maken voor migrantengroepen. Er wordt in het nieuwe integratierapport ook niet gesproken over de mogelijke nadelige effecten van specifiek beleid voor groepen of van het inzetten van zelforganisaties bij het formuleren en het uitvoeren van sociaal beleid. De Berlijnse overheid, in tegenstelling tot de Amsterdamse overheid, voorziet blijkbaar weinig problemen op dit gebied.

Amsterdam en Berlijn vergeleken

Het is interessant dat Amsterdam en Berlijn een omgekeerde ontwikkeling hebben doorgemaakt in de afgelopen dertig jaar. Amsterdam begon in de jaren tachtig enthousiast met specifieke maatregelen voor bepaalde doelgroepen, terwijl Berlijn koos voor een streng integratiebeleid zonder specifieke maatregelen. Amsterdam veranderde het beleid in de jaren negentig in een antidoelgroepenbeleid met veel aandacht voor individuele verschillen en algemene beleidsmaatregelen. Berlijn kiest momenteel juist voor specifieke maatregelen om de structurele achterstanden van migrantengroepen te bestrijden en verlaat daarmee het pad van de algemene maatregelen die niet hebben kunnen voorkomen dat er structurele ongelijkheden tussen groepen in de stad zijn ontstaan.

In het volgende hoofdstuk bekijken we (1) wat de gevolgen zijn van deze verschillende beleidsontwikkelingen voor de manier waarop werkloze migrantenjongeren benaderd en begeleid worden; (2) wat de meningen zijn van beleidsuitvoerders ten aanzien van de voor- en nadelen van specifieke maatregelen voor migrantengroepen; (3) de mate waarin beleidsuitvoerders rekening houden met de specifieke achtergrond van werkloze migrantenjongeren en (4) de verschillen en overeenkomsten in de benadering van beleidsuitvoerders die in dienst zijn van algemene overheidsinstellingen en die in dienst zijn van zelforganisaties.



4. Uitvoering van het beleid: bestrijding jeugdwerkloosheid onder migranten in Amsterdam en Berlijn

Jeugdwerkloosheid is bij uitstek een beleidsthema waar het dilemma van de erkenning zich aandient voor lokale politici en beleidsmakers. De jeugdwerkloosheid is structureel hoger onder migrantenjongeren dan onder autochtone jongeren in zowel Amsterdam als Berlijn. Deze hogere werkloosheid wordt volgens sommige onderzoekers veroorzaakt door het lagere opleidingsniveau en de slechte taalkennis van veel migrantenjongeren, maar sociale en culturele factoren spelen ook een rol. Deze factoren hebben betrekking op (1) de discriminatie op de arbeidsmarkt, (2) de verschillende netwerken waarbinnen migrantenjongeren en autochtone werkgevers zich bevinden en (3) de afwijkende oriëntaties, houdingen en percepties van migrantenjongeren op arbeid en onderwijs.⁴⁸

Het dilemma bestaat uit de vraag of er specifiek categoriaal beleid nodig is om deze specifieke oorzaken van de hogere werkloosheid onder migrantenjongeren te bestrijden? Zodra gekozen wordt voor een categorale aanpak komen alle nadelen die in hoofdstuk 2 besproken zijn (stigmatisering, beleidscategorieën die te grof en inefficiënt zijn, weinig politiek draagvlak) weer om de hoek kijken. Een algemene benadering die voor alle jongeren in de stad geldt, negeert weer de specifieke oorzaken, waardoor de structureel hogere werkloosheid onder migrantenjongeren zal blijven bestaan. Het lokale gevoerde integratiebeleid heeft bovendien invloed op de populariteit van specifiek beleid onder politici, beleidsmakers en beleidsuitvoerders.

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat specifiek beleid voor doelgroepen in Amsterdam steeds impopulairder is geworden, terwijl men daar in Berlijn juist steeds enthousiaster over lijkt te worden. In dit hoofdstuk kijken we naar de uitvoering van het beleid en de meningen van uitvoerders ten aanzien van algemeen of specifiek beleid. Wat denken de mensen die zelf met de jongeren werken dat de beste benadering is om de jongeren weer aan het werk te krijgen (algemeen of specifiek)? In hoeverre vinden zij dat het beleid rekening moet houden met de specifieke factoren en achtergronden van de migrantenjongeren (de mate waarin verschillen in het beleid geïnstitutionaliseerd moeten worden)? En zijn hiervoor aparte projecten voor migrantenjongeren nodig die georganiseerd worden door zelforganisaties, of hebben deze aparte projecten juist een averechts effect en kunnen algemene instellingen deze taak beter op zich nemen? We kijken naar de meningen van zowel mensen die werkzaam zijn bij algemene instellingen als bij zelforganisaties die speciale projecten hebben voor migrantenjongeren.

4.1 Bestrijding jeugdwerkloosheid onder migrantenjongeren in Amsterdam

De werkloosheid onder migrantenjongeren wordt in Amsterdam geschat op 23 procent, terwijl autochtone jongeren een werkloosheidspercentage van zes procent kennen.⁴⁹ Over de hoge werkloosheidscijfers van migrantenjongeren maken Amsterdamse bestuurders zich al jaren grote zorgen. De hoge werkloosheid onder migrantenjongeren heeft allerlei negatieve gevolgen voor het integratie-

proces van de groep en het toekomstperspectief van deze jongeren. Bovendien is de werkloosheid van invloed op de overlast die sommige jongeren uit deze groep veroorzaken. De Amsterdamse overheid richt zich daarom sinds enkele jaren specifiek op de jeugdwerkloosheid, maar zonder daarbij gebruik te maken van etnische doelgroepen in het beleid. Men heeft gekozen voor een algemene intensieve individuele benadering, waarbij in de uitvoering van het beleid wel ruimte is voor het benoemen van ‘culturele’ verschillen, zoals we in dit hoofdstuk zullen zien. Deze algemene benadering ligt heel dicht bij de individuele visie die ook in het diversiteitsbeleid gepropageerd wordt.

Het jongerenloket en de Dienst Werk en Inkomen

De bestrijding van de jeugdwerkloosheid in Amsterdam heeft de afgelopen jaren met name vorm gekregen in de oprichting van zogenaamde jongerenloketten. De jongerenloketten maken onderdeel uit van de Dienst Werk en Inkomen (DWI) en houden zich bezig met het begeleiden van jongeren zonder werk. De oprichting van deze loketten was een directe reactie op de chaotische bestrijding van de jeugdwerkloosheid in de jaren '90. Naar aanleiding van de voortdurend stijgende werkloosheidscijfers in de stad besloot de Amsterdamse overheid in 2001 een inventarisatie te laten maken naar het aantal jongeren dat een uitkering kreeg en de manier waarop ze werden begeleid. Het grote probleem bij de hulpverlening aan deze jongeren bleek een te vrijblijvende en te weinig doortastende benadering te zijn van de verantwoordelijke overheidsinstanties. Verder was de hulpverlening sterk versnipperd, verschillende instanties werkten langs elkaar heen. Naar aanleiding van deze inventarisatie besloot men in Amsterdam-Oost een pilot op te zetten met één loket speciaal voor jongeren. Een loket waar alle verschillende instanties met elkaar samen zouden werken (sociale dienst, arbeidsbureau, onderwijs, welzijnswerk en justitie). Jongeren kregen hier allemaal een eigen coach, die hen persoonlijk zou begeleiden en de hulpverlening zou coördineren. De coach moest er voor zorgen dat er op korte termijn passende maatregelen werden genomen om de problemen van de betreffende jongere aan te pakken. Verder moest de coach er voor zorgen dat alle instanties op de hoogte waren van de problemen en de gekozen aanpak, zodat de jongeren zich niet aan de begeleiding konden onttrekken. Het loket zou alle werkloze jongeren in het stadsdeel met een uitkering en onder de leeftijd van 23 jaar, benaderen en uitnodigen voor een gesprek.

Belangrijke leerpunten

Drie zaken bleken van groot belang te zijn voor een effectieve begeleiding van de werkloze jongeren. Ten eerste was een intensieve persoonlijke benadering noodzakelijk. De problematiek van veel van deze jongeren is complex. Het vinden van een oplossing voor deze problemen vraagt veel tijd en persoonlijke aandacht van de medewerkers van de jongerenloketten. Ten tweede bleek het van belang om de onderlinge samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke diensten te stroomlijnen. Het jongerenloket intensiverde als eerste haar contacten met de onderwijsinstellingen in de buurt en vervolgens werd er contact gelegd met justitie en welzijnsorganisaties om zo tot een totale integrale aanpak te komen van de jeugdwerkloosheid in Amsterdam. Ten derde bleek het belangrijk te zijn dat de medewerkers van het jongerenloket de jongeren sancties konden opleggen als zij zich niet aan de afspraken hielden, om er zo voor te zorgen dat zij zich niet gemakkelijk aan het beleid en de begeleiding konden onttrekken. Deze drie belangrijke voorwaarden voor effectieve begeleiding lichten we hieronder nader toe.

Ongeveer gelijktijdig met de pilot in Oost startte in het stadsdeel Slotervaart een ander experiment met het begeleiden van werkloze jongeren, voor het grootste deel van Marokkaanse afkomst. Ook hier was het belangrijkste doel in eerste instantie te voorkomen dat verschillende instanties langs elkaar heen zouden werken. Men zocht, zoals men dat noemt, naar een sluitende aanpak rondom jongeren op het terrein van school en werk. De werknaam van dit project werd *Werkvirus*. Een medewerker van het jongerenloket in Slotervaart legt uit dat *Werkvirus* is ontstaan als reactie op de rellen van Marokkaanse jongeren in het stadsdeel Slotervaart in 1997:

[Het initiatief Werkvirus] is voortgekomen uit ongeregelde heden in het stadsdeel Slotervaart-Overtoomse veld [...] Er waren al lokale hulpverleners [in Slotervaart] bezig geweest met een aanpak die overeenkomt met de onze, maar dan op heel kleine schaal. Eind 2001 zijn wij gaan samenwerken met de stadsdelen, toen is het samenwerkingsverband ontstaan. Bij ons is het [jongerenloket] ontstaan vanuit de lokale politiek, overlast in de openbare ruimte zou je kunnen zeggen. Als er deining is [...] dan gebeurt er wat. [Als er bijvoorbeeld] 26 auto's beschadigd [zijn], dan zie je dat er wat gaat gebeuren.

Het jongerenloket maakt sinds 2006 onderdeel uit van de nieuwe Dienst Werk en Inkomen (DWI). De DWI is tot stand gekomen door een fusie van de gemeentelijke instellingen die zich met werk en uitkeringen bezighouden. De DWI is zowel verantwoordelijk voor de bemiddeling en begeleiding van werklozen als voor het verstrekken van de uitkeringen. De komst van de DWI heeft een grote verandering betekend in het lokale arbeidsmarktbeleid. De belangrijkste beginselen van de DWI hebben voor een groot gedeelte ook op het jongerenloket betrekking en zijn daarmee kenmerkend voor de methode van het loket.⁵⁰ Het doel van het DWI en de jongerenloketten is altijd uitstroom naar betaald werk of terug naar school. Als er niet direct werk voorhanden is, dient men te participeren in trajecten of speciale projecten. Men gaat daarbij uit van het idee dat iedereen potentieel heeft. De mogelijkheden van de mensen staan centraal bij de DWI en niet de belemmeringen, zoals dat vroeger vaak het geval was. Het Amsterdamse arbeidsmarktbeleid is er verder op gericht om de kennis en de vaardigheden van werklozen te verbeteren om zo de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Reïntegratieactiviteiten van werkloze jongeren moeten zich hierbij richten op de vraag van de arbeidsmarkt en niet op de wensen en verlangens van de jongeren zelf. De DWI of de jongerenloketten maken expliciet geen gebruik van doelgroepenbeleid. Het beleid geldt voor alle werkloze jongeren, welke etnische afkomst ze ook hebben. We zullen verderop zien dat de beleidsuitvoerders zich geheel achter deze beslissing scharen, maar dat ze in de praktijk toch geregeld rekening houden met groepsverschillen als dat voor een effectieve begeleiding noodzakelijk is.

Het jongerenloket is bedoeld voor de meest problematische jongeren met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Het jongerenloket houdt zich niet bezig met langdurige hulpverlening, maar wil juist door de sterke samenwerking met verschillende partners een snelle en effectieve begeleiding aanbieden. Men streeft er naar om 75 procent van de jongeren die bij het loket komt binnen enkele maanden uit te laten stromen naar werk of een opleiding. Volgens de jaarverslagen wordt die 75 procent over het algemeen gehaald. Er is wel sprake van een verandering in de problematiek die de medewerkers van het jongerenloket tegenkomen, zoals een van hen vertelt tijdens een interview:

De problematiek van de jongeren [neemt] naar mijn gevoel toe. Ik weet niet waardoor dat komt. Misschien hebben we de wat makkelijkere bemiddelbare jongeren inmiddels gehad en krijgen we nu de jongeren die echt onder

aan de maatschappelijke ladder bungelen. Ik zie een toename de laatste jaren van jongeren met ernstige problemen. Heel veel jongeren zonder startkwalificatie. Heel veel moeilijk lerende jongeren, ik schat 50 procent. In de stadsdelen die onder West vallen wordt door gemiddeld 25 procent van de kinderen niet CITO getoetst omdat het geen zin heeft. Vrijwel alle jongeren hebben schulden.

Intensieve samenwerking tussen de verschillende instanties

Door de ernst van de problematiek is het volgens de medewerkers van het jongerenloket van belang dat zij de middelen krijgen om de jongeren ook werkelijk mee te laten doen met de programma's die voor hen bedoeld zijn. Elke werkloze jongere moet via het jongerenloket óf direct aan het werk geholpen worden, óf terug naar school gaan, óf op een traject naar werk gezet worden. Eén van de belangrijkste middelen om dit te bereiken is, zoals gezegd, de intensieve samenwerking tussen de verschillende instanties. Een jongerenconsulent legt uit wat dat in de praktijk betekent:

Als iemand [een werkloze jongere] bij mij komt, dan hoor ik van te voren [van de instanties waarmee samengewerkt wordt] of het een voortijdig schoolverlater is en bijvoorbeeld te maken heeft gehad met Jeugdzorg. Zo'n jongere merkt dat: er wordt hier op mij gelet. We stemmen het allemaal op elkaar af. Het streven is om iemand terug op de arbeidsmarkt te krijgen, maar het liefst weer terug naar school. En niet 'hier heb je een schoonmaakbaan, en als je het niet doet dan krijg je een schop onder je kont.' Dat is wel gebleken, dat die aanpak niet werkt. Wat wij doen is de aanpak van 'wat heeft een jongere nodig om verder te komen?'. Als je dat niet doet, maar iedereen naar die schoonmaakbaan schopt, dan komen ze volgende maand terug. Want ze vinden het niet leuk, komen te laat en worden ontslagen. Bovendien leid je ze niet op, maar je maakt ze afhankelijk van de instellingen. Op de lange termijn levert dat niets op. Als jongere kansen hebben, moet je ze die kansen ook geven.

Disciplinerende bevoegdheden

Het jongerenloket beschikt, naast de intensieve samenwerking tussen instanties, over nog een aantal belangrijke 'disciplinerende' bevoegdheden die er voor zorgen dat jongeren niet om het loket heen kunnen of zich niet houden aan de trajecten die door het loket voor hen zijn uitgestippeld. De belangrijkste maatregel is dat jongeren onder de 27 jaar geen uitkering krijgen. Via het jongerenloket kunnen ze aan de slag op een traject en ontvangen hiervoor een stagevergoeding. Mochten jongeren weigeren aan het traject mee te doen, dan kunnen zij dus ook geen uitkering of stagevergoeding krijgen. Een medewerker van het jongerenloket legt uit hoe zij op dit punt te werk gaat:

Bij voorkeur laat ik het woord uitkering niet eens vallen. Ze kunnen van mij wel geld krijgen, maar daar zullen ze voor moeten werken. Willen ze dat niet, dan is daar het gat van de deur. Ik zeg het niet op die manier, maar daar komt het wel op neer. Het bedrag dat ze kunnen krijgen is hetzelfde als een uitkering. Dat is heel erg weinig, als je twintig bent is dat ongeveer 200 euro. Het heet geen uitkering, ik noem dat inkomen. Het is hetzelfde bedrag, maar je moet ervoor werken.

Kleinschalige intensieve persoonlijke benadering

Het derde belangrijke middel dat de medewerkers van het jongerenloket hebben om de jongeren te activeren, is de kleinschalige intensieve persoonlijke benadering. Elke jongere krijgt een consulent toegewezen die hem of haar tijdens het programma van het loket begeleidt en bepaalt welke strategie het meest geschikt is. De persoonlijke intensieve benadering is het handelsmerk van het jongerenloket geworden en hier vinden we de wijze waarop de consulenten van het jongerenloket

diversiteit of verschil een rol laten spelen in de uitvoering van het beleid. In de intensieve persoonlijke benadering is namelijk opvallend veel ruimte voor het benoemen en bespreken van 'culturele' verschillen. De benadering van het jongerenloket is er vaak op gericht de jongeren juist op het culturele vlak te begeleiden en hen hier nieuwe vaardigheden bij te brengen. Door de medewerkers van het loket wordt vaak de nadruk gelegd op het feit dat de jongeren, in de praktijk dus meestal migrantenjongeren, met name sociale vaardigheden missen. In een handboek geschreven voor medewerkers van de jongerenloketten wordt uitgebreid stil gestaan bij dit punt:

Het komt nogal eens voor dat jongeren te laat komen of zonder afmelding niet op een afspraak verschijnen. Ze zijn het simpelweg vergeten, hebben andere dingen aan hun hoofd of zijn niet gemotiveerd. Niet verschijnen komt echter ook voor bij jongeren met wie al vruchtbare gesprekken zijn gevoerd en die enthousiast hebben meegewerkt. Ineens laat iemand het afweten. Dit nonchalante omgaan met afspraken lijkt soms meer het resultaat van een gebrekkige aanpassing aan onze gereguleerde samenleving dan een tekort aan motivatie. De jongere (en soms ook de ouders) heeft er vaak geen idee van wat er op het spel staat als hij zomaar zonder toestemming van zijn baas zes weken op vakantie gaat naar Marokko, zijn baas op dezelfde toon aanspreekt als de buurjongen op de hoek, of een sollicitatiegesprek afsluit met "nou, doe!" [...] Het knelpunt bij de bemiddeling ligt niet zozeer in het ontbreken van vaktechnische vaardigheden (die zijn bij passend werk vrijwel altijd aan te leren) als wel bij onvolgende elementaire omgangsvormen, zoals zelfdiscipline, impulscontrole, kunnen samenwerken en omgaan met regels en kritiek. De taak van de jongerenconsulent is de jongere hierin op te voeden en te trainen: hem consequent te corrigeren en op een rustige doch stevige manier duidelijke grenzen te stellen. Dit dient op een zeer expliciete wijze te gebeuren. In onze burgerlijke cultuur wordt meestal niet openlijk grenstellend gecorrigeerd. Bij jongeren van de straatcultuur werkt dit onbewust vragen om instemming auerichts. De jongere benut het als zwakheid van de kant van de consulent en gaat zijn eigen speelruimte vergroten.⁵¹

Medewerkers van het jongerenloket leggen een directe relatie tussen de 'cultuur' van de jongeren, die vaak uit een migrantengezin komen, en hun problemen op de arbeidsmarkt. Een jongerenconsulent geeft haar mening over de aard van de problematiek ten aanzien van jeugdwerkloosheid in Amsterdam:

Het is al mis gegaan bij de eerste generatie. De overheid dacht dat die mensen terug zouden gaan en stimuleert alles in eigen taal en cultuur. Gevolg is wel dat mensen nu totaal niet ingeburgerd zijn. Het gebrek aan inburgering uit zich bij mijn cliënten in sociale vaardigheden, omgangsvormen, actief zijn op de arbeidsmarkt. Mijn cliënten zeggen vaak 'ik heb een diploma dus ik heb recht op werk.' Ik denk dan bij zo'n diploma begint het pas. Zij denken vanuit een wij-cultuur, wat heel mooi is. Maar op de arbeidsmarkt heerst een ik-cultuur. De arbeidsmarkt is ik-gericht. Ze stellen zich soms teveel als slachtoffer op.

Het handboek gaat ook op dit punt dieper in. Het legt uit waarom de migrantenjongeren het moeilijk vinden om voor zichzelf op te komen, eigen verantwoordelijkheid en zelf beslissingen te nemen.

Bij jongeren uit traditionele gezinnen van allochtone afkomst verloopt het proces van losmaking en identiteitsontwikkeling anders. De eisen die de westerse cultuur stelt wat betreft zelfinzicht, meningsvorming en onderhandelingsvaardigheid, staan vaak haaks op de normen en waarden vanuit het gezin van herkomst. Hier geldt immers strikte loyaliteit en onderschikking aan het gezag van ouders of broers. Er is geen ruimte voor discussie of onderhandeling. Individuele afwijking van vaststaande collectieve gedragsregels en voorschriften wordt niet geduld.

Ouders zijn niet in staat om de benodigde pedagogische ondersteuning te geven die aansluit bij de westerse samenleving. [...] Kortom, er is een discrepantie tussen de westerse ik-cultuur en de wij-cultuur waaruit zij afkomstig zijn.⁵²

De intensieve, strenge en individuele benadering van het jongerenloket is vooral bedoeld om deze migrantenjongeren de benodigde sociale vaardigheden bij te brengen. Hierbij wordt geen gebruik gemaakt van etnische doelgroepen of speciale categorieën, het is in principe algemeen beleid voor iedereen. Maar door de intensieve individuele benadering is er wel veel ruimte voor bepaalde groepskenmerken op individueel niveau. Deze benadering van het jongerenloket sluit nauw aan bij het Amsterdamse diversiteitsbeleid, waar de doelgroepen taboe zijn, maar waar diversiteit op individueel niveau wel erkend wordt. Maar het sluit ook nauw aan bij het gevoerde arbeidsmarktbeleid waarbij men streeft naar een intensieve persoonlijke benadering die er voor zorgt dat werklozen meer vaardigheden en kennis opdoen en hen geleerd wordt eigen verantwoordelijkheid te nemen en geen afwachtende afhankelijke houding aan te nemen.

Beleidsuitvoerders over beleid

Wat wil dat nu concreet zeggen: dat er in het beleid ruimte is voor culturele diversiteit op individueel niveau? Ten eerste betekent het dat de medewerkers van het jongerenloket aangeven dat de etnische achtergrond van de jongeren een rol kan spelen bij de problemen die ze hebben, maar ook bij de bestrijding van die problemen. De medewerkers pleiten niet voor een doelgroepenbenadering, maar geven aan dat zij de mogelijkheid hebben om bij een individu, als dat nodig is, rekening te houden met de kenmerken van de groep waaruit deze jongere afkomstig is. Dat kan betekenen dat men zich tijdens de begeleiding richt op bepaalde 'culturele' oriëntaties. Zo is het bijvoorbeeld voor Surinaamse vrouwen veel gebruikelijker om te participeren in het arbeidsproces dan voor Marokkaanse en Turkse vrouwen. Het kan zijn dat dit verschil, dat deels verklaard kan worden vanuit een verschillende culturele oriëntatie tussen groepen, een rol speelt in de begeleiding van Turkse en Marokkaanse werkloze jongeren. Dat lijkt wellicht voor de hand liggend, maar in het licht van de discussie tussen de multiculturalisten en de monoculturalisten is het dat niet. Monoculturalisten leggen namelijk de nadruk op het feit dat de overheid nooit rekening mag houden met de etnische achtergrond van de burgers, omdat zij op die manier groepsidentiteiten stimuleren en de problemen in stand houden in plaats van ze te bestrijden. In dit geval zouden zij het feit negeren dat er groepen in Nederland zijn die een probleem hebben met de arbeidsparticipatie van vrouwen. Uit de interviews blijkt dat de medewerkers van het jongerenloket afwijkende 'culturele' oriëntaties niet negeren, als blijkt dat deze oriëntaties de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt verkleinen. Het ruimte geven aan diversiteit op individueel niveau wil zeggen dat beleidsuitvoerders geen gebruik maken van vastgestelde doelgroepen, maar dat zij wel aandacht kunnen schenken aan bepaalde kenmerken van de groep waarvan de jongere afkomstig is, mocht dat in de ogen van de beleidsuitvoerder nodig zijn voor een succesvolle begeleiding.

Op een bepaalde manier is de benadering van het jongerenloket, mede als gevolg van het diversiteitsbeleid en het arbeidsmarktbeleid, dubbelzinnig te noemen. Aan de ene kant is er geen ruimte voor specifiek beleid voor doelgroepen en worden er strenge algemene eisen gesteld aan de jongeren zelf. Aan de andere kant is er bij de medewerkers van het jongerenloket wel veel begrip te vinden voor

de specifieke achtergronden van de migrantenjongeren. Een medewerker van het jongerenloket verwoordt de methode van het jongerenloket op dit punt als volgt:

Als het [arbeidsmarktbeleid voor migrantenjongeren] gericht is op etniciteit in termen van eigen taal en cultuur, dan ben ik daar geen voorstander van. Maar ik vind wel dat je je mag verplaatsen. Je mag [als consulent] een aantal eisen aan de jongeren stellen. Bijvoorbeeld dat ze zich beschikbaar stellen voor de arbeidsmarkt, dat ze er alles aan doen om de taal te leren. Maar je moet ze wel tegemoet komen als ze daarbij knelpunten ervaren.

Bovendien geven verschillende medewerkers van het jongerenloket aan dat er wel degelijk verschillen tussen groepen zijn, die van invloed zijn op de benadering en methode van het jongerenloket. Zo ondervinden Marokkaanse jongeren in bepaalde gevallen andere obstakels op de arbeidsmarkt dan bijvoorbeeld Antilliaanse jongeren (bijvoorbeeld meer discriminatie bij het vinden van een baan of stageplaats). Daar moet in sommige gevallen wel degelijk specifiek rekening mee gehouden worden in speciale projecten. Het kan ook zijn dat sommige Marokkaanse jongeren bepaalde vaardigheden missen, zoals een medewerker van het jongerenloket uitlegt:

Ja, misschien [zijn er] wel [bepaalde gevallen waarin Marokkaanse jongeren anders benaderd en begeleid moeten worden dan Antilliaanse jongeren]. Ik heb wel eens gezegd dat de jongeren die wij in de moskee hebben opgezocht, daar moet je een specifiek programma voor opzetten. Je moet ze veel meer proactief trainen. Die jongeren moet je interactief trainen, oefenen. Want uit beleefdheid zeggen ze ook vaak 'ja'. Omdat dat cultureel van hen verwacht wordt. Je moet geen grote mond opzetten. Dus ook als er 'nee' bedoeld wordt, wordt er 'ja' gezegd. Daar moet je wel specifieke programma's opzetten.

Een andere medewerker geeft ook aan dat er weliswaar voor een individuele benadering gekozen wordt, maar dat er in bepaalde gevallen wel degelijk rekening gehouden wordt met verschillen tussen groepen.

De aanpak [van het jongerenloket] verschilt. [...] in Zuidoost heb je veel Surinamers en Antillianen, die hebben een heel ander netwerk dan bijvoorbeeld Turkse en Marokkaanse jongeren en hun ouders. Concreet betekent het voor mijn aanpak dat ik iedereen hetzelfde behandel, iedereen is voor mij een individu. Maar de getallen [aantal werkloze jongeren uit bepaalde etnische groep] zeggen iets over waar je de aandacht op moet vestigen. Als ik een caseload heb met heel veel jonge moeders, dan moet ik daar iets mee doen. Als ik veel Marokkaanse jongens in mijn caseload heb, die bijvoorbeeld allemaal het Montessori College in Oost hebben verlaten, dan zoek ik contact en zeg: 'Hoe komt dat nou?'. [...] Samen gaan we zoeken naar de oorzaken van het schoolverlaten.

Aandacht voor aantallen en groepen hoeft niet te betekenen dat er altijd gekozen wordt voor een 'specifieke' benadering, maar dat kan wel het geval zijn. Het gaat ons hierbij niet zo zeer om de exacte maatregelen die dan genomen worden. Wat voor dit onderzoek belangrijker is, is dat er ook in een algemene individuele aanpak ruimte blijft bestaan om groepskenmerken in de uitvoering van het beleid te benoemen en te blijven gebruiken. In een puur individuele benadering zou dat niet mogelijk zijn. Iedereen wordt dan als individu benaderd, zonder rekening te houden met groepsbindingen of groepskenmerken. Het beleid voor werkloze jongeren in Amsterdam lijkt anders te zijn. Men hanteert een individuele benadering, maar kan in de praktijk, als dat nodig mocht blijken te zijn, wel rekening houden met de groepsbindingen en bepaalde groepskenmerken van de jongeren. En dat

kan in sommige gevallen leiden tot een andere ‘specifieke’ benadering. Er is hier dus geen sprake van doelgroepenbeleid, maar beleidsuitvoerders hebben wel de ruimte om groepskenmerken tot uitdrukking te laten komen in de manier waarop zij het beleid uitvoeren.

Beleidsuitvoerders over migrantenorganisaties

Als we kijken naar de manier waarop beleidsuitvoerders in Amsterdam de mogelijke functie van migrantenorganisaties zien bij de uitvoering van het beleid, dan komen we dezelfde pragmatische invalshoek tegen. In principe ziet men geen rol weggelegd voor migrantenorganisaties, aangezien deze organisaties representanten zijn van de etnische gemeenschappen die hun politieke legitimiteit in het antidoelgroep denken verloren hebben. Aan de andere kant zie je dat, als het binnen een bepaalde context handig is, migrantenorganisaties soms toch een rol in de uitvoering van het beleid mogen spelen, met name om meer jongeren te bereiken:

Soms helpt het als je jongeren direct kunt benaderen en het hele verhaal zelf vertelt. In een buurthuis of moskee of iets dergelijks. Dat zouden we allemaal moeten doen.

Een ander voorbeeld van die actieve benadering, wordt gegeven door een andere medewerker die in gaat op het grote nadeel van algemene overheidsinstanties; het gebrek aan bereik onder de doelgroep:

Ik vind dat wij als jongerenloket teveel in een bastion zitten. Wij zouden veel meer naar buiten moeten gaan en netwerken. Veel meer in onze stadsdelen de buurt in. Naar moskeeën, scholen, shoarmatenten, maakt niet uit. Daar praten en affiches ophangen.

In Amsterdam hebben we geen migrantenorganisatie gevonden met aparte projecten voor migrantenjongeren, zoals dat wel in Berlijn het geval is.⁵³ Migrantenorganisaties worden hier en daar ingezet om bepaalde groepen jongeren te bereiken of om korte projecten te organiseren. Maar het organiserend vermogen van migranten wordt in Amsterdam niet structureel ingezet om de begeleiding van de jongeren te verbeteren. Het lijkt erop dat bestuurders van migrantenorganisaties ook niet staan te springen om de begeleiding van de jongeren op zich te nemen. Zo vertelt een voorzitter van een Turkse Islamitische organisatie dat zijn organisatie inderdaad gemakkelijk migrantenjongeren kan bereiken als dat nodig is. Zijn organisatie is dan ook actief geweest bij het bereiken en informeren van Turkse werkloze jongeren die aangesloten zijn bij de organisatie. Maar tegelijkertijd zijn er volgens hem ook grenzen aan de capaciteiten van een zelforganisatie. Het opzetten van projecten voor werkloze jongeren vraagt veel van een organisatie. Medewerkers hebben begeleiding en kennis nodig en die capaciteit heeft de zelforganisatie meestal niet. Wat de organisatie wel heeft gedaan, is het opzetten van een post van een uitzendbureau in de moskee op vrijdag na het gebed. Mensen konden gemakkelijk informeren of er een geschikte baan voor hen beschikbaar was. De voorzitter van de organisatie benadrukt echter meteen dat dit geen hoofdtaak van de organisatie moet worden:

Niet dat je zelf een uitzendbureau wordt, maar dat je [als zelforganisatie] een verlengde van een bestaande [algemene] instelling [kan zijn]. [...] Nogmaals, een moskee is geen uitzendbureau en dat moet je ook niet willen worden.⁵⁴

In Berlijn zullen we zien dat sommige Turkse zelforganisaties wel de beslissing hebben genomen om zelf aparte projecten op te zetten voor Turkse jongeren. Het interessante is echter dat de benadering die de Turkse organisatie in Berlijn kiest, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien, veel overeenkomsten vertoont met de benadering van het Amsterdamse jongerenloket. Voordat we de situatie in Berlijn bespreken zullen we eerst kort de Amsterdamse benadering samenvatten.

4.2 Een Amsterdamse benadering?

De intensieve individuele benadering van het jongerenloket staat niet op zichzelf. Verschillende studies hebben al gewezen op vergelijkbare ontwikkelingen op andere terreinen van het sociaal beleid in Amsterdam. Deze Amsterdamse benadering voor sociaal beleid wordt beschreven als een proactief beleid waarbij de overheid mensen met problemen benadert.

Centraal in de Amsterdamse benadering staat de directheid, er is meer dan vroeger sprake van enig paternalisme, van drang en dwang. Mensen worden actief benaderd om zich te voegen aan het beleid. Er is in andere woorden geen ontsnappen aan. Het gaat om een integrale aanpak, waarbij mensen in ketens van professionals worden gevolgd. De diepere betekenis van dit discours is vooral dat de vrijblijvendheid aan de kant van de overheid definitief moet verdwijnen. Het is dan ook niet zozeer dat de cliënt in een ketenaanpak in de boeien wordt geslagen, als wel dat de beleidsuitvoerders zich verplichten om meer samen te werken en geen gaten te laten vallen.⁵⁵

Alle elementen uit deze typering van de Amsterdamse benadering zijn van toepassing op het jongerenloket: de sluitende aanpak, het actieve benaderen van mensen, de 'disciplinerende' bevoegdheden die leiden tot 'drang' en 'dwang', en de beleidsuitvoerders die verplicht worden geen gaten te laten vallen in de dienstverlening. Een andere studie karakteriseert het lokale sociale beleid als een 'sociale herovering'.

Een eerste kenmerk van sociaal heroveren is het herontdekken van sociale problemen die in bepaalde gebieden spelen. Dit proces van herontdekking is vooral zichtbaar bij die uitvoerende publieke diensten. Het gaat daarbij om diensten die in direct contact staan met bewoners, maar die in de afgelopen jaren sterk zijn gebureaucratiseerd. Een tweede kenmerk van sociaal heroveren is de intrusieve [indringende] aanpak. [...] Om stedelijke problemen in de greep te krijgen wordt een indringende aanpak gehanteerd om ongewenste ontwikkelingen in de stedelijke samenleving direct te signaleren en te bestrijden. Vergaande interventies in het publieke domein worden daarbij niet geschuwd. Een derde kenmerk is het tot stand brengen van een samenhangende aanpak van problemen waarbij diverse partijen betrokken zijn.⁵⁶

Het 'herontdekken' van sociale problemen in de stad, speelt ook bij de medewerkers van het jongerenloket. De jongerenconsulenten 'herontdekken' als het ware de collectieve elementen die kunnen leiden tot de structurele achterstand van migrantengroepen. Werkloze jongeren worden op individuele basis benaderd en begeleid, maar de begeleiding heeft vaak betrekking op hun 'sociaal-culturele' oriëntaties, 'afwijkende' omgangsvormen en 'gebrekkelig' incasseringsvermogen. De medewerkers van het jongerenloket hebben door de individuele benadering geen behoefte aan een doelgroepenbenadering. Groepen en hun etnische identiteit hoeven niet van tevoren benoemd of gemobiliseerd te worden. De begeleiding van de jongeren richt zich in veel gevallen echter wel op die collectieve

culturele categorieën die ervoor zorgen dat migrantenjongeren een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan veel autochtone jongeren. In de praktijk blijkt het Amsterdamse diversiteitsbeleid dus veel minder problemen te hebben met collectieve categorieën dan we op basis van de officiële nota zouden denken.

4.3 Bestrijding jeugdwerkloosheid onder migrantenjongeren in Berlijn

Wat gebeurt er op het gebied van jeugdwerkloosheid in Berlijn? Vinden we ook daar de jongerenloketten en hun individuele benadering waarbij men geen officieel doelgroepenbeleid hanteert, maar waar in de praktijk wel ruimte blijkt te zijn voor groepsverschillen, als het maar bijdraagt aan het verbeteren van de sociale vaardigheden en competenties van de jongeren?

De problemen ten aanzien van jeugdwerkloosheid zijn in Berlijn vele malen groter dan in Amsterdam. In Amsterdam hebben de autoriteiten te maken met enkele honderden jongeren die als werkloos geregistreerd staan en waarschijnlijk een paar duizend jongeren die niet meer op school zitten en ook geen baan hebben. In Berlijn gaat het om 40.000 werklozen onder 25 jaar. De werkloosheid onder Turkse jongeren ligt rond de 50 procent.⁵⁷

Daarnaast heeft Duitsland in de afgelopen jaren, net als Nederland, te maken gehad met enkele grote veranderingen op het gebied van arbeidsmarktpolitiek en de uitvoering van het beleid door de arbeidsbureaus. In Berlijn zijn sinds kort speciale afdelingen van de Job Center die zich alleen met jongeren bezig houden. Deze afdelingen zijn voor een groot deel te vergelijken met de jongerenloketten in Amsterdam. Het grote verschil is dat de Duitse afdelingen nog sneller jongeren doorverwijzen dan de jongerenloketten in Amsterdam dat doen. Veel gesprekken met de jongeren worden daarom niet uitgevoerd door mensen van het Job Center maar door ingehuurd organisaties, die speciale programma's hebben opgezet om werkloze jongeren te begeleiden en op te leiden. In Berlijn is ook een klein aantal Turkse organisaties actief op dit gebied, maar de meeste organisaties die programma's opgezet hebben voor werkloze (Turkse) jongeren zijn Duitse welzijnsorganisaties. We zien bij deze organisaties, zowel de Turkse als de Duitse welzijnsorganisaties, dezelfde intensieve persoonlijke benadering als in Amsterdam terug. De problematiek van de jongeren is bovendien voor een groot deel vergelijkbaar. Het ontbreekt de migrantenjongeren aan een reëel beeld van hun toekomstmogelijkheden en ze missen in veel gevallen fundamentele sociale vaardigheden die van groot belang zijn voor de arbeidsmarkt. De begeleiding van de jongeren in de verschillende projecten richt zich dan ook vooral op deze collectieve culturele elementen. Dit ondanks het feit dat er in Berlijn gewoonweg veel minder banen beschikbaar zijn voor de jongeren dan in Amsterdam.

De interviews die we hebben gehouden bij het Job Center, Turkse organisaties en Duitse organisaties met programma's voor Turkse werkloze jongeren, gaan met name in op de vraag hoe men omgaat met werkloze Turkse jongeren. Zien we net als in Amsterdam door een individuele benadering ruimte ontstaan voor culturele groepsverschillen in de uitvoering van het beleid? En in hoeverre zien we de invloed van het Berlijnse integratiebeleid op de manier waarop werkloze Turkse jongeren benaderd en begeleid worden?

De komst van speciale jongerenafdelingen bij de Job Centers zijn net als in Amsterdam van groot belang geweest om het thema jeugdwerkloosheid meer politieke aandacht te geven. Een medewerker van een jongerenafdeling vertelt dat alleen al de aandacht voor het probleem jeugdwerkloosheid een positieve uitwerking heeft gehad op de bestrijding van de jeugdwerkloosheid onder Turken in de stad.

Het is een enorm voordeel dat de Job Centers hier ontstaan zijn. Ook al omdat we zo de speciale afdelingen voor jongeren onder 25 jaar gekregen hebben, die bestonden vroeger niet. Er waren wel pogingen om iets voor jongeren te beginnen, maar jongeren moesten zich dan bij de sociale dienst melden en pas vanaf hun 18e jaar. [...] Daar hadden we dan vanwege het grote aantal werklozen nauwelijks de mogelijkheid de jongeren intensief te begeleiden. Dat is natuurlijk wezenlijk beter geworden door de projecten in het veld en de speciale afdeling voor jongeren. Nu moeten jongeren zich al op hun 15e of 16e jaar melden, wanneer ze net de school hebben verlaten. Vroeger zou er twee jaar lang niks gebeuren voordat jongeren zich op hun 18e zouden melden. Nu melden ze zich eerder, voornamelijk om financiële redenen, maar we kunnen nu meteen beginnen en vaststellen waar de problemen liggen en waar we ze naar toe kunnen leiden.

Het vaststellen van de problemen van de jongeren gebeurt op een vergelijkbare manier als bij het jongerenloket in Amsterdam gebruikelijk is. De jongeren krijgen een consultant toegewezen, waarmee ze een aantal gesprekken moeten hebben. Als ze niet komen of niet meewerken heeft dat uiteindelijk gevolgen voor hun uitkering (hoewel minder drastisch dan in Amsterdam). Een medewerker van het Job Center legt uit wat er tijdens deze gesprekken gebeurt:

Na het opstellen van een karakterschets, waarin we tijdens het gesprek de interesses, vaardigheden en kennis vastgesteld hebben, proberen we gezamenlijk met de jongere een beroepsplan op te stellen. Welk doel hebben ze? Willen ze richting arbeid of is het beter om weer terug naar school te gaan?

Voor de meest problematische jongeren heeft het Job Center een aparte afdeling, Fallmanagement, waarin de jongeren intensiever begeleid kunnen worden. Het werk en de problematiek die de Fallmanagers tegenkomen, is goed vergelijkbaar met de situatie bij de Amsterdamse jongerenlokets. Een Fallmanager legt uit dat ze voor deze problematische jongeren bij het Job Center uiteindelijk niet veel kunnen doen. Ze moeten hiervoor samenwerken met andere organisaties die speciale programma's hebben voor deze jongeren. Het doel van deze programma's is volgens de Fallmanagers het bieden van een nieuw perspectief voor de jongeren:

[Fallmanagement is] nog intensiever, hier proberen we samen te werken met netwerken om alles wat we hier niet kunnen bieden toch te kunnen leveren. Om ze te begeleiden en ook om ze weer een doel en perspectief te bieden. Het idee dat de jongeren geen perspectief hebben heeft zich inmiddels ook onder henzelf wijd verbreid. [...] Velen weten bovendien helemaal niet wat ze later willen worden, ook omdat de beroepsoriëntatie bij de ouders ontbreekt. Jongeren hebben vaak hoogdravende voorstellingen van de beroepen die ze willen uitoefenen, terwijl ze daarvoor helemaal niet de juiste opleiding hebben. Verder moeten we eerst vaststellen of de jongeren wellicht ook andere geestelijke en lichamelijke belemmeringen hebben. Dat moeten we [door middel van de programma's bij de organisaties] eerst allemaal analyseren, zodat ze weer uit deze perspectiefloosheid kunnen komen en dat ze weer moed krijgen.

Medewerkers van het Job Center kunnen echter weinig begrip opbrengen voor de specifieke problemen van de migrantenjongeren of voor een specifieke aanpak. Er is weinig ruimte voor specifiek beleid. Iedereen (Turkse, Duitse, Poolse en Russisch jongeren) krijgt dezelfde benadering en migrantenjongeren moeten zo min mogelijk op een aparte manier behandeld worden. Bovendien hameren de medewerkers van het Job Center erop dat de jongeren zo veel mogelijk gemengd moeten worden met jongeren met een andere achtergrond. Een leidinggevende van de jongerenafdeling van het Job Center legt uit hoe ze aankijken tegen specifieke maatregelen en specifieke projecten:

Wij zien niet zo veel in specifieke maatregelen om de werkloosheid onder Turkse jongeren te bestrijden.

De reden waarom deze maatregelen niet nuttig zouden zijn, wordt door een collega als volgt verwoordt:

We willen liever geen maatregelen formuleren die zich alleen op Turken richten, omdat de Turken dan weer onder elkaar zijn. En dat heeft geen nut, zij voelen zich dan wel heel prettig, maar ze hoeven dan niet eens Duits te spreken. Wij proberen altijd te mengen: [...] We zetten altijd een Turk, een Kozak of een Pool en dan weer een Turk naast elkaar. Anders praten ze weer alleen onderling [in hun eigen taal]. [...] Terwijl als men mengt dan zie je dat een Russin en een Turks meisje elkaar hun trouwfoto's laten zien en hun gezamenlijke taal is dan Duits.

Tijdens de interviews met de medewerkers van het Job Center Kreuzberg wordt verder ook weinig begrip getoond voor de specifieke problemen die de Turkse jongeren zouden hebben. Het interessante is, dat de recente ontwikkelingen in het lokale integratiebeleid een belangrijke invloed hebben op de werkwijze van het Job Center. Een medewerker vertelt expliciet over de invloed van het nieuwe integratierapport op het werk van het Job Center.

Wij werken ook samen met de Integrationsbeauftragte. Het nieuwe integratierapport heeft het thema [jeugdwerkloosheid en samenwerking met organisaties] weer actueel gemaakt. Ook andere organisaties hebben zich nu op dit thema gericht.

Migrantenorganisaties

Ondanks het feit dat ze weinig heil zien in specifieke maatregelen en aparte projecten voor alleen Turkse jongeren, blijken de medewerkers van het Job Center de samenwerking met migrantenorganisaties wel belangrijk te vinden om de werkloosheid onder Turkse jongeren effectief te bestrijden. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het nieuwe integratiebeleid, waarin van Job Centers wordt verlangd dat ze zich toegankelijker opstellen ten aanzien van migrantengroepen en dat ze voorlopig (tot dat die toegankelijkheid is verwezenlijkt) met migrantenorganisaties samenwerken:

Ik vind het heel belangrijk [dat Turkse organisaties betrokken worden bij het beleid], omdat die organisaties toch uit die culturen komen. Zij kunnen er behoedzamer mee omgaan, en ze kunnen hen [de Turkse werkloze jongeren] laten inzien dat Duitsland nu eenmaal hun middelpunt is en dat ze niet terug zullen gaan naar hun eigen land. [...] Door samenwerking komt er meer uit, vooral omdat zelforganisaties beter bekend zijn met de structuren [familiebanden]. Zo heb ik een nieuw project gezien met Turkse medewerkers die tegen Turkse ouders zeggen: "Luister eens, uw dochter, derde generatie, wil graag iets leren".

Een andere medewerker van het Job Center vertelt:

Ik vind het zelfs heel belangrijk [de samenwerking met Turkse organisaties]. We hadden bijvoorbeeld afgelopen vrijdag een uitnodiging voor een conferentie over beroepsopleidingen verstuurd. Daar spreek je dan natuurlijk ook bestuursleden van Turkse organisaties, [...] door zulke gesprekken kunnen we [...] gezamenlijke plannen of afspraken maken.

Het opvallende hierbij is dus dat de medewerkers tegen specifieke maatregelen en aparte projecten voor Turkse jongeren zijn, maar dat ze door het nieuwe integratiebeleid gedwongen worden mee te werken aan het opzetten van specifieke projecten voor werkloze Turkse jongeren door Turkse zelforganisaties. Deze projecten worden vervolgens met behulp van geld van Job Centers door Turkse organisaties uitgevoerd. Bij deze projecten is, zoals we zullen zien, wel degelijk aandacht voor de specifieke achtergrond van de jongeren. Ook in Berlijn komt er hierdoor aandacht voor groepsverschillen in de uitvoering van het beleid.

Het project MOVE

Wat opvalt aan de benadering in deze speciale projecten voor Turkse jongeren is dat ze sterk overeenkomen met de benadering die we bij het jongerenloket in Amsterdam zijn tegengekomen: een intensieve, indringende persoonlijke benadering die zich voornamelijk richt op de sociale vaardigheden van de Turkse jongeren. Het belangrijkste project voor Turkse jongeren is het project MOVE. Het project MOVE, een afkorting van Motiveren und Vermitteln (motiveren en bemiddelen) is in 2005 opgezet door de grootste Turkse koepelorganisatie in Berlijn, de Turkischen Bundes Berlin-Brandenburg (TBB) in samenwerking met de Job Centers van de stadsdelen Kreuzberg, Schönberg en Neukölln alsmede de Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit en Frauen. Aan de hand van interviews met bestuursleden van de TBB, de projectleider en andere medewerkers van het project MOVE laten we zien op welke wijze de benadering van MOVE vergelijkbaar is met het jongerenloket in Amsterdam.

Het project MOVE staat aan de rand van de wijk Kreuzberg, waar veel Turkse migranten wonen. Kreuzberg staat bekend als de wijk met zeer hoge werkloosheidscijfers onder Turken. Een medewerker van MOVE schetst de situatie in de wijk als volgt.

De situatie [in de wijk Kreuzberg] heeft zich sinds begin jaren '90 verslechterd. Zeer veel immigranten uit Turkije zijn werkloos. Men zegt dat momenteel een op de twee van de Turkse mensen werkloos is en bij de jeugd is dat aantal nog veel hoger. De meeste jongeren hebben geen beroepsopleiding, heel veel hebben de school verlaten zonder diploma of met een lage kwalificatie. Zij zullen nauwelijks een kans krijgen op de arbeidsmarkt.

De zorgelijke situatie in de wijk, en dan met name de situatie van de Turkse jongeren, wordt volgens de TBB door de lokale overheid niet effectief aangepakt. De TBB heeft jarenlang forse kritiek geuit op de Job Centers, die onvoldoende actie ondernamen tegen de steeds groeiende jeugdwerkloosheid onder Turkse immigranten. Het project MOVE is voor de TBB een voorbeeldproject, waarbij de organisatie in de praktijk de beste strategie laat zien om de jeugdwerkloosheid onder Turkse jongeren in Kreuzberg aan te pakken. Een bestuurslid van de TBB beschrijft de houding van de TBB als volgt:

Het is zeer belangrijk [dat de TBB een project als MOVE heeft ontwikkeld]. Wij zetten bepaalde thema's continu op de politieke agenda, zoals de slechte positie van migrantenjongeren, zonder diploma, zonder beroep, bijna 50 procent werkloosheid. Iemand moet zich om deze jongeren bekommeren. Als wij niks zeggen gebeurt er maar weinig. Dit hier [het MOVE project] is een voorbeeld van het feit dat wij niet alleen dingen zeggen, maar zelf ook productief bezig zijn.

De kritische houding van de TBB heeft echter wel invloed op de samenwerking met het Job Center bij de totstandkoming en ontwikkeling van MOVE. Een ander bestuurslid verwoordt de problemen als volgt:

[De samenwerking met het Job Center] is moeilijk, omdat wij [de TBB] het Job Center aan de ene kant bekritisieren voor het feit dat ze te weinig doen voor minderheden. Aan de andere kant werken we heel nauw met ze samen. [...] Maar het [werk dat de Job Centers doen voor minderheden] is niet genoeg en dat is ook een algemene kritiek die we moeten geven. Aan de andere kant, [...] er is hier voor laag- of niet opgeleide mensen gewoon geen werk. Er is geen andere oplossing dan deze mensen op te leiden. [...] We moeten ze voor de arbeidsmarkt rijp maken.

MOVE probeert de jongeren daarom extra vaardigheden bij te brengen die hen in staat stellen zich beter op de arbeidsmarkt te bewegen. Het project is specifiek bedoeld voor werkloze migrantenjongeren tot 25 jaar. De meeste zijn van Turkse afkomst, maar een aantal heeft een Arabische achtergrond. De deelnemers zitten maximaal zes maanden in het project. De jongeren komen via het Fallmanagement van het Job Center naar het MOVE project en behoren dus tot de meest problematische groep werkloze jongeren. De projectleider van het MOVE project omschrijft de kenmerken van de jongeren en het project zelf als volgt:

De meeste [werkloze jongeren bij MOVE] hebben geen of zeer lage onderwijskwalificaties, maar er zitten ook jongeren bij die wel een diploma hebben maar die desondanks niks kunnen vinden. [...] Ze worden door de Jobcentra naar ons toegestuurd, dat wil zeggen als ze een doorverwijzing krijgen, moeten ze komen anders volgen er sancties zoals kortingen en zo. De jongeren blijven ongeveer zes maanden, het is onze opgave om hen binnen zes maanden te motiveren en te begeleiden [...] Ze moeten in deze periode een plek op school krijgen, een stageplek of in zeer uitzonderlijke gevallen een baan. [...] Heel weinig jongeren hebben uiteindelijk een stageplek gevonden. De meeste jongeren gaan terug naar school.

Een bestuurslid van de TBB vertelt dat men bij MOVE geen invloed heeft op welke jongeren door het Job Center doorverwezen worden:

Dat bepaalt het Job Center. We weten niet precies welke criteria men hiervoor gebruikt, maar het zijn in de regel de moeilijke gevallen, die ze nergens anders onder kunnen brengen, die geen toekomstperspectief hebben.

De medewerkers van het MOVE project proberen dus in de zes maanden die ze hebben de jongeren weer een toekomstperspectief te geven. Dat gebeurt door middel van een groot aantal vakken, zoals Duits, wiskunde, maatschappijkennis, computerles, beroepsoriëntatie, sollicitatiecursussen en één of twee korte stages. De jongeren komen dagelijks drie uur per dag, vijf dagen in de week naar het project. De projectleider legt uit dat het uiteindelijke doel van deze lessen is de jongeren zelfbewust te maken van hun problemen.

Wij doen wat de scholen hebben verzuimd. [...] Wij stellen vast wat hun zwakke en sterke punten zijn, om er vervolgens achter te komen wat ze eigenlijk willen doen, waar ze heen willen. [...] Wat waren de redenen dat de jongeren bij ons terechtgekomen zijn? Er voor zorgen dat dit niet weer gebeurt, daar gaat het eigenlijk allemaal om. Dat is ons doel, om de jongeren zich hiervan bewust te maken.

De projectleider vertelt verder waarom het project MOVE beter in staat is dan het Job Center om de migrantenjongeren te helpen bij dit proces van zelfbewustzijn.

De jongeren begrijpen de taal van overheidsinstanties niet, ze beginnen [met een project] en na twee, drie weken stoppen ze weer of ze houden het tot het einde vol, maar dan met zo veel onderbrekingen en ziektemeldingen dat ze achteraf nauwelijks kunnen zeggen waar ze waren, wat ze gedaan hebben en vooral waarom ze het gedaan hebben. Dat willen we hier vermijden. [...] Onze kracht is in ieder geval de taal. We kunnen spreken, en spreken ook, met de jongeren in twee talen. Het is ook heel belangrijk dat de ouders met ons kunnen spreken. [...] Het is een voordeel als er iemand tegenover je zit die weet wat het is [om moeilijkheden in de maatschappij tegen te komen], maar desondanks vertelt dat het mogelijk is. Ik probeer de jongeren heel duidelijk te maken dat ze niet kunnen zeggen: 'School is klote en iedereen is slecht, ik spreek de taal niet'. Dat kan allemaal misschien kloppen, maar jij bent nu hier, jij moet er wat aan doen, anders kun je uiteindelijk niks aan de situatie veranderen.

Medewerkers van MOVE geven aan dat de kloof tussen de jongeren en de overheidsinstanties in Berlijn heel diep is.

Het probleem [tussen jongeren en de overheidsinstanties] is veel meer dan een taalprobleem, De taal van de instanties is anders en voor deze doelgroep is deze taal vaak onbegrijpelijk ook al spreken ze goed Duits. De jongeren horen het natuurlijk aan, omdat ze iets bereiken willen, maar wanneer ze naar buiten komen hebben ze er niks van begrepen. Daarom is het onze verantwoordelijkheid [bij MOVE] uit te leggen dat ze moeten doorvragen: wat biedt u mij eigenlijk aan? [...] Ze zeggen te gemakkelijk: 'Ja', omdat ze bang zijn dat er kortingen op de uitkering komen.

Een van de belangrijkste Turkse leiders in Duitsland, Kenan Kolat, vroeger de voorzitter van de TBB, geeft in een interview in een Berlijnse krant dezelfde redenen waarom MOVE in zijn ogen zo belangrijk is om de situatie in Kreuzberg voor Turkse jongeren te verbeteren:

We zullen met onze campagne zeker niet alle problemen oplossen. Om problematische jongeren te integreren hebben we projecten zoals MOVE. Dat is kleinschalig, moeilijk, maar zeer succesvol. Onze medewerkers spreken daar de taal van de jongeren. Aan de ene kant zijn ze hun vriend, maar ze kunnen ze ook keihard aanpakken. Als het moet halen ze de jongeren 's morgens uit bed en brengen ze hen naar hun stage, anders volgt er een korting op hun uitkering. Ook schoppen de jongeren soms herrie in de groep. Veel van hen hebben echter hun sterke punten en het gaat er om dat positief te ontwikkelen. We willen dat er in de Turkse gemeenschap een hoofdstroom komt die staat voor onderwijs.

Veel medewerkers van MOVE vinden het belangrijk dat het project georganiseerd wordt door een Turkse organisatie. Omdat ze de culturele achtergrond van de jongeren kennen zouden ze bij MOVE beter in staat zijn om de jongeren te begeleiden dan bij andere projecten. Een docent van het MOVE project zegt hierover:

Zonder de culturele sociale realiteit van de jongeren te begrijpen, bereik je de jongeren niet. Een van de belangrijkste uitdagingen van dit werk is überhaupt contact met de jongeren te maken ze ook echt te bereiken en dat lukt alleen wanneer je de achtergrond van de jongeren goed kent en op een passende manier met hen kan omgaan.

Over het algemeen hebben de medewerkers van MOVE veel aandacht voor de specifieke achtergrond van de Turkse jongeren. Het hele programma is opgezet om juist deze jongeren te helpen. Op dit punt is een duidelijk verschil te zien met de projecten voor Turkse jongeren die door Duitse welzijnsorganisaties worden uitgevoerd. Het programma van de organisatie AUB (Arbeit und Bildung) is hiervan een goed voorbeeld. De projectleider van AUB legt uit dat hij het juist geen goed idee vindt om een project speciaal voor Turken op te zetten, zonder hierbij uit het oog te verliezen dat er wel specifieke problemen voor bepaalde jongeren kunnen zijn:

Ik ben geen bijzondere fan van specifieke maatregelen. Ik vind een gemengd leeruitgangspunt tussen Duitsers en andere groepen succesvoller. Daar zijn de meningen natuurlijk over verdeeld. [...] Je moet ook kijken naar de achtergronden. Die zijn ook binnen groepen heel verschillend. Er zijn jongeren die hun middelbare schooltijd prima doorlopen hebben, met veel Duitse vrienden. Zij hebben hun hele socialisatieproces in Berlijn doorlopen. Juist voor deze groep pleit ik voor een gemengde aanpak. Jongeren die grote taalproblemen hebben of pas net in Duitsland zijn, daarbij is een specifieke aanpak onontbeerlijk. Er moet dus goed naar de achtergrond van de jongeren gekeken worden.

Het is echter niet zo dat het Turkse element bij MOVE van doorslaggevend belang is. Het speelt eerder op een heel praktische manier een rol in de begeleiding van de jongeren, met name in de taal. Een MOVE-docent legt uit hoe hij de jongeren probeert te benaderen en in hoeverre hij hierbij gebruik kan maken van zijn Turkse achtergrond.

We begroeten elkaar hier elke dag hartelijk, vaak gaat dat in het Turks. Wanneer we duidelijk moeten zijn, proberen we dat op een vriendelijke manier te doen. Maar soms moet je ook de grenzen laten zien, dan word ik gedwongen autoritair te zijn.

Een bestuurslid van de TBB betwijfelt verder of het altijd een voordeel is dat een groot aantal docenten bij MOVE Turks is. Bovendien is het voor hem niet bijzonder belangrijk dat projecten als MOVE speciaal door Turkse organisaties worden uitgevoerd. Hij hecht meer belang aan het feit dat het probleem gesignaleerd wordt en dat er vervolgens iets aan gedaan wordt:

Het kan zijn [dat het een pedagogisch voordeel is dat de docenten bij MOVE Turks kunnen spreken] maar niet zonder meer. De meeste jongeren zijn hier opgegroeid en kunnen goed Duits. Velen hebben eerder problemen met de Turkse taal. Het kan bij sommige docenten een voordeel zijn dat ze een Turkse achtergrond hebben, maar bij anderen juist niet. Het hangt altijd van de persoon af. [...] Wij hopen natuurlijk dat het probleem door de staat waargenomen wordt, dat is voor ons heel belangrijk. Maar of het door het MOVE project gedaan wordt of door een ander [niet-Turks] project is niet zo belangrijk. De hoofdzak is dat het probleem opgelost wordt.

Om het probleem op te lossen hameren de medewerkers van MOVE, net als de medewerkers van de Amsterdamse jongerenloketten, op het belang dat de jongeren zelfbewust worden van hun gebreken. Een docent van MOVE legt uit hoe moeilijk dit soms kan zijn:

Wat ik belangrijk vind is dat veel jongeren [tijdens de les] hun tekortkomingen en hun problemen aangeven. Anderzijds komt het ook voor dat jongeren een arrogante houding hebben of zichzelf overschatten. Zij doen net alsof ze weten wat ze te zeggen hebben, maar het is eerder een uiting van weigering, van protest. Wanneer je dan vraagt wat ze hier [bij MOVE] doen, dan geven ze toe dat ze hier alleen zijn omdat ze gedwongen worden. We proberen desondanks zo goed mogelijk te bemiddelen. Wij geven niet op en zien het als een uitdaging [om ze toch te helpen].

Dit bewustwordingsproces is ook bij het jongerenloket in Amsterdam van groot belang. Een verschil met de benadering van het jongerenloket in Amsterdam is dat er bij MOVE minder expliciet de nadruk wordt gelegd op de culturele verschillen en het gebrek aan sociale vaardigheden. Er wordt door de medewerkers van MOVE in de interviews bovendien meer nadruk gelegd op de structurele problemen van het Berlijnse onderwijssysteem en de lokale arbeidsmarkt, die gezien de ernst van de problematiek logisch lijkt. Impliciet wordt echter wel aangegeven dat Turkse jongeren hun oriëntaties moeten aanpassen aan 'de' Duitse samenleving en dat een gedeelte van de problemen wordt veroorzaakt door het gebrek aan ondersteuning van hun ouders die, in vergelijking met autochtone Duitse ouders, een heel andere kijk hebben op zaken als onderwijs en de arbeidsmarkt. De projectleider van MOVE verwoordt dit als volgt als er gesproken wordt over de vragen die medewerkers van MOVE aan de jongeren stellen tijdens de intensieve lessen die gevolgd moeten worden:

Wat wil je doen? Waar wil je naar toe? En hoe kunnen wij jou helpen daar te komen? Onze [Turkse] kinderen krijgen op school niet de juiste ondersteuning. Men kan dan zeggen dat Duitse kinderen die ondersteuning op school ook niet krijgen. Dat klopt, maar zij hebben wel ouders die het onderwijssysteem kennen. Die geen problemen met dat systeem hebben, die zelf in dat systeem gezeten hebben en die misschien zelf hoog gekwalificeerd zijn. Zij [Duitse kinderen] hebben sowieso overal voorbeelden. De voorbeelden voor onze kinderen in Kreuzberg staan in de snackbar en in de levensmiddelenwinkels. Maar als ze naar het stadhuis of stadsdeelkantoor gaan, dan zien ze daar geen mensen met een migrantenachtergrond. Daarom is de beroepsoriëntatie en levensloopplanning voor hen zo belangrijk.

Een MOVE-docent gaat in op de traditionele verwachtingen van veel van zijn studenten en de manier waarop de medewerkers van MOVE daar verandering in proberen te brengen. Aan de andere kant wijst hij ook op de structurele obstakels die de jongeren dagelijks tegenkomen.

Natuurlijk, de jongeren hebben vaak zeer traditionele voorstellingen. Ze hebben vooroordelen [over de Duitse samenleving], die we proberen weg te nemen. We willen dat echter niet van boven af voorschrijven, maar dat met hen gezamenlijk in discussies duidelijk maken. Maar de jongeren worden door de Duitse samenleving ook vaak afgewezen, op straat, bij ambtenaren. Ik ken dat ook. Ik weet hoe wij door Duitse ambtenaren behandeld worden. Daardoor ontwikkelt men een soort afstand.

Ondanks deze structurele obstakels blijft het belangrijkste doel van het MOVE project om de Turkse jongeren een andere houding ten aanzien van onderwijs en werk te bieden. In een interview in een Berlijnse krant vertelt de nieuwe projectleider van MOVE, dat het project niet in eerste instantie bedoeld is om jongeren aan het werk te krijgen, er zijn op dit moment gewoon te weinig banen voor deze jongeren. Het gaat bij het MOVE project daarom veel meer om een verandering in de oriëntatie van de jongeren op hun toekomst.

Wij definiëren succes heel verschillend, het gaat niet alleen om het vinden van een baan of stageplaats. De meeste Turkse migranten die bij ons komen, hebben een volledig irreëel beeld over zichzelf, over hun wensen en over hun vaardigheden. Ze weten bovendien zo goed als niks over de normale arbeidsmarkt. Daarom is het al een succes wanneer de jongeren na de cursus een vervolgtraject bezoeken of wanneer ze terug naar school gaan. En wanneer iemand die vroeger altijd gewaarschuwd moest worden, weer zin krijgt om te leren [...] zijn we al tevreden. Van de tot nu toe rond de 450 deelnemers sinds 2005 is dat bij ongeveer de helft van onze deelnemers gelukt, op heel verschillende manieren. Daarop zijn wij heel erg trots.

Het uiteindelijke doel van het MOVE project is dus de oriëntaties en het gedrag van de Turkse jongeren ten aanzien van onderwijs en arbeid te veranderen, net zoals dat bij de Amsterdamse jongerenloketten het geval is. Etniciteit en culturele achtergrond spelen hierbij op bepaalde momenten een rol, en het MOVE project houdt daar, als dat nodig is, rekening mee. Maar dat betekent niet dat de medewerkers van MOVE gebruik maken van een doelgroepenbenadering. Het is algemeen beleid dat uitgevoerd wordt door een specifieke zelforganisatie. In de formulering van het beleid is bij het MOVE project gekozen voor een algemene benadering, maar bij de uitvoering ervan heeft men een specifieke benadering gekozen (een combinatie die we ook in tabel 2 hebben beschreven). Het is opvallend dat de methodes van MOVE zo veel overeenkomsten vertoont met die van het Amsterdamse jongerenloket, een algemene overheidsinstantie, terwijl de economische situatie (hogere werkloosheid), de formulering van het beleid (ander lokaal integratiebeleid) en de uitvoering van het beleid (zelforganisatie) zo verschillend is.

4.4 Een Berlijnse benadering?

Vergeleken met Amsterdam lijkt Berlijn meer zoekende te zijn naar de juiste benadering van de grote jeugdwerkloosheid. De Berlijnse benadering is minder coherent dan die in Amsterdam. Medewerkers van het Job Center tonen bijvoorbeeld weinig begrip voor de specifieke oorzaken van de hoge werkloosheid onder Turkse jongeren en vrezen de negatieve gevolgen van aparte projecten voor Turkse jongeren. Tegelijkertijd zijn ze enthousiast over de intensieve samenwerking met Turkse migrantenorganisaties. De benadering in de aparte projecten voor Turkse jongeren zijn dan weer algemener dan we wellicht zouden verwachten van een zelforganisatie. Medewerkers van het MOVE project hebben weliswaar meer kritiek op de lokale arbeidsmarktsituatie en het onderwijssysteem dan de medewerkers van het Amsterdamse jongerenloket, maar de manier waarop de jongeren benaderd worden, zou zonder veel problemen door een algemene overheidsinstantie kunnen worden uitgevoerd.

Het opzetten en uitvoeren van de projecten voor werkloze jongeren vergt overigens een groot organiserend vermogen van de zelforganisaties. De TBB is een van de grootste en invloedrijkste Turkse zelforganisaties in Berlijn, een stad waar bijna 200.000 mensen met een Turkse achtergrond wonen. De organisatie heeft tientallen medewerkers en verschillende kantoren in de stad. Alleen van een dergelijke grote en professionele organisatie kan verwacht worden dat ze in staat zijn om überhaupt een dergelijk project op te kunnen zetten. Het lijkt er verder op dat de TBB het MOVE project voornamelijk ziet als een voorbeeldproject. Door middel van het MOVE project wil de TBB de Berlijnse overheid laten zien hoe een project voor werkloze migrantenjongeren er uit zou moeten zien. Een dergelijk

project behoeft een intensieve persoonlijke benadering, waarbij, als dat nodig is, rekening gehouden wordt met de specifieke achtergrond en problemen van deze jongeren.

Medewerkers van algemene overheidsinstellingen in Berlijn lijken weinig affiniteit te hebben met een dergelijke benadering, vooral niet als het een apart project is waarbij er rekening gehouden wordt met de 'culturele' achtergrond en 'specifieke' problemen van de migrantenjongeren. Het lijkt er bovendien op dat de structuur van het Berlijnse Job Center strikter en omvattender is dan voor de medewerkers van het Amsterdamse jongerenloket. Dit zou een mogelijke verklaring zijn voor het gebrek aan affiniteit voor een 'specifieke' benadering bij de beleidsuitvoerders van algemene instellingen in Berlijn. Het gebrek aan autonomie voor de beleidsuitvoerders in Berlijn zou er zo voor kunnen zorgen dat zij zich sterker houden aan de beperkingen van de instelling en dus geen begrip tonen voor de achtergrond of situatie waarin de cliënten zich bevinden. Terwijl de medewerkers van het Amsterdamse jongerenloket dat begrip wel tot op zekere hoogte tonen. Het nieuwe Berlijnse integratiebeleid (de politieke context) vraagt echter van algemene overheidsinstellingen dat ze juist meer aandacht hebben voor die 'specifieke' problemen en toegankelijker zijn voor migranten. Het nieuwe integratiebeleid biedt zelforganisaties zoals de TBB hierdoor de mogelijkheid het MOVE project op te zetten en uit te voeren. Het nieuwe Berlijnse integratiebeleid en het Amsterdamse diversiteitsbeleid hebben zo een gelijksoortige uitwerking in de praktijk.



5. Conclusie: individuele benadering, maar toch aandacht voor groepskenmerken?

We begonnen dit onderzoek met de vraag of de hoge jeugdwerkloosheid in steden als Amsterdam en Berlijn effectief bestreden kan worden zonder rekening te houden met de achtergrond van de werkloze migrantenjongeren? Beleidsuitvoerders in beide steden blijken de ‘culturele’ achtergrond van deze jongeren in ieder geval niet te negeren. Alhoewel de meeste beleidsuitvoerders van mening zijn dat etnische diversiteit zo min mogelijk weerspiegeld zou moeten worden in de formulering en de organisatie van beleid, kiest men er in bepaalde gevallen toch voor om groepskenmerken in de uitvoering van het beleid een rol te laten spelen.

Beleidsuitvoerders in Amsterdam en Berlijn maken op een inventieve manier gebruik van een individuele benadering voor iedereen om te voorkomen dat de nadelen van specifiek beleid voor etnische doelgroepen de kop opsteken. Klassiek doelgroepenbeleid kan namelijk allerlei onbedoelde bijeffecten hebben, zoals het stigmatiseren van de doelgroep en het onbedoeld stimuleren van groepsidentiteiten. Specifiek beleid is bovendien kwetsbaar, omdat het draagvlak voor dit type beleid over het algemeen laag is. Door de jongeren individueel te benaderen hoeft men geen gebruik te maken van vooraf gedefinieerde doelgroepen, maar door de intensieve benadering waarbij bepaalde ‘culturele’ oriëntaties en gedragingen centraal staan, kunnen beleidsuitvoerders in de praktijk beslissen om de achtergrond van de betreffende jongeren in de begeleiding een rol te laten spelen. Op die manier blijkt het goed mogelijk te zijn om aan doelgroepenbeleid een individuele uitvoering te geven.

Het feit dat de benadering en de begeleiding van de jongeren in Amsterdam en Berlijn meer overeenkomsten vertonen dan verschillen, geeft aan dat de beleidscontext en de lokale restricties (zoals het gevoerde integratiebeleid) van minder belang zijn op de uitvoering dan dat we wellicht zouden verwachten. De uitvoering van het beleid blijkt inderdaad geen één-op-één relatie te hebben met het beleidsideaal, of het nu gaat om het diversiteitsbeleid in Amsterdam of het nieuwe pragmatische multiculturele integratiebeleid in Berlijn. Het is opvallend dat de begeleiding van werkloze migrantenjongeren in beide steden zo veel overeenkomsten kent, omdat de economische situatie, het integratiebeleid en de projecten die we in beide steden bezocht hebben zo verschillend zijn. De werkloosheid in Berlijn is vele malen hoger dan in Amsterdam. Het lokale integratiebeleid in Amsterdam wordt gekenmerkt door een anti-doelgroepenbenadering, terwijl men in Berlijn sinds kort juist een pragmatische doelgroepen benadering heeft gekozen, die ervoor moet zorgen dat algemene overheidsinstellingen zich beter gaan richten op de migranten in de stad. In Amsterdam hebben we gekeken naar medewerkers van een algemene overheidsinstelling (jongerenloket), terwijl we ons in Berlijn hebben gericht op een project voor werkloze jongeren van een Turkse zelforganisatie. De overeenkomsten tussen beide steden kunnen echter verklaard worden uit het feit dat beleidsuitvoerders in beide steden behoefte hebben aan een individuele benadering voor iedereen zonder vooraf opgestelde doelgroepen, maar met voldoende ruimte om verschillen tussen groepen te kunnen benoemen en, indien nodig, onderdeel te laten zijn van de uitvoering van het beleid. We hebben hier te maken met een algemene benadering, waarbij gebruik gemaakt wordt van de voordelen van zowel de monoculturalistische als multiculturalistische benadering. Men tracht de oorzaken van structurele groepsverschillen met algemene maatregelen te bestrijden, zonder daarbij in de uitvoering van het beleid het bestaan van die groepen en hun kenmerken te ontkennen. De overheid kan het zich niet

permitteren een passieve houding aan te nemen als het gaat om de omgang en begeleiding van achterstandsgroepen, niet-handelen is in die zin ook handelen (namelijk het aannemen van een dogmatische monoculturalistische benadering).

Het feit dat de uitvoering van het sociaal beleid voor migrantenjongeren in Amsterdam en Berlijn zo veel overeenkomsten vertoont geeft bovendien aan dat het debat rondom de multiculturele samenleving in Nederland (maar ook in Duitsland) te principiële en modelmatig gevoerd wordt.

Principiële in de zin dat er altijd gekozen zou moeten worden tussen een collectieve of een individuele benadering in het integratiebeleid. In de beleidspraktijk is dit onderscheid tussen groepen en individuen helemaal niet zo gemakkelijk te maken, beide identiteiten zijn van belang. Beleidsuitvoerders in Amsterdam en Berlijn hebben in de uitvoering van het sociale beleid dan ook aandacht voor beide vormen.

Modelmatig in de zin dat er teveel waarde wordt gehecht aan nationale integratiemodellen. Het beleidsideaal van een multiculturele of een monoculturele samenleving blijkt in de praktijk niet zo gemakkelijk te realiseren door middel van beleid. Op lokaal niveau blijkt men zich bovendien niet altijd te laten leiden door de nationale ontwikkelingen. Het lokale integratiebeleid is daardoor vaak niet hetzelfde als het nationale beleid.

Daarnaast blijkt het integratiebeleid op nationaal en lokaal niveau veel minder invloed te hebben op de situatie van migrantengroepen dan vaak verondersteld wordt. Zo kent het gevoerde integratiebeleid in beide steden een spiegelbeeldige ontwikkeling in de afgelopen dertig jaar. In Amsterdam heeft men het multiculturele doelgroepenbeleid van de jaren tachtig verruimd voor het antidoelgroepen diversiteitsbeleid, terwijl men in Berlijn juist van een meer monoculturele aanpak gekomen is tot een pragmatisch multiculturele benadering. Als we naar de situatie van en het beleid voor werkloze migrantenjongeren kijken, dan blijkt de situatie en de begeleiding zoals gezegd niet zo verschillend te zijn. In beide steden vinden we een structureel hogere werkloosheid onder migrantenjongeren dan onder autochtone jongeren. Het gevoerde integratiebeleid heeft blijkbaar weinig invloed gehad, noch op het probleem noch op de bestrijding daarvan.

Het zou, gezien de overeenkomsten tussen Amsterdam en Berlijn in de uitvoering van het lokale integratiebeleid, goed zijn als er in de huidige debatten over de multiculturele samenleving minder principiële en modelmatig nagedacht wordt, zodat er meer aandacht komt voor de praktijk van het beleid. Met name politici hebben vaak alleen oog voor een bepaald beleidsideaal, zonder stil te staan bij het feit dat dit ideaal moeilijk of wellicht onmogelijk te realiseren zal zijn. Daarnaast zouden onderzoekers meer aandacht moeten hebben voor de praktische uitvoering van het integratiebeleid op het lokale niveau. Hoe ziet de praktijk van de beleidsuitvoering er uit? Welke beslissingen worden er genomen en waarom? Hoe effectief is het lokale integratiebeleid? Dergelijke vragen lijken relevanter dan de abstracte verhandelingen over nationale integratiemodellen, die in de uitvoering op lokaal niveau vaak een geheel andere vorm blijken te hebben.

Toch zijn de principiële en modelmatige discussies zijn niet geheel irrelevant. Uit de interviews met de beleidsuitvoerders in Amsterdam en Berlijn blijkt dat men goed op de hoogte is van de voor- en

nadelen van de multiculturele en monoculturele visies. Onbedoelde effecten van doelgroepenbeleid of van het negeren van groepsverschillen en collectieve identiteiten zijn wel degelijk relevant. Zo vraagt een specifieke benadering om een zorgvuldige aanpak, aangezien specifieke projecten inderdaad kwetsbaar zijn en het gevaar van stigmatisering en onbedoelde groepsmobilisatie altijd op de loer liggen. In die zin heeft het MOVE-project in Berlijn ook een aantal mogelijke nadelen, die niet gemakkelijk op te vangen zijn. Behalve dat het MOVE-project voor een organisatie als de TBB een grote opgave is, is men bovendien zeer kwetsbaar voor kritiek en tegenreacties. Op dit moment is er weinig kritiek op het MOVE project, maar die situatie kan snel omslaan, veel sneller dan bij een algemene overheidsinstantie het geval zou zijn.

Het MOVE-project geeft ons echter ook de mogelijkheid anders naar migrantenorganisaties te kijken dan op dit moment in Nederland gebeurt. Het project laat zien dat het organiserend vermogen van immigranten wel degelijk een positieve rol kan spelen bij de uitvoering van sociaal beleid. Zelforganisaties zijn zeker niet per definitie amateuristisch, particularistisch of alleen maar gericht op de eigen gemeenschap. Het feit dat de benadering en visie van de medewerkers van MOVE veel overeenkomsten vertonen met die van het Amsterdamse jongerenloket laat zien dat specifieke projecten wel degelijk algemeen beleid kunnen uitvoeren. Het ligt echter helemaal aan de context of zelforganisaties de kans krijgen om dat te doen en of ze het vermogen hebben om op een effectieve manier mee te werken aan de bestrijding van sociale problemen. In Amsterdam bijvoorbeeld lijkt er op dit moment weinig reden om migrantenorganisaties actief te betrekken bij het begeleiden van werkloze jongeren. De individuele benadering met aandacht voor bepaalde groepskenmerken die door de overheidsinstellingen uitgevoerd wordt, geeft vooralsnog voldoende ruimte in de uitvoering van het beleid om collectieve verschillen te benoemen.

In Berlijn ligt dat anders. Hier zijn de medewerkers van de algemene overheidsinstanties veel minder enthousiast over een benadering waarbij rekening gehouden kan worden met groepskenmerken en collectieve identiteiten. Het nieuwe Berlijnse integratiebeleid vraagt echter van deze algemene instellingen dat ze zich meer open opstellen voor migrantengroepen. Zelforganisaties hebben de taak om de opening te bespoedigen. In een dergelijke situatie kan het zeer nuttig zijn als zelforganisaties zich actief bemoeien met de uitvoering van lokaal sociaal beleid.

In het algemeen lijken de belangrijkste voordelen van het organiserend vermogen van migranten te zijn, (1) het signaleren van problemen en (2) het bereiken van de mensen waarvoor het beleid bedoeld is. Het daadwerkelijk uitvoeren van sociaal beleid kan uiteindelijk het best gedaan worden door algemene instellingen, die minder kwetsbaar zijn voor tegenreacties en op langere termijn kunnen zorgen voor een structurele bestrijding van groepsverschillen. Zolang deze algemene instellingen maar oog blijven houden voor de diversiteit in onze samenleving en collectieve identiteiten niet per definitie negeren.

Tenslotte geeft dit onderzoek naar de bestrijding van de hoge jeugdwerkloosheid in Amsterdam en Berlijn reden voor politici en beleidsmakers om 'culturele' verschillen vooral pragmatisch te benaderen. In zowel Amsterdam als Berlijn zien we in de uitvoering van het beleid een dergelijke pragmatische benadering, waarbij men wel degelijk rekening houdt met de nadelen van 'specifiek' beleid, zonder meteen voor een starre monoculturalistische benadering te kiezen. Ook het feit dat in de

uitvoering van beleid alleen de minder uitgesproken visies van het mono- en multiculturalisme zichtbaar zijn, geeft aan dat men in de praktijk vaak een pragmatische oplossing verkiest boven een principiële. In die zin hebben de beleidsuitvoerders hun eigen oplossing gevonden voor het dilemma van de erkenning: groepen worden niet op voorhand erkend als begunstigden van het beleid, maar groepskenmerken kunnen in de uitvoering van het beleid wel een rol spelen bij de bestrijding van structurele groepsverschillen.

5.1 Antwoord op onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag:

Kan de hoge jeugdwerkloosheid in steden als Amsterdam en Berlijn effectief bestreden worden zonder rekening te houden met de achtergrond van de werkloze migrantenjongeren?

Antwoord:

Nee, uit dit onderzoek blijkt dat het beleid altijd de mogelijkheid moet bieden om groepskenmerken te benoemen en te gebruiken. De principiële angst voor diversiteit blijkt ongegrond te zijn. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat de kritiek op categoriaal beleid vaak terecht is en zeer serieus genomen moet worden. Klassiek doelgroepenbeleid werkt in veel gevallen stigmatiserend en isolerend en is bovendien politiek gezien zeer kwetsbaar. Het blijkt wel mogelijk te zijn om een individuele uitvoering te geven aan doelgroepenbeleid zodat veel van deze nadelen voorkomen kunnen worden.

Oplossing:

Volgens dit onderzoek moet dan ook gezocht worden naar een combinatie van mono- en multicultureel beleid. Beleidsuitvoerders blijken opvallend goed in staat te zijn de juiste combinatie te vinden. Zij zijn op de hoogte van de voor- en nadelen van de verschillende beleidsmodellen en kunnen per geval inschatten welke benadering de meest effectieve is. Het kan zijn dat men kiest voor een meer specifieke benadering, waarbij ruimte is om bepaalde 'culturele' kenmerken te benoemen en in te zetten. Het kan ook zijn dat men er juist voor kiest om diversiteit geen rol van betekenis te laten spelen in de uitvoering van het beleid.

5.2 Belangrijkste aanbevelingen van het onderzoek

Belangrijkste conclusie van onderzoek voor **politici**

- Benader diversiteit pragmatisch en realistisch. De principiële politieke discussies rondom integratie blijken in de beleidspraktijk veel minder invloed te hebben dan vaak gedacht wordt. Politici hebben toch nog te vaak alleen oog voor een bepaald beleidsideaal (bijvoorbeeld een monocultureel beleidsideaal of een multicultureel beleidsideaal). Ze staan hierbij niet stil bij het feit dat dit ideaal moeilijk of wellicht onmogelijk te realiseren zal zijn.

Belangrijkste conclusie van onderzoek voor **beleidmakers**

- Geef ruimte aan de uitvoerders van het beleid om zelf te beslissen om wel of geen aandacht te besteden aan 'culturele' diversiteit. Het is daarom van belang niet van te voren te kiezen voor of een multicultureel (met vooraf bepaalde doelgroepen) of monocultureel (waarbij etniciteit niet benoemd mag worden) beleidsmodel. De beleidsuitvoerders blijken heel vaardig in het combineren van verschillende modellen om zo het optimale resultaat te behalen.

Belangrijkste conclusie van onderzoek voor **beleidsuitvoerders**

- Blijf bewust van de mogelijke negatieve effecten van zowel een multiculturele als monoculturele benadering. De belangrijkste mogelijke nadelen van een multiculturele benadering zijn: stigmatisering, stimuleren en continuering van diversiteit en ongelijkheid. De belangrijkste mogelijke nadelen van monoculturele benadering zijn: het negeren van specifieke problemen, belemmeren toegang voor de moeilijkst bereikbare doelgroep en continueren van groepsongelijkheid.

Belangrijkste conclusie van onderzoek voor **zelforganisaties**

- Blijf bewust van de kwetsbare positie van zelforganisaties in het beleidsproces. Het uitvoeren van sociaal beleid vergt veel organiserend vermogen dat maar weinig zelforganisaties bezitten. Mochten de beleidsresultaten uitblijven dan zijn zelforganisaties bovendien veel kwetsbaarder dan algemene overheidsinstellingen. Dit kan een backlash-reactie tot gevolg hebben met negatieve consequenties voor de zelforganisaties en het imago van de achterban en doelgroep.

- 1 De Volkskrant, 30 mei 2006, "Hardnekkig werkloos".
- 2 Hortulanus 2002: 7.
- 3 Snel en Scholten 2005: 171.
- 4 De Zwart en Poppelaar 2007.
- 5 Zie bijvoorbeeld verslag discussie beleidmakers- en uitvoerders in: Vermeulen, Stotijn en Lemberg 2007.
- 6 Duyvendak en Uitermark 2006: 65.
- 7 Lipsky 1980: 15.
- 8 Ibidem: 60.
- 9 Wilson 1989: 52-53.
- 10 Tonkens 2003; WRR 2004.
- 11 Wilson 1989: 115.
- 12 Ibidem: 131.
- 13 Vermeulen 2006; Vermeulen 2007.
- 14 Hortulanus 2002: 12.
- 15 Fennema 2001: 96-99 & 305-306.
- 16 Zie ook Entzinger 1984: 50-61; Penninx en Slijper 1999; Hortulanus 2002.
- 17 Vermeulen 2006.
- 18 Zie bijvoorbeeld Taylor 1992 en Kymlicka 1995.
- 19 Zie ook Vermeulen 2006 en Vermeulen 2007.
- 20 Joppke en Morawska 2003: 19.
- 21 Duyvendak en Hurenkamp 2004.
- 22 Of zoals Van der Haar stelt in haar onderzoek naar de gevolgen van de toegenomen diversiteit in de Nederlandse zorgsector: 'Clients are measured in terms of their empowerment and emancipation – which are defined as characteristics of individualism and liberalism. [...] Rarely do social workers recognise that empowerment is also a hegemonic cultural framework, which could be just as much determinant as the 'culture' they perceive as being an obstacle in the counselling process': Van der Haar, 2006: 107.
- 23 Frank de Zwart 2005.
- 24 Ibidem.
- 25 De Zwart en Poppelaars, 2007; De Zwart 2005; Vermeulen 2007.
- 26 Entzinger 1984: 263.
- 27 Ireland 2004: 24.
- 28 SCP 1995: 185.
- 29 Rath 1992; Hortulanus 1993; Verhaar 1998.
- 30 Hortulanus 1993: 10.
- 31 Ibidem: 110.
- 32 Duyvendak 1997; Duyvendak en Veldboer 2001.
- 33 De Zwart en Poppelaars 2007.
- 34 Interview met voorzitter Surinaamse welzijnsorganisatie op 30 augustus 2007.
- 35 Smith en Lipsky 1993: 17.

- 36 SCP 1995: 107-109.
- 37 Marwell, 2004.
- 38 Jenkins 1981: 57-59.
- 39 SCP 1995: 109.
- 40 Smith en Lipsky 1993: 122.
- 41 Ibidem: 125.
- 42 De uitzondering op deze regel is de manier waarop lokale bestuurders omgaan met religie en religieuze organisaties, zie Maussen 2006.
- 43 Vermeulen 2006.
- 44 Gemeente Amsterdam: 10.
- 45 Ibidem: 11.
- 46 Zie ook Uitermark en van Steenberg 2006.
- 47 Slegers 2007.
- 48 Klaver et al., 2005: 15.
- 49 O+S 2007: 95.
- 50 DWI 2006.
- 51 Maatwerk 2005.
- 52 Ibidem.
- 53 Er zijn in Amsterdam wel een paar projecten voor werkloze migranten(jongeren) die deels door migrantenorganisaties uitgevoerd worden, maar die bleken door de kleinschaligheid van de projecten onvergelijkbaar met het grote MOVE project in Berlijn.
- 54 Interview met voorzitter Turkse organisaties (januari 2006) in Amsterdam.
- 55 Metaal, Delnoij en Duyvendak 2006: 149.
- 56 Engbersen, Snel & Weltevrede 2005: 126.
- 57 Zie bijvoorbeeld artikel in Der Spiegel "Warnung aus Frankreich", 10-11-2005.

- De Zwart, F. (2005), 'The dilemma of recognition: Administrative categories and cultural Diversity', *Theory and Society*, 34: 137-169.
- De Zwart, F. en C. Poppelaars (2007), 'Redistribution and Ethnic Diversity in the Netherlands: Accommodation, Denial and Replacement', *Acta Sociologica*, 50: 387-399.
- Duyvendak, J. W. (1997), *Waar blijft de politiek?: essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.
- Duyvendak, J. W. en M. Hurenkamp (eds.) (2004), *Kiezen voor de kudde : lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennep
- Duyvendak, J.W. en J. Uitermark (2006), 'When Ideologies bounce back. The problematic translation of post-multicultural ideologies and policies into professional practices' in J.W. Duyvendak, T. Knijn en M. Kremer (eds.), *Policy, people, and the new professional. De-professionalisation and re-professionalisation in care and welfare*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Pp. 64-77.
- Duyvendak, J. W. en L. Veldboer (eds.) (2001), *Meeting point Nederland Over Samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- DWI (2006), *Beleidskader Werk, Participatie en Reintegratie 2006*. Amsterdam: DWI, gemeente Amsterdam.
- Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevree (2005), *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*, Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Entzinger, H. (1984), *Het minderhedenbeleid : dilemma's voor de overheid in Nederland en zes andere immigratielanden in Europa*. Meppel: Boom.
- Fennema, M. (2001), *De moderne democratie : geschiedenis van een politieke theorie*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Gemeente Amsterdam (1999), 'De kracht van een diverse stad: Uitgangspunten van het diversiteitsbeleid van de gemeente Amsterdam'. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Hortulanus, R.P. (ed.) (1993), *Contouren van een nieuw lokaal welzijnsbeleid : een discussie over vernieuwing*. Den Haag: VUGA.
- Hortulanus, R.P. (2002), "Multiculturaliteit en sociaal beleid" in: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (eds), *De multiculturele uitdaging*. Den Haag: Elsevier. Pp. 7-27.
- Ireland, P. (2004), *Becoming Europe : immigration, integration, and the welfare state*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Jenkins, S. (1981). *The Ethnic Dilemma in Social Services*. New York: The Free Press.
- Joppke, C. en E. Morawska. (2003), "Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices," in C. Joppke en E. Morawska (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, New York: Palgrave Mcmillan, 1-36.
- Klaver, J. (et al.) (2005), *Etnische minderheden op de arbeidsmarkt: Beelden en feiten, belemmeringen en oplossingen*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Kymlicka, W. (1995), *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.
- Maatwerk (2005), 'Doelgroep en methodiek van het Jongerenloket Amsterdam. Integrale trajectbemiddeling aan laag opgeleide jongeren'. Amsterdam: Maatwerk.

- Marwell, N. P. 2004. 'Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community-Based Organizations as Political Actors', *American Sociological Review*, 69: 265-291.
- Maussen, M. (2006) *Ruimte voor de Islam?: stedelijk beleid, voorzieningen, organisaties*. Apeldoorn: Het Spinhuis.
- Metaal, S., M. Delnoij en J.W. Duyvendak (2006), *Een Amsterdamse benadering. Vooruitkomen, samenleven en thuis voelen in Nieuw West. Verslag van een onderzoek*, Amsterdam: Bureau Parkstad.
- O + S (2007), *De staat van de Stad IV. Ontwikkeling in participatie en leefsituatie*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek + Statistiek.
- Penninx, R. en B. Slijper (1999), *Voor elkaar?: integratie, vrijwilligerswerk en organisaties van migranten*. Amsterdam: IMES.
- Rath, J. (1992) *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*. Amsterdam: Sua.
- SCP (1995), *Welzijnsbeleid in de lokale samenleving: een verkennende studie in drie gemeenten*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Snel, E. en P. Scholten (2005), 'Van gastarbeiders tot het multiculturele drama: integratie als hardnekkig beleidsprobleem'. In: M. Arentsen en W. Trommel (eds.), *Moderniteit en Overheidsbeleid; hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Coutinho, Bussum. Pp. 155-184.
- Sleegers, F. (2007), *In Debat over Nederland. Veranderingen in het Discours over de Multiculturele Samenleving en Nationale Identiteit*. Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Smith, S. en Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for hire: the Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- Taylor, C. (1992), 'The Politics of Recognition', in C. Taylor en A. Gutmann (eds) *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, pp. 25- 73. Princeton, NJ: Princeton University Press. Pp. 25-73.
- Tonkens, E. (2003), *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. NIZW, Utrecht.
- Uitermark, J en F. Van Steenbergen. (2006), "Postmulticulturalisme en Stedelijk Burgerschap. Over de neoliberale transformatie van het Amsterdamse integratiebeleid." *Sociologie*, 2:265-87.
- Van der Haar, M. (2006), 'When Diversity Matters' in J.W. Duyvendak, T. Knijn en M. Kremer (eds.), *Policy, people, and the new professional. De-professionalisation and re-professionalisation in care and welfare*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Pp. 97-108.
- Verhaar, O. (1998) *Recht doen aan pluriformiteit als politieke opgave : het Nederlandse debat over voorkeursbehandeling in het licht van de filosofische discussie over rechtvaardigheid en burgerschap*. Amsterdam: Thela/Thesis.
- Vermeulen, F. (2006), *The immigrant organising process. Turkish organizations in Amsterdam and Berlin and Surinamese organizations in Amsterdam 1960-2000*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vermeulen, F. (2007), 'How to tackle ethnic diversity at the local level: examples from policy practitioners in Amsterdam and Berlin'. IMISCOE Policy Brief No. 4. Amsterdam: IMISCOE
- Vermeulen, F., Rosanne Stotijn & Karl Lemberg. (2007), 'Successes and Challenges of Local Integration'. Policy Conference report on the IMISCOE / NICIS / Integrationsbeauftragte Berlin Workshop. Berlin, Werkstatt der Kulturen, 7 December 2006. Working paper IMISCOE No. 17. Amsterdam: IMISCOE.
- Wilson, J. Q. (1989), *Bureaucracy : what government agencies do and why they do it*. New York : BasicBooks.
- WRR (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



Nicis Institute

Laan van N.O. Indië 300

2593 CE Den Haag

Postbus 90750

2509 LT Den Haag

T +31 (0)70 3440966

F +31 (0)70 3440967

info@nicis.nl

www.nicis.nl

Nicis
INSTITUTE