



Godfried Engbersen en Peter Scholten (red.)

DE WERELD IN EEN STAD

Migratiediversiteit en
stedelijk beleid in Europa

WRR

*De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk
beleid in Europa*

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle publicaties is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

*De wereld in een stad:
migratiediversiteit en
stedelijk beleid in Europa*

Godfried Engbersen en Peter Scholten (red.)

Rapporten aan de regering vanaf nr.68 zijn verkrijgbaar in de boekhandel. Alle *Rapporten aan de regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Webpublicaties* zijn beschikbaar via www.wrr.nl

Omslagafbeelding: Hendrik Nicolaas Werkman ‘De rit naar Berlijn’

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag

ISBN 978-94-90186-60-9

e-ISBN 978 94 90186 61 6 (e-Pub) (pdf)

NUR 741

WRR, Den Haag 2018

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUD

Ten geleide		7
1	Inleiding: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa	9
	<i>Godfried Engbersen en Peter Scholten met medewerking van Anna Sophie Lauwers</i>	
1.1	Inleiding	9
1.2	De strategische rol van steden	11
1.3	Beleidsuitdagingen: mainstreaming en multi-level governance	14
1.4	Zes aspecten van de omgang met migratiediversiteit	16
1.5	Overzicht van de verkenning	18
2	Lasten spreiden of kansen vergroten: de betekenis van de port-of-entry van asielzoekers. Inzichten uit Zweden	23
	<i>Sako Musterd</i>	
2.1	Inleiding	23
2.2	Initiële vestiging: het spreiden van de ‘lasten’ of het benutten van de kansen	24
2.3	De invloed van de Port-of-Entry	26
2.4	Conclusies en beleidsimplicaties	29
3	Lokaal beleid tussen migratie en mobiliteit. Het verhaal van Rotterdam, Stockholm en Wenen	33
	<i>Mark van Ostaijen, Peter Scholten en Erik Snel</i>	
3.1	Inleiding	33
3.2	Het Europese paradigma van vrij verkeer	34
3.3	De diversiteit van EU-arbeidsmigranten in Rotterdam, Stockholm en Wenen	35
3.4	Stedelijke consequenties van intra-EU mobiliteit	39
3.5	Lokaal beleid tussen migratie en mobiliteit: het verhaal van drie steden	43
3.6	De rol van steden in multi-level governance	48
3.7	Conclusies	49
4	Stedelijke diversiteit en beleid: hoe gaan nationale en lokale overheden om met de groeiende diversiteit in steden	57
	<i>Gideon Bolt en Ilse van Liempt</i>	
4.1	Inleiding	57
4.2	Diversiteitsbeleid	58
4.3	Erkenning	62
4.4	Herverdeling	65

4.5	Ontmoetingen	69
4.6	Lessen voor Nederlandse steden	72
5	Mainstreaming als strategie voor integraal omgangsbeleid? Een verkenning van ervaringen in enkele Europese steden	79
	<i>Ilona van Breugel en Peter Scholten</i>	
5.1	Inleiding	79
5.2	Mainstreaming: een nieuwe benadering van integratie en migratie- gerelateerde diversiteit?	80
5.3	Mainstreaming in de praktijk: stedenvoorbeelden uit Europa	82
5.4	Mainstreaming als model voor omgangsbeleid: kansen en beperkin- gen	86
5.5	Conclusies	92
6	Verbinding creëren in de buurt door beleidsinterventies	97
	<i>Myrte Hoekstra</i>	
6.1	Inleiding	97
6.2	Typen beleidsinterventies en hun effecten in Wenen, Amsterdam en Stockholm	98
6.3	Conclusie en beleidsimplicaties	103
	Auteurs	109

TEN GELEIDE

Internationale migratie naar West-Europa kenmerkt zich de laatste decennia door een steeds grotere verscheidenheid. Die toegenomen diversiteit komt niet alleen tot uiting in een grotere diversiteit aan herkomstlanden, maar ook in een grotere verscheidenheid in migratiemotieven, opleidingsniveau, verblijfsstatus en verblijfsduur. Steden spelen een strategische rol in de omgang met deze migratiegerelateerde diversiteit. Het zijn de plaatsen waar migranten binnenkomen en kennismaken met de samenlevingen waarin ze zich, al dan niet tijdelijk, vestigen.

Deze verkenning geeft een beeld van hoe West-Europese steden de integratie van diverse migrantengroepen proberen te verbeteren, alsmede de sociale samenhang in steden en buurten proberen te versterken. Deze verkenning wijst uit dat er geen one size fits all model bestaat voor Nederlandse steden. Daarvoor zijn de verschillen one-size-fits-all model Europese steden te groot. Wel kiezen beleidsmakers in de onderzochte steden steeds vaker voor een generieke benadering voor de gehele stedelijke samenleving dat soms wordt aangevuld met specifiek beleid voor specifieke migrantengroepen.

Deze verkenning is gemaakt door Godfried Engbersen (WRR-raadslid) en Peter Scholten (gedetacheerde medewerker) in samenwerking met de andere leden van de WRR-projectgroep bestaande uit Meike Bokhorst (projectcoördinator), Mark Bovens (raadslid), Roel Jennissen (medewerker), Hanneke Leeuwestein (stagiaire en medewerker) en Anna Sophie Lauwers (stagiaire).

De auteurs van de hoofdstukken doen verslag van de resultaten van omvangrijke internationale onderzoeksprojecten. Prof. S. Musterd en M. Hoekstra MSc. van de Universiteit van Amsterdam waren betrokken bij het onderzoeksproject ICEC naar wijkontwikkelingsbeleid gericht op interetnisch samenleven. Dr. G. Bolt en dr. I van Liempt werkten vanuit de Universiteit Utrecht aan DIVERSITIES, een onderzoeksproject naar governance van diversiteit in dertien Europese steden en Toronto. En prof. P. Scholten, I. van Breugel MSc., dr. M. van Ostaijen en dr. E. Snel waren vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam betrokken bij onderzoeksprojecten IMAGINATION naar stedelijk beleid voor de omgang met migratie uit Midden- en Oost-Europa en UPSTREAM naar effectieve strategieën voor mainstreaming van integratiebeleid in Europa.

De WRR heeft deze auteurs gevraagd om een hoofdstuk te schrijven. De opzet van de hoofdstukken is besproken op een auteursconferentie. Ook hebben de auteurs meermaals commentaar gekregen van de redactie en de projectgroep. De WRR is alle auteurs die bijgedragen hebben aan deze verkenning zeer erkentelijk.

Deze stedenverkenning wordt gelijktijdig met de empirische verkenning *'De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland'* gepresenteerd in het kader van het WRR-project over migratiediversiteit (zie voor nadere toelichting www.wrr.nl). In deze empirische verkenning wordt de toegeno-

men diversiteit in Nederland in kaart gebracht en staan we stil bij de gevolgen voor sociale samenhang en economie. Ook worden enkele richtingen voor beleid geformuleerd om de toenemende verscheidenheid naar herkomst in goede banen te leiden.

1 INLEIDING: MIGRATIEDIVERSITEIT EN STEDELIJK BELEID IN EUROPA¹

Godfried Engbersen en Peter Scholten met medewerking van Anna Sophie Lauwers

1.1 INLEIDING

Internationale migratie naar West-Europa kenmerkt zich de laatste decennia door een steeds grotere verscheidenheid. In het recente verleden, vooral in de tweede helft van de vorige eeuw, kwamen grote groepen migranten uit een klein aantal landen naar West-Europa; tegenwoordig komen er kleine groepen uit een veelheid van herkomstlanden. In 2017 zijn de in Nederland woonachtige migranten afkomstig uit maar liefst 223 verschillende herkomstlanden. De toegenomen diversiteit komt niet alleen tot uitdrukking in een steeds grotere verscheidenheid aan herkomstlanden, maar ook in een grotere verscheidenheid in migratiemotieven, in opleidingsniveau, in verblijfsstatus en in verblijfsduur. Migranten komen naar Nederland om redenen van arbeid, asiel, familie en studie. Ze zijn laag-, middelbaar- en hoogopgeleid. Ze verschillen in juridische status, die zwak of juist heel sterk kan zijn. En ze verschillen ook in verblijfsduur: sommige migranten vestigen zich definitief in Nederland, terwijl anderen langdurig, middellang of slechts tijdelijk in Nederland verblijven.² Vanwege deze verscheidenheid spreken we van migratiegerelateerde diversiteit, of kortweg ‘migratiediversiteit’.

De gevolgen van migratiediversiteit zijn het zichtbaarst in grote steden. In steden als Parijs en Berlijn is ongeveer één op de zeven inwoners in het buitenland geboren. Van de Londenaren is bijna één op de drie buiten het Verenigd Koninkrijk geboren. Binnen deze omvangrijke migrantenpopulaties is sprake van een enorme linguïstische diversiteit. Zo worden in Londen meer dan driehonderd verschillende talen gesproken (BOP Consulting 2015). In drie Nederlandse steden bestaat de bevolking in meerderheid uit personen met een migratieachtergrond. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag wonen mensen uit meer dan tweehonderd herkomstlanden. In de drie grootste steden is de kans meer dan 70 procent dat twee willekeurig geselecteerde inwoners tot een verschillende herkomstgroep behoren (Jennissen et al. 2018). Voor al deze steden geldt ook dat zij te maken hebben met zogenoemd vlottende migrantengroepen, oftewel migrantengroepen die na een kort, middellang of langdurig verblijf in Nederland ook weer vertrekken. Velen keren terug naar het land van herkomst, anderen migreren door naar een ander land, en weer anderen ontwikkelen een patroon van circulaire migratie. Onder deze verschillende categorieën vallen bijvoorbeeld seizoenarbeiders, expats, internationale studenten en asielmigrantten.

Deze verkenning behandelt voorbeelden uit Europese steden, waaronder Amsterdam en Rotterdam, van de omgang met de toegenomen migratiediversiteit. De hoofdstukken zijn gebaseerd op internationale onderzoeksprojecten die door

Nederlandse onderzoekers zijn geleid (zie kader 1). In de hoofdstukken 2 en 3 staan bepaalde categorieën migranten centraal, zoals asielmigranten en EU-arbeidsmigranten. De hoofdstukken 4, 5 en 6 richten zich op alle personen met een migratieachtergrond. In deze hoofdstukken gaat het om vragen als: welke internationale voorbeelden van stedelijk beleid vormen een passende reactie op de complexe dynamiek van migratie en integratie? En welke initiatieven zijn er om migranten, zowel tijdelijk als permanent, te integreren in de stedelijke samenleving?

Kader 1: De internationale onderzoeksprojecten die ten grondslag liggen aan de hoofdstukken in deze verkenning

- **DIVERCITIES:** Een onderzoeksproject naar governance van diversiteit in dertien Europese steden en Toronto (www.urbandivercities.eu), gecoördineerd door prof. Ronald van Kempen en dr. Gideon Bolt van de Universiteit Utrecht. De betrokken steden zijn: Antwerpen, Athene, Boedapest, Kopenhagen, Istanbul, Leipzig, Londen, Milaan, Parijs, Rotterdam, Tallinn, Toronto, Warschau en Zürich.
- **IMAGINATION:** Een onderzoeksproject naar stedelijk beleid voor de omgang met migratie uit Midden- en Oost-Europa (www.project-imagination.net), gecoördineerd door prof. Godfried Engbersen en prof. Peter Scholten van de Erasmus Universiteit. De betrokken steden zijn: Rotterdam & Den Haag, Wenen & Linz, Stockholm & Göteborg, Istanbul & Edirne.
- **UPSTREAM:** Een onderzoeksproject naar effectieve strategieën voor mainstreaming van integratiebeleid in Europa (www.project-upstream.eu), gecoördineerd door prof. Peter Scholten van de Erasmus Universiteit. De betrokken steden zijn: Rotterdam & Amsterdam, Londen-Southwark & Bristol, Lyon & Saint Denis, Madrid & Barcelona, Warschau & Poznan.
- **ICEC:** Een onderzoeksproject naar wijkontwikkelingsbeleid gericht op interetnisch samenleven (www.icecproject.com), gecoördineerd door prof. Sako Musterd van de Universiteit van Amsterdam. De betrokken steden zijn: Wenen, Stockholm en Amsterdam.
- De bijdrage van Sako Musterd voor hoofdstuk 2 is gebaseerd op lopend onderzoek naar de initiële vestiging van asielmigranten in Zweden.

Deze verkenning zal geen nieuw ‘stedelijk’ integratiemodel ontwikkelen. Er is geen one-size-fits-all model voor Nederlandse steden. Daarvoor zijn de verschillen tussen Europese steden veel te groot. De bijdragen in deze verkenning laten vooral zien dat ook buitenlandse steden op zoek zijn naar adequate beleidsstrategieën om

met migratiediversiteit om te gaan. Het doel is om een beeld te geven van wat er al gebeurt in diverse steden, wat daar al dan niet blijkt te werken, en wat voor lessen we eruit kunnen trekken.

Voordat wij de resultaten van deze verkenning tonen, gaan we kort in op verschillen in lokale manifestaties van migratiediversiteit. Daarna presenteren we de belangrijkste bevindingen van deze verkenning. We bespreken de bevindingen over twee grote stedelijke beleidsuitdagingen: de verhouding tussen het stedelijke beleidsniveau en hogere beleidsniveaus (nationaal en Europees) en de verhouding tussen generiek en specifiek beleid. Vervolgens gaan we kort in op relevante bevindingen over zes verschillende aspecten van migratiegerelateerd beleid: toegang, ontvangst, tijdelijk verblijf, permanente vestiging, verbinding en vertrek.

1.2 DE STRATEGISCHE ROL VAN STEDEN

Steden van aankomst en vertrek

De stad speelt een strategische rol in verschillende fasen van de omgang met migranten.³ Steden zijn dikwijls de plaats waar migranten binnenkomen en voor het eerst kennismaken met de samenlevingen waarin ze zich, al dan niet tijdelijk, vestigen (Saunders 2010). Deze strategische rol roept de vraag op in hoeverre de komst van migranten naar steden kan worden beïnvloed. In het geval van asielmigratie kennen veel Europese landen een spreidingsbeleid, maar dat wordt nationaal vorm gegeven. Steden hebben daarop slechts geringe invloed. Andere vragen die verbonden zijn met de rol van steden als aankomstplaats, gaan over de manier waarop steden migranten ontvangen en van relevante informatie voorzien (zie hoofdstuk 2).

Naast een aankomstplaats voor migranten zijn steden steeds vaker ook een vertrekpunt. Sommige migranten gaan terug naar het land van herkomst, sommige migreren door naar andere landen en veel migranten vertrekken naar steden of gemeenten elders in het land. Dit proces, dat voor een deel ook geldt voor de rest van de bevolking, is kenmerkend voor het vlottende karakter van de stedelijke bevolking. De meer vlottende aard van de stedelijke bevolking vormt een uitdaging voor stedelijk beleid. Dit uit zich nadrukkelijk bij de arbeidsmigranten van binnen de Europese Unie (zie hoofdstuk 3). De diversiteit binnen deze categorie is groot, met seizoensmigranten die regelmatig op en neer reizen, migranten die zich voor een paar jaar in bepaalde steden vestigen, migranten die zich permanent lijken te vestigen en migranten die weer doormigreren naar een nieuwe plaats. Deze mobiliteit heeft verstrekkende implicaties voor stedelijk beleid. Het beleid moet zich niet alleen richten op integratie van migranten die zich duurzaam vestigen, maar ook op vraagstukken die samenhangen met (zeer) tijdelijk verblijf, zoals tijdelijke registratie, tijdelijke huisvesting, scholing en vertrek (Engbersen et al. 2017).

De kansen die steden bieden voor het vinden van banen, het krijgen van onderwijs en het aangaan van contacten met gevestigde bewoners, hebben invloed op processen van vestiging en verbinding (zie onder meer hoofdstuk 2). De vestiging van migranten wordt ook beïnvloed door de specifieke migratiegeschiedenis van een stad. Zo kent Rotterdam relatief veel migranten met een Turkse of Antilliaanse achtergrond, Den Haag met een Surinaamse achtergrond en Amsterdam met een Marokkaanse achtergrond. Nederlandse gemeenten als Westland herbergen veel Polen, Amstelveen veel Japanners, en Wassenaar veel Scandinavische migranten (Jennissen et al. 2018). Deze migrantengemeenschappen kunnen verdere vervolg- of kettingmigratie stimuleren en soms ook tegengaan.⁴ Daarnaast trekken sommige steden relatief veel hooggeschoolde of laaggeschoolde migranten aan, of kennen ze een inrichting van wijken en een woningaanbod dat segregatie aanmoedigt of juist ontmoedigt.

Diversiteit en mobiliteit doen een beroep op het integrerende en verbindende vermogen van stedelijke instituties. Voorbeelden daarvan zijn de omgang met de instroom van nieuwkomers in het onderwijs, bijvoorbeeld in internationale schakelklassen. Weer andere voorbeelden zijn het inburgeringsbeleid of het wijkontwikkelingsbeleid gericht op interetnisch samenleven. Verder kunnen steden een ankerpunt zijn voor verbindende vormen van identificatie. Verscheidene onderzoeken wijzen uit dat migranten zich sneller en sterker identificeren met de stad waarin ze wonen, dan met een land.⁵ Migranten voelen zich eerder Amsterdamer of Rotterdammer dan Nederlander. Dit aspect van identificatie speelt vooral een rol bij de tweede generatie. Crul en Schneider (2010) wijzen erop dat dit niet alleen te maken heeft met het nabijheidseffect van de stad, maar ook met de sociaal-politieke context. Door de hardere toon van het nationale integratiedebat zou nationale identificatie afgenomen zijn (Entzinger 2009), terwijl de meer verbindende toon op lokaal niveau juist een positief effect heeft op lokale identificaties (zie hoofdstukken 4 en 5).

Verschillen tussen steden

Er bestaan grote verschillen in de wijzen waarop de verscheidenheid aan migranten zich manifesteert in steden. *Global cities* zoals New York en Londen zijn economische grootmachten die historisch zijn en worden gevormd door migratie (Sassen 2001). Deze steden zijn magneten voor hoog- en laagopgeleide migranten die een belangrijke motor zijn van de stedelijke economie en van de verdere ontwikkeling van globale, economische netwerken. Deze steden vallen in de categorie 'meerderheid-minderheidssteden' die te maken hebben met 'superdiversiteit' (Vertovec 2007). Superdiversiteit verwijst niet alleen naar een toename van diversiteit in herkomstlanden van migranten, maar ook naar verschillen in religie, juridische status, migratiemotieven, migratiekanalen, gender en verblijfsduur, en de samenhang en wisselwerking tussen al deze kenmerken (Meissner en Vertovec 2015).

Hollifield et al. (2014) hebben een onderscheid gemaakt tussen verschillende typen immigratielanden: *'nations of immigrants'*, *'countries of immigration'* en *'latecomers to immigration'*. Tot de eerste categorie behoren landen als de Verenigde Staten, Australië en Canada. Voor deze landen is immigratie een deel van hun DNA, omdat ze zijn gebouwd op migranten. Landen als Engeland, Frankrijk en Nederland behoren tot de categorie van *'countries of immigration'*. Hoewel deze landen van oudsher geconfronteerd zijn met de instroom van migranten, hebben ze moeite om zichzelf als een immigratiesamenleving te definiëren. De categorie van *'latecomers to immigration'* omvat landen als Italië en Spanje. Zij waren ooit landen van emigratie en hebben sinds kort te maken met substantiële immigratie.

Deze typologie is ook bruikbaar voor West-Europese immigratiesteden. Een beperkt aantal *global cities* presenteert zichzelf als een typische *city of immigrants*, zoals Londen en Amsterdam. Het merendeel van de steden is *city of immigration* geworden of behoort tot de *latecomers* van immigratie. Voor deze laatste twee typen steden geldt dat immigratie geen vanzelfsprekend onderdeel is van hun stedelijk zelfbeeld. Vandaar dat binnen deze steden meer weerstand bestaat tegen migratie. Bekend zijn bijvoorbeeld de verschillen in benadering van migratie tussen Rotterdam en Amsterdam.⁶ Waar Amsterdam migratie en diversiteit als kenmerkend voor de stad beschouwt, geldt dit in mindere mate voor Rotterdam.

Glick Schiller en Çağlar (2009) stellen dat de kansenstructuren die steden bieden voor migranten, bepaald worden door de positie die deze steden innemen in mondiale, economische en politieke netwerken. Steden die een centrale *'top-scale'*- of *'up-scale'*-positie innemen in deze netwerken, kennen vaak grote migratiestromen die van belang zijn voor de lokale economie en die transnationale economische, sociale en politieke betrekkingen versterken. In dergelijke steden bestaat een positieve kansenstructuur voor nieuwkomers, zowel voor hoogopgeleide migranten als voor laagopgeleide migranten, om hun sociaal-economische positie te verbeteren. Hier is migratie een belangrijke motor van de economie en wordt diversiteit als een positief fenomeen omarmd.

Steden die een relatief perifere *'low-scale'* of *'down-scale'* positie innemen in dergelijke netwerken, kennen vaak een negatievere kansenstructuur. Laaggeschoolde migranten concurreren met het lokale arbeidsaanbod om schaarse en laagbetaalde banen die nauwelijks van betekenis zijn binnen mondiale, economische netwerken. Migratie biedt in deze steden wellicht een goedkoop arbeidsreservoir, maar wordt vooral gezien als bedreiging voor de positie van gevestigde groepen op de lokale arbeidsmarkt.

Onderzoek bevestigt dat steden met een centrale positie in internationale netwerken (top-scale- en up-scale-steden) op een meer positieve wijze omgaan met diversiteit van migranten. Een voorbeeld daarvan is de studie van Foner et al. (2014) naar *global cities* zoals New York en Amsterdam, die migratiediversiteit als kenmerk van de stedelijke identiteit omarmen. Dit is vaak anders in *'second cities'* (Hodos 2011) als Manchester of Philadelphia, die in de afgelopen decennia een moeizame economische herstructurering hebben doorgemaakt. Zij hebben te

maken met de aanwezigheid van laaggeschoolde migrantengroepen die een kwetsbare arbeidsmarktpositie hebben, gekenmerkt door een hoge werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. Om deze reden staan deze steden kritischer tegenover migratie en diversiteit. Andere voorbeelden zijn Liverpool, Rotterdam en Malmö, die een diversiteit aan migranten veel minder als een economische en/of culturele verrijking voor de stad beschouwen. Ze richten zich meer op het realiseren van eenheid dan op het benadrukken van de waarde van diversiteit.

In deze verkenning kijken we naar een breed spectrum van voorbeelden uit Europese steden, waaronder grote steden zoals Londen, Parijs, Athene, Warschau en Wenen, middelgrote steden zoals Amsterdam, Antwerpen, Kopenhagen, Rotterdam en kleinere steden zoals Saint Denis, Malmö, Zürich en Tallinn. Ook is er aandacht voor de stad Toronto, die geldt als een van de meest diverse steden in de wereld met een lange geschiedenis van omgaan met diversiteit. Onder deze steden bevinden zich zowel 'top-scale'- en 'up-scale'-steden, zoals Londen, Parijs, Wenen, Amsterdam, Kopenhagen, Zürich en Toronto, als 'low-scale'- en 'down-scale'-steden zoals Athene, Warschau, Antwerpen, Rotterdam, Saint-Denis, Malmö en Tallinn.⁷

1.3 BELEIDSUITDAGINGEN: MAINSTREAMING EN MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Immigratiesteden staan voor twee grote beleids- en bestuursuitdagingen. Ten eerste moeten steden kiezen of ze apart beleid willen maken voor vraagstukken van diversiteit en integratie, of dat ze deze onderwerpen willen inbedden in reguliere beleidsdomeinen. In het laatste geval spreken we over *mainstreaming*. Ten tweede hebben steden rekening te houden met andere beleidsniveaus, zoals het nationale of Europese niveau. Het vraagstuk van de coördinatie tussen verschillende bestuursniveaus wordt aangeduid met het begrip *multi-level governance*.

De opkomst van generiek beleid: kanttekeningen bij mainstreaming

Deze verkenning wijst uit dat steeds meer stedelijke beleidsmakers voor een generieke benadering kiezen die zich niet richt op specifieke migrantengroepen, maar op de gehele stedelijke samenleving (zie hoofdstukken 4 en 5 over mainstreaming). Zij kiezen er daarom voor om vraagstukken van integratie en diversiteit in te bedden in algemeen beleid, zoals onderwijs-, huisvesting- en arbeidsmarktbeleid (Scholten en van Breugel 2017).

Mainstreaming wordt als een noodzakelijke beleidsstrategie gezien, omdat het niet goed mogelijk is om rekening te houden met een grote verscheidenheid aan herkomstgroepen. Een andere reden om voor mainstreaming te kiezen is dat het maken van onderscheid tussen personen met en zonder migratieachtergrond vaak irrelevant is of ongewenste effecten sorteert.

Hoewel mainstreaming succesvol kan zijn en uitvoerende ambtenaren deze beleidsstrategie vaak omarmen, zijn er twee kanttekeningen bij te plaatsten. Ten eerste kan mainstreaming als bezuiniging leiden tot een verwatering van diversiteitsbeleid. De thema's van integratie en diversiteit zijn dan niet ingebed in algemeen beleid met als gevolg een gebrek aan samenhang in het integratiebeleid en een verminderd probleembesef (zie hoofdstuk 5). Er zijn structurele investeringen nodig om mainstreambeleid te laten slagen. Zo is er goede afstemming nodig tussen beleidsgebieden die van belang zijn voor integratie, zoals onderwijs, huisvesting en arbeidsmarkt. Op die terreinen zijn ook instrumenten nodig om daadwerkelijk het belang van migratiediversiteit naar voren te brengen, zoals in het burgerschapsonderwijs, diversificatie van woonaanbod en het tegengaan van discriminatie.

In Nederland faciliteerde de GIA (Gemeentelijke Integratie Agenda) tussen 2008 en 2012 de uitwisseling van kennis tussen gemeenten en de afstemming van integratiebeleid op nationaal en lokaal niveau. Een ander voorbeeld zijn de Duitse Integratie Conferenties, waar vertegenwoordigers van nationaal, regionaal en lokaal niveau bij elkaar komen om integratiebeleid af te stemmen. Dergelijke afspraken zijn noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de aandacht voor vraagstukken rondom diversiteit en integratie niet verslapt.

Een tweede kanttekening is dat mainstreaming een beperkt beeld geeft van de problematiek. Zelfs met een adequate coördinatiestructuur kan specifiek beleid noodzakelijk zijn ter aanvulling van generiek beleid. Een voorbeeld daarvan is het integratiebeleid voor asielmigranten. Zij hebben vaak specifieke begeleiding nodig in de eerste verblijfsjaren, omdat zij een functioneel netwerk ontberen dat hen zou kunnen ondersteunen. Dit vraagt om gerichte beleidsinterventies voor de integratie van eerste generatie nieuwkomers (zie hoofdstukken 4 en 5). In de Angelsaksische literatuur wordt in dit verband gesproken van *targeting within universalism* (Skocpol 1991; Engbersen 2014).

Spanningsvelden tussen bestuursniveaus: het vraagstuk van multi-level governance

Stedelijk beleid heeft rekening te houden met meerlaags bestuur en met bevoegdheden die aan verschillende bestuurslagen zijn verbonden. Migratiebeleid wordt vormgegeven op nationaal en Europees niveau. Toch zijn de gevolgen van migratie het sterkst voelbaar op stedelijk niveau, waardoor steden groot belang hebben bij effectief integratiebeleid. Dit leidt soms tot spanningen, bijvoorbeeld wanneer EU-wetgeving geen rekening houdt met de gevolgen op lokaal niveau, of wanneer de nationale overheid bezuinigt op integratiebeleid.

Steden kunnen wel invloed uitoefenen op deze hogere beleidsniveaus. Dit gebeurde bijvoorbeeld toen Den Haag en Rotterdam zich zorgen maakten over de inpassing van EU- arbeidsmigranten. Steden zorgden ervoor dat hun wensen via de rijksoverheid bij de EU terecht kwamen, bijvoorbeeld via de ministers van Sociale Zaken of Migratie (zie hoofdstuk 3). Ook gebruikte de Rotterdamse burgemeester het Europese Comité van de Regio's als platform om de gevolgen van intra-EU

mobilititeit op de agenda te zetten (Scholten et al. 2017). Zo zien we dat gemeenten van onderop proberen om tot een beter gecoördineerde afstemming te komen, waarbij hogere beleidsniveaus zich rekenschap geven van de gevolgen van migratie voor steden en regio's (hoofdstuk 3).

Naast lokale initiatieven tot afstemming tussen verschillende bestuursniveaus zien we ook toenadering tussen steden. Een Nederlands voorbeeld is de 'Polen-top', die in december 2007 door Rotterdam en Den Haag werd georganiseerd over de lokale gevolgen van EU-arbeidsmigratie. Aan deze conferentie namen nog 42 andere gemeenten deel. Na deze Polen-top volgden nog meerdere conferenties. Deze conferenties hebben grote invloed gehad op het nationale beleid en aan de basis gestaan van de Tijdelijke Parlementaire Commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (LURA) (2011). Een voorbeeld van transnationale samenwerking tussen steden is het stimuleren van terugkeer van EU-arbeidsmigranten (zie hoofdstuk 3).

1.4 ZES ASPECTEN VAN DE OMGANG MET MIGRATIEDIVERSITEIT

In de verschillende bijdragen komen zes verschillende beleidsaspecten of -fasen in de omgang met migratiediversiteit aan de orde. Soms vinden deze gelijktijdig plaats, en niet iedere migrant heeft met alle aspecten te maken. We onderscheiden de volgende aspecten: (1) toegang, toelating en spreiding; (2) ontvangst, advies en informatie; (3) tijdelijk verblijf in verband met huisvesting, onderwijs en taalverwerving; (4) vestiging, in het bijzonder sociaaleconomische integratie; (5) verbinding, in het bijzonder sociaal-culturele integratie en interetnische contacten; (6) vertrek, waaronder ook terugkeer. In het vervolg beschrijven we enkele relevante initiatieven, uitgesplitst naar beleidsaspect.

Toegang. Het eerste aspect van de omgang met migratiediversiteit betreft beleid ten aanzien van toegang. Zweedse studies wijzen uit dat wanneer asielmigranten terechtkomen in sterke stedelijke arbeidsmarktgebieden, de kans op economische integratie groter is. Zo biedt de arbeidsmarkt rond Stockholm veel meer mogelijkheden voor asielmigranten dan de arbeidsmarkt rond Malmö. Spreiding van asielmigranten over het land heeft minder gunstige effecten op hun economische integratie. In beleid over de geografische spreiding van vluchtelingen kan daarmee rekening worden gehouden (zie hoofdstuk 2).

Ontvangst. Na binnenkomst is het belangrijk dat nieuwkomers snel hun weg vinden in het land en de stad van aankomst. In navolging van expat-centra zouden statushouder-assistentie centra (SAC's) nieuwe asielmigranten naar de juiste woon- en werkgebieden kunnen begeleiden. De centra kunnen een makelaarsrol vervullen om de vraag en aanbod van werk bij elkaar te brengen (zie hoofdstuk 2). Ook zijn bredere projecten mogelijk. Het Weense project *Start Coaching Vienna* biedt voor EU-migranten individuele counseling aan in hun moedertaal. Nieuwkomers volgen vervolgens een traject met verschillende modules, inclusief een taal-

cursus. Op speciale evenementen is er in 20 tot 25 talen informatie op het gebied van arbeidsmarkt, samenleven, gezondheid, onderwijs, dagopvang, huisvesting en over de opstart van een eigen bedrijf. Het bereik van dit ambitieuze project is echter nog beperkt (zie hoofdstuk 3).

(Tijdelijk) verblijf. De uitbreiding van de Europese Unie heeft tot omvangrijke arbeidsmigratie geleid vanuit Midden- en Oost-Europa naar West-Europese steden. Veel arbeidsmigranten vestigen zich niet permanent, maar verblijven er (zeer) tijdelijk. Er zijn maatregelen nodig om de aanwezigheid van tijdelijke EU-burgers in goede banen te leiden (Holtslag et al. 2012). Verschillende Europese steden spelen hier op in. In Stockholm is er een hotline voor klachten en zorgen over EU-migranten, is er veel aandacht voor dak- en thuisloosheid, en zijn er specifieke voorlichtingsprojecten over seksuele gezondheid voor kwetsbare Roma-burgers (zie hoofdstukken 3 en 5). Rotterdam ontwikkelt *short stay*-voorzieningen voor de huizenmarkt, biedt vrijwillige taalcursussen aan, en richt speciale schoolklassen in voor niet-Nederlandssprekende kinderen van EU-arbeidsmigranten. Stockholm, Wenen en Rotterdam ontwikkelen daarnaast initiatieven voor het verbeteren van de registratie van EU-arbeidsmigranten. In veel EU-landen, waaronder Nederland, is registratie pas na enkele maanden verplicht, waardoor steden onvoldoende inzicht hebben op de aard en omvang van intra-EU mobiliteit (zie hoofdstuk 3).

Vestiging. De meeste Europese landen streven gelijke kansen op de arbeidsmarkt na voor mensen met en zonder migratieachtergrond. Dat gebeurt door afspraken te maken met private en publieke instituties. Het succes van dergelijke afspraken blijkt in grote mate afhankelijk te zijn van het probleembesef bij deze instituties zelf (zie hoofdstuk 4). In sommige landen nemen overheden het voortouw in het bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt. Het Franse beleidsprogramma *Emplois d'Avenir* richt zich op het terugdringen van de jeugdwerkloosheid, specifiek ook bij jongeren uit stedelijke 'prioriteitsbuurten'. Het gaat om een substantieel programma van gesubsidieerde arbeidsplaatsen met een budget van 3,5 miljard. Jongeren krijgen een jaarcontract aangeboden, dat tot drie jaar verlengd kan worden. In 2013 hebben 100.000 Franse jongeren een contract kunnen ondertekenen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen jongeren met of zonder migratieachtergrond. Een centraal kenmerk van dit programma is dat arbeidscontracten een verplichte trainingscomponent hebben waarbij jongeren gedurende het traject (van maximaal drie jaar) worden gecoacht (zie hoofdstuk 4).

Verbinding. Voor zowel migranten zelf als voor de ontvangende samenleving is het belangrijk dat nieuwkomers verbindingen aangaan met hun institutionele omgeving en met andere burgers. Een voorbeeld is het Weense project *Miteinander Lernen*, dat taallessen aanbiedt aan vooral vrouwen van Turkse afkomst.

Deelnemers vonden naast de taalles ook het contact met de docenten waardevol. Deze docenten kunnen hulp geven bij kleine dagelijkse bezigheden en vergroten hiermee de leefwereld van deelnemers (zie hoofdstuk 6).

Een ander voorbeeld is het Amsterdamse buurtcentrum *De Handreiking*, dat een gezamenlijke ruimte biedt waarbinnen activiteiten plaatsvinden. Bewoners met een migratieachtergrond nemen voornamelijk deel aan activiteiten binnen de eigen sociale kring en in de eigen taal, maar leren ook mensen buiten de eigen groep kennen. Daardoor neemt de ‘publieke familiariteit’ en vertrouwdheid met andere sociale groepen toe, waardoor bewoners zich veiliger en meer thuis voelen in de buurt (zie hoofdstuk 6). Voor deze projecten geldt dat voor investeringen in sociale cohesie en verbinding langdurige inzet nodig is. Dit is in strijd met de toenemende focus op kortdurende projectfinanciering. Financiering op losse projectbasis zet de betrouwbaarheid van organisaties en het contact met hun achterban onder druk (zie hoofdstuk 5).

Vertrek. Sommige Europese steden ontwikkelen een eigen terugkeerbeleid. In Rotterdam is er sprake van gedwongen terugkeer voor veelplegers en criminele vreemdelingen, en van vrijwillige terugkeer van niet-rechthebbende EU-migranten zonder voldoende middelen van bestaan of met ernstige medische problematiek. De gemeente Rotterdam werkt, net als enkele andere steden, samen met de Poolse christelijke organisatie Barka om adequate zorg en opvang in het herkomstland te organiseren. Deze samenwerking is wegens succes inmiddels opgeschaald naar het Rijk (zie hoofdstuk 3).

1.5 OVERZICHT VAN DE VERKENNING

Musterd behandelt in hoofdstuk 2 het vraagstuk van de selectieve vestiging van een specifieke categorie migranten, namelijk asielzoekers. Hij gaat in op de invloed van de aard van arbeidsmarktgebieden op de economische integratie van asielzoekers. Ook houdt Musterd een pleidooi voor het opzetten van statushouder-assistentie-centra (SAC’s) in navolging van de expatcentra (*ontvangst*). Hij baseert zich hierbij op recent Zweeds onderzoek.

Van Ostaijen, Scholten en Snel analyseren in hoofdstuk 3 de recente en diverse intra-EU arbeidsmigratie, en beschrijven hoe die neerslaat in drie Europese steden: Rotterdam, Stockholm en Wenen. Hierbij wijzen zij op verschillen in stedelijk beleid op het gebied van toegang (bijvoorbeeld via ‘de Rotterdamwet’), ontvangst (informatie- en communicatievoorziening), verblijf en vestiging (huisvesting, overlast en registratie), verbinding (taal, participatie en onderwijs) en vertrek (al dan niet vrijwillige terugkeer). Zij laten ook zien dat intra-EU mobiliteit specifieke uitdagingen meebrengt die niet passen in het huidige integratiebeleid. Ten slotte wijzen zij op de rol die steden spelen in de ontwikkeling van multi-level governance-relaties ‘van onderop’.

Bolt en Van Liempt gaan in hoofdstuk 4 in op het diversiteitsbeleid in een groot aantal Europese steden. Daarbij behandelen ze drie componenten van diversiteitsbeleid: erkenning, herverdeling en ontmoeting. Ze laten zien dat steden verschillend reageren op migratiediversiteit. Sommige steden erkennen diversiteit als een belangrijk kenmerk van de stedelijke economie en identiteit, terwijl anderen dit ontkennen. In termen van herverdeling signaleren de onderzoekers dat de meeste steden een neoliberale benadering volgen waarbij veel verantwoordelijkheid wordt gelegd bij het individu. Ten slotte wijzen zij erop dat vrijwel alle steden zich actief inzetten op het terrein van ontmoeting, bijvoorbeeld door interculturele dialoog te stimuleren en segregatie te voorkomen.

In hoofdstuk 5 analyseren Van Breugel en Scholten de trend van *mainstreaming* in stedelijk integratiebeleid. Zij onderzoeken op welke wijze mainstreaming wordt toegepast in het diversiteitsbeleid van verschillende Europese steden in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Spanje en Nederland. Ook analyseren ze welke kansen en risico's mainstreaming meebrengt. Ze concluderen dat er steeds minder specifiek beleid is, maar er vaak nauwelijks geïnvesteerd wordt in een generiek diversiteitsbeleid. Bij mainstreaming bestaat daarom een groot risico op verwatering.

Ten slotte kijkt Hoekstra in hoofdstuk 6 in detail naar de wijze waarop verbinding tussen bewonersgroepen wordt bevorderd in buurten in Amsterdam, Stockholm en Wenen. Zij laat zien hoe projecten gericht op ontmoeting op buurtniveau lang niet altijd leiden tot duurzame contacten of relaties tussen deze groepen, maar wel van belang zijn voor het samenleven van verschillende groepen.

NOTEN

- 1 Wij danken Meike Bokhorst, Mark Bovens, Roel Jennissen en Hanneke Leeuwestein voor hun bijdragen ten behoeve van dit hoofdstuk.
- 2 Het CBS maakt onderscheid tussen immigranten die korter dan 2 jaar verblijven, immigranten die tussen de 2 en 5 jaar, tussen de 5 en 10 jaar en meer dan tien jaar in Nederland verblijven. De categorie met een verblijfsduur van minder dan 2 jaar kan worden gerekend tot kort verblijf, de categorieën tussen de 2 en 5 jaar en tussen de 5 en 10 jaar tot middellang verblijf, en de categorie meer dan 10 jaar tot langdurig verblijf (Duin en Stoeldraijer 2014).
- 3 Hoewel op het lokale niveau de gevolgen van internationale migratie het zichtbaarst zijn, wordt in Europese landen een sterk accent gelegd op integratie binnen nationale contexten (Favell 2003). Onderzoekers spreken van ‘nationale integratiemodellen’ (Bowen 2007; Bertossi 2011; Loch 2014). Landen zouden gekenmerkt worden door historisch gegroeide benaderingen van integratie van nieuwkomers, zoals het Franse assimilatiemodel en het Britse multiculturele model. Dit denken in termen van nationale integratiemodellen staat echter haaks op het lokale en urbane karakter van integratie (Amin en Thrift 2002; Glick Schiller en Çağlar 2009; Holston 1999; Bak Jørgensen 2012). In het laatste decennium is er meer aandacht voor de lokale dimensies van integratiebeleid (Poppelaars en Scholten 2008; Dekker et al. 2015, Zapata-Barrero et al. 2017).
- 4 Zie Massey et al. 1993; Bakewell et al. 2016.
- 5 Zie Van der Welle en Mamadouh 2008; Entzinger 2009, Crul en Schneider 2010; Landry en Wood 2008.
- 6 Zie Entzinger en Scheffer 2012; Scholten 2013.
- 7 Zie de Global Power City Index (2017). De genoemde ‘up-scale’-steden komen voor in de top 44 van de Global Power City Index, de ‘down-scale’-steden niet.

LITERATUUR

- Amin, A. en N. Thrift (2002) *Cities: reimagining the urban*, Bristol: Polity Press.
- Bak Jørgensen, M. (2012) 'The diverging logics of integration policy making at national and city level', *International Migration Review* 46, 1: 244-278.
- Bakewell, O., G. Engbersen, C. Horst en L. Fonseca (red.) (2016) *Beyond Networks. Feedback in International Migration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bertossi, C. (2011) 'National models of integration in Europe: A comparative and critical analysis', *American Behavioral Scientist* 55, 12: 1561-1580.
- BOP Consulting (2015) *World cities culture report 2015*, Londen: BOP Consulting.
- Bowen, J. (2007) 'A view from France on the internal complexity of national models', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33, 6: 1003-1016.
- Crul, M. en J. Schneider (2010) 'Comparative integration context theory: participation and belonging in new diverse European cities', *Ethnic and Racial Studies* 33, 7: 1249-1268.
- Dekker, R., H. Emilsson, B. Krieger, B. en P. Scholten (2015) 'A local dimension of integration policies? A comparative study of Berlin, Malmö, and Rotterdam', *International Migration Review* 49, 3: 633-658.
- Duin, C. van en L. Stoeldraijer (2014) *Bevolkingsprognose 2014-2060: groei door migratie, Bevolkingstrends*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Engbersen, G. (2014) *Van zijstroom tot hoofdstroom van beleid. Integratie als permanente opgave voor de stad Rotterdam*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam/Erasmus Universiteit.
- Engbersen, G., A. Leerkes, P. Scholten en E. Snel (2017) 'The intra-EU mobility regime: differentiation, stratification and contradictions', *Migration Studies* 5, 3: 337-355.
- Entzinger, H. (2009) 'Integratie, maar uit de gratie. Multi-etnisch samenleven onder Rotterdamse jongeren', *Migrantenstudies* 1: 8-23.
- Entzinger, H. en P. Scheffer (2012) *De staat van integratie. Rotterdam en Amsterdam vergeleken*, Amsterdam en Rotterdam: gemeenten Amsterdam en Rotterdam.
- Favell, A. (2003) 'Integration nations: the nation-state and research on immigrants in Western Europe', *Comparative Social Research* 22: 13-42.
- Foner, N., J. Rath, J.-W. Duyvendak en R. van Reekum, R. (red.) (2014) *New York and Amsterdam: immigration and the New Urban Landscape*, New York: NYU Press.
- Glick Schiller, N. en A. Çağlar (2009) 'Towards a comparative theory of locality in migration studies: Migrant incorporation and city scale', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 35, 2: 177-202.
- Global Power City Index (2017) *GPCI 10th Anniversary Special Edition Summary*, Tokyo: Institute for Urban Strategies/The Mori Memorial Foundation.
- Hodos, J. I. (2011) *Second cities: globalization and local politics in Manchester and Philadelphia*, Philadelphia: Temple University Press.
- Hollifield, J., P. Martin en P. Orrenius (2014) *Controlling immigration: a global perspective*, Redwood City: Stanford University Press.

- Holston, J. (1999) *Cities and citizenship*, Durnham: Duke University Press.
- Holtslag, J.W., M. Kremer en E. Schrijvers (red.) (2012) *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2018) *De nieuwe verscheidenheid: de toegenomen diversiteit naar herkomst in Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Landry, C. en P. Wood (2012) *The intercultural city: planning for diversity advantage*, Londen: Earthscan.
- Loch, D. (2014) 'Integration as a sociological concept and national model for immigrants: scope and limits', *Identities* 21, 6: 623-632.
- Massey, D.S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino, A. en J. E. Taylor (1993) 'Theories of International Migration: A Review and Appraisal', *Population and Development Review* 19, 3: 431-466.
- Meissner, F. en S. Vertovec (2015) 'Comparing super-diversity', *Ethnic and Racial Studies* 38, 4: 541-555.
- Poppelaars, C. en P. Scholten (2008) 'Two worlds apart: The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands', *Administration & Society* 40, 4: 335-357.
- Sassen, S. (2001) *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.
- Saunders, D. (2010) *Arrival City: How the last great migration is changing our world*, Sydney: Allen & Unwin.
- Skocpol, T. (1991) 'Targeting Within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States', blz. 411-436 in C. Jencks en P.E. Peterson (red.) *The Urban Underclass*, Washington: The Brookings Institution.
- Scholten, P. (2013) 'Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands', *Policy Sciences* 46, 3: 217-236.
- Scholten, P. en I. van Breugel (2017) *Mainstreaming Integration Governance*, Londen: Palgrave.
- Scholten, P., G. Engbersen, M.V. Ostaijen en E. Snel (2017) 'Multilevel governance from below: how Dutch cities respond to intra-EU mobility', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, doi:10.1080/1369183X.2017.1341707.
- Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (LURA) (2011) Tweede Kamer 2011-2012, 32 680, nr. 4.
- Vertovec, S. (2007) 'Super-diversity and its implications', *Ethnic and Racial Studies* 30, 6: 1024-1054.
- Welle I. van der en V.M. Mamadouh (2008) *Links & labels: identiteiten en identificatiestrategieën van Amsterdamse jongvolwassenen*, Amsterdam: Amsterdam institute for Metropolitan and International Development Studies.
- Zapata-Barrero, R., T. Caponio en P. Scholten (2017) 'Theorizing the local turn in migration studies', *International Review of Administrative Sciences* 83, 2: 241-246.

2 LASTEN SPREIDEN OF KANSEN VERGROTEN: DE BETEKENIS VAN DE PORT-OF-ENTRY VAN ASIELZOEKERS. INZICHTEN UIT ZWEDEN

Sako Musterd

2.1 INLEIDING

Migratieprocessen zijn niet alleen verschillend voor uiteenlopende categorieën migranten, maar kennen dikwijls ook verschillende stadia, waarbij op uiteenlopende geografische en politieke niveaus bijpassende instituties een belangrijke rol spelen. Afhankelijk van het ‘type’ migratie spelen al bij de toegang en ontvangst van migranten belangrijke vragen. Bij migranten uit rijke landen die met een arbeidscontract het land binnenkomen, gaat het vaak om hoe de entree het best gefaciliteerd kan worden, zodat de opname zo soepel mogelijk verloopt. Het zwaartepunt van dergelijke migratie vinden we in de economische kerngebieden en vooral in de grootste steden, de plekken waar het werk te vinden is. Daar zijn *expatcentra* in het leven geroepen, die een belangrijke rol spelen om arbeidsmigrantengewijs te maken in de nieuwe institutionele omgeving. Bij migratie die samenhangt met gezinsvorming of gezinshereniging, geeft bestaande wetgeving aan welke volgende stappen gezet kunnen en mogen worden. Hier vindt doorgaans aansluiting plaats bij al eerder gevestigde migranten. Bij andere nieuwkomers vindt eveneens wettelijk geregelde ‘filtering’ plaats, waarbij persoonlijke kenmerken, migratiemotieven en de condities in de plaats van herkomst een belangrijke rol spelen. In dit hoofdstuk worden enkele inzichten gepresenteerd die verkregen zijn uit onderzoek waarbij het gaat om migranten die hun land zijn ontvlucht vanwege oorlog, geweld, onderdrukking of honger en die zich hier als asielzoeker melden.

Het is bekend dat vluchtelingen die het land binnenkomen, meestal geen werk en geen inkomen hebben, al betekent dat niet dat die situatie blijvend is. Bevelander (2016) heeft kortgeleden voor Zweden vastgesteld dat een deel van de vluchtelingen er binnen een aantal jaren in slaagt vooruitgang te boeken en aan het werk te komen. Hij laat zien dat zo’n 20 procent van de vrouwelijke vluchtelingen binnen vijf jaar werk heeft; voor mannen geldt dat voor zo’n 35 procent; na tien jaar zijn die percentages ongeveer respectievelijk 40 en 55 procent, en deze gaan daarna verder omhoog. De niveaus van werkgelegenheid onder vluchtelingen blijken spoedig in de buurt te komen van degenen die niet als vluchteling, maar in verband met gezinshereniging ingestroomd zijn. Maar uiteindelijk blijft het niveau van economische integratie zelfs na twintig jaar zo’n vijftien procentpunten lager liggen dan bij degenen die als arbeidsmigrant het land binnengekomen zijn. Deze cijfers

hebben betrekking op Zweden, maar Bevelander verwijst naar literatuur waaruit blijkt dat zulke bevindingen ook voor de Verenigde Staten, Canada en Nederland zouden gelden.

Vele factoren kunnen een rol spelen bij het achterblijven van de economische integratie van vluchtelingen, zoals het land waar men vandaan komt, het opleidingsniveau, de sekse en de leeftijd van betrokkene. Het is niet de bedoeling al deze factoren uitvoerig de revue te laten passeren. Deze bijdrage richt zich vooral op de vraag of de plek van initiële vestiging een rol speelt bij de kansen op economische integratie. Meer in het bijzonder is de vraag of er aanwijzingen zijn dat de *Port-of-Entry* een rol speelt bij de kansen om aan het werk te komen, los van de zojuist genoemde individuele factoren die ook een rol spelen. In deze bijdrage zal worden aangegeven dat het economische profiel van de regio en het sociaaleconomische profiel van de buurt waar asielzoekers zich het eerst vestigen, van grote betekenis zijn om versneld dan wel vertraagd economisch in de samenleving te integreren. Integratie wordt hier gemeten als 'het vinden van een baan binnen vijf jaar na aankomst in de *Port-of-Entry*'.

Binnenlandse migratiestromen in het algemeen geven ruwe aanwijzingen waar de kansen om aan werk te komen, hoger zijn. Economische kerngebieden zijn daarbij van belang, maar de aanwezigheid van bruikbare sociale netwerken waarlangs men via *weak ties* aan werk kan komen, kan ook een belangrijke rol spelen (Granovetter 1973). Tot dusverre is er weinig internationaal onderzoek bekend dat meer over de betekenis van de plaats van eerste vestiging voor de kansen op werk kan zeggen. Toch is het van groot belang om hier meer over te weten te komen, omdat het beleid gericht op het onderbrengen van vluchtelingen dikwijls gekenmerkt wordt door expliciete geografische keuzen, bijvoorbeeld door een zekere spreiding over het land na te streven; of juist omgekeerd, door hen snel een vrije vestigingsplaatskeuze te geven. Het is de vraag hoe de geografische sturing, of het gebrek aan sturing, het economische integratieproces helpt, dan wel verstoort of vertraagt. Niet alle gebieden in een land bieden dezelfde werkgelegenheidskansen.

De opzet van deze bijdrage is als volgt. Eerst wordt kort ingegaan op de potentiële betekenis van de initiële vestiging voor de arbeidsmarktkansen van asielzoekers. Vervolgens worden uitkomsten van recent Zweeds onderzoek naar de invloed van de *Port-of-Entry* besproken. Met enkele conclusies en mogelijke implicaties voor Nederlands beleid voor de economische integratie van asielmigranten wordt deze bijdrage afgesloten.

2.2 INITIËLE VESTIGING: HET SPREIDEN VAN DE 'LASTEN' OF HET BENUTTEN VAN DE KANSSEN

Plotselinge migratie, vooral als het gaat om grote aantallen, wordt dikwijls gezien als 'een probleem'. De toestroom moet worden opgevangen en de ervaring leert dat het niet altijd gemakkelijk is om de vereiste capaciteit te vinden, en de al gevestigde bevolking bereid te krijgen om open te staan voor de opvang en een versto-

ring van de bestaande sociale samenhang voor lief te nemen. Slechts bij uitzondering wordt de nieuwe dynamiek als een kans gezien, en wijst men erop dat de toestroom kan helpen bij het invullen van openstaande functies, zowel aan de bovenkant als aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Nog minder vaak wordt opgemerkt dat veel van de nieuwkomers voor het land van vestiging feitelijk bijzonder goedkope arbeidskrachten zijn. Vooral voor hoogopgeleiden geldt dat ze doorgaans ongeveer vijftien jaar opleiding hebben genoten, elders gefinancierd. De *braindrain* uit het land van vertrek is de *braingain* in het land van bestemming. Per saldo blijft echter de duiding dominant dat de toestroom ‘problematisch’ is. Dat leidt tot reacties die erop neerkomen dat men ‘het probleem’ probeert tegen te houden, te vermijden of te verkleinen, of wil oplossen zonder er zelf veel ‘last’ van te krijgen. NIMBY-gevoelens (*not in my backyard*) treden op de voorgrond. In contexten waarin men zich wel verantwoordelijk voelt voor de opvang van vluchtelingen maar de migratie toch vooral ziet als een probleem dat niet vanzelf weggaat, komt men vaak tot beleid gericht op spreiding. Relatief recente beleidspraktijken in Europese landen laten dit zien.

Een internationaal vergelijkend onderzoek van het beleid bij initiële opvang van asielzoekers in Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (uit 2003) wijst uit dat het streven naar *Spreading the ‘Burden’* ook al meer dan een decennium geleden favoriet was (Robinson et al. 2003). Uit de genoemde studie komt echter ook naar voren dat zodra asielzoekers een verblijfsstatus en enige vrijheid van beweging hebben verworven, ze op zoek gaan naar kansen in de economische kerngebieden van het land. In het algemeen betekent dit een trek naar de grote metropoolgebieden. Dat zijn dikwijls de plaatsen waar de meeste banen te vinden zijn, en dus de hoogste kansen op werk. Mondiaal gezien is deze metropooloriëntatie een belangrijke drijfveer achter de verstedelijking van de wereldbevolking.

Als we ervan uitgaan dat een aanzienlijk deel van de migranten uiteindelijk in het land van vestiging zal blijven, dan is het maatschappelijk gezien het effectiefst om de verbinding met de arbeidsmarkt zo spoedig mogelijk tot stand te brengen (zie ook Engbersen et al. 2015). Dit is, ondanks beleid gericht op spreiding, eigenlijk ook een inzicht dat in de politiek en in de publieke opinie wordt verwoord, maar tevens beleid dat de paradox voedt: het integratie ‘probleem’ wordt immers mede omschreven als ‘probleem’ vanwege de traagheid van de integratie en vanwege het achterblijven van het uiteindelijke niveau van – economische – integratie, maar de geografische spreiding zou weleens een belangrijke rol kunnen spelen bij die traagheid en dat achterblijven. Als er inderdaad een positief effect zou zijn van het gevestigd zijn in specifieke woon-, werk- en leefmilieus, dan pleit dat ervoor dat opvang van asielzoekers niet te spreiden, maar juist zoveel mogelijk naar die specifieke milieus toe te leiden.

Sterk verstedelijkte regio’s lijken het meeste perspectief te bieden, maar het maakt nog wel uit om welke metropoolregio het dan gaat. Economisch sterke metropoolregio’s bieden de hoogste succeschansen op de arbeidsmarkt. Zo is de kans dat migranten aan een baan komen in de regio Stockholm aanzienlijk groter

dan in de regio Malmö (zie Andersson 2015; Bevelander en Lundh 2007). In de regio Amsterdam gaat het gemakkelijker dan in de regio Heerlen. Verschillen in economische structuur en economische kracht hebben hier mee te maken. De sterkste regio's hebben de groeisectoren al vroeg aan zich weten te binden en zijn doorgaans het stevigst verankerd in globale netwerken. Vaak vindt er groei plaats aan de bovenkant én aan de onderkant van de arbeidsmarkt, leidend tot een zekere sociale polarisatie; met goedbetaalde banen in zakelijke dienstverlening en een deel van de creatieve bedrijvigheid én met laagbetaalde banen in consumptie-gerichte activiteiten.

Het feit dat de sterkste regio's de beste kansen bieden om een baan te vinden, heeft veel migranten er overigens niet van weerhouden om naar zwakkere regio's te trekken, ook als men wat meer keuzevrijheid had, zoals bijvoorbeeld in Zweden na 1995 het geval was (tot de recente massamigratie weer meer overheidssturing vereiste). De migratie naar oude industriesteden, zoals Malmö in Zweden, is hier illustratief. Hoewel de kansen op werk er significant lager zijn dan in de Zweedse hoofdstadregio, kiezen vele migranten, als men de keuze krijgt, toch een stad als Malmö als bestemming. Deze omvangrijke oriëntatie op Malmö wordt waarschijnlijk verklaard door het feit dat daar al veel landgenoten aanwezig zijn, die zich daar onder andere structurele economische omstandigheden (met meer arbeidsintensieve maakindustrie) gevestigd hadden. Het bestaan van netwerken van migranten heeft derhalve niet per definitie een positieve uitwerking; misschien juist een negatieve uitwerking, omdat met de krimp van de maakindustrie ook de banen in die sfeer verdwenen zijn. Het ontbreken van detailkennis bij de migranten van waar de meest kansrijke economische gebieden te vinden zijn, speelt mogelijk ook een rol in het vestigingsgedrag.

2.3 DE INVLOED VAN DE PORT-OF-ENTRY

Op het moment van dit schrijven is juist, opnieuw in Zweden, een gedetailleerd en grootschalig onderzoek afgerond, dat specifiek gericht is op de invloed van de samenstelling van de *Port-of-Entry* (PoE) op de kans op werk vijf jaar later voor migranten (vrijwel allemaal asielzoekers) uit Somalië, Irak en Iran (Andersson et al. nog te verschijnen). Het feit dat de bevindingen van het onderzoek nog niet gepubliceerd zijn, impliceert dat hier slechts voorlopige resultaten gepresenteerd kunnen worden. Het onderzoek maakt gebruik van integrale longitudinale data op individueel niveau, wat betekent dat de individuele asielzoekers door de tijd heen gevolgd kunnen worden.

In het onderzoek zijn 54 Zweedse arbeidsmarktgebieden betrokken, waarbinnen 135 gemeenten te vinden zijn en 681 buurten. Het gedrag van 18.580 migranten is geanalyseerd. Zij hebben tussen 1995 en 2004 asiel aangevraagd in Zweden. Er is onder andere nagegaan hoe hun arbeidscarrière verliep na toegelaten te zijn. Een van de analyses was gericht op het vaststellen van het belang van het grotere arbeidsmarktgebied, de gemeente en de buurt bij de kans om aan het werk te

komen. Daaruit bleek dat de verschillen in de kans om aan het werk te komen voor 7,5 procent verklaard konden worden op het niveau van het arbeidsmarktgebied (grof gezegd het niveau van de stedelijke regio); voor bijna 4 procent op gemeentelijk niveau en voor bijna 6 procent op buurtniveau. Dit betekent dat de kenmerken van het arbeidsmarktgebied een belangrijke rol spelen, gevolgd door die van de buurt. In volgende analyses zijn uitgebreidere verklaringmodellen gehanteerd, waarin onder andere een reeks individuele kenmerken van de asielzoekers is opgenomen, naast een reeks buurtkenmerken en gegevens over het arbeidsmarktgebied. Bovendien zijn de modellen gestratificeerd voor mannen en vrouwen. De kans dat mannen uit de drie genoemde herkomstlanden na vijf jaar werk hebben, is gemiddeld veel hoger (49%) dan die voor vrouwen (26%). Uit de analyses blijkt voorts dat migranten uit Somalië een significant kleinere kans op het vinden van werk hebben, vergeleken met migranten uit Iran. Hogeropgeleide asielzoekers hebben een beduidend hogere en significante kans op werk dan lageropgeleide asielzoekers. Van belang hierbij is dat de opleiding een van de weinige verklaringen is die beleidsinterventie toelaat. Gemiddeld had 37 procent van de asielzoekers uit de drie onderzochte landen na vijf jaar een baan, een cijfer dat wat hoger is dan wat Bevelander (2016) vond voor een bredere herkomstgroep.

Het gaat ons hier echter in het bijzonder om de rol die de Port-of-Entry speelt, bij constant-houding van andere potentiële invloeden, zoals die van individuele kenmerken en de kracht van de regionale arbeidsmarkt. De PoE is gedefinieerd als de buurt waar men zich bevindt één jaar na aankomst (t_1) in het land (dus niet de opvang in een asielzoekerscentrum, maar de stap daarna). Voor de samenstelling van de PoE op t_1 is in het bijzonder gekeken naar:

- het percentage leden van de eigen herkomstgroep;
- het percentage leden van de eigen herkomstgroep met een baan;
- de interactie tussen het percentage leden van de eigen herkomstgroep en het percentage leden van de eigen herkomstgroep met een baan.

De modellen (voor ingewijden: IV 2SLS-regressiemodellen) die de kans op werk na vijf jaar schatten, zijn gestratificeerd naar gender, en dus afzonderlijk bepaald voor mannen en vrouwen. Bij de modellering is rekening gehouden met het vraagstuk van geografische selectiebias.

Allereerst valt het op dat een bestemmingskeuze voor het – economisch sterke – metropolitane gebied van Stockholm, vergeleken met andere gebieden, een significant hogere kans op werk laat zien (na vijf jaar). Daarnaast blijkt een hoger percentage van de eigen herkomstgroep aanwezig in de PoE de kans op werk van het individu (na vijf jaar) significant te *verlagen*; dat geldt vooral voor vrouwen. Mannen blijken te *profiteren* van de aanwezigheid van een hoger percentage van de eigen groep in de buurt, maar alleen als het aandeel van hen dat werk heeft, hoger is. Als een mannelijke vluchteling naar een PoE-buurt verhuist waar het werkgelegenheidspercentage van de eigen groep ten minste 37 procent is (één standaarddeviatie boven het PoE gemiddelde percentage voor mannen), wordt het

netto-effect van het aandeel van de eigen groep en het aandeel van de eigen groep met werk, positief. Deze bevinding sluit aan bij die van een studie in de VS van Cutler et al. (2008), waarin een positief effect van goed opgeleide leden van de eigen groep in de buurt op het inkomen van jongvolwassenen werd vastgesteld. Ook andere studies ondersteunen het inzicht dat de 'kwaliteit' van de buurt, in termen van de sociaaleconomische positie van leden van de eigen groep, van belang is. Edin et al. (2003: 354) vonden dat "[...] Immigrants in ethnic groups with high earnings or high self-employment rates have higher returns to living in an enclave. Immigrants belonging to an ethnic group with less than average earnings may actually lose from residing in the enclave. [...]" In een studie die gericht was op inkomensontwikkeling, in plaats van op de kans op werk, vonden Andersson, Musterd en Galster (2014) soortgelijke uitkomsten: migranten van de eigen groep in de buurt blijken een positief effect te hebben op de inkomensontwikkeling, maar alleen als het aandeel werkenden in de buurt hoog is. In meer algemene zin lijken vooral 'sterke' groepsgenoten die al een zekere economische integratie bereikt hebben, een positief effect op economische integratie van nieuwe immigranten te hebben.

Kortom, een sleutelkenmerk lijkt te zijn – naast het onderscheid tussen mannen en vrouwen – of de buurt waarin men zich voor het eerst vestigt, bewoond wordt door leden van dezelfde herkomstgroep met al een sterke economische positie. De werkgelegenheidskansen van mannen worden maar in beperkte mate negatief beïnvloed door de eigen groep, namelijk alleen als er weinig leden van de eigen groep werk hebben. De vooruitzichten op werk voor mannen zijn positief en nemen toe als het aandeel leden van de eigen groep met een baan toeneemt. De werkgelegenheidskansen van vrouwen nemen significant af door concentraties van de eigen groep, ongeacht of deze werk hebben of niet.

Een kanttekening bij de bevindingen van de genoemde grootschalige en kwantitatieve onderzoeken is evenwel op zijn plaats. Het feit dat een bepaalde bevolkingssamenstelling van een buurt positieve effecten kan hebben op de kansen op een baan, in het bijzonder de aanwezigheid van leden van de eigen groep met werk, kan mogelijk positief geluid worden, maar Fenne Pinkster (2009) heeft, in kwalitatief onderzoek, vastgesteld dat de kwaliteit van de baan ook nog een punt van zorg is. In haar onderzoek, dat in enkele buurten in Den Haag plaatsvond, bleek dat veel recente migranten aan een baan geholpen werden door landgenoten die al een baan hadden en zich eerder in de buurt gevestigd hadden. De nieuwe migranten werden snel geholpen en vonden ook snel een baan. Maar in veel gevallen bleek het om een *dead end job* te gaan, bijvoorbeeld in de kassen van het Westland, of als schoonmaker. Het perspectief op sociale stijging was gering. De nauwe banden met de eigen groep hinderden bovendien de interactie met leden van andere groepen. Uiteindelijk had dat nog sterkere negatieve gevolgen voor de sociale mobiliteit op lange termijn.

Deze kanttkening brengt ons bij de mechanismen die in de praktijk de genoemde effecten bewerkstelligen. Naar die mechanismen is ook veel onderzoek verricht (zie bijv. Galster (2012) voor een overzicht). Uit de gezamenlijke studies komt naar voren dat vele factoren invloed kunnen hebben, zoals de mogelijkheden voor sociale interactie (ontmoetingskansen), het niveau van daadwerkelijke interactie – die gemakkelijker is bij geringe sociale afstand tussen betrokkenen, collectieve socialisering, sociale samenhang, de ruimtelijke mismatch tussen vraag en aanbod van werk, de beschikbare institutionele omgeving, en dergelijke. Uit het hier gepresenteerde onderzoek zijn aanwijzingen dat al deze factoren een rol spelen en wellicht in het beleid een plekje zouden kunnen krijgen.

2.4 CONCLUSIES EN BELEIDSIMPLICATIES

In dit hoofdstuk is de vraag gesteld in welke mate de samenstelling van de *Port-of-Entry* in het land van vestiging van invloed is op de kansen van asielzoekers om enige tijd na vestiging aan het werk te zijn. Werk (of economische integratie) kan worden beschouwd als de basis voor verdere integratie in de nieuwe samenleving. In feite is de PoE een meervoudig begrip, want het maakt niet alleen uit in welke buurt men terecht komt, maar ook in welk arbeidsmarktgebied. Uiteraard is daarnaast de centrale overheid van belang; daar wordt bepaald of men asiel krijgt of niet; daar worden ook beslissingen genomen over belangrijke beleidsvragen, zoals over spreiding of niet. De institutionele structuur die verzorgingsstaten kenmerkt, is daarnaast cruciaal en bepalend voor de toegang tot allerlei domeinen van de samenleving, zoals zorg, onderwijs, wonen, sociale zekerheid en arbeid. Het arbeidsmarktgebied heeft verder vooral te maken met de regionale economie. Arbeidsmarktgebieden kunnen regionaal sterk van elkaar verschillen en mensen kansen geven of juist kansen onthouden. De sterkste regio's worden tegenwoordig gekenmerkt door een ruime vertegenwoordiging van geavanceerde zakelijke dienstverlening en bedrijven in de creatieve sector. Het zijn ook vaak de stedelijke gebieden die het sterkst ingebed zijn in belangrijke mondiale netwerken en die belangrijke consumptieve sectoren hebben. Dikwijls zijn dergelijke gebieden relatief gepolariseerd in sociaaleconomische zin; met werkgelegenheid op hoog én op laag niveau. De steden die gedomineerd zijn door oude maakindustrie staan voor de lastigste opgave. Vaak zijn ze nog altijd niet helemaal geherstructureerd en is er nog sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Hoewel er vaak veel (voormalige) migranten wonen, zijn daar de kansen op economische integratie juist een stuk lager. De buurt, ten slotte, hier de PoE in enge zin, vormt het laagste niveau. Hier zijn veel meer de sociale netwerken van belang, de mensen waarmee men in contact komt; het is ook de plek waar men elkaar misschien een handje kan helpen bij het vinden van de weg in het institutionele labyrint en, onder bepaalde voorwaarden, ook de weg naar arbeidsparticipatie.

Het onderzoek dat hier besproken is, geeft aanleiding om te stellen dat de kansen op economische integratie het grootst zijn in de sterkste economische gebieden van het land. Dat zijn de plekken waar de meeste banen worden geschapen en waar werkgelegenheid op alle niveaus is te vinden. Economische integratie is daarnaast op buurtniveau gediend bij de aanwezigheid van relatief veel leden van de eigen groep, maar niet zonder meer. Er is namelijk empirische steun voor de bewering dat een hoog percentage van de eigen groep in de buurt van aankomst op t_1 een significant en aanzienlijk *verlagend* effect heeft op de kans op werk vijf jaar later. Dit is vooral voor vrouwelijke migranten fnuikend. Voor mannen geldt dat als er in de PoE een percentage is van de eigen groep dat werk heeft dat iets boven het gemiddelde ligt (in de Zweedse case boven 37%), het negatieve effect van de eigen groep ongedaan gemaakt wordt en het nadeel van de aanwezigheid van veel leden van de eigen groep omslaat in een voordeel. Voor vrouwen geldt dat niet.

Deze bevindingen, die voor een belangrijk deel van in Zweden uitgevoerd onderzoek afkomstig zijn, hebben ook beleidsimplicaties voor Nederland. Het functioneren van arbeidsmarktgebieden en buurten lijkt in Zweden niet structureel anders te zijn dan in Nederland. Net als Nederland heeft ook Zweden sterke en zwakke arbeidsmarktregio's, waarbij sommige bloeiend zijn en andere nog altijd worstelen met de economische herstructurering, en vaak nog een mismatch kennen tussen de skills van de bewoners en de eisen van de nieuwe economie. Stockholm lijkt wat dat betreft sterk op Amsterdam, en Malmö meer op Rotterdam. Ook de relatief omvangrijke Zweedse publieke sector is Nederland niet geheel vreemd. Ik verdedig daarom de stelling dat de onderzoeksresultaten uit de Zweedse context waarschijnlijk ook grosso modo van toepassing zijn op de Nederlandse context. Dat betekent dat ook in Nederland te verwachten is dat beleid gericht op spreiding van de asielzoekers over het land, geen gunstige effecten zal hebben op de economische integratie van deze vluchtelingen. Als het doel is de economische integratie zoveel mogelijk te bespoedigen, ligt het voor de hand, als het volume van de toestroom dat toelaat, om een selectiever beleid na te streven dat zoveel mogelijk bevordert dat statushouders terechtkomen in de sterke economische gebieden in het land of daar waar de vraag naar arbeid aansluit bij wat de vluchtelingen te bieden hebben. Dit kan door bij een wat afnemende asielzoekersinstroom prioriteit te geven aan plaatsing in de sterkste arbeidsmarktgebieden. Daar kan men de hooggeschoolden én de lager- of ongeschoolden het best aan een baan helpen. In ieder geval zou men al heel vroeg voorlichting kunnen geven over de potentiële effecten van de aanwezigheid van leden van de eigen groep op de werkgelegenheidskansen van mannelijke en vrouwelijke vluchtelingen, én over waar de sterke economische gebieden zich bevinden.

Bovendien is de 'kwaliteit' van de samenstelling van de buurt en vooral van de leden van de eigen groep – hebben zij een stevige sociaaleconomische positie of niet? – van belang voor de succeskansen van de asielzoekers die zijn toegelaten. Hierbij hebben we een kanttekening geplaatst, namelijk dat het snel aan een baan geholpen worden door wat sterkere groepsgenoten ook kan betekenen dat men te

veel opgesloten raakt in eigen kring en belandt in een situatie waarbij men weliswaar werk heeft, maar dan van een karakter dat geduid wordt met het begrip *dead end job*. De beschikbaarheid van *weak ties* lijkt van belang om in aanraking te kunnen komen met de rest van de samenleving en uiteindelijk een meer complete sociale mobiliteit te kunnen realiseren.

De verkregen kennis over de betekenis van sterke arbeidsmarktgebieden, de samenstelling van de buurt die als *Port-of-Entry* dient, gender en de rol die de eigen herkomstgroep kan spelen, kan ook worden benut in het ontvangstbeleid. In navolging van de expatcentra voor goed opgeleide migranten uit welvarende regio's, waar men in *one-stop* de expats wegwijst maakt in de nieuwe samenleving, zou men, vooral in de economische kernregio's, soortgelijke *statushouders-assistentie-centra* (SAC's) kunnen ontwikkelen. De toegelaten statushouders zouden daar meer informatie kunnen krijgen over wat de sterkste economische gebieden zijn; ook zou men daar te horen kunnen krijgen dat veel gebieden waar wellicht veel landgenoten wonen, inmiddels te maken hebben gekregen met economische structuurverandering, waardoor de kansen op werk er voor bepaalde beroepsgroepen veel geringer zijn geworden. De SAC's kunnen bovendien een makelaarsrol krijgen en de vraag naar en het aanbod van werk passend bij de skills en opleiding van betrokkenen bij elkaar brengen. In dat soort centra zouden op basis van eenvoudige analyses aanwijzingen kunnen worden gegeven over 'voorkeursregio's' en 'voorkeursbuurten' van vestiging als men werkgelegenheid van geaccepteerde asielzoekers wil prioriteren.

LITERATUUR

- Andersson, R. (2015) 'Flyktingmottagandets geografi – en flernivåanalys av integrationsutfallet för tio årskohorter av invandrade från Somalia, Irak och Iran', blz. 39-73 in R. Andersson, B. Bengtsson en G. Myrberg (red.) (2015) *Mångfaldens dilemma. Boendesegregation och områdespolitik*, Malmö: Gleerups Utbildning AB (Chapter title in English: The Geography of Refugee Reception – a multilevel analysis of the Integration Outcome for refugees from Somali, Iraq and Iran).
- Andersson, R., S. Musterd en G. Galster (2014) 'Neighbourhood Ethnic Composition and Employment Effects on Immigrant Incomes', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40: 710-736.
- Andersson, R., S. Musterd en G. Galster (te verschijnen) *Port-of-Entry Neighbourhood and its Effects on the Economic Success of Refugees in Sweden*.
- Bevelander, P. (2016) 'Integrating refugees into labor markets; Economic integration of refugees into their host country is important and benefits both parties', *IZA World of Labor* 2016, 269: 1-9.
- Bevelander, P. en C. Lundh (2007) 'Employment Integration of Refugees: The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden', *IZA Discussion Paper* No. 2551.
- Cutler, D., E. Glaeser en J. Vigor (2008) 'When are ghettos bad? Lessons from Immigrant Segregation in the United States', *Journal of Urban Economics* 63, 3: 759-774.
- Edin, P., P. Fredricksson en O. Åslund (2003) 'Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants: Evidence from a Natural Experiment', *Quarterly Journal of Economics* 118, 1: 329-357.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker en A. Leerkes, m.m.v. J. Klaver en A. Odé (Regioplan) (2015) 'Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten', *WRR-Policy Brief* 4, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Galster, G.C. (2012) 'The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: Theory, Evidence, and Policy Implications', blz. 23-56 in M. van Ham, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson en D. Maclennan (red.) *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, Dordrecht: Springer.
- Granovetter, M.S. (1973) 'The Strength of Weak Ties', *American Journal of Sociology* 78, 6: 1360-1380.
- Pinkster, F. (2009) 'Neighborhood-based networks, social resources and labor market participation in two Dutch neighborhoods', *Journal of Urban Affairs* 31, 2: 213-231.
- Robinson, V., R. Andersson en S. Musterd (2003) '*Spreading the 'Burden'? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*', Bristol: The Policy Press.

3 LOKAAL BELEID TUSSEN MIGRATIE EN MOBILITEIT. HET VERHAAL VAN ROTTERDAM, STOCKHOLM EN WENEN

Mark van Ostaijen, Peter Scholten en Erik Snel

3.1 INLEIDING

In de context van het recente vluchtelingenvraagstuk zou men bijna vergeten dat de snelst groeiende ‘migratiecategorie’ over de voorbije tien jaar uit Midden- en Oost-Europese landen afkomstig was. Daarbij staat ‘migratiecategorie’ tussen aanhalingstekens, omdat het gaat om Europese burgers die feitelijk gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie. Vanuit Europees perspectief gaat het daarbij niet om ‘migranten’, maar om ‘mobiele Europese burgers’. Dit wil echter niet zeggen dat deze groep geen betekenis zou hebben voor migratiediversiteit. In omliggende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en tot voor kort ook Duitsland, staat in het maatschappelijke en politieke debat over migratie juist deze groep (vooral uit landen als Polen, Hongarije, Bulgarije, Roemenië en de Baltische Staten) centraal. Ook in Nederland zien we dat een verband wordt gelegd tussen deze categorie en migratiediversiteit (Jennissen et al. 2015).

In dit hoofdstuk schetsen we eerst de contouren van recente Europese mobiliteit en migratie, en hoe die neerslaat in drie Europese steden (Rotterdam, Stockholm en Wenen). We geven beknopt weer wat de *aard* en *omvang* van Midden- en Oost-Europese migratie is in deze stedelijke regio’s. Een belangrijke bevinding is dat deze migratie diverser is dan de gangbare beeldvorming in Nederland suggereert. Daarnaast zorgt de meervoudigheid en diversiteit binnen deze migrantenpopulatie voor een grote verscheidenheid aan *consequenties* op stedelijk niveau. Ten slotte zullen we identificeren welke stedelijke *beleidsresponsen* er geformuleerd zijn op de consequenties van intra-EU mobiliteit.

Meer in het algemeen kunnen we stellen dat het Europese principe van ‘vrij verkeer’, in combinatie met de uitbreiding van de EU, lokale gevolgen heeft in de ontvangende landen.¹ Om dit zo scherp mogelijk in beeld te krijgen, zoomen we in dit hoofdstuk in op drie steden die het afgelopen decennium te maken hebben gehad met een aanzienlijke toestroom vanuit Midden- en Oost-Europa: Rotterdam (Nederland), Stockholm (Zweden) en Wenen (Oostenrijk). We kijken daarbij naar issues op het gebied van toegang (reguleren van toestroom), ontvangst (informatie- en communicatievoorziening), verblijf & vestiging (huisvesting, overlast en registratie), verbinding (taal, participatie en onderwijs), alsmede vertrek (al dan niet vrijwillige terugkeer). We stellen daarbij de vraag in hoeverre er sprake is van meer circulaire en tijdelijke mobiliteit, of van permanente vestiging, en wat voor type migranten het betreft. Vervolgens beschrijven we welke consequenties dit heeft en in hoeverre dit het stedelijke beleid heeft beïnvloed op het gebied van toe-

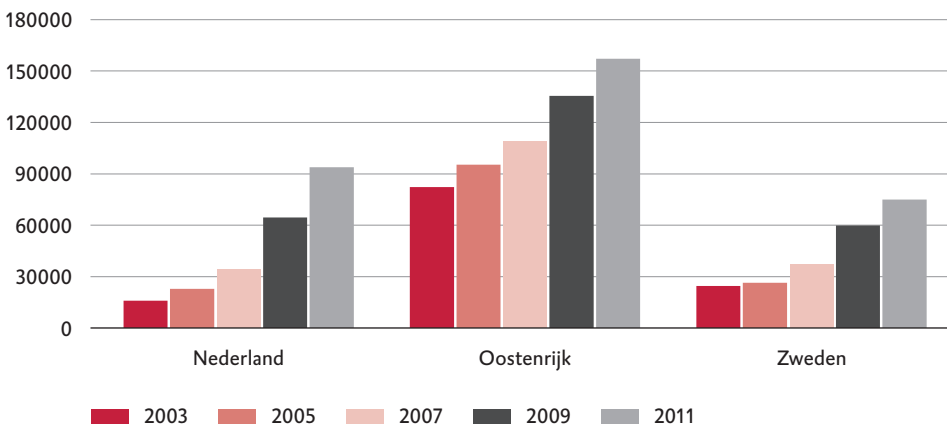
gang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding en vertrek. Daarmee vormt bovenstaande een antwoord op onze hoofdvraag: welke impact heeft Midden- en Oost-Europese migratie, als onderdeel van het Europese mobiliteitsbeleid, op de urban governance in Rotterdam, Wenen en Stockholm?

3.2 HET EUROPESE PARADIGMA VAN VRIJ VERKEER

Migratie is van alle tijden, maar migratie als onderdeel van een Europees mobiliteitsbeleid is relatief nieuw. Dit beleid faciliteert een Europese ‘grenzeloze’ zone om ‘vrij verkeer’ van goederen, diensten, kapitaal en personen te stimuleren. Dit vrije verkeer was altijd al één van de uitgangspunten van de EU, maar dit principe kreeg groter belang met de recente uitbreidingen met nieuwe lidstaten (in 2004 en in 2007) en leidde tot een nieuwe Oost-West-migratie binnen Europa.²

Al voor de EU-uitbreiding van 2004 was er sprake van enige immigratie vanuit Midden- en Oost-Europa naar landen als Nederland, Oostenrijk en Zweden. Al deze landen ontvingen vluchtelingen vanuit Hongarije (1956), Tsjecho-Slowakije (1968) en Polen (1981). Vooral in Oostenrijk, en specifiek in Wenen, was er al voor de val van het IJzeren Gordijn sprake van intensief grensverkeer vanuit Hongarije en Tsjecho-Slowakije, landen die immers tot de Eerste Wereldoorlog een gezamenlijk staatsverband met Oostenrijk vormden. Nederland kende eind vorige eeuw al een zekere instroom van ‘Poolse bruiden’, die met Nederlanders trouwden, en vooral van Poolse arbeiders die in de Nederlandse tuinbouw werkten. Begin jaren negentig zouden er al zo’n 50.000 Polen naar Nederland zijn gekomen om hier in de kassen te werken (Dagevos 2011: 31). Na de EU-uitbreiding in 2004 nam de migratie vanuit Midden- en Oost-Europa een hoge vlucht (zie figuur 1).

Figuur 1 Absolute aantallen Midden- en Oost-Europeanen in Nederland, Oostenrijk en Zweden (2003-2011)



Bron: Gegevens uit Fassmann et al. (2014) (eigen bewerking)

Zoals figuur 1 laat zien is het aantal Midden- en Oost-Europeanen sinds 2003 in alle drie ontvangende landen sterk gestegen, in Nederland relatief nog het sterkst. Oostenrijk herbergde ook voorheen al relatief veel Midden- en Oost-Europeanen, mede door de geschiedenis van de Oostenrijks-Hongaarse monarchie. Het aantal Midden- en Oost-Europeanen in Oostenrijk is tussen 2003 en 2011 bijna verdubbeld (van 82.000 naar 157.000). In Zweden verdrievoudigde het aantal Midden- en Oost-Europeanen in dezelfde periode (van ruim 24.000 naar 75.000). In Nederland was in dezelfde jaren sprake van bijna een verzesvoudiging van het aantal Midden- en Oost-Europese ingezetenen (van krap 16.000 in 2003 tot 94.000 in 2011). Over het geheel genomen nam het aantal Midden- en Oost-Europeanen in dezelfde periode in de andere 'oude' lidstaten van de EU toe van 1,1 tot 4,5 miljoen (Fassman et al. 2014). Deze gegevens slaan echter enkel op migranten die zich formeel bij een gemeente hebben ingeschreven, terwijl diverse studies laten zien dat veel Midden- en Oost-Europeanen zich niet laten registreren. Zo schatten Van der Heijden et al. (2013) dat er in 2010 al 340.000 Midden- en Oost-Europeanen in Nederland aanwezig waren, tijdelijk of permanent, en al dan niet geregistreerd – bijna drie keer zo hoog als het aantal formeel in GBA ingeschreven Midden- en Oost-Europeanen in dat jaar.

3.3 DE DIVERSITEIT VAN EU-ARBEIDSMIGRANTEN IN ROTTERDAM, STOCKHOLM EN WENEN

Een cruciale vraag, naast de aantallen, betreft de aard van de nieuwe Oost-West-migratie in Europa. In hoeverre is bij de migratie van Midden- en Oost-Europeanen sprake van een tijdelijk verschijnsel of van een permanente vestiging in de ontvangende landen, zoals bij de 'gastarbeiders' in de jaren zestig en zeventig? Terugkijkend op de geschiedenis van gastarbeidersmigratie in Europa stellen sommige auteurs dat de permanente vestiging van deze arbeidsmigranten, en de komst van hun families, pas plaatsvond nadat de werving formeel was beëindigd en de grenzen *de facto* voor hen waren gesloten (Engbersen 2012). Als dit klopt, kan men verwachten dat de huidige arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zich in mindere mate permanent vestigen dan de vroegere gastarbeiders.

Aanvankelijk dachten onderzoekers dan ook dat Midden- en Oost-Europese arbeidsmigratie primair een tijdelijk fenomeen zou zijn. Gesproken werd van 'incomplete migratie'³ (werk in het buitenland zonder vestiging), 'liquid migration'⁴ en 'intentional unpredictability',⁵ aangezien migranten veelal niet weten of en wanneer ze terugkeren of naar een ander land gaan, en houden hun opties open.

Anderen nuanceren echter dit idee van tijdelijke arbeidsmigratie en wijzen erop dat, naast tijdelijke en circulaire migratie, Midden- en Oost-Europese arbeidsmigratie ook resulteert in permanente vestiging. Zo beziet Friberg (2012) in een studie over Polen in Noorwegen permanente vestiging als een derde fase in het migratieproces, na eerdere fasen van tijdelijk werk en regelmatig op en neer reizen ('transnational commuting'). Eade et al. (2007) observeren diverse migratiestrategieën.

gieën in een studie over Polen in het Verenigd Koninkrijk. Sommige migranten zijn gekarakteriseerd als ‘hamsters’: ze werken tijdelijk in het buitenland om geld te vergaren, anderen zijn gekenmerkt als ‘ooievaars’, circulaire migratie van op en neer reizen tussen werk in het buitenland en het gezin thuis, naast de definitieve vestigers, de ‘blijvers’. In een latere studie constateren ook Engbersen et al. (2013) verschillende migratiepatronen onder Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland. Ongeveer een kwart (23%) van de door hen onderzochte Midden- en Oost-Europeanen kan getypeerd worden als tijdelijke en circulaire migranten. En bijna evenveel (22%) hebben zich langdurig of permanent gevestigd in Nederland. Een grotere groep (41%) wordt getypeerd als ‘footloose migrants’: diegenen die weinig binding hebben met Nederland, maar ook niet (meer) met het herkomstland. Ten slotte onderscheiden zij de categorie ‘binationals’: diegenen die sterke bindingen hebben met zowel Nederland als het herkomstland (13%).

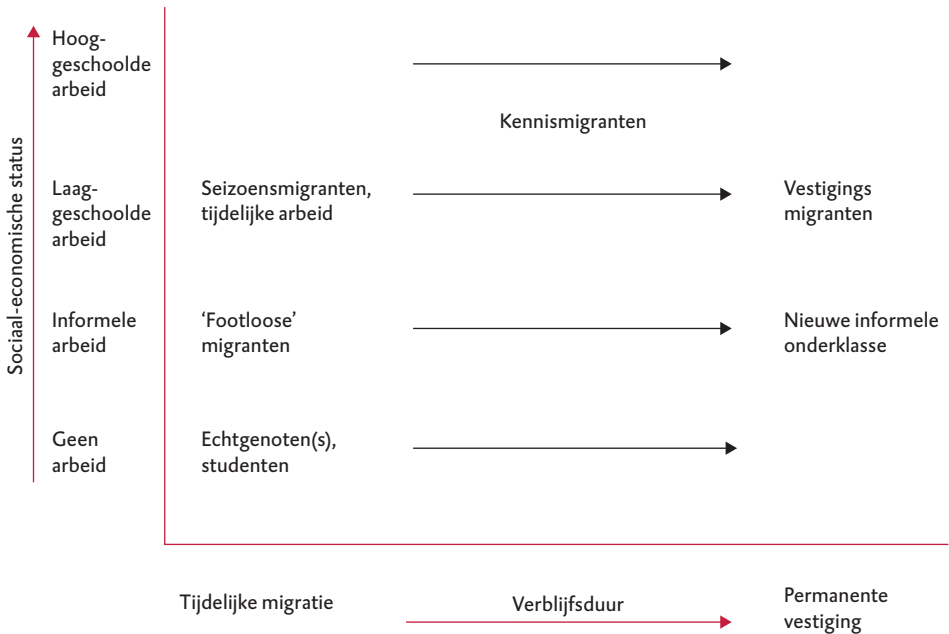
Er is dus veel meer diversiteit onder Midden- en Oost-Europese migranten dan de gangbare beeldvorming over deze categorie (‘de Poolse loodgieter’) suggereert. Behalve tijdelijke migranten zijn er ook migranten die zich permanent vestigen en hun plekje op de arbeidsmarkt vinden, mede omdat velen redelijk tot goed geschoold zijn. Onderzoek onder Midden- en Oost-Europese migranten in drie Europese steden (Rotterdam, Stockholm en Wenen) geeft een nadere invulling van de diversiteit onder deze migranten. Mede op basis van het onderzoek van Engbersen et al. (2013) en op basis van semigestructureerde interviews met stakeholders uit de drie steden kwamen de onderzoekers tot de volgende typologie van verschillende ‘typen migranten’ (vgl. Sert 2014) (zie figuur 2).

Onderstaande typologie, weergegeven in figuur 2, onderscheidt twee centrale assen: de verblijfsduur van migranten (variërend van tijdelijkheid naar permanente vestiging) en hun sociaaleconomische status (variërend van hoog- en laaggeschoold werk via informele arbeid naar degenen die niet werken). Er blijken zowel belangrijke overeenkomsten als verschillen te zijn in de typen intra-EU-migranten tussen de drie steden (Rotterdam, Stockholm, Wenen).

In alle drie de steden verricht een aanzienlijk deel van de Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten *laag- of ongeschoold handwerk* in sectoren als de industrie, land- en tuinbouw en de bouw, maar tevens in dienstensectoren, zoals toerisme, schoonmaak en verpleging. In Wenen blijkt seizoenwerk minder vaak voor te komen, afgezien van de gastronomie, waarin veel Hongaren en Slowaken werken. In Nederland werken veel Midden- en Oost-Europeanen in de land- en tuinbouw, vooral in de kassen van het Westland (zoals arbeidsmigranten die in Rotterdam of Den Haag wonen, maar in het Westland werken). Ook in Zweden kwamen veel Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten terecht in laaggeschoold werk in de bouw en de landbouw (als seizoenswerker). Zweden was voor hen aantrekkelijk vanwege de economische voorspoed en omdat Zweden (net als het Verenigd

Koninkrijk en Ierland) de arbeidsmarkt al direct in 2004 vrijgaf voor burgers uit de nieuwe EU-lidstaten. Dat veel Midden- en Oost-Europeanen laaggeschoold hand-
arbeid verrichten, past in het gangbare beeld van deze categorie.

Figuur 2 'Typen migranten' onder Midden- en Oost-Europeanen



Bron: Scholten en Van Ostaijen (2018)

Maar er zijn ook arbeidsmigranten die niet in dit beeld passen. Zo vonden Engbersen et al. (2011; 2013) dat vooral Roemeense arbeidsmigranten relatief vaak op universiteiten, professionele organisaties of bij internationale instellingen (vooral in Den Haag) werken. Ook in Zweden blijken arbeidsmigranten deels gekwalificeerd werk te doen. Tussen 2004 en 2007 arriveerden vierhonderd artsen uit Midden- en Oost-Europa in Zweden. In Oostenrijk komt dit minder vaak voor, daar lijken hogere beroepen grotendeels gereserveerd voor Oostenrijkers, terwijl Midden- en Oost-Europeanen bijna uitsluitend in *blue collar*-beroepen werken.

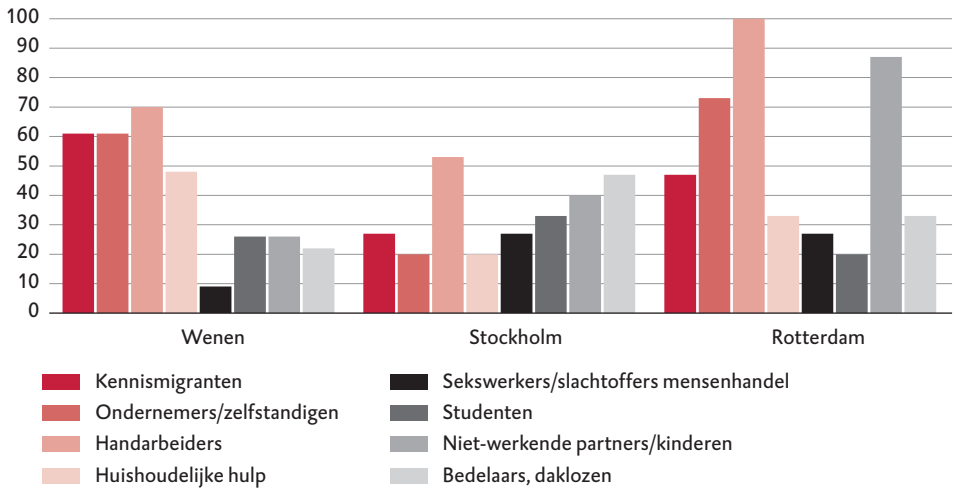
Een minder zichtbare categorie arbeidsmigranten zijn degenen die in het huishouden werken (als zorgverleners, *nannies* of schoonmakers). Met name in Oostenrijk zijn er berichten over duizenden Midden- en Oost-Europese vrouwen die voor ouderen zorgen (Sert 2014). Ook in Stockholm zouden veel Midden- en Oost-Europese vrouwen in de gezondheidszorg werken, al ontbreken betrouwbare gegevens. In Nederland zijn er (nog) minder berichten dat vrouwen uit Midden- en Oost-Europa zorg verlenen in huishoudens (behalve als werkster). Weer een andere categorie zijn sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel (wederom

vooral vrouwen) waarover ook weinig betrouwbare cijfers voor handen zijn. Volgens gegevens van de Oostenrijkse politie is meer dan de helft van de geregistreerde sekswerkers in Wenen afkomstig uit Midden- en Oost-Europa (vooral Hongarije en Roemenië). Voor Rotterdam en Stockholm ontbreken zulke gegevens, maar stakeholders melden wel dat het aantal sekswerkers uit Midden- en Oost-Europa sinds de uitbreiding van de EU groeit. Een andere categorie betreft *bedelaars en daklozen*. Vooral in de grote Zweedse steden zoals Stockholm en Gotenborg vormen Midden- en Oost-Europese bedelaars een zichtbare dagelijkse realiteit. Ook in Wenen zijn dakloze Midden- en Oost-Europeanen een gevoelig publiek issue, maar er zijn geen cijfers over bekend, net als in Rotterdam (Snel et al. 2015).

Minder problematische categorieën betreffen *studenten en niet-werkende partners en kinderen* van arbeidsmigranten. Alle drie de steden melden aanzienlijke aantallen studenten uit Midden- en Oost-Europa op hun universiteiten en hogescholen. In Oostenrijk zouden in 2012 bijna 13.000 studenten uit Midden- en Oost-Europa op een universiteit zijn ingeschreven, van wie driekwart in Wenen. In Rotterdam en Stockholm liggen deze cijfers aanzienlijk lager, maar ook daar komt een groeiend aantal studenten uit Midden- en Oost-Europa. Kwamen aanvankelijk de meeste arbeidsmigranten alleen naar West-Europa, inmiddels is ook sprake van een groeiende familiemigratie en als gevolg daarvan een eveneens groeiend aantal niet-werkende partners en kinderen van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten. In Rotterdam steeg het aantal kinderen afkomstig uit Midden- en Oost-Europa tussen 2005 en 2014 van 590 tot 2800, van wie twee derde in de leerplichtige leeftijd (Seidler et al. 2015). In Wenen waren bijna 8000 kinderen afkomstig uit Midden- en Oost-Europa geregistreerd. Arbeidsmigranten zijn dus niet alleen meer alleenstaande jonge mannen of vrouwen, maar in toenemende mate ook gezinnen met kinderen.

Om de relevantie van die verschillende typen te kunnen duiden zijn er binnen het IMAGINATION-onderzoek lokale stakeholders geïnterviewd (professionals die in hun werk te maken hebben met Midden- en Oost-Europese migranten). Hen werd onder meer gevraagd in welke mate de diverse typen migranten (afgebeeld in figuur 2) die in het onderzoek worden onderscheiden, belangrijk zijn in hun dagelijkse werkzaamheden en overwegingen. De uitkomsten staan weergegeven in figuur 3.

Figuur 3 Mate waarin diverse Midden- en Oost-Europese typen migranten belangrijk zijn voor lokale stakeholders in hun dagelijkse werkpraktijk (N= 113)



Bron: Enengel en Reeger (2015) (IMAGINATION online survey 2014)

De bovenstaande figuur toont het percentage van de lokale stakeholders dat een bepaald type heeft aangemerkt als ‘belangrijk voor zijn/ haar werkpraktijk’. Het laat zien dat lokale ‘stakeholders’ uiteenlopende accenten leggen in hun aandacht voor Midden- en Oost-Europese migranten. In alle drie de steden is de aandacht in sterke mate gericht op (geschoolde en ongeschoolde) handarbeiders. Daarnaast is er in Wenen vooral aandacht voor kennismigranten, terwijl de aandacht in Rotterdam vooral gericht is op (niet-werkende) gezinsleden en zelfstandigen onder de Midden- en Oost-Europeanen. Ten slotte is er in Stockholm meer aandacht voor daklozen en bedelende Midden- en Oost-Europeanen. Die aandacht is in de andere steden minder, maar, en dat geldt voor alle typen, hier kunnen we niet uit afleiden of dat ook betekent dat deze categorie daar minder vaak voorkomt. In ieder geval toont figuur 3 dat er meer diversiteit aan lokale percepties is rondom intra-EU mobiliteit dan het stereotype van de tijdelijke arbeidsmigrant zou suggereren. Juist deze diversiteit in mobiliteitspatronen vormt een belangrijke achtergrond voor beleid, hetgeen in de volgende paragrafen wordt besproken.

3.4 STEDELIJKE CONSEQUENTIES VAN INTRA-EU MOBILITEIT

In deze paragraaf schetsen we de stedelijke consequenties van het Europese mobiliteitsprincipe in respectievelijk Rotterdam, Wenen en Stockholm. Hierbij bundelen we enkele belangrijke bevindingen in deze steden gebaseerd op eerder onderzoek.⁶ We focussen daarbij op de vraagstukken van huisvesting, registratie, arbeidsmarkt, taal, onderwijs en integratie; thema’s die in alle steden zijn onderzocht.

In Rotterdam was *huisvesting* al vrij vroeg een belangrijk issue. Mede omdat sociale woningbouw in Nederland veelal gepaard gaat met inschrijfprocedures en lange wachttijden, zijn vele (tijdelijke) EU-migranten aangewezen op private of particuliere verhuur. Dit maakt het mogelijk voor lokale pandeigenaren om het aantal bedden per vierkante meter op te schroeven, wat resulteert in overbewoning, te dure huisvesting of overlast (Snel et al. 2011). Om dergelijke problemen het hoofd te bieden experimenteert Rotterdam met *short stay*-voorzieningen en vergemakkelijkte ze de procedures rondom tijdelijke faciliteiten. Op een vergelijkbare wijze spelen huisvestingsissues in Wenen, aangezien ook in Oostenrijk sociale woningbouw pas toegankelijk is voor personen met een officiële registratie waarbij iemand moet kunnen aantonen ten minstens twee jaar te verblijven in Oostenrijk. Dit zorgt ervoor dat het grote aandeel (25%) sociale woningbouw in Wenen lange tijd onbereikbaar blijft voor (tijdelijke) mobiele burgers, waardoor private verhuur of zelfs dakloosheid soms onvermijdelijk is (Enengel en Reeger 2015). Ook in Stockholm werd de huisvestingssituatie als nijpend ervaren en werd het stadsbestuur gedwongen om maatregelen te nemen. Het stadsbestuur in Stockholm heeft daarom recentelijk besloten om het aantal bedden dat beschikbaar is voor een periode van vijf nachten, te verdubbelen. Daarnaast heeft men de eerste pogingen ondernomen om dakloze EU burgers onderdak te bieden, vooral tijdens de winterkoudeperiode. Daarmee hoopt men een antwoord te hebben gevonden op de acute vraag naar noodhulp voor binnenaccommodaties tijdens de winter (Zelano et al. 2015).

Naast huisvesting werd registratie, of specifiek, *non-registratie* gezien als een belangrijk issue in Rotterdam. Een belangrijke factor daarin is de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), die niet voldoende is ingericht op de flexibele groep mobiliteitswerkers, zo werd geoordeeld. Men is in Nederland volgens de Wet GBA namelijk pas verplicht zich in te schrijven na een verblijf van vier maanden. Hierdoor worden vele (al dan niet tijdelijke) 'inwoners' niet formeel geregistreerd, waardoor Rotterdam belastingen en financiën misloopt (Gemeente Rotterdam 2008; 2009). Eenzelfde verplichting bestaat er in Oostenrijk, waardoor ook Wenen, een stad die met haar ligging in Centraal-Europa veel dagelijkse forenzen uit onder meer Hongarije en Slowakije aantrekt, problemen ervaart met non-registratie (Reeger en Enengel 2015). Ondanks het feit dat er hoge boetes staan op non-registratie, wordt ook Wenen geconfronteerd met grote groepen flexibele en niet-geregistreerde EU-burgers. Het zorgt voor ambigue praktijken en semilegale arbeidsmarktposities, die de kwetsbaarheid van EU-burgers in Wenen vergroot. Ook in Zweden en Stockholm is non-registratie een issue, al verschilt de nationale wetgeving enigszins. Zo moet een EU-burger in Zweden geregistreerd staan in het nationale bevolkingsregister om een persoonlijk sociaalzekerheidsnummer te verkrijgen.⁷ Maar de Zweedse registratiewet stelt dat iemand pas geregistreerd kan worden als deze persoon zich heeft gevestigd in Zweden. En men is 'gevestigd' in

Zweden als ‘iemand zijn of haar nachtrust voor minstens één jaar in Zweden heeft doorgebracht’ (Zelano et al. 2016). Dit zorgt ook in Stockholm voor ambigue praktijken en voor drempels waardoor vele EU-burgers zich niet laten registreren.

Daarnaast zijn *arbeidsmarkt-issues* geagendeerd in Rotterdam, maar – zo werd geoordeeld – die vielen doorgaans niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Zo stonden issues als onderbetaling, fraude, verdringing op de arbeidsmarkt en (het sluiten van) malafide uitzendbureaus wel op de Rotterdamse agenda, maar er kon maar beperkt tegen worden opgetreden (Van Ostaijen et al. 2016). Ook in Oostenrijk is de primaire aandacht voor arbeidsmarktissues op het nationale niveau belegd. Desondanks heeft Wenen wel op stedelijk niveau het Vienna Employment Promotion Fund (WAF) in het leven geroepen om nieuwkomers te voorzien van meertalige informatie over werk en biedt het training en individuele subsidies aan om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. In Stockholm zijn arbeidsmarktissues – net zoals in Rotterdam – niet direct opgepakt als een lokaal vraagstuk.

Net als in andere steden, speelde ook in Rotterdam het issue van *overlast*, zoals dakloosheid en criminaliteit.⁸ Hiervoor ontwikkelde Rotterdam een lokaal terugkeerbeleid voor dakloze EU-migranten die geen uitzicht hadden op een stabiel toekomstperspectief. Daarnaast werd in Rotterdam een Bedelverbod van kracht waardoor bedelarij uit het stadscentrum werd geweerd (Gemeente Rotterdam 2013). Niet alleen in Rotterdam, maar ook in Wenen mondde het debat over dakloosheid en bedelarij uiteindelijk uit in nieuwe wetgeving. Als reactie op de vele vormen van ongewenste bedelpraktijken besloot het Weense stadsbestuur in 2010 tot een wet waarin commercieel, agressief of georganiseerd bedelen en het bedelen voor kinderen onder de 14 jaar oud, werd verboden. Ook Stockholm werd geconfronteerd met straatmuzikanten, ‘illegale vestiging’ (tenten) en bedelarij. Inmiddels is ook daar een wet aangenomen waarbij straatmuziek is geoorloofd, zolang daar geen geld mee wordt verdiend. Tegelijkertijd is het verboden om zich in de openbare ruimte te vestigen (Zelano et al. 2016).

Ten slotte zag Rotterdam zich geconfronteerd met allerlei issues in de sfeer van *taal, onderwijs en integratie*, het domein waarvoor geen verplichte maar alleen vrijwillige faciliteiten mogen worden aangeboden aan EU-burgers. Zodoende biedt Rotterdam gratis (of tegen een gereduceerd tarief) taalcursussen aan voor EU-migranten op vrijwillige basis (Gemeente Rotterdam 2013). Daarnaast noteerde Rotterdam groeiende aantallen kinderen van EU-migranten waardoor in de stad een aantal speciale klassen is ontwikkeld voor niet-Nederlands sprekende jeugd (Gemeente Rotterdam 2009; 2013)⁹. Tegelijkertijd confronteert de tijdelijke aanwezigheid van deze kinderen schoolbesturen met didactische en organisatorische uitdagingen.

Dezelfde uitdagingen worden ook in Wenen ervaren, waarbij in Wenen onder de noemer van *European Middle Schools* de economische en culturele contacten van de buurlanden worden belicht. Scholieren krijgen daarin meertalig onderwijs om het begrip te vergroten over ‘grensoverschrijdend samenleven’ (Reeger en

Enengel 2015). Tevens houdt de stad een proactief taalbeleid, waarbij ze migranten (met welke achtergrond dan ook) vanaf het begin voorziet van coaching, een Weens onderwijsinformatiepakket en taalvouchers. Voor ‘zij-instromers’, zoals tieners van mobiele burgers zijn er nieuwe trainingscursussen ontwikkeld (Nieuw in Wenen), waarbij er aandacht is voor de Duitse taal, arbeidsmarktvaardigheden en individuele counseling. In tegenstelling tot de Weense praktijk worden in Stockholm de consequenties van EU-mobiliteit veelal geplaast in ‘staand beleid’. Dat houdt in dat er een veelvoud aan trajecten is waar migranten recht op hebben, zonder dat ze specifiek gelabeld of gericht zijn op EU-burgers. Zo kan, ter illustratie, eenieder die in Zweden is geregistreerd, in aanmerking komen voor het traject ‘Zweeds voor immigranten’ en schrijft de Onderwijswet voor dat ieder kind op school het recht heeft om onderwezen te worden in zijn of haar moedertaal. De uitvoering hiervan is echter niet zonder problemen en leidt ook tot spanningen bij ervaren lokale onderwijsprofessionals (Zelano et al. 2016). Onderstaande tabel vat alle stedelijke gevolgen in vergelijkend opzicht samen.

Tabel 1 Samenvatting stedelijke gevolgen

Stedelijke gevolgen	Rotterdam	Wenen	Stockholm
Huisvesting	Illegale pandeigenaren Noodzaak van <i>short stay</i> -voorzieningen	Noodzaak tijdelijke huisvestingslocaties	Verruiming mogelijkheden tot tijdelijke accommodaties
Registratie	Non-registratie en ambigue arbeidsmarktpraktijken	Non-registratie en ambigue arbeidsmarktpraktijken	Non-registratie en ambigue arbeidsmarktpraktijken
Arbeidsmarkt	Verdringing, fraude en malafide uitzendbureaus	Beleid voor vergroten kansen op arbeidsmarkt (WAF)	-
Overlast	Dakloosheid en criminaliteit	Bedelarij	‘Publieke vestiging’ bedelarij
Taal, onderwijs	Taalachterstanden Schakelklassen in het primair onderwijs	Taalachterstanden	Staand beleid

Bovenstaande toont de verschillende gevolgen van EU-mobiliteit in de onderzochte steden. Opvallend is dat de steden belangrijke overeenkomsten vertonen: thema’s als huisvesting, overlast en non-registratie spelen in alle drie de steden. Er bestaat vooral verschil in de wijze *waarop* de gevolgen zich manifesteren. In Rotterdam lijkt er vooral veel aandacht te zijn voor aspecten van tijdelijk verblijf en vertrek. Zo staan vooral registratie en huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten centraal, gecombineerd met terugkeer van (overlastgevende) migranten. In Wenen gaat het vooral om verblijf & vestiging en verbinding, daar waar het de gevolgen in de sfeer van huisvesting, Duitse taal en arbeidsmarkt betreft. In Stock-

holm is er op stedelijk niveau aandacht voor huisvesting, maar dan vooral in relatie tot dakloosheid en overlast, wellicht doordat issues al gauw een meer nationale aangelegenheid zijn, zoals taal, dat wordt ingepast binnen staand beleid.

Heel duidelijk is wel dat de consequenties van intra-EU mobiliteit in de drie onderzochte Europese steden complexer zijn dan het beeld van de tijdelijke arbeidsmigrant die zichzelf prima kan redden. In de sferen van huisvesting, registratie, overlast, taal en onderwijs blijken zich in alle drie de steden consequenties voor te doen die uiteindelijk hebben geleid tot aanvullende maatregelen. Soms gaat het daarbij om 'flexibele' maatregelen om te kunnen reageren op nieuwe en vaak onvoorspelbare mobiliteitspatronen, zoals aanpassingen in de gezondheidszorg, het bouwen van 'Polenhotels' en diverse maatregelen om mobiliteit op de arbeidsmarkt te vergroten. Soms gaat het echter ook, in tegenspraak met het Europese paradigma van 'vrij verkeer', om (niet-verplichtende) maatregelen gericht op integratiebevordering op een langere termijn, zoals ook vaak van toepassing op andere 'migranten'.

3.5 LOKAAL BELEID TUSSEN MIGRATIE EN MOBILITEIT: HET VERHAAL VAN DRIE STEDEN

In deze paragraaf zoomen we in op een aantal specifieke governance-vraagstukken in Rotterdam, Wenen en Stockholm bij intra-EU mobiliteit. Deze cases belichten verscheidene aspecten van beleid voor toegang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding en vertrek, en illustreren hoe deze steden omgaan met de dilemma's die intra-EU mobiliteit kan oproepen. Dit doen we aan de hand van de casuïstiek van toegang en terugkeer in Rotterdam, taal en onderwijs in Wenen en gezondheidszorg in Stockholm.

Casus 1: toegang en terugkeer in Rotterdam

De Rotterdamse benadering van intra-EU mobiliteit is een heel specifieke ten aanzien van zowel toegang als vertrek. Rotterdam kent al sinds 2006 een 'selectief vestigingsbeleid', wat inhoudt dat mensen die in een vijftal Rotterdamse wijken met een 'opeenstapeling van sociale, economische en fysieke problemen' willen gaan wonen, dat alleen kunnen als ze een vestigingsvergunning hebben gekregen. Dit beleid werd mogelijk gemaakt door de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke problematiek (Wbmgp), die in de wandelgangen wel 'de Rotterdamwet' wordt genoemd. Vooral omdat deze wet op aandrang van Rotterdam tot stand kwam en omdat Rotterdam lange tijd de enige gemeente was die van de in de wet geboden maatregelen gebruikmaakte. Een vestigingsvergunning wordt alleen afgegeven indien het huishouden een inkomen uit werk heeft (of uit studiefinanciering, AOW of vervroegd pensioen) óf als het huishouden al minimaal zes jaar in Rotterdam woonachtig is. De bedoeling was om 'kwetsbare' personen en huishoudens uit deze 'kwetsbare' wijken, alle gelegen in het zuidelijke deel van de stad, te weren, waaronder ook de relatieve nieuwkomers onder hen. Het idee was dat het

weren van deze 'kwetsbare' groepen de leefbaarheid en veiligheid in de aangewezen buurten ten goede zou komen. Daarmee was het Rotterdamse selectieve vestigingsbeleid zeker niet specifiek tegen intra-EU-migranten gericht, maar indirect wel tegen nieuwkomers – althans voor zover zij geen betaald werk hadden.

De 'Rotterdamwet' (I en II)¹⁰ en het selectieve vestigingsbeleid bestaan nu tien jaar en zijn onlangs geëvalueerd (Hochstenbach et al. 2015). De evaluatie laat zien dat het beleid het gestelde doel in zoverre heeft bereikt, dat het aantal niet-werkenden in de aangewezen buurten inderdaad is teruggelopen. Wel lijkt er in de instroom in deze buurten sprake te zijn van een groeiend aantal werkenden met een gering inkomen. Helaas zegt het onderzoek niets over de (etnische) achtergrond van deze werkende nieuwkomers in de aangewezen buurten 'op Zuid'. Maar aangezien het gaat om wijken met veel goedkope, particuliere huurwoningen, die erg in trek zijn bij Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten omdat ze relatief goedkoop en toegankelijk zijn, mag men aannemen dat het bij de nieuwkomers in deze buurten deels om Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten gaat. Het onderzoek laat verder zien dat de leefbaarheid en veiligheid in de aangewezen buurten de afgelopen tien jaar niet zijn verbeterd, in tegenstelling tot de beleidsintentie. Daarnaast komen personen en huishoudens die niet voldoen aan de criteria voor een vestigingsvergunning veelal terecht in andere relatief kwetsbare wijken, hetzij nabijgelegen buurten dan wel in de periferie van de stad.

Naast aandacht voor toegang kent Rotterdam ook een heel specifieke benadering van vertrek, en dan vooral in relatie tot specifieke typen intra-EU-migranten. In Rotterdam (maar ook in Den Haag) vroeg het stadsbestuur al vrij vroeg publieke aandacht voor het probleem van dakloosheid en bedelarij van EU-burgers. Zo zou ook Den Haag te maken hebben met een "tsunami aan Oost-Europeanen" terwijl het in Rotterdam een kwestie was van "dweilen met de kraan open".¹¹ Om die issues het hoofd te bieden hebben beide gemeenten stevig ingezet om overlast door bedelarij en dakloosheid aan te pakken. Zo introduceerden beide steden het begrip 'regiobinding' als strikter toegangscriterium voor de daklozenopvang. Alleen daklozen die nu kunnen aantonen dat ze de afgelopen twee jaar inwoner waren van Rotterdam of Den Haag (en daarmee regiobinding hebben), komen daarmee in aanmerking voor opvang. Dakloze EU-migranten ontberen vaak deze regiobinding waardoor verdringing van de Nederlandse daklozen en een eventueel aanzuigende functie worden voorkomen.¹² Het gevolg is dat een groeiende groep dakloze Midden- en Oost-Europeanen op de straat, portieken of kraakpanden was aangewezen.

Om daarnaast ook de overlast op straat te voorkomen werd er door de gemeentelijke diensten ingezet om bedelarij in de openbare ruimte te verbieden. Dit resulteerde in het Rotterdamse bedelverbod, waardoor bedelarij in het stadscentrum werd geweerd (Gemeente Rotterdam 2013). Maar daarmee was het probleem niet opgelost, want er was nog steeds sprake van langdurige of permanente 'vestigings' zonder voldoende middelen van bestaan (Gemeente Rotterdam 2015). Zodoende werd er tevens ingezet op een lokaal terugkeerbeleid voor 'perspectief-

arme EU-arbeidsmigranten' (Gemeente Rotterdam 2015: 21). Om hieraan tegemoet te komen ontwikkelde de gemeente Rotterdam vier werkwijzen van lokaal terugkeerbeleid:

- 1) Vrijwillige terugkeer. Met hulp van de Poolse organisatie Barka werkt Rotterdam samen in adequate zorg en opvang in het herkomstland.
- 2) Vrijwillige terugkeer van 'niet-rechthebbende EU-migranten met ernstige medische problematiek'.¹³
- 3) Gedwongen terugkeer van 'veelplegers'. Hierbij wordt het verblijfsrecht van een EU-burger ontzegd (BROV: beëindiging recht op verblijf).¹⁴
- 4) Gedwongen terugkeer van 'criminele vreemdelingen' (beëindiging o.b.v. ongewenst verklaring OVR).

Zo waren er 99 vrijwillige terugkeerders, 42 medische terugkeerders, 11 gedwongen BROV-terugkeerders en 31 OVR-terugkeerders in 2014 in Rotterdam (Gemeente Rotterdam 2015). En deze vorm van lokaal terugkeerbeleid werd niet alleen toegepast in Rotterdam, maar vindt tevens in andere steden plaats, zoals Den Haag,¹⁵ Utrecht, Amsterdam, Arnhem, Eindhoven en ook Antwerpen. Al deze steden werken daarvoor samen met de Pools-christelijke stichting Barka waarbij vrijwillige terugkeer aan EU-burgers (vooral uit Midden- en Oost-Europese landen) mogelijk wordt gemaakt. De werkwijze van Barka bestaat erin dat medewerkers door de stad lopen en op zoek gaan naar mensen die op straat leven. Zij spreken deze mensen aan en proberen inzicht te vergaren in de leefsituatie en de kansen die deze persoon heeft op een duurzaam verblijf in Nederland. Concludeert men dat het beter is om naar het herkomstland te remigreren, dan staat Barka bij in de transfer en bemiddelt in de opvang bij (Poolse) familie of reintegratiehuizen.¹⁶ Het lokale terugkeerbeleid in Nederland kent daarmee een sterke *bottom-up* ontwikkeling. Ontstaan in Utrecht vanuit de lokale noodzaak om overlast, bedelarij en dakloosheid het hoofd te bieden haakten steeds meer steden (eerst vanuit de G4, daarna breder) aan in de samenwerking met Barka. Inmiddels is 'vrijwillig terugkeerbeleid' geen lokale aangelegenheid meer, maar is het opgeschaald naar het Rijk en financieel ondergebracht bij het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie. Hierdoor is Barka inmiddels een landelijke, *nationale* partner in het *lokale* terugkeerbeleid van gemeenten als antwoord op een *Europees* mobiliteitsvraagstuk.

Casus 2: taal en onderwijs in Wenen

In Wenen wordt de noodzaak van de kennis van de Duitse taal onderschreven. Immers, een taalachterstand zorgt voor allerlei vormen van uitsluiting, kwetsbaarheid en achterstelling. Maar net zoals in andere landen zijn EU-burgers in Oostenrijk niet verplicht om de taal te leren, waardoor dergelijke initiatieven lastig te ontplooiën zijn, vooral door de grote groepen flexibele forenzen die op dagelijkse of (twee)wekelijkse basis in Wenen verblijven. Desondanks is de Weense gemeente gestart met het prijswinnende¹⁷ programma Start Coaching Vienna, dat gerund

wordt door de Dienst Integratie & Diversiteit om nieuwkomers zo snel mogelijk 'vaste grond' onder de voeten te geven in Wenen (Enengel en Reeger 2015).¹⁸ Start Coaching Vienna is ooit begonnen als een welkomstraject voor *Third Country Nationals*, maar is inmiddels uitgebreid naar EU-burgers. Op het moment dat nieuwkomers zich registreren bij de gemeente wordt hun de mogelijkheid geboden tot individuele counseling door gemeenteambtenaren in hun moedertaal. Bij deze vorm van consultatie worden de noden en wensen van de nieuwkomer in kaart gebracht (dagopvang, taalcursussen) en wordt bezien hoe de gemeente daar een bemiddelende rol in kan vervullen. Het traject bestaat uit verschillende modules en na enige tijd ontvangt de nieuwkomer een voucher voor taalcursussen (EU-burgers t.w.v. €150 en *Third Country Nationals* t.w.v. €300) te besteden bij veertig Duitse taalaanbieders. Op speciale evenementen ('informatiemodules') wordt informatie geboden op het gebied van arbeidsmarkt (carrière counseling door het eerder genoemde WAFF), samenleven (mogelijkheden tot interactie met landgenoten), gezondheid, onderwijs, dagopvang, huisvesting en over de opstart van een eigen bedrijf (individuele counseling). Deze plenaire evenementen worden in 20 tot 25 talen iedere tweede zaterdag van de maand gehouden in samenwerking met gemeentelijke diensten, de Kamer van Koophandel, verschillende maatschappelijke organisaties en consultants.

Ondanks het feit dat het programma ambitieus is en veel kansen biedt, blijkt het ook in Wenen lastig om de doelgroep adequaat te benaderen. Een belangrijke achilleshiel in de effectiviteit van het project is dat nieuwkomers zich hiervoor pas kandideren bij registratie, waardoor belangrijke groepen nieuwkomers, namelijk de niet-geregistreerden (zoals semipermanente groepen) hiervan uitgesloten blijven. Dit wordt ook onderkend door stakeholders in Wenen, aangezien er ieder jaar 'maar' 700 (en in totaal 3500) deelnemers zijn voor dit programma op een geregistreerde populatie van meer dan 130.000 EU-burgers in Wenen (Enengel en Reeger 2015). Desondanks heeft de gemeente taalonderwijs als belangrijk issue aange merkt en subsidieert een veelvoud van taal- en onderwijsmogelijkheden. Zo is er gratis taalonderwijs voor jongeren onder de 21 jaar, zijn er specifieke taaltrajecten voor moeders (Mums learn German) en tieners met trajecten als Sprache Plus, New in Vienna en het Jugend College met als doel de kansen op de arbeidsmarkt te vergoten. Ten slotte is Wenen ook aangehaakt op het nationale project Lerncafés, waarbij in gratis naschoolse training en tutoring wordt voorzien. Dit project, dat door Caritas in 2007 in Graz is gelanceerd, is er op gericht om de Duitse taalvaardigheden van scholieren te verbeteren. Inmiddels is het project met 36 cafés actief in heel Oostenrijk, waarvan vier *Lerncafés* in Wenen.

Casus 3: gezondheidszorg in Stockholm

In het algemeen is gezondheidszorg voor EU-burgers een lastig vraagstuk, zo blijkt uit verschillend onderzoek.¹⁹ EU-burgers zijn niet altijd op de juiste wijze verzekerd voor ziekte of ongevallen, terwijl er soms wel acute hulp noodzakelijk is. De toegankelijkheid van zorg is veelal ook afhankelijk van de mate waarin EU-burgers

geregistreerd staan in de ontvangende lidstaat, waardoor ambigue praktijken voor niet-geregistreerde of tijdelijke EU-burgers ontstaan. Zo schrijft de wet in Zweden voor dat asielzoekers en ‘ongedocumenteerde individuen’ altijd toegang hebben tot noodvoorzieningen op het gebied van tand- en gezondheidszorg. EU-burgers onder de 18 hebben zelfs hetzelfde recht op gezondheidszorg als Zweedse kinderen, wat betekent dat deze kinderen in Stockholm ‘gratis’ zorg ontvangen. Zo maakt Stockholm zich hard om gezondheidszorg als mensenrecht aan eenieder toe te kennen²⁰ (Zelano et al. 2016).

Over het algemeen wordt het vraagstuk van EU-burgers in Zweden en Stockholm nauwelijks gepercipieerd als een specifiek vraagstuk van migranten uit Midden- en Oost-Europa. Veel initiatieven of beleidsvoorstellen zijn erop gericht om *alle* burgers te adresseren, zonder daarmee het vraagstuk als EU-mobiliteitsvraagstuk te bestempelen. Dat zorgt ervoor dat kwesties rondom gezondheid veelal als een algemeen en nationaal vraagstuk worden gezien. Daarop zijn echter twee uitzonderingen. Ten eerste heeft de gemeente Stockholm een *hotline* EU-migranten geopend, een contactpunt waar burgers klachten en zorgen konden uiten over EU-burgers. Volgens de stad waren de meeste burgers die contact opnamen (driehonderd contacten in vier maanden) ‘oprecht bezorgd’ over de gezondheidssituatie van migranten.

Ten tweede is Stockholm samen met Gotenburg en Malmö het project Better Health gestart om vrouwelijke en kwetsbare Roma EU-burgers te informeren over zaken gerelateerd aan seksuele gezondheid.^{21,22} Maar daarmee zijn alle gezondheidskwesties uiteraard niet opgelost en is er veel ruimte voor maatschappelijke partijen om in het ‘gat’ te springen van de Zweedse mainstreaming benadering. Zo heeft bijvoorbeeld de maatschappelijke organisatie Läkare i Världen in Stockholm een kliniek geopend waarin ze zorg en counseling aanbiedt met de maatschappelijke organisaties Crossroads en Ny Gemenskap. Dit initiatief behelst een zorgloket voor de urgentste kwesties waar EU-burgers twee uur per week terecht kunnen. Onder de meest urgente kwesties bevinden zich vooral ook ongewenste zwangerschappen waarvoor de mogelijkheid tot abortus wordt aangeboden. Dit traject wordt echter alleen voortgezet als de vrouwen in kwestie deelnemen aan een cursus voor geboortebepaling. Deze aanpak is niet onopgemerkt gebleven, want inmiddels financiert het Zweedse Agentschap voor Jeugd en Maatschappij de organisatie Läkare i Världen (per 2015) om de informatieverschaffing over gezondheid en ziektepreventie richting Roma EU-burgers in Stockholm te verbeteren. Het toont hoe het gezondheidsbeleid in Stockholm wordt beïnvloed door de aanpak op nationaal niveau, waarbij de specifieke behandeling van EU-burgers van ondergeschikt belang lijkt. Misschien dat juist hierdoor *civil society* organisaties zoals Crossroads, Ny Gemenskap en Läkare i Världen weten in te springen op de acute noden van EU-burgers om maatwerk te leveren, daar waar nodig.

3.6 DE ROL VAN STEDEN IN MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Bovenstaande casussen laten het belang zien van de lokale beleidspraktijk ten aanzien van intra-EU-migranten of ‘mobiele EU-burgers’. Waar het Europese paradigma van vrij verkeer een verruimende werking heeft op toestroom, zien we dat diverse lokale overheden vaak zelf het initiatief nemen op het gebied van verblijf & vestiging, verbinding en soms ook toegang en vertrek van intra-EU-migranten. Dit roept de vraag op in welke mate en op welke wijze dergelijke initiatieven samenhangen of op elkaar afgestemd zijn. Is hier sprake van een paradigmaconflict tussen Europees en lokaal (en nationaal) niveau, of is hier sprake van gecoördineerd gezamenlijk optreden van verschillende beleidsniveaus, oftewel multi-level governance?

In het onderzoek naar de drie steden is gekeken naar de ‘verticale’ relaties tussen lokaal, nationaal en Europees beleid. Hierbij valt op dat, ondanks de verschillen, de steden een belangrijke rol hebben gehad in de ontwikkeling van verticale multi-level governance-relaties ‘van onderop’. Pogingen van steden om tot multi-level governance te komen vormen veelal een reactie op het ontbreken van een Europese benadering van de mogelijke vestiging en verbinding van intra-EU-migranten. Binnen het Europese vrije-verkeerparadigma is het niet toegestaan om verplichtende integratiemaatregelen op te leggen aan Europese burgers, aangezien dit een schending zou vormen van het recht op vrij verkeer. Echter laat het onderzoek zien dat de Europese Commissie ook afwezig was bij niet-verplichtende strategieën om bijvoorbeeld vestiging en verbinding in goede banen te leiden. Vooral in de fase direct na de opheffing van de transitieperiodes voor intra-EU mobiliteit was er feitelijk sprake van een hiaat in omgangsbeleid voor intra-EU-migranten. Gezien de grote diversiteit binnen intra-EU mobiliteit werd deze hiaat verschillend zichtbaar in de onderzochte steden. Waar in Stockholm het accent lag op daklozen en bedelaars, in Rotterdam op huisvesting van (al dan niet tijdelijke) arbeidsmigranten, lag dat in Wenen met name op de toegang van arbeidsmigranten tot bijvoorbeeld gezondheidszorg en taal.

Vanuit de steden is, in toenemende mate ook gezamenlijk met nationale overheden, druk uitgeoefend op EU-niveau om maatregelen gericht op de inclusie van intra-EU-migranten te bevorderen. Vooral in Nederland zien we al in de periode 2008-2010 pogingen van diverse gemeenten om hun krachten te bundelen om landelijke en Europese aandacht voor intra-EU mobiliteit te genereren (zoals bij de zogenaamde ‘Polen-toppen’ vanaf 2007 waarbij Rotterdam en Den Haag een initiërende rol vervulden). In 2012 gebruikte de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb ook nog het Europese Comité van de Regio’s als een platform voor agendavorming, in een poging om de aandacht van de EU te vestigen op de stedelijke consequenties van intra-EU mobiliteit. Maar ook in 2013 presenteerden de migratieministers van Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk gezamenlijk een brief aan de Europese Commissie waarin ze vragen om maatregelen ter bevordering van de inburgering van intra-EU-migranten (Mikl-Leitner et al. 2013).

Hier zien we dat de druk die oorspronkelijk van het lokale niveau kwam, nu via het nationale niveau op EU-niveau terecht komt. In 2015 volgt opnieuw een brief aan de Commissie, ditmaal van ministers van Sociale Zaken uit Nederland, Zweden, België, Frankrijk, Oostenrijk, Duitsland en Luxemburg, over de zogenoemde ‘posted workers’. Deze *bottom-up*-initiatieven hebben echter nog niet geleid tot de ontwikkeling van een Europese beleidsbenadering gericht op de inclusie van intra-EU-migranten. Wel heeft de Europese Commissie diverse ‘zachte’ maatregelen aangekondigd, gericht op de uitwisseling van *best practices* ten aanzien van lokale inclusie. Bovendien zien we in ons onderzoek dat in Zweden een dergelijke *bottom-up*-pressie vanuit lokale overheden veel minder sterk is. Bij veel van de onderwerpen waarvoor in Rotterdam en Wenen aanvullend beleid gevraagd is, wordt in Zweden gewerkt met aanscherpingen van algemeen ‘staand’ beleid dat betrekking heeft op alle Europese burgers.

Naast de lokale initiatieven tot verticale multi-level-interacties is er ook een variëteit aan horizontale en transnationale governance relaties tot stand gekomen op interstedelijk niveau. Met stichting Barka is een vorm van transnationale samenwerking ontstaan tussen onder meer Nederland en Polen rondom de vrijwillige terugkeer van intra-EU-migranten. Vergelijkbaar zien we nu ook initiatieven van onder meer de Nederlandse ambassades in landen als Polen, Roemenië en Bulgarije om gericht informatie te geven aan personen die migratie naar Nederland overwegen. Al met al toont het onderzoek een variëteit aan horizontale en verticale multi-level governance-relaties. Deze relaties vinden plaats tussen lokale en nationale overheden, en in mindere mate tussen lokale en Europese overheden.

3.7 CONCLUSIES

Een uitstapje naar Wenen, Stockholm en Rotterdam laat veel meer complexiteit zien dan het Europese paradigma van tijdelijke mobiliteit doorgaans toont. Niet alleen blijkt er een grotere diversiteit aan ‘typen’ intra-EU-migranten te zijn, ook is er meer diversiteit in mobiliteitspatronen. Juist vanwege de specifieke context van het Europese principe van vrij verkeer, ontstijgt deze migratiecategorie het onderscheid tussen tijdelijke en permanente migratie. In tegenstelling tot migratie van buiten de EU, de zogenoemde ‘derdelanders’, is de verblijfsduur bij intra-EU-migranten vaak onvoorspelbaar. Naast tijdelijke en permanente migranten is er ook sprake van een significante ‘tussencategorie’, die voor een middellange termijn zal blijven.

Deze complexiteit in mobiliteitspatronen en stedelijke gevolgen heeft vervolgens ook belangrijke gevolgen voor beleid, voor de lokale governance. In Stockholm zien we voorbeelden van maatregelen om tijdelijke, niet-geregistreerde EU-burgers tegemoet te komen in hun gezondheidszorg. Tegelijkertijd worden er in Wenen en Stockholm ook permanente categorieën EU-burgers geadresseerd in staand beleid op het gebied van zorg, onderwijs en arbeidsmarktparticipatie. Zo is het project Start Coaching Vienna in Wenen alleen toegankelijk voor geregis-

treerde, en dus meer (semi-) permanente EU-burgers. Maar ook Rotterdam laat een aantal voorbeelden zien waarin wordt gepoogd om de situatie van flexibele (huisvesting, registratiemethoden) en permanente (dakloosheid en bedelarij) EU-burgers te verbeteren. Daarmee toont deze vergelijkende analyse niet alleen de diversiteit in typen EU-migranten, het toont tevens de diversiteit aan gevolgen én governance benaderingen in de verschillende steden.

We zien dat steden een breed palet aan mogelijkheden hebben en ook gebruiken om sturing te geven aan dit Europese mobiliteitsbeleid. Zo blijkt uit onze studie dat Europese steden niet louter een focus hanteren op de meer 'traditionele' instrumenten van lokaal beleid, zoals huisvesting en overlastbestrijding. Integendeel tonen deze steden dat ze 'regelruimte' toe-eigenen op gebieden die doorgaans het domein waren van centrale overheden. De stedelijke druk 'van onderop' zorgt in sommige casuïstiek voor een verbeterde en meer intensieve relatie met centrale overheden, richting een multi-level setting. Zo ontwikkelde Rotterdam haar eigen lokale toegang- en vertrekbeleid en tonen Stockholm en Wenen een lokaal ontvangst-, vestigings- en verbindingsbeleid al dan niet in samenwerking met de nationale overheid. Wat valt er ten slotte te leren vanuit dat analysekader?

We besluiten met drie conclusies:

- 1) Allereerst laten steden zien zeer actief te zijn in alle onderscheiden domeinen van toegang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding en vertrek. Het toont dat de hernieuwde urgentie en belang van steden niet voor niets is.²³ In de omgang met een nieuwe stedelijke diversiteit zien we dat het lokaal bestuur nieuwe initiatieven ontplooit om een breed scala aan sociale en economische gevolgen van intra-EU mobiliteit te adresseren. Uit onze multi-level governance-analyse blijkt echter dat er daarbij nauwelijks samenwerking of afstemming is met het Europese niveau. Nagenoeg niet tussen nationale en Europese overheden, maar vooral nauwelijks tussen lokaal en Europees niveau. Veeleer ontwikkelen steden zelf 'horizontale' of transnationale samenwerkingsrelaties met partnersteden, maatschappelijke organisaties, waaronder zelforganisaties, scholen en woningcorporaties. Het toont enerzijds de veerkracht van het Europese lokale bestuur en anderzijds dat het lonend zou zijn om te investeren in effectievere verticale relaties. Zowel vanuit de steden als vanuit de Europese Commissie zou die urgentie meer geadresseerd mogen worden.
- 2) Deze diversiteit van intra-EU mobiliteit en de daarmee verbonden governance-benaderingen, tonen dat er geen sprake is van de opkomst van een nieuwe minderheidsgroep of beleidsdoelgroep in de traditionele zin. Om de consequenties van mobiele EU-burgers adequaat te adresseren kan beleid zich beter richten op het *maatschappelijk gedrag* en de *verblijfsintenties* van burgers, die door de tijd heen nieuwe eisen stellen aan stedelijke voorzieningen. In tegenstelling tot de eerste Nederlandse aanpak met verschillende 'Polen-tops',

‘Polen-werkgroepen’ en ‘MOE-lander-gemeenten’ stelt EU-mobiliteit geen specifiek Poolse, Hongaarse of Roemeense eisen aan stedelijke beleid. Onze analyse leert dat het passender is om beleid in te richten volgens het maatschappelijk gedrag of de verblijfsintenties van deze burgers dan op basis van etniciteit, cultuur of nationaliteit. Dit vraagt om een holistisch én gedifferentieerd perspectief op de toegang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding en vertrek van nieuwe EU-burgers.

- 3) Ten slotte toont de diversiteit van onze analyse dat het classificeren van beleid in termen van toegang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding en vertrek niet in alle situaties verhelderend werkt. Want door het hanteren van dit analysekader kunnen (de meest) urgente thema’s onderbelicht blijven, vooral dié thema’s die voortkomen uit de kern van deze Europese wet- en regelgeving, zoals detachering en de regelgeving rond flexibele arbeid. Dergelijke flexibele arbeidsconstructies, en de ‘schaduwzijden’ daarvan, zijn lastig te adresseren in toegang, ontvangst, verblijf & vestiging, verbinding of vertrek. Zo ontglippen praktijken in de Groningse Eemshaven en bij de A2 in Maastricht doorgaans aan stedelijk en zelfs nationaal beleid, wat ook blijkt uit de bilaterale inspanningen van voormalig minister Asscher (szw) rondom het Posting of Workers Directive. Door de volatiliteit van flexibele arbeid lijken dergelijke praktijken enigszins onderbelicht te blijven waardoor dit analysekader zijn beperkingen heeft.

NOTEN

- 1 Zie Black et al. 2010; Van Puymbroeck et al. 2011; Engbersen en Snel 2012.
- 2 Zie Favell 2008; Favell en Recchi 2009.
- 3 Zie Okólski 2001.
- 4 Zie Engbersen et al. 2010; Engbersen en Snel 2013.
- 5 Zie Drinkwater, Eade en Garapich 2010.
- 6 Zie Van Ostaijen et al. 2015; Enengel en Reeger 2015; Zelano et al. 2015.
- 7 Sinds 2013 verwerkt de Zweedse Belastingdienst deze aanvragen en moet zij nagaan in hoeverre een EU-burger de vereisten bezit voor deze registratie. Om geregistreerd te kunnen worden dient een EU-burger naast een verblijfscertificaat van de Zweedse Migratiedienst ook volgens de Zweedse Belastingdienst de juiste condities te hebben voor registratie.
- 8 Zie Snel et al. 2011; Gemeente Rotterdam 2013.
- 9 Op basis van recente cijfers zijn er bijna 2400 kinderen (0-17 jaar) van EU-migranten in Rotterdam (Gemeente Rotterdam 2013).
- 10 Inmiddels is er een aangepaste Rotterdamwet II als directe respons op de Rotterdamse zorgen rondom huisvesting van EU-migranten. Deze aanpassing op de Rotterdamwet maakt het voor het stadsbestuur eenvoudiger om te interveniëren bij huisjesmelkers en om personen die de openbare orde verstoren te weren uit specifieke gebieden (Gemeente Rotterdam 2012a)
- 11 Zie Stoker 2007; Zuidervaar 2010.
- 12 Zie Gemeente Den Haag 2012; Gemeente Rotterdam 2012b.
- 13 I.s.m. Publieke Gezondheid en Zorg en de dienst Terugkeer en Vertrek.
- 14 I.s.m. de Vreemdelingenpolitie, de IND en de dienst Terugkeer en Vertrek.
- 15 Zo heeft de gemeente Den Haag in 2013 111 vrijwillige terugkeerders, 7 terugkeerders onder drang en 2 terugkeerders onder dwang gekend (Gemeente Den Haag 2012).
- 16 Vanuit het sociaaleconomisch centrum in Utrecht is er hulpverlening en psychosociale zorg ingericht.
- 17 European Language Label (2010) en Austrian Integration Award (2010).
- 18 Zie ook: www.startwien.at
- 19 Zie Van Ostaijen et al. 2016; Enengel en Reeger 2015; Zelano et al. 2016.
- 20 Dit wordt aangevoerd door het nationale netwerk Right to Health Care-Initiative, ontstaan in 2008 als netwerk van 62 organisaties. Dit netwerk wordt onder andere gezien als de drijvende kracht achter de wettelijke hervorming in 2013 om gratis gezondheidszorg toe te kennen aan ongedocumenteerde individuen in Zweden.
- 21 Met financiering vanuit het European Structural Fund (FEAD).
- 22 Zie Zelano et al. 2016.
- 23 Zie Barber 2013; Foner 2014.

LITERATUUR

- Barber, B. R. (2013) *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*, New Haven: Yale University Press.
- Black, R., G. Engbersen, M. Okolski en C. Pantiru (red.) (2010) *A continent moving West? EU enlargement and labour migration from central and eastern Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- CoMensha (2012) *Jaaroverzicht 2012 CoMensha*, Amersfoort: CoMensha.
- Dagevos, J. (red.) (2011) *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Drinkwater, S., J. Eade en M. Garapich (2010) 'What's behind the figures? An investigation into recent Polish migration to the UK', blz. 73-88 in R. Black, G. Engbersen, M. Okolski en C. Pantiru (red.) *A continent moving West? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eade, J., S. Drinkwater en M. Garapich, 'Class and Ethnicity: Polish Migrant Workers in London: Full Research Report', *ESRC End of Award Report*, Swindon: ESRC.
- Enengel, M. L. en U. Reeger (2015) *Urban implications of CEE migration in Austrian urban regions. Country report Austria*, IMAGINATION Working Paper.
- Engbersen, G. (2012) 'Migration transitions in an era of liquid migration. Reflections on Fassmann and Reeger', blz 91-105. in M. Okolski (red.) *Europe: The Continent of Immigrants: Trends, Structures and Policy Implications*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, G., M. Ilies, A. Leerkes, E. Snel en R. van der Meij (2011) *Arbeidsmigratie in vieren. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Engbersen, G., A. Leerkes, I. Grabowska-Lusinska, E. Snel en J. Burgers (2013) 'On the differential attachments of migrants from Central and Eastern Europe: A typology of labour migration', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39, 6: 959-981.
- Engbersen, G. en E. Snel (2012) 'Lokaal bestuur en de uitbreiding van Europa. De bestuurlijke aanpak van de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa', *Bestuurskunde*, 1: 25-32.
- Engbersen, G. en E. Snel (2013) 'Liquid migration: dynamic and fluid patterns of post-accession migration flows', blz. 21-40 in B. Glorius, I. Grabowska-Lusinska en A. Kuvik (red.) *Mobility in transition: Migration patterns after EU enlargement*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, G., E. Snel en J. de Boom (2010) 'A van full of Poles': Liquid migration from Central and Eastern Europe', blz. 115-140 in R. Black, G. Engbersen, M. Okolski en C. Pantiru (red.) *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Fassmann, H., J. Kohlbacher en U. Reeger (2014) 'The Re-Emergence of European East–West Migration – the Austrian Example', *Central and Eastern European Migration Review* 3, 2: 39–59.
- Favell, A. (2008) 'The new face of East–West migration in Europe', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34, 5: 701–716.
- Favell A. en E. Recchi (red.) (2009) *Pioneers of European Identity: Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Foner, N. (2014) *New York and Amsterdam: immigration and the new urban landscape*, New York: New York University Press.
- Friberg, J. H. (2012) 'The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38, 10: 1589–1605.
- Gemeente Den Haag (2012) *Voortgangsrapportage EU arbeidsmigratie 2012-2013*, Den Haag.
- Gemeente Rotterdam (2008) *Monitor Midden en Oost-Europeanen*, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2009) *Monitor Midden en Oost-Europeanen*, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2012a) *Brief 'Uitbreiding Rotterdamwet t.b.v. kwaliteitssprong Zuid'*, 1 mei 2012.
- Gemeente Rotterdam (2012b) *Monitor EU arbeidsmigranten*, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2013) *De uitvoeringsagenda 2013-2014 EU arbeidsmigratie*, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2015) *De uitvoeringsagenda 2015-2018 EU arbeidsmigratie*, Rotterdam.
- Heijden, P. G. M. van der, M. Cruijff en G. van Gils (2013) *Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven. Rapportage schattingen 2009 en 2010*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Hochstenbach, C., J. Uitermark en W. van Gent (2015) *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2015) 'Migratiediversiteit beter in beeld', *WRR Working Paper 16*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Mikl-Leitner, J., H.P. Friedrich, F. Teeven en H.T. (2013) 'Letter to Alan Shatter, Presidency of European Council', mei 2013.
- Okólski, M. (2001) 'Incomplete migration: a new form of mobility in Central and Eastern Europe. The case of Polish and Ukrainian migrants', blz. 105–128 in C. Wallace en D. Stola (red.) *Patterns of Migration in Central Europe*, Londen: Palgrave Macmillan.
- Ostajien, M. van, M. Faber, P. Scholten en G. Engbersen (2015) 'Social consequences of CEE migration. Country report the Netherlands', *IMAGINATION Working Paper*.
- Ostajien, P. Scholten en G. Engbersen (2016) 'Mapping the multilevel governance. Country report the Netherlands', *IMAGINATION Working Paper*.

- Puymbroeck, N. van, S. van de Pol en S. Oosterlynck (2011) 'Oost-West mobiliteit en de bestuurlijke Europeanisering van steden. Een vergelijkende studie van de cases Gent en Rotterdam', *Tijdschrift voor Sociologie* 32, 3-4: 291-326.
- Reeger, U. en M. L. Enengel (2015) *Implications of CEE migration in European urban regions. The socio-economic, socio-cultural and legal-political implications in comparison*, IMAGINATION Comparative Report 2, Wenen.
- Scholten, P. en Van Ostaijen, M. (red., 2018) *Between mobility and migration: the multi-level governance of intra-EU movement*. Dordrecht: Springer.
- Seidler, Y., A.M. Weltevrede, J. de Boom, en A. Leerkes (2015) 'Ongeregistreerde' kinderen met een EU-achtergrond in Rotterdam. Een inventarisatie van de omvang en achtergronden van kinderen en jongeren met een EU-achtergrond die niet voorkomen in de Basisregistratie Personen van Rotterdam, Rotterdam: Risbo.
- Sert, D. (2014) *Mapping and analysis of types of migrants from CEE countries. Comparative report*, IMAGINATION working paper.
- Snel, E., G. B. M. Engbersen, M. Iliès, R. van der Meij en J. Hamberg (2011) *De schaduwzijden van de nieuwe arbeidsmigratie. Dakloosheid en overlast van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Snel, E., M. Faber en G. Engbersen (2015) 'Civic Stratification and Social Positioning: CEE Labour Migrants without a Work Permit', *Population, Space and Place* 21, 6: 518-534.
- Stoker, E. (2007) 'Polentop: malafide uitzendbureau's in de ban', de Volkskrant 12 december 2007.
- Zelano, K., G. Bucken-Knapp, J. Hinnfors en A. Spehar (2015) 'Urban implications of cee migration in Gothenburg and Stockholm. Country report Sweden', *IMAGINATION Working Paper*.
- Zelano, K., G. Bucken-Knapp, J. Hinnfors en A. Spehar (2016) *Mapping the multilevel governance context: Country report Sweden*, IMAGINATION project.
- Zuidervaat, B. (2010) 'Zelfs mislukte Polen blijven gewoon in Nederland', Trouw 1 november 2010.

4 STEDELIJKE DIVERSITEIT EN BELEID: HOE GAAN NATIONALE EN LOKALE OVERHEDEN OM MET DE GROEIENDE DIVERSITEIT IN STEDEN¹

Gideon Bolt en Ilse van Liempt

4.1 INLEIDING

Steden in de westerse wereld worden steeds diverser. Voor een belangrijk deel is dat een gevolg van internationale immigratie. Maar ook binnen de immigrantengroepen is er sprake van een toenemende diversiteit. Er wordt dan ook steeds vaker gesproken over superdiversiteit² of hyperdiversiteit.³ Superdiversiteit is een term voor de toenemende differentiatie onder migranten. Met hyperdiversiteit wordt benadrukt dat zowel tussen migranten als niet-migrantengroepen grote verschillen bestaan in termen van attitudes (bijvoorbeeld zeer religieus of niet), ruimtelijk gedrag (gebruikmaken van de buurt of niet) en leefstijl (de een is bijvoorbeeld meer op een stedelijk leven gericht dan de ander). Beleidsmakers met de multiculturele samenleving in hun portefeuille zien zich in toenemende mate geconfronteerd worden met deze groeiende diversiteit binnen groepen en vragen zich af welk beleid in die steeds meer diverse samenleving mogelijk en effectief is.

Niet alle Europese landen maken eenzelfde ontwikkeling door voor wat betreft het beleid voor diversiteit. In sommige landen is dergelijk beleid nog nauwelijks van de grond gekomen, in andere landen wordt diversiteit, veel meer dan in bijvoorbeeld Nederland, gezien als een verschijnsel dat vooral problemen met zich meebrengt. In weer andere landen en steden (bijvoorbeeld Londen) staat diversiteit hoog in het vaandel, vooral als middel om tot sterkere economische groei te komen. Binnen landen kan het nationale beleid sterk overeenkomen met het lokale beleid in steden of juist nogal uiteenlopen. Dat kan weer leiden tot verwarring bij de doelgroepen, maar ook tot mogelijkheden om binnen steden diversiteit positiever te bejegenen.

In dit hoofdstuk willen we het diversiteitsbeleid in een aantal landen en steden onder de loep nemen. Door deze focus richten we ons vooral op twee aspecten van de door de WRR onderscheiden aspecten van het integratiebeleid: *vestiging* (welke kansen worden migranten geboden op participatie op verschillende terreinen?) en *verbinding* (welke initiatieven bestaan er om migranten zich aan hun buurt en stad te binden en zich daarmee te identificeren?). De hoofdvraag van dit hoofdstuk is wat we in Nederland kunnen leren van het buitenland en, meer specifiek, welke handvatten we Nederlandse steden kunnen aanreiken om op een juiste manier om te gaan met (migratie)diversiteit.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op het EU FP7-project DIVERCITIES – Governing Urban Diversity. Binnen dit vierjarig project (2013-2017) werd onderzoek gedaan naar de mogelijke voordelen die bewoners en ondernemers kunnen hebben van

stedelijke diversiteit. In dit project is uitgebreid onderzoek verricht naar het nationale en stedelijke beleid in veertien landen/steden. De onderzoekssteden waren Antwerpen, Athene, Boedapest, Istanboel, Kopenhagen, Leipzig, Londen, Milaan, Parijs, Rotterdam, Tallinn, Toronto, Warschau en Zürich. Bij de selectie van steden hebben we vooral gestreefd naar een goede spreiding over Europa en naar een differentiatie in migratiediversiteit. In steden als Warschau en Boedapest is migratiediversiteit een recent verschijnsel en (nog) van beperkte omvang, terwijl de meeste West-Europese steden veel meer divers zijn. Desondanks vinden we ook binnen West-Europa grote verschillen in hoe er met diversiteit wordt omgegaan.

In paragraaf 4.2 zal eerst ingegaan worden op de verschillende ideeën die er bestaan over diversiteitsbeleid. Daaruit komt naar voren dat er niet alleen verschillen zijn tussen landen, maar dat er binnen landen ook vaak tegenstellingen zijn tussen de stedelijke en nationale overheid waar het gaat om het beleidsdiscours over diversiteit.

In de drie daaropvolgende paragrafen gaan we in op de concrete uitwerkingen van het diversiteitsbeleid. Dat doen we aan de hand van de driedeling die Fincher en Iveson (2008) hanteren bij de typering van diversiteitsbeleid. 1) Erkenning (paragraaf 3): hier gaat het om het tegemoetkomen aan specifieke behoeften die groepen hebben. 2) Herverdeling (paragraaf 4) is gericht op het verminderen van achterstand en ongelijkheid 3) Ontmoeting (paragraaf 5): hier gaat om het faciliteren van ontmoetingen met anderen. Als we deze begrippen koppelen aan de typologie die de WRR gebruikt voor omgangsbeleid, dan valt herverdeling duidelijk onder vestiging. Door achterstand en ongelijkheid te verminderen worden migranten kansen geboden op participatie. Ontmoeting sluit naadloos aan bij verbinding, omdat ontmoetingen migranten helpen zich aan hun buurt en stad te binden en zich daarmee te identificeren (zie ook hoofdstuk 7). Erkenning valt zowel onder vestiging, omdat het gaat om beleid waarin migranten worden erkend en gewaardeerd als een toevoeging aan de maatschappij, als onder verbinding, omdat erkenning belangrijk is voor het maken en voelen van verbinding.

4.2 DIVERSITEITSBELEID

In heel West-Europa lijkt het multiculturalisme flink op zijn retour.⁴ De kritiek op het multiculturalisme is dat het apolitiek is,⁵ culturele verschillen zou benadrukken⁶ en machtsongelijkheid zou versterken.⁷ Wood en Landry (2008) bekritisieren bijvoorbeeld het Britse multiculturele model, waarin (meestal niet-gekozen) vertegenwoordigers van etnische gemeenschappen worden geconsulteerd. Hiermee wordt – ten onrechte – het idee bevestigd dat etnische groepen uniform en statisch zijn, wat zou leiden tot toenemende spanningen tussen etnische groepen (zie ook Cattle 2012). Een belangrijke reden om het begrip hyperdiversiteit te gebruiken is om tegemoet te komen aan deze kritiek. Migranten zijn meer dan de etnische

groep waartoe zij behoren en er zijn belangrijke interne verschillen die we niet over het hoofd moeten zien. Bovendien resulteert het op één hoop gooien van een groep vaak in stereotyperingen.

In 2010 (Merkel) en 2011 (Cameron, Sarkozy) verklaarden de leiders van de drie grootste Europese landen de multiculturele samenleving als mislukt. Deze opvatting heeft er, samen met de toenemende zorgen over de toenemende diversiteit van de bevolking,⁸ voor gezorgd dat landen steeds meer de weg in zijn geslagen van een assimilationistisch beleid.⁹ Overigens is de trendbreuk in landen met een multiculturalistische beleidstraditie, zoals Nederland en Groot-Brittannië, veel groter dan in landen waar die traditie ontbreekt. Het is opmerkelijk dat Duitsland en Frankrijk het multiculturalisme zo sterk afwijzen, terwijl ze zelf nooit multicultureel beleid hebben gehanteerd. Duitsland is tot begin deze eeuw in een gastarbeidersmodel blijven geloven en heeft daarna een overwegend assimilationistisch model geïntroduceerd. Frankrijk kent een hele lange traditie van assimilationisme. Ondanks het assimilationistische recept dat beide landen voorschrijven, scoren ze volgens Alba en Foner (2014) op veel indicatoren van integratie slechter dan landen met een meer multiculturele traditie (Canada, Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Nederland).

Steden volgen niet automatisch de landelijke trend waar het gaat om diversiteitsbeleid. In veel steden is het beleidsdiscours veel positiever dan het landelijke discours. Het lokale discours is vaak gebaseerd op pragmatische inzichten die aanknopingspunten geven voor nieuw te formuleren beleid. Van de veertien steden in ons onderzoek is Rotterdam eigenlijk de enige uitzondering hierop omdat het lokale discours negatiever is dan het nationale. Met de overwinning van Leefbaar Rotterdam in 2002 is de toenemende etnische diversiteit op de kaart gezet als een probleem van 'on-Nederlandse' omvang. Dit heeft geleid tot de zogenoemde Rotterdamwet, waarmee wordt beoogd om de instroom van kansarmen in probleemwijken af te remmen (het criterium in de wet is uitkeringsafhankelijkheid, mede omdat het juridisch niet mogelijk is om onderscheid te maken naar etnische achtergrond). In de jaren dat Leefbaar Rotterdam niet in de coalitie zat (2006-2014), was diversiteit een beladen onderwerp en werd het gebruik van de term vaak vermeden, ook al was er niet echt een trendbreuk met het assimilationistische beleid van de coalitie met Leefbaar Rotterdam (Tersteeg et al. 2014). Nu Leefbaar Rotterdam weer in de coalitie zit is de taal over assimilatie weer wat duidelijker en harder. Nieuwkomers worden geacht zich aan te passen aan 'de' gevestigde culturele orde (zie de Rotterdamse Integratienota 2015). Daarmee is het assimilationistische beleid in Rotterdam nog wat scherper aangezet dan bij de landelijke overheid.

In onze andere onderzoekssteden is er sprake van een tegenovergesteld patroon. Terwijl nationale overheden in Europa diversiteit steeds meer als een bedreiging zien en hameren op de noodzaak dat nieuwkomers assimileren, hantieren veel steden (zoals Londen, Zürich, Milaan, Parijs en Kopenhagen) een veel pragmatischere benadering en omarmen ze diversiteit als een kans om de sociale

cohesie en de concurrentiepositie te versterken. Om met de woorden van Fincher en Iveson (2008) te spreken, erkennen deze steden diversiteit meer dan hun nationale overheden.

Zo wordt het multiculturalisme in Groot-Brittannië afgezworen en wordt er in het nationale debat meer nadruk gelegd op *core British values*. Daarentegen heeft de stad Londen een veel positievere kijk op diversiteit. Zo stelt the Greater London Authority: “London is a great world city and its strength continues to be its dynamism and the diversity of its constantly changing population. London has always, and will always, welcome migrants. It is migrants that have made this city great over many decades, and successive generations bring new energy, skills, enterprise, opportunities, prosperity, and a rich and varied culture” (GLA 2012: 3).

Diversiteit is iets wat door het bestuur van Londen vooral ingezet wordt als verkoopargument om meer economische activiteiten aan te trekken. Het idee is dat de diversiteit van een stad als Londen internationale studenten, hoogopgeleide professionals en leden van de creatieve klasse aantrekt. Verder werkt diversiteit als een magneet voor internationale investeringen en evenementen (zoals de Olympische Spelen van 2012). Deze positieve benadering van diversiteit wordt ook gedeeld door werkgevers. Zij zijn van mening dat migratie nodig is voor de concurrentiekracht van het bedrijfsleven. Als zij niet in staat gesteld worden om de werknemers te rekruteren die ze nodig hebben (op alle niveaus), leggen ze het af in de concurrentie met andere (wereld)steden (Raco et al. 2014a).

Een ander voorbeeld van lokale erkenning van diversiteit in een nationale context van assimilatie is Kopenhagen. Geïnterviewde ambtenaren van de stad Kopenhagen zien hun stad als de enige metropool van Denemarken (Andersen et al. 2014). Daarmee doelen ze erop dat er meer diversiteit, een grotere concentratie van etnische minderheden en ook een langere immigratiegeschiedenis is dan in de rest van Denemarken. Ambtenaren geven aan dat door deze specifieke situatie het lokale beleidsdiscours over diversiteit breder ontwikkeld is in Kopenhagen dan in andere steden in Denemarken. Het gaat in Kopenhagen bijvoorbeeld niet alleen om het etnische aspect, maar ook om andere verschillen binnen een hyperdiverse samenleving. In andere Deense steden wordt er volgens deze ambtenaren nog door een ‘etnische lens’ gekeken.

Ook in de stad Zürich is het beleidsdiscours rondom diversiteit veel positiever dan in Zwitserland als geheel. De Zwitsers stemden in 2014 voor het aan banden leggen van immigratie uit de Europese Unie en in 2009 voor een minarettenverbod (in Zürich was er in beide gevallen juist een meerderheid tegen). Het Zwitserse beleid kan worden geschetst als assimilationistisch (na een lange periode van gastarbeidersbeleid), maar Zürich (met een progressieve meerderheid in de raad) kiest voor een meer interculturele benadering. Om de aantrekkelijkheid en diversiteit van Zürich te behouden heeft de stad als strategie om een kosmopolitische en internationale sfeer te promoten. Onderdeel daarvan is een speciale ontvangstservice. Elke nieuwe immigrant ontvangt een welkomstbrief, wordt uitgenodigd op een welkomstreceptie, krijgt een excursie door de stad aangeboden (in zes ver-

schillende talen) en kan voor vragen altijd terecht bij een ‘welkomstloket’. Daarnaast heeft de gemeente jaarlijks overleg met migrantenorganisaties en subsidieert het taal- en integratiecursussen die door ngo’s worden uitgevoerd (Plüss en Schenkel 2014).

Toronto, de enige niet-Europese stad in ons onderzoek, is overigens het meest uitgesproken voorbeeld van een stad waarin de erkenning van diversiteit een centrale rol speelt in het beleidsdiscours. Het motto van de stad ‘diversity our strength’ leeft niet alleen bij de pr-afdeling van het gemeentehuis, maar wordt breed gedeeld in de samenleving, variërend van het bedrijfsleven tot ngo’s. Van nieuwkomers wordt eerder verwacht dat ze een positieve bijdrage kunnen leveren aan de stedelijke economie dan dat ze de sociale voorzieningen zullen belasten (Ahmadi en Tasan-Kok 2014). Overigens heeft dat ook te maken met het selectieve immigratiebeleid, dat erop gericht is om vooral immigranten toe te laten die niches in de arbeidsmarkt kunnen vullen. Met slechts één buurland (dat bovendien ook nog welvarend is) is een dergelijk immigratiesysteem ook makkelijker te reguleren dan voor de meeste Europese landen.

Van de steden in ons onderzoek met een lange immigratiegeschiedenis wordt er in Parijs het minst gerefereerd naar de term diversiteit. Binnen het Franse Republikeinse model wordt er helemaal geen onderscheid gemaakt naar groepen op basis van herkomst. Volgens de Grondwet hebben individuen recht op gelijke behandeling, ongeacht hun etnische, religieuze en raciale kenmerken. Er worden daarom geen statistieken bijgehouden naar etniciteit (Simon 2008). De angst voor cultureel separatisme (communautarisme) en het ontstaan van getto’s heeft tot stedelijk beleid geleid waarin herverdeling centraal stond. Er is geïnvesteerd in arme wijken en in het creëren van sociale mix (zie paragraaf 4). De notie van erkenning binnen het raamwerk van Fincher en Iveson (2008) is in Frankrijk als geheel en in Parijs in het bijzonder niet sterk ontwikkeld. Een directeur van een woningcorporatie zegt daarover: “Diversiteit refereert aan iets cultureels en dat heeft geen relatie met onze manier van opereren” (Escafré-Dublet et al. 2014: 10). Ook niet-gouvernementele organisaties vermijden het woord diversiteit. Dit past in het concept van ‘institutional channelling’ (Ireland 1994). Om fondsen te kunnen verwerven, passen ngo’s hun aanpak en terminologie aan het dominante beleidsdiscours aan en hanteren ze (in het geval van Parijs) termen als gelijkheid, cohesie en integratie.

Dat diversiteit in het Franse beleidsjargon is opgenomen, kan op het conto worden geschreven van de EU (Geddes en Guiraudon 2004). In navolging van een EU-richtlijn heeft de Franse overheid een autoriteit opgericht (genaamd Halde), die belast is met het bestrijden van discriminatie. In deze beleidscontext heeft het woord ‘diversité’ een positieve connotatie, mede omdat het woord diversiteit een veelheid van categorieën omvat, zoals immigranten, gehandicapten, seksuele minderheden. In tegenstelling tot het stedelijk beleid is diversiteit dus wel een

geaccepteerd concept waar het gaat om het beleid dat gericht is op het tegengaan van discriminatie op de werkvloer. De manier waarop diversiteit gebruikt wordt in deze context, komt sterk overeen met het begrip superdiversiteit.

In steden waar er nog weinig ervaring is met migratie, heeft de term diversiteit ook vooral dankzij de EU haar intrede gedaan. Steden als Athene¹⁰ en Boedapest¹¹ nemen het jargon van de EU over om aanspraak te maken op Europese subsidies voor integratieprojecten. Tot een duidelijk ontwikkelde visie op diversiteitsbeleid heeft dat echter vooralsnog niet geleid.

4.3 ERKENNING

Mainstreaming

Mainstreaming wordt in hoofdstuk 5 omschreven als de generieke en integrale benadering van integratie over alle betrokken beleidsterreinen. Mainstreambeleid past (in theorie) goed bij het interculturele beleid, omdat het wel oog heeft voor diversiteit (in tegenstelling tot het assimilationistisch beleid), maar leden van etnische categorieën ook niet als groep benadert. Het idee is dat het in een steeds meer diverse bevolking niet meer werkbaar is om de culturele eigenheid van verschillende groepen te beschermen en daartoe te overleggen met de leiders van deze ‘gemeenschappen’.¹²

Mainstreamingbeleid houdt in dat diversiteitsbeleid niet de verantwoordelijkheid van een gemeentelijke afdeling is, maar is ingebed in alle afdelingen. Uit onderzoek in Kopenhagen blijkt echter dat er onder ambtenaren wantrouwen bestaat dat mainstreaming een dekmantel is om bezuinigingen op diversiteitsbeleid te verhullen. Er is te weinig samenwerking tussen de verschillende departementen en als het puntje bij paaltje komt, is elk departement, zeker in tijden van bezuinigingen, gericht op hun eigen *core business*. Er is ook veel scepsis over de vraag of de doelen van het mainstreambeleid wel goed gecommuniceerd worden naar alle gemeentelijke afdelingen. Een projectmanager van een stadsvernieuingsproject zegt hierover: “Those tending the parks will keep tending the parks in the same way as they always have [...] They are not suddenly giving special attention to the parks in disadvantaged areas even though they should, according to the policy, because they are not familiar with the policies ...” (Andersen et al. 2014).

Onderzoek met Somaliërs in Amsterdam laat zien dat mainstreaming voor migranten soms negatieve effecten kan hebben. Zo is er de laatste jaren veel meer uitval bij de verplichte inburgeringscursus, omdat er algemeen beleid gevoerd wordt en niet erkend wordt dat er ook participanten bij zitten die ongeletterd zijn, zoals bijvoorbeeld binnen de groep Somaliërs vaak het geval is. Deze specifieke groep vluchtelingen ervaren veel obstakels bij het halen van hun inburgeringsdiploma. Mainstreaming is dus niet altijd realistisch, of schiet haar doel voorbij. In

het geval van Somalische vluchtelingen komt dat omdat de kloof vaak te groot is tussen de realiteit en de verwachtingen die gesteld worden bij inburgeringsbeleid (van Liempt en Nijenhuis 2014).

In Toronto gaat het beleid van mainstreaming op een goede manier samen met een pluralistisch beleid. Mainstreaming wordt niet gezien als kleurenblind beleid en algemene regels voor iedereen, maar streeft ernaar om de mainstream intercultureel sensitief te maken. Het diversiteitsbeleid is daarbij gericht op een veelheid aan categorieën, zoals ouderen, jongeren, vrouwen, lgbt'ers, lage inkomens, etnische groepen, gehandicapten en immigranten. Een voorbeeld van hoe diversiteit doorwerkt in alle geledingen is de volgende quote van een ambtenaar van een departement die niet iedereen direct zal associëren met diversiteitsbeleid, The Parks, Forestry and Recreation division: "Often everybody thinks about diversity as a room full of different colours, but it is not about that. For me it was recognizing individual diversity and the uniqueness of the individual so how can we address everyone's barriers and not look at diversity as something around colour or gender. For me it was about uniqueness and that's kind of how I see it in the job that I do as well. Like there is a lot of invisible diversity, like the gay and lesbian community for example. How do we address the needs when it is not a diversity that you can see? So I just look at it like everyone is diverse and how do we as an organisation make sure that everyone is part of what we do, not just this or that group" (Ahmadi en Tasan-Kok 2014).

Het definiëren van diversiteit in termen van 'individuele uniciteit' heeft als voordeel dat het geen tegenstellingen oproept tussen insiders en outsiders, waarbij insiders van outsiders (immigranten) verwachten dat zij zich aan hen gaan aanpassen. Het beleid richt zich daarmee op het adresseren van behoeften en het weg nemen van specifieke barrières van verschillende groepen, zonder dat groepen zich achtergesteld of benadeeld hoeven te voelen. Ook in Londen wordt er in het mainstreamingbeleid verder gekeken dan alleen het onderscheid tussen etnische groepen. De erkenning van de specifieke behoeften van verschillende groepen is juridisch vastgelegd in de Equality Act van 2010. Volgens deze wet moeten autoriteiten bij strategische beslissingen kunnen aantonen dat deze niet nadelig uitpakken voor specifieke groepen. Daarbij gaat het niet uitsluitend om groepen gebaseerd op etnische achtergrond. De zogenoemde 'beschermde kenmerken' die in de wet voorkomen, zijn leeftijd, handicap, geslacht, ras, religie, seksuele oriëntatie, burgerlijke staat, zwangerschap en moederschap (Raco et al. 2014a).

Inspraak

De inspraak van migranten kan plaatsvinden via het consulteren van organisaties die migranten vertegenwoordigen. Een andere mogelijkheid voor gemeenten is om samen te werken met organisaties die een buurt vertegenwoordigen. Een voorbeeld van het eerste is de Immigrantenraad in Athene. Zoals we ook in andere steden wel zien, is er sprake van een tegenstelling tussen enerzijds de gemeente, die een meer assimilationistische benadering voorstaat, en anderzijds de immigranten-

raad, die vaak een meer pluralistische benadering bepleit. Verder is het niet eenvoudig om een goede vertegenwoordiging samen te stellen. Sommige groepen voelen zich uitgesloten, terwijl het van niet iedereen in de raad precies duidelijk is wiens belangen zij precies vertegenwoordigen (Maloutas et al. 2014). In Milaan zien we bijvoorbeeld de opkomst van organisaties, zoals G2 Netwerk en Associana, die de tweede generatie vertegenwoordigen. Zij verzetten zich tegen het idee dat ze nog altijd als migrant worden gezien. Zij hebben dan ook een hekel aan het label 'tweede generatie' en afficheren zich liever als 'nieuwe Italianen' of 'eerste generatie Italianen'. Het moge duidelijk zijn dat deze jongeren zich niet gerepresenteerd voelen door de traditionele migrantenorganisaties (Barberis et al. 2014).

De immigratieraad in Athene kampt ook met andere beperkingen. Zo is de raad nog weinig zichtbaar en heeft het weinig impact op het gemeentelijk beleid. Belangrijker nog is dat het voornaamste punt dat de raad op de agenda zet (namelijk een ruimhartiger beleid ten aanzien van verblijfsvergunningen), helemaal niet op stedelijk niveau kan worden geregeld (Maloutas et al. 2014). Een vergelijkbaar probleem zien we in Parijs, waar assemblees voor Derde Landen Nationaliteiten een nogal gemarginaliseerd bestaan leiden. Ze hebben niet echt invloed (worden alleen geconsulteerd) en aan hun voornaamste eis (lokaal stemrecht) kan niet op stadsniveau worden ingewilligd. Verscheidene presidenten van socialistische huize hebben dit lokale stemrecht voor immigranten beloofd, maar vooralsnog is die belofte niet ingelost (Escafré-Dublet et al. 2014).

Steden kunnen overigens wel proberen om het nationale beleid te beïnvloeden. Zo is Milaan een van de 246 gemeenten in Italië die symbolisch burgerschap toekent aan kinderen van immigranten onder het motto 'wij zijn ook Italië'. De stad voert druk uit op de regering om de regels omtrent nationalisering te versoepelen. In dit debat over burgerschap gaat het niet alleen over rechten, maar ook over verbondenheid. Een vertegenwoordiger van een migrantenorganisatie in Milaan zegt hierover: "Ius soli¹³ is necessary not because now you are limiting my rights, but you are limiting my sense of belonging. The State doesn't allow you to feel Italian, it denies you" (Barberis et al. 2014: 31).

Migranten kunnen ook hun invloed doen gelden via buurtorganisaties. Omdat buurtorganisaties samengesteld zijn op basis van woonplek (en niet van etnische afkomst), zijn het ook fora waar mensen van verschillende afkomst elkaar ontmoeten. Het bevorderen van participatie via buurtorganisaties valt in de driedeling van Fincher en Iveson (2008), dus zowel onder erkennen als ontmoeten. In Parijs zijn in 2002 buurtraden (Conseils de Quartiers) geïnstalleerd om democratisch debat te stimuleren tussen bewoners over zaken die het dagelijks leven in buurten aangaan, zoals het onderhoud van de openbare ruimte. Er zijn 122 buurtraden in Parijs. Raadsleden worden geselecteerd door het willekeurig kiezen van namen op registratielijsten van kiesgerechtigden. Immigranten die niet de Franse nationaliteit hebben (of de nationaliteit van een ander EU-land), zijn daarmee uitgesloten, want zij hebben niet het recht om te kiezen (Escafré-Dublet et al. 2014).

Deze institutionele uitsluiting is er niet in Londen, waar sinds de Localism Act in 2011 buurtfora de gelegenheid hebben om buurtplannen voor te stellen. Deze fora worden door buurtbewoners zelf samengesteld. Zij vragen erkenning aan bij de lokale autoriteiten om vervolgens een plan voor te bereiden. Het lijkt er echter voorlopig op dat deze nieuwe vorm van buurtplanning eerder voor verdeeldheid dan voor eenheid zorgt. Een dominante gemeenschap, gebaseerd op klasse, etniciteit of religieuze kenmerken kan het proces gebruiken om hun eigen belangen te verdedigen ten koste van andere groepen (Raco et al. 2014a). Er zijn echter ook succesvolle voorbeelden van groepen die de handen ineenslaan tegen stadsvernieuwing en gentrificatie. Zo heeft het buurtforum in Highgate oog voor het belang van het behoud van diversiteit in de wijk en de noodzaak dat er voldoende betaalbare woningen moeten blijven, ondanks het feit dat het forum wordt gedomineerd door leden van de blanke middenklasse (Kesten et al. 2014). Een ander kritiekpunt op de Localism Act is dat hierachter een bezuinigingsagenda schuilgaat. Een aantal *community rights* zijn overgeheveld naar buurten, waar lokale groepen het recht hebben gekregen om voorheen publieke voorzieningen, zoals buurtcentra en bibliotheken, te exploiteren. Dat lukt in de armste wijken (uiteraard) het minst, wat de trend van grotere ongelijkheid in Londen alleen maar versterkt. Het tegengaan van die ongelijkheid is het onderwerp van de volgende paragraaf.

4.4 HERVERDELING

Een neoliberale agenda

In al onze onderzoekssteden zien we de trend dat de overheid steeds meer de verantwoordelijkheid bij het individu legt als het gaat om het oplossen van sociale achterstand (Raco et al. 2014a). Er is weinig aandacht voor structurele problemen bij de werkgevers, zoals discriminatie. Deze trend is overigens het sterkst in steden als Londen, Antwerpen, Rotterdam en Zürich. In steden als Kopenhagen en Parijs daarentegen wordt wat sterker vastgehouden aan de (veronderstelde) verworvenheden van de verzorgingsstaat. Het meest uitgesproken voorbeeld van liberaal beleid is waarschijnlijk Londen. Terwijl er in Londen veel diversiteitsbeleid is op de terreinen van erkenning (paragraaf 3) en ontmoeting (paragraaf 5), is er weinig oog voor herverdeling. Raco et al. (2014a: 23) beargumenteren: “The existence of inequalities is put down to a responsabilisation agenda in which it is clearly ‘their fault’ with groups such as young black men ‘unemployed because they didn’t apply themselves harder at school, so you get into a kind of victim blaming’.” Sommige ngo’s in Londen hebben daarom ook moeite met het hele discours over diversiteit, omdat ze het zien als een poging om de aandacht af te leiden van de ‘echte’ problemen in Londen, zoals racisme en toenemende ongelijkheid. Herverdeling wordt vooral nagestreefd door de verantwoordelijkheid te leggen bij het individu (meer scholing, versterking sociaal kapitaal) in combinatie met tamelijk vrijblijvende afspraken met commerciële en publieke instituties.

Onder invloed van het beleid van de EU komen we dit soort afspraken in vrijwel al onze onderzoekssteden tegen. Zo heeft Parijs twee beleidsinstrumenten die gericht zijn op het tegengaan van discriminatie op de werkvloer. (1) De Charte pour la diversité en entreprise (2004): bedrijven die deze charter ondertekenen, committeren zich om bewustwording over diversiteit te bevorderen bij stafleden die bij sollicitatieprocedures zijn betrokken. In hun jaarverslag dienen zij ook een hoofdstuk op te nemen waarin ze ingaan op de maatregelen die ze ondernomen hebben om diversiteit te stimuleren. (2) Label Diversité (2008): dit is een gezamenlijk initiatief van de nationale overheid en de nationale organisatie van human resource managers. Bedrijven en organisaties in de publieke en private sector kunnen een label toegekend krijgen na een audit van hun human resource activiteiten. Dit label is geldig voor vier jaar.

Een voorbeeld van een lokaal initiatief om discriminatie tegen te gaan is het Anti-discriminatieplan opgesteld door de Association de prevention du Site Vilette (APSV), een ngo in het 19e arrondissement gericht op het tegengaan van jeugdwerkloosheid. Het plan bestaat uit antidiscriminatie trainingen voor uitzendbureaus en human resource managers. Het APSV bemiddelt ook in stages die voor middelbare scholieren verplicht zijn. Vooral kinderen uit arme gezinnen hebben namelijk moeite om stages te vinden. De anti-discriminatie trainingen worden betaald door werkgevers zelf. Het succes van het plan is dan ook vooral te danken aan het feit dat werkgevers en rekruteringsinstanties zelf tot de conclusie zijn gekomen dat discriminatie een probleem is. Volgens de projectmanager zou ze niets kunnen beginnen zonder het besef onder werkgevers dat ze trainingen nodig hebben om de noodzakelijke kennis op te doen om discriminatie te vermijden. Het is echter moeilijk om de effectiviteit van het plan te meten, aangezien er in de monitoring niet gekeken wordt naar de etnische herkomst van jongeren. In lijn met het Republikeinse principe van gelijke behandeling wordt er geen onderscheid gemaakt naar ras, herkomst of religie. Dit past in de Franse traditie van herverdeling zonder de erkenning van diversiteit (Escafré-Dublet en Lelévrier 2014).

Creatie van arbeidsplaatsen

Er zijn ook vormen van beleid die niet gericht zijn op het veranderen van de houding van werknemers of werkgevers, maar op het subsidiëren van arbeidsplaatsen om daarmee achterstanden op de arbeidsmarkt aan te pakken. Een interessant voorbeeld is het Franse beleidsprogramma Emplois d'Avenir, dat met een totaal budget van 3,5 miljard euro gericht is op het terugdringen van de jeugdwerkloosheid. De staat subsidieert 75 procent van de loonkosten in de non-profit sector en 25 procent van de loonkosten in de profit sector (Heyer en Plane 2012). Jongeren krijgen een jaarcontract aangeboden, dat tot drie jaar verlengd kan worden. Alleen al in 2013 hebben 100.000 Franse jongeren een contract kunnen ondertekenen. Het programma is gericht op werkloze jongeren van 15-24 jaar met ten hoogste een middelbare schoolopleiding. Dat laatste criterium geldt niet voor jongeren uit 'Prioriteitsbuurten', wat een erkenning is voor de extra barrières die vanwege dis-

crimatie worden opgeworpen in deze wijken. Voor het 18e arrondissement in Parijs geldt daarom dat jongeren met een hogere opleiding ook in aanmerking komen voor een gesubsidieerde baan. Mozaïek RH is een non-profit rekruteringsbedrijf (RH staat voor Ressources Humaines) dat het Emplois d'Avenir-programma uitvoert. Het bedrijf adviseert grote bedrijven over diversiteitsbeleid en onderhoudt een uitgebreid netwerk van contacten met universiteiten, uitzendbureaus en bedrijven. Mozaïek RH heeft zich verplicht om in 2013 83 kandidaten aan te dragen voor 40 arbeidsplekken in de non-profit sector in het 18e arrondissement. Ons onderzoek kwam te vroeg om het succes van het project te evalueren, maar het feit dat de rekrutering is uitbesteed aan een bedrijf dat veel ervaring heeft met diversiteitsbeleid en het coachen van jongeren met verschillende achtergronden is op zichzelf een positief punt. Volgens de geïnterviewde projectmanager van Mozaïek RH is het ook een voordeel dat het in dit specifieke project alleen om banen in de non-profitsector gaat. De ervaringen met de profitsector zijn veel minder positief als het gaat om het overtuigen van werkgevers van het belang van diversiteit en gelijke kansen (Escafré-Dublet en Lelévrier 2014). Een sterk punt van het nationale programma als geheel is dat er aan het arbeidscontract ook een verplichte trainingscomponent wordt toegevoegd. De trainingsplannen worden individueel opgesteld en daarnaast worden de jongeren gedurende het traject (van maximaal drie jaar) gecoacht. Dit moet hun kansen vergroten om na afloop een baan te vinden op de reguliere arbeidsmarkt (Heyer en Plane 2012).

Een ander voorbeeld van beleid gericht op de vraagkant van de arbeidsmarkt is het Employment Equity-beleid in Toronto. Deze Canadese variant van Affirmative Action is erop gericht om ervoor te zorgen dat de diversiteit van Toronto is terug te zien in de samenstelling van de gemeentelijke staf. Dat betekent dat de gemeente beter in kan spelen op de behoeften van verschillende groepen en dat ze ook kunnen communiceren met de burgers in allerlei verschillende talen. Met dit beleid wordt dus zowel herverdeling als erkenning (paragraaf 3) bevorderd.

In Antwerpen zien we juist het tegenovergestelde beleid waar het gaat om het bevorderen van een diverse samenstelling van de gemeentelijke staf (Saeys et al. 2014). In 2007 introduceerde de stad een kledingvoorschrift voor gemeentelijk personeel. Dit voorschrift verbiedt het dragen van religieuze symbolen voor personeel dat in direct contact staat met het publiek. Ondanks het feit dat religieuze symbolen algemeen zijn geformuleerd, richt het debat zich in de praktijk op hoofddoekjes. Tegen de kritiek dat de dresscode het voor moslims moeilijker maakt om een baan te krijgen bij de gemeente verdedigde de toenmalige socialistische burgemeester Patrick Janssens zich door te stellen dat ambtenaren van een andere etnische herkomst juist dankzij het kledingvoorschrift beter geaccepteerd worden door het 'algemene' publiek, en dat ze daardoor juist meer kans maken op een baan (Janssens 2006). Het zal geen verwondering wekken dat dit assimilationistische standpunt wordt gedeeld door de Vlaams-nationalistische partij N-VA, die in 2013 de macht overnam van de socialistische partij. In het Bestuursakkoord 2013-2018 (p. 54/55) staat het als volgt verwoord: "Het dragen van levensbeschouwelijke

symbolen is een individuele keuze die de stad respecteert. De stad maakt echter geen individuele, maar algemene en principiële keuzes. Inzake de neutraliteit van de dienstverlening handhaven wij de beslissing en de uitvoeringsmodaliteiten zoals verwoord in de dienstnota van de stad Antwerpen van 7 maart 2007: ‘Personeel dat direct in contact staat met publiek, klanten of externe partners, draagt degelijke, niet opzichtige kledij. Uiterlijke symbolen van levensbeschouwelijke, politieke, syndicale, sportieve, [...] overtuiging worden niet tijdens de werkuren gedragen, ook niet voor het goede doel.’

In weerwil van de redenatie van Patrick Janssens heeft het kledingvoorschrift de positie van etnische minderheden niet verbeterd. De relatie tussen de gemeente en etnische minderheden in Antwerpen is verslechterd. Het hoofddoekjesverbod heeft ook de uitsluiting van moslima's in andere sectoren gelegitimeerd. Een hooggeplaatste ambtenaar in Antwerpen zegt hierover: “[Het kledingvoorschrift] heeft ons enorm achtervolgd. In retrospectief, verdedig ik onze positie in principe nog steeds, maar het heeft zoveel ophef veroorzaakt. Ik geloof dat het in de praktijk heeft uitgewerkt als een legitimering van achterstand. Terwijl we ons argument baseerden op het principe van de neutraliteit van de staat, hebben we ook een hoofddoekverbod gelegitimeerd in een front-officeplek bij een bank en ga zo maar door. Uiteraard kwam de hoofddoek veel meer op de voorgrond te staan als gevolg hiervan. Het werd belangrijker in plaats van minder belangrijk, terwijl dat laatste eigenlijk ons doel was” (Saeys et al. 2014: 14). Dit maakt duidelijk dat het hoofddoekjesverbod niet alleen ingaat tegen het principe van erkenning (het tegemoetkomen aan specifieke behoeften die groepen hebben), maar ook het tegendeel van herverdeling (het verminderen van achterstand en ongelijkheid) teweeg brengt.

Antwerpen is dus wat dit betreft precies het spiegelbeeld van Toronto, dat met het Employment Equity beleid zowel erkenning als herverdeling bevordert. Overigens is Toronto niet in alle opzichten een lichtend voorbeeld voor Europese steden. Op het Temporary Foreign Worker Program (TFWP) is in Toronto namelijk veel kritiek. Dit nationale beleid geeft werkgevers de mogelijkheid om buitenlandse werknemers tijdelijk in te huren om tekorten in het arbeidsaanbod op te lossen. In 2002 kwamen 50.000 arbeiders naar Canada in het kader van dit programma en dat aantal is sindsdien gestaag gegroeid; in 2013 kwamen 84.000 tijdelijke arbeiders het land binnen.

Een kritiekpunt op dit beleid is dat het de baankansen van de Canadese bevolking verkleint. Weliswaar mogen Canadese bedrijven alleen buitenlandse krachten inhuren als ze kunnen aantonen dat ze geen Canadees hebben kunnen vinden voor de vacature, maar onder de zittende bevolking van Canada (met of zonder migratieachtergrond) is er veel kritiek dat dit ten koste van hen gaat. Zo was er in 2014 veel controverse over het feit dat McDonalds het programma gebruikte om tijdelijke buitenlandse krachten aan te stellen. De opschudding had tot gevolg dat er een rem kwam op het programma voor laagopgeleide buitenlandse migranten. Daarnaast is er veel kritiek op de zwakke rechtpositie van de buitenlandse arbeids-

krachten. Deze mensen zitten vast aan één baan en aan één werkgever. Ze zijn vaak slachtoffer van illegale rekruteringspraktijken en hebben weinig zicht op hun rechten. Na vier jaar dienen ze het land weer te verlaten. Voor een kleine minderheid is er de optie om een permanente verblijfsvergunning te krijgen, maar velen verdwijnen in de illegaliteit. Een van de door ons geïnterviewde beleidsmakers in Toronto formuleerde dat als volgt: “[The issue lies in] the idea that somebody is good enough to work here but is not good enough to live here and to belong. Temporary foreign workers are not immigrants and a very small fraction of them will ever be permitted to stay and that is perhaps the most profound change since 2006 in our discussion of diversity. Because it creates a class of the other, it forces a great deal of people who are now here permitted to be here temporarily for only 4 years to go underground when that four years are up. The temporary foreign worker policy is changing how we view the rights of the individuals and how we practice rights” (Ahmadi en Tasan-Kok 2014: 23).

4.5 ONTMOETINGEN

Mengingsbeleid

In vrijwel al onze onderzoekssteden (Athene en Warschau vormen de enige twee uitzonderingen) wordt er in het beleidsdiscours veel nadruk gelegd op het belang van gemengde buurten (Raco et al. 2014b). Een treffend voorbeeld is het London Plan 2011: “Communities mixed and balanced by tenure and household income should be promoted across London through incremental small scale as well as larger scale developments which foster social diversity, redress social exclusion and strengthen communities’ sense of responsibility for, and identity with, their neighbourhoods. They must be supported by effective and attractive design, adequate infrastructure and an enhanced environment” (GLA 2011: Policy 3.9).

Met sociaal mixbeleid wordt beoogd om de concentratie van armoede tegen te gaan en zowel sociale cohesie als sociale mobiliteit te bevorderen. De verwachting is dat het leven in gemengde wijken en complexen leidt tot onderlinge contacten en overbruggend sociaal kapitaal. Dit is vervolgens weer een belangrijk mechanisme om de sociale mobiliteit van minder bedeelden te bevorderen. Helaas blijven de sociale opbrengsten van mengingsbeleid achter bij de verwachtingen. Verschillende groepen blijven in de praktijk vaak parallelle levens leiden, ook al zijn ze ruimtelijk dichtbij elkaar geplaatst (Bolt en van Kempen 2013). Aangezien het doel van meer onderlinge sociale contacten al niet gehaald wordt, is de doelstelling van sociale stijging al helemaal onhaalbaar (Goetz 2010). Overigens kan er wel meer verwacht worden van mengingsbeleid als er ook actief sociaal beleid wordt gevoerd om bewoners met elkaar in contact te brengen. Een goed voorbeeld daarvan is het Parijse project Koloc à projets solidaires, waarin studenten in arme wijken worden geplaatst onder voorwaarde dat ze zich inzetten voor de lokale gemeenschap (Escafré-Dublet en Lelévrier 2014).

Bij de gepercipieerde noodzaak om sociale mix te bevorderen gaat het overigens vrijwel altijd om het brengen van de middenklasse naar arme wijken en zelden over het bevorderen van sociale woningbouw in rijke wijken. Londen belijdt met de mond overigens wel dat nieuwe sociale woningbouw in rijkere delen van de stad ‘aangemoedigd’ moet worden, maar in de praktijk is er niet of nauwelijks financiering voor sociale verhuurders. Aan private marktpartijen worden steeds minder eisen gesteld als het gaat om de verplichting om bij nieuwe projecten ook betaalbare woningen te realiseren. In veel gemengde projecten is er een fysieke scheiding tussen de betaalbare en de commerciële woningen, omdat vastgoed-investeerdere ervan uitgaan dat ze daarmee de duurdere woningen beter in de markt kunnen zetten (Kilburn 2013). Van de sociale interacties tussen mensen van verschillende sociale klassen komt op deze manier niets terecht. Ondanks alle mooie woorden over sociale mix neemt de ruimtelijke ongelijkheid in Londen alleen maar toe. Door gentrificatie wordt de stad voor mensen met een modaal inkomen steeds meer onbetaalbaar. Datzelfde verschijnsel zien we ook terug in andere steden.

In contrast met Londen voert Parijs een veel actiever beleid om te voorkomen dat de lagere inkomensgroepen de stad verlaten. De armste delen van Parijs zijn te vinden in het Noordoostelijke gedeelte. Om deze delen van de stad te verbeteren wordt er veel geïnvesteerd in de kwaliteit van de woningvoorraad. Dat gaat niet gepaard met grootschalige sloop, zoals dat in de suburbane gebieden gebruikelijk is. Dat heeft te maken met het relatief lage aantal sociale huurwoningen in de stad Parijs. Sinds 2000 is de wet op de Nationale Solidariteit en Stadsvernieuwing van kracht, die gemeenten met minder dan 20 procent sociale woningen verplicht om nieuwe sociale woningen te realiseren. Parijs komt niet aan dat percentage en wil het aandeel sociale huurwoningen vooral uitbreiden in het rijke zuidwestelijke deel van Parijs om een betere balans van de verschillende sociale groepen in de stad te krijgen. Daartoe koopt de gemeente (veelal lege of slechts gedeeltelijk gebruikte) particuliere gebouwen in de stad op (Escafré-Dublet et al. 2014). Met staatssteun worden deze gebouwen opgeknapt en het management wordt uitbesteed aan Paris Habitat (met 124.000 woningen de grootste speler op de sociale huurwoningmarkt in Parijs). Overigens zijn niet alle huurders blij met de (vaak gedwongen) verhuizing naar het zuidwestelijke deel van Parijs. Voor sommigen is het een enorme vooruitgang in de wooncarrière, andere huishoudens (met name van Afrikaanse origine) voelen zich minder op hun gemak in hun nieuwe omgeving en ondervinden soms ook discriminatie (Bacqué et al. 2011).

Ook Zürich voert een actief beleid om de stad toegankelijk te houden. Op dit moment behoort 25 procent van de huurwoningen tot de sociale sector. Het beleid is nu om dat percentage tot 2050 toe te laten nemen tot een derde. Daarmee probeert de stad de trend van gentrificatie (mede versterkt door het mengingsbeleid in het verleden) tegen te gaan (Plüss en Schenkel 2014).

Overig beleid gericht op ontmoetingen

Ondanks de kritische literatuur over het effect van mengingsbeleid op sociale cohesie, zijn er ook argumenten om optimistisch te zijn over de relatie tussen diversiteit en sociale cohesie. Zo zijn er aanwijzingen dat het wonen in een diverse stad of wijk het voor migranten makkelijker maakt om zich verbonden te voelen met de ontvangende samenleving. Volgens Wood en Landry (2008: 323) is het makkelijker om verbondenheid te ontwikkelen met een stad dan met een land als geheel: “Many people, migrants or not, find it difficult to find common cause with or a loyalty for a national state that does not recognize them and that pursues an aggressive and dubious foreign policy; but they do identify with the city where they live, work and interact.”

Volgens geïnterviewde ambtenaren in Kopenhagen is er geen verschil tussen Denen met en zonder een migratieachtergrond als het gaat om het gevoel van verbondenheid met hun stad. Tegelijkertijd voelen Denen zonder migratieachtergrond veel minder verbondenheid met het land. Dat kan te maken hebben met de meer tolerante sfeer en het meer inclusieve beleid in Kopenhagen vergeleken met Denemarken als geheel (Andersen et al. 2014).

De filosofie in Zürich is dat sociale integratie het best op buurtniveau plaats kan vinden. De redenatie hierachter is dat het bij integratie niet alleen om de incorporatie van immigranten gaat, maar ook over het versterken van sociale integratie tussen sociale klassen en etnische groepen. De stad voorziet in allerlei verschillende ontmoetingsplekken, die niet zozeer gericht zijn op het promoten van multi-culturele activiteiten, maar op het bij elkaar brengen van mensen van verschillende pluimage en op het bevorderen van binding aan de buurt. De stedelijke buurt is de plek waar sociale integratie daadwerkelijk gebeurt (Plüss en Schenkel 2014).

Uit ons onderzoek onder bewoners van diverse wijken, blijkt ook dat de meeste respondenten zich er thuis voelen (Maloutas en Souliotis 2015). Vooral voor immigranten maakt de diversiteit het makkelijker om zich te binden aan de buurt. Bevorderlijk voor deze buurtbinding is als het verloop van de bevolking niet te groot is (zie ook Pemberton en Phillimore 2018). Voor immigranten gaat het er niet zozeer om dat ze in een wijk wonen waar de eigen groep domineert, maar dat ze zich op hun gemak voelen in de wijk waar er geen dominante groep is. Op deze manier ontkomen ze aan stigmatisering door de meerderheid, maar ook aan excessieve sociale controle binnen de eigen etnische gemeenschap. In dat opzicht maakt het wel verschil welke geschiedenis een wijk heeft met de instroom van nieuwe bevolkingsgroepen. In de onderzoekswijken in Londen en Toronto heeft niemand meegemaakt dat de wijk homogeen is geweest. Hier is diversiteit dan ook niet of nauwelijks een issue. In de vakliteratuur wordt dat ook wel aangeduid met ‘alldaagse diversiteit’ of ‘commonplace diversity’ (Wessendorf 2013). Diversiteit is in deze wijken de norm en er wordt op redelijk stabiele wijze met elkaar samengeleefd. In wijken waar de instroom van nieuwe groepen een recent fenomeen is

(zoals in de onderzoekswijken van Leipzig en Athene), wordt er, vooral door de oudere bewoners, vaak met wantrouwen gekeken naar de nieuwkomers en is diversiteit (nog) lang niet de norm.

4.6 LESSEN VOOR NEDERLANDSE STEDEN

Welke lessen kunnen we trekken uit ons internationaal vergelijkend onderzoek voor Nederlandse steden?

- 1) Er bestaat een spanning tussen de beleidstypen van ‘erkenning’ en ‘herverdeling’. Een te grote nadruk op erkenning kan het zicht op vraagstukken van toenemende ongelijkheid ontnemen. Londen en Toronto worden vaak geprezen om hun diversiteitsbeleid en tolerantie, maar uit interviews met beleidsmakers uit het veld blijkt dat een dominant positief discours over diversiteit onze blik soms vertroebelt en niet laat zien wat er echt aan de hand is in bepaalde wijken. Diversiteit wordt vooral ingezet als symboolpolitiek, als marketingstrategie voor steden, maar er is onvoldoende aandacht voor de problemen en conflicten als gevolg van diversiteit. Bij het bevorderen van sociale mobiliteit wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij de werknemers, terwijl met werkgevers slechts vrijblijvende afspraken worden gemaakt.

In Parijs is de situatie omgekeerd. Er is wel veel aandacht voor herverdeling, maar diversiteit is een gevoelig thema, dat zich slecht verhoudt tot de republikeinse Franse traditie. Het niet willen tegemoetkomen aan de specifieke behoeften die migrantengroepen hebben staat de binding met de ontvangende samenleving in de weg. Daarnaast maakt de keuze om geen statistieken naar herkomstgroepering te verzamelen het onmogelijk om te beoordelen of het beleid gericht op herverdeling (zoals antidiscriminatiebeleid en het subsidiëren van arbeidsplaatsen) ook effectief is.

Zürich is een van de weinige steden in ons onderzoek waar erkenning en herverdeling hand in hand gaan. Er wordt alles aan gedaan om migranten zich thuis te laten voelen en tegelijkertijd is er ook oog voor het gevaar van toenemende ongelijkheid.

- 2) Wat ontmoeting betreft, het derde type van diversiteitsbeleid (Fincher en Iveson 2008), is er tussen de steden het meeste overeenstemming, in ieder geval als het gaat om het beleidsdiscours. Vrijwel overal wordt gestreefd naar meer sociale mix, met het idee dat dat de sociale cohesie en de binding aan de stad bevordert. In de praktijk leidt het bouwen voor de middenklasse echter vaak tot verdringing van de lager betaalden uit de centrale steden, waarmee de ruimtelijke ongelijkheid juist toeneemt. Parijs en Zürich zijn voorbeelden van steden die dat gevaar onderkennen en oog hebben voor de noodzaak om ook betaalbare woningen te bouwen. Het sociale mengingsbeleid leidt in de meeste gevallen overigens ook niet tot meer sociale cohesie. Dat wil niet zeggen dat

sociale mix altijd tot mislukken gedoemd is. Veel hangt af van hoe het project fysiek is ingericht, en vooral ook welke aanvullende projecten er zijn om ontmoetingen tussen verschillende bevolkingsgroepen ook daadwerkelijk te stimuleren.

NOTEN

- 1 Dit hoofdstuk is tot stand gekomen in het kader van het DIVERCITIES project, gefinancierd door de Europese Unie (7e Kaderprogramma, thema SSH.2012.2.2.2-1; Governance of cohesion and diversity in urban contexts. Grant agreement: 319970). De zienswijzen in dit hoofdstuk vallen onder verantwoordelijkheid van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de opvattingen van de Europese Commissie.
- 2 Zie Vertovec 2007.
- 3 Zie Tasan-Kok et al. 2013.
- 4 Zie Vertovec en Wessendorf 2010; zie ook hoofdstuk 6 van deze verkenning.
- 5 Zie Van der Horst en Ouwehand 2012.
- 6 Zie Amin 2002.
- 7 Zie Kymlicka 2010.
- 8 Zie Vertovec 2007.
- 9 Zie Joppke 2007.
- 10 Zie Maloutas et al. 2014.
- 11 Zie Fabula et al. 2014.
- 12 Zie Van Breugel et al. 2014, zie ook hoofdstuk 5 van deze verkenning.
- 13 *Ius soli* (uit het Latijn) betekent “het recht van de grond”. Het is het rechtsbeginsel op grond waarvan de nationaliteit van een persoon wordt bepaald door het land waar hij of zij is geboren.

LITERATUUR

- Ahmadi, D. en T. Tasan-Kok (2014) *Assessment of Urban Policies in Toronto, Canada*, Delft: University of Technology.
- Alba, R. en N. Foner (2014) 'Comparing immigrant integration in North America and Western Europe: How much do the grand narratives tell us?' *International Migration Review* 48, 1: 263-291.
- Amin, A. (2002) 'Ethnicity and the multicultural city: living with diversity', *Environment and Planning A* 34, 6: 959-980.
- Andersen, H.T., V. Blach, R. Skovgaard Nielsen en A. Winther Beckman (2014) *Assessment of Urban Policies on Diversity in Copenhagen*, Copenhagen: Danish Building Research Institute/Aalborg University.
- Bacqué, M.H., Y. Fijalkow, L. Launay en S. Vermeersch (2011) 'Social mix policies in Paris: discourses, policies and social effects', *International Journal of Urban and Regional Research* 35, 2: 256-273.
- Barberis, E., Y. Kazepov en A. Angelucci (2014) *Assessment of Urban Policies in Milan, Italy, Urbino*: DESP/Università di Urbino Carlo Bo.
- Bolt, G. en R. van Kempen (2013) 'Introduction special issue: Mixing neighbourhoods: Success or failure?' *Cities*, 35: 391-396.
- Breugel, I. van, X. Maan en P. Scholten (2014) *Conceptualizing Mainstreaming in Immigrant Integration Governance. A Literature Review*, Rotterdam: Upstream Research Project.
- Cantle (2012) *Interculturalism. The new era of cohesion and diversity*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Escafré-Dublet, A. en C. Lelévrier (2014) *Governance arrangements and initiatives in Paris, France*, Paris: UPEC.
- Escafré-Dublet, A., C. Lelévrier en S. Tenfiche (2014) *Assessment of Urban Policies in Paris, France*, Paris: University Paris Est/Créteil.
- Fabula, Sz., D. Horváth en Z. Kovács (2014) *Urban Policies on Diversity in Budapest, Hungary*, Szeged: University of Szeged.
- Fincher, R. en K. Iveson (2008) *Planning and diversity in the city: Redistribution, recognition and encounter*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Geddes, A en V. Guiraudon (2004) 'Britain, France, and EU Anti-Discrimination Policy: The Emergence of an EU Policy Paradigm', *West European Politics* 27, 2: 334-353.
- Gemeente Rotterdam (2015) *Integratie 010*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- GLA (2011) *The London Plan*, Londen: Greater London Authority.
- GLA (2012) *Equal Life Chances for All – Revised February 2012*, Londen: Greater London Authority.
- Goetz, E. G. (2010) 'Desegregation in 3D: Displacement, dispersal and development in American public housing', *Housing Studies* 25, 2 : 137-158.
- Heyer, É. en M. Plane (2012) Les emplois d'avenir: quel impact sur l'emploi et les finances publiques?, *Revue de l'OFCE* 8: 43-44.

- Horst, H. van der en A. Ouwehand (2012) ‘“Multicultural Planning” as a Contested Device in Urban Renewal and Housing. Reflections from the Netherlands’, *Urban Studies* 49, 4: 861-875.
- Ireland, P. (1994) *The policy challenge of ethnic diversity*, Cambridge: Harvard University.
- Janssens, P. (2006) *Het beste moet nog komen*, Antwerpen: BMP.
- Joppke, C. (2007) ‘Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe’, *West European Politics* 30, 1: 1-22.
- Kesten, J., M. Raco en C. Colomb (2014) *Governance arrangements and initiatives in London, UK*, Londen: UCL.
- Kilburn, D. (2013) *Together, apart? Situating social relations and housing provision in the everyday life of new-build mixed-tenure housing developments*, PhD thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE).
- Kymlicka, W. (2010) ‘The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accommodation in diverse societies’, *International Social Science Journal* 61, 199 : 97-112.
- Liempt, I. van en G. Nijenhuis (2014) *Somaliërs in Amsterdam*, New York: Open Society Foundations.
- Maloutas T., N. Souliotis, G. Alexandri, G. Kandylis en M. Petrou (2014) *Assessment of Urban Policies in Athens, Greece*, Athene: EKKE.
- Maloutas, T. en N. Souliotis (2015) ‘Living with diversity’, *DIVERCITIES European Policy Brief*.
- Pemberton, S. en J. Phillimore (2018) ‘Migrant place-making in super-diverse neighbourhoods: Moving beyond ethno-national approaches’, *Urban Studies* 55, 4: 733-750.
- Plüss, L. en W. Schenkel (2014) *Urban Policies on Diversity in Zürich, Switzerland*, Zürich: Synergo.
- Raco, M., J. Kesten en C. Colomb (2014a) *Assessment of Urban Policies in London, UK*. Londen: Bartlett School of Planning/University College London.
- Raco, M., C. Colomb, en J. Kesten (2014b) ‘Governing Diversity’, *DIVERCITIES European Policy Brief*.
- Saeys, A., Y. Albeda, N. van Puymbroeck, S. Oosterlynck, G. Verschraegen en D. Dierckx (2014) *Urban Policies on Diversity in Antwerp, Belgium*, Antwerpen: Centre on Inequality, Poverty, Social Exclusion/City University of Antwerp.
- Simon, P. (2008) ‘The Choice of Ignorance: The debate on ethnic and racial statistics in France’, *French Politics, Culture & Society* 26, 1: 7-31.
- Tasan-Kok, T., R. van Kempen, M. Raco en G. Bolt (2013) ‘Towards Hyper-Diversified European Cities: A Critical Literature Review’, Utrecht: Faculty of Geosciences, Utrecht University.
- Tersteeg, A.K., R. van Kempen en G. Bolt (2014), *Urban Policies on Diversity in Rotterdam, The Netherlands*, Utrecht: Faculty of Geosciences, Utrecht University.
- Vertovec, S. (2007) ‘Super-diversity and its implications’, *Ethnic and Racial Studies* 30, 6: 1024-1054.

- Wessendorf S. (2013) 'Commonplace Diversity and the 'Ethos of mixing': perceptions of Difference in a London Neighbourhood. Identities', *Global Studies in Culture and Power* 20, 4: 407-22.
- Wood, P. en Landry, C. (2008) *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*, Londen: Earthscan.

5 MAINSTREAMING ALS STRATEGIE VOOR INTEGRAAL OMGANGSBELEID? EEN VERKENNING VAN ERVARINGEN IN ENKELE EUROPESE STEDEN

Ilona van Breugel en Peter Scholten

5.1 INLEIDING

De Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt door een toenemende diversiteit en mobiliteit. In sommige steden bestaat meer dan de helft van de bevolking uit mensen met een migratieachtergrond (dat wil zeggen mensen die zelf zijn gemigreerd of kinderen van deze migranten, ook wel eerste en tweede generatie migranten genoemd) (Crul 2016). Dergelijke steden hebben te maken met een sterk toegenomen diversiteit tussen en binnen migrantengroepen (Vertovec 2007). Het is daarmee steeds moeilijker en minder relevant geworden om specifieke migrantengroepen te onderscheiden en daar beleid op te voeren. Diversiteit wordt daarentegen steeds vaker beschouwd als een belangrijk kenmerk van de *volledige* stedelijke bevolking.

Recent onderzoek laat zien dat zich in deze stedelijke context een belangrijke verschuiving heeft voorgedaan in het omgangsbeleid met diversiteit en mobiliteit (Scholten et al. 2016; Scholten en van Breugel 2018). Waar steden sinds de jaren negentig al geleidelijk afstand hadden genomen van gericht doelgroepenbeleid, heeft zich sinds begin jaren tweeduizend een verdere verschuiving van het klassieke ‘integratiebeleid’ als afzonderlijk beleidsveld voorgedaan. De aandacht voor integratie is steeds meer verspreid over en verankerd in algemene beleidsvelden, zoals onderwijs, sociale zaken, huisvesting en binnenlandse zaken. Van integratiebeleid als een afzonderlijk beleidsveld specifiek gericht op migranten zien we nu steeds meer integraal omgangsbeleid gericht op de volledige diverse samenleving. Diversiteit wordt daarbij niet langer enkel beschouwd als een zaak van immigranten, maar als een zaak van de hele samenleving. Naast een bredere benadering van doelgroepen in het diversiteitsbeleid roept deze toenemende diversiteit de vraag op in hoeverre algemeen beleid op het gebied van onderwijs of in de wijk afgestemd is op de toenemende diversiteit in de samenleving. Deze ontwikkeling naar breed en generiek beleid wordt ook wel aangeduid als ‘mainstreaming’ (Scholten et al. 2016; Scholten en van Breugel 2018).

In dit hoofdstuk bekijken we de mainstreaming trend in stedelijk integratiebeleid. Allereerst conceptualiseren we mainstreaming vanuit de migratie- en beleidsliteratuur. Daarna analyseren we aan de hand van deze conceptualisering op welke wijze mainstreaming wordt toegepast in het diversiteitsbeleid van verschillende Europese steden. Daarbij bieden we een aantal concrete voorbeelden van mainstreaming in deze Europese steden. Vervolgens bespreken we aan de hand van deze

voorbeelden welke kansen en beperkingen mainstreaming in de praktijk meebrengt: wat kunnen Nederlandse steden, op basis van dit onderzoek, leren over mainstreaming? Oftewel, welke kansen en beperkingen biedt mainstreaming als strategie voor omgangsbeleid? Dit hoofdstuk is gebaseerd op het internationale onderzoeksproject UPSTREAM.¹ Dit project richtte zich op de beweegredenen voor, en effecten van, mainstreaming van integratiebeleid in Europa. Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Spanje en Nederland staan hierbij centraal in dit hoofdstuk. Daarnaast zijn er aanvullende voorbeelden opgenomen uit onder andere Denemarken en Duitsland, op basis van eerder onderzoek van onder meer de auteurs zelf².

5.2 MAINSTREAMING: EEN NIEUWE BENADERING VAN INTEGRATIE EN MIGRATIEGERELATEERDE DIVERSITEIT?

Wat verstaan we precies onder ‘mainstreaming’, en wat is de achtergrond van de huidige trend naar mainstreaming van omgangsbeleid voor diversiteit en mobiliteit? In deze paragraaf schetsen we kort de achtergrond van mainstreaming en formuleren we op basis van sociaalwetenschappelijke literatuur een definitie van mainstreaming.

Achtergrond: voorbij de ‘multiculturalism backlash’ en de ‘assimilationist turn’

Migratie- en diversiteitsbeleid is zeer veranderlijk. Er hebben zich in de voorbije decennia diverse grote beleidsveranderingen voorgedaan. Een voorbeeld van een recente beleidsverschuiving is de ‘multiculturalism backlash’ (Vertovec en Wessendorf 2010) en ‘assimilationist turn’ (Brubaker 2001). Begin jaren tweeduizend heerst er in verschillende Europese landen een groeiende onvrede over de staat van integratie. Sociaaleconomische integratie, al dan niet binnen de eigen groep, wordt niet langer als voldoende beschouwd en de focus verschuift naar sociaal-culturele assimilatie. Nederland is begin jaren tweeduizend een van de eerste landen waar deze ontwikkeling zich manifesteert (Joppke en Morawska 2003). Integratie, in termen van sociaal-culturele aanpassing, wordt expliciet op de agenda gezet door nieuwe politieke partijen die rond dit onderwerp ontstaan. Integratie krijgt een meer verplichtend karakter en wordt gekoppeld aan migratiebeleid, zoals de introductie van inburgeringsprogramma’s gekoppeld aan verblijfsrecht. Daarnaast verschuift in navolging van nationale en internationale terroristische aanslagen de focus van het beleid naar religie, in het bijzonder de islam, en veiligheid. In de jaren tweeduizend werd in veel Europese landen zodoende afscheid genomen van multicultureel integratiebeleid. In Engeland veranderde het beleid gericht op raciale minderheden en de bevordering van raciale gelijkheid naar een beleid gericht op sociale cohesie oftewel ‘community cohesion’. In Duitsland kwam steeds meer nadruk te liggen op het belang van nationale cultuur (‘Leitkultur’) in het kader van integratie. Frankrijk, dat nooit enige tekenen heeft vertoond van officieel multiculturalisme in haar beleid, hield strak vast aan haar brede, assimilatiegerichte benadering.

Een belangrijk gevolg van deze ontwikkeling voor de discussie over mainstreaming is de politisering van integratiebeleid. Een gevolg hiervan is dat aandacht voor integratie zich op twee niveaus manifesteert, namelijk op discoursniveau, dus in de beleidstaal of -narratief, en daarnaast in concrete beleidsmaatregelen. Als gevolg van de politieke lading die het beleidsdossier heeft gekregen, lopen deze twee dimensies steeds verder uit elkaar (zie o.a. Vertovec en Wessendorf 2010; Bertossi en Duyvendak 2012; Geddes en Scholten 2016). Het is bij beleidsveranderingen dus steeds belangrijk te kijken waar deze verandering plaatsvindt: op het niveau van het beleidsnarratief of in concrete maatregelen.

Daarnaast heeft de politisering van het integratiedebat geleid tot extra gevoeligheid rondom het expliciet onderscheiden van migrantengroepen als beleidscategorie. Een van de argumenten hierbij is dat doelgroepenbeleid onbedoeld etnische, culturele en religieuze scheidslijnen in de samenleving versterkt, en daarmee de integratie belemmert (Koopmans 2005, zie ook de Zwart 2005). Een ander argument is dat als gevolg van de politisering specifieke maatregelen, in het bijzonder faciliterende maatregelen, moeilijker te rechtvaardigen zijn, aangezien het een extra investering in specifieke groepen behelst (Schneider en Ingram 1997). Zeker tegen de achtergrond van de financieel-economische crisis en de bezuinigingen als gevolg daarvan, roept beleid specifiek gericht op immigrantengroepen steeds meer vragen op.

In Nederland werd het doelgroepenbeleid begin jaren tweeduizend dan ook grotendeels ontmanteld, in plaats daarvan verschuift de focus naar de individuele verantwoordelijkheid van de migrant zelf. Het vroegere integratiebeleid wordt daarbij steeds meer integraal onderdeel van algemeen huisvestigingsbeleid, onderwijsbeleid en arbeidsmarktbeleid. In Engeland is een soortgelijke trend naar algemeen beleid herkenbaar in de Community Cohesion Approach, een brede aanpak gericht op wijkniveau waarbij geen specifieke doelgroepen meer onderscheiden worden. Het Spaanse integratiebeleid ontwikkelt zich onder financiële druk vooral onder generieke noemer, dus zonder specifiek migrantengroepen te onderscheiden. In Frankrijk blijft onder het Republikeinse model het generieke beleid dominant. Hoewel doelgroepenbeleid (faciliterend) in verschillende Europese landen dus grotendeels werd ontmanteld, gaat dit vaak wel gepaard met een focus op religieuze groepen op discoursniveau.

Naar een definitie van mainstreaming

Tegen de achtergrond van de trend van multicultureel naar assimilationistisch integratiebeleid, wordt steeds vaker gesproken van mainstreaming als de volgende ontwikkeling in het Europese integratiebeleid. Echter deze discussie is nog relatief jong, en het is dan ook niet altijd duidelijk wat hier precies onder wordt verstaan. In hoeverre komt integratie mainstreaming bijvoorbeeld overeen met mainstreaming op andere beleidsterreinen? En in hoeverre is mainstreaming te plaatsen binnen bredere ontwikkelingen in het integratiebeleid, ook waar mainstreaming niet expliciet benoemd wordt?

Mainstreaming is een begrip uit de beleidsliteratuur op het gebied van onder meer gender, mindervaliden en milieu. Op deze beleidsterreinen wordt mainstreaming vooral opgevat als het integreren van verschillende beleidsterreinen voor een interdepartementale aanpak van bijvoorbeeld gendergelijkheid. Hierbij wordt gender nadrukkelijk niet als een apart beleidsterrein beschouwd, maar expliciet naar voren gebracht als integraal onderdeel van verschillende beleidsterreinen. In Nederland speelt deze mainstreaming-discussie nog steeds een belangrijke rol in bijvoorbeeld het huidige emancipatiebeleid (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2013) en bij de invoering van de Participatiewet.

De literatuur over mainstreaming legt een duidelijk verband tussen mainstreaming en beleidsstrategieën voor gelijkheid en inclusie. Voor integratiebeleid betekent dit een balans tussen beleid gericht op specifieke migrantengroepen en generiek beleid gericht op de hele samenleving. Anderzijds betekent het ook een balans in de samenwerking en coördinatie tussen verschillende beleidsterreinen en betrokken actoren. Dit strekt dus nadrukkelijk voorbij integratie als apart beleidsdomein, maar betreft een gedeelde beleidsverantwoordelijkheid voor integratie en de omgang met migratiediversiteit over verschillende beleidsdomeinen. Dit levert aan de ene kant vragen op over hoe beleidsmaatregelen ingericht dienen te worden, in dit geval, op wie richt het integratiebeleid zich, en welke groepen worden hierbij onderscheiden? Aan de andere kant komt de vraag op hoe het integratiebeleid zich verhoudt tot andere beleidsterreinen en in hoeverre integratieprioriteiten hier deel van uitmaken. Dit vergt op zijn beurt een balans tussen integratie als apart beleidsterrein en integratie als integraal onderdeel van alle beleid.

In dit hoofdstuk omschrijven wij mainstreaming van integratiebeleid als *de generieke en integrale benadering van integratie over alle betrokken beleidsdomeinen*. Aangezien mainstreaming draait om het inbedden van integratieprioriteiten in generieke beleidsterreinen verwachten we dat dit gepaard gaat met *een decentralisatie en deconcentratie van beleidsverantwoordelijkheden over departementen*. Dit vergt een sterke coördinatie en duidelijke prioritering van integratieprioriteiten (Scholten en van Breugel 2018).

Samenvattend heeft mainstreaming van integratiebeleid dus betrekking op:

- een beweging richting generiek beleid (weg van doelgroepenbeleid);
- afstemmen van mainstreambeleid op diversiteit van de bevolking;
- decentralisatie van centrale overheid naar lokale overheid en samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen.

5.3 MAINSTREAMING IN DE PRAKTIJK: STEDENVOORBEEDEN UIT EUROPA

In deze paragraaf behandelen we een aantal voorbeelden van mainstreaming in de praktijk. We richten ons hierbij expliciet op mainstreaming op stedelijk niveau gezien de centrale rol die steden nemen in het ontwikkelen en uitvoeren van

integratiebeleid (Penninx et al. 2004; Caponio en Borkert 2010; Scholten 2013). We richten ons daarbij op Europese steden die specifieke keuzes hebben gemaakt bij de toepassing van mainstreaming, zoals Barcelona, London-Southwark, een zuidwestelijke ‘borough’ van Londen en Saint Denis, een voorstad van Parijs. Tevens besteden we aandacht aan mainstreaming in een Nederlandse stad, te weten Rotterdam.

Saint Denis: mainstreaming en het belang van proxies

Saint Denis, een belangrijke voorstad van Parijs kent een hoge mate van mainstreaming in haar lokale diversiteitsbeleid. Hoewel dit duidelijk verschilt van veel andere Europese steden, vormt het beleid in de voorstad een typisch voorbeeld van het Franse beleid. De Franse benadering van diversiteit wordt traditioneel gekenmerkt door een kleurenblinde benadering (Geddes en Scholten 2016). Als een reflectie van de sterk staatscentrische Republikeinse traditie wordt in Frankrijk steevast assimilatie nagestreefd. Staatsburgerschap is daarbij allesbepalend: er wordt alleen onderscheid gemaakt tussen mensen met en zonder Frans paspoort, niet naar etniciteit, cultuur of religie. Sterker nog, in scherpe tegenstelling tot Nederland is het in Frankrijk verboden om een dergelijk onderscheid te maken. Er bestaan in Frankrijk dan ook geen uitgebreide datasets over de positie van ‘minderheden’, zoals we deze in Nederland kennen (Simon et al. 2015).

Echter, het onderzoek in Saint Denis laat zien dat de (stedelijke) praktijk van het Franse integratiebeleid vaak minder kleurenblind is dan de Republikeinse filosofie doet vermoeden. We zien in de praktijk diverse proxies voor diversiteit, dat wil zeggen dat beleid onder een andere noemer gevoerd wordt, maar zich wel impliciet richt op migratiediversiteit. In Saint Denis komt dit duidelijk naar voren in het gebiedsgericht werken, en dan vooral in het beleid gericht op die gebieden waar zich een hoge mate van diversiteit voordoet. Een bekend voorbeeld hiervan zijn de ‘Zones Urbaines Prioritaires’. Hierbij wordt gericht extra geïnvesteerd in kwetsbare wijken. Formeel worden de zones bepaald aan de hand van onder meer uitvalspercentage in primair onderwijs. Omdat het vaak gebieden zijn waar een hoog percentage migranten gehuisvest is, worden deze maatregelen als indirecte integratiemaatregelen beschouwd (De Zwart 2005). Frankrijk kent soortgelijke maatregelen voor ‘Zones d’Éducation Prioritaires’, wijken waar extra geïnvesteerd wordt op het gebied van educatie.

Barcelona: mainstreaming als basis voor een interculturele benadering

Waar Saint Denis in haar omgangsbeleid veelal kiest voor proxies en dus voor een impliciete benadering van diversiteit, geeft Barcelona een heel andere invulling aan mainstreaming. Barcelona kent onder de noemer van een intercultureel beleid een benadering die zich veel expliciet richt op diversiteit als kenmerk van de totale stedelijke bevolking. Waar multicultureel beleid vaak de erkenning van specifieke groepen impliceert, legt intercultureel beleid de nadruk op interactie *tussen* groepen en de bevordering van een nieuw gemeenschappelijk bewustzijn waarin deze diversiteit nadrukkelijk een plaats heeft. Deze generieke benadering van diversiteit

sluit goed aan bij de doelen van mainstreaming. De nadruk op intercultureel beleid zoals in het voorbeeld van Barcelona lijkt een bredere trend te vormen in Europese steden. Een uitvloeisel hiervan is onder meer het Intercultural Cities-netwerk. Een netwerk van bijna honderd Europese steden dat zich richt op het ontwikkelen van een interculturele lens voor steden in de omgang met diversiteit.

Een duidelijk voorbeeld hiervan is het 'Intercultural Community Intervention Programme' in Barcelona. Het programma richt zich onder meer op het samenbrengen van buurtbewoners met verschillende achtergronden om de lokale gemeenschap te versterken. Het project beoogt de randvoorwaarden te creëren voor interetnisch en intercultureel contact, en daarmee intercultureel begrip te bevorderen. Hoewel hier ook expliciet gewerkt wordt met generiek beleid, dus beleid gericht op alle bewoners van de stad, wordt diversiteit, in Barcelona expliciet en centraal benadrukt. De programma's worden uitgevoerd door middel van publiek private samenwerking, waarbij de lokale overheid zich opstelt als initiator en facilitator van samenwerking met bedrijven, ngo's en diverse lokale organisaties. Een belangrijke voetnoot bij deze projecten is duurzaamheid. Investerings in de sociale cohesie of het samenleven in de wijk vergen een langdurige inzet, dit is in strijd met de toenemende focus op kortdurende projectfinanciering. Financiering op losse projectbasis zet de betrouwbaarheid van de organisaties en contact met hun achterban, in de wijk of binnen de migrantengemeenschap, onder druk.

Londen: Community Cohesion en mainstreaming

Ook in Londen is de trend van mainstreaming van integratiebeleid duidelijk merkbaar, ook al wordt de term mainstreaming hier, net als in Saint Denis en Barcelona, zelden expliciet gebruikt. Het Verenigd Koninkrijk, en zeker Londen, heeft in het verleden een benadering gekend die veel weg had van het Etnische Minderhedenbeleid dat Nederland in de jaren tachtig voerde, de zogenoemde 'Race Relations Approach'. Echter ook hier heeft zich begin jaren tweeduizend een sterke verschuiving voorgedaan naar algemeen beleid, hoewel minder sterk in de richting van een assimilatiebeleid dan Nederland. De verschuiving naar algemeen beleid vond plaats onder de noemer van het 'Community Cohesion'-beleid. In reactie op rellen die in 2001 uitbraken rondom etnische spanningen in verschillende Engelse steden (de zogenoemde 'Milltown riots'), werd het 'race relations'-beleid opgevolgd door het 'Community Cohesion Framework', waarin meer expliciete aandacht kwam voor cohesie en het belang van een 'shared sense of belonging'. Deze programma's werden ingezet om af te rekenen met de segregatie en parallelle levens die waren ontstaan. In tegenstelling tot de Franse centrale benadering, is de definitie van deze gebiedsgerichte proxies in Engeland veel meer een lokale aangelegenheid, een kenmerk van het Engelse decentrale beleid. Het 'Community Cohesion Framework' kent in de verscheidene Engelse steden dan ook een sterke lokale invulling.

Centraal in de filosofie van ‘Community Cohesion’ staat het belang van contact en interactie op wijkniveau en het vormen van een lokale gedeelde identiteit. Het ondersteunen van migrantenorganisaties, voor zover het daarbij gaat om groep specifieke organisaties (‘single ethnicity organisations’), past dan ook niet in een ‘Community Cohesion’-beleid. Wel wordt op diverse wijzen gepoogd om interactie en contact te bevorderen op wijkniveau, ter voorkomen van ‘parallele levens’. Soms is diversiteit daarbij een expliciet element van ‘Community Cohesion’-strategieën, zoals we ook in Barcelona zagen. Het kan echter ook gaan om investering in de lokale identiteit met een nadruk op burgerschap of de wijk, zonder dat diversiteit hierbij centraal staat, dit komt overeen met het Rotterdamse stadsburgerschapbeleid.

Een opvallend aspect in de ‘Community Cohesion’-benadering zoals deze in Londen (Southwark) onderzocht is, betreft het belang dat gehecht wordt aan kennis, ervaring en competenties van ‘front-line workers’ (de uitvoerende ambtenaren) in het adequaat omgaan met diversiteit. Waar in Saint Denis het belang van kleurenblindheid wordt benadrukt, wordt in Londen juist het belang van goede kennis van diversiteit (en migrantengroepen) benadrukt voor het slagen van mainstreaming. In dit kader wordt in Londen ook wel gesproken over het kweken van interculturele competenties, oftewel een culturele gevoeligheid die ambtenaren in staat stelt om publieke diensten te verlenen aan een diverse bevolking en adequaat te reageren op problemen waarbij diversiteit mogelijk een rol speelt. Belangrijk is ook hier weer dat de omgang met diversiteit op het uitvoerende niveau onderdeel is van een integrale benadering.

Rotterdam: balanceren tussen mainstreaming en ontmanteling van beleid

In Nederland is de trend van mainstreaming van integratiebeleid ook duidelijk zichtbaar, vooral op lokaal niveau. Een voorbeeld hiervan is het Rotterdamse stadsburgerschap. Ondanks, of mogelijk juist dankzij, de politisering van integratie is integratiebeleid in deze stad het afgelopen decennium gemainstreamd in algemeen beleid. Specifieke budgetten voor integratie zijn grotendeels verdwenen en samenwerking met migrantenorganisaties is op veel fronten gestaakt (Engbersen 2014). Rotterdam heeft hiermee een belangrijke pioniersrol gespeeld in de lokale ontwikkeling van mainstreaming. Hoewel van 2006 tot 2014 de nadruk sterk lag op de overgang van integratiebeleid naar generiek burgerschapsbeleid, heeft het huidige stadbestuur met de nota Integratie 010 in 2015 het integratiebeleid weer expliciet terug op de kaart gezet.

Twee aspecten vallen op in de Rotterdamse benadering van mainstreaming. Allereerst geeft Rotterdam op een andere manier invulling aan de behoefte aan een lokale identiteit dan in een aantal voorgenoemde voorbeelden. In plaats van het benadrukken van diversiteit zoals in Barcelona en (deels) Londen, zoekt Rotterdam het vooral in het benadrukken van eenheid.

Daarnaast moet het Rotterdamse gemainstreamde burgerschapsbeleid begrepen worden in het kader van bezuinigingen in de sociale sector met een nadruk op de verschuiving naar individuele verantwoordelijkheden. In het kader van integratiebeleid worden groepsgerichte maatregelen ingewisseld voor een benadering waarin *iedereen* wordt aangesproken als burger van Rotterdam. In de praktijk leidt dit tot een verwatering van integratie als beleidsprioriteit. Zo rapporteerden diverse respondenten dat ze nauwelijks nog een samenhangende visie op integratiebeleid waar konden nemen, en dat bijvoorbeeld het verdwijnen van budgetten en het niet langer meer verzamelen van etnische statistieken, ook tot een verdwijnend probleembesef leiden. Onder het mom van mainstreaming verdwijnt integratie van de radar.

Een ander voorbeeld typerend voor Rotterdam is het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Dit behelst bij uitstek een integrale, gebiedsgerichte aanpak van wijkproblematiek. Hierbij wordt sociale problematiek op het niveau van huishoudens geadresseerd. Diversiteit kan hier een rol spelen als een factor tussen vele andere, zoals armoede, onderwijs, taalbeheersing, enzovoort. Echter, diversiteit wordt niet als de primaire focus van het programma neergezet, maar juist als onderdeel van een veel complexere sociale problematiek in het betreffende deel van de stad. Indirect raakt het programma uiteraard wel sterk aan het thema van diversiteit, aangezien de betreffende populatie in Rotterdam Zuid uitermate divers is.

5.4 MAINSTREAMING ALS MODEL VOOR OMGANGSBELEID: KANSEN EN BEPERKINGEN

Wat kunnen (Nederlandse) steden leren van mainstreaming? Wat zijn de kansen en beperkingen van mainstreaming als een integrale benadering van migratiediversiteit?

Tussen algemeen beleid en proxies

De meest in het oog springende ontwikkeling van mainstreaming is de nadruk op *generiek* beleid. Deze ontwikkeling is tweeledig. Enerzijds wordt er in plaats van specifiek gericht integratiebeleid steeds meer ingezet op brede burgerschaps- en 'Community Cohesion'-programma's. In plaats van exclusieve maatregelen gericht op migrantengroepen richten deze programma's zich met brede programma's op de hele bevolking. Anderzijds wordt binnen de reeds generieke beleidsdomeinen als educatie of wijkenbeleid in plaats van op afkomst (d.w.z. richten op specifieke etnische groepen) steeds vaker ingezet op probleem- of gebiedsgerichte sturing.

Ten eerste is er dus de verbreding van het integratiebeleid. Hoewel een brede benadering van integratie gemeengoed is in bijvoorbeeld Frankrijk en tot op zekere hoogte in Spanje, vormt dit vooral in het Engelse en Nederlandse integratiebeleid een belangrijke verschuiving. Integratiebeleid ontwikkelde zich hier aanvankelijk

als eigenstandig beleidsterrein, specifiek gericht op migrantengroepen. In het kader van brede burgerschaps- en Whole Society-benaderingen is een groot deel van deze beleidsverantwoordelijkheden overgeheveld naar generieke beleidsterreinen, omdat een aparte en doelgroepgerichte aanpak als niet langer passend werd beschouwd. Op nationaal niveau zien we dat een groot deel van de beleidsverantwoordelijkheden worden overgeheveld naar collega-departementen en lokale overheden. Programma's gericht op migrantengroepen worden afgebouwd, evenals subsidierelaties en overlegstructuren met migrantenzelforganisaties. Hieronder zullen we ingaan op hoe dit op lokaal niveau en binnen andere beleidsterreinen wordt ingevuld.

Een wijdverbreide trend van de brede aanpak in Europa is het gebiedsgericht werken, denk aan de eerder genoemde Franse voorbeelden waarbij specifieke stedelijke gebieden worden geprioriteerd voor beleidsmaatregelen. Vergelijkbare maatregelen zijn te herkennen in onder meer het Verenigd Koninkrijk en in Nederland zelf. In Nederland vormt de Krachtwijken-aanpak een duidelijk voorbeeld van de probleemgestuurde aanpak waarbij specifiek geïnvesteerd wordt in bepaalde gebieden. Hoewel integratie een van de doelen is van de aanpak, zijn de maatregelen niet gericht aan de hand van etniciteit, maar strikt gebiedsgericht. In het Verenigd Koninkrijk is veel ervaring met lokale programma's, zoals 'Sure Start', 'Education Action Zones' en 'Health Action Zones', gericht op kinderarmoede, onderwijs en gezondheid.

Op het terrein van onderwijs zijn ook diverse probleemgestuurde maatregelen als proxies voor diversiteit te herkennen. Hierin is in ieder geval voor Engeland en Nederland een duidelijke beweging *weg* van specifieke integratiemaatregelen te herkennen, zoals blijkt uit wijzigingen in de financieringsstructuur en de afschaffing van (etnisch specifieke) taalprogramma's. Zo is de Engelse 'Ethnic Minority Achievement Grant' vervangen door de generieke 'Dedicated School Grant' en werd in de Nederlandse gewichtenregeling als onderdeel van de leerlingfinanciering van scholen in het primair onderwijs het etniciteitscriterium geschrapt. Waar binnen het sociaal beleid de focus op gebiedsgericht werken dominant is, vindt op het gebied van educatie de verschuiving vooral plaats richting probleemgestuurde maatregelen of nieuwe sociaaleconomische doelgroepen. Een andere methode om de leerlingenpremie vast te stellen vinden we in het Deense onderwijs. Daar krijgt iedere leerling die instroomt in het lager onderwijs, een gestandaardiseerde taalttest (Bak Jørgensen 2013). Deze taalttest bepaalt of een school aanvullende middelen krijgt voor taalondersteuning. Leidend hierbij zijn de taalproblemen van de leerling, los van zijn of haar etnische dan wel sociaaleconomische achtergrond.

De praktijk van 'incompleet mainstreaming'

Er is een duidelijk verschil tussen nationaal en lokaal beleid ten aanzien van diversiteit. Zo benadrukken verschillende steden in hun *city branding* het diverse karakter van de stad. Deze branding is niet alleen gericht op de externe profilering van de stad, maar ook op het scheppen van een verhaal over diversiteit waar verschillende

groepen en mensen binnen de stad zich tot kunnen verhouden, zoals de interculturele benadering in Barcelona. Een soortgelijke benadering komt ook in andere Europese steden terug, zoals in de campagne 'One London, Seven Million Londoners', allen ontplooid om bewustzijn over diversiteit in de stad te versterken.

Op lokaal niveau komt de diversiteit van de stad terug in brede programma's als het Rotterdamse en Amsterdamse burgerschapsbeleid en het Britse 'Community Cohesion Framework'. Deze programma's richten zich expliciet op *alle* stadsbewoners, de diversiteit van de stadsbewoners heeft hierin een expliciete plek. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit narratief van diversiteit zich niet altijd even duidelijk vertaalt naar de praktijk. Hoewel diversiteit expliciet wordt genoemd als onderdeel van de stad, krijgt dit niet altijd concreet handen en voeten en dreigt het daarmee alsnog van de agenda te verdwijnen. Op nationaal niveau wordt überhaupt minder expliciet gesproken over diversiteit. Hier ligt dan ook een belangrijke discrepantie tussen integratie mainstreaming op lokaal en nationaal niveau.

In Nederland treedt de ontwikkeling naar mainstreaming op binnen de ontwikkeling naar de participatiesamenleving. In Engeland maakt de 'Whole Society Approach' eveneens onderdeel uit van de terugtrekkende overheid in het kader van de 'Big Society'. Ook in Spanje vormen de bezuinigingen als gevolg van de economische crisis een belangrijke drijfveer in de keuze voor generiek beleid. In de Spaanse casus valt verder op dat ngo's een grote rol spelen in de invulling van het integratiebeleid op terreinen waar de overheid niet actief is. In Nederland en Engeland gaat mainstreaming gepaard met een afbouw van subsidierelaties met migrantenorganisaties. In Nederland worden deze subsidierelaties bijvoorbeeld vervangen door losse projectsubsidies. Hoewel subsidierelaties met specifieke migrantenorganisaties niet meer passend geacht worden binnen het brede burgerschapsbeleid, wordt de ontwikkeling ook sterk gedreven door een bezuinigingsopdracht (in lijn met de ontwikkeling van participatiesamenleving). In de implementatie en uitvoering van de gemainstreamde burgerschaps- en Whole Society-benaderingen blijken dergelijke financiële ontwikkelingen een belangrijke doorslaggevende rol te spelen in het afschaffen van voormalige specifieke maatregelen zonder een integrale inbedding hiervan op andere beleidsterreinen.

De eenzijdige focus op het afschaffen van integratiebeleid leidt tot een risico op het geheel verwateren van integratieprioriteiten en mist zo de mogelijkheid tot een integrale benadering van migratiediversiteit. Door het uitblijven van een goede inbedding van diversiteit in generieke beleidsdomeinen, spreken wij van 'incomplete mainstreaming' op nationaal niveau. Dit houdt uiteraard verband met de politisering van migratiediversiteit en de financieel-economische crisis die op nationaal niveau vaak samenvallen met de trend naar mainstreaming.

De kracht van mainstreaming in de praktijk

Gezien het integrale karakter van mainstreaming vergt het op het niveau van uitvoering veel flexibiliteit en sensitiviteit om het adresseren van diversiteit goed te waarborgen. Dit maakt dat uitvoerende ambtenaren zich in hun handelen steeds bewust moeten zijn van de implicaties van beleid op migratiediversiteit en vice versa. In een aantal van de onderzochte steden, of meer specifiek in bepaalde wijken in deze steden, vormt etnische diversiteit een zo vanzelfsprekend onderdeel van de populatie, dat ambtenaren in het onderwijs en in de wijk hier goed op ingespeeld zijn. Met de benodigde lokale expertise en ervaring bij eerstelijns werkers bieden de decentralisatie en het algemene beleid in dit geval de vrijheid om het gewenste maatwerk te leveren.

Zoals in de eerdere paragrafen aangegeven, is mainstreaming op beleidsniveau sterk gericht op het loslaten van (voormalige) gerichte integratieprogramma's. Daarmee ontstaat het risico dat diversiteit uit het oog wordt verloren. Op het niveau van de uitvoerende ambtenaar hoeft mainstreaming geen kleurenblindheid te betekenen. In diverse landen beschouwen de uitvoerende ambtenaren mainstreaming als een welkome strategie om etniciteit, religie en cultuur niet zozeer afzonderlijk, maar integraal te benaderen, als *een van* de onderdelen van de vaak complexe problematiek in de wijk of van hun cliënt. Mainstreaming biedt op deze manier aanknopingspunten om een migratieachtergrond, naast andere factoren, mee te nemen in een brede aanpak. Hierbij geven de ambtenaren aan dat sensitiviteit voor de achtergrond van migranten een belangrijke voorwaarde is voor mainstreaming op het terrein van integratie.

De ervaring die individuele uitvoerende ambtenaren en publieke organisaties hebben in het omgaan met complexe en diverse integratiethema's, is een belangrijke succesfactor bij mainstreaming. Het is daarbij van belang dat de generieke aanpak flexibiliteit biedt voor een pragmatische omgang en inzet van deze ervaring in de praktijk. Decentralisatie kan zo bijdragen aan het mogelijk maken van deze expertise op lokaal niveau. Zonder verdere inbedding dreigt de diversiteitssensitiviteit echter een steeds sterker ad-hoc-karakter te krijgen en maakt daarmee het integrale karakter van mainstreaming erg kwetsbaar. Om mainstreaming in de praktijk te brengen is vooral bij de uitvoerend ambtenaren een sterk besef van en kennis over migratiediversiteit nodig, alsmede goede structuren voor doorverwijzing. Denk hierbij aan het signaleren en waar nodig doorverwijzen door generieke hulpverleners als verloskundigen en docenten.

De coördinatie van mainstreaming: de uitdaging van multi-level governance en het risico van verwatering

Mainstreaming heeft niet alleen te maken met de inhoud van beleidsprogramma's, maar heeft ook implicaties voor de coördinatie van beleid. Mainstreaming behelst algemeen beleid dat zowel een flink beroep doet op interdepartementale coördinatie (horizontaal), als op de coördinatie tussen verschillende beleidsniveaus op lokaal, regionaal en nationaal niveau (verticaal). Hierbij is vooral de trend van

decentralisatie duidelijk zichtbaar in alle casussen. De ontwikkeling naar de Britse Big Society vertoont hier gelijkenissen met de beweging richting de participatiesamenleving en toenemende decentralisatie in Nederland. In Spanje valt daarnaast op dat ngo's naast de staat ook een belangrijke actor vormen op het beleidsterrein.

In de praktijk zien we echter twee problemen op het gebied van de coördinatie van mainstreaming. Allereerst blijkt mainstreaming op gespannen voet te staan met een interdepartementale coördinatie van beleidsmaatregelen. De gedachte van mainstreaming impliceert dat niet één specifiek ministerie verantwoordelijk is voor integratie, maar dat, net als bij gender mainstreaming, aandacht voor integratie onderdeel wordt van verschillende ministeries, departementen of afdelingen. Dit bemoeilijkt het voeren van een coherente beleidsboodschap. In Nederland, maar ook in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, zien we dat dergelijke coördinatie moeizaam van de grond komt. Waar de overleggen plaatsvinden, hebben deze een sterk ad-hoc-karakter. Dit geldt zowel voor afstemming tussen ministeries als voor overleg met ngo's. Sinds de afschaffing van de overlegstructuur met migrantenorganisaties (Landelijk Overleg Minderheden) in Nederland zijn deze bijvoorbeeld op ad-hocbasis voortgezet. Hoewel deze losse inzet enerzijds goed aansluit bij een mainstreaming aanpak, dreigt met een dergelijk ad-hoc-karakter ook hier het risico op verwatering van integratie-prioriteiten en -expertise. Dergelijke losse overlegstructuren dragen in tegenstelling tot mainstreaming juist bij aan verdere vorming van 'beleidssilo's', waarbij men binnen aparte afdelingen blijft opereren (Spencer 2011).

Een mogelijke maatregel om de horizontale beleidscoördinatie beter vorm te geven conform het idee van mainstreaming, is door een Onderraad van de Ministerraad in te stellen en een permanente interdepartementale ambtelijke commissie waarin betrokken departementen op structurele basis met elkaar hun 'algemeen beleid' afstemmen met een specifiek perspectief op de consequenties voor integratie. In Duitsland vindt de 'verticale' coördinatie van integratie plaats via zogenoemde Integratie Conferenties, die regelmatig plaatsvinden. Hierbij komen vertegenwoordigers van nationaal, regionaal en lokaal niveau bij elkaar om integratiethema's te bespreken en een gezamenlijke benadering af te stemmen (Collett en Petrovic 2014). In Nederland faciliteerde het GIA (Gemeentelijke Integratie Agenda 2008-2012) de decentralisatie van integratiebeleid door afstemming van beleid op nationaal en lokaal niveau, en ter bevordering van uitwisseling tussen gemeentes.

Dergelijke coördinatiestructuren (horizontaal dan wel verticaal) zijn van groot belang voor succesvolle mainstreaming. Uit ons onderzoek blijkt dat met de overgang naar generiek integratiebeleid integratieprioriteiten in zijn geheel van de agenda dreigen te verdwijnen. Dit creëert de paradoxale situatie dat, zeker op nationaal niveau, de politieke prioritering van integratie onverminderd hoog is, maar integratie als concrete beleidsprioriteit als gevolg van zwakke coördinatie en onduidelijke beleidsboodschap sterk verwatert. Dit gat tussen de retoriek van beleid en de effectieve maatregelen is versterkt door de politisering van beleid als gevolg van de 'multiculturalism backlash' (Vertovec en Wessendorf 2010).

De grenzen van mainstreaming: kennis van nieuwe groepen en de noodzaak tot monitoring

De voorgaande paragrafen illustreren een diversiteit aan voorbeelden van mainstreaming. Er zijn echter ook situaties waar mainstreaming niet passend blijkt te zijn. Hier stuiten we op de grenzen van mainstreaming.

Waar het gaat om nieuwkomers, de komst van nieuwe eerste generatie migranten, blijkt een vorm van gericht beleid noodzakelijk. Uitvoerende ambtenaren melden in interviews dat de toegang tot algemeen beleid voor nieuwkomers nog moeizaam is, en deze dus extra aandacht verdient. Daarnaast is soms nog onvoldoende duidelijk in hoeverre algemeen beleid toegerust is op deze nieuwkomers. Het is heel goed denkbaar dat een dergelijk spanningsveld zich vooral bij de recente instroom van vluchtelingen voor zal doen, en mogelijk tot tijdelijke specifieke maatregelen zal noodzaken om de stap richting algemene faciliteiten te vergemakkelijken.

Ten tweede blijkt een belangrijke beperking van mainstreaming dat het moeilijk is om te evalueren of een gemainstreamde benadering er voldoende in slaagt iedereen te bereiken. Kunnen sociale, economische en culturele problemen gerelateerd aan diversiteit voldoende worden geadresseerd met een gemainstreamde benadering of is op punten toch een specifieke benadering nodig? Monitoring is een van de middelen ‘aan de achterkant’ van mainstreaming die ingezet kunnen worden om zicht op de inclusiviteit van de aanpak te garanderen. Hoewel het idee van mainstreaming in eerste opzicht op gespannen voet lijkt te staan met het verzamelen van data over specifieke groepen, omdat data hierbij juist weer op afkomst worden uitgesplitst, laat het onderzoek zien dat het verzamelen en monitoren van data over migrantengroepen mogelijkheden biedt om te controleren welke gevolgen algemeen beleid heeft voor specifieke groepen. Het voorkomt dus dat mainstreaming leidt tot algemeen beleid dat ‘blind’ is voor de consequenties voor specifieke groepen, zoals migranten. In het kader van mainstreaming moeten deze etnische data nadrukkelijk naast andere sociaal-demografische gegevens geplaatst worden, zoals leeftijd en gender.

In Frankrijk heerst een diep taboe op het verzamelen van etnische data (Amiraux en Simon 2006). Het Verenigd Koninkrijk daarentegen verzamelt veel etnische data via de bevolkingscensus. In tegenstelling tot de Nederlandse categorieën van ‘allochtoon’ en ‘autochtoon’ werkt de Britse bevolkingscensus aan de hand van zelfidentificatie. Burgers geven hierbij aan onder welke bevolkingsgroep zij zichzelf scharen. Nederland beschikt over relatief veel etnische data, vooral op basis van onderzoek van instellingen als het Centraal Bureau voor Statistiek, het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Op lokaal niveau daarentegen zien we dat met de introductie van de brede stadsburgerschapbenadering het gebruik van etnische data afneemt. Zowel Amsterdam en Rotterdam hebben de verzameling van etnische data juist op generieke beleidsdomeinen zoals educatie door de eigen surveybureaus beëindigd. Uitvoerende ambtenaren geven aan dat dit leidt tot een verminderd bewustzijn van integratie als thema en kwetsbare groepen hierin. Waar Nederland ten opzichte van de andere onderzochte casussen met haar

onderzoeksgegevens een belangrijk instrument voor monitoring en het 'ijken' van het generieke beleid in handen had is dit zowel voor diversiteits- of burgerschapsbeleid als voor generieke beleidsdomeinen ver afgebouwd.

5.5 CONCLUSIES

Mainstreaming van integratiebeleid weerspiegelt vooral het idee dat in een samenleving gekenmerkt door een grote 'diversiteit aan diversiteit', waarin integratiebeleid niet een afzonderlijk en specifiek beleidsdomein zou moeten zijn, maar dat diversiteit juist als integraal onderdeel van de samenleving, en dus van *alle* beleids terreinen, beschouwd moet worden. Integratiebevordering is dan ook steeds meer een aangelegenheid van het waar nodig aanpassen of 'ijken' van algemeen beleid, zodat het optimale integratieresultaten oplevert, oftewel het toerusten van algemeen beleid op de diversiteit en mobiliteit die kenmerkend is voor de samenleving.

De analyse in dit hoofdstuk laat zien dat de praktijk van mainstreaming echter weerbarstig is en dat er in de praktijk ook duidelijk grenzen zijn aan de toepasbaarheid van mainstreaming. Uit onderzoek in diverse Europese landen blijkt dat mainstreaming vaak incompleet is, vooral op het niveau van nationaal beleid. Hoewel integratie steeds meer is opgegaan in algemeen beleid, is dit nauwelijks gepaard gegaan met een actief, breed diversiteitsbeleid. Zowel op het gebied van het voormalige integratiebeleid als in beleidsdomeinen als educatie, ligt er een sterke nadruk op een generieke aanpak. Deze eenzijdige focus op een generieke beleidsaanpak zonder verder inbedding van integratieprioriteiten of monitoring van de uitkomsten van integratiebeleid heeft in diverse casussen, waaronder Nederland en het Verenigd Koninkrijk en tot op zekere hoogte ook Frankrijk, geleid tot een verwatering van integratie als beleidsprioriteit. Op dit vlak ligt dan ook een belangrijk verschil met bijvoorbeeld gender mainstreaming, waarin deze prioritering centraal staat.

De afbouw van integratiebeleid staat in schril contrast met de politieke aandacht voor integratie(problemen). De divergentie van beleidsnarratief en beleidsmaatregelen is een belangrijk gevolg van de politisering van migratie en integratiebeleid als gevolg van de *multiculturalism backlash* en vormt een belangrijke context waarbinnen de mainstreaming van integratiebeleid plaatsvindt. Daarnaast blijken de economische crisis en de noodzaak tot bezuinigingen een belangrijke factor in de eenzijdige ontwikkeling van mainstreaming.

Op lokaal niveau lijkt de realiteit van diversiteit een belangrijker factor te zijn in mainstreaming met expliciete aandacht voor diversiteit. Ook dit is weer een trend die we niet alleen in Nederland, maar ook in de rest van Europa kunnen waarnemen. Zeker op het niveau van de uitvoerende ambtenaren wordt mainstreaming beschouwd als een welkome strategie voor een integrale benadering van onder andere etniciteit, religie en cultuur, als een van de onderdelen van de vaak complexe problematiek in de wijk of van hun cliënt. Hierbij geven de ambtenaren

aan dat ervaring met, en sensitiviteit voor de achtergrond van migranten een belangrijke voorwaarde is voor mainstreaming op het terrein van integratie. Er blijken tevens ook duidelijke grenzen te zitten aan mainstreaming, zeker in relatie tot verblijfs- en vestigingsbeleid. Wanneer het gaat om nieuwkomers, en dan vooral om nieuwkomers uit landen of regio's waaruit nog weinig migratie heeft plaatsgevonden en de kennis hierover dus nog relatief beperkt is, lijkt een zekere mate van specifieke aandacht vaak nodig. Ook bepaalde kwetsbare groepen vinden vaak moeizaam zelf de weg naar algemene instituties en beleid.

Mainstreaming biedt in potentie een antwoord op hoe een samenleving zich kan toerusten op de realiteit van diversiteit en structureel hoge mobiliteit. Maar de gebrekkige inbedding van integratie- of diversiteitsprioriteiten leidt in de praktijk regelmatig tot de verwatering van integratie als beleidsprioriteit. Zonder een duidelijke vertegenwoordiger of verantwoordelijke beleidsorganen dreigt het momentum voor verandering dat mainstreaming in essentie bevat, verloren te gaan (Benton et al. 2015). Bovendien stuit mainstreaming in de praktijk op beperkingen, bijvoorbeeld bij nieuwkomers, waardoor altijd een zekere mate van specifieke aandacht nodig zal zijn. Zo staat ook binnen mainstreaming de balans tussen generiek en specifiek centraal. Het aloude adagium 'algemeen waar mogelijk, specifiek waar nodig' blijkt juist ook in het licht van de toegenomen diversiteit en mobiliteit in de samenleving van evident belang. Wanneer mainstreaming wordt opgevat als een actieve en integrale aanpak voor integratie, kan het een voorbeeld vormen voor overheden die hun publieke diensten willen afstemmen op de behoeften van een diverse samenleving.

NOTEN

- 1 Zie Project-upstream.eu. Mede gefinancierd door het Europese Fonds voor Integratie.
- 2 Deze voorbeelden zijn gebaseerd op het MPI onderzoeksproject “The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion” (2014), zie ook Scholten et al. 2016.

LITERATUUR

- Amiriaux, V. en P. Simon (2006) 'There are No Minorities Here: Cultures of Scholarship and Public Debate on Immigrants and Integration in France', *International Journal of Comparative Sociology* 47, 3-4: 191-215.
- Bak Jørgensen, M. (2013) *Decentralising immigrant integration: Denmark's mainstreaming initiatives in employment, education, and social affairs*, Brussel: Migration Policy Institute Europe.
- Benton, M., H. McCarthy en E. Collett (2015) *Into the mainstream. Rethinking Public Services for Diverse and Mobile Populations*, Brussel: Migration Policy Institute/Upstream Research Project.
- Bertossi, C. en J.-W. Duyvendak (2012) 'National models of immigrant integration: The costs for comparative research', *Comparative European Politics* 10, 3: 237-247.
- Brubaker, R. (2001) 'The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States', *Ethnic and Racial Studies* 24, 4: 531-548.
- Caponio, T. en M. Borkert (red.) (2010) *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Collett, E. en M. Petrovic (2014) *The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion*, Brussel: Migration Policy Institute.
- Crul, M. (2016) 'Super-diversity vs. assimilation: how complex diversity in majority-minority cities challenges the assumptions of assimilation', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42, 1: 54-68.
- Engbersen, G. (2014) *Van zijstroom tot hoofdstroom van beleid. Integratie als permanente opgave voor de stad Rotterdam*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam/Erasmus Universiteit.
- Geddes, A. en P. Scholten (2016) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Londen: Sage Publishing.
- Gemeente Rotterdam (2015) *Integratie 010*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Joppke, C. en E. Morawska (2003) 'Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices', blz. 1-36 in C. Joppke en E. Morawska (red.) *Toward assimilation and citizenship: Immigrants in liberal nation-states*, New York: Palgrave Macmillan.
- Koopmans, R. (red.) (2005) *Contested citizenship: Immigration and cultural diversity in Europe* (Vol. 25), Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013) Hoofddlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016, 10 mei 2013.
- Penninx, R.K. Kraal, M. Martiniello en S. Vertovec (red.) (2004) *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Farnham: Ashgate Publishing.
- Schneider, A.L. en H. Ingram (1997) *Policy design for democracy*, Lawrence: University Press of Kansas.

- Scholten, P. (2013) 'Agenda Dynamics and the Multi-Level Governance of Migrant Integration. The case of Dutch migrant integration policies', *Policy Sciences* 46, 3: 217-236.
- Scholten, P., E. Collet en M. Petrovic (2016) 'Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance', *International Review of Administrative Sciences* 83, 2: 283-302.
- Scholten, P. en I. van Breugel (red.) (2018) *Mainstreaming Integration Governance: New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*, Londen: Palgrave Macmillan.
- Simon, P., V. Piché en A.A. Gagnon (red.) (2015) *Social Statistics and Ethnic Diversity: Cross-national Perspectives in Classifications and Identity Politics*, Berlijn: Springer.
- Spencer, S. (2011) *The Migration Debate*, Bristol: The Policy Press.
- Vertovec, S. (2007) 'Super-diversity and its implications', *Ethnic and Racial Studies* 30, 6: 1024-1054.
- Vertovec, S. en S. Wessendorf (2010) *Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*, New York: Routledge.
- Zwart, F. de (2005) 'The dilemma of recognition: administrative categories and cultural diversity', *Theory and Society* 34, 2: 137-169.

6 VERBINDING CREËREN IN DE BUURT DOOR BELEIDSINTERVENTIES

Myrte Hoekstra

6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe bewoners in etnisch diverse buurten met elkaar samenleven en in welke mate lokaal beleid gericht op het creëren van *verbindingen* tussen buurtbewoners van verschillende achtergrond hierop invloed kan uitoefenen. Deze bijdrage bespreekt kleinschalige interventies in de vorm van buurtprojecten en het effect dat zij al dan niet hebben op het gevoel van bewoners ‘erbij te horen’ in de buurt, zowel voor migranten en hun kinderen als voor langer gevestigde bewoners. Het ICEC (Interethnic Coexistence in European Cities) project¹ onderzocht lokale beleidsinterventies in negen etnisch diverse en veelal sociaaleconomisch zwakke buurten in Stockholm, Wenen en Amsterdam. Deze interventies – die vaak deel uitmaken van uitgebreidere beleidsprogramma’s, op stedelijk en/of nationaal niveau – hebben onder andere tot doel burgers te binden aan de buurt of wijk en aan hun medebewoners, om ervoor te zorgen dat bevolkingsgroepen niet langs elkaar heen leven of in conflict met elkaar komen, maar een gemeenschappelijk belang ervaren. Dit zou de participatie van migranten in de samenleving ten goede komen, terwijl tegelijkertijd verliesgevoelens onder de langer gevestigde bewoners worden tegengegaan.

Het blijft echter vaak onduidelijk in hoeverre dit soort interventies daadwerkelijk effect sorteren. Projecten zijn vaak kleinschalig en tijdelijk van aard, en worden in veel gevallen niet of nauwelijks geëvalueerd. Het ICEC-project kijkt specifiek naar de (positieve en negatieve) ervaringen die bewoners in etnisch diverse buurten hebben met in totaal 28 verschillende buurtprojecten. Voorwaarde voor de selectie was dat deze projecten mogelijkheden moeten bieden voor ontmoeting tussen bewoners van verschillende achtergrond. Ze zijn dus niet noodzakelijkerwijs gericht op het faciliteren van dit type ontmoetingen, maar dit kan ook een – onbedoeld – neveneffect zijn, bijvoorbeeld in het geval van een kleuterschool waar ouders elkaar ontmoeten op informele wijze.

Tussen september 2014 en maart 2016 zijn in totaal 249 bewoners geïnterviewd over hun band met de buurt en met medebewoners, en hun eventuele deelname aan activiteiten in de buurt. De selectie van bewoners hield rekening met een verdeling qua etnische groep, sekse, leeftijd en sociaaleconomische status die zoveel mogelijk overeenkomt met het demografische profiel van de buurt. Teneinde een brede bandbreedte aan ervaringen mee te kunnen nemen, zijn zowel deelnemers als niet-deelnemers van de geselecteerde interventies geïnterviewd. Het onderzoeksmateriaal omvat daarnaast interviews met betrokken professionals

(onder andere medewerkers van welzijnsorganisaties, lokale overheden en woningcorporaties) en informele gesprekken en observaties bij de geselecteerde projecten.

Uit de analyse van het verzamelde materiaal komt een aantal thema's en patronen naar voren. Niet alleen zijn er relaties te leggen tussen het type project en de resultaten in termen van het al dan niet ontstaan van verbindingen tussen bewoners, ook waren er verschillen tussen de onderzochte buurten en steden. In paragraaf 6.2 worden allereerst aan de hand van enkele voorbeelden de verschillende typen beleidsinterventies besproken die zijn ontwikkeld in Wenen, Amsterdam en Stockholm, en hun effecten. Vervolgens worden in de conclusie enkele overeenkomsten en verschillen aangestipt en een paar punten besproken die van belang zijn bij het ontwikkelen van buurtbeleid in etnisch diverse buurten.

6.2 TYPEN BELEIDSINTERVENTIES EN HUN EFFECTEN IN WENEN, AMSTERDAM EN STOCKHOLM

Tabel 1 (zie pagina 102) geeft een kort overzicht van de onderzochte projecten. Hieruit valt op te maken dat de meeste projecten zich richten op buurtbewoners in algemene zin. Enkele projecten hebben een specifieke doelgroep (bijvoorbeeld jongeren of ouders met kinderen). Het zijn merendeels kleinschalige projecten, geïnstigeerd en gefinancierd door verschillende actoren (de gemeente, welzijnsorganisaties, woningcorporaties, bewoners zelf et cetera). Wanneer de verschillende steden vergeleken worden, valt op dat Wenen meer vanuit de stedelijke overheid georganiseerde projecten kent, terwijl in Amsterdam hybride organisatievormen – waarbij instanties zoals stadsdeelraden en woningcorporaties een project opzetten samen met betrokken bewoners – de boventoon voeren.²

Wenen

In de Weense context is een duidelijk verschil te zien tussen projecten al naar gelang de organisatiewijze (vanuit de gemeente of juist vanuit bewoners zelf). Een kracht van de onderzochte *top-down*-projecten is dat ze bewoners op relatief laagdrempelige wijze in contact brengen met instanties zoals educatieve instellingen of woningcorporaties. Een voorbeeld is het project *Miteinander Lernen* ('leren met elkaar'), dat taallessen aanbiedt aan hoofdzakelijk vrouwen van Turkse afkomst. Deelnemers geven aan dat zij niet alleen deze taallessen waardevol vinden, maar ook het verdere contact met de docenten (die meestal ook Turks spreken). Deze docenten kunnen worden benaderd voor hulp bij kleine dagelijkse bezigheden, zoals naar de bank gaan, en vergroten hierdoor de leefwereld van deelnemers (Dahlvik et al. 2017).

Daarentegen biedt de meer gestructureerde vorm die deze initiatieven doorgaans aannemen, minder mogelijkheden tot (interetnisch) contact met andere deelnemers. Dit contact komt makkelijker tot stand bij *bottom-up*-projecten, maar ook hier zijn contacten eerder met anderen van dezelfde etnische groep dan inter-

etnisch. Deze projecten trekken – afhankelijk van het type activiteit – deelnemers die op elkaar lijken, zoals eerste generatie Turkse vrouwen bij een naaicursus of Oostenrijkers uit de middenklasse bij het opzetten van een internetplatform. Het sociaal kapitaal dat deze projecten genereren, is dan ook eerder *bonding* dan *bridging* (zie Putnam 2000). Het verzorgen van de publieke ruimte en publieke groenvoorzieningen speelt in veel Weense projecten een rol. Activiteiten waarin men zichtbaar bezig is met het verfraaien van publieke of gedeelde ruimtes – bijvoorbeeld door het aanleggen en onderhouden van gedeelde stadstuinen – leiden niet zozeer tot contacten met andere deelnemers, maar creëren wel korte interacties met bewoners en voorbijgangers in de publieke ruimte (Hoekstra en Dahlvik 2017).

Een van de projecten waarbij wél interetnische contacten met andere deelnemers ontstonden, zijn de gratis kleuterscholen die door de gemeente worden gesubsidieerd. Deze bestaan naast private instellingen en hebben tot doel om gezinnen met lage inkomens en gezinnen waarbij beide ouders werken, (financieel) te ontlasten. Kinderen van drie tot zes jaar kunnen er terecht voor het inlopen van (taal)achterstanden en kinderopvang. Deelnemende ouders vertellen dat zij bij het brengen en halen van hun kinderen interetnische contacten opdeden en in sommige gevallen ontstonden er ook vriendschappen met andere ouders. Uit de interviews met niet-deelnemende ouders komen echter ook enkele nadelen van het project naar voren. Allereerst zijn juist veel ouders met een migrantenachtergrond formeel uitgesloten van deelname omdat niet beide ouders werkzaam zijn. Bovendien zijn sommige ouders (overigens zowel van Oostenrijkse als buitenlandse herkomst) bang dat het relatief grote aandeel kinderen met migrantenachtergrond in de gesubsidieerde kleuterscholen ertoe zal leiden dat hun kinderen minder goed Duits leren. Deze ouders sturen hun kind bewust naar een ‘witte’ (vaak private) kleuterschool.

Amsterdam

De Amsterdamse projecten kenmerken zich door een organisatiestructuur waarbij bewoners door middel van speciale budgetten voor bewonersparticipatie worden gestimuleerd om zich in te zetten voor hun leefomgeving.³ Uitgangspunt is dat bewoners zelf initiatieven ontplooiën, waarbij ze worden ondersteund door professionals (‘participatiemakelaars’, reguliere ambtenaren en/of sociaal werkers). Woningcorporaties zijn vaak medefinanciers. Projecten hebben vaak mede tot doel om de leefbaarheid in de buurt te verbeteren door bewoners te activeren en met elkaar in contact te treden. Daarnaast streven enkele onderzochte projecten naar het vergroten van arbeidsmarktvaardigheden.

Evenals in Wenen schuilt de meerwaarde van veel onderzochte projecten in Amsterdam niet alleen in het opdoen van nieuwe contacten met andere bewoners, maar juist ook in het bieden van laagdrempelige diensten. Er blijkt onder bewoners veel behoefte te bestaan aan informatie of hulp die op informele wijze wordt aangeboden. De stap voor kwetsbare bewoners om met ‘instanties’ te gaan praten, is

vaak (nog) groter dan door professionals wordt aangenomen en de zelfredzaamheid kleiner. Plekken zoals een buurthuis, waar men zonder afspraak naartoe kan en waar hulp wordt geboden op een zeer laagdrempelige manier die aansluit op de leefwereld van bewoners – bijvoorbeeld in de eigen taal of met kennis van specifieke culturele omstandigheden – worden als van grote toegevoegde waarde gezien voor voorzieningen in de buurt, met name voor bewoners met een migratie-achtergrond. Het gaat hier overigens niet per se om interventies die alleen tot doel hebben advies of hulp te bieden, sterker, dit is vaak een (onbedoeld) bijeffect van sociale relaties die ontstaan in het kader van andere activiteiten. Wanneer deze diensten worden aangeboden door bewoners in plaats van professionals, bevordert dit ook de sociale integratie in de buurt en kan het een opmaat vormen voor verdere betrokkenheid, waarbij bewoners die in eerste instantie met een hulpvraag kwamen later ook zelf actief worden. Dit is echter een langdurig proces, en daarom niet altijd haalbaar.

De Amsterdamse projecten streven in het algemeen naar het creëren van een gezellige omgeving, waar bewoners zich ‘thuis’ kunnen voelen en op laagdrempelige wijze binnen kunnen lopen en met anderen in contact komen. Hoewel bewoners deze sfeer waarderen, neigt dit type projecten ook naar homogeniteit van deelnemers: zodra een specifieke groep – vaak gebaseerd op gedeelde etnische achtergrond, religie of taal, maar ook bijvoorbeeld een vriendengroep – de overhand krijgt, blijven anderen weg, omdat ze zich minder welkom voelen. In sommige gevallen ontstonden zelfs conflicten tussen verschillende groepen bewoners over de vraag ‘van wie’ een bepaald project of buurthuis was. De projecten die de meeste – positieve – interetnische contacten creëerden, kenden dan ook relatief veel bemoeienis van actieve bewoners of sociaal werkers. Deze traden bijvoorbeeld op als discussieleiders of koppelden bewoners aan elkaar op basis van gedeelde interesses of ervaringen. Een voorbeeld van een project dat succesvol balanceert tussen het creëren van gezelligheid en inclusiviteit, is buurtwerkkamer De Handreiking in Amsterdam-Zuidoost. Dit buurtcentrum heeft een gezamenlijke ruimte waarbinnen meerdere activiteiten plaatsvinden. Bewoners nemen weliswaar voornamelijk deel aan activiteiten binnen hun eigen sociale kring (en in de eigen taal), maar ze leren ook op een oppervlakkige manier andere bewoners kennen. Daarnaast kunnen ze door de aanwezige sociaal werkers makkelijk worden betrokken bij gezamenlijke activiteiten.

Stockholm

Buurtprojecten in Stockholm richten zich vooral op het bevorderen van sociale mobiliteit van bewoners in de slecht bekend staande buitenwijken. Opvallend is dat een aantal projecten gebruikmaakt van aanwezig (multi)cultureel kapitaal: bestaande etnisch of cultureel georiënteerde netwerken, waarden en rolpatronen onder bewoners worden ingezet ten behoeve van de buurt. Het kan waardevol zijn om bewoners die actief zijn vanuit diverse achtergronden en ieder hun eigen (etnische) achterban hebben, op een meer geïnstitutionaliseerde manier met elkaar te

laten samenwerken. Hierdoor wordt het lokale maatschappelijke middenveld versterkt, terwijl actieve bewoners de mogelijkheid krijgen om een (interetnisch) netwerk op te bouwen en zich verder te bekwamen, bijvoorbeeld door middel van cursussen. In Rinkeby, een gestigmatiseerde wijk met een groot aandeel bewoners van Somalische herkomst, vindt dit succesvol plaats binnen het zogeheten Rinkeby Framtidskommitté (comité voor de toekomst van Rinkeby). Dit comité is een overlegorgaan voor buurtorganisaties, het stadsdeel en niet-gouvernementele organisaties, zoals het Rode Kruis en Save the Children. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat hoewel actieve bewoners in de betrokken buurten vaak beschikken over een groot (etnisch) sociaal netwerk, zij wel behoefte hebben aan professionele ondersteuning waar het gaat om professionalisering en samenwerking met andere organisaties.

Het project Mitti27 ('Mijn127') in de buurt Skärholmen maakt tevens gebruik van 'culturele' – maar tegelijkertijd ook universele – waarden, zoals intergenerationale solidariteit en wederzijds respect. Dit project begon in 2008 als een kleinschalig basketbaltoernooi voor een paar lokale jongeren en is inmiddels uitgegroeid tot een succesvol jaarlijks terugkerend festival dat de buurt op de kaart zet als niet zomaar een 'migrantenwijk', maar als plek waar iets te beleven valt – het festival trekt jongeren vanuit heel Stockholm en het concept is geïmplementeerd in verschillende buurten en steden in Zweden. Belangrijk voor het succes zijn de betrokkenheid en het engagement van lokale jongeren – waarvan circa 90 procent een buitenlandse achtergrond heeft. Deze jongeren worden ingehuurd door Mitti27 en zijn verantwoordelijk voor het plannen en organiseren van het festival. Ze fungeren als rolmodel voor jongere kinderen (de toekomstige medewerkers van het festival) en werken daarnaast aan hun eigen vaardigheden, zoals het maken van een projectplan en het opbouwen van een netwerk. Daarnaast zijn er positieve effecten voor de buurt merkbaar: er wordt minder vandalisme gerapporteerd tijdens het zes weken durende zomerfestival, en de relatie tussen politie en brandweer en de bewoners is verbeterd. Verder bleef het in Skärholmen rustig toen er in 2011 in vergelijkbare buurten in Stockholm rellen uitbraken (Noureddine Tag-Eldeen et al. 2016).

Wat betreft het creëren van interetnische contacten tussen buurtbewoners ontstaat een ietwat afwijkend beeld ten opzichte van Wenen en Amsterdam. Een gebrek aan – zowel fysieke als sociale – mobiliteit wordt als groter probleem ervaren dan de contacten binnen de buurt. Wat dit laatste betreft, geldt dat veel bewoners zich prettig voelen bij de hechte etnische netwerken die zij in hun buurt hebben, terwijl ze tegelijkertijd de multi-etnische samenstelling van de buurt waarderen – al blijven hechtere contacten met bewoners van een andere etnische groep meestal achterwege. Zij voelen zich in het algemeen thuis in hun buurt, en zien ook de onderzochte buurtprojecten als inclusief en in het algemeen belang. Dit plaatsen ze tegenover de uitsluiting en discriminatie die ze ervaren vanuit de bredere Zweedse samenleving.

Tabel 1 **Overzicht van onderzochte buurtprojecten in Amsterdam, Wenen en Stockholm**

Naam project	Doelgroep	Organisatievorm	Doelstellingen van het project
Vrouwenbazaar (AMS)	Vrouwen (m.n. met migratieachtergrond)	Bottom-up	Vergroten kennis en zelfvertrouwen van vrouwen, vergroten interculturele capaciteiten buurtbewoners
Pek-o-Bello (AMS)	Alle buurtbewoners	Bottom-up	Zelforganisatie in de buurt (groenonderhoud, informele zorg)
Dobbekamer (AMS)	Alle buurtbewoners	Hybride	Ruimte bieden voor activiteiten door bewoners
Tante Ali (AMS)	Alle buurtbewoners	Hybride	Ruimte bieden voor activiteiten door bewoners
Buurthuiskamer Eigen Haard (AMS)	Alle buurtbewoners	Hybride	Ruimte bieden voor activiteiten door bewoners
VoorUit (AMS)	Buurtbewoners (m.n. met migratieachtergrond)	Top-down	Vergroten bewonersparticipatie, naschoolse activiteiten voor kinderen
Buurtambassadeurs (AMS)	Alle buurtbewoners	Hybride	Brug tussen bewoners met het stadsdeel, bevorderen leefbaarheid en contacten tussen bewoners
Buurtwerkkamer De Handreiking (AMS)	Buurtbewoners (m.n. met migratieachtergrond)	Hybride	Bewoners begeleiden naar (vrijwilligers)werk, bevorderen leefbaarheid en contacten tussen bewoners
Volksuniversiteit (WE)	Iedereen	Top-down	Aanbieden cursussen
Frag Nebenan (Vraag je burens, WE)	Alle buurtbewoners	Bottom-up	Platform voor uitwisseling informatie en diensten
Gratis kleuterschool (WE)	Ouders met kinderen (3-6 jaar)	Top-down	Tegemoetkomen van werkende ouders, kinderen van verschillende achtergronden met elkaar in contact brengen
Garteln ums Eck (Tuinieren om de hoek, WE)	Alle buurtbewoners	Hybride	Meer groen in de stad, bewoners onderhouden publieke ruimte
Buurtcentrum Herbststraße 15 (WE)	Alle buurtbewoners	Hybride	Ruimte bieden voor activiteiten door bewoners
Matzner Tuin (WE)	Alle buurtbewoners	Bottom-up	Meer groen in de stad, bevorderen contacten tussen bewoners
Buurtcentrum Gumpendorf (WE)	Alle buurtbewoners	Top-down	Bieden van goedkope activiteiten en laagdrempelige ontmoetingsplaats voor buurtbewoners
Miteinander Lernen (Samen leren, WE)	Buurtbewoners met migratieachtergrond	Hybride	Bevorderen integratie van bewoners met migratieachtergrond door aanbieden taallessen en assistentie in brede zin
Buurtouders (WE)	Alle buurtbewoners	Hybride	Brug tussen bewoners en instituties, informatie verstrekken
Woonpartner (WE)	Sociale huurders	Top-down	Welkom heten van nieuwe huurders en bemiddelen bij conflicten
Platform leefbare Matznerbuurt (WE)	Alle buurtbewoners	Bottom-up	Bevorderen leefbaarheid en contacten tussen bewoners
Gratis kleuterschool (STO)	Ouders met kinderen (0-5 jaar)	Top-down	Ondersteunen van ouders, bevorderen contacten tussen ouders en kinderen

Nya Folkets Hus (Buurtcentrum, STO)	Alle buurtbewoners	Hybride	Veiligheid bevorderen door preventie en buurt-netwerken
Zweedse Mekteb studie-vereniging (STO)	Kinderen	Bottom-up	Bevorderen integratie met behoud van eigen (Moslim) identiteit
Meidenforum The Free Zone (STO)	Meiden 13-15 jaar	Top-down	Bevorderen zelfvertrouwen en sociale cohesie onder meiden
Mijn 127 (STO)	Jongeren uit de buurt	Bottom-up	Stimuleren participatie van jongeren, verbeteren buurtimago
Comité voor de toekomst van Rinkeby (STO)	Alle buurtbewoners	Bottom-up	Vormen netwerk van verenigingen en actieve buurtbewoners

6.3 CONCLUSIE EN BELEIDSIMPLICATIES

Ons onderzoek is uitgevoerd in buurten die zijn ingebed in een specifieke stedelijke en nationale context. Het voert te ver om in deze bijdrage uitgebreid in te gaan op de beleids- en andere factoren die invloed hebben op de mate waarin buurtinterventies als succesvol worden beschouwd en – eventueel – kunnen worden opgeschaald of geïmplementeerd in een andere context. Daarnaast geldt dat de buurt voor de geïnterviewde bewoners niet zonder meer van belang is. Netwerken en dagelijkse routes en routines omvatten vaak een groter gebied dan de buurt. De meeste onderzochte projecten tellen een relatief kleine groep van mensen die regelmatig actief zijn en slechts een deel van de buurtbewoners wordt bereikt. Niet-actieve bewoners zijn in het algemeen óf niet geïnteresseerd in buurtprojecten (bijvoorbeeld door gebrek aan tijd of voldoende activiteiten en sociale contacten elders) óf ze zijn wel geïnteresseerd, maar niet op de hoogte van bestaande mogelijkheden dan wel ze voelen zich hiertoe onvoldoende uitgenodigd. Betere communicatie langs verschillende kanalen en toegespitst op verschillende doelgroepen zou het draagvlak van bestaande projecten kunnen vergroten. Daarnaast bestaat het gevoel dat buurtprojecten dingen beloven die niet kunnen worden waargemaakt. Het gaat dan om zaken als vermindering van (jeugd)werkloosheid, een betere staat van de openbare ruimte en minder criminaliteit, die door bewoners als belangrijk worden gezien, maar waar de onderzochte buurtprojecten niet of nauwelijks invloed op kunnen uitoefenen.

Wel kan worden opgemerkt dat de drie onderzochte steden voor andere uitdagingen staan wat betreft buurtbeleid, hetgeen ook een rol speelt in het type projecten dat werd aangetroffen en hun werking. In Stockholm speelt onder andere de sterk etnische segregatie van de buitenwijken – waaronder ook de buurten in ons onderzoek. Hierdoor zijn veel projecten niet alleen gericht op het creëren van verbinding binnen de buurt, maar ook met andere delen van de stad, en pleiten actieve bewoners vooral voor verbetering van voorzieningen die afwezig of inadequaat zijn. In Wenen daarentegen zijn behoud van de openbare ruimte en toegang tot groen belangrijke thema's. Dit hangt samen met de toenemende mate van privatisering van deze plekken door de hoge bevolkingsdichtheid en bevolkingsgroei. In Amsterdam ten slotte leiden decentralisering en versobering van sociale voorzie-

ningen – in het kader van de ‘participatiemaatschappij’ (zie bijvoorbeeld Drosterij en Peeters 2011) – ertoe dat er een groter beroep wordt gedaan op actieve bewoners om zelf initiatieven in de buurt te ontplooien.

Volgens Fincher en Iveson (2008) biedt niet alleen de publieke ruimte mogelijkheden voor interactie met onbekenden. Juist semipublieke plekken zoals buurthuizen, maar ook bijvoorbeeld bibliotheken zouden voor tijdelijke identificatie met ‘de ander’ kunnen zorgen. Idealiter bieden deze semipublieke plekken een veilige en inclusieve omgeving waarin ruimte is voor gedeelde interesses en activiteiten. Hoewel niet specifiek gericht op interetnische contacten, benadrukt Cornwall in haar onderzoek naar ‘democratic spaces’ (2004; 2008) eveneens de relatie tussen het type initiatief – en met name de inbedding ervan in bestaande institutionele structuren – en de dynamiek die vervolgens ontstaat tussen deelnemers. Wanneer we kijken naar de binnen het ICEC project onderzochte buurtprojecten, kan een aantal uitspraken worden gedaan over de relatie tussen ontwerp van het project en de effecten wat betreft het creëren van verbinding. Allereerst dient onderscheid gemaakt te worden tussen horizontale verbinding – contacten die ontstaan tussen bewoners onderling – en verticale verbinding – contacten tussen bewoners en (vertegenwoordigers van) instanties. Verticale verbinding ontstaat in van bovenaf gestuurde of hybride projecten. Weliswaar leidt dit niet direct tot meer interetnische buurtcontacten, maar het kan hier indirect wel aan bijdragen. Bewoners komen op deze manier in het vizier van professionals, die hen vaak aanmoedigen ook op andere manieren te participeren. Daarnaast zijn het laagdrempelige advies en de diensten die veel projecten aanbieden, op zichzelf ook al waardevol.

Horizontale verbinding ontstaat vooral in door bewoners zelf ontwikkelde (*bottom-up*) of hybride projecten. Contacten binnen dit type projecten zijn echter niet altijd interetnisch en worden niet altijd positief gewaardeerd. Organisatoren moeten balanceren tussen het creëren van een omgeving waarin bewoners zich prettig voelen (zie Fincher en Iveson 2008) en het bewaken van de toegankelijkheid van hun project. Wanneer een bepaalde groep zich prettig voelt, voelen anderen zich vaak juist uitgesloten. Hierdoor kunnen juist door het tegenkomen van ‘de ander’ conflicten ontstaan en vooroordelen worden bevestigd, zoals ook eerder bleek uit empirisch onderzoek door Valentine (2008) en Matejskova en Leitner (2011). Dit geldt niet alleen voor sociale contacten en ontmoeting binnen projecten, maar speelt bijvoorbeeld ook een rol bij buurtbeleid, dat beoogt bewoners van verschillende achtergrond samen te brengen rond veronderstelde gedeelde belangen. In het licht van de onhaalbaarheid van volledige inclusiviteit zijn de activiteiten van enkele projecten die dit streven deels loslaten, wellicht interessant. Deze projecten zijn eerder te kenschetsen door een gedeeltelijke inclusiviteit. Door bijvoorbeeld op bepaalde tijden alleen vrouwen toe te laten of ook activiteiten in een minderheidstaal te organiseren, bereiken zij bewoners die zich niet aangesproken voelen door ‘algemene’ activiteiten. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld het organiseren

van meerdere activiteiten in één ruimte, waardoor bewoners met meer of minder talenkennis en meer of minder behoefte aan (interetnisch) contact elkaar toch op laagdrempelige wijze ontmoeten.

Hiermee samenhangend blijkt dat de kracht van de onderzochte buurtprojecten vooral ligt in het bevorderen van kortstondige ontmoetingen en contacten in de buurt. Het gaat hierbij niet primair om het ontstaan van vriendschappen of zelfs het maken van kennissen, maar om het hebben van meer ‘bekende gezichten’ in de buurt die men bijvoorbeeld groet of waar men een praatje mee aanknoopt. In de indeling van Granovetter (1973) zijn ze te classificeren als *absent ties* of afwezige bindingen. In tegenstelling tot *strong ties* en *weak ties* is er geen uitwisseling van informatie of middelen. De interactie is primair visueel en blijft bijvoorbeeld beperkt tot het groeten van iemand op straat of het kennen van iemands naam. Hoewel dit kan worden beschouwd als een beperkt effect, worden deze korte interacties toch gewaardeerd door bewoners, die bovendien niet altijd zitten te wachten op (meer) hechte contacten. Dit effect geldt vooral voor ontmoetingen met bewoners met een andere etnische achtergrond. Hierbij gaven geïnterviewde bewoners aan van tevoren meer sociale afstand te ervaren en bang te zijn voor het zetten van de eerste stap (want zit de ander wel op contact te wachten)?

Het fenomeen waarbij bewoners anderen herkennen en zelf worden herkend in de publieke ruimte, wordt door Blokland (2009) ‘publieke familiariteit’ genoemd. Bewoners hebben dan voldoende informatie om elkaar te kunnen ‘plaatsen’, waardoor ze zich veiliger voelen en elkaar makkelijker aanspreken op (hinderlijk) gedrag. In een latere studie uitgevoerd in etnisch gemengde buurten in Berlijn (Blokland en Nast 2014) komt naar voren dat bewoners zich door een toename van publieke familiariteit niet alleen veiliger, maar ook meer thuis voelen in de buurt, omdat de afstand met etnisch ‘anderen’ afneemt. In haar etnografische studie naar vluchtige contacten in Antwerpen heeft Soenen (2006) het in dit kader over het ‘kleine ontmoeten’ en de invloed van alledaagse interacties en *small talk* tussen bijna-vreemden op de beleving van de buurt.

Concluderend kan worden gesteld dat de onderzochte buurtprojecten niet op grote schaal duurzame contacten creëren tussen buurtbewoners van verschillende etnische achtergronden. De toegevoegde waarde van deze projecten ligt eerder bij enerzijds de contacten die worden gelegd binnen de eigen etnische groep en/of in de eigen taal, en anderzijds de toename aan vluchtige contacten met ‘de ander’ in de publieke ruimte. Deze geconstateerde effecten zijn vaak ‘lichter’ dan beoogd door beleidsinterventies. Het is echter de vraag in hoeverre dit problematisch is. De resulterende situatie waarin buurtbewoners relatief vreedzaam naast elkaar leven zonder veel contact tussen verschillende etnische groepen, kan immers ook al worden beschouwd als een waardevolle uitkomst.

NOTEN

- 1 Meer informatie is te vinden op de website, www.icecproject.com.
- 2 Wanneer een overzicht wordt gemaakt van alle projecten – en niet alleen de onderzochte – komt dit verschil tussen de steden nog duidelijker naar voren. Dit komt omdat er tijdens de projectselectie in elke stad bewust verschillende typen projecten zijn opgenomen.
- 3 Meer informatie over dit type projecten is onder andere te vinden in Tonkens en Verhoeven (2011) en Verhoeven en Tonkens (2011).

LITERATUUR

- Blokland, T. (2009) 'Het Belang van Publieke Familiariteit in de Openbare Ruimte', *Beleid en Maatschappij* 36, 3: 183-191.
- Blokland, T. en J. Nast (2014) 'From Public Familiarity to Comfort Zone: The Relevance of Absent Ties for Belonging in Berlin's Mixed Neighbourhoods', *International Journal of Urban and Regional Research* 38, 4: 1142-1159.
- Cornwall, A. (2004) 'Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation', *IDS Bulletin* 35, 2: 1-10.
- Cornwall, A. (2008) 'Unpacking 'Participation': Models, Meanings and Practices', *Community Development Journal* 43, 3: 269-283.
- Dahlvik, J., Y. Franz, M. Hoekstra en J. Kohlbacher (2017) *Interethnic Coexistence in European Cities: A Policy Handbook*, Forschungsbericht 46, Wenen: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, doi:10.1553/ISR_FBo46.
- Drosterij, G. en R. Peeters (2011) 'De Nieuwe Burgerlijkheid: Participatie als Conformerende Zelfredzaamheid', *Beleid en Maatschappij* 38, 4: 456-472.
- Fincher, R. en K. Iveson (2008) *Planning for Diversity in the City. Redistribution, Recognition and Encounter*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Granovetter, M.S. (1973) 'The Strength of Weak Ties', *American Journal of Sociology* 78, 6: 1360-1380.
- Hoekstra, M.S. en J. Dahlvik (2017) 'Neighbourhood participation in super-diverse contexts: Comparing Amsterdam and Vienna', *Urban Research & Practice*, doi: 10.1080/17535069.2017.1390780.
- Matejskova, T. en H. Leitner (2011) 'Urban Encounters With Difference: The Contact Hypothesis and Immigrant Integration Projects in Eastern Berlin', *Social & Cultural Geography* 12, 7: 717-741.
- Noureddine Tag-Eldein, Z., M. Johansen en H. Westlund (2016) *Final Report Stockholm: Rinkeby, Rågsved and Skärholmen Neighborhoods*, ICEC Project, ongepubliceerd rapport.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Soenen, R. (2006) *Het Kleine Ontmoeten: Over het Sociale Karakter van de Stad*, Antwerpen: Garant.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven (2011) *Bewonersinitiatieven: Proeftuin voor Partnerschap tussen Burgers en Overheid. Een Onderzoek naar Bewonersinitiatieven in de Amsterdamse Wijk aanpak*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/Stichting Actief Burgerschap.
- Valentine, G. (2008) 'Living with Difference: Reflections on Geographies of Encounter', *Progress in Human Geography* 32, 3: 323-337.
- Verhoeven, I. en E. Tonkens (2011) 'Bewonersinitiatieven: Partnerschap tussen Burgers en Overheid', *Beleid en Maatschappij* 38, 4: 419-437.

AUTEURS

Gideon Bolt is universitair docent/onderzoeker stadsgeografie bij de faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht. Hij doet onderzoek naar segregatie, verhuismobiliteit en integratie. Hij was projectleider van het Europese DIVERCITIES project (2013-2017) dat gericht was op de effecten van diversiteit op sociale cohesie, sociale mobiliteit en ondernemerschap in 14 steden. Hij is leider van de werkgroep ‘Minority Ethnic Groups and Housing’ van het European Network of Housing Researchers. Gideon Bolt is een expert op het gebied van kwantitatieve onderzoeksmethoden.

Iлона van Breugel is PhD kandidaat bij de afdeling Bestuurskunde en Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Haar onderzoek richt zich op lokaal integratiebeleid. Daarnaast is Iлона betrokken bij de coördinatie van het interuniversitaire master programma ‘Governance of Migration and Diversity’ aan de Universiteit Leiden, de Technische Universiteit Delft en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Voorheen heeft ze o.a. meegewerkt aan het UPSTREAM project over mainstreaming van integratiebeleid.

Godfried Engbersen is sinds 2014 als raadslid verbonden aan de WRR. Hij is tevens hoogleraar Algemene Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Kernthema's in zijn onderzoek zijn vraagstukken van sociale ongelijkheid, internationale migratie en de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis.

Myrte Hoekstra is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan de afdeling Geografie van de Universiteit van Amsterdam. In haar promotieonderzoek keek ze naar het spanningsveld tussen integratie- en diversiteitsbeleid en hoe etnisch diverse buurten door bewoners worden ervaren. Ze publiceerde eerder over stedelijk integratiebeleid in Nederland en Europa, onder andere in *Ethnic and Racial Studies*, *Social & Cultural Geography* en *Territory, Politics, Governance*. Momenteel doet ze binnen het JPI Urban Europe project ‘Bright Future for Black Towns’ onderzoek naar de sociale en culturele dimensies van de-industrialisatie en bevolkingskrimp.

Anna Sophie Lauwers studeerde politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen en filosofie aan de Katholieke Universiteit Leuven. Ze doet onderzoek naar religieuze uitsluiting, racisme en secularisme.

Ilse van Liempt is universitair docent/onderzoeker stadsgeografie bij de faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht. Zij doet onderzoek naar vluchtelingen, integratie, identiteit, processen van je ergens thuis voelen en stedelijke openbare ruimte. Eerder onderzoek van haar was gericht op doormigratie van vluchtelingen binnen de EU, integratie van Somaliërs in verschillende Europese

steden, het gebruik van sociale media door vluchtelingen onderweg en na aankomst, de gevolgen van de EU Turkije Deal voor migranten, en de rol van sport in asielzoekerscentra bij integratie. Ilse van Liempt is een expert op het gebied van kwalitatieve onderzoeksmethoden.

Sako Musterd is hoogleraar stadsgeografie aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek is vooral gericht op sociaal-ruimtelijke en andere vormen van ongelijkheid in steden. Zijn meest geciteerde boek is getiteld: *Urban Segregation and the Welfare State* (Routledge). Hij heeft veel gepubliceerd over de invloed van de buurtsamenstelling op de sociale mobiliteitskansen van individuen. Hij was/lid van de *managing, editorial* en *advisory boards* van zes toonaangevende internationale tijdschriften op zijn terrein. De laatste zes jaar was hij lid van beoordelingspanels van de European Research Council (ERC).

Mark M.A.C. van Ostaijen is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Aldaar verricht hij op dit moment stadsetnografisch onderzoek naar 'mensen die het verschil maken' in Amsterdam Nieuw-West. Hij promoveerde in de zomer van 2017 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op het proefschrift 'Worlds between words. The politics of intra-European movement discourses', gerelateerd aan het hoofdstuk in dit boek. Hij is tevens columnist voor Binnenlands Bestuur en in het najaar komt zijn nieuwste boek 'Wij zijn ons. Een kleine sociologie van grote denkers' (Uitgeverij Vantilt).

Peter Scholten is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, met een bijzondere leerstoel Migratie en Diversiteitsbeleid. Tevens is hij directeur van het Europese migratie onderzoeksnetwerk IMISCOE, en editor in chief van het tijdschrift Comparative Migration Studies. Zijn onderzoek richt zich met name op vraagstukken als dynamiek van migratie- en integratiebeleid, de relatie tussen kennis en beleid en de vergelijkende studie van stedelijk diversiteitsbeleid. Voor meer informatie, zie www.peterscholten.eu.

Erik Snel is als onderzoeker en universitair docent verbonden aan het Department of Public Administration and Sociology (DPAS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij doceert op het vlak van stadsstudies en migratiestudies. Zijn onderzoek ligt de afgelopen jaren met name in het veld van internationale migratie en hij publiceerde daarover in toonaangevende internationale tijdschriften. In 2017 werkte hij mee aan de WRR-publicatie *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*.