

A photograph of three women sitting at a table, eating from white bowls. The woman in the center is wearing a purple headscarf and is looking towards the camera while eating. The woman on the left is looking down at her bowl, and the woman on the right is also looking down. The background is slightly blurred, showing other people and what appears to be a dining area.

Framing interetnisch contact

De manier waarop beleidsmakers en medewerkers van de Gemeente Utrecht betekenis geven aan beleidsinitiatieven ter bevordering van interetnisch contact

Datum: 08-06-2010

**Master: International Development Studies,
Specialisatie Rurale Ontwikkelingssociologie**

Naam: Nynke Okma

Studentnr: 840428-618-120

Supervisor: Karin Peters

Supervisor: Monique Nuijten

Voorwoord

Sinds 2 jaar ben ik trotse inwoner van de stad Utrecht. Na een jaar in Kanaleneiland gewoond te hebben ben ik in Lombok gaan wonen. In beide wijken kwam ik in aanraking met allerlei 'ontmoetingsactiviteiten' die o.a. door de Gemeente Utrecht werden georganiseerd. Voorbeelden hiervan zijn; het 'maatjesproject', het 'Eet mee project', buurtfeesten en de 'Iftar maaltijd'. Ik werd nieuwsgierig naar hoe dergelijke activiteiten op de beleidsagenda waren gekomen en wat men ermee beoogde en besloot hier mijn scriptie aan te wijden.

Tijdens mijn onderzoek ging er een hele nieuwe wereld voor me open. Het gemeentelijk bestuursapparaat, ingewikkelde processen van beleidsvorming en natuurlijk de complexiteit van de Nederlandse integratieproblematiek. En dat in een tijd waarin de integratieproblematiek een prominent onderwerp is in de verkiezingsdebatten en de Nederlandse maatschappij verdeelt. Deze ontwikkelingen maakten het onderwerp van mijn scriptie zeker niet minder interessant maar maakten het voor mij wel moeilijker om objectief naar deze zaken te kijken en niet op de inhoudelijke discussies in te gaan.

Maar het is gelukt! Veel maanden, een heleboel kopjes koffie, uren achter de computer, vooral downs maar toch ook ups, interessante gesprekken en chocola verder en met een koffieverslaving, een paar kilo extra en wat meer zelfkennis op zak, is mijn scriptie dan eindelijk af. Het was nóg zwaarder dan ik had verwacht en zonder de steun van mijn (schoon)familie, vriendjes en vriendinnetjes, collega's en bovenal Martijn, was het dan ook nooit gelukt. Dank jullie wel! En daarnaast natuurlijk dank aan mijn begeleiders Karin Peters en Monique Nuijten voor de intensieve begeleiding en het mij stimuleren en constant overtuigen van het feit dat 'het er allemaal bij hoort'.

Samenvatting

De laatste jaren overheerst binnen de Nederlandse beleidswereld de gedachte dat contact tussen ‘allochtonen en autochtonen’ belangrijk is en bevorderd moet worden. Ook vanuit de gemeente Utrecht wordt er via verschillende initiatieven ingestoken op het bevorderen van interetnisch contact. In mijn onderzoek heb ik beschreven hoe er betekenis wordt gegeven aan deze initiatieven binnen de gemeente Utrecht. En hoe op basis hiervan voor een bepaalde beleidsinterventie wordt gekozen. Ik heb hiertoe een analyse gedaan van de manier waarop in beleidsdocumenten van het gemeentelijke programma Diversiteit en Integratie, de wijkactieplannen en wijkvisie van de 5 Utrechtse Krachtwijken Krachtwijkenbeleid alsook in interviews met beleidsmedewerkers interetnisch contact geframed wordt. Vervolgens heb ik gekeken hoe deze framing doorwerkt in de beleidsinterventie in de 5 Utrechtse Krachtwijken.

Uit het onderzoek blijkt dat de framing op gemeentelijk en wijkniveau verschillen. Het belangrijkste verschil vormt de focus op de positieve dimensie van (etnische) diversiteit en (interetnisch) contact op gemeentelijk niveau en de focus op de problematische kant van etnische diversiteit en gering interetnisch contact op wijkniveau.

Tevens blijkt dat de framing gekenmerkt wordt door inconsistentie, vaagheid en willekeur. In de beleidsstukken worden soms verschillende en inconsistente frames gearticuleerd. Zo legt men enerzijds de nadruk op het overbruggen van (etnische) verschillen tussen burgers, maar blijft men, dezelfde etnische verschillen benadrukken door te spreken in groepen en dichotomieën. Bovendien wordt binnen het D&I beleid diversiteit als iets positiefs neergezet, maar blijft men daarnaast problemen benoemen die samenhangen met deze diversiteit en zet men mensen van een andere etnische neer als probleemcategorie.

Ook blijkt uit het onderzoek dat de relatie tussen probleem, oorzaak, doelstelling en interventie vaak niet expliciet naar voren komt in de beleidsdocumenten en, in mindere mate, in de interviews. Men legt verbanden tussen problematische ontwikkelingen en gering contact enerzijds, en meer contact en positieve ontwikkelingen anderzijds, maar een toelichting op het causale verband is vaak vaag of ontbreekt. Hierdoor is het niet altijd duidelijk waarop men bepaalde beleidskeuzen baseert. Ook zijn de doelstellingen in het wijkbeleid weinig concreet, waardoor het niet geheel duidelijk is wat men precies wil bereiken met de interventie. Het gebruik van containerbegrippen als ‘sociale cohesie’ en ‘leefbaarheid’ maken het er niet duidelijker op.

Bovendien blijkt dat de frames maar beperkt doorwerken in de praktijk en dat de verschillende manieren waarop interetnisch contact wordt geframed niet resulteren in heel verschillende beleidsoplossingen. De interventie op zowel gemeentelijk niveau als wijkniveau blijkt een groot aantal verschillende soorten initiatieven die vanuit verschillende insteek contact moeten bevorderen en problemen oplossen. Hieronder vallen ook initiatieven die niet aansluiten bij de dominante framing. Zo wordt er ingestoken op activiteiten waarvan de effectiviteit wordt bestreden in zowel het D&I beleid als een groot aantal interviews.

Bovenstaande bevindingen geven een vrij kritisch beeld van de manier waarop interetnisch contact op de beleidsagenda komt en hoe beleidskeuzen worden genomen. Echter deze ontwikkelingen zijn onder andere te verklaren door de aard van de problematiek. Het gaat hier om een ongrijpbaar beleidsveld, problemen en oorzaken zijn ambigue en ambivalent, ze zijn lastig te definiëren en dus weet men ook niet wanneer ze zijn opgelost. Bovendien is er een gebrek aan kennis over wat werkt en de effectiviteit van bestaande interventies blijkt slecht meetbaar. Deze ontwikkelingen zouden dan ook een verklaring kunnen zijn voor het feit dat men niet kiest voor één concrete interventie maar juist allerlei balletjes hoog houdt.

Een andere verklaring voor bovenstaande verschijnselen kan worden gevonden in de context. De beleidscontext is over meerdere lagen verspreid en er blijkt een gebrekkige verbinding tussen de beleidsniveaus te zijn. Ook is er een belangrijk verschil in de mate van politieke invloed. Het gaat hier om een discutabel, beladen en gevoelig onderwerp waarbij veel maatschappelijke bemoeienis en aandacht gemoed is en waarover momenteel veel verdeeldheid bestaat. Op gemeentelijk niveau moet men rekening houden met deze politieke gevoeligheden en dit beïnvloedt in grote mate de framing van de problematiek. Zo is het van politiek belang om, in verband met de verdeeldheid in de maatschappij, breed interpreteerbare termen, vage doelen en een vage onderbouwing van beleidskeuzen te hanteren om te voorkomen dat men een grote groep mensen uitsluit. Op wijkniveau spelen deze invloeden daarentegen een beperktere rol, maar wordt van beleidsmakers verwacht dat men aanknopingspunten biedt voor het aanpakken van problemen in de

‘probleemwijken’. De werkelijkheid zoals die in het D&I beleid wordt geconstrueerd biedt geen referentiekader voor het oplossen van problemen op wijkniveau.

Inhoudsopgave

| | |
|---|------------|
| VOORWOORD | II |
| SAMENVATTING | III |
| INHOUDSOPGAVE | V |
| 1. INLEIDING | 1 |
| 1.1 ACHTERGROND | 1 |
| 1.1.1 AANDACHT VOOR INTERETNISCH CONTACT | 1 |
| 1.1.2 INTERETNISCH CONTACT ALS BELEIDSPRIORITEIT? | 1 |
| 1.1.3 HISTORISCHE ONTWIKKELING NATIONALE INTEGRATIEBELEID | 2 |
| 1.1.4 DIVERSITEIT EN INTEGRATIEBELEID VAN DE GEMEENTE UTRECHT | 3 |
| 1.2 ONDERZOEKSDOEL EN -VRAGEN | 3 |
| 1.2.1 ONDERZOEKSDOEL | 3 |
| 1.2.2 ONDERZOEKSVRAGEN | 3 |
| 1.3 STRUCTUUR | 4 |
| 2. THEORETISCHE EN METHODISCHE BENADERING | 5 |
| 2.1 THEORETISCHE BENADERING: SOCIAAL CONSTRUCTIVISME | 5 |
| 2.1.1 FRAMES | 5 |
| 2.1.2 FRAMES EN TAAL | 7 |
| 2.1.2 FRAMES EN BELEID | 7 |
| 2.1.4 BELEIDSFRAMES IN DE PRAKTIJK | 8 |
| 2.2 ANDER ONDERZOEK | 9 |
| 2.3 METHODIEK | 10 |
| 2.3.1 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE | 10 |
| 2.3.2 DATAVERZAMELING | 10 |
| 2.3.3 DATA-ANALYSE | 11 |
| 3. CONTEXT | 12 |
| 3.1 BELEIDSCONTEXT | 12 |
| 3.1.1 DIVERSITEIT EN INTEGRATIEBELEID | 12 |
| 3.1.2 WIJKBELEID | 12 |
| 3.1.3 KRACHTWIJKENBELEID | 12 |
| 3.2 SCHETS VAN DE VIJF KRACHTWIJKEN | 13 |
| 3.2.1 DE WIJK NOORDWEST | 13 |
| 3.2.2 DE WIJK OVERVECHT | 15 |
| 3.2.3 DE WIJK ZUID | 15 |
| 3.2.4 DE WIJK ZUIDWEST | 16 |

| | |
|--|-----------|
| 4. FRAMING GEMEENTELIJK D&I BELEID | 17 |
| 4.1 HUIDIGE SITUATIE | 17 |
| 4.2 PROBLEMATISERING HUIDIGE SITUATIE | 17 |
| 4.3 BEÏNVLOEDENDE FACTOREN | 18 |
| 4.4 OPLOSSINGEN | 18 |
| 4.4.1 DOELSTELLINGEN & AMBITIES | 19 |
| 4.4.2 STRATEGIE | 19 |
| 4.4.3 MAATREGELEN | 20 |
| 4.5 CONCLUSIE & DISCUSSIE | 21 |
| 5. FRAMING KRACHTWIJKENBELEID | 23 |
| 5.1 HUIDIGE SITUATIE | 23 |
| 5.2 PROBLEMATISERING | 23 |
| 5.3 BEÏNVLOEDENDE FACTOREN | 25 |
| 5.4 OPLOSSINGEN | 25 |
| 5.4.1 WIJKTACTIEPLANNEN | 25 |
| 5.5.2 WIJKVISIE | 26 |
| 5.6 CONCLUSIE & DISCUSSIE | 27 |
| 6. FRAMING BELEIDSMEDEWERKERS | 29 |
| 6.1 HUIDIGE SITUATIE | 29 |
| 6.2 PROBLEMATISERING HUIDIGE SITUATIE | 29 |
| 6.3 BEÏNVLOEDENDE FACTOREN | 33 |
| 6.4 OPLOSSINGEN | 34 |
| 6.4.1 DOELSTELLINGEN | 34 |
| 6.4.2 STRATEGIE EN MAATREGELEN | 35 |
| 6.5 CONCLUSIE & DISCUSSIE | 37 |
| 7. CONCLUSIE EN DISCUSSIE | 39 |
| 7.1 CONCLUSIE | 39 |
| 7.1.1 VERSCHILLEN IN FRAMING | 39 |
| 7.1.2 INCONSISTENTIE, IMPLICIETE AANNAMES EN VAAGHEID | 39 |
| 7.1.3 BEPERKTE DOORWERKING VAN FRAMES IN DE PRAKTIJK | 40 |
| 7.2 DISCUSSIE | 41 |
| 7.2.1 AARD VAN DE PROBLEMATIEK: 'WICKED PROBLEMS' | 41 |
| 7.2.2 DE CONTEXT: FRAGMENTATIE, VERDEELDHEID EN UITEENLOPENDE BELANGEN | 41 |
| BRONNEN | 43 |
| LITERATUURLIJST | 44 |
| BIJLAGE: TOPIC LIST INTERVIEWS | 47 |

1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal ik de ontwikkelingen schetsen die de aanleiding zijn geweest voor mijn onderzoek. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk zal ik mijn onderzoeksdoel en vragen beschrijven. Tenslotte zal ik een overzicht geven van de inhoudelijke structuur van dit rapport.

1.1 Achtergrond

De afgelopen jaren is er binnen het gemeentelijke beleid toegenomen aandacht voor het bevorderen van interetnisch contact. In mijn onderzoek wil ik analyseren op basis van welke ideeën over de huidige situatie deze toegenomen beleidsaandacht tot stand is gekomen en hoe op basis hiervan voor een bepaalde beleidsinterventie wordt gekozen.

1.1.1 Aandacht voor interetnisch contact

De afgelopen jaren is de discussie over hoe overheden interetnisch contact kunnen versterken opgelaaid (RMO, 2005). In 2005 is het Breed Initiatief Maatschappelijke Binding ontstaan waarmee het kabinet door middel van twee grote bijeenkomsten organisaties en burgers die zich inzetten voor maatschappelijke binding in contact wilde brengen met elkaar (Snel & Boonstra, 2005). Ook in de Jaarnota Integratie 2007-2011 vormt het bevorderen van contact tussen allochtonen en autochtonen een belangrijk speerpunt (Ministerie van VROM, 2007). Het bevorderen van sociale cohesie en onderlinge contacten in de buurt – met name tussen allochtonen en autochtonen – is de afgelopen jaren tot een belangrijk beleidspunt geworden (Snel & Boonstra, in RMO, 2005). Zoals de RMO (2005) aangeeft, wordt in het huidige overheidsbeleid 'binding' van verschillende bevolkingsgroepen op drie niveaus nagestreefd: Het landelijk niveau van het algemene integratiebeleid, waarin het accent sterk ligt op het sociaal-culturele aspect; Het stedelijke of mesoniveau, dat met name gericht is op het spreiden van burgers over wijken en scholen; En tenslotte noemt zij het microniveau van de georganiseerde ontmoeting, waar lokale projecten en programma's gericht op georganiseerde ontmoeting de boventoon voeren. (RMO, 2005)

1.1.2 Interetnisch contact als beleidsprioriteit?

Steeds meer wordt het belang van verbinding tussen etnische groepen dus een beleidsprioriteit. Over of dit terecht is wordt verschillend gedacht. Volgens Gijsberts & Dagevos (2007) is een veelgehoord argument voor beleidsinterventie dat het *“sociaal gezien onwenselijk is dat bevolkingsgroepen volledig langs elkaar heen leven”* (Gijsberts & Dagevos, 2007, p.34). *“Uit het oogpunt van sociale cohesie is het wenselijk dat er interacties bestaan tussen verschillende (etnische) groepen, en dat bevolkingsgroepen (dus ook allochtonen) betrokken zijn bij hun eigen woonomgeving”* (Gijsberts & Dagevos, 2007, p.34). Zo wijzen Putnam & Feldstein (2004, in Snel & Boonstra, 2005) op het gevaar van een samenleving met *“enkel interne en geen overbruggende contacten en sociale netwerken”* (Snel & Boonstra, 2005, p.3). Tevens spitst onderzoek over de voordelen van interetnisch contact zich vaak toe op de vraag of interetnisch contact een positief effect heeft op de sociale positie van allochtone achterstandsgroepen. Diverse onderzoeken wijzen op de positieve effecten van etnisch gemengde sociale contacten op beroepsniveau, taalbeheersing, culturele oriëntatie. (o.a. Gijsberts & Dagevos, 2005; Snel & Boonstra, 2005). Echter ander onderzoek zet vraagtekens bij beleidsinterventies om interetnisch contact te bevorderen. Een van de argumenten hiervoor is dat men zich afvraagt of het überhaupt kwalijk is dat allochtonen in de vrije tijd overwegend in eigen kring verkeren (Gijsberts & Dagevos, 2007, p.35). En zoals Gijsberts en Dagevos (2007) aangeven, zijn er immers ook onder autochtonen verschillende sociale groepen die niet of nauwelijks met elkaar in contact komen. Waarom zou je dan gering contact tussen verschillende etnische groepen wel problematiseren? Ook worden twijfels gezet bij de voordelen van interetnisch contact. Zo concludeert het RMO rapport 'Niet langer met de ruggen naar elkaar' (RMO, 2005) dat wanneer mensen van verschillende achtergronden elkaar ontmoeten dat niet altijd hoeft te leiden tot prettige contacten en een realistisch beeld van de ander. In het rapport wordt onderzoek aangehaald (Niekerk et al; Veldboer, Boonstra & Duyvendak, in RMO, 2005) dat aantoont dat ontmoeting en contact ook een bron van informatie kan vormen om een wij-zij onderscheid te versterken. Mede veroorzaakt doordat mensen informatie niet neutraal tot zich nemen maar via interpretatiekaders gebaseerd op eerdere ervaringen en indrukken. (RMO, 2005, p.31) Tevens wijzen diverse onderzoeken op de positieve effecten van versterkt contact of integratie binnen de eigen groep, boven versterkt contact of integratie met andere groepen. Zo wordt gewezen op het positieve effect van het verkeren in de eigen groep als het gaat om de beschikbaarheid van voorzieningen, sociale ondersteuning en

mogelijkheden tot zelfstandig ondernemerschap. Tevens wordt gewezen op het dienen van de eigen groep voor immigranten als een springplank naar de nieuwe samenleving. Ook wordt er een vergelijking gemaakt met andere landen: waarbij men aangeeft dat in diverse andere landen men het gebrek aan interetnisch contact niet problematiseert, er geen beleid op voert en men alleen ingrijpt als er conflicten ontstaan. (Gijsberts & Dagevos, 2007) Een van de voornaamste argumenten die hiervoor gegeven wordt is dat *“men niet wil ingrijpen in de keuzevrijheid van mensen: mensen moeten zelf bepalen met wie ze omgaan en de overheid dient zich hier niet in te mengen”* (Gijsberts & Dagevos, 2007, p.35)

1.1.3 Historische ontwikkeling nationale integratiebeleid

In Nederlands onderzoek alsook in het overheidsbeleid wordt informeel contact van allochtonen en autochtonen veelal als een deelaspect van ‘sociaal-culturele integratie’ gezien (Snel & Boonstra, 2005, p.16) en valt het stimuleren van initiatieven ter bevordering van interetnisch contact dan ook meestal binnen het integratiebeleid. De toegenomen beleidsaandacht voor interetnisch contact, hangt dan ook sterk samen met ontwikkelingen in het debat en veranderende opvattingen over integratie en de positie van minderheden.

Binnen het integratiebeleid hebben de afgelopen jaren nogal wat verschuivingen plaatsgevonden samenhangend met verschillende ontwikkelingen binnen de Nederlandse samenleving. Verschillende auteurs (Entzinger, 2003; Scholten & Holzhaacker, 2009; Snel & Scholten, 2005; Ghorashi, 2006 e.a.) beschrijven de veranderingen in het beleidsdiscours rondom integratie. Op basis daarvan zal ik in deze paragraaf in grote lijnen de ontwikkelingen in het integratiebeleid schetsen.

Behoud eigen identiteit als voorwaarde voor terugkeer

In de jaren '60 en '70 stond binnen de nationale politieke discours binding binnen etnische groepen centraal. Deze periode ging de overheid ervan uit dat migranten tijdelijk in Nederland zouden zijn. Het heersende idee was dat de terugkeer van migranten vergemakkelijkt zou worden als zij hun eigen cultuur en identiteit zouden behouden. Het beleid was daarom vooral gericht op ondersteuning van migrantenorganisaties *“die de onderlinge verbondenheid en eigen cultuuruitingen van migranten bevorderden”* (Snel & Scholten 2005:9). Er werd dus geen beleid gevoerd om minderheden te integreren in de Nederlandse maatschappij. (Snel & Scholten, 2005:10)

‘Integratie met behoud culturele identiteit’

Toen in de jaren '80 permanente vestiging van etnische minderheden realiteit werd kwam met de nota Minderhedenbeleid (1983) het nieuwe idee dat meer nadruk gelegd zou moeten worden op de integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving. De Nederlandse samenleving zou hiervoor ruimte moeten bieden, en daarnaast moesten migranten zich inspannen om zich de Nederlandse taal en sociale vaardigheden eigen te maken. Het oude beleidsdoel behoud van eigen cultuur leek hiermee verlaten. Echter naast integratie werd ook de emancipatie van minderheden een centraal beleidsdoel. Dit betekende dat er voor minderheden de gelegenheid moest zijn om vorm te kunnen geven aan hun eigen cultuur en de beleving hiervan. Dus de oude focus op verbinding binnen de etnische gemeenschappen en behoud van eigen identiteit bleef centraal staan maar werd nu gezien als positieve voorwaarde voor verbinding met de bredere maatschappij. Doel was om van Nederland een ‘multiculturele samenleving’ te maken. (Snel & Scholten, 2005)

‘Sociaal-economische integratie, goed burgerschap’

In de jaren '90 ontstond het idee dat het minderhedenbeleid was mislukt. Dit idee was met name ontstaan door de economische crisis en de hoge werkloosheid onder migranten. Minderheden zouden door het huidige beleid te veel als zorgcategorieën werden benaderd en worden ‘doodgeknuffeld’. In deze tijd werd een nieuw beleidsframe dominant waarmee een verschuiving plaatsvond van focus op sociaal-culturele naar sociaaleconomische aspecten van integratie. Ook vond er een verschuiving plaats van groepsgerichte naar individugerichte benadering van het beleid: het bevorderen van goed burgerschap van de individuele migrant stond centraal. In deze tijd kwam de Wet Inburgering Nieuwkomers (1998). Door inburgering, beschreven als het leren van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving, zouden migranten beter kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Tevens kwamen er beleidsmaatregelen op het gebied van werkgelegenheid en onderwijs waarvan minderheden profiteerden. (Snel & Scholten, 2005)

‘Sociaal culturele aanpassing / Nieuw Realisme’

In de jaren '00 lag de focus wederom op de sociaal-culturele dimensie van integratie. (Snel & Scholten 2005) Verbinding binnen de gemeenschap werd in toenemende mate gezien als een bedreiging voor verbinding met de bredere maatschappij en de bezorgdheid over toenemende etnische scheiding en afhankelijkheid van migranten van sociale bijstand door de staat groeide. Verbinding binnen de gemeenschap zou bijdragen aan een 'kloof tussen culturen' binnen de Nederlandse maatschappij en het wegvagen van de nationale identiteit en sociale cohesie. (Scholten & Holzacker, 2009, p.97) Het onverenigbare van en wantrouwen jegens de Islamitische achtergrond werd benadrukt. Deze werd versterkt door internationale en nationale gebeurtenissen als de aanslagen in New York (2001) en de moorden op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004) (Snel & Scholten, 2005). Verbinding in termen van sociaal-culturele aanpassing aan Nederlandse waarden en normen stond vanaf dat moment centraal in het politieke discours van 'assimilatie'. Een duidelijke verschuiving zou dus hebben plaatsgevonden van verbinding binnen minderheidsgroepen naar verbinding op het niveau van de Nederlandse gemeenschap. (Scholten & Holzacker, 2009, p.97) De sociaal culturele afstand tussen allochtonen en autochtonen werd te groot geacht en het integratiebeleid als mislukt bestempeld. Er kwam een parlementair onderzoek naar het integratiebeleid door de Commissie Blok. Zij concludeerden dat de integratie van allochtonen (gedeeltelijk) geslaagd was. Dit idee werd echter niet breed gedeeld in het publieke en politieke debat. Er was namelijk inmiddels een andere definitie van integratie opgekomen. (Snel & Scholten, 2005, p.11) Deze periode wordt ook wel de periode van het 'Nieuw Realisme' genoemd (Prins, 2004). Een tijd waarin men kan zeggen wat men denkt en men strijd voor het 'gewone volk' en tegen de linkse 'politiek correcte' houding van cultuurrelativisme.

1.1.4 Diversiteit en Integratiebeleid van de gemeente Utrecht

De laatste jaren overheerst binnen de Nederlandse beleidswereld de gedachte dat contact tussen 'allochtonen en autochtonen' belangrijk is en bevorderd moet worden (Snel & Boonstra, 2005). Ook vanuit de gemeente Utrecht wordt interetnisch contact gestimuleerd. In antwoord op het rapport 'Niet langer met de ruggen naar elkaar' van de RMO (2005) heeft zij ervoor gekozen natuurlijk en duurzaam contact te stimuleren. Het verbinden van Utrechters met elkaar én met de stad vormt een van de ambities van het Uitvoeringsprogramma Diversiteit en Integratie 2007-2011. Het stimuleren van ontmoeting en dialoog tussen verschillende Utrechters in buurten en wijken vormt een van de drie speerpunten binnen deze ambitie. Zij wil vanzelfsprekende ontmoetingen stimuleren door meer menging op scholen, op het werk en bij vrijetijdsbesteding. Ook op wijkniveau, wordt vanuit het Krachtwijkenbeleid veel aandacht besteed aan ontmoetingsactiviteiten.

Deze aandacht voor interetnisch contact bevorderende activiteiten roept de vraag op door welke ideeën, kennis, aannames, overtuigingen en visie deze beleidsinterventie wordt beïnvloedt. Hoe wordt de huidige situatie rondom interetnisch contact geïnterpreteerd en hoe wordt gering interetnisch contact geproblematiseerd, en hoe wordt vervolgens op basis hiervan voor een bepaalde interventie gekozen. Dus hoe wordt er vanuit de gemeente Utrecht betekenis gegeven aan interetnisch contact?

1.2 Onderzoeksdoel en -vragen

1.2.1 Onderzoeksdoel

Het doel van dit onderzoek is te analyseren hoe er betekenis wordt gegeven aan de beleidsinterventie op het gebied van interetnisch contact binnen de Gemeente Utrecht. Dit wil ik doen door te onderzoeken hoe interetnisch contact wordt geframed binnen de gemeente Utrecht. Ik wil hier inzicht in krijgen door het reconstrueren van de framing van beleidsdocumenten en beleidsmedewerkers. Vervolgens kijk ik hoe deze frames doorwerken in de beleidsactiviteiten. Het reconstrueren van frames doe ik door het analyseren van de framing technieken (1) definiëren van problemen, (2) vaststellen van oorzaken, (3) vellen van een moreel oordeel, (4) en het voorstellen van oplossingen (Entman, 1993) alsook de retorische technieken die hierbij worden gehanteerd, zoals woordkeuze, stereotypen, metaforen, voorbeelden, beschrijvingen, argumenten en beelden.

1.2.2 Onderzoeksvragen

1. Welk(e) frame(s) kom(t)(en) naar voren in de beleidsdocumenten en in gesprekken met beleidsmedewerkers van de Gemeente Utrecht.

1.1 Hoe wordt de huidige situatie omschreven en geproblematiseerd?

1.2 Wat wordt er gezegd over het ontstaan van deze situatie?

1.3 Welke oplossingen worden voorgesteld?

2. Hoe werk(t)(en) dit/deze frame(s) door in de beleidsactiviteiten?
2.1 Sluiten de beleidsactiviteiten aan op het frame?

1.3 Structuur

In hoofdstuk 2 zal ik de theoretische invalshoek van mijn onderzoek toelichten, theoretische concepten beschrijven die ik in mijn onderzoek gebruik en mijn onderzoeksmethodologie beschrijven.

In hoofdstuk 3 zal ik aandacht besteden aan de context. Ik zal een beschrijving geven van de beleidscontext en van de sociaaleconomische situatie in de krachtwijken.

In de daaropvolgende hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen met behulp van de verzamelde data. Ik zal aandacht besteden aan de manier waarop interethnisch contact wordt geframed in de beleidsstukken van het gemeentelijke Diversiteit en Integratie programma, de wijkactieplannen en de wijkvisiestukken van de 5 Utrechtse Krachtwijken en hoe dit wordt gedaan door medewerkers van de gemeente Utrecht in de gehouden interviews. Ook zal ik beschrijven hoe deze framing doorwerkt in de beleidsactiviteiten.

Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusie en discussie van dit onderzoek weergegeven.

2. Theoretische en methodische benadering

Dit Hoofdstuk zal ik beginnen met het toelichten van de theoretische benadering. Vervolgens zal ik een overzicht geven van eerder werk binnen dit onderzoeksveld. Tenslotte zal ik de onderzoeksmethode toelichten en onderbouwen.

2.1 Theoretische benadering: sociaal constructivisme

Zoals je kan zien in de beschrijving van de historische ontwikkeling van het integratiebeleid verandert niet zozeer het probleem zelf maar wel waar men de focus legt ofwel waar men betekenis aan geeft in de loop van tijd. In mijn onderzoek wil ik graag kijken hoe er door de gemeente Utrecht betekenis wordt gegeven aan interetnisch contact. Hierbij kies ik voor een sociaal constructivistische benadering. De sociaal constructivistische stroming gaat ervan uit dat er geen objectieve werkelijkheid bestaat maar dat de mens zelf zijn eigen werkelijkheid creëert en zelf betekenis geeft aan zijn sociale wereld. Wij construeren als het ware onze eigen werkelijkheid en op basis van die constructie handelen wij. Onderzoek vanuit een sociaal constructivistisch perspectief richt zich dan ook op hoe mensen zelf betekenis geven aan hun sociale omgeving. Vanuit een sociaal constructivistisch perspectief zijn al onze waarnemingen van de sociale werkelijkheid gekleurd door onze eigen beelden, ervaringen, relaties en cultuur. Doordat ieder mens andere beelden, ervaringen, relaties en een andere cultuur heeft zijn er dus verschillende interpretaties van hoe de wereld in elkaar zit en wat belangrijk is. Hierdoor zijn mensen het in veel situaties niet eens over een verschijnsel, de oorzaken van iets, de ernst ervan en de gevolgen, noch over de oplossingen. Wat de een als een probleem ziet, beschouwt de ander helemaal niet als een probleem en waar de ene persoon iets belangrijk vindt vindt de ander dat niet (Korsten, 2005).

Als we kijken vanuit dit perspectief naar beleid komt ook de keuze voor een beleidsinterventie tot stand door betekenisgeving. Maar hoe in een multi-interpretabele wereld, "*a kaleidoscope of potential realities*", zoals Edelman (1993, p.110) het mooi zegt, komt men dan tot de keuze voor een bepaalde beleidsinterventie? Om deze vraag te beantwoorden wil ik graag het begrip frame introduceren.

2.1.1 Frames

Het concept frame is een concept dat naast de sociologie ook in media studies, psychologie en communicatie studies wordt gebruikt. Het concept frame is in sociologisch onderzoek hoofdzakelijk ontleend aan het werk van Goffman. Goffman (1974) beschrijft het concept frame als volgt:

"schemata of interpretation" that enable individuals "to locate, perceive, identify, and label" occurrences within their life space and the world at large" (1974, p.21)

Het concept frame wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de manier waarop actoren of een groep actoren de wereld interpreteren (Goffman, 1974), ordenen, hier betekenis aan geven en hiermee een onderscheid maken tussen verschillende realiteiten.

"Frames are principles of selection, emphasis and presentation composed of little tacit theories about what exists, what happens, and what matters." (Gitlin, 1980, p.6).

Een frame is dus een interpretatie van wat er is en wat er gebeurt maar ook een waardeoordeel over wat belangrijk is en wat niet. Een frame is dus een soort interpretatie schema. Dit schema bestaat volgens Arts & Van Woerkum uit tenminste drie elementen: (1) een interpretatie van het ontstaan van de werkelijkheid, (2) een bepaalde visie op de toekomst en (3) een handelingsstructuur voor het heden (Aarts & Van Woerkum, 2006). In lijn hiermee geeft Entman (1993) aan dat frames vier functies hebben: (1) definiëren van problemen, (2) vaststellen van oorzaken, (3) vellen van een moreel oordeel, (4) en het voorstellen van oplossingen. (Entman 1993, p.52)

Frames in interactie

Het concept frame wordt op verschillende manieren gebruikt, waarbij twee benaderingen domineren. Een cognitieve benadering, die ervan uit gaat dat frames zijn opgeslagen in het geheugen en een

interactiebenadering, die ervan uitgaat dat frames tot stand komen in interactie. Ik kies voor een benadering waarin beide perspectieven samen komen. Ik ga ervan uit dat frames worden geconstrueerd en gelegitimeerd in interactie door het combineren en integreren van cognitieve bouwstenen refererend naar eerdere ervaringen, verwachtingen en doelen met betrekking tot de betreffende kwestie. Dus mensen hebben cognities tot hun beschikking die een resultaat zijn van eerdere ervaringen en interacties, en deze worden in interactie getriggerd en gecombineerd in nieuwe frames. (Aarts & Van Woerkum, 2006)

Doelbewust?

In de omschrijving van Goffman wordt framing gezien als een automatisch min of meer onbewust en individueel proces. Entman omschrijft framing als een meer actief proces met als doel om mensen te overtuigen van hun standpunt of om bepaalde activiteiten te legitimeren. Hierbij promoot men actief een frame en benadrukt men bepaalde aspecten die het standpunt ondersteunen en dus binnen het frame passen en laat men andere aspecten weg.

"[t]o frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation." (Entman, 1993, p. 52)

Ik kies voor de benadering van Kuypers die framing beschrijft als een proces waarbij men altijd, bewust of onbewust, een visie construeert die anderen aanmoedigt om zaken op een bepaalde manier te zien, hetzij in strategische processen, hetzij gewoon om uit te leggen hoe je ergens tegenaan kijkt.

"Framing is a process whereby communicators, consciously or unconsciously, act to construct a point of view that encourages the facts of a given situation to be interpreted by others in a particular manner." (Kuypers, 2006, p.8)

Mensen in interactie hebben dus altijd een bepaald doel al zijn zij zich hier niet altijd van bewust. Mensen kiezen, bewust of onbewust, in hun interactie een bepaalde beschrijving van de werkelijkheid om hun doel te verwezenlijken. Deze doelen hebben te maken met het beïnvloeden van de inhoud, het interactieproces en/of de relatie met de betrokken actoren. Voorbeelden hiervan zijn geloofwaardigheid creëren, een bepaald belang verwezenlijken, mensen vermaken, verantwoordelijkheid afschuiven, het beschuldigen van mensen, een bepaalde identiteit construeren. (Dewulf et al., 2009) De frames die men construeert zijn dus afhankelijk van de context van de interactie (Aarts & Van Woerkum, 2006).

Simplificatie

Een frame is een versimpelde weergave van de complexe realiteit, het brengt een zekere orde aan en drukt onzekerheden weg of laat deze buiten beschouwing. Dit maakt de realiteit meer bevattelijk, geeft zekerheid en schept duidelijkheid over hoe te handelen in een complexe wereld. Een bepaald frame benadrukt dus bepaalde elementen en laat andere, welke niet in het frame passen, buiten beschouwing. Zoals Goffman (1959) aangeeft zijn mensen geneigd om dingen te verbergen die hun 'voorstelling' niet ten goede komen. Framing gaat dus zowel gepaard met processen van insluiting en uitsluiting als met processen van benadrukking.

Multiple realities

Welk frame men hanteert kan verschillen van persoon tot persoon en wordt beïnvloed door waarden, ervaringen, relaties, belangen en cultuur. Verschillende mensen kunnen dus verschillende frames toepassen bij hetzelfde fenomeen. Om dit te illustreren kan men het voorbeeld van het glas met water gebruiken, waarbij het door de een als halfvol en door de ander als halfleeg wordt gezien. Frames zijn echter niet constant en kunnen veranderen onder andere onder invloed van andere frames.

Stabiliteit

Een frame is gebaseerd op een geloof, er is geen feitelijke werkelijkheid. Om de complexe realiteit te bevatten heeft men behoefte aan een afgebakend kader, dit kader geeft mensen zekerheid. Doordat men constant tot nieuwe inzichten komt, onder andere door de interactie met andere frames, zouden deze frames constant kunnen verschuiven. Echter, zoals Gamson en Modigliani (1989, in Hajer & Laws, 2006) aangeven, draagt de behoefte aan zekerheid bij aan de (tijdelijke) stabiliteit en dominantie van bepaalde frames. Dit proces wordt versterkt in strategische processen waar fixatie van een frame samenhangt met de mate van macht en

resources. Een voorbeeld hiervan zijn politieke processen, waar het belangrijk is om zoveel mogelijk mensen te overtuigen van een bepaalde visie.

2.1.2 Frames en taal

Zoals ik al schreef komen frames tot stand in interactie. Beleidskaders zijn altijd gestructureerd in taal en organisatie (Hajer, 1989). Met taal deelt men dus zijn of haar constructie van de werkelijkheid met anderen. De overdracht van betekenisgeving vindt in interactie plaats door het gebruik van framing technieken en retorische technieken (Entman, 1993 p.52). Voorbeelden van framing technieken zijn: woordkeuze, stereotypen, metaforen, voorbeelden, beschrijvingen, argumenten en beelden (Gamson & Lash, 1983 Van Gorp, 2006, p.52). Een tekst kan een of meerdere van deze framing technieken bevatten. Tevens manifesteert het frame zichzelf door verschillende retorische technieken: expliciete en impliciete uitspraken met betrekking tot rechtvaardigingen en argumenten voor beweringen of standpunten (Gamson & Lasch, 1983, in Van Gorp 2006, p.53). Deze retorische technieken zijn gerelateerd aan de 4 eerder beschreven framing functies van Entman (1993, p.52): (1) definiëren van problemen, (2) vaststellen van oorzaken, (3) vellen van een moreel oordeel, (4) en het voorstellen van oplossingen. Een frameanalyse is dan volgens Van Gorp (2006, p.53) de systematische reconstructie van deze bundel aan de hand van het analyseren van retorische en framing functies die in interactie naar voren komen. Vaak is een frame niet expliciet en neemt geen centrale plaats in de structuur van een tekst of gesprek, maar zit het slechts zijdelings in een aantal retorische en framing technieken vervat, en is dus meer impliciet (Van Gorp, 2006, p. 53-54). Een tekst bevat verder meestal elementen die niet passen binnen het dominante frame, maar het frame zorgt dat de elementen die wel overeenstemmen meer opvallen (Entman, 1991 in Van Gorp 2006, p.54).

Invloed van taal

Vanuit het sociaal constructivistisch perspectief wordt taal niet alleen beschouwd als een instrument waarmee we de werkelijkheid beschrijven, maar ook als iets waarmee we onze werkelijkheid creëren door, zoals ik al noemde, betekenis te geven aan zaken. De volgende omschrijvingen van taal benadrukken dit:

"..a form of social practice and .. as actively involved in the construction of subjects, objects, events and categories (Litton & Potter, 1985 in Domanski 2003, p.53).

"..something that interferes, that is more than a medium outside.." (Fischer & Forester, 1993 in Hajer & Laws 2006)

Zo schrijven verschillende auteurs (o.a. Feldman, 2005; Ghorashi, 2006; Roggeband & Verloo, 2006) over de kracht van taal en verhalen door bijvoorbeeld het gebruik van bepaalde labels en categorieën zoals minderheden of allochtonen, waarbij een aparte groep mensen als het ware wordt geconstrueerd en men hierdoor invloed heeft op de positie van de betreffende mensen en de manier waarop zij behandeld worden. Zo schrijft Ghorashi (2006) bijvoorbeeld dat de insteek van het integratiebeleid heeft bijgedragen aan de vorming van culturele contrasten. Door de insteek van het beleid en het gebruik van een bepaalde terminologie zou de individuele migrant bijna niet meer los te zien zijn van zijn/haar culturele en/of etnische categorie (Ghorashi, 2006, p.12). Zoals Roggeband & Verloo (2006, p. 61) aangeven gaan achter de gebruikte definities of terminologie in beleid verschillende representaties van deze doelgroep schuil. Zo betekent de term allochtoon volgens Roggeband & Verloo letterlijk 'verschillend in vergelijking tot'. (Roggeband & Verloo, 2006, p. 61) Er is een voortdurende discussie over de juistheid van de verschillende termen om 'nieuwkomers' in Nederland mee aan te duiden, zoals gastarbeiders, minderheden, allochtonen, migranten en er is een voortdurende discussie over de juistheid van verschillende termen. (Snel & Scholten, 2005, p.17).

2.1.2 Frames en beleid

Vanuit een sociaal constructivistisch perspectief komt ook beleid tot stand door betekenisgeving, ofwel werkelijkheidsconstructie. Zoals ik in hoofdstuk 1 beschreef, vonden verschillende malen veranderingen plaats in de focus van het integratiebeleid. Dit kwam niet zozeer doordat het probleem zelf veranderde maar doordat normatieve opvattingen vanuit waar men het probleem waarnam en interpreteerde veranderden. Zoals beleidsonderzoekers Schön & Rein (1994, in Snel & Scholten, 2005) zeggen: er vonden frame verschuivingen plaats.

Beleidsdoelstellingen berusten impliciet en expliciet op een aantal vooronderstellingen van hoe de werkelijkheid is ontstaan, hoe de toekomst zich zal ontwikkelen en wat een bepaalde beleidsinterventie teweeg zal brengen, ofwel een frame. In beleidsonderzoek spreekt men hier onder andere over een

beleidsframe. Een beleidsframe wordt gebruikt om betekenis te geven aan beleidsproblemen en aan beleidshandelen. Het beleidsframe bepaalt mede hoe het betreffende probleem wordt geïnterpreteerd en in welke richting oplossingen worden gezocht.

“Vanuit een beleidsframe wordt een bepaalde thematiek geproblematiseerd, worden bepaalde elementen van deze problematiek geselecteerd, benoemd en verklaard, en krijgt de problematiek een bepaalde normatieve waardering. Een dergelijk ‘frame’ dient als basis voor het maken, implementeren en uitvoeren van beleid; het definieert wat het probleem is, hoe het verklaard kan worden en wat je eraan zou moeten en kunnen doen.”(Snel & Scholten, 2005, p.1)

Het gehanteerde frame bepaalt dus in welke richting oplossingen worden gezocht. Wanneer zich in het integratiedebat een verschuiving in een dergelijk beleidsframe voordoet, verandert dus ook het denken over integratieproblemen en over wat een effectieve beleidsinterventie zou zijn. Een beleidsframe is een soort afbakening van fenomenen en gebeurtenissen en legt bepaalde verbanden, zij helpt problemen te definiëren en beleid te formuleren.

Ook bij een beleidsframe vindt er een simplificatie plaats waardoor de situatie beter te omvatten valt en het makkelijker wordt om beleid te formuleren. Ambigüiteit wordt teruggedrongen met categorieën, waarderingen, concepten, argumenten, handelingstheorieën, regels (etc.). (Abma & in 't Veld, 2001). In zo'n simplificatie wordt bepaald welke feiten ter zake doen en welke niet. Zoals Spector en Kitsuse (1977, in Bröer, 2006, p.14) aangeven kan beleid door een bepaalde framing zelfs problemen creëren doordat het een interpretatief kader schept waarbinnen zaken problematisch lijken.

2.1.4 Beleidsframes in de praktijk

Een belangrijk kenmerk van beleidsframes is dat het een uitkomst is van onderhandeling over verschillende sociale werkelijkheden. Hajer & Laws omschrijven beleidsmaken als volgt:

“..the way in which practitioners make sense of a world that, as such entails a kaleidoscope of possible meanings”(Hajer & Laws, 2006, p. 264)

Snel en Scholten (2005, p.7) noemen ‘integratie’ een ‘essentially contested concept’, een term waaraan op veel verschillende manieren invulling wordt gegeven. In lijn hiermee geven Roggeband en Verloo een voorbeeld van verschillende manieren waarom de integratieproblematiek wordt geframed door politieke partijen: de ene partij focust op de moeilijke culturele aansluiting van etnische minderheden en de andere partij focust op het toegangsprobleem. (Roggeband & Verloo, 2006, p. 165). Dit beïnvloedt natuurlijk in grote mate het idee over de juiste aanpak. Bij het maken van beleid staat het streven naar het scheppen van een gedeelde visie dan ook voorop. Zo omschrijft Hoppe (1989, in Hajer, 1989) politiek handelen als:

“„het weloverwogen streven om gedeelde betekenis te scheppen, in stand te houden, te veranderen of op te geven.” (Hoppe, 1989 in Hajer, 1989, p.249)

De dominante beleidsvisie is dus de uitkomst van een strijd tussen verschillende actoren die proberen om hun visie op de wereld aan anderen op te leggen door het gebruik van framing en retorische technieken. Deze strijd kan uiteindelijk uitmonden in de acceptatie van een bepaalde probleemdefinitie en het vaststellen van wat de oplossingsstrategie moet zijn (Hajer, 1997, p.266): een probleem wordt (tijdelijk) zodanig geherdefiniëerd dat men het erover eens is dat een bepaalde hantering de oplossing is. Hierbij worden tegenstellingen weggedrukt en overeenkomsten benadrukt. Het frame dat dominant is geworden wordt vertaald in institutionele praktijken dus in concreet beleid. Beleid komt dus tot stand door gezamenlijke betekenisgeving, oftewel werkelijkheidsconstructie.

“There is no optimal policy decision - a good policy is one that all participants agree on rather than what is best to solve a problem.” (Sutton, 1999, p.10)

Door het proces van gezamenlijke betekenisgeving heeft beleid ook een tijdelijk karakter. De kracht van en periode waarin een frame dominant is hangt namelijk af van in hoeverre de betrokken actoren de consensus weten te reproduceren. Er is echter niet enkel één frame rondom een bepaald beleidsthema. Ieder maatschappelijk collectief kan een eigen frame hebben.

Vervolgens komt het gekozen beleidsframe naar voren in beleidsstukken en andere communicatieprocessen waarin beleidsmakers betrokken zijn. Door het gebruik van de retorische en framing technieken probeert men om hun visie aan anderen op te leggen en daardoor hun keuze voor bepaalde beleidsoplossingen te legitimeren.

Echter zoals Snow en Benford (1988 in Roggeband & Verloo, 2006) opmerken, is de overheid geen monolithische maar pluralistische actor. Wat betekent dat soms verschillende en inconsistente frames kunnen worden gearticuleerd binnen een beleidsdocument of op verschillende niveaus. Er wordt gestreefd naar consistentie in een frame maar door het proces van gezamenlijke betekenisgeving kan het zijn dat tegenstellingen en inconsistenties genegeerd worden als dit het proces van coalitievorming belemmert.

Echter, zoals Snel en Scholten (2005) aangeven, komen veranderingen in beleidsframes in de praktijk vaak maar moeizaam op gang. Veel oude praktijken blijven onveranderd doorbestaan. Ook worden bestaande praktijken vaak vanuit het nieuwe beleidskader gelegitimeerd. Dit kan o.a. te maken hebben met het feit dat integratiebeleid vaak over meerdere bestuurslagen is verspreid. Zo formuleert de centrale overheid bijvoorbeeld nieuwe beleidsvisies maar krijgt zij vaak moeilijk greep op provinciaal en gemeentelijk integratiebeleid. Lokale overheden hebben eigen agenda's. Terwijl in het landelijke beleid nieuwe beleidsframes en beleidsdoelen werden geformuleerd, blijven bestaande beleidspraktijken op lokaal niveau dan gewoon bestaan. (Snel & Scholten, 2005) Ook kan dit te maken hebben met dat het frame/de visie niet aansluit bij de beleidspraktijk, waardoor een discrepantie tussen de uitgangspunten en de uitvoering van beleid ontstaat. Zo geven Snel en Scholten (2005) een voorbeeld van een dilemma waarbij de centrale overheid in haar beleid etnische verschillen wil overbruggen, terwijl in de beleidsuitvoering op lokaal niveau vaak behoefte is aan helder omliggende doelgroepen waartoe het integratiebeleid zich richt.

2.2 *Ander onderzoek*

Het vraagstuk en de publieke alsook wetenschappelijke discussie rondom interetnisch contact en verbinding tussen groepen binnen de Nederlandse samenleving is omvangrijk en complex. Er is een grote diversiteit aan benaderingen, analyses en oplossingen. Veel onderzoek rondom beleid met betrekking tot interetnisch contact gaat over de effectiviteit van beleidsinterventies en de invloed van bepaalde maatregelen en factoren op de mate van interetnisch contact (o.a. Gijsberts & Dagevos, 2007; Warmenbol, 2007; Snel & Boonstra, 2005), hier zal ik in mijn onderzoek niet op ingaan.

Een andere tak van onderzoek spitst zich toe op een analyse van de ideeën die ten grondslag liggen aan het integratiebeleid, waarbinnen interetnisch contact dan een onderwerp is. Dit wordt vaak gedaan vanuit de discoursanalytische hoek. Deze beleidsdiscours analyses zijn veelal gericht op de dynamiek van discourses; hoe wordt een bepaald beleidsdiscours of een bepaalde framing dominant en hoe vindt vervolgens een verschuiving plaats. Zo is er ook veel onderzoek gedaan naar verschuiving in beleidsdiscours (Entzinger, 2003; Scholten & Holzacker 2009; Snel & Scholten 2005; Ghorashi 2006; e.a.) en beleidsframing (Snel & Scholten, 2005) in het Nederlands integratiebeleid (zie ook paragraaf 1.1). Er is tevens onderzoek gedaan naar veranderingen in discours binnen het stedelijk beleid. Zo schrijven Uitermark & Van Steenberghe (2006) over een verschuiving in het stedelijk beleid van een minderhedendiscours dat in de jaren tachtig en negentig dominant was naar een diversiteitsdiscours. In dit nieuwe discours spreekt men niet meer alleen over groepen maar ook over individuen en benadrukt men niet alleen problemen maar ook kansen.

Tevens is er onderzoek gedaan specifiek gericht op het Krachtwijkenbeleid waarbij ideeën en aannames achter het beleid worden blootgelegd en bediscussieerd (Uitermark, Duyvendak & Kleinhans, 2007; Van Kempen & Bolt 2009). De meeste van deze onderzoeken spitsen zich toe op de herstructureringsactiviteiten, de veranderende discourses over woningaanbod in wijken, de aannames die achter het herstructureringsbeleid liggen en de daadwerkelijke doelen die de gemeente zou nastreven met dit beleid. Er wordt dan in de meeste onderzoeken geconcludeerd dat de gemeente niet zozeer uit is op wat zij pretendeert maar meer naar de beheersbaarheid van problematische wijken en/of dat de beleidsinterventie negatieve sociale effecten met zich mee brengt. Tevens wordt er veel onderzoek gedaan naar het wijkbeleid gericht op sociale cohesie (o.a. Bolt & Van Kempen 2009) waarbij er onder andere wordt gekeken wat de ideeën zijn achter deze interventie.

Tenslotte is er onderzoek gedaan naar de invloed van het gebruik van beleidscategorieën op beeldvorming over en de positie van allochtonen (o.a. Slegers, 2007) en de invloed van beleidsdiscours of framing op de positie van allochtonen (o.a. Feldman, 2005; Roggeband & Verloo, 2006).

Mijn onderzoek past thuis in dit rijtje omdat het tevens een analyse is van de ideeën die ten grondslag liggen aan het beleid (waaronder het Krachtwijkenbeleid), en de manier waarop deze ideeën doorwerken in de praktijk. Het vult een lacune in omdat het heel specifiek gaat over de beleidsinterventie gericht op interetnisch contact en in de Gemeente Utrecht.

2.3 Methodiek

In deze paragraaf beschrijf en onderbouw ik mijn methodische keuzes. Vervolgens worden de data geschreven die hiervoor verzameld en geanalyseerd zijn. Daarna gaat de aandacht uit naar het analysekader dat in deze studie wordt toegepast. Tenslotte wordt de opbouw van de studie besproken.

2.3.1 Onderzoeksmethodologie

Kwalitatieve onderzoeksmethodologie

Ik heb gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethodologie. De reden hiervoor is dat ik voornamelijk geïnteresseerd ben in processen van betekenisgeving. Door diepgaande bevraging en gedetailleerde analyse van teksten krijg ik het beste inzicht in hoe er betekenis wordt gegeven aan interetnisch contact. Kwalitatief impliceert dat het hier niet gaat om een statistisch representatief resultaat, maar om zoveel mogelijk ideeën over het betreffende onderwerp boven tafel te krijgen en die vervolgens goed onderbouwd en in een logisch verband te presenteren. Het analyseproces, bestaande uit interpretatie en categorisering van de onderzoeksdata is zo expliciet mogelijk weergegeven waarbij het gebruik van data wordt geïllustreerd aan de hand van citaten uit beleidsstukken en interviews.

Frameanalyse

Ik wil graag inzicht krijgen in hoe de aandacht vanuit de gemeente Utrecht voor interetnisch contact gelegitimeerd wordt en hoe dit vervolgens invloed heeft op de keuze voor een bepaalde beleidsinterventie. Frameanalyse geeft inzicht in hoe actoren betekenis geven aan de beleidsinterventie ter bevordering van interetnisch contact. Ik wil daartoe kijken welke frames naar voren komen in verschillende beleidsstukken van de gemeente Utrecht en in gesprekken met beleidsmakers en uitvoerders binnen de gemeente Utrecht. Vervolgens kijk ik hoe deze framing vervolgens doorwerkt in de praktijk.

Er is geen eenduidige methodologische benadering voor het doen van een frameanalyse, wel zijn er basisprincipes die gevolgd kunnen worden. Zoals ik al aangaf manifesteert een frame zich in taal, het zij geschreven of gesproken door middel van framing en retorische technieken (Entman, 1993), die gerelateerd zijn aan de 4 eerder beschreven framing functies van Entman: (1) definiëren van problemen, (2) vaststellen van oorzaken, (3) vellen van een moreel oordeel, (4) en het voorstellen van oplossingen (Entman, 1993, p.52). Door het analyseren van retorische en framing technieken die in interactie/tekst naar voren komen (Van Gorp, 2006) wil ik frames reconstrueren en zo inzicht krijgen in de manier waarop (op verschillende manieren) betekenis wordt gegeven aan interetnisch contact in beleidsdocumenten en door beleidsmedewerkers.

Beperkingen

Mijn analyse is enkel één van de vele mogelijke interpretaties. Onderzoekers kunnen betekenisvaarders net zomin waarnemen als de taalgebruikers zelf, ze kunnen ze alleen construeren. Ze lopen daarbij onder andere tegen het probleem op dat de grenzen van een frame meestal niet zo duidelijk te trekken zijn.

Afbakening

Mijn onderzoek zal zich richten op de beleidsinterventie van het gemeentelijke programma Diversiteit en Integratie en de Wijkbureaus van de 5 Utrechtse Krachtwijken, Hoograven, Overvecht, Ondiep, Zuilen en Kanaleneiland rondom het bevorderen van informeel interetnisch contact.

2.3.2 Dataverzameling

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee type informatiebronnen: beleidsdocumenten van de gemeente Utrecht en interviews met medewerkers van de gemeente Utrecht die betrokken zijn bij beleidsinterventies rondom interetnisch contact. Tevens heb ik een aantal activiteiten bezocht die door de gemeente Utrecht zijn georganiseerd om interetnisch contact te bevorderen.

Beleidsdocumenten

De beleidsdocumenten zijn een belangrijke bron om inzicht te krijgen in het denkkader achter het beleid. Ik heb gekozen voor beleidsstukken van het Diversiteit en Integratieprogramma omdat vanuit dit programma initiatieven ter bevordering van interetnisch contact op gemeentelijk niveau worden opgezet. Ik heb zowel het *Meerjarekader Diversiteit en Integratie* als het *Uitvoeringsprogramma Diversiteit en Integratie 2007-2010* bestudeerd. Daarnaast heb ik de Wijkvisies en Wijkactieplannen van de vijf Utrechtse krachtwijken bestudeerd, omdat op wijkniveau, en dan met name in de vijf krachtwijken, vanuit de gemeente veel initiatieven ter bevordering van interetnisch contact worden opgezet. Voor een overzicht van de geanalyseerde rapporten en documenten zie Bijlage I.

Semi-gestructureerde interviews

Naast de beleidsdocumenten zijn interviews een belangrijke bron geweest om inzicht te krijgen in hoe beleidsmedewerkers interetnisch contact framen. Ik heb interviews gehouden met medewerkers van de gemeente Utrecht die betrokken zijn bij de uitvoering van bovenstaand beleid en vaak direct betrokken zijn bij beleidsinitiatieven rondom interetnisch contact. Dit zijn medewerkers van het programmateam Diversiteit en Integratie, en verschillende medewerkers van de wijkbureaus van de vijf krachtwijken: wijkmanagers, assistent-wijkmanagers en accountmanagers van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Met deze medewerkers heb ik semi-gestructureerde interviews gehouden. Het bleek vrijwel onmogelijk om een interview te regelen met alle wijkmanagers en daarom heb ik uiteindelijk gekozen om zoveel mogelijk wijk- en assistent wijkmanagers te spreken en daarnaast ook DMO accountmanagers. Uiteindelijk heb ik interviews gehouden met 10 respondenten, waarvan ik één persoon tweemaal geïnterviewd heb. De interviews duurden tussen de 60-120 minuten. Ik heb gekozen voor de semi-gestructureerde interviewtechniek omdat ik niet te veel het interview wilde leiden omdat ik graag het eigen verhaal van de respondenten wilde horen. Zoals van Lieshout et al. (2006) aangeven laten frames van mensen zich beter onderzoeken als mensen de gelegenheid krijgen om hun eigen verhaal te vertellen, niet als zij van te voren vastgestelde vragen van de onderzoeker moeten beantwoorden (Lieshout et al., 2006). Wel wilde ik dat zij over vooraf vastgestelde onderwerpen en thema's spraken dus heb ik gebruik gemaakt van een topic list (zij bijlage I). De interviews vonden plaats op de werkplek van de respondenten.

Zoals ik al schreef heeft de context grote invloed op de manier waarop mensen dingen framen. Omdat ik niet wilde dat de deelnemers doelbewust op een bepaalde manier gingen framen die wellicht afwijkt van de manier waarop ze framen als ze simpelweg iets beschrijven, heb ik aangegeven dat ik een onafhankelijk, beschrijvend onderzoek deed zonder strategisch doel.

2.3.3 Data-analyse

Zoals ik al aangaf kan men een frame analyseren aan de hand van de reconstructie van de bundel van retorische en framingtechnieken die in interactie/tekst naar voren komen. (Van Gorp, 2006, p.53). Ik heb binnen de verkregen data gekeken welke ideeën er naar voren kwamen over de volgende aspecten, afgeleid van de verschillende framing functies:

- Huidige mate van interetnisch contact
- Problematische karakter van deze situatie
- Factoren die deze situatie beïnvloeden
- Oplossingen voor problematiek

Ik heb gekeken en beschreven wat er werd geschreven en gezegd over deze vier aspecten en met welke framing technieken (ideeën, concepten, categorisering, redeneringen). Door deze aspecten samen te nemen heb ik het beleidsframe kunnen reconstrueren. Vervolgens heb ik gekeken hoe dit frame doorwerkt in de praktijk.

3. Context

In dit hoofdstuk zal ik een beschrijving geven van de context waarbinnen dit onderzoek gesitueerd is. In het eerste gedeelte zal ik de beleidscontext beschrijven. In het tweede gedeelte zal ik de sociaal-maatschappelijke context van de vijf Utrechtse Krachtwijken beschrijven.

3.1 Beleidscontext

Interventies rondom interetnisch contact vallen op gemeentelijk niveau binnen het kader van het Diversiteit en Integratiebeleid, op wijkniveau binnen de wijkvisies en wijkprogramma's en in de krachtwijken binnen het Krachtwijkenbeleid.

3.1.1 Diversiteit en Integratiebeleid

Eind jaren '90 is men binnen de gemeente Utrecht begonnen met het onderkennen van het belang van divers personeelsbeleid. Toen is de 'Utrechtse Mix' opgezet. Het zwaartepunt van de 'Utrechtse Mix' was personeelsbeleid en het verkleuren hiervan zowel binnen als buiten de gemeente. De Utrechtse Mix had een projectmanager en iedereen die iets deed dat gericht was op allochtonen werd naar hem doorverwezen. Het was een opeenstapeling van projecten, geen programma met vooraf opgestelde doelstellingen en ambities. Vervolgens is hieruit het dialoogproject 'Verdieping in Ontmoeting' ontstaan. Met het project 'Dialoog – Verdieping in Ontmoeting' stimuleerde de gemeente Utrecht inwoners om activiteiten te organiseren met mensen uit verschillende culturen. Het Dialoogproject liep van september 2006 tot en met september 2007. In 2007 is het programmabureau Diversiteit en Integratie (D&I) opgezet. Het programmateam Diversiteit en Integratie heeft een aanjaag-, kennis- en informatiefunctie. Het programmabureau heet als taak activiteiten van anderen te volgen en te stimuleren en hen ertoe aan te zetten om de ambities (of beoogde resultaten) uit het Diversiteit en Integratie uitvoeringsprogramma te realiseren. Het team voert, in samenwerking met de verantwoordelijke vakdiensten, voorbeeldprojecten uit die later op wijkniveau moeten worden ingebed; stimuleert en ondersteunt de verspreiding van goed lopende activiteiten; en houdt zicht op lopende ontmoetingsactiviteiten. De missie, ambities en activiteiten van het programmabureau Diversiteit en Integratie zijn vastgelegd in het Meerjarencader Diversiteit en Integratie en het Uitvoeringsprogramma Diversiteit en Integratie. De ontwikkeling van de doelen van het diversiteit- en integratiebeleid worden gevolgd door een jaarlijkse Monitor Diversiteit en Integratie. Voor deze Monitor wordt de Utrechtse bevolking gevraagd naar hun houding met betrekking tot de onderwerpen van het diversiteit- en integratiebeleid.

3.1.2 Wijkbeleid

In december 2001 besloot de gemeente dat er voor elke wijk een wijkvisie moest komen. De gemeenteraad heeft de wijkvisies van de tien Utrechtse wijken op 24 juni 2004 vastgesteld. In de wijkvisie staat een beschrijving van hoe de wijk er over tien jaar uit zou kunnen zien. Deze beschrijving wordt verduidelijkt door het noemen van doelen. De doelen zijn niet concreet en meetbaar, maar zetten wel duidelijke lijnen uit. De wijkvisies vormen een kader voor wat de gemeente doet in de wijk. De gemeente stelt periodiek wijkprogramma's op en maakt elk jaar een begroting. In de wijkprogramma's en in de gemeentebegroting staan concrete en meetbare doelen. De gemeente toetst de onderwerpen in de wijkprogramma's en de wijkgerichte onderwerpen in de gemeentebegroting steeds aan de wijkvisies. De wijkvisies zijn in een aantal stappen opgesteld. De eerste versies van de visies zijn begin 2003 opgesteld door ambtenaren. Sommige wijkkraden hebben al in dit stadium meege gedacht. De tweede stap was de formele advisering door de wijkkraden aan het college. Vervolgens heeft het college besloten welke adviezen van wijkkraden in de visies werden verwerkt. De vierde stap was de inspraak door inwoners van Utrecht. De resultaten van die inspraak waren voor het college in april 2004 aanleiding de visies bij te stellen. Na aanleiding hiervan werden de visies bijgesteld en tenslotte vastgesteld door de gemeenteraad op 24 juni 2004. Na het aantreden van een nieuw college zullen de wijkvisies naast het nieuwe collegeprogramma worden gelegd. Waar nodig vindt herijking van wijkvisies plaats.

3.1.3 Krachtwijkenbeleid

In 2007 heeft het rijk 40 aandachtswijken in Nederland aangewezen die binnen acht tot tien jaar moeten worden omgevormd tot krachtwijken: "Wijken waar mensen kansen hebben om zichzelf te ontwikkelen en

waar het prettig wonen is". Deze aandachtswijken hebben te kampen met problemen op het gebied van de onderwerpen wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid. In Utrecht zijn de wijken Ondiep, Zuilen-Oost, Kanaleneiland en Overvecht geselecteerd door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie om in de komende jaren uit te groeien van aandachtswijk naar krachtwijk. De gemeente Utrecht heeft aan deze selectie de wijk Hoograven toegevoegd als vijfde aandachtswijk omdat deze wijk problematiek kent die ook in de andere wijken speelt. De gemeente Utrecht stelt € 500.000 per jaar extra ter beschikking voor deze wijk ten behoeve van sociale maatregelen. Uitgangspunt van de Utrechtse aanpak is een meerjarige inzet en duurzame oplossingen. De gemeente Utrecht werkt daarin nauw samen met de woningcorporaties Mitros, Portaal en Bo-Ex. De Utrechtse strategie, vastgelegd in de wijkactieplannen (WAP) voor de krachtwijken, is gericht op het vernieuwen van wijken, hand in hand met investeren in sociale stijging van de bewoners. Deze strategie sluit nauw aan bij de doelen van het Utrechtse gemeentebestuur waarbij via programma's als 'Utrecht Vernieuwt', 'het Programma voor de jeugd', 'Utrecht Veilig!', 'Wijk en Bedrijf' en 'het Programma Diversiteit' al een sterke focus ligt op het verbeteren van de situatie in de aandachtsgebieden. Deze strategie sluit ook nauw aan bij de aanpak van de Utrechtse corporaties. Gemeente en corporaties investeren gezamenlijk in de uitvoering van de wijkactieplannen. Projecten die binnen de wijkactieplannen vallen worden voor drie tot vier jaar mogelijk gemaakt. De doelstelling uit de wijkactieplannen zijn geformuleerd in de zomer van 2007 op basis van metingen uit 2006. In een aantal gevallen hebben maatschappelijke ontwikkelingen in combinatie met de effecten van reeds ingezet beleid ertoe geleid dat (een deel van) de ambities al geheel of gedeeltelijk bereikt is. Op basis van de nulmeting 2007 die ten behoeve van de aanpak krachtwijken is opgesteld, zullen de streefwaarden waar nodig worden bijgesteld. Het PMB levert een stedelijk programmamanager die verantwoordelijk is voor de resultaten van de verschillende projecten in de vijf krachtwijken. De programmamanager zorgt voor de contacten tussen gemeente, provincie, rijk, corporaties en de krachtwijken en legt verantwoording af over de voortgang en de financiële situatie van het programma. Voor het WAP is een analyse gedaan door WB en óók met vakdiensten (o.a. Stadsontwikkeling, GG&GD, Portes, Mitros, Politie, Stadswerken en Stadsontwikkeling) en bewoners en wijk welzijnsinstanties. De Dienst wijken is trekker van de Wijkactieplannen. De opzet van het plan en het bewaken van de uitvoering wordt gedaan door het programmateam. Dit team bestaat uit de wijkmanager, de woningcorporatie, een DMO accountmanager, iemand van stadsontwikkeling en veiligheid. Deze partijen komen één keer per zes weken bij elkaar voor afstemming en samenwerking. De voortgang van de wijkactieplannen wordt jaarlijks gemonitord op de doelstellingen en indicatoren die zijn vastgelegd in de wijkactieplannen. De uitkomsten hiervan zijn vastgelegd in de Monitor Krachtwijken.

3.2 Schets van de vijf krachtwijken

In dit hoofdstuk zal ik de situatie schetsen in de vijf Utrechtse krachtwijken (Overvecht, Hoograven, Kanaleneiland, Ondiep en Zuilen-Oost). Kanaleneiland is volgens de wijkindeling van de Gemeente Utrecht een subwijk van de wijk Zuidwest en Ondiep en Zuilen-Oost zijn subwijken van de wijk Noordwest. Ik zal de situatie in deze wijken beschrijven op basis van de Wijkenmonitor en de Monitor Krachtwijken van de Gemeente Utrecht. De Wijkenmonitor, die jaarlijks door de gemeente wordt samengesteld, vergelijkt de 29 Utrechtse subwijken met elkaar en zet deze op volgorde van best scorende tot slechtst scorende subwijk op de thema's veiligheid, openbare ruimte, sociale infrastructuur en werk & inkomen. Daarnaast is gekeken naar het algemene buurtoordeel. In de Wijkenmonitor 2009 worden de scores per thema van 2008 vergeleken met die van 2006. Daarnaast worden de krachtwijken nog apart gemonitord op de doelstellingen en indicatoren die zijn vastgelegd in de wijkactieplannen, deze monitoring is vastgelegd in de Monitor Krachtwijken. Tenslotte zal ik een beeld geven over de etnische diversiteit van de bevolking. Daartoe heb ik tabellen toegevoegd met cijfers over de bevolkingssamenstelling naar herkomst* van de Gemeentelijke Basis Administratie van de website WistUdata.

3.2.1 De wijk Noordwest

In Noordwest is de betrokkenheid bij en de gehechtheid aan de eigen buurt lager dan gemiddeld in de stad. Wel is het percentage dat aangeeft niet gehecht te zijn aan de eigen woonbuurt sterk gedaald ten opzichte van twee jaar terug, net als gemiddeld in heel de stad. Problemen met de gezondheid komen het meest voor in Zuilen-Noord/Oost.

* Voor definitieomschrijvingen zie <http://utrecht.buurtmonitor.nl>

Veiligheid is een belangrijk aandachtspunt in Noordwest. In de afgelopen twee jaar is er sprake van een gestage toename van gevoelens van onveiligheid in de wijk. Dit was vooral het geval in de subwijk Zuilen-Noord/Oost. Het gevolg van deze forse stijging is dat ruim de helft van de bewoners in 2008 aangeeft zich wel eens onveilig te voelen in de eigen buurt. De subwijk scoort daarmee het minst gunstig in de stad. De bewoners van de subwijk Ondiep/2e Daalsebuurt vormen een uitzondering op bovengenoemde trend. Bij hen is het gevoel van onveiligheid gedaald in de afgelopen jaren. In de afgelopen tijd is er veel inzet geweest om de sfeer, de uitstraling, de parkeermogelijkheden, de veiligheid en de bereikbaarheid te verbeteren. Volgens de bewoners met succes, behalve waar het gaat om veiligheid en bereikbaarheid. (Gemeente Utrecht, 2009)

Subwijk Ondiep

Zoals de tabel aangeeft is 30.5% van de bewoners van niet Nederlandse herkomst. Het ontwikkelingsbeeld voor deze krachtwijk is overwegend positief: de ontwikkeling bij negen van de veertien indicatoren gaat in de goede richting. Hierbij gaat het ondermeer om de ervaren jongerenoverlast en de toekomstverwachting, maar ook om woninginbraak, geweld en instromende vierjarige kleuters met achterstandsscore. Ondiep kent een iets betere toekomstverwachting. Het niveau van jongerenoverlast en geweld blijft echter nog wel duidelijk ongunstiger dan in Utrecht als geheel.

De indicator 'niet graag in buurt blijven wonen' ontwikkelt zich in lichte mate negatief, wat enigszins contrasteert met de snelle verbetering van de toekomstverwachting. Dezelfde tegenstelling doet zich voor in Zuilen-Oost. Een mogelijke verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat bewoners voor de lange termijn hun wijk wel duidelijk in de lift zien, maar dat zij voor henzelf in het hier en nu en in de nabije toekomst hiervan nog erg weinig verwachten.

Andere zorgpunten zijn autokraak, de openbare ruimte en de uitkeringsontvangers. Autokraak in Ondiep is, na een jarenlang dalende trend, het afgelopen jaar gestegen en is het hoogste van de krachtwijken. Het rapportcijfer 'schoon' voor de openbare ruimte daalt sterk ondanks de extra inzet op het beheer hiervan. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven is de overlast van de sloopwerkzaamheden in de wijk. Tenslotte daalt het aandeel uitkeringsontvangers volgens plan, maar blijft wel het hoogste van de krachtwijken. (Gemeente Utrecht, 2009)

| Ondiep - herkomst bewoners | |
|----------------------------|------|
| % autochtonen. | 69,5 |
| % allochtonen. | 30,5 |
| % westers. | 8,8 |
| % Marokkanen. | 8,6 |
| % Turken. | 6 |
| % Turken+Marokkanen. | 14,6 |
| % Surinamers/Antillianen. | 3,7 |
| % overig niet-westers. | 3,4 |
| % 1e generatie | 15,2 |
| % 2e generatie | 15,2 |

Bron: GBA 2009**

Subwijk Zuilen-oost

In Zuilen is 41,2% van de inwoners van niet Nederlandse herkomst. (GBA, 2009) Het ontwikkelingsbeeld voor deze krachtwijk is gemengd, met zeven van de dertien indicatoren die zich positief ontwikkelen. Het gaat dan over de indicatoren met betrekking tot geweld, toekomstverwachting, voortijdige schoolverlaters en instromende vierjarige kleuters met achterstandsscore. Voor al deze indicatoren is de streefwaarde 2011 inmiddels bereikt. Ook gaat het dan om woninginbraak waar, na een jarenlange stijging, een forse afname werd genoteerd in het afgelopen jaar. De toekomstverwachting ligt nu op stedelijk niveau. Echter de andere indicatoren ontwikkelen zich minder positief. Zo is er een stijging van het percentage mensen dat niet graag in de buurt wil blijven wonen. Dit is net als in het hiervoor beschreven Ondiep, waar een mogelijke verklaring voor dit contrast is gegeven. Ook de ervaren jongerenoverlast is problematisch. Deze ligt op relatief hoog niveau en het afgelopen jaar is deze nauwelijks gedaald. Ook is de gevoelsmatige veiligheid in de buurt tot een erg hoog niveau gestegen: bijna dubbel zo hoog als stedelijk. Een andere negatieve ontwikkeling is de, na een jarenlange daling, stijging van autokraak naar een hoger dan stedelijk niveau. Tenslotte neemt de ervaren gezondheid wat af. (Gemeente Utrecht, 2009)

| Zuilen- herkomst bewoners | |
|---------------------------|------|
| % autochtonen. | 58,8 |
| % allochtonen. | 41,2 |
| % westers. | 8,6 |
| % Marokkanen. | 16,1 |
| % Turken. | 7,5 |
| % Turken+Marokkanen. | 23,6 |
| % Surinamers/Antillianen. | 4,5 |
| % overig niet-westers. | 4,5 |
| % 1e generatie | 22 |
| % 2e generatie | 19,2 |

Bron: GBA 2009**

** Bron: Gemeentelijke Basis Administratie 2009, cited in WistUdata Utrecht, <http://utrecht.buurtmonitor.nl>

3.2.2 De wijk Overvecht

Het aandeel Overvechters van niet Nederlandse herkomst is 52,2%. (GBA, 2009) Het ontwikkelingsbeeld voor deze krachtwijk is gevarieerd. Meer dan de helft van de 13 indicatoren laat een verbetering zien, waaronder het algemene buurtoordeel en de toekomstverwachting. Echter de wijk scoort nog wel slecht in het sociale domein. Bewoners zijn minder zelfredzaam en ervaren minder persoonlijk en maatschappelijk welbevinden dan gemiddeld in de stad. Ook is men aanzienlijk minder gehecht aan de buurt en is er sprake van een relatief lage sociale cohesie. Zo'n elf procent van de bewoners geeft aan onvoldoende sociale contacten in de buurt te hebben. Bij de veiligheid ziet men ondanks duidelijke verbeteringen in de wijk als geheel, drie van de vier subwijken terug boven de hekkensluiter Kanaleneiland.

Een groot punt van zorg is vooral de intensief ervaren jongerenoverlast die niet echt afneemt ondanks de vele inspanningen op het gebied van jeugd. Andere zorgpunten zijn het relatief hoge niveau van voortijdig schoolverlaters en de als matig ervaren gezondheid; beide het ongunstigst van alle krachtwijken. De Jeugdmonitor geeft aan dat relatief veel Overvechtse kinderen wat minder lekker in hun vel zitten dan hun leeftijdsgenoten in de rest van de stad. Ze zijn vaak minder goed te spreken over de buurt en hun (psychisch) welbevinden wordt als minder gunstig ervaren. (Gemeente Utrecht, 2009)

| Bevolkingssamenstelling Overvecht | |
|-----------------------------------|------|
| % autochtonen. | 47,8 |
| % allochtonen. | 52,2 |
| % westers. | 8,8 |
| % Marokkanen. | 21,3 |
| % Turken. | 9 |
| % Turken+Marokkanen. | 30,3 |
| % Surinamers/Antillianen. | 5,3 |
| % overig niet-westers. | 7,8 |
| % 1e generatie | 28,7 |
| % 2e generatie | 23,4 |

Bron: GBA 2009**

3.2.3 De wijk Zuid

Er is sprake van een groot verschil tussen twee van de drie subwijken in Zuid: Oud Hoograven/ Tolsteeg en Nieuw Hoograven/ Bokkenbuurt. Terwijl de eerstgenoemde subwijk zich op vrijwel alle aspecten traditiegetrouw nestelt tussen de tien best scorende subwijken van de stad (alleen op sociale infrastructuur gemiddeld), ziet men Nieuw Hoograven/Bokkenbuurt juist al jaren terug in het rijtje van de tien slechtst scorende subwijken.

Vorig jaar zijn er positieve resultaten gemeld in de veiligheidssituatie in Zuid. Dit keer is het beeld meer diffuus. De politie registreerde de laatste jaren minder aangiften van incidenten. Daar staat tegenover dat bewoners zich niet veiliger zijn gaan voelen. Aanvankelijk wel, tussen 2006 en 2007. In 2008 is het gevoel van onveiligheid in de eigen buurt weer toegenomen. Dit was vooral het geval in Lunetten (tien procent stijging), waarmee de subwijk de hoogste score heeft in de wijk. Jeugdoverlast wordt in Zuid vaker als een probleem gezien dan gemiddeld in de stad. Dat speelt vooral in Nieuw Hoograven waar 39% van de bewoners dat als een serieus buurtprobleem ziet. (Gemeente Utrecht, 2009)

| Hoograven | |
|---------------------------|------|
| % autochtonen. | 66,7 |
| % allochtonen. | 33,3 |
| % westers. | 9 |
| % Marokkanen. | 14,1 |
| % Turken. | 2,4 |
| % Turken+Marokkanen. | 16,5 |
| % Surinamers/Antillianen. | 3,5 |
| % overig niet-westers. | 4,2 |
| % 1e generatie | 17,2 |
| % 2e generatie | 16,2 |

Bron: GBA 2009**

Subwijk Hoograven

33,3% van de bewoners van Hoograven is van niet Nederlandse herkomst. (GBA, 2009). Het ontwikkelingsbeeld voor deze krachtwijk is zonder meer positief. Alle acht indicatoren ontwikkelen zich in de goede richting. Op meerdere terreinen zijn de ambities uit het wijkactieplan al gerealiseerd. Dan gaat het om de indicatoren toekomstverwachting, verzorging buurtgroen en het aantal uitkeringsontvangers. Voor de meeste indicatoren is de ontwikkeling in het interventiegebied Nieuw Hoograven / Bokkenbuurt positiever dan in de krachtwijk als geheel. Dit geldt vooral voor de stijgende toekomstverwachting en het verder dalende aandeel werkzoekenden. Zorg kan vooral worden uitgesproken op het vlak van laagopgeleiden, werkzoekenden, uitkeringsontvangers en laagopgeleiden, maar ook het algemene buurtoordeel, waarvan het niveau (beduidend) ongunstiger is dan het stedelijk gemiddelde. (Gemeente Utrecht, 2009)

** Bron: Gemeentelijke Basis Administratie 2009, cited in WistUdata Utrecht, <http://utrecht.buurtmonitor.nl>

** Bron: Gemeentelijke Basis Administratie 2009, cited in WistUdata Utrecht, <http://utrecht.buurtmonitor.nl>

3.2.4 De wijk Zuidwest

In Zuidwest ontwikkelen de indicatoren op het vlak van sociale infrastructuur en participatie overwegend positief. De verantwoordelijkheid voor de buurt (78%) en vooral de sociale samenhang (5,3) nemen toe. De ontwikkelingen zijn vooral positief in de subwijk Kanaleneiland. Opvallend daar zijn de stijgende tevredenheid met jongerenvoorzieningen, van 16% naar 28% (stad: 23%) en het stijgende rapportcijfer voor sociale samenhang: van 3,9 naar 4,9. Waar de verantwoordelijkheid voor de buurt toeneemt in Kanaleneiland van 65% naar 72%, daalt deze in Transwijk van 85% naar 78%. Zowel in Kanaleneiland als in Transwijk neemt de niet-gehechtheid aan de buurt sterk af. In Kanaleneiland daalt deze van 58% naar 34% (stad: 11%). Rivierenwijk vormt samen met de Dichterswijk al vele jaren een gemiddeld scorende subwijk.

Wel valt op dat de bewoners van Rivieren-/Dichterswijk zich vaker onveilig zijn gaan voelen in de eigen buurt en dat er meer jongerenoverlast wordt ervaren dan in 2006. De politieregistratie sluit niet aan bij deze ontwikkeling. Daar is op alle delictsoorten juist sprake van een daling in de afgelopen jaren. In Dichterswijk is daarentegen het afgelopen jaar een sterke stijging geweest van de registratie van jongerenoverlast, vandalisme en geweldsdelicten.

Transwijk-Zuid heeft het afgelopen decennium een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. De bevolkingssamenstelling is zeer snel veranderd. In combinatie met ingrijpende veranderingen in de omgeving (nieuwbouw, intensiever gebruik van park Transwijk en toename parkeerdruk vanuit de Jaarbeurs) is de buurt er niet rustiger op geworden. Ook de veiligheidssituatie is er snel veranderd. Het criminaliteitsniveau steeg in een paar jaar tijd met 30% waardoor het in plaats van onder het stadsgemiddelde er nu duidelijk boven ligt.

Zowel wat betreft de fysieke ligging van Transwijk als de cijfers, ligt de subwijk in tussen de twee uitersten in de wijk Zuidwest. Hoewel de subwijk Kanaleneiland al jaren beduidend minder dan gemiddeld scoort op veel indicatoren, is er wel verbetering op het terrein van de veiligheid. Weliswaar is Kanaleneiland nog steeds hekkensluiter als het om de veiligheidssituatie gaat, maar kent het gebied ook de grootste vooruitgang. De daling van de geregistreerde criminaliteit is in de afgelopen jaren veel sterker geweest dan gemiddeld in de stad. (Gemeente Utrecht, 2009)

Subwijk Kanaleneiland

77.7% van de inwoners van Kanaleneiland is van niet Nederlandse herkomst. (GBA,2009) Deze krachtwijk laat een positief ontwikkelingsbeeld zien: alle 12 indicatoren gaan in de goede richting. Dit geldt nog sterker voor het deelgebied Kanaleneiland zonder Transwijk, waar de inspanningen zich vooral op richten. De toekomstverwachting voor de buurt en autokraak kennen daar een nog grotere verbetering het afgelopen jaar dan in de krachtwijk (met Transwijk). De toekomstverwachting laat al sinds 2002 een gestage vooruitgang zien. De positieve ontwikkelingen van de afgelopen tijd nemen niet weg dat alle indicatoren een ongunstiger niveau hebben dan stedelijk gemiddeld. En dit geldt des te sterker voor het genoemde deelgebied. De meest zorgelijke punten in deze krachtwijk blijven de als intensief ervaren jongerenoverlast en het hoge niveau van woninginbraak; beide zijn het hoogste van alle krachtwijken. (Gemeente Utrecht, 2009)

| Kanaleneiland - herkomst bewoners | |
|-----------------------------------|------|
| % autochtonen. | 22,3 |
| % allochtonen. | 77,7 |
| % westers. | 6,7 |
| % Marokkanen. | 40,2 |
| % Turken. | 18,4 |
| % Turken+Marokkanen. | 58,6 |
| % Surinamers/Antillianen. | 3,8 |
| % overig niet-westers. | 8,6 |
| % 1e generatie | 42,6 |
| % 2e generatie | 35,1 |

Bron: GBA 2009**

4. Framing gemeentelijk D&I beleid

In dit hoofdstuk zal ik beschrijven hoe interetnisch contact geframed wordt in twee beleidsstukken van het gemeentelijk programma Diversiteit en Integratie: het 'Meerjarenkader Diversiteit en Integratie' en het 'Uitvoeringsprogramma Diversiteit en Integratie 2007-2010'. Dit zal ik doen aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven analysekader.

4.1 Huidige situatie

In de geanalyseerde beleidsstukken wordt weinig geschreven over de mate van contact tussen mensen. Als er wel over wordt geschreven wordt in de meeste gevallen aangegeven dat er weinig of te weinig contact is. Zo wordt genoemd dat 'autochtone' Utrechters weinig contact hebben met 'allochtone' Utrechters en dat een deel van de Utrechters zich niet verbonden voelt met de 'ander' in de stad en bevolkingsgroepen langs elkaar heen leven.

"Uit de Utrecht monitor blijkt dat een deel van de Utrechtse inwoners zich niet of nauwelijks verbonden voelt met 'de ander' in de stad. De concept cijfers van 2006 laten zien dat de sociale cohesie het afgelopen jaar is afgenomen. Voor de hele stad komt het rapportcijfer voor sociale cohesie in 2006 uit op een 5,5. In 2005 was dit nog een 5,7." (Meerjarenkader D&I)

"Tweederde van de Utrechters vindt het goed voor een land als mensen uit verschillende culturen en met verschillende godsdiensten met elkaar samenleven. Tegelijkertijd blijkt uit de Utrecht Monitor dat 90% van de autochtone Utrechters in de vrije tijd bijna geen contact heeft met allochtone Utrechters." (Uitvoeringsprogramma D&I)

In de meeste gevallen wordt gesproken over contact tussen verschillende groepen, waarbij wordt gesproken in termen als 'allochtonen' en 'autochtonen' en 'Marokkanen'. De uitspraken over de mate van contact zijn gebaseerd op en worden onderbouwd met de resultaten van de Utrecht Monitor¹.

4.2 Problematisering huidige situatie

Uit gesprekken met medewerkers van het programmateam D&I blijkt dat er in eerste instantie wel een probleemanalyse is geschreven maar dat deze bewust uit het D&I Uitvoeringsprogramma gelaten is omdat men kiest voor een positieve insteek. Genoemde redenen voor deze keuze zijn: de wens van het college om de positieve kant van diversiteit te benadrukken, het idee dat het niet wordt geaccepteerd als je te lang over een probleemanalyse doet, het snel aan de slag willen, en het idee dat men op het wijkbureau beter op problemen kan inspelen.

"De positieve insteek van het programma, daar hebben we heel bewust voor gekozen. Met het idee laten we het beste van diversiteit maken. (Medewerker D&I)

"Als je te lang over probleemanalyse doet wordt dat niet geaccepteerd. Op het wijkbureau kunnen ze beter op de problemen inspelen. Wij zien de praktijk niet, RMO analyse als uitgangspunt. We hebben geen probleem genoemd, dit was een expliciete opdracht van de wethouder want het moest een positief programma zijn. Scheffer heeft gezegd: dit programma is hartverwarmend naïef." (medewerker D&I)

"Wij wilden gewoon aan de slag. We hadden een probleemanalyse maar deze moest eruit van de wethouder, deze hebben we er bewust uitgehouden. Echt actie, uitvoeringsprogramma. In het meerjarenkader staat iets meer, voorafgaand aan uitvoeringsprogramma." (medewerker D&I)

De probleemanalyse is in het Meerjarenkader nog gedeeltelijk terug te vinden. Echter ook hier worden gering contact en binding niet expliciet geproblematiseerd. Wel wordt er aangegeven dat er problemen of spanningen zijn tussen verschillende bevolkingsgroepen en worden verschillende problematische zaken en ontwikkelingen genoemd die worden verbonden aan de mate van contact en binding. Zo wordt er genoemd dat er vooroordelen zijn tussen groepen en individuen en intolerantie, discriminatie, verharding, polarisatie en wij-zij

¹ In deze Utrecht Monitor wordt de stad op alle gemeentelijke beleidsterreinen gevolgd. De Utrecht Monitor volgt hierbij het beleid, maar ook de maatschappelijke ontwikkelingen in de stad. Utrecht Monitor is voornamelijk gebaseerd op een breed scala aan actuele gegevens, uitkomsten uit de Utrechtse Inwonersenquête en onderzoeken van Bestuursinformatie en andere (landelijke) onderzoeksinstituten. Daarnaast is in de Utrecht Monitor een groot aantal gegevens verwerkt uit administraties van de gemeente en andere instellingen. (Bestuurs informatie Gemeente Utrecht, 2009)

denken tussen verschillende groepen. Bovendien wordt gezegd dat ‘naast elkaar leven’, waarbij men lijkt te bedoelen dat er geen contact is, het aanpakken van sociale misstanden en interetnische spanningen belemmert. Men wijdt niet expliciet uit over de causale verbanden tussen enerzijds de bovengenoemde ontwikkelingen en anderzijds de mate van contact. Het gaat hier veelal, hetzij overwegend impliciet, over interetnisch contact.

“Het programma Diversiteit en Integratie wil uitwisseling en ontmoeting stimuleren en intolerantie en discriminatie tegengaan.” (Uitvoeringsprogramma D&I)

“Verschillende bevolkingsgroepen kennen een gesloten sociaal netwerk en leven langs elkaar heen, er bestaan vooroordelen tussen groepen en tussen individuen en in een aantal gevallen levert het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal een barrière op voor ontmoeting.” (Meerjarenkader D&I)

“Om het wederzijds contact te versterken blijft Utrecht inzetten op dialoog en ontmoeting vanuit de gedachte van wederzijdse belangstelling en interesses. Dit doen we omdat het naast elkaar leven niet bevorderend werkt bij het aanpakken van sociale misstanden en het voorkomen van bijvoorbeeld interetnische spanningen. Religieuze organisaties bijvoorbeeld, kunnen een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van de sociale cohesie.” (Meerjarenkader D&I)

In het D&I beleid worden echter, in plaats van de nadelen van gering contact, met name de voordelen van contact en binding benadrukt. De diversiteit van de Utrechtse samenleving wordt gepresenteerd als meerwaarde. Deze meerwaarde wordt verder gespecificeerd in van elkaar kunnen leren en elkaar inspireren. Contact en binding worden gepresenteerd als een voorwaarde voor het kunnen benutten van deze meerwaarde. Het gaat dan om diversiteit in de brede zin van het woord, niet alleen culturele diversiteit maar ook leeftijd, etc.

“Uitgangspunt is dat iedereen gelijkwaardig is, maar niet gelijk. Verschillen moeten gekoesterd en benut worden, omdat ze een kans te bieden te bouwen aan een samenleving waarin men elkaar kent en van elkaar leert en elkaar inspireert. Daarbij sluit de gemeente de ogen niet voor de forse problemen die deze diversiteit ook met zich meebrengt. Zorg over de dreigende verharding en wij-zij denken tussen verschillende bevolkingsgroepen ligt juist ten grondslag aan deze oproep voor een gezamenlijke aanpak” (Meerjarenkader D&I)

Tenslotte wordt genoemd dat een groot deel van de Utrechters het goed vindt voor een land als mensen van verschillende culturen met elkaar samenleven. Waarom men dit goed zou vinden wordt niet verder op ingegaan.

4.3 Beïnvloedende factoren

In het Uitvoeringsprogramma wordt geen aandacht besteed aan factoren die de huidige mate van contact beïnvloeden. Wel wordt genoemd dat een groot deel van de Utrechters het goed vindt voor een land als mensen van verschillende culturen met elkaar samenleven, maar dat dit in de praktijk niet zo is. Hier wordt vervolgens geen verklaring voor gegeven. In het Meerjarenkader wordt, zij het beperkt, aandacht besteed aan factoren die contact belemmeren. De nadruk wordt gelegd op sociaal-culturele factoren zoals: geringe beheersing van de Nederlandse taal, het verkeren in de eigen culturele of religieuze groep, een gesloten sociaal netwerk en vooroordelen. Hierbij wordt niet expliciet gesproken over interetnisch contact, maar daar lijkt het vaak impliciet wel over te gaan.

“Verschillende bevolkingsgroepen kennen een gesloten sociaal netwerk en leven langs elkaar heen, er bestaan vooroordelen tussen groepen en tussen individuen en in een aantal gevallen levert het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal een barrière op voor ontmoeting.” (Meerjarenkader D&I)

“Vaak vormt het verkeren in de eigen culturele en religieuze groep een obstakel voor mensen om elkaar te ontmoeten.” (Meerjarenkader D&I)

Deze factoren worden gepresenteerd als factoren die interetnisch contact belemmeren of bemoeilijken, niet zozeer uitsluiten. Of de betreffende personen zelf behoefte hebben aan (meer) contact wordt in het midden gelaten. Het is niet duidelijk waar de genoemde uitspraken over factoren die interetnisch contact belemmeren op gebaseerd zijn.

4.4 Oplossingen

4.4.1 Doelstellingen & ambities

De geformuleerde missie van het D&I programma is: *'het ontwikkelen van veelzijdig talent in een stad van betrokken burgers en organisaties'*. Het college wil met het D&I programma in samenwerking met de verschillende gemeentelijke diensten de 'meerwaarde van diversiteit' tastbaar maken, een positiever oordeel onder burgers over diversiteit en integratie, grotere betrokkenheid van burgers bij elkaar en acceptatie van onderlinge verschillen bewerkstelligen. Daarnaast wil zij haar producten en diensten beter aan laten sluiten bij de diversiteit en zorgen dat iedereen mee kan doen in de samenleving. Hierbij wordt aangegeven dat er speciale aandacht nodig is voor bepaalde groepen waaronder allochtonen. Een onderbouwing hiervoor ontbreekt.

"Het diversiteits- en integratiebeleid richt - waar nodig - zich specifiek op die groepen die hierbij extra aandacht verdienen. Dit betreft: groepen allochtonen (vooral vrouwen en jongeren), ouderen, mensen met een functiebeperking en homo's/lesbiennes." (Meerjarenkader D&I)

Één van de ambities *'Utrechters zijn met elkaar én met de stad verbonden'* is direct gericht op het stimuleren van verbinding en contact tussen Utrechters. Men wil grotere betrokkenheid realiseren van Utrechtse burgers bij elkaar ofwel meer verbinding. Het gaat hierbij specifiek om verbinding op buurt of wijk niveau.

"Verbinding in buurten en wijken door ontmoeting en dialoog" (Uitvoeringsprogramma D&I)

Meer specifiek wordt gestreefd naar het tot stand brengen van *'vanzelfsprekende en duurzame ontmoetingen'* tussen verschillende bevolkingsgroepen. Dit idee is gebaseerd op aanbevelingen uit het RMO rapport 'Niet langer met de ruggen naar elkaar' (2006). Er wordt aangegeven dat door dit type ontmoetingen Utrechters in buurten en wijken met diverse culturele achtergronden meer contact met elkaar zullen hebben en het sociaal isolement van met name allochtone vrouwen en (homoseksuele) ouderen afneemt.

Tevens wil men inzetten op *"Het vergroten van tolerantie en respect en bestrijden van discriminatie"*. Men wil grotere acceptatie van verschillen, meer tolerantie, respect en vertrouwen en minder discriminatie tussen groepen onderling (bijvoorbeeld ten opzichte van homo's, vrouwen met hoofddoekjes) realiseren. Er wordt hier niet expliciet gesproken over tolerantie, respect en discriminatie tussen diverse etnische groepen, maar meer over diversiteit in het algemeen, waarbij etniciteit een van de zaken is waarop men kan verschillen. Deze zaken worden vooral als een voorwaarde gepresenteerd voor het kunnen profiteren van de meerwaarde van diversiteit.

4.4.2 Strategie

"Verbinding in buurten en wijken door ontmoeting en dialoog"

De ambitie *'Utrechters zijn met elkaar én met de stad verbonden'*, wil men bereiken door ontmoeting en dialoog tussen verschillende etnische groepen te bevorderen. Het gaat hierbij specifiek om verbinding op buurt/wijk niveau.

"De gemeente wil ontmoetingen tussen verschillende Utrechters verder stimuleren en faciliteren door dialoog- en ontmoetingsbijeekkomsten." (Meerjarenkader D&I)

Meer specifiek wordt gestreefd naar het tot stand brengen van *'vanzelfsprekende en duurzame ontmoetingen'* tussen verschillende bevolkingsgroepen. Wat hiermee wordt bedoeld is niet expliciet gemaakt. Wel wordt gezegd dat deze 'duurzame ontmoetingen' gestimuleerd kunnen worden door meer menging op scholen, op het werk en bij vrijetijdsbesteding. Dit idee is, zoals wordt aangegeven in de stukken, gebaseerd op aanbevelingen uit het RMO rapport 'Niet langer met de ruggen naar elkaar' (2005). De aanbevelingen worden niet verder toegelicht. Maar in het betreffende rapport bepleiten de auteurs een 'infrastructurele benadering van verbinden'. Dit betekent dat verbinden zich niet naast maar in de dagelijkse routines en netwerken van burgers dient af te spelen. Dat je mensen moet verbinden door in te zetten op etniciteitoverstijgende verbindingen, zoals: op ruil gerichte relaties, op gedeelde identificaties en principes of onderlinge afhankelijkheden gerichte relaties, en door meer duurzame activiteiten te ontwikkelen. Hierdoor grijpen projecten directer aan op de dagelijkse infrastructuur van het leven van betrokkenen. (p.63)

"Projecten zijn kansrijker wanneer zij duurzaam zijn en zich baseren op etniciteitoverstijgende factoren, transacties of interdependencies." (RMO, 2005, p. 60)

Ook wordt hierbij aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor 'verbinden' vooral bij de burgers zelf ligt en dat de overheid alleen kan faciliteren.

"Mensen zullen zich zelf moeten verbinden, de overheid kan de kans hierop vergroten. De overheid is als de operator in de vroege jaren van de telefonie. Zij voert het gesprek niet zelf, maar verbindt zender en ontvanger, verhindert ruis en bewaakt de kwaliteit van de kabels. Zij kan investeren in de bagage van personen zodat zij gemakkelijker kiezen voor verbinden. Zij kan investeren in de inrichting, het onderhoud en de benutting van publieke domeinen zodat verbindingen eerder tot stand komen. En zij kan de projecten (helpen) organiseren die de grootste kansen bieden op verbinden." (RMO, 2005, p.7)

Tevens wil men deze verbinding bereiken door het "zichtbaar maken van de waarde van diversiteit". Utrecht wordt omschreven als een 'diversiteitsstad' en dat moet zichtbaar worden in evenementen, de bebouwing en de inrichting van de stad. Daarom steunt men evenementen waarbij verschillende bevolkingsgroepen met elkaar in contact komen en verschillen zichtbaar worden.

'Vergroten van tolerantie en respect en bestrijden van discriminatie'

Daarnaast wordt ingestoken op het 'Vergroten van tolerantie en respect en bestrijden van discriminatie'. Het idee hierbij is dat iedere Utrechter volop moet kunnen deelnemen aan de samenleving, ongeacht je leeftijd, geslacht, afkomst, seksuele voorkeur of beperking.

'Het ontwikkelen van talenten en kwaliteiten'

Ook bij de andere ambities wordt aandacht besteed aan interetnische verhoudingen en contact. Zo wordt bij de ambitie 'Het ontwikkelen van talenten en kwaliteiten' gefocust op enerzijds het tot ontwikkeling brengen van de veelzijdigheid van de talenten anderzijds op het benadrukken van de meerwaarde van de bi-culturele achtergrond van deze jongeren en het maatschappelijk benutten hiervan.

'Creëren van kleurrijke organisaties'

Tenslotte wordt onder de ambitie het 'Creëren van kleurrijke organisaties' gestreefd naar 'diverse' organisaties. Waarbij men 'divers' uitlegt als een bepaalde verhouding van 'autochtonen-allochtonen', jong-oud, man-vrouw en mensen met een functiebeperking. Hier wordt aangegeven dat het voeren van een diversiteitsbeleid verenigingen, instellingen en bedrijven sterker maakt en 'win-win situaties' creëert. Men benadrukt en focust dus erg in op de waarde van diversiteit. Wat deze meerwaarde voor organisaties precies inhoudt wordt niet uitgelegd.

4.4.3 Maatregelen

'Verbinding in buurten en wijken door ontmoeting en dialoog'

Vanuit de gemeentelijke programma's van Onderwijs, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, GG&GD, Welzijn, Sport en Cultuur worden al verschillende activiteiten georganiseerd die zouden bijdragen aan verbinding van Utrechters. In het Uitvoeringskader worden de volgende bestaande activiteiten genoemd:

- Via gemengde scholen, het project 'School in de wereld' wordt getracht segregatie in het onderwijs tegen te gaan;
- Via ondernemersverenigingen wordt getracht het contact tussen allochtone en autochtone ondernemers te stimuleren;
- Via het actieprogramma 'Beweging in Gezondheid' wordt getracht buurtbewoners te motiveren om nieuwe sociale relaties aan te gaan in de wijk en allochtonen vrouwen van verschillende afkomst uit hun isolement te halen;
- Via het Welzijnsbeleid zou een bijdrage worden geleverd aan ontmoeting en dialoog door projecten als Wonenwelzijnzorg-aanpak, het ondersteunen van migranten- en vrijwilligersorganisaties, en buurthuizen en communitycenters;
- De nieuwe Sportnota richt zich op ontmoeting en contact door o.a. het regelen van voldoende basisaccommodaties voor kinderen en jeugd in elke wijk, ondersteunen van BOS-projecten en het bevorderen van sportparticipatie van jongeren, ouderen en mensen met een functiebeperking;
- Het Utrechtse Actieprogramma Cultuurbereik richt zich op het bereiken van burgers met verschillende culturele achtergronden door het versterken van culturele diversiteit bij culturele instellingen;
- Tot slot zijn in de wijkdossiers veel projecten opgenomen die zich richten op het verbeteren van de sociale cohesie in buurten en wijken door ontmoeting en dialoog.

Daarnaast worden vanuit het D&I programma diverse aanvullende maatregelen genomen, die vooral in samenwerking met de wijkbureaus worden uitgevoerd:

- Organiseren van interreligieuze dialoogbijeenkomsten.
- Organiseren van sporttoernooien tussen verschillende wijken / verschillende gemeenschappen.
- In de bestaande 'wijkdossiers' (een set van afspraken over concreet te realiseren maatregelen op het terrein van wonen, woonomgeving, welzijn/zorg en sociale cohesie) wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan diversiteit.
- Stimuleren van maatschappelijk participatie van groepen die een hoger risico lopen op sociaal isolement, het gaat hier met name om allochtone vrouwen en ouderen. Dit willen ze doen door samen met maatschappelijke partners projecten op te zetten waarin het 'sociaal kapitaal' van deze groepen wordt ingezet om sociaal isolement en vereenzaming te voorkomen.
- Het opzetten en onderhouden van een netwerk van betrokken burgers die gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de leefbaarheid in hun buurt, door bijvoorbeeld het gemeenschappelijk onderhoud van groenvoorzieningen en het netjes houden van hun woonomgeving.
- Ondersteuning van initiatieven op het gebied van ontmoeting en dialoog van burgers en instellingen vanuit de leefbaarheidbudgetten.

Een aantal van deze activiteiten lijkt echt specifiek interetnisch contact als doel te hebben, maar bij een aantal activiteiten wordt contact meer als middel gepresenteerd om participatie en inburgering te realiseren.

'Vergroten van tolerantie en respect en bestrijden van discriminatie'

Ook onder doelstelling 3, *'Vergroten van tolerantie en respect en bestrijden van discriminatie'* wordt aandacht besteed aan binding en ontmoeting. Activiteiten die worden uitgevoerd om deze doelstelling te realiseren zijn: een meldingscampagne, die de meldingsbereidheid onder alle doelgroepen verhoogt, jaarlijkse hoorzitting over verschillende uitingen van discriminatie in de stad, school- en stadsdebatten over alle vormen van discriminatie en het tegengaan van uitsluiting, stagebeleid voor specifieke doelgroepen te ontwikkelen, bevorderen van divers personeelsbeleid.

'Het ontwikkelen van talenten en kwaliteiten'

Ook bij de andere ambities wordt, ingestoken op het bevorderen van interetnisch contact. Zo worden onder ambitie 1: *'Het ontwikkelen van talenten en kwaliteiten'* projecten gestimuleerd die zich richten op het bevorderen van de ontwikkeling van Utrecht als 'creative industry' en ontmoeting en samenwerking stimuleren tussen verschillende partners (kunstenaars en bedrijfsleven, jong en oud, autochtonen en allochtonen). Ook wordt onder deze ambitie aandacht besteed aan het bevorderen van contact tussen inburgeraars en andere Utrechters via het 'DUO-project' en het project 'Voortburgeren'. In het eerste project worden inburgeraars gekoppeld aan maatjes waardoor ze de taal en de samenleving beter leren kennen. Het tweede project richt zich op versterking van de maatschappelijke participatie in de wijk van inburgeraars die het inburgeringsexamen hebben behaald.

'Creëren van kleurrijke organisaties'

Onder ambitie 2: *'Creëren van kleurrijke organisaties'* versterkt de gemeente het eigen diversiteitbeleid en buigt zij de huidige Integratiewijzer (intercultureel personeels- en productenbeleid) om naar een Diversiteitswijzer (aandacht voor brede doelgroepen) om het goede voorbeeld te tonen. Met bedrijven, maatschappelijke organisaties en (sport)verenigingen worden convenanten afgesloten over diversiteitsbeleid met concrete resultaatafspraken over toegankelijkheid en afspiegeling.

4.5 Conclusie & Discussie

In het D&I beleid wordt de positieve waarde en de kracht van de diverse bevolkingssamenstelling van Utrecht benadrukt. Het idee dat met name gepresenteerd wordt is het idee dat als mensen elkaar accepteren en respecteren, ze ook van elkaar kunnen profiteren en leren en dat dat bijdraagt aan een gezamenlijke inzet voor een betere samenleving. (Etnische) verschillen worden gepresenteerd als kans en meerwaarde. Daarnaast wordt er gefocust op wat mensen bindt. De positieve kant van diversiteit wordt dus benadrukt en problemen worden niet als uitgangspunt genomen. Het gaat dan om diversiteit in de brede zin van het woord, niet alleen culturele diversiteit maar ook leeftijd, etc. Toch lijkt er impliciet wel een nadruk te liggen op interetnisch contact.

Echter, de nadruk op deze meerwaarde van diversiteit lijkt ambivalent. Aan de ene kant wil men de meerwaarde van diversiteit erkennen, maar tegelijkertijd worden tussen de zinnen door problemen genoemd die samenhangen met deze diversiteit, en worden bepaalde bevolkingsgroepen, met name 'allochtonen', als

problematisch benaderd. Hiermee lijkt men toch een negatieve beeldvorming van diversiteit en groepen die zorgen voor deze diversiteit in de hand te werken. Ook wil men de dialoog en verbinding tussen groepen als jong en oud en allochtonen en autochtonen stimuleren. Echter door te blijven spreken in dichotomieën als allochtoon en autochtoon lijkt men de culturele kloof te benadrukken, wat verbinding juist zou kunnen tegenwerken.

In het D&I beleid wordt binding wel als expliciete doelstelling genoemd. Toch lijkt het na verdere analyse meer als een middel ingezet te worden. Met dit middel wil men bereiken dat iedereen kan meedoen in de samenleving en talenten kan ontwikkelen die men gezamenlijk kan inzetten voor de samenleving. Tevens wordt meer impliciet aangegeven dat men met dit middel problemen denkt op te lossen die dit proces in de weg staan zoals discriminatie en spanningen tussen groepen. Dus ook al niet expliciet beschreven bij de doelstellingen, richt men zich naast het benutten van diversiteit ook op het bestrijden van problemen die samenhangen met deze diversiteit.

De interventie is dus expliciet vooral gericht op het creëren van kansen en niet op het oplossen van problemen. Bij de gepresenteerde beleidsoplossingen gaat men ervan uit dat contact bijdraagt aan wederzijds begrip en dat dit in het belang is van iedereen. Men geeft aan te streven naar duurzame ontmoetingen. Duurzame ontmoetingen zouden tot stand komen door projecten op etniciteitoverstijgende thema's te organiseren. Hier steekt men dan ook op in door ontmoetingen en menging op school, hobby, straat en op de werkvloer te faciliteren, zodat vanzelfsprekende contacten ontstaan. De verantwoordelijkheid voor verbinding ligt bij de burger zelf, de overheid heeft alleen als taak de randvoorwaarden te creëren. De keuze voor deze interventie is gekozen naar aanleiding van aanbevelingen uit het RMO onderzoeksrapport 'Niet langer met de ruggen naar elkaar'.

Echter in de praktijk lijkt dit frame maar ten dele door te komen en worden de uitgangspunten en aanbevelingen van het RMO rapport maar ten dele gevolgd. Zo worden in de praktijk nog steeds activiteiten geïnitieerd of ondersteund die niet gericht zijn op duurzame en vanzelfsprekende ontmoetingen, zoals een deel van de bewonersinitiatieven, het Wereldfeest, en de Iftar maaltijd. De RMO geeft in haar rapport aan dat dergelijke activiteiten, gericht op incidentele ontmoeting, juist vooroordelen bevestigen. Tevens blijft men insteken op activiteiten die worden georganiseerd rondom etnische verschillen zoals de Dag van de dialoog en de Iftar maaltijd. Daarnaast pretendeert zij te focussen op menging van verschillende groepen maar in de praktijk worden activiteiten die gericht zijn op binding in de eigen groep, zoals zelfinitiatieven van Marokkaanse vrouwen, ook ondersteund. Ook lijkt men met veel van de activiteiten toch als uitgangspunt te hebben om problemen die samenhangen met (etnische) diversiteit aan te pakken, ook al pretendeert men alleen op kansen in te spelen.

Tenslotte is opvallend dat het D&I beleid de doelstelling heeft om binding tussen Utrechters in het algemeen te bevorderen maar de interventies zijn voornamelijk op wijkniveau. Een onderbouwing hiervoor ontbreekt.

5. Framing krachtwijkenbeleid

In dit hoofdstuk zal ik beschrijven hoe interetnisch contact geframed wordt in 2 beleidsstukken op wijkniveau van de 5 Utrechtse krachtwijken (Kanaleneiland, Overvecht, Hoograven, Zuilen en Ondiep). Dit zal ik doen aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven analysekader.

5.1 Huidige situatie

In de wijkbeleidsstukken wordt in de probleemanalyses aandacht besteed aan de bevolkingssamenstelling. Hierbij wordt aangegeven dat de wijkbewoners de 'diverse bevolkingssamenstelling' in een aantal wijken als problematisch zien. Ook al niet expliciet, gaat het hier overwegend over etnische diversiteit. De groep mensen met een andere etnische achtergrond wordt neergezet als problematisch. Daartegenover wordt in een aantal wijkactieplannen echter de (etnische) diversiteit ook als kans neergezet. Wanneer men spreekt over de diverse bevolkingssamenstelling wordt gesproken in termen als Marokkanen, allochtonen en autochtonen.

"Steeds meer wijkbewoners zien de bevolkingssamenstelling van de wijk als een probleem. Dat inzicht leeft met name in Kanaleneiland. In de wijk wonen veel kwetsbare groepen." (wijkvisie Zuidwest)

In de meeste wijkbeleidsstukken wordt aandacht besteed aan de mate van contact tussen mensen. In het algemeen wordt er aangegeven dat er weinig of te weinig contact is. Dit tekort wordt verbonden aan aspecten als isolement, eenzaamheid, psychische nood, geringe maatschappelijke participatie en een zwakke sociale samenhang. In sommige beleidsstukken wordt hier expliciet gesproken over contact. In andere gevallen wordt er met gebruik van de termen 'gebrekkige sociale cohesie', 'moeizame integratie' en 'afstand tussen groepen' impliciet gesproken over gering sociaal contact tussen groepen. Met name sociale cohesie is een term die veel terug komt in de beleidsstukken. Wat men met deze term bedoelt en hoe de mate van contact en sociale cohesie of samenhang precies samenhangen wordt niet geëxpliciteerd. Echter uit het document van de krachtwijken blijkt dat men voor deze indicator de GSB indicator hanteert. De GSB indicator is samengesteld op basis van de volgende aspecten van de buurt: de mate waarin mensen elkaar kennen, de mate waarin men prettig met elkaar omgaat, de mate waarin mensen zich thuis voelen en de saamhorigheid in de buurt.

"Een toenemend deel van de bewoners geeft aan onvoldoende sociale contacten te hebben" (wijkactieplan Hoograven)

"9% van de bewoners heeft aangegeven onvoldoende contacten met andere mensen buiten werk, school of eigen huishouden te hebben. In Zuid bevinden veel ouderen zich in een sociaal isolement. Dit geldt in het bijzonder voor allochtone ouderen in Hoograven. In Lunetten kampen veel bewoners met eenzaamheid en psychische nood." (wijkvisie Zuid)

"Ondanks het grote aantal actieve bewonersorganisaties is er in de dagelijkse leefomgeving nauwelijks contact tussen burens onderling." (wijkactieplan Kanaleneiland)

Er wordt uitsluitend gesproken over contact op wijkniveau. In vrijwel alle gevallen wordt gesproken over gering contact tussen verschillende bevolkingsgroepen in plaats van individuen. In sommige gevallen worden deze groepen niet verder gedefinieerd. Wanneer dit wel gebeurt, wordt er gesproken over contact tussen jongeren en ouderen en/of 'allochtonen' en 'autochtonen'.

"De integratie tussen verschillende groepen verloopt moeizaam". (wijkactieplan Ondiep)

"Veel bewoners van Noordwest zijn van oordeel dat er te weinig contact is tussen de verschillende bevolkingsgroepen, zoals jong en oud, autochtoon en allochtoon." (wijkvisie Noordwest)

De uitspraken over de mate van contact zijn vooral gebaseerd op de uitkomsten van de Utrecht Monitor en worden in een aantal gevallen ook onderbouwd met cijfers.

5.2 Problematisering

In het merendeel van de wijkbeleidsdocumenten wordt de mate van interetnisch contact niet expliciet geproblematiseerd. In de wijkvisies van Noordwest en Zuid en in de wijkactieplannen van Kanaleneiland en Hoograven wordt het geringe contact en verbinding wel expliciet geproblematiseerd. Zo word er genoemd dat

een percentage van de bewoners heeft aangegeven onvoldoende contacten te hebben. Hierbij wordt ook gezegd dat veel ouderen, in het bijzonder 'allochtone', zich in een sociaal isolement bevinden. In wijkvisie Noordwest wordt specifiek gesproken over het door bewoners ervaren tekort aan contact tussen verschillende groepen, waaronder 'allochtonen' en 'autochtonen'. Er wordt niet aangegeven waarom de bewoners meer contact zouden willen. Wel wordt hieraan gekoppeld aangegeven dat er meer respect en begrip nodig is om te zorgen dat het voor iedereen prettig wonen is of omdat het zou bijdragen aan het veiligheidsgevoel. Waarop deze laatste uitspraken gebaseerd zijn is niet duidelijk.

"De leefbaarheid van een wijk hangt ook sterk af van de sociale samenhang in de wijk. Veel bewoners van Noordwest zijn van oordeel dat er te weinig contact is tussen de verschillende bevolkingsgroepen, zoals jong en oud, autochtoon en allochtoon. Er zal meer respect en begrip voor elkaar moeten komen om te zorgen dat het voor iedereen prettig wonen is in Noordwest." (wijkvisie Noordwest)

In het wijkactieplan van Kanaleneiland wordt gesproken over de effecten van weinig contact tussen bewoners op het verantwoordelijkheidsgevoel. In één van de gevallen wordt aangegeven dat dit problematisch is omdat het resulteert in ruimte voor slecht gedrag. In een ander geval wordt aangegeven dat deze verantwoordelijkheid nodig is omdat de gemeente het niet alleen aankan.

"In Kanaleneiland leven mensen met verschillende achtergronden en leefstijlen. De sociale cohesie is gering. Ondanks het grote aantal actieve bewonersorganisaties is er in de dagelijkse leefomgeving nauwelijks contact tussen burens onderling. De individualisering heeft er ook in deze wijk voor gezorgd dat de portiek, straat of buurt niet meer als sociaal netwerk functioneren. Door de grote diversiteit aan achtergronden en leefstijlen van bewoners wordt dit versterkt. Het gevolg is dat veel bewoners elkaar niet aanspreken en zich niet verantwoordelijk voelen. Door deze anonimiteit ontstaat ruimte voor slecht gedrag dat niet gecorrigeerd wordt." (wijkactieplan Kanaleneiland)

"Samen aanpakken betekent ook dat buurt- en wijkbewoners elkaar leren kennen en samen verantwoordelijkheid nemen voor hun straat of buurt. Dat is nodig want de gemeente kan het echt niet alleen af" (wijkvisie Zuid)

Ook wordt er in een aantal wijkactieplannen aangegeven dat er problemen of spanningen zijn tussen verschillende bevolkingsgroepen. Zo wordt er in de wijkactieplannen van Ondiep en Zuilen gesproken over spanningen tussen bevolkingsgroepen of etnische groepen en het moeizame samenleven tussen bewoners met verschillende achtergronden. Ook wordt in de meeste wijkactieplannen vermeld dat wijkbewoners de bevolkingssamenstelling als probleem zien. Deze uitspraken worden niet expliciet verbonden aan een bepaalde mate van contact, en gaan in het geval van Ondiep ook over spanningen binnen groepen. Echter, het kan wel gezien worden als een negatieve, problematische vorm van contact tussen groepen.

"Binnen de sociale verbanden en tussen verschillende bewonersgroepen bestaan soms onderlinge spanningen. De maatschappelijke participatie is gering. (dit onder kopje sociale cohesie)" (wijkactieplan Ondiep).

"Door spanningen tussen zowel etnische groepen als jong en oud is de sociale samenhang in Zuid gering. Maar liefst 21% van de inwoners van Hoograven is van mening dat de bevolkingssamenstelling ten grondslag ligt aan de problemen in hun wijk. (wijkvisie Zuid)

"In Zuilen is het werken aan goede relaties tussen verschillende bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld allochtoon en autochtoon) van belang, al is er geen sprake van acute problemen op dit vlak. Bij de uitwerking van alle maatregelen zal steeds aandacht besteed worden aan integratie" (wijkactieplan Zuilen)

Ook al wordt het geringe contact niet altijd expliciet geproblematiseerd in de beleidsstukken, het wordt wel regelmatig verbonden aan aspecten als weinig sociale samenhang, isolement, eenzaamheid, psychische nood, geringe maatschappelijke participatie en inburgering. Het causale verband tussen deze ontwikkelingen en de mate van contact wordt niet toegelicht.

Bij het problematiseren wordt gebruik gemaakt van verschillende termen wanneer men spreekt over contact, zoals 'kennen', 'goede relaties', 'sociaal contact'. Deze termen worden niet gedefinieerd dus het is niet geheel duidelijk of men bewust een onderscheid ziet en maakt tussen verschillende soorten contact en de samenhang met problematische ontwikkelingen.

Vanuit wie er gedacht wordt bij het problematiseren van de huidige mate van contact, dus voor wie het een probleem zou zijn en volgens wie, is niet altijd duidelijk. In sommige gevallen wordt er gesproken vanuit de mening van bewoners, maar in de meeste gevallen is het niet duidelijk. Vaak lijken de argumenten voor het problematiseren van contact gestoeld te zijn op aannames van de beleidsmakers. Ook lijkt men dan niet altijd te spreken vanuit het belang van de individuele wijkbewoner maar meer in de beheersbaarheid van de wijk. Zo wordt er bijvoorbeeld genoemd dat de gemeente het zelf niet aan kan en burgers dus gewezen moeten

worden op verantwoordelijkheid. Het feit dat in één van de wijkactieplannen wordt aangegeven dat er geen sprake is van problemen maar men toch reden ziet om in te grijpen illustreert bovenstaande.

5.3 *Beïnvloedende factoren*

Wat opvalt, is dat hoewel in meerdere wijkactieplannen en wijkvisies, al dan niet impliciet, wordt gesproken over het geringe contact en binding, er in de meeste gevallen niet gesproken wordt over oorzaken hiervan. De wijkvisie Zuid en het wijkactieplan van Kanaleneiland vormen een uitzondering hierop. In de wijkvisie van wijk Zuid en in het wijkactieplan van Kanaleneiland worden factoren genoemd die bijdragen aan het geringe contact en binding in de betreffende wijken al gaat het hier niet specifiek om interetnisch contact maar om sociaal contact in het algemeen. Genoemde factoren zijn: het huidige aanbod van vrijetijdsvoorzieningen, de behoefte van bewoners, de individualisering en de diversiteit aan achtergronden en leefstijlen in de wijk. Het is niet duidelijk waarop deze uitspraken op gebaseerd zijn.

“Het aanbod van vrijetijdsvoorzieningen is een cruciale factor voor wat betreft het contact tussen bewoners, persoonlijke, culturele en territoriale integratie. Het huidige aanbod in Zuid heeft onvoldoende bereik” (Wijkvisie Zuid)

“De behoefte aan sociale contacten beperkt zich over het algemeen tot de directe leefomgeving.” (Wijkvisie Zuid)

“Ondanks het grote aantal actieve bewonersorganisaties is er in de dagelijkse leefomgeving nauwelijks contact tussen burens onderling. De individualisering heeft er ook in deze wijk voor gezorgd dat de portiek, straat of buurt niet meer als sociaal netwerk functioneren. Door de grote diversiteit aan achtergronden en leefstijlen van bewoners wordt dit versterkt.” (Wijkactieplan Kanaleneiland)

5.4 *Oplossingen*

5.4.1 *Wijkactieplannen*

Strategie en doelstellingen

Op basis van een korte probleemanalyse en een inventarisatie van wat er al in de wijk gebeurd is een strategie ontwikkeld, die vaak bestaat uit twee of drie sporen. Bij de strategieën wordt niet specifiek gesproken over contact of ontmoeting. Het bevorderen van sociaal contact is wel in een aantal wijkactieplannen een (sub)doelstelling onder de strategie of doelstelling sociale cohesie bevorderen, waaraan in alle wijkactieplannen aandacht wordt besteed.

“De beoordeling van de sociale cohesie stijgt van 3,9 naar 5,5 (6,1 in 2018).” (wijkactieplan Kanaleneiland)

“Het percentage bewoners dat aangeeft onvoldoende sociale contacten te hebben neemt af van 9,1% naar 6% naar 3%.” (wijkactieplan Zuilen).

In een paar gevallen lijkt contact bevorderen dus een doelstelling op zich, maar in andere gevallen lijkt het meer ingezet te worden als middel. Zo lijkt in een aantal wijkactieplannen de aandacht voor contact of ontmoeting voort te komen uit de bijdrage die dit zou leveren aan participatie aan de samenleving in het algemeen en de activering van burgers om zich in te zetten voor de wijk.

“Bij dit thema gaat het om het stimuleren van activiteiten waarbij bewoners elkaar ontmoeten en samenwerken aan een leefbare wijk waardoor er een levendige sociale structuur in de wijk gaat ontstaan...Daarnaast gaat het bij dit thema ook om het doorbreken van isolement en het activeren van groepen die nog nauwelijks deelnemen aan de samenleving”. (wijkactieplan Zuilen)

Wat voor type contact men nastreeft is vaak niet duidelijk. Hier wordt niet over uitgeweid en er worden veel verschillende ongedefinieerde termen gebruikt zoals: sociale banden, elkaar kennen, vertrouwen, interactie, sociaal contact, verbinding, minder sociaal isolement.

Maatregelen

Interetnisch contact wordt lang niet in alle wijkbeleidsstukken expliciet geproblematiseerd, maar wel worden in alle wijken interventies gedaan die met bevorderen van contact te maken hebben. Dit zijn met name de maatregelen die de strategieën en doelstellingen gericht op het bevorderen van sociale cohesie moeten verwezenlijken. Tevens vallen een aantal van deze maatregelen onder de strategieën ‘verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte’, ‘het versterken van de participatiegraad’, of ‘het vergroten kansen voor bewoners’.

De volgende maatregelen worden genomen die te maken hebben met het bevorderen van contact:

- In alle wijken worden maatregelen genomen om ontmoetingsmogelijkheden in de openbare ruimte te vergroten. Er worden o.a. ontmoetingsplekken aangelegd die de ontmoeting van bewoners moeten faciliteren. Dit zijn plekken in parken, op pleinen, in gemeenschapscentra of de zogeheten buurthuis kamers, ontmoetingsflats.

“Bij de voorzieningen ligt de nadruk op informatie, zorg, preventie en ontmoeten. Het plein zelf is aantrekkelijk en goed toegankelijk voor iedereen. Bij de inrichting van de openbare ruimte is veel aandacht voor ontmoeting op straat en op het plein.” (wijkactieplan Ondiep).

- In Kanaleneiland en Zuilen is een budget ingesteld voor het stimuleren van ontmoetingsactiviteiten. Vaak wordt hierbij aangegeven dat er bij deze initiatieven een link is tussen recreatie en ontmoeting. Verder wordt niet gespecificeerd wat hiermee wordt bedoeld.
- In Overvecht en Kanaleneiland is het project ‘Vreedzame school/vreedzame wijk’ opgezet waarbij kinderen op de basisschool leren om vreedzaam met elkaar om te gaan door aandacht te besteden aan conflicthantering en omgangsvormen. In Ondiep wordt het project ‘School in de wereld’ opgezet waarbij leerlingen en ouders kennismaken met mensen van een andere achtergrond, cultuur of levensovertuiging. Tevens wordt er in een aantal gevallen genoemd dat inburgering bevorderd wordt via de Forumschool.
- In Hoograven, Overvecht en Zuilen worden sportprogramma’s georganiseerd, zoals Big!Move en Lady Fit, om mensen, met name vrouwen, te activeren en isolement te doorbreken.
- In Kanaleneiland en Hoograven worden inburgeraars aan andere bewoners gekoppeld om samen dingen te ondernemen via het Duo-project en het Maatjesproject.
- Overige maatregelen die te maken hebben met contact en binding zijn het inzetten van een buurtbemiddelaar in Ondiep, het opzetten van een cultuurhuis en Driegeratiecentrum (een centrum voor ontmoeting en activering van vrouwen opgezet door een groep van autochtone en allochtone vrouwen) en faciliteren van samenwerking en communicatie tussen groepen die zich inzetten voor de wijk in Kanaleneiland, een dialooggroep en internationaal koken in Hoograven en taalonderwijs in Zuilen.

Een aantal van deze maatregelen steken direct in op het bevorderen van contact, andere meer indirect. Bij de meeste maatregelen wordt niet specifiek gefocust op interetnisch contact maar meer op contact in het algemeen. Wel wordt meer specifiek ingestoken op contact en binding op niveau van de wijkgemeenschap. Veel van de maatregelen zijn gericht op het bevorderen van participatie en zelfinitiatief om een gezamenlijke inzet van burgers voor de wijk te stimuleren. De bovengenoemde maatregelen zouden moeten bijdragen aan een combinatie van de volgende subdoelstellingen:

- | | |
|--|---|
| - algemeen buurtoordeel verbeteren/ toename percentage mensen dat graag in de wijk wil wonen | - sociale cohesie bevorderen - sociale contacten bevorderen - verantwoordelijkheid bevorderen |
| - negatieve toekomstverwachting verminderen | - gezondheid bevorderen |
| - schoonheid openbare ruimte verbeteren | |

In iedere wijk vindt dus een combinatie van verschillende maatregelen plaats die moet bijdragen aan een combinatie van doelstellingen en subdoelstellingen. Een onderbouwing voor deze interventie ontbreekt en er wordt niet uitgewijd over hoe deze maatregelen de verschillende (sub)doelstellingen zouden moeten verwezenlijken.

5.5.2 Wijkvisie

Doelstellingen

De doelstellingen die worden genoemd in de wijkvisies verschillen. Eén van de doelstellingen van Zuidwest is direct gericht op verbinding en ontmoeting: *‘het versterken van de verbondenheid’*. Hierbij gaat het om zowel fysieke als sociale verbondenheid. Bij sociale verbondenheid gaat het om verbinding tussen bewoners onderling en tussen bewoners en woonomgeving en maatschappij.

“Bovenal slaat verbondenheid op de bewoners zelf. Zij voelen zich verbonden met elkaar en met hun woonomgeving en met de maatschappij. Kennen en gekend worden is het parool voor sociale verbondenheid in en met de wijk. Ondanks de vele inspanningen die op het sociaal maatschappelijke terrein zijn en worden uitgevoerd, blijft aandacht nodig voor het bevorderen van contacten en samenwerking. Verbondenheid komt eveneens tot uitdrukking in de integrale aanpak, waarbij betrokken partijen gezamenlijk toewerken naar een gemeenschappelijk doel. Door preventie en repressie bijvoorbeeld goed op elkaar aan te laten sluiten, zal dit de veiligheid en leefbaarheid van Zuidwest ten goede komen.” (wijkvisie Zuidwest)

In de andere wijkvisiedocumenten is verbinding of contact bevorderen niet een van de hoofddoelstellingen, maar wordt hieraan vaak, al dan niet impliciet, wel aandacht besteed onder andere doelstellingen. Zo is in Overvecht 'het versterken van de buurtbinding' een subdoelstelling van de doelstelling 'het vergroten van de aantrekkelijkheid van Overvecht', en in Wijkvisie Zuidwest wordt onder de doelstelling 'kansen benutten en vergroten' aandacht besteed aan ontmoeting:

"Het 'nieuwe' park Transwijk biedt mogelijkheden voor ontmoeting en recreatie....De toekomstverwachting en de waardering voor de wijk zijn verbeterd: met aandacht voor: communicatie en culturele potentie."(wijkvisie Zuidwest)

Onder de doelstelling sociale cohesie of samenhang bevorderen wordt in bijna alle wijkvisiestukken aandacht besteed aan het bevorderen van contact of binding. Zo wordt onder de subdoelstelling 'Meer activiteiten die integratie van met name allochtonen bevorderen' (een subdoelstelling van 'het bevorderen van sociale cohesie'), aandacht besteed aan het belang van contact tussen bewoners om begrip te kweken en ter verbetering van het veiligheidsgevoel onder bewoners. In de wijkvisies van Overvecht, Noordwest en Zuidwest is het bevorderen van de sociale samenhang een subdoelstelling van het versterken van veiligheid en leefbaarheid. Onder deze subdoelstelling wordt wederom aandacht besteed aan ontmoeting en samenwerking.

"Een betere feitelijke en gevoelsmatige veiligheid waarbij aandacht wordt besteed aan hoe hecht sociale netwerken zijn met het idee dat dit bijdraagt aan de veiligheid, een gedifferentieerd woonmilieu waarbij aandacht wordt besteed aan meer interactie tussen jongeren en overige bewoners om over en weer begrip te kweken."(wijkvisie Zuid)

"Leefbaarheid wordt bevorderd door een veilige, schone woonomgeving, zo min mogelijk milieubelaste en sociale samenhang....Ontmoeting en samenwerking, respect en verantwoordelijkheid zijn daarbij sleutelwoorden....." (wijkvisie Zuidwest)

"Er wordt meer aandacht besteed aan ontmoeting, tussen generaties en tussen bevolkingsgroepen. Tolerantie en wederzijds begrip moeten versterkt worden." (wijkvisie Overvecht)

Opvallend is dat iets wat de ene keer bestempeld wordt als doelstelling de andere keer weer wordt gezien als subdoelstelling en de andere keer als strategie. Tevens lijken de verschillende (sub)doelstellingen en strategieën min of meer allemaal met elkaar verbonden. Zo moet contact bijdragen aan onder andere sociale cohesie, sociale cohesie aan veiligheid, veiligheid aan leefbaarheid etc. Het is niet helder of men een bepaald type contact nastreeft, al worden wel verschillende ongespecificeerde synoniemen voor contact gehanteerd.

Strategie en maatregelen

In de wijkvisiedocumenten gaat het vooral om het uitwerken van een algemene toekomstvisie voor de wijk en bijbehorende doelstellingen en worden dus weinig concrete maatregelen voorgesteld. Onder de genoemde doelstellingen worden wel een aantal strategieën of maatregelen genoemd die zouden bijdragen aan deze doelstellingen. Zo wordt in wijkvisie Overvecht geschreven over het creëren van een gevarieerder woningaanbod waardoor kansrijke bewoners in de buurt blijven en meer buurtbinding tot stand komt. Ook wordt in wijkvisie Zuidwest en Overvecht aangegeven dat de openbare ruimte anders zou moeten worden ingericht waardoor er meer ontmoetingskansen zouden zijn. Tenslotte wordt in beide wijkvisies genoemd dat men moet inzetten op ontmoeting en samenwerking. Deze inzet wordt niet verder gespecificeerd.

"Het 'nieuwe' park Transwijk biedt mogelijkheden voor ontmoeting en recreatie" (wijkvisie Zuidwest)

"Versterken van de buurtbinding...Aanpassing woningvoorraad door renovatie of sloop/nieuwbouw, zodat de kansrijke bewoners in de wijk blijven. Het effect is tevens buurtbinding. Daarnaast helpt nieuwbouw om de eenvormigheid van de wijk te doorbreken" (wijkvisie Overvecht)

"Ondanks de vele inspanningen die op het sociaal maatschappelijke terrein zijn en worden uitgevoerd, blijft aandacht nodig voor het bevorderen van contacten en samenwerking."(wijkvisie Zuidwest)

"..stimuleren sociale samenhang, inzet op ontmoeting tussen verschillende generaties en bevolkingsgroepen." (wijkvisie Overvecht)

5.6 Conclusie & Discussie

In het wijkbeleid lijkt de interventie vooral gelegitimeerd te worden vanuit een, door middel van de Utrecht Monitor, gesignaleerde behoefte aan sociaal contact onder bewoners alsook directe overlast die (autochtone) bewoners ervaren. De diverse bevolkingsaanpak en het gebrek aan contact tussen groepen, met name tussen de categorieën jong en oud en allochtoon en autochtoon, zouden zorgen voor spanning en overlast en

worden dus als problematisch neergezet. Opvallend is dat er veel wordt gesproken over contact en verhoudingen tussen groepen in plaats van individuen, waarbij de termen allochtonen, autochtonen en Marokkanen veel gebruikt worden. Allochtonen en Marokkanen worden in het wijkbeleid neergezet als probleemcategorieën. De causale verbanden tussen enerzijds het beperkte contact en anderzijds problematische ontwikkelingen blijft vaag en lijkt gebaseerd op aannames. Er wordt niet gespecificeerd welk type of welke mate van contact problematisch is. Ook ontbreekt een uitgebreide analyse van de oorzaken van de genoemde problematische ontwikkelingen.

Hierteenover wordt de diversiteit van de samenleving ook als iets positiefs, een kans omschreven. Men lijkt na het noemen van de problematische kant van de diverse samenleving toch een positieve draai eraan te willen geven.

Er wordt vervolgens in alle wijken ingestoken op het bevorderen van de sociale cohesie in de wijk waaronder het bevorderen van ontmoeting en contact tussen bewoners(groepen) een focuspunt is. Een expliciete onderbouwing voor deze interventie ontbreekt, maar deze lijkt vooral gestoeld te zijn op bovengenoemde problematisering en de aanname dat contact de betreffende problemen oplost. Men lijkt uit te gaan van de contacthypothese²: de stelling dat 'direct contact tussen leden van verschillende groepen zal leiden tot een vermindering van stereotypering en vooroordelen ten opzichte van elkaar' (Allport, 1954 in Snel & Boonstra, 2005, p.18) en conflicten oplost of voorkomt. Men veronderstelt dat meer contact bijdraagt aan positieve verhoudingen tussen groepen. Hierbij wordt geen expliciet onderscheid gemaakt in een bepaald type of bepaalde mate van contact. De positieve verhoudingen zouden vervolgens weer een positief effect hebben op het gevoel van de veiligheid, de leefbaarheid of de participatie in de wijk of een combinatie van deze doelstellingen. Contact wordt dus ingezet als middel om een hele reeks doelstellingen te verwezenlijken. De causale verbanden tussen meer contact en dergelijke doelstellingen blijven impliciet.

Om de verschillende doelstellingen te verwezenlijken is er geen eenduidige concrete oplossing, maar wordt er onder de noemer bevordering van sociale cohesie op allerlei manieren ingestoken op het bevorderen van contact of verbeteren van verhoudingen tussen verschillende bevolkingsgroepen. Wat men precies beoogt met welke maatregel en hoe wordt in het midden gelaten.

De activiteiten steken vooral in op contact in het algemeen, een aantal specifiek op interetnisch contact. Veel activiteiten lijken ook als doel te hebben de beheersbaarheid van de wijk te bevorderen en niet het belang individuele burgers, terwijl men hiermee de interventie wel legitimeert.

In het wijkbeleid gaat men uit van de wijk als het uitgesproken kader/niveau om de problemen die op wijkniveau spelen aan te pakken en niet van het individu of juist op hoger niveau van de stad of het land.

² De contacthypothese (Allport, 1954 in Snel & Boonstra, 2005, p.18) stelt dat direct contact tussen leden van verschillende groepen zal leiden tot een vermindering van stereotypering en vooroordelen ten opzichte van elkaar. Allport ging ervan uit dat *intergroup contact* per definitie zou leiden tot stereotype verandering doordat contact blootstelling van de leden aan stereotype inconsistente informatie zou betekenen (Amir 1969, cited in: Snel & Boonstra, 2005, p.18).

6. Framing beleidsmedewerkers

In dit hoofdstuk zal ik beschrijven op welke manieren interetnisch contact geframed werd door verschillende beleidsmedewerkers, DMO accountmanagers, wijkbureau medewerkers en medewerkers van het programmateam Diversiteit en Integratie, tijdens de interviews die ik heb gedaan. Dit zal ik doen aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven analysekader.

6.1 Huidige situatie

Ook in de interviews wordt gesproken over weinig of oppervlakkig contact. Echter, hier wordt ook aangegeven dat er in bepaalde situaties meer of zelfs veel contact is. Bijvoorbeeld wanneer mensen gezamenlijk voor een klus staan, in bepaalde delen van de wijk, of wanneer het gaat om latere generaties allochtonen of mensen met een hogere sociaal economische positie. In een aantal gevallen wordt aangegeven dat de mate van contact tussen 'allochtonen' en 'autochtonen' verschilt per generatie 'allochtonen'. Zo zouden 'eerste generatie allochtonen' minder interetnisch contact hebben dan latere generaties.

Wanneer gesproken wordt over contact gaat het veelal om contact tussen bepaalde groepen en categorieën waarbij men met name spreekt over contact tussen 'allochtonen' en 'autochtonen' maar ook worden de categorieën jong, oud, studenten, starters, Marokkanen gehanteerd. Als het gaat over interetnisch contact wordt er meestal gesproken met de termen 'allochtoon' en 'autochtoon' en 'Marokkanen' en 'buitenlanders'. In sommige gevallen wordt er meer specifiek gesproken over 'eerste generatie' en 'tweede generatie allochtonen'. Deze termen worden niet gedefinieerd. Wel wordt in de interviews aangegeven dat men moeite heeft met deze termen, onder andere omdat de groepen niet homogeen zijn. Er worden verschillende termen gebruikt wanneer men spreekt over contact zoals: kennen, wisselwerking, vriendschap en binding. Deze termen worden niet gedefinieerd, wat maakt dat het niet altijd duidelijk is waar men over spreekt.

"In Kanaleneiland Noord waren er eerst 3 scholen met bijbehorende voorzieningen: een katholieke, protestantse en openbare. Als je van de ene groep kwam hoefde je niet met elkaar te maken te hebben, dat gaf ook problemen. Bij autochtoon en allochtoon heb je hetzelfde mechanisme alleen heeft het nu een andere lading; termen als segregatie en dergelijke." (medewerker wijkbureau)

"Er is oppervlakkig contact tussen allochtonen en autochtonen, behalve als mensen gezamenlijk voor een klus staan. Dat is heel positief. Maar blijft voor 1 klus en daarna is het weg" (medewerker wijkbureau)

"Dichterswijk is een volkswijk en daar is de binding van groepen sterk. In Kanaleneiland niet." (medewerker wijkbureau)

"Het is complex met veel nationaliteiten, dat wil zeggen mensen van verschillende afkomst. Verschillende groepen qua kwetsbaarheid, sociaal economische kracht. Hierdoor is er in sommige delen van de wijk veel contact, en is de sociale samenhang sterk, en in andere delen niet." (interview medewerker wijkbureau Overvecht)

"Door toenadering tot elkaar komt contact met anderen niet goed tot stand. Generaties verder is het makkelijker want die praten Nederlands en zitten op school. Maar zij leven vaak weer in 2 werelden; eigen gezin en Westerse samenleving" (medewerker wijkbureau)

Bij de uitspraken over de mate van contact spreken de DMO en wijkbureau medewerkers overwegend vanuit hun eigen perceptie van de situatie en wat zij hebben gehoord van individuele bewoners. Zij ondersteunen hun verhaal dan ook vaak met ervaringen, gebeurtenissen en verhalen uit de wijk. De D&I medewerkers baseren hun ideeën over de huidige situatie voornamelijk op de Monitor Diversiteit en Integratie. Daarentegen nemen dezelfde medewerkers afstand van de monitor door aan te geven dat deze monitor slecht inzicht geeft in de ontwikkelingen.

"De monitor is een oppervlakkig meetinstrument en moeilijk om te meten aan interventie." (medewerker D&I)

6.2 Problematisering huidige situatie

In de meeste gevallen zien de geïnterviewden het geringe contact en binding als een probleem. In de interviews worden veel verschillende problematische ontwikkelingen genoemd die samen zouden hangen met gering contact of binding. Naast deze 'negatieve argumentatie' voor het stimuleren van contact, waarbij de nadelen van gering of geen contact worden aangegeven, gebruiken sommige respondenten ook een 'positieve

argumentatie', waarbij de voordelen van meer contact benadrukt worden. In veel gevallen gaat het dan om sociaal contact in het algemeen maar opvallend is wel dat zodra er wordt gesproken over problematisch contact, het vaak, al dan niet impliciet, lijkt te gaan over interetnisch contact.

Bij de negatieve argumentatie wordt er vaak een link gelegd tussen gering contact en binding enerzijds en beeldvorming, vooroordelen en onbegrip tussen mensen anderzijds. Er wordt dan in de meeste gevallen gesproken over een negatieve beeldvorming over 'Marokkaanse mensen'. Meestal wordt in dit verband genoemd dat een groep Marokkaanse jongeren die overlast veroorzaakt een negatief beeld creëert waardoor mensen een negatief beeld krijgen van de hele Marokkaanse gemeenschap of zelfs van alle mensen van een andere etnische afkomst. In een aantal gevallen wordt gezegd dat de beelden die men vormt niet kloppen met de werkelijkheid of te ongenueanceerd zijn. De meest respondenten zijn ervan overtuigd dat deze beelden veranderen en het onbegrip verdwijnt als mensen meer contact hebben.

"Meer contact is nodig want je zult er toch iets van moeten maken. Anders verzand je in vooroordelen en beeldvorming. Soms gaat dat vanzelf. Een tijdje was er veel criminaliteit. Onder ons gezegd, maar dat weet ook iedereen, 90% is Marokkaanse jongens. Er ontstaat een beeldvorming die over die hele gemeenschap wordt geprojecteerd." (medewerker wijkbureau)

"Mensen waarderen het om kennis te maken met verschillende achtergronden omdat ze beelden hebben die niet blijken te kloppen. Een bewoner zij eens tegen mij: "Marokkanen in de portiek zijn viespeuken". Maar toen zij ze beter leerde kennen dacht ze nooit meer over vieze Marokkanen. Dat is onbekendheid. Het is verrikend, het leidt tot beter begrip. Het draagt bij aan persoonlijk welbevinden en aan sfeer en leefbaarheid en indirect veiligheid. Men voelt zich veiliger als ze elkaar leren kennen. Ook is men meer betrokken, dus let men beter op vreemdelingen in de portiek die rondsluipen.(medewerker wijkbureau)

"Als mensen in contact komen gaan ze anders kijken naar situaties en vraagstelling. V.b. de discussie over Marokkaanse jongeren. Natuurlijk is er een groep die overlast veroorzaakt, maar als je het Marokkaanse benadrukt wordt de discussie anders. Als mensen met elkaar in contact komen ga je de problematiek beter benoemen en meer nuances. Niet iedereen over 1 kam scheren. Ook de Nederlandse samenleving is niet homogeen. De autochtone bevolking is ook divers. Kijk maar naar de geschiedenis: verzuiling, verschillende emancipatietrajecten. In Kanaleneiland Noord waren er eerst 3 scholen met bijbehorende voorzieningen: een katholieke, protestantse en openbare. Als je van de ene groep kwam hoefde je niet met elkaar temaken te hebben, dat gaf ook problemen. Bij autochtoon en allochtoon heb je hetzelfde mechanisme alleen heeft het nu een andere lading, er wordt gesproken in termen als segregatie e.d. Maar die kinderen zijn toch ook in Kanaleneiland geboren. Maar nu is men angstiger door culturele elementen die vreemd zijn in combinatie met wat er gebeurt op groter niveau. Er wordt ingespeeld en gehandeld op angst." (medewerker wijkbureau)

"Als mensen elkaar ontmoeten en de dingen zien zoals ze zijn valt het mee, is het niet zo erg als het in de media lijkt." (medewerker wijkbureau Zuidwest)

"Door het soort gebouw kwamen mensen niet met elkaar in contact. In Overvecht waren veel mensen teleurgesteld, verstonden elkaar niet, de cultuur was heel anders, er was veel onbegrip. Mensen worden dan boos en verdrietig en er zijn veel problemen. Daar moet je wel iets met etniciteiten. Was net als de Toren van Babel."(medewerker wijkbureau)

In de meeste gevallen wordt niet uitgewijd over waarom men het als problematisch ervaart dat er onjuiste beeldvorming, stereotypering en onbegrip ontstaat. Een aantal geïnterviewden doet dit wel, zij koppelen deze ontwikkelingen aan gevoelens van onveiligheid en angst, een 'ongezonde samenleving', beschuldiging door autochtonen van alle allochtonen van de problemen in de wijk, en ongelukkige mensen. Deze gevoelens van onveiligheid en angst worden echter ook vaak genoemd als oorzaak van gering contact zonder een link te leggen met beeldvorming.

"Subjectieve veiligheid is wat mensen voelen en vermoeden. Tegengaan van dat mensen zich onnodig onveilig voelen, zoals angstbeelden van Marokkaanse jongeren op de hoek van de straat. Door het benoemen en bespreken en kijken waar je wel en niet bang voor moet zijn en waar je wat aan kan doen is makkelijker door ontmoeting. Samen kijken naar wat kunnen wij er aan doen." (medewerker wijkbureau)

"Het roept angsten op als je elkaar niet kent. Waarom, zou je onderzoek naar moeten doen." (medewerker Wijkbureau)

"Onveilig voelen heeft direct verband met mensen kennen. Als je elkaar niet kent voelen mensen zich onveilig en is het lastiger om de buurt beter te maken. Dus elkaar kennen is een voorwaarde maar betekent niet dat het per definitie beter is." (medewerker wijkbureau)

"Je thuis voelen komt in het gedrag en daardoor het vertrouwen en veiligheidsgevoel. Want als je ze niet kent is het moeilijk om te vertrouwen. Er is een spreekwoord "Ongekend maakt onbemind". (medewerker wijkbureau)

Ook wordt er een aantal keer gezegd dat elkaar niet kennen zou bijdragen aan overlast, zoals vervuiling en inbraak. Dit aangezien er dan minder sociale controle is of men minder betrokken is, of "omdat je Marokkaanse ouders dan niet kan aanspreken op het gedrag van kinderen". Ook wordt er gezegd dat elkaar kennen en contact voorwaarden zijn om samen de buurt te verbeteren en problemen op te lossen en dat als mensen geen contact hebben ze eerder weg willen uit de wijk.

"Problemen als overlast vervuiling en inbraak zijn meer waar mensen elkaar niet kennen, want daar is geen sociale controle." (medewerker wijkbureau)

"Als je elkaar niet kent voelen mensen zich onveilig en is het lastiger om de buurt beter te maken. Dus elkaar kennen is een voorwaarde maar betekent niet dat het per definitie beter is. (medewerker wijkbureau)

"Het ligt eraan hoe je in gesprek komt of je verder komt, je moet problemen benoemen en dat oplossen." (medewerker wijkbureau Zuidwest)

Tenslotte wordt er in een aantal gevallen aangegeven dat door alleen contact te hebben met leden van de 'eigen groep', men niet gestimuleerd wordt om de taal te leren of in te burgeren.

"Als ze zich ophouden in de eigen groep kan dat inhouden dat er geen stimulans is om de taal te leren, sommige ouders weten bijvoorbeeld niet wat hun kinderen doen op school, of hoe hun juf heet." (medewerker wijkbureau)

De meeste genoemde argumenten voor problematisering van het geringe contact en binding lijken samen te hangen: beeldvorming hangt samen met veiligheidsgevoel en het veiligheidsgevoel met de leefbaarheid en welzijn etc. Ook wordt in veel gevallen gering contact en binding gekoppeld aan een gebrekkige, geringe of zwakke sociale samenhang. Hoe deze aspecten precies samenhangen wordt niet altijd uitgelegd. Het probleem lijkt nogal ingewikkeld. Vaak wordt daardoor niet duidelijk wat men nou uiteindelijk problematiseert of welk probleem men zou willen aanpakken en waarom.

Er wordt bij het problematiseren geen expliciet onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten contact, wel wordt er impliciet onderscheid gemaakt door het gebruik van verschillende termen zoals elkaar kennen of gewoon contact.

Zoals in een aantal eerder geciteerde uitspraken al duidelijk werd, wordt door een aantal respondenten naast een negatieve argumentatie ook een meer positieve argumentatie gehanteerd voor het bevorderen van contact. Zo wordt aangegeven dat contact belangrijk is om je goed te voelen. En dat dingen leren van mensen met een andere achtergrond leuk is en een verrijking. Hierbij wordt in sommige gevallen een link gelegd met leefbaarheid en veiligheid. Bij deze 'positieve argumentatie' voor het bevorderen van contact is het vaak niet duidelijk of en men gering contact ook problematiseert, maar men neemt aan dat als er meer contact is het beter is dan geen contact.

"Het kan een verrijking zijn als mensen kennis maken met mensen van verschillende achtergronden...Draagt bij aan persoonlijk welbevinden en aan sfeer en leefbaarheid en indirect veiligheid." (medewerker wijkbureau)

"Als je contacten hebt voel je je beter thuis en voel je je prettig. In de wijk diepgaande relaties, contacten, mensen waarop je kan terugvallen is wel belangrijk, dan hoef je nog geen vrienden te worden. Het is goed voor het welzijn van de mensen, het is prettig als mens want je komt elkaar overal tegen." (medewerker wijkbureau)

"Menselijk contact is belangrijk voor mij en mijn kind om me prettig te voelen. Van elkaar dingen leren is ook leuk: bijvoorbeeld Marokkaanse dingen eten" (medewerker wijkbureau)

Daarnaast is er een grote groep respondenten die vindt dat gering interetnisch contact niet geproblematiseerd zou hoeven of moeten worden, of slechts in situaties waar veel problemen zijn. Zo wordt er gezegd dat je niet perse contact met de burens nodig hebt om prettig te leven. Of dat contact binnen de eigen groep (in eerste instantie) voldoende is. Tevens vraagt een aantal respondenten zich af waarom je van gering contact tussen mensen van verschillende etnische afkomst überhaupt een probleem zou maken als je dat bij gering contact in andere gevallen ook niet doet. Zij normaliseren de kwestie door aan te geven dat dit ook bij 'autochtonen' onderling gebeurt. Ter ondersteuning van deze ideeën worden voorbeelden gegeven van situaties waarin er gering contact was en dit geen problemen veroorzaakte. Zo noemen de respondenten voorbeelden van hun eigen wijk of van andere steden waar aparte wijken zijn en verschillende bevolkingsgroepen totaal gescheiden van elkaar leven. De tegenstelling met respondenten die interetnisch contact wel problematiseren zit hem niet zo zeer in dat ze niet overtuigd zijn dat contact problemen zou kunnen oplossen als deze er zouden zijn, maar met name dat men deze problemen niet ziet en dat er dan dus ook geen reden is voor het bevorderen van contact. Daarbij is het wel opmerkelijk dat deze respondenten hun uitspraken ondersteunen met voorbeelden van situaties buiten de krachtwijken.

"Er wordt gedacht als mensen dingen samen doen is het goed, maar dat is niet vanzelfsprekend. Dat hoeft niet om prettig met elkaar te kunnen leven. Ik woon in Leidsche Rijn en heb ook geen contact met de burens. Je kunt ook zelf dingen doen en geen last van elkaar hebben. In Amerika heb je Afrikaanse en Indiase wijken. Waarom is dit in Nederland dan probleem? Assimilatie, iedereen moet hetzelfde doen. Het roept angsten op." (medewerker wijkbureau)

"Onderling hebben ze nauwelijks met elkaar te maken. Ik heb er geen oordeel over of dat goed of slecht is. Is dat een probleem? Weet ik niet. Je hebt ook ideeën over groepen moeten zichzelf ontwikkelen om met anderen in contact te komen. In die fase zitten we hier denk ik. De Marokkaanse gemeenschap is in ontwikkeling. De meer traditionele allochtone groep leven in het verleden. Studenten gaan weer weg. Ik chargeer natuurlijk, maar om effe wat beelden te geven." (medewerker wijkbureau).

Ook wordt er door een aantal respondenten gezegd dat gering contact en binding alleen geproblematiseerd moet worden als er bepaalde problemen zijn zoals onbegrip, discriminatie en spanningen:

"De overheid wil dat alle bevolkingsgroepen met elkaar in contact komen. Waarom? We kunnen ook naast elkaar leven. De gemeente is op een geforceerde, bemoeierige manier bezig. Waarom zou je die wens hebben? Als er onbegrip is en discriminatie en onvrede oké. 'Samen op de koffie' is dat nou zo nodig? Samen gemeenschap vormen dat lukt in een familie niet eens. Wij hebben allemaal folders en filmpjes e.d. waarin gestimuleerd wordt door de DMO om met andere etniciteiten om te gaan. Op interculturele activiteiten komt niks op af. Alleen de standaard mensen die altijd komen, de 1,5 troetelurk. Voorzie je dan in een behoefte? Nee volgens mij dus niet." (medewerker wijkbureau)

"Veel mensen zijn van allochtone afkomst in Ondiep. Maar ze leven op een plezierige manier langs elkaar heen. Geen probleem met 'buitenlanders'. Ze schelden wel stomme buitenlanders maar dat bedoelen ze niet echt. Maar het is toch common sense? Veel mensen hebben een lage sociale status en problemen en het is lekker als je iemand de schuld geeft van je problemen. Wordt evengoed gedaan met de politie en woningbouw. Maar er zijn niet echt spanningen tussen groepen van verschillende etnische afkomst. Er zijn namelijk geen echte probleemgevallen zoals Marokkaanse jongeren in Zuilen die dan gelijk als representatief voor alle Marokkaanse jongeren worden gezien. Hier in Ondiep zijn het Hollandse jongens. Er zijn ook minder allochtonen. Ondiep is ook een echte volkswijk. Het kenmerkt zich door witte mensen. In sommige delen worden buitenlanders eruit gemept. Er zijn dus wel spanningen? Op microniveau. Het ligt er tegenwoordig maar net aan hoe een gezin zich opstelt. De tolerantie is toegenomen." (medewerker wijkbureau)

Door anderen wordt aangegeven dat gering contact voor de mensen waar het over gaat, de burgers, geen probleem is, maar dat 'de politiek' er een probleem van maakt, of bang is dat het een probleem wordt.

"Voor de mensen zelf is het vaak geen probleem. Zo vonden medewerkers van de dienst dat er weinig aan divers personeelsbeleid werd gedaan, maar de medewerkers vonden dat niet erg. Van wie is het een probleem? Van de politiek, het wisselt." (medewerker wijkbureau)

"Er is geen angst, er is de angst in de politiek dat als mensen niet dingen samen gaan doen het mis gaat." (medewerker wijkbureau)

De medewerkers van het D&I programma geven aan dat het geringe contact op korte termijn misschien geen probleem is maar dat je moet ingrijpen om het te voorkomen of dat het niet uitmaakt of het een probleem is maar dat ze hoe dan ook vinden dat het aandacht verdient.

"In hoeverre is het een probleem? Is het meestal niet op korte termijn. Maar we denken dat je problemen kunt voorkomen door ontmoeten en elkaar leren kennen. Als moeders elkaar op scholen ontmoeten draagt dat bij aan vreedzaam samenleven, en een leuke stad. Voor de mensen zelf is het vaak geen probleem. Medewerkers van de dienst vonden dat er weinig aan divers personeelsbeleid werd gedaan maar vonden dat niet erg. In contact met elkaar. Dat je geen parallelle samenleving hebt en dat mensen rekening houden met elkaar, dat kan voor problemen zorgen. Van wie is het een probleem? Van de politiek denk ik, het wisselt." (medewerker wijkbureau)

"Wij zien gering contact tussen allochtonen en autochtonen, en dat verdient aandacht, of het nou een probleem is of niet. Wij faciliteren mogelijkheden tot contact. (medewerker wijkbureau)

Door de DMO en wijkbureau medewerkers wordt overwegend geproblematiseerd vanuit hun persoonlijke opvattingen over wat goed of slecht is voor de individuele bewoners. In de meeste gevallen problematiseren zij vanuit de overlast ervarende 'autochtoon'. Het perspectief van de 'allochtoon' wordt hierbij minder belicht. De D&I medewerkers spreken voornamelijk vanuit de uitgangspunten van het D&I beleid en laten daarbij hun eigen ideeën in het midden. Eén van de respondenten geeft dit ook expliciet aan. Wel geven dezelfde medewerkers aan dat zij het met de uitgangspunten en maatregelen wel eens zijn maar dat zij het anders naar buiten zouden presenteren.

"De positieve insteek van het programma, daar hebben we heel bewust voor gekozen. Met het idee laten we het beste van diversiteit maken. Scheffers heeft gezegd dat het programma te weinig focus heeft (in dit beleid nemen we ook mensen met een beperking mee e.d.). Migratie is moeilijk voor iedereen. De discussie van Scheffer kwam na het opstellen van dit beleid. Misschien zouden we het daarna evenwichtiger en minder optimistisch neerzetten. We zouden een betere verbale weergave geven. Het verschil van Vogelaar en v/d Laan is de manier waarop je erover praat...De presentatie van D&I had er na de discussie anders uitgezien denk ik. Na bezoek Scheffers. Maar de maatregelen zouden niet anders zijn want daar komen we al aan tegemoet." (medewerker D&I)

"De richting van het programma is goed dus ik heb er geen probleem mee. Het is beter dan eerst 2 jaar onderzoek. Ik zou zelf veel duidelijker definiëren wat sociale cohesie is en onze taak." (medewerker D&I)

Zoals te zien is wordt er in de uitspraken regelmatig gebruik gemaakt van bepaalde categoriseringen zoals Marokkanen en dichotomieën zoals 'allochtoon-autochtoon' en 'wij Nederlanders-zij buitenlanders'.

"De groep van 50 jongeren: het is niet altijd cultureel maar ook afzetten tegen Nederlandse maatschappij, gevoed door opvoeding in Marokkaanse gezinnen. Het is lastig, ze krijgen niet mee wat "wij" als Nederlanders normaal vinden." (medewerker wijkbureau)

6.3 Beïnvloedende factoren

In de interviews worden veel verschillende factoren genoemd die zouden bijdragen aan gering contact en binding. Hierbij wordt er in veel gevallen ook specifiek, hoewel niet altijd expliciet, gesproken over interetnisch contact. Een vaak genoemde oorzaak is dat mensen, soms verder gespecificeerd als 'sociaal zwakkeren' of 'mensen met een lage sociaaleconomische positie', vooral bezig zijn met overleven. Hierdoor zou er geen energie over blijven voor contact of zou het geen prioriteit zijn. Door een aantal respondenten wordt ook aangegeven dat deze situatie spanningen veroorzaakt.

"Ontmoeten is belangrijk. Maar als je iedere dag bezig bent met brood op de plank krijgen dan ben je daar niet mee bezig." (medewerker wijkbureau)

"Veel groepen zijn hier actief vanuit eigen behoefte, veel vanuit achterstandssituatie, de activiteiten zijn gericht op inhalen van achterstanden." (medewerker wijkbureau)

"Als je sociaal zwak bent zoek je een partij op om op af te geven" (medewerker wijkbureau)

"Heeft ook voor beide groepen te maken met sociaal economische situatie. Als je daar niet mee worstelt sta je meer open voor andere groepen. Dat is gebaseerd op onderzoek." (medewerker D&I)

Een andere veelgenoemde oorzaak is dat men vooral bezig is met de eigen groep, of mensen met dezelfde achtergrond. In een aantal gevallen wordt uitgelegd hoe dit komt. Genoemde redenen zijn dat het eenvoudiger is omdat je meer overeenkomsten hebt of er geen momenten of voorwaarden zijn om andere groepen te ontmoeten, men heeft geen behoefte aan andere contacten en goed contact binnen de eigen groep is een eerste stap of fase voordat men contact kan hebben met anderen.

"Het gebrek aan contact van allochtonen en autochtonen wordt veroorzaakt door 'ons kent ons'. Het is vanzelfsprekender om om te gaan met mensen met dezelfde achtergrond, die kom je vaker tegen, zeker van dezelfde sociaal etnische afkomst. Dat geldt niet alleen voor blanken. De schoolomgeving is ook weinig divers." (medewerker D&I)

"Je hebt ook ideeën over groepen moeten zichzelf ontwikkelen om met anderen in contact te komen. In die fase zitten we hier denk ik. De Marokkaanse gemeenschap is in ontwikkeling. De meer traditionele allochtone groep leven in het verleden. Studenten gaan weer weg. Ik chargeer natuurlijk, maar om effe wat beelden te geven." (medewerker wijkbureau)

Een ander genoemde oorzaak is de ingezette herstructurering. Het idee van herstructurering is differentiatie in het woningaanbod waardoor ook meer diversiteit in bevolkingssamenstelling ontstaat en bewoners die zich sociaaleconomisch ontwikkelen een wooncarrière maken in de eigen wijk. Woningen worden verkocht, gerenoveerd of gesloopt en nieuwe woningen, vaak in een duurdere prijsklasse, worden gebouwd. Als gevolg hiervan zijn er allerlei verhuisbewegingen op gang gekomen: bewoners zijn binnen de wijk verhuisd of vertrokken naar een andere wijk in de stad, anderen zijn de wijk ingetrokken. In de interviews wordt aangegeven dat hierdoor bestaande gemeenschappen uit elkaar gaan waardoor sociale contacten en banden worden verbroken. Hierna zou het nog lastiger zijn om opnieuw contact te maken.

"Oude gemeenschappen worden uit elkaar gehaald, desintegratie. Maar wat komt ervoor terug? Geen dorpsse gemeenschappen." (medewerker wijkbureau)

"Door herstructurering zijn sociale banden en onderlinge contacten minder geworden. Mensen gingen verhuizen. Mensen gaven aan wij willen meer ontmoeten, maar dit ging niet vanzelf maar moest georganiseerd worden. Gevolgen van een zwakke sociale samenhang?" (medewerker wijkbureau)"

Een andere genoemde oorzaak is de eerdere genoemde negatieve beeldvorming over de 'Marokkaanse gemeenschap'. Door deze beeldvorming zou een kloof ontstaan waardoor mensen geen contact hebben. Opvallend is dan dat men deze beeldvorming dus zowel als oorzaak als effect, zoals ik beschreef in de voorgaande paragraaf, noemt.

"Een groep van 50 jongens verstiert de boel, met name Marokkaanse jongens die minder ontwikkeld zijn en dus makkelijk meegetrokken worden...Het imago van de groep van 50 jongeren werkt door op de hele groep Marokkanen." (medewerker wijkbureau)

Tevens worden verschillen in taal, belevingswereld en cultuur genoemd als aspecten die contact zouden belemmeren.

"De Marokkaanse buurvrouw wil niet praten. De Marokkaanse buurman heeft een totaal andere belevingswereld. Daarom is een praatje maken met een Marokkaanse bewoner voor een autochtone bewoner wel lastig." (medewerker wijkbureau)

"Je moet de taal spreken om kennis te laten maken met andere cultuur." (medewerker wijkbureau)

Ander genoemde oorzaken zijn: vooroordelen, dat mensen geen goede momenten kunnen vinden en veiligheid.

"Mensen willen wel ontmoeten maar kunnen geen natuurlijk moment vinden. Daar ligt een taak van de gemeente om dat te creëren."(medewerker wijkbureau)

"Mensen vinden elkaar niet altijd automatisch, soms moet je dat stimuleren of randvoorwaarden creëren" (medewerker wijkbureau)

"Als er vooroordelen zijn komen deze contacten niet tot stand."(medewerker wijkbureau)

Er worden veel verschillende factoren genoemd die bij zouden dragen aan de mate van contact. Opvallend is dat er aan de ene kant uitspraken worden gedaan die impliceren dat wijkbewoners geen (directe) behoefte hebben aan contact met mensen of mensen van een andere groep en aan de andere kant zijn er uitspraken die impliceren dat deze behoefte er wel is maar er factoren zijn die deze behoefte belemmeren.

Het benoemen van problemen, oorzaken en gevolgen lijkt complex. Veel kwesties en ontwikkelingen lijken met elkaar samen te hangen en elkaar te beïnvloeden. Zo worden sommige ontwikkelingen, zoals negatieve beeldvorming over 'Marokkanen', zowel als oorzaak als problematisch resultaat van gering contact genoemd.

In de interviews lijkt vooral de persoonlijke perceptie van de respondenten naar voren te komen. Geloofwaardigheid voor standpunten wordt dan ook met name gecreëerd door verwijzing naar persoonlijke ervaringen. Bij de medewerkers van D&I is het niet duidelijk waar zij hun uitspraken op baseren.

6.4 Oplossingen

6.4.1 Doelstellingen

Het merendeel van de geïnterviewde DMO en wijkbureau medewerkers vindt dat je moet streven naar een vorm van basiscontact, dat je elkaar kent en op de hoogte bent van elkaars verschillen en deze accepteert. Een aantal geeft aan dat je hierbij geen angst meer hebt en elkaar durft aan te spreken. Meer dan deze vorm van basiscontact, zoals vorming van vriendschappen of het krijgen van gemeenschappelijke interesses, zou je niet moeten willen of zou niet realistisch zijn. Er wordt aangegeven dat meer dan basiscontact niet haalbaar is en men dit ook niet nastreeft bij 'autochtonen' onderling dus men geen reden ziet waarom men dit wel zou nastreven bij 'autochtonen' en 'allochtonen'. 'Echte verbinding' is volgens een aantal van de respondenten te ambitieus of wordt gezien als vervolgstap.

"Belangrijk is dat je elkaar kent en iets hebt; basiscontact. Je vormt geen vriendschap maar dat hoeft ook niet...dat je doet wat wij doen; suiker lenen." (medewerker wijkbureau)

"Samen op de koffie' is dat nou zo nodig? Samen gemeenschap vormen dat lukt in een familie niet eens." (medewerker wijkbureau)

"Ik vind niet dat iedereen vrienden moet hebben met verschillende culturele achtergronden. Het is gezond als je iets weet van elkaar en als je dat zelf weet." (medewerker programmeer team D&I)

"wordt vaak geïdealiseerd dat iedereen contact met iedereen heeft, maar zo werkt dat niet"(medewerker wijkbureau)

Een van de respondenten geeft aan dat het streven naar elke vorm van interetnisch contact een "rare wens" is. Hij, en een aantal andere respondenten, geven aan dat het uitgangspunt etniciteit fout is en deze wens heb je volgens hen ook niet bij verschillende groepen van dezelfde etnische achtergrond.

"Interetnisch contact bevorderen? Ik geloof daar niet in. Het is er vast omdat wij met z'n allen bedacht hebben in dit land dat dat moet. Het is een rare wens." (medewerker wijkbureau)

Een aantal medewerkers hopen dat 'de multiculturele samenleving' een positieve dimensie krijgt en niet alleen gepaard gaat met problemen. Hierbij wordt de subwijk Lombok door verschillende respondenten als hét

voorbeeld genoemd. Hieraan gekoppeld ambieert men dat wijkbewoners een positief beeld krijgen over hun wijk, en er niet alleen gaan of blijven wonen omdat ze vanuit hun positie geen alternatief hebben.

“Een multiculturele samenleving niet alleen gepaard met achterstand en armoede en sociaal economisch zwakken. Dan krijg je meer Lombok...Minder beladen, meer problemen dan is de multiculturaliteit niet ellende maar krijgt het een positieve dimensie.” (medewerker wijkbureau)

“Als je je op een positieve manier vestigt dan gaan ze zich op een positieve manier inzetten. De binding met de wijk wordt dan groter.”(medewerker wijkbureau)

Een aantal respondenten geeft aan dat het vooral belangrijk is om mensen op een normale manier te laten samenleven, te zorgen dat mensen niet tegenover elkaar staan en samen de wijk leefbaar maken. Hieraan wordt gekoppeld dat men wil dat iedereen mee kan doen in de samenleving; dat ze zelfstandig in hun eigen bestaan kunnen voorzien en dat ze sociale contacten hebben en de normen, waarden en taal van het land kennen.

“..mensen te motiveren om samen de wijk mooier en meer leefbaar te maken.”(medewerker wijkbureau Zuid/ Freerk)

“Je moet zoeken naar hoe kun je mensen op een goede manier laten samenleven, hoe kun je mensen zelf de weg laten vinden.” (medewerker wijkbureau)

“Het is goed voor de samenleving als iedereen mee doet op positieve manier en dat mensen niet tegenover elkaar staan.” (medewerker wijkbureau)

“Samenwonen in een stad, langs elkaar heen leven of wil je iets van elkaar weten. Contact. Als mensen eigen beelden en ideeën creëren dan krijg je een ongezonde samenleving. (medewerker programmteam D&I)....

“Open staan voor andere groepen is de basis van hoe een samenleving functioneert” (medewerker programmteam D&I).

“Je wilt dat bepaalde groepen binnen de samenleving vallen en meedoen. Zoniet is dat vervelend voor de samenleving en henzelf.” (medewerker wijkbureau)

“We vinden het belangrijk dat iedereen mee doet in de maatschappij. Dat betekent dat ze in hun eigen bestaan kunnen voorzien, zelfstandig zijn (inkomen, taal, sociaal contact), eigen sociale contacten hebben, dat ze de maatschappij begrijpen, basale normen en waarden van het land en taal kennen. Dit is voor hen zelf beter maar ook voor de wijk.” (medewerker wijkbureau)

6.4.2 Strategie en maatregelen

Een aantal van de respondenten geeft aan dat men moet insteken op activiteiten waarbij mensen in gesprek komen met elkaar. Hierdoor leer je van elkaar, kun je problemen benoemen en oplossen. Deze insteek zou niet zozeer bijdragen aan duurzaam contact, maar wel aan betere verhoudingen. Hierbij wordt aangegeven dat de manier waarop je in gesprek komt belangrijk is en bepalend voor het effect.

“Een dialoogbijeekkomst is alleen een gesprek. Maar het is wel goed dat mensen dan zaken kunnen benoemen, maar creëert niet dat mensen dingen samen doen. Dat wordt soms wel gedacht... Door het benoemen en bespreken en kijken waar je wel en niet bang voor moet zijn en waar je wat aan kan doen is makkelijker door ontmoeting. Samen kijken naar wat kunnen wij er aan doen. Ontmoetingsactiviteiten creëert én, én; participeren en talenten ontwikkelen maar ook mekaar ontmoeten.” (medewerker wijkbureau)

“Eenmalige dialoog en samen praten en benoemen werkt wel maar het is niet zo dat je dan ineens dingen samen gaat doen.” (medewerker wijkbureau)

“Het ligt eraan hoe je in gesprek komt of je verder komt, je moet problemen benoemen en dat oplossen.”

“Dus samenwerking tussen Hoogravens belang en buurtvaders voegt iets toe. Want wat gebeurt er dan? Dan hoor je het ook eens van een andere kant. Je kunt zorgen met elkaar delen en praten over wat doen we eraan. Resulteert ook in dat mensen niet meer weg willen. (medewerker wijkbureau)

Door een groot aantal respondenten wordt aangegeven dat het belangrijk is dat de gemeente ondersteunt en helpt bij het leggen van contact. De gemeente zou contact moeten stimuleren en randvoorwaarden creëren. Dit zou echter wel op een ongedwongen manier moeten gebeuren. De huidige beleidsinterventie wordt door een aantal respondenten als te dwingend of geforceerd omschreven.

“Het is belangrijk dat je ze steunt en helpt maar niet dwingend.” (medewerker wijkbureau)

"De gemeente is op een geforceerde, bemoeierige manier bezig. Wij hebben allemaal folders en filmpjes en dergelijke waarin gestimuleerd wordt door de DMO om met andere etniciteiten om te gaan. Op interculturele activiteiten komt niks af. Alleen de standaard mensen die altijd komen, de 1,5 troetelturk. Voorzie je dan in een behoefte? Nee volgens mij dus niet." (medewerker wijkbureau)

"Niet te gedwongen, tegen wil en dank mensen bij de maatschappij betrekken. Dat gebeurt nu wel. Voorbeeld? In Lombok is een project waar ze dan samen (met verschillende culturen) koken. Ik zou zeggen gewoon koken en we zien wel wie er verschijnt." (medewerker wijkbureau)

Ook wordt aangegeven door een aantal respondenten dat activiteiten niet op basis van (etnische) verschillen maar op basis van gemeenschappelijke interesses moeten worden georganiseerd. Veel van de huidige activiteiten gericht op bevordering van contact worden volgens hen teveel vanuit etnisch verschil georganiseerd.

"Ontmoetingsactiviteiten? Vanuit activiteiten waar men gemeenschappelijke interesse deelt (sporten, eten cultuur).... Niet automatisch op basis van jij bent autochtoon en ik allochtoon maar op basis van gemeenschappelijke interesses. als je het Marokkaanse benadrukt wordt de discussie anders..."(medewerker wijkbureau)

"Ik ben zelf niet weg van geforceerde dialoogbijekomsten. Mensen vinden elkaar op behoeftes en gemeenschappelijke interesses. Mensen hebben dezelfde basisemoties. (medewerker wijkbureau)

"Ik vind het onderscheid tussen etnisch en niet etnisch verschillende groepen al discriminerend, want je gaat ze anders benaderen, vanuit een andere invalshoek." (medewerker wijkbureau)

Daarentegen zou men, volgens een aantal respondenten, ontmoeting en contact moeten bevorderen via praktische dingen zoals kinderen, woning en via gezamenlijke opgaven, zoals samen de wijk mooier en meer leefbaar maken.

"Gezamenlijke opgaves, draagt bij aan elkaar treffen en ontmoeten en versterkt de sociale samenhang en draagt bij aan sterke bewoners en een sterke wijk." (medewerker wijkbureau)

"Als je aan de woning, privé komt dan willen ze wel met elkaar praten, is iets wat ze allemaal belangrijk vinden. Iets anders wat bindt zijn de kinderen. Kinderen zijn een ingang (zoals bij de brede school). Kinderen zijn voor mensen van iedere kleur en achtergrond belangrijk. Dus via praktische dingen (straat schoonmaken en daarna wat drinken samen)...Portes, woningstichtingbouw en assistent wijkmanager proberen via initiatiefproject mensen te motiveren om samen de wijk mooier en meer leefbaar te maken. Vb vrouwenpreekuur, meedoen op straat (is via kinderen ouders betrekken en bijv. proces van gangvorming doorbreken)". (medewerker wijkbureau)

"...op school gaat dat automatisch dat mensen elkaar vinden" (medewerker wijkbureau)

Anderen noemen dat je moet inzetten op activering, en dat dat automatisch contact brengt omdat je dan meer mensen ontmoet.

"We zetten in op activering, dat brengt automatisch sociale samenhang. Automatisch want ze ontmoeten automatisch andere mensen, ook groepen met verschillende culturele achtergrond."(medewerker wijkbureau)

"Je moet begin groepjes krijgen. Bewoners die overal bij mee praten die weer anderen motiveren om mee te doen. Zodat de cirkel van met elkaar mee te doen groter wordt." (medewerker wijkbureau)

Het aanpakken van dergelijke zaken wordt door de meeste respondenten gezien als gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en burgers. De gemeente moet wijzen op wat onacceptabel is, oplossingen aandragen en randvoorwaarden creëren. Burgers zijn verantwoordelijk voor wat ze hiermee doen. Hierbij wordt door een aantal respondenten aangegeven dat zij niet geloven in 'de maakbaarheid van de samenleving'. De overheid kan volgens hen dergelijke processen maar in beperkte mate sturen en dus is het aan de burger wat hij hiermee doet. Zoals eerder genoemd verschillen de respondenten van mening wat betreft of burgers zelf open staan voor contact.

"...zelfredzaamheid verhogen door elkaar te helpen i.p.v. m.b.v. professional. Wij (gemeente) faciliteren en ondersteunen. Mensen gaan zich zekerder voelen doordat ze participeren en dat leidt dan weer tot dat ze talenten kunnen ontplooiën. Je moet er wel voor open staan, wij moeten bewaken dat dat wel gebeurt." (medewerker wijkbureau)

"Wat is de rol van de DMO in deze problematiek? Proberen zichtbaar maken dat het speelt, problematiek is en dat het onacceptabel is (racisme e.d.)." (medewerker wijkbureau)

"Verantwoordelijkheid van de gemeente en bewoners. Je zit hier om te zorgen dat de samenleving goed loopt. Voorkomen van problemen en oplossen van problemen. (medewerker wijkbureau)

"Ik geloof niet in de maakbare samenleving. Maar de gemeente is wel verantwoordelijk voor beeldvorming. Ook dingen en problemen benoemen en aandragen van oplossingen." (medewerker wijkbureau)

"Mensen willen wel maar kunnen geen natuurlijk moment vinden. Daar ligt een taak van de gemeente om dat te creëren. (medewerker programmteam D&I)

Eén van de medewerkers van het programmteam D&I geeft aan dat zij probeert om de uitgangspunten uit het RMO rapport en de ambities van het D&I programma over te brengen op wijkniveau, maar dat zij hier niet in slaagt. Dit wordt bevestigd in de gesprekken met een aantal wijkbureau-medewerkers die aangeven geen idee te hebben wat D&I doet. Ook geven zij aan dat er in de praktijk meer kennisoverdracht is van wijken naar D&I dan andersom.

"Wij helpen met inbedden ambities en structureren diversiteit in de wijken...Nu is de uitwisseling tussen D&I en wijken kennis. Nu leren ze van de wijken meer dan omgekeerd." (medewerker programmteam D&I)

"De ene wijk is enthousiast en de andere niet, hebben het te druk." (medewerker programmteam D&I)

"De rol van D&I is beperkt in mijn werk, het is meer andersom." (medewerker wijkbureau)

"Ik ken het programma van D&I niet. Laatst hebben we wel een rondleiding gehad bij de gemeentelijke afdelingen, waaronder DMO. Ik weet niet wat ze hier in de wijk doen." (medewerker wijkbureau)

"DMO doet weinig bevorderen hier. I&D is een redelijk grijs gebied, ik merk niet dat D&I hier actief is. Het is een stedelijk programma en niet een wijkprogramma en dat merk je dus." (medewerker wijkbureau)

Uitspraken van wijkbureau-medewerkers lijken voornamelijk gebaseerd op persoonlijke ideeën over wat goed is voor de individuele burger alsook voor de wijk als geheel. Geloofwaardigheid voor standpunten wordt gedeeltelijk ondersteund door verwijzing naar persoonlijke ervaringen. Een van de medewerkers van het programmteam D&I onderbouwt haar uitspraken met bevindingen uit het eerder genoemde RMO rapport. Wanneer de respondenten spreken over oplossingen voor de genoemde problemen valt op dat de wijkbureau-medewerkers het beleid en de gemeente dikwijls omschrijven als iets wat los staat van henzelf. Zij proberen dan ook niet het beleid te legitimeren en hebben er zelfs kritiek op. Zij laten meer hun eigen overtuiging naar voren komen, gebaseerd op ervaringen uit de praktijk. Regelmatig is echter wel te merken dat zij hun mening en oplossingen niet altijd paraat hebben en er nog even over moeten nadenken. Voor sommige respondenten is het ook een onderwerp waar zij nooit zo in detail over spreken of nadenken. De D&I medewerkers hebben daarentegen meer het idee het beleidsframe te moeten verantwoorden en één van de respondenten geeft dit ook aan in het interview.

6.5 Conclusie & Discussie

In de interviews wordt interetnisch contact op verschillende manieren geframed. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat er gering contact is tussen verschillende etnische groepen al geven een aantal respondenten aan dat dit verschilt per wijk(deel) of per generatie. In de meeste gevallen wordt gering interetnisch contact op zichzelf niet problematisch gevonden en ook genormaliseerd. Het is iets wat ook tussen groepen autochtonen voorkomt. Wel worden de aspecten die samen zouden hangen met gering contact en binding geproblematiseerd. Het gaat dan om onbegrip en spanningen, angsten, overlast tussen mensen, gebrekkige participatie en inburgering. Met name de ervaren overlast door 'Marokkaanse jongeren' is prominent in hun verhalen aanwezig. De meeste respondenten zijn ervan overtuigd dat de genoemde problemen verminderen als mensen meer contact hebben. Deze problematisering wordt door de respondenten ondersteund met voorbeelden uit de krachtwijk waarin zij werkzaam zijn. Er wordt hierbij voortdurend gesproken met termen als 'Marokkanen', 'allochtonen' en 'buitenlanders', al geeft een aantal respondenten wel aan moeite te hebben met deze termen. Toch worden de genoemde groepen neergezet als probleemcategorieën.

Een andere groep respondenten ziet deze problemen niet en vindt daarom dat men gering interetnisch contact niet zou moeten problematiseren. De tegenstelling zit hem niet zo zeer in dat de betreffende respondenten niet overtuigd zijn dat contact problemen zou kunnen oplossen als deze er zouden zijn, maar met name dat men deze problemen niet ziet en dat er dan dus ook geen reden is voor het bevorderen van contact. De meeste respondenten onderbouwen deze uitspraken met voorbeelden van situaties van andere wijken of steden, dus niet de betreffende krachtwijken.

Daarnaast wordt ook de positieve kant van meer interetnisch contact benadrukt door een aantal respondenten. Men geeft dan aan dat contact belangrijk is om je goed te voelen, leuk is en een verrijking is. Hierbij wordt in sommige gevallen een link gelegd met leefbaarheid en veiligheid. Deze uitspraken worden in sommige gevallen geïllustreerd aan de hand van verhalen van persoonlijke ervaringen en in andere gevallen lijken de uitspraken gestoeld op aannames.

Door anderen wordt aangegeven dat gering contact voor de mensen waar het over gaat, de burgers, geen probleem is, maar dat 'de politiek' er een probleem van maakt, of bang zijn dat het een probleem wordt. Dit wordt bevestigd door de D&I medewerkers. De medewerkers van het D&I programma geven aan dat het geringe contact op korte termijn misschien geen probleem is maar dat je moet ingrijpen om het te voorkomen of dat het niet uitmaakt of het een probleem is maar dat ze hoe dan ook vinden dat het aandacht verdient.

De D&I medewerkers proberen vooral de framing van het D&I beleid aan te houden en niet te spreken vanuit hun eigen ideeën. Wel geven zij aan het eens te zijn met deze uitgangspunten en de maatregelen al zouden ze het anders presenteren in het beleid. De wijkbureau-medewerkers daarentegen zijn vaak niet op de hoogte van de inhoud van het D&I beleid en bovendien schetsen zij de gemeente als iets waar zij los van staan. Zij spreken meer vanuit hun eigen ideeën en onderbouwen hun uitspraken met voorbeelden van persoonlijke ervaringen of verhalen uit de wijk.

Het benoemen van problemen en oorzaken lijkt complex, veel ontwikkelingen lijken op verschillende manieren met elkaar samen te hangen. De genoemde oorzaken van de huidige mate van contact en de problemen die ermee samenhangen loopt uiteen: negatieve beeldvorming, mensen hebben er geen behoefte aan, te grote verschillen, geen natuurlijk moment vinden, herstructurering. Een groot verschil hierbij is dat men enerzijds noemt dat de behoefte aan meer contact er niet is en anderzijds dat men belemmerd wordt door externe factoren. Of er een behoefte is wordt dan meestal in het midden gelaten.

De verschillende manieren waarop men interetnisch contact al dan niet problematiseert lijkt niet te resulteren in heel verschillende ideeën over de juist oplossingen en interventie. Men geeft aan dat het belangrijk is problemen die zij bij individuen zien, zoals isolatie, gevoel van onveiligheid en overlast en voor de wijk als geheel zoals verloedering aan te pakken. De wijk wordt gezien als het uitgesproken kader om dergelijke problemen aan te pakken.

Men geeft aan dat het streven naar duurzame contacten en vriendschappen niet haalbaar is en een aantal geven aan dat je dit ook niet moet willen. Wat men kan bereiken, volgens een groot aantal van de respondenten, is een vorm van basiscontact. Hierdoor zouden mensen elkaar leren kennen en elkaar durven aanspreken en samen problemen kunnen verhelpen en/of voorkomen. Wel wordt aangegeven dat men dit resultaat niet altijd onder alle omstandigheden bereikt en dat het afhankelijk is van verschillende factoren.

Men geeft aan dat de taak van de gemeente is om mogelijkheden tot de bovengenoemde vorm van contact te faciliteren door activiteiten te organiseren rond etniciteitoverstijgende factoren ofwel gemeenschappelijke interesses, zoals kinderen, hobby's of een schone en mooie wijk. Dit zou moeten gebeuren op een ongedwongen manier, als mensen niet willen dan houdt het op. Voor dit laatste geval, wat vaak wel realiteit lijkt te, heeft men geen concrete alternatieve oplossing.

De medewerkers van het D&I geven echter aan dat een aantal van de huidige initiatieven niet werken en andere wel. Daarom wil een van de medewerkers ideeën van best practices en aanbevelingen van het RMO rapport naar voren brengen op wijkniveau, maar slaagt hier niet in. Toch lijken zij wel overeenstemmende ideeën, hetzij optimistischer, te hebben over de juiste interventie.

Door veel respondenten wordt afstand genomen van de huidige initiatieven van de gemeente die direct gericht zijn op het bevorderen van interetnisch contact. De activiteiten zouden niet de gewenste effecten hebben en niet bijdragen aan duurzame contacten en niet de oplossingen zijn voor problemen. Tevens zouden sommige initiatieven te dwingend zijn.

7. Conclusie en discussie

7.1 Conclusie

7.1.1 Verschillen in framing

Uit onderzoek van Snel & Scholten (2005) blijkt dat er vaak discrepanties bestaan tussen beleidsvisies op verschillende niveaus. Uit de resultaten van mijn analyse blijkt dat dit ook hier het geval is. Interetnisch contact wordt binnen de gemeente Utrecht op verschillende manieren geframed. Ondanks dat men het eens is over het uitgangspunt 'er is gebrekkig interetnisch contact', is er een groot verschil in hoe dit verder wordt geframed. In zowel het D&I beleid, het wijkbeleid als in de interviews, wordt op een andere manier betekenis gegeven aan de beleidsinterventie. Ook de framing van respondenten verschilt onderling. Een groot verschil zit voornamelijk in het feit dat op gemeentelijk niveau men etnische diversiteit als iets positiefs wil neerzetten, terwijl men op wijkniveau meer focust op de problematische kant van etnische diversiteit.

Op gemeentelijk niveau wordt de meerwaarde van etnische diversiteit en meer contact benadrukt. Problemen die samenhangen met deze diversiteit passen niet binnen deze framing en worden wel genoemd tussen de zinnen door, maar er wordt geen nadruk opgelegd. Dit illustreert de bewering van Goffman (1959) dat framing gepaard gaat zowel processen van insluiting en uitsluiting, als met processen van benadrukking. De geïnterviewde medewerkers van D&I sluiten aan bij deze framing.

Op wijkniveau daarentegen benadrukt men, naast de kansen die samenhangen met diversiteit, meer de problematische kant van etnische diversiteit en gebrekkig contact en benoemt men dus wel problemen die hiermee samenhangen en benoemt men ook een groot aantal oorzaken.

In de meeste interviews komt ook deze problematische kant van diversiteit naar voren en wordt verbonden aan gebrekkig contact. Echter er wordt meer genuanceerd aangegeven dat de betreffende problemen er niet onder alle omstandigheden zijn. Tevens benadrukken een aantal respondenten naast de problematische kant van etnische diversiteit ook de kansen die hiermee samenhangen. Andere respondenten zien geen problematische ontwikkelingen en/of normaliseren de huidige situatie.

Je ziet hier een soortgelijke discrepantie tussen het gemeentelijk beleid en het wijkbeleid als Snel & Scholten (2005) ook signaleerden in hun onderzoek. In tegenstelling tot wat ik had verwacht, blijkt het frame op gemeentelijk niveau dus niet te fungeren als referentiekader op wijkniveau.

7.1.2 Inconsistentie, impliciete aannames en vaagheid

Inconsistenties

Zoals Snow & Benford (1988 in Roggeband & Verloo, 2006) aangaven kunnen er soms verschillende en inconsistente frames worden gearticuleerd binnen één beleidsdocument. Dit is ook het geval bij het D&I beleid. Zo wordt binnen het D&I beleid diversiteit als iets positiefs neergezet, maar blijft men daarnaast problemen benoemen die samenhangen met deze diversiteit en zet men mensen van een andere etnische neer als probleemcategorie. Men lijkt dus moeite te hebben met de strijd tussen enerzijds het positieve willen benadrukken van (etnische) diversiteit en anderzijds de problematische kant van diversiteit een plek te geven.

Bovendien ligt in dezelfde beleidsstukken de nadruk op het overbruggen van (etnische) verschillen tussen burgers, maar blijft men, zowel in het D&I beleid als in het wijkbeleid als in de interviews, toch steeds spreken in groepen en dichotomieën als 'allochtoon-autochtoon' en 'Nederlander-buitenlander'. Deze categorieën worden tevens als uitgangspunt genomen voor de interventie. Het categorale denken, zoals Ghorashi (2006) dat noemt blijft dus aanwezig. Net als een aantal onderzoekers (Snel & Scholten, 2005; Ghorashi, 2006) constateerden bij de analyse van het nationale integratiebeleid, is er op deze manier een voortdurende bevestiging van etnische of culturele verschillen, zelfs al is het doel van het beleid het overbruggen van deze verschillen. Men blijft dus worstelen met enerzijds het willen overbruggen van verschil en het zich los willen maken van een wij-zij onderscheid, maar anderzijds wil men problemen oplossen die samenhangen met dit verschil of bepaalde groepen. Om een ondersteunend beleid te voeren, lijkt een zekere categorisering en classificatie nodig, het aanwijzen van bepaalde doelgroepen die voor het betreffende beleid in aanmerking komen (De Beus, 1986 in Snel & Scholten 2005, p.17), maar op deze manier kan men ook de doelstellingen van hetzelfde beleid tegenwerken.

Tevens is opvallend dat, in dezelfde beleidsstukken, een brede definitie van diversiteit wordt gehanteerd, maar wanneer men spreekt over de problematische kant, het toch impliciet overwegend lijkt te gaan over interetnisch contact.

Een andere inconsistentie zit hem in het feit dat men, zowel op gemeentelijk niveau als op wijkniveau, de resultaten uit de Utrecht en D&I Monitor gebruikt als uitgangspunt en onderbouwing voor beleidskeuzes, maar hier tegelijkertijd afstand van neemt. Men geeft aan dat de Monitor een slecht beeld geeft, maar tegelijkertijd wordt deze als onderbouwing gebruikt voor een insteek ter bevordering van contact en binding en meet men hiermee tevens de resultaten van deze interventie.

Vaagheid

Uit de analyse blijkt dat de relatie tussen probleem, oorzaak, doelstelling en interventie vaak niet expliciet naar voren komt in de beleidsdocumenten en, in mindere mate, in de interviews. Men legt verbanden tussen problematische ontwikkelingen en gering contact enerzijds, en meer contact en positieve ontwikkelingen anderzijds, echter de toelichting op het causale verband is vaak vaag of ontbreekt. Hierdoor is het niet altijd duidelijk waarop men bepaalde beleidskeuzes baseert. Er ontbreekt o.a. een expliciete onderbouwing waarom contact bevorderd moet worden, met name in het wijkbeleid. De interventie lijkt gebaseerd op de aanname dat gering contact problemen veroorzaakt en meer contact problemen oplost. Ook zijn de doelstellingen in het wijkbeleid weinig concreet, waardoor het niet geheel duidelijk is wat men precies wil bereiken met de interventie. Zo blijft het bijvoorbeeld onduidelijk welk type contact men wil stimuleren en welke problemen men hiermee wil aanpakken of welke kansen men wil benutten. Het gebruik van containerbegrippen als 'sociale cohesie' en 'leefbaarheid' maken het er niet duidelijker op. Ook wijkbureamedewerkers hebben moeite met de vinger leggen op wat nou precies het probleem en wat de oorzaak is en noemen allerlei ontwikkelingen en interventies waarbij zij de relatie soms even kwijt zijn.

7.1.3 Beperkte doorwerking van frames in de praktijk

Uit de analyse blijkt dat de verschillende manieren waarop interetnisch contact wordt geframed maar beperkt door komen in de praktijk en niet resulteren in heel verschillende beleidsoplossingen. De interventie op zowel gemeentelijk niveau als wijkniveau blijkt een groot aantal verschillende soorten initiatieven die vanuit verschillende insteek contact moeten bevorderen en problemen oplossen. Hieronder vallen ook initiatieven die niet aansluiten bij de dominante framing. Zo wordt er ingestoken op activiteiten waarvan de effectiviteit wordt bestreden in zowel het D&I beleid als een groot aantal interviews. Voorbeeld hiervan zijn activiteiten die worden georganiseerd rondom etnisch verschil, alsook activiteiten die zich richten op incidenteel contact. Tevens worden projecten georganiseerd of ondersteund om binding binnen de eigen groep te stimuleren wat niet aansluit bij de beleidsfocus op groepsoverstijgende binding en het overbruggen van verschil.

Ook blijkt er een zwakke of onduidelijke relatie tussen de genoemde analyse van problemen en oorzaken enerzijds en de interventie anderzijds. Zo steekt men bij D&I met name in op problemen, terwijl dit niet aansluit bij het dominante beleidsframe. En zo is op wijkniveau niet duidelijk hoe de interventie inspeelt op de factoren die bijdragen aan de genoemde problemen. Eenzelfde ontwikkeling is te signaleren bij de framing van de wijkbureamedewerkers. Onderling framen zij interetnisch contact op een andere manier maar komen wel min of meer tot dezelfde oplossingen. Zo lijken bijvoorbeeld verschillende ideeën van respondenten over oorzaken van gering contact, zoals of wijkbewoners wel of niet behoefte hebben aan contact, niet te resulteren in een ander type interventie.

Wijkbureamedewerkers lijken zich ook niet druk te maken om de beleidsframing, al hebben zij wel kritiek op de huidige beleidsinterventie. Zij lijken zich dan ook niet beperkt te voelen door deze framing en voelen vaak nog wel ruimte om te doen wat zij denken dat goed is naast de initiatieven waar ze het niet mee eens zijn.

Tenslotte blijkt dat de geïnterviewde D&I medewerkers het juist wel eens zijn met de beleidsinterventie, maar deze anders zouden framen naar buiten toe. Hier blijkt dus ook uit dat een verandering in framingretoriek niet hoeft te resulteren in de praktijk. Ghorashi (2006) signaleert een zelfde ontwikkeling in het integratiebeleid waar in de loop van tijd de beleidsnota's en gehanteerde termen veranderden, maar de kern van het beleid hetzelfde bleef.

7.2 Discussie

Bovenstaande geeft een vrij kritisch beeld van de manier waarop interetnisch contact op de beleidsagenda komt en hoe beleidskeuzen worden genomen. Echter zoals ik al beschrijf in paragraaf 2.1 hebben de context van het framingproces en de aard van de problematiek een grote invloed op de manier waarop geframed wordt. Door meer inzicht te geven in hoe deze zaken invloed hebben op het framingproces zal ik beschrijven hoe de in paragraaf 7.1 genoemde ontwikkelingen naar mijn inzicht te verklaren zijn.

7.2.1 Aard van de problematiek: 'wicked problems'

Zoals ik al noemde worden de beleidsframes gekenmerkt door een vage beschrijving van het probleem, oorzaken en de juiste oplossingen en met name de causale verbanden worden vaag gehouden. Deze verschillen in framing en de vaagheid en inconsistenties kunnen, in ieder geval gedeeltelijk, worden verklaard door de aard van de problematiek. Het gaat hier om wat door sommige auteurs (o.a. Ritchey, 2007) ook wel een 'wicked problem' wordt genoemd. De betreffende problematiek is ongrijpbaar alsook de oorzaken en causale verbanden. Ook de afbakening van de problematiek lijkt lastig, met name op wijkniveau, alles lijkt met elkaar samen te hangen. Op gemeentelijk niveau worden lijnen wel getrokken en worden sommige aspecten dan buiten de orde geplaatst, terwijl ze op wijkniveau juist reageren door overal op in te zetten en alle balletjes hoog te houden zonder dat men duidelijk heeft waar men heen wil met deze balletjes en of dit effectief is. Het gaat hier om een ongrijpbaar beleidsveld, problemen en oorzaken zijn ambigue en ambivalent, ze zijn lastig te definiëren en dus weten we ook niet wanneer ze zijn opgelost. Niemand kan antwoord geven op de vraag: hoeveel contact moet je hebben om de problemen op te lossen? Dit komt ook naar voren in de interviews met wijkbureamedewerkers. Zij geven aan dat de werkelijkheid ingewikkeld en niet maakbaar is, maar men toch iets moet met de problematiek.

Er is tevens een gebrek aan kennis over werkbare interventies. De effectiviteit van bestaande interventies blijkt slecht meetbaar. Dit blijkt ook uit de interviews waarin men aangeeft dat de Monitor een discutabel middel is om ontwikkelingen te meten. De uitkomsten zijn multi-interpretabel, aspecten rondom interetnisch contact blijken lastig te objectiveren. Dit gebrek aan kennis zou dan ook een verklaring kunnen zijn voor het feit dat men niet kiest voor één concrete interventie maar juist allerlei balletjes hoog houdt ervan uitgaande dat het bevorderen van contact, op welke manier dan ook, in ieder geval niet slecht is.

7.2.2 De context: fragmentatie, verdeeldheid en uiteenlopende belangen

Een andere verklaring voor bovenstaande verschijnselen kan worden gevonden in de context. Zoals ik al aangaf in Hoofdstuk 2 wordt de manier waarop wordt geframed in grote mate beïnvloedt door de context en spelende belangen.

De beleidscontext is gefragmenteerd. Het Integratiebeleid is over meerdere lagen verspreid. Er wordt beleid geformuleerd op gemeentelijk niveau door het programmateam D&I en de wethouder maar men krijgt slecht grip op het beleid op wijkniveau dat door de betrokkenheid van een groot aantal partijen tot stand komt. Er blijkt een gebrekkige verbinding tussen deze twee beleidslagen te zijn. Veel wijkbureamedewerkers zijn niet of nauwelijks op de hoogte van het D&I programma. Ook hebben de pogingen van medewerkers van programmateam D&I om informatie over goed en best practices op wijkniveau over te brengen weinig resultaat. Er wordt dan wel geaccepteerd door alle partijen dat D&I de lijnen voor het gemeentelijk beleid uitzet maar hier wordt in de praktijk weinig mee gedaan.

Een belangrijk verschil tussen de niveaus is de mate van politieke invloed. Op gemeentelijk niveau spelen politieke belangen duidelijk een grotere rol dan op wijkniveau. De functie van het D&I beleid is daarmee ook anders en fungeert meer als legitimering van de interventie van het college. Ook de loyaliteit van medewerkers op dat niveau ligt dicht bij de politiek, wat ook te merken is in hun uitspraken. Bovendien gaat het hier, o.a. door de aard van de problematiek, om een discutabel, beladen en gevoelig onderwerp waarbij veel maatschappelijke bemoeienis en aandacht gemoeid is en waarover momenteel veel verdeeldheid bestaat. Dus op gemeentelijk niveau moet men rekening houden met deze politieke gevoeligheden en dit beïnvloedt in grote mate de framing van de problematiek. Zoals ik al zei, is een beleidsframe de uitkomst van een onderhandelingsproces van betekenisgeving. Door de genoemde verdeeldheid in de maatschappij is de kans groot dat door problemen, doelstellingen en doelgroepen heel duidelijk te benoemen, men mensen uitsluit van het frame. Door breed interpreteerbare termen, vage doelen en een vage onderbouwing van beleidskeuzen daarentegen, kan men meer aansluiten bij de framing van een grotere groep mensen. Dit geeft een van de D&I

medewerkers ook aan. Naast de vaagheid is dit tegelijkertijd ook een verklaring voor de tegenstrijdigheid en interne consistentie in het beleid.

Op wijkniveau spelen dergelijke invloeden daarentegen een beperktere rol. Hier wordt van beleidsmakers verwacht dat zij aanknopingspunten bieden om problemen aan te pakken in de 'probleemwijken'. Hiervoor biedt het D&I beleid met haar positieve insteek en o.a. vage doelgroepbeschrijvingen niet voldoende aanknopingspunten. De werkelijkheid zoals die in het D&I beleid wordt geconstrueerd wijkt dus sterk af van de werkelijkheid op wijkniveau. Tevens krijgt men hier te maken met een groot aantal betrokken actoren met een verschillende kijk op de problematiek.

Bronnen

Beleidsdocumenten

Beleidsdocumenten programmabureau Diversiteit en Integratie

Meerjarencader Diversiteit en Integratie Gemeente Utrecht, Programmabureau Diversiteit en Integratie (2007)

Uitvoeringsprogramma Diversiteit en Integratie 2007-2010 Gemeente Utrecht, Programmabureau Diversiteit en Integratie (2007).

Wijkvisies

Wijkvisie Overvecht 2003-2013 Wijkbureau Overvecht, vastgesteld door college van B&W, Gemeente Utrecht. (2004).

Wijkvisie Noordwest 2003-2013. Wijkbureau Noordwest, Gemeente Utrecht (2003).

Wijkvisie Zuidwest 2003-2013. Wijkbureau Zuidwest, Gemeente Utrecht (2003).

Wijkvisie Utrecht Zuid 2003-2013. Wijkbureau Zuid, Gemeente Utrecht (2003).

Wijkactieplannen Krachtwijken

Wijkactieplan Overvecht: *Doe mee in Overvecht*. Gemeente Utrecht, Mitros, Bo-ex & Portaal (2008).

Wijkactieplan Zuilen: *Kansen voor iedereen*. Gemeente Utrecht, Mitros & Portaal (2008).

Wijkactieplan Ondiep: *Ondiep dorp in de stad*. Gemeente Utrecht & Mitros (2008).

Wijkactieplan Kanaleneiland: *Kanaleneiland leert!*, Gemeente Utrecht, Mitros & Portaal (2008).

Wijkactieplan Hoograven: *Hoograven in de lift*. Gemeente Utrecht (2008).

Overig

Monitor Krachtwijken 2009. Bestuursinformatie Gemeente Utrecht (2009)

Wijkenmonitor 2009. Bestuursinformatie Gemeente Utrecht (2009)

Monitor Diversiteit en Integratie 2008. Bestuursinformatie Gemeente Utrecht (2008)

Utrecht Monitor 2009. Bestuursinformatie Gemeente Utrecht (2009)

Gemeentelijke Basis Administratie 2009. in WistUdata Utrecht (2009)

Interviews

| Naam respondenten | Functie | Interviewsetting | Datum interview |
|----------------------|---|------------------|-------------------------|
| Walter Kok | <i>programmadirecteur D&I</i> | face-to-face | 25.11.2009 |
| Isabel Lutz | <i>programmamedewerker D&I</i> | face-to-face | 20.10.2009 & 30.06.2009 |
| Monique Theijsmeijer | <i>assistent wijkmanager Zuilen</i> | face-to-face | 02.11.2009 |
| Freerk Sleeboom | <i>voorlichter informatiecentrum Zuilen</i> | face-to-face | 02.11.2009 |
| Abdelkader Tahrioui | <i>DMO accountmanager Zuidwest</i> | face-to-face | 08.10.2009 |
| Bart Andriessen | <i>wijkmanager Overvecht</i> | telefonisch | 26.09.2009 |
| Loog Landaal | <i>assistent wijkmanager Ondiep</i> | face-to-face | 02.10.2009 |
| Louis Rabou | <i>DMO accountmanager Noordwest</i> | face-to-face | 12.10.2009 |
| Yüksel Motorcu | <i>DMO accountmanager Zuid</i> | face-to-face | 27.10.2009 |
| Aart Jan Voogt | <i>assistent wijkmanager Hoograven</i> | face-to-face | 20.10.2009 |

Literatuurlijst

- Aarts, N. & van Woerkum, C. (2006). Frame construction in interaction. In: N. Gould (red.). *Engagement. Proceedings of the 12th MOPAN International Conference*. University of Glamorgan: Pontypridd, p. 229-237.
- Broër, C. (2006). *Beleid vormt overlast: hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen*. Amsterdam: Aksant.
- Domanski, M. (2004). *The Construction of Social Reality in Minority Discourse: Polish Immigrants in Montreal*. Université de Montréal. URL http://www.theses.umontreal.ca/theses/nouv/domanski_m/these.pdf, geraadpleegd op 2 juni 2010.
- Entman, Robert M. (1993). "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communication* 43 (4), p. 51-8.
- Edelman, M. (1995). *From Art to Politics: How Artistic Creations Shape Political Conceptions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Feldman, G. (2005). Essential Crises: A Performative Approach to Migrants, Minorities, and the European Nation-State. *Anthropological Quarterly* 78(1), p. 213-246.
- Ghorashi, H. (2006). *Paradoxen van culturele erkenning: Management van diversiteit in nieuw Nederland*. Oratie. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Gitlin, Todd. (1980). *The Whole World Is Watching: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left*. Berkeley, CA, Los Angeles, CA & London, U.K.: University of California Press.
- Gijssberts, M. & Dagevos, J. (2007) *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row.
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*, Penguin Books: Harmondsworth: 1990.
- Gorp, B. van. (2005). Where is the Frame? Victims and Intruders in the Belgian Press Coverage of the Asylum Issue, *European journal of communication*, 20 (4), p. 484-507
- Gorp, B. van. (2006). *Framing asiel. Indringers en slachtoffers in de pers*, Leuven/Voorburg: Acco.
- Hajer, M. & Laws, D. (2006): Ordering through Discourse, Chapter 12 in: Michael Moran et al. (red.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, p. 249-266
- Hajer, M., (1993). Discourse Coalitions and the institutionalisation of practice, in Fischer and Forester 1993, p. 43-76
- Hajer, M. (1989). Discours-coalities in politiek en beleid: de interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek. *Beleidswetenschap*, 3 (3), p. 242-263.
- Kempfen, R. van & Bolt, G. (2009). Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment* , 24 (4), p. 457-475

- Korsten, A. (2005). *Deliberatieve beleidsanalyse en politiek als vorming van discourscoalities: Over het ontrafelen van discussies over identiteitsgevoelige beleidsvraagstukken*. URL <http://www.arnokorsten.nl>, geraadpleegd op 2 maart 2010.
- Kuypers, Jim A. (2006). *Bush's War: Media Bias and Justifications for War in a Terrorist Age*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Lieshout, M. van; Aarts, N. (2006). M.N.C., Competing claims in public space: the construction of frames in different relational contexts, to appear in: Donohue, W.S. Kaufmann & Rogan R. (forthcoming. *Framing in Negotiation: State of the Art*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Lieshout, M. van & Aarts, N. (2008). Youth and Immigrants' Perspectives on Public Spaces. *Space and Culture*, 11 (4), p. 497-513)
- Lieshout, M. van & Aarts, N.; Woerkum, C. van. (2006) *De straat is van ons allemaal! Een studie naar conflicten in publieke ruimtes en de rol van de overheid*. Wageningen: Wageningen Universiteit en Researchcentrum.
- Long, N. & Villareal, M. (1993). Bridging two worlds: An ethnography of Bureaucrat-Peasant Relations in Western Mexico, in: Hobart, m (ed.), *An Anthropological Critique of Development: the Growth of ignorance*. London: Routledge, p. 179-209.
- Ministerie van VROM (2007). *Integratienota 2007-2011*. URL: <http://www.vrom.nl/get.asp?file=docs/kamerstukken/Tue13Nov20071501390100/DGWWI2007096811A.doc>, geraadpleegd op 7 juni 2009
- Poorter, M. (2005). *Democratische Legitimiteit van Governance Networks. Een studie naar de democratische legitimiteit van governance networks in het Groene Hart en de Driehoek RZG-Zuidplas*. Afstudeerscriptie. Universiteit van Amsterdam.
- Prins, B. (2004). *Voorbij de onschuld: het debat over integratie in Nederland*. Amsterdam: Van Genneep.
- Rein, M. & Schön, D. (1993) Reframing Policy Discourse in: Fischer, F. & Forester J. (red.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, University Press, Durham, 1993, pp. 145-167
- Ritchey, T. (2005-2008); *Wicked Problems: Structuring Social Messes with Morphological Analysis*, Swedish Morphological Society, URL <http://www.swemorph.com/pdf/wp.pdf>, geraadpleegd op 22 mei 2010.
- RMO (2005). *Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden*. RMO Advies 37. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Roggeband, C.M. & Verloo, M.M.T. (2006) Nederlandse vrouwen zijn geëmancipeerd, allochtone vrouwen zijn een probleem: de ontwikkeling van beleidskaders over gender en migratie in Nederland (1995-2005) in *Migrantenstudies*, 2006 22 (4), p. 158-178
- Scholten, P. & Holzhacker R. (2009). Bonding, bridging and ethnic minorities in the Netherlands: changing discourses in a changing nation. *Nations and Nationalism*, 15 (1), 2009, p. 81-100.
- Schön, D. & Rein, M. (1994). *Reframing - Toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books.
- Slegers, F. (2007). In debat over Nederland. *Veranderingen in het debat over de multiculturele samenleving en nationale identiteit*, Amsterdam: WRR Amsterdam University Press
- Snel, E. & Boonstra, N. (2005). *De waarde van interetnisch contact. Een onderzoek over initiatieven en beleidsprojecten om interetnisch contact te bevorderen*. Enschede/Utrecht: Universiteit Twente/Verwey-Jonker Instituut.

Snel, E. & Scholten, P. (2005). Van gastarbeiders tot het multiculturele drama: integratie als hardnekkig beleidsprobleem. In; Arentsen and Trommel (red.), *Moderniteit en Overheidsbeleid; hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Coutinho: Bussum

Sutton, R. (1999) 'The Policy Process: An Overview', *Working Paper 118*, London: Overseas Development Institute.

Uitermark, J. & Van Steenbergen, F. (2006) Post-multiculturalisme en stedelijk burgerschap in neoliberale tijden. Over Amsterdams subsidiebeleid dat wel divers is maar toch eenkennig, *Sociologie 2*, te verschijnen.

Bijlage: Topic List Interviews

- ✓ Achtergrond en functie
- ✓ Wereldbeeld
- ✓ Ideaalbeeld
- ✓ Ontwikkelingen in de wijk/stad en visie hierop
- ✓ Verhoudingen en mate van contact tussen bewoners in de wijk/stad
- ✓ Factoren die de mate van contact beïnvloeden
- ✓ Problemen die samenhangen met de huidige mate van contact
- ✓ Beleidsoplossingen en visie hierop
- ✓ Samenwerking en organisatie van verschillende partijen in beleidsinterventie