

[discriminatiewijzer.nl]
{ Rotterdam Inclusivity Project } (2025)



[TITLE] **De Rotterdamse
Benadering Van
Discriminatie:
Een Beleidsanalyse**

[AUTEURS] Prof.dr. Peter Scholten, PhD Adham Aly
Erasmus Universiteit Rotterdam

[INLEIDING]

De bestrijding van discriminatie en racisme staat hoog op de agenda in Rotterdam. Binnen het kader van het programma 'Relax Dit Is Rotterdam' intensiveerde de gemeente het beleid in 2020 in een speciaal programma 'Rotterdam Tegen Racisme' (2020-2022). Sinds 2023 is dit opgenomen in het beleidsprogramma 'Samenleven in een stad.' In dit programma is anti-discriminatie een van de speerpunten binnen een algemene beleidsbenadering gericht op samenleven in een door diversiteit gekenmerkte stad. Antidiscriminatiebeleid is zo vooral een onderdeel van **samenlevingsbeleid** geworden.

Het voeren van samenlevingsbeleid past bij het karakter van Rotterdam als 'superdiverse stad' (Scholten, Crul en Van de Laar 2019). Diversiteit is in een stad die voor meer dan de helft bestaat uit mensen met een migratieachtergrond niet los te zien van algemene beleidsvelden als onderwijs, arbeid, gezondheid, huisvesting, en noem maar op (Pisarevskaya, Scholten and Kasli 2021). Ook is het in een superdiverse stad als Rotterdam lastig om beleid nog te koppelen aan specifieke doelgroepen; groepen zijn over meerdere generaties vaak sterk verweven en vaak is sprake van complexe intersectionaliteiten tussen verschillende 'diversiteiten' zoals bijvoorbeeld klasse, etniciteit, achtergrond, gender, seksualiteit en huidskleur.

Maar, samenlevingsbeleid komt ook met de nodige beleidsuitdagingen. Deze hebben te maken met de keuze van beleidsinstrumenten die passen in verschillende beleidsdomeinen, en met de coördinatie tussen beleidsinstrumenten over beleidsvelden heen. In het programma Rotterdam Tegen Racisme wordt een **grote diversiteit aan beleidsmaatregelen** aangekondigd, over **vrijwel alle relevante beleidsdomeinen**. Van maatregelen die vooral gericht zijn op bevorderen van informatievoorziening en bevordering van bewustzijn over discriminatie, naar hardere maatregelen die juridisch of economisch van aard zijn. Ook ligt bij sommige maatregelen het initiatief meer bij de gemeente, terwijl bij anderen vooral een beroep wordt gedaan op maatschappelijke organisaties of direct op burgers van de stad.

Het doel van deze policy brief is een analyse te bieden van wat voor soort beleid de stad Rotterdam voert ten aanzien van discriminatie en racisme. Deze analyse is van belang voor diverse stappen die later in het Rotterdam Inclusivity Project gezet zullen worden, zoals de nadere analyses van moslimdiscriminatie en van discriminatie in de publieke ruimte, maar ook de meer kwantitatieve analyse van patronen van discriminatie en uitsluiting. Is het beleid passend bij wat we weten over discriminatie en racisme in de stad? En welke uitdagingen zien we in de verdere uitwerking van het beleid?

[BELEIDS-PRAKTIJKEN]

Het Rotterdamse anti-discriminatiebeleid bestaat uit een variëteit aan beleidspraktijken. Samen met RADAR-Discriminatie.nl is een overzicht gemaakt van beleidspraktijken die onder het Rotterdamse beleid te identificeren zijn. Vervolgens is een classificatie gemaakt van categorieën praktijken, waarbij we onderscheid maken naar de volgende categorieën:

- **Ontmoeting en verbinding** (15). Hierbij gaat het om diverse beleidspraktijken die zich bijvoorbeeld richten op dialoog in de stad, en het samenbrengen van groepen in een inclusieve samenleving. In totaal werden 15 beleidspraktijken in deze categorie geïdentificeerd, van de dialogen van Dona Daria en Rotterdam Pride tot bijvoorbeeld verbinders in de wijk, Onze Nieuwe Buren en het Verbindingsplatform Samen Vooruit op Zuid.
- **Kennisbemiddeling en kennisoverdracht** (15). Hierbij gaat het om pogingen om kennis over discriminatie te bevorderen en te delen, om bewustzijn over discriminatie te vergroten. Onder deze categorie valt bijvoorbeeld Platform 010 Inclusief, maar ook de campagne Meld Discriminatie Nu en diverse initiatieven in het onderwijs, welzijn en sport.
- **Uitvoering van gemeentelijk beleid** (9). In deze categorie gaat het om maatregelen die zich richten op het in de praktijk brengen van beleid, wat zowel coördinatie kan behelzen als het instellen van organisaties of initiatieven die specifieke beleidspraktijken kunnen uitvoeren. Onder deze categorie valt bijvoorbeeld de instelling van antidiscriminatievoorziening, maar ook de Lokale Agenda Toegankelijkheid, en de rol van de stadsmarinier.
- **Regelgeving en gedragscodes** (4). Deze categorie behelst de meer formele kant van beleid, door bijvoorbeeld regelgeving aan te passen of gedragscodes in te stellen. In deze categorie valt bijvoorbeeld regelgeving om aantoonbaar antidiscriminatiebeleid als eis op te nemen in contracten voor onder meer welzijn en wijkteams, maar ook codes voor de uitzendbranche en voor goed verhuurderschap.
- **Empowerment** (2). In deze categorie vallen beleidspraktijken die zich richten op weerbaar maken van specifieke categorieën. In deze categorie vallen bijvoorbeeld praktijken gericht op vluchtelingen en migrantenvrouwen.

[BELEIDS-PRAKTIJKEN]

Maar het in kaart brengen van beleidspraktijken zegt niet zoveel over wat voor soort beleid de gemeente voert, waarom en wat dit zegt over de Rotterdamse benadering van discriminatie. Daarom is voor deze policy brief gebruikt gemaakt van een meer uitgewerkt analytisch kader dat is ontwikkeld door de Belgische sociologen Billie Martiniello en Paul Verhaege (2024) en richt zich specifiek op lokaal antidiscriminatiebeleid. Het raamwerk onderscheid **beleidspraktijken** in vier dimensies (en een set sub dimensies), namelijk:

- **Beleidsrationale (waarom).** Deze code heeft betrekking op de motieven ac ter beleid. Daarbinnen wordt dan weer onderscheid gemaakt tussen:
 - **Bewustzijn:** de mate waarin bewustzijn over of agendering van problemen leidt tot beleidsontwikkeling.
 - **Bereidheid:** de aanwezigheid of afwezigheid van politieke, ambtelijke en maatschappelijke bereidheid om beleid te maken.
 - **Vermogen:** de capaciteit en legitimiteit om ook daadwerkelijk beleid te ontwikkelen.
- **Beleidsinstrumenten (wat).** Hierbij gaat het om de keuze van concrete handelingsperspectieven en interventies. Daarbinnen wordt dan weer onderscheid gemaakt tussen:
 - **Direct of indirect:** zijn maatregelen direct gericht op discriminatie zelf of indirect via meer algemene maatregelen die indirect ook invloed hebben op discriminatie
 - **Zacht of hard:** zijn maatregelen gericht op preventie zoals informatievoorziening (zacht), of gaat het om harde maatregelen om op te treden tegen concrete discriminatiesituaties en regels af te dwingen.
 - **Structureel of individueel:** hierbij gaat het om maatregelen richt op maatschappelijke structuren (zoals inrichting onderwijs, arbeidsmarkt) of gericht op het voorkomen of reageren op situaties waarin individuele personen zich kunnen bevinden.
 - **Specifiek of algemeen:** zijn maatregelen gericht op de gehele samenleving of specifiek gericht op doelgroepen die op basis van een van hun kenmerken discriminatie ervaren
- **Beleidscontext (wanneer):** onder welke omstandigheden worden maatregelen genomen.
 - **Pro-actief;** gaan maatregelen vooraf aan vermeende risico's op discriminatie.
 - **Re-actief;** of zijn maatregelen een reactie op geconstateerde patronen van discriminatie en uitsluiting.
- **Beleidsbenadering (hoe):** via wat voor beleidsnetwerken wordt beleid toegepast en uitgevoerd:
 - **Top-down:** worden maatregelen centraal bedacht om vervolgens top-down geïmplementeerd te worden door uitvoerende organisaties
 - **Bottom-up:** of worden maatregelen decentraal ontwikkeld en gecoördineerd in meer complexe beleidsnetwerken.

Tabel 1: Analyse van beleidspraktijken in het Rotterdamse antidiscriminatiebeleid

		Rotterdam Tegen Racisme	Samenleven in Een Stad	Totaal
Beleids- rationale (waarom)	Bewustzijn	27	34	61
	Bereidheid	44	36	80
	Vermogen	8	8	16
Beleids- instrumenten (wat)	Direct	4	46	50
	Indirect	11	15	26
	Zacht	81	73	154
	Hard	11	17	28
	Structureel	42	9	51
	Individueel	11	13	24
	Specifiek	60	44	104
	Algemeen	35	47	82
Beleids- context (wanneer)	Pro-actief	1	11	12
	Re-actief	7	5	12
Beleids- benadering (hoe)	Top-down	7	2	10
	Bottom-up	22	29	51

Een analyse van de belangrijkste beleidsdocumenten (Rotterdam Tegen Racisme en Samenleven In Een Stad) laat zien dat wat betreft **beleidsrationale**, beleid vooral voortkomt uit een hoge mate van bereidheid om discriminatie aan te pakken en een sterk bewustzijn van problematiek. Dit sluit ook aan bij wat we eerder vonden over het groot aantal beleidspraktijken dat zich richt op kennisbemiddeling en kennisoverdracht. Er zijn maar weinig verwijzingen naar het al dan niet aanwezig zijn van ‘vermogen’ om ook daadwerkelijk beleid te maken. Dit kan erop wijzen dat de gemeente weinig beperkingen ervaart om zelfstandig beleid te maken, wat ook in lijn is met de literatuur die suggereert dat anti-discriminatie vooral een lokaal vraagstuk is geworden (zie ook Fibbi e.a. 2021). Wel wordt in de nota Samenleven opgemerkt dat waar het gaat om private markten (bv huisvesting) en onderwijs de invloed van de gemeente soms als beperkt wordt ervaren.

Wat betreft **beleidsinstrumenten** zien we dat de meeste maatregelen direct, zacht, structureel en specifiek zijn. De nadruk op directe maatregelen valt op, ook in het kader van Samenleven In Een Stad. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit actieplan juist vanuit een grote variëteit aan beleidsdomeinen naar discriminatie kijkt, en niet vanuit een centraal perspectief naar discriminatie op alle domeinen. Dit weerspiegelt de urgentie die het beleid uitstraalt om vanuit algemeen beleid met een gericht beleid te komen. We zien dat die beleid in Samenleven in Een Stad ook veel concreter is uitgewerkt dan in Rotterdam Tegen Racisme.

De nadruk op zachte maatregelen, ‘soft governance’, is ook in lijn met literatuur over discriminatiebeleid op lokaal niveau (Diels 2023, Martiniello en Verhage 2024). Daar staat wel tegenover dat de gemeente een prioriteit maakt van het verbeteren van meldingsstructuren, om zo ook de ‘harde’ kant van beleid te versterken. Dat geldt ook voor aangekondigde maatregelen om bedrijven die zijn veroordeeld voor discriminatoire praktijken voor een aantal jaren uit te sluiten van samenwerking met de gemeente. De nadruk op structurele maatregelen toont dat beleid zich vooral op maatschappelijke structuren richt, om patronen van discriminatie in dergelijke structuren aan te pakken, meer dan zich te richten op individuele ervaringen met discriminatie. We zien hierbij een verschuiving tussen Rotterdam Tegen Racisme en Samenleven in Een Stad, van structurele en meer indirecte maatregelen naar meer directie en op individuele omstandigheden gericht beleid. We zien dit als een gevolg van de ‘mainstreaming’ van het beleid; van een afzonderlijk beleidsonderwerp dat probeert algemeen beleid te beïnvloeden, is discriminatiebestrijding nu een onderdeel van algemeen beleid dat zich richt op de omstandigheden van alle Rotterdamse burgers.

Opvallend is dat de gemeente relatief vaak kiest voor specifieke maatregelen, dat wil zeggen maatregelen waar specifieke groepen of specifieke vormen van diversiteit centraal staan. Dit is weliswaar niet in lijn met de literatuur maar wel in lijn met eerder onderzoek naar Rotterdam die ook constateerde dat achter de ‘universalistische’ beleidsrationale vaak toch een specifieke beleidsbenadering schuilgaat (Uitermark 2012).

Wat betreft **beleidscontext** zien we dat beleid zowel pro-actief als re-actief is. Het gaat bijvoorbeeld zowel om het proactief ontwikkelen van een gedragscode voor verhuurders als het reactief versterken van beleid door betere meldingsstructuren. Tenslotte, ten aanzien van het soort **beleidsbenadering** kiest Rotterdam duidelijk voor een bottom-up benadering, waarin het beleid gesitueerd is in een complex beleidsnetwerk en wordt vormgegeven met een grote diversiteit aan organisaties. Dit behelst bijvoorbeeld de samenwerking met organisaties als RADAR-Discriminatie.nl, SPIOR maar ook met opvangorganisaties en de politie. In dit kader is ook de coördinerende rol van de Stadsmarinier Discriminatie te plaatsen. Dit past ook in eerdere bevindingen in de literatuur (Schiller e.a. 2023) en in onze eerdere analyse die toonde dat veel beleidsparktijken zich op ‘ontmoeting en dialoog’ richten.

Een belangrijke kanttekening bij deze analyse is dat het een beeld geeft van verdeling van beleidspraktijken over diverse dimensies, maar daarmee niet per se een indicatie is van het relatieve gewicht of potentiële impact van de beleidsmaatregelen. Het kan zijn dat een specifieke beleidspraktijk gepaard gaat met dermate veel middelen of een dermate groot effect op de samenleving, dat het zich niet simpel laat wegen in vergelijking tot andere beleidspraktijken. De analyse geldt dan ook vooral als een eerste indicatie.

We zien dat de Rotterdamse benadering wat betreft verdeling van beleidspraktijken grotendeels in lijn valt met wat we weten uit de literatuur over lokaal antidiscriminatiebeleid (Martiniello en Verhaeghe 2025, Fibbi e.a. 2021).

Wel zien we dat de Rotterdamse benadering een relatief hoge ambitie (bereidheid, bewustzijn) uitstraalt. Dit vormt een reflectie van de sterke agendering van discriminatie als gevolg van onder meer Black Lives Matter en door diverse lokale politieke partijen. Ook zien we een sterke bottom-up benadering die gepaard gaat met toch nog relatief veel specifieke maatregelen. Dit laat zien dat onder de universele Rotterdamse benadering ('wij zijn allemaal rotterdammers') toch een grote mate van aandacht schuilt voor groeps- of categorie-specifieke problemen.

[BELEIDS-UITDAGINGEN]

Het Rotterdamse beleid heeft zich dus duidelijk als een vorm van samenlevingsbeleid ontwikkeld. Het beleid legt sterk de nadruk op bevordering van bewustzijn en bereidheid om discriminatie aan te pakken, met nadruk op zachte, directe, structurele en specifieke maatregelen, en kent een sterk bottom-up karakter. Er is geen 'quick fix' in de Rotterdamse benadering, maar juist een gebalanceerde inzet in de breedte. Zoals passend bij een samenlevingsbeleid.

Een uitdaging is om dit beleid ook daadwerkelijk van de grond te krijgen over de verschillende beleidsafdelingen en organisaties heen. Een bottom up benadering met een sterke rol voor maatschappelijke organisaties zorgt ook voor sterke **wederzijdse afhankelijkheden**. Dat geldt ook voor de relatie met bijvoorbeeld de politie. Zeker omdat vaak sprake is van 'soft governance' met indirecte maatregelen, kan dit de uitvoerbaarheid van beleid compliceren.

Dat geldt ook voor de **coördinatie** van de beleidspraktijken over een groot aantal beleidsvelden. De grote variëteit aan praktijken kan ook leiden tot beleidsfragmentatie, gebrek aan afstemming en coördinatie en mogelijk tot beleidscontradicties. Beleidscoördinatie is hierbij van groot belang, onder meer in de rol van de wethouder van Welzijn, Samenleven, Sport en Digitale Inclusie, en de rol van Stadsmarinier. Overigens is een dergelijke coördinatieproblematiek typerend voor alle vormen van samenlevingsbeleid waarbij men te maken heeft met complexe beleidsnetwerken.

Tenslotte is een uitdaging om beleid voldoende te vertalen in **precieze interventies**, die uitvoerbaar zijn, gemonitord en geëvalueerd kunnen worden en die aangepast kunnen worden waar nodig. Dat geldt zeker bij beleid ten aanzien van complexe beleidsproblemen als discriminatie waarbij een sterke 'soft governance' component aanwezig is, zoals in zachte, indirecte en algemene maatregelen. Zo gaat het in de nota Samenleven vaak over bijvoorbeeld ondersteunen, omarmen, onderzoeken of verkennen.

[CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN]

Deze eerste verkennend beleidsanalyse van het Rotterdamse antidiscriminatiebeleid laat zien hoe Rotterdam het beleid als een vorm van samenlevingsbeleid heeft vormgegeven. Dit kenmerkt zich door een grote variëteit aan beleidspraktijken over een groot aantal beleidsvelden; er wordt in Rotterdam niet in gezet op een ‘quick fix’ maar op een structurele en brede benadering.

Wanneer we het beleid nader analyseren vallen de volgende patronen op:

- Er is een hoge mate van probleem-bewustzijn en politieke en ambtelijke bereidwilligheid om antidiscriminatiebeleid te maken, en daarbij worden weinig beperkingen ervaren in lokaal beleid.
- Er wordt vooral gekozen voor zachte, structurele, directe en specifieke maatregelen. Er is dus spraken van ‘soft governance’ maar wel gepaard met directe en specifieke maatregelen.
- Het beleid is zowel pro-actief als re-actief en wordt vooral bottom-up vormgegeven binnen een breed en complex beleidsnetwerk.

Deze ‘Rotterdamse benadering’ gaat echter ook gepaard met de nodige uitdagingen, die aandacht behoeven:

- Borgen dat het beleid voldoende precisie kent om vanuit de gekozen algemene benadering (zacht, structureel, direct, specifiek) ook daadwerkelijk het verschil te kunnen maken. Algemeen beleid draagt altijd het risico van verwatering met zich mee. Hiervoor is het van belang systematisch beleidsleren te bevorderen om te monitoren en evalueren welke beleidsmaatregelen het beste werken onder welke omstandigheden.
- Zorg voor goede communicatie en coördinatie in het complexe beleidsnetwerk in het veld van discriminatiebestrijding. De gemeente is voor de uitvoering van beleid in grote mate afhankelijk van een complex netwerk aan organisaties, gekenmerkt door sterke onderlinge afhankelijkheden.
- Zorg voor goede coördinatie binnen het beleid tussen relevante beleidsvelden. Het is goed dat antidiscriminatiebeleid een onderdeel is van algemeen beleid, maar het draagt ook het risico van verwatering in zich. Leiderschap, monitoring en coördinatie zijn van belang dat op de diverse beleidsterreinen ook echt de beloofde inspanningen worden gedaan en de gewenste resultaten worden geboekt.

[LITERATUUR]

Diels, E. (2023). Towards regime performant and goal achieving networks: The importance of organizational and network characteristics in networks for local integration policies. PhD Thesis: KU Leuven.

Fibbi, R., Midtbøen, A. H., & Simon, P. (2021). Migration and discrimination: IMISCOE short reader. Springer Nature.

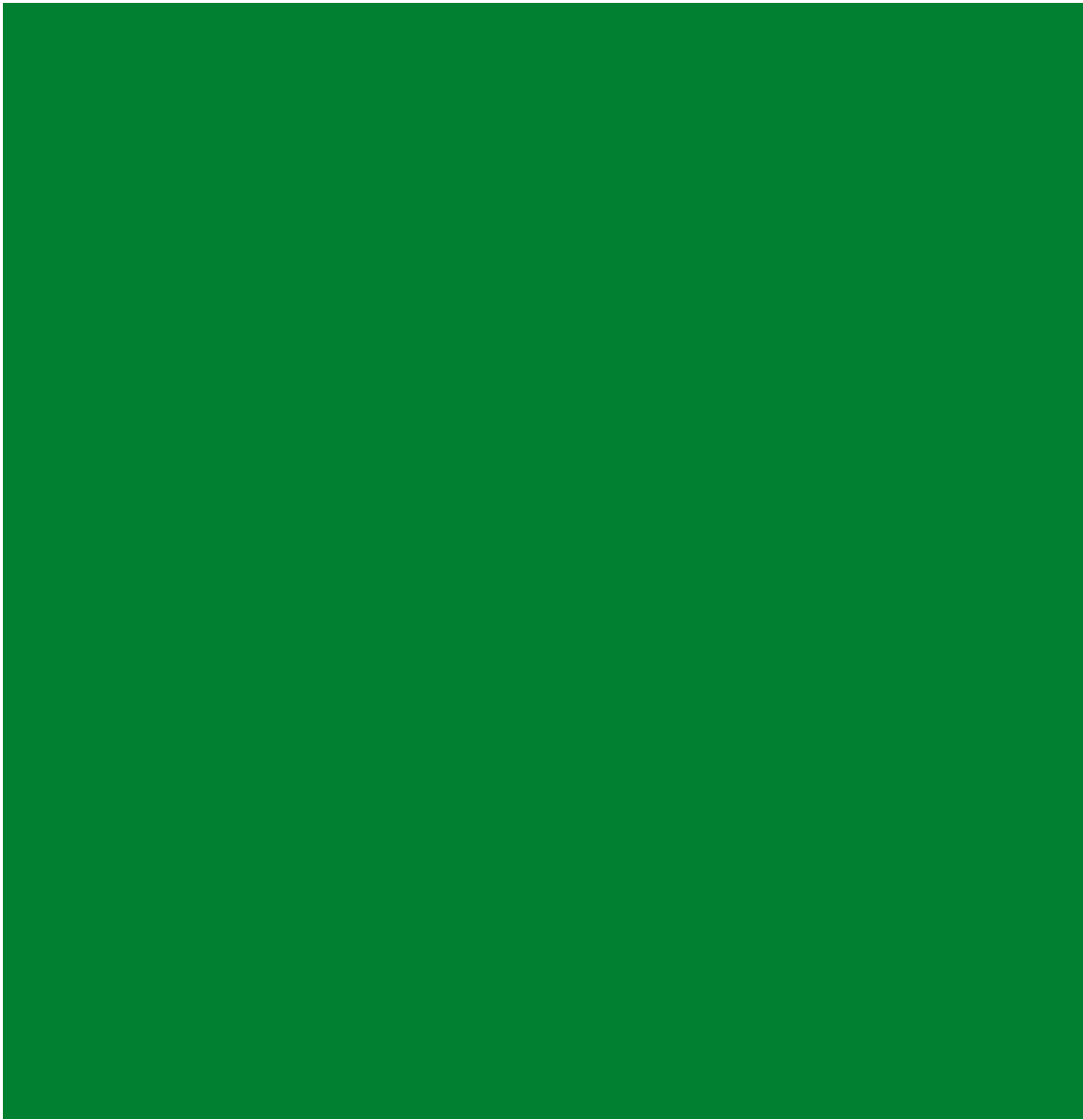
Martiniello, B. and P. Verhaeghe (2025). Responding to discrimination in post-multiculturalist societies: a framework to analyze local anti-discrimination policy and actions.

Pisarevskaya, A., Scholten, P., & Kaşlı, Z. (2022). Classifying the diversity of urban diversities: An inductive analysis of European cities. *Journal of international Migration and Integration*, 23(2), 655-677.

Schiller, M., I. Awad, N. Buijse, M. Chantre, Y.-C. Huang, E. Jonitz, L. van den Brink, L. van Dordrecht (2023). Brokerage in urban networks on diversity and inclusion: The case of Rotterdam. *Cities*, Vol. 135.

Scholten, P., Crul, M., & Van de Laar, P. (2019). Coming to terms with superdiversity: The case of Rotterdam. Springer Nature.

Uitermark, J. (2012). Dynamics of power in Dutch integration politics: From accommodation to confrontation. Amsterdam University Press.



[discriminatiewijzer.nl]
{ Rotterdam Inclusivity Project } (2025)