

Van diversiteitsagenda's tot participatietrajecten

Een vergelijking van lokaal vluchtelingenbeleid in zestien Nederlandse gemeenten*

Ilona Breugel

Inleiding

In 2015 zagen gemeenten door heel Nederland zich plots geconfronteerd met een grote vraag naar de opvang van asielzoekers. Door een sterke toename in het aantal asielzoekers dat in Europa asiel aanvraag, waren lokale overheden genoodzaakt snelle en creatieve oplossingen te bedenken voor (nood)opvang, en later voor de huisvesting en integratie van vluchtelingen. De ad-hoc-organisatie van opvang voor de vluchtelingen leidde echter ook tot publieke onrust door het hele land. Dit werd gekenmerkt door protestacties bij (beoogde) locaties voor asielzoekerscentra, en drukbezochte en soms verstoorde inspraakavonden bij de gemeenten. Aan de andere kant verenigden ook veel mensen zich in acties om de asielzoekers te verwelkomen in hun gemeenten. Onder deze uitdagende omstandigheden probeerden lokale overheden in korte tijd de opvang, huisvesting en integratie van asielzoekers in hun gemeente te faciliteren.

Dit heeft geleid tot een breed scala aan lokale aanpakken van integratie- en diversiteitsbeleid. Op basis van de analyse van 89 beleidsdocumenten over migratiediversiteit wordt in dit artikel het diversiteitsbeleid in zestien Nederlandse gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Groningen, Deventer, Sittard-Geleen, Helmond, Rijswijk (ZH), Weert, Houten, Albrandswaard, Sliedrecht en Cuijk) in kaart gebracht. Dit artikel beschrijft trends in het lokale integratiebeleid tussen 2014 en 2018. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de maatregelen rondom de huisvesting en integratie van vluchtelingen. Hoe geven lokale overheden vorm aan de integratie van vluchtelingen in hun lokale gemeenschap? Hoe wegen steden hun lokale karakter en het draagvlak in het vormgeven van het integratiebeleid? Welke plek krijgt migratiediversiteit in deze lokale identiteit? Welke maatregelen worden hieraan gekoppeld en wat kunnen steden hierin van elkaar leren? Nu het integratiebeleid voor vluchtelingen verder gecontinueerd wordt en er met de herziening van de inburgeringswet nieuwe lokale opgaven voor de deur staan, is het van belang goed zicht te hebben op de bredere lokale dimensie. Hoe zien integratieopgaven en -maatregelen eruit van Amsterdam tot Weert, en van Rijswijk tot Groningen?

* I. van Breugel, MSc is postdoctoraal onderzoeker bij het departement Bestuurskunde en Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en docent bij de opleiding Ruimtelijke Ontwikkeling aan de Hogeschool Rotterdam. Zij doet onderzoek naar (lokaal) integratiebeleid.

Iлона Breugel

Lokaal integratiebeleid

De afgelopen jaren is de lokale overheid een steeds belangrijkere partner geworden in het integratie- en diversiteitsbeleid. De gemeenten spelen niet alleen een belangrijke rol in de implementatie van dit beleid maar ook in het ontwerp ervan (zie onder andere Alexander, 2003; Penninx, Kraal, Martiniello & Vertovec, 2004; Poppelaars & Scholten, 2008; Caponio & Borkert, 2010). Het lokale niveau wordt nu vaak beschouwd als een zelfstandig beleidsniveau (Scholten, 2013; Dekker et al., 2015). Het lokale beleidsniveau wordt vaak een sterker pragmatisch karakter toegedicht, het staat immers dicht bij de beleidsopgave (O'Toole, 2000). Bovendien worden grote steden vaak beschreven als progressiever dan het nationale beleidsniveau (zie onder andere Poppelaars & Scholten 2008; Penninx et al., 2004), terwijl kleine steden als meer homogeen en daarmee minder open naar (migratie)diversiteit worden beschouwd (Leitner, 2012; Glorius, 2017). Recentere studies laten echter zien dat lokale overheden wel degelijk een eigen, ideologisch, stempel op hun beleid drukken (Schiller, 2015) en met de opkomst van lokale politieke partijen als Leefbaar Rotterdam sinds begin jaren 2000 zijn grote steden al lang niet meer exclusief als progressief te beschouwen.

In Nederland ligt sinds de laatste decentralisaties in 2011 de verantwoordelijkheid voor het integratiebeleid vrijwel geheel op lokaal niveau. Dit betekent dat integratiebeleid wordt vormgegeven in 355 verschillende gemeenten, in een enorme variëteit aan typen steden en typen migratiediversiteit in deze steden. Dit kan variëren van superdiverse, grote steden als Amsterdam en Rotterdam, tot diverse randsteden als Rijswijk, of juist middelgrote en kleine steden met een specifieke minderheidsgroep (zie ter vergelijking de indeling van de WRR, 2018, p. 56). Kortom, migratiediversiteit ziet er in deze steden verschillend uit, net zoals de steden zelf. Desondanks ligt in onderzoek vaak de nadruk op grote steden en weten we nog maar weinig over hoe lokaal migratiediversiteitsbeleid er in verschillende steden uitziet.

Voor dit onderzoek is op basis van verschillende schaalgrootte een selectie gemaakt van zestien gemeenten in Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Groningen, Deventer, Sittard-Geleen, Helmond, Rijswijk (ZH), Weert, Houten, Albrandswaard, Sliedrecht en Cuijk (zie figuur 1).¹ Van deze gemeenten, verspreid over heel Nederland, is het integratiebeleid tussen 2014-2018 geanalyseerd. Hiervoor zijn alle beleidsdocumenten over integratie en diversiteitsbeleid verzameld. In totaal zijn 89 beleidsdocumenten geanalyseerd (zie in meer detail Van Breugel, 2020). Dit artikel beschrijft trends in het lokale integratiebeleid tussen 2014 en 2018. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de maatregelen rondom vluchtelingenintegratie, die sinds 2015 in veel gemeenten opnieuw zijn vormgegeven. Centraal hierin staat de vraag wat het lokale integratie- en diversiteitsbeleid in deze verschillende gemeenten kenmerkt om beter inzicht te krijgen in de lokale dimensie van integratiebeleid. Ik maak hierin een onderscheid tussen 'proactieve' steden die op eigen initiatief integra-

1 Selectie van drie steden per schaalgrootte: > 500.000; 250.00-500.00; 100-250.000; 50.000-100.000; 50.000-25.000; < 25.000 inwoners.

Figuur 1 Geanalyseerde steden

tiebeleid ontwikkelen, en ‘reactieve’ steden, die beleid ontwikkelen in navolging van nationale richtlijnen. Daarnaast bekijk ik in hoeverre dit beleid is ingebed in verschillende beleidsterreinen of dat dit beschouwd wordt als op zichzelf staand beleid. Tot slot onderscheid ik verschillende ‘beleidsframes’, dat wil zeggen verschillende manieren waarop het beleid gepositioneerd wordt. Voorbeelden hiervan zijn een economisch frame, waarbij het vluchtelingenbeleid geplaatst wordt in het kader van het bevorderen van participatie op de arbeidsmarkt, of juist een inclusief frame, waarbij de nadruk ligt op de toegankelijkheid en gelijkheid van de arbeidsmarkt voor iedereen.

Ilona Breugel

Decentralisatie diversiteitsbeleid

Ter inleiding op de analyse van het lokale integratiebeleid schets ik hier eerst een korte geschiedenis van het Nederlandse integratiebeleid. Dit beleid is sterk aan verandering onderhevig en heeft door de jaren heen dan ook verschillende vormen gekend. Het eerste expliciete en centraal gestuurde integratiebeleid ontwikkelde zich eind jaren tachtig van de vorige eeuw. Dit 'minderhedenbeleid' was aanvankelijk vooral gericht op behoud van eigen taal en cultuur, in de veronderstelling dat de gastarbeiders uiteindelijk weer naar huis zouden terugkeren. Vanaf de jaren negentig verschoof de focus van het beleid naar sociaaleconomische integratie. De nadruk verschoof dus naar integratie in de samenleving, hoewel hierbij aanvankelijk de nadruk bleef liggen op emancipatie binnen eigen kring ter bevordering van sociaaleconomische participatie in de Nederlandse samenleving. Voorbeelden hiervan zijn beleid gericht op met name etnische groepen, zoals maatregelen specifiek voor Turkse moeders of Antilliaanse jongeren.

Begin jaren 2000 verschoof het maatschappelijke en politieke debat echter steeds meer naar sociaal-culturele integratie, in navolging daarvan kwam er in het integratiebeleid ook meer nadruk op aanpassing aan de Nederlandse 'normen en waarden'. Een voorbeeld daarvan is het inburgeringsbeleid dat in 2005 werd ingevoerd. Met inburgeringscursussen en -examens werden voortaan expliciete voorwaarden gesteld aan de integratie van nieuwkomers (en later ook de zogenaamde 'oudkomers') op het gebied van zowel taal als de sociaal-culturele integratie. Dit werd later aangevuld met een participatiecontract. Het overige integratiebeleid, gericht op het samenleven op de langere termijn, werd echter steeds verder losgelaten. Dit had enerzijds te maken met de veranderende samenstelling van Nederland, waarvan migratiediversiteit een steeds groter onderdeel uitmaakt. Op basis hiervan werd beargumenteerd dat er geen apart integratiebeleid meer nodig was, maar dat migratiediversiteit onderdeel moet uitmaken van algemeen beleid, of dat nou is op het gebied van sport, onderwijs of huisvesting. Anderzijds is het debat over integratie sinds begin jaren 2000 onder steeds meer politieke druk komen te staan. Het voormalige multiculturele beleid wordt mislukt verklaard en integratiebeleid specifiek gericht op immigranten werd in de ban gedaan (zie o.a. ook Essed & Nimako, 2006 en Poppelaars & Scholten, 2008 over het Nederlandse integratiebeleid).

In 2011 werd het integratiebeleid vervolgens vrijwel volledig gedecentraliseerd naar lokale overheden. Dit betekent dat naast de implementatie van integratiebeleid gemeenten nu ook vrijwel geheel zelf verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van het beleid. Waar integratiebeleid voor een groot deel op nationaal niveau werd ontwikkeld, gebeurt dit nu (bijna) helemaal lokaal. In 2014 zijn er dan ook maar weinig gemeenten die nog integratiebeleid voeren. De meeste gemeenten zijn als onderdeel van de decentralisatie afgestapt van expliciet integratiebeleid en hebben het integratiebeleid ondergebracht in verschillende beleidsdomeinen. Aan het begin van deze coalitieperiode voeren alleen Rotterdam, Den Haag, Groningen en Weert actief integratie- of diversiteitsbeleid, andere steden hebben dit

volledig opgenomen in bijvoorbeeld generiek anti-polariseringsbeleid (Utrecht), of nemen expliciet helemaal afstand van integratiebeleid (Amsterdam). Dit betekent dat toen in 2015 de taakstelling voor de huisvesting van vluchtelingen werd geformuleerd, de meeste gemeenten hun beleid op dit terrein helemaal opnieuw moeten inrichten.

Vluchtelingenintegratie en diversiteitsbeleid, opvallende trends

Zoals gezegd staan gemeenten in 2015 voor de plotselinge opgave van de opvang, huisvesting en integratie van asielzoekers, soms dus zelfs in een context waarin het integratiebeleid juist zo goed als helemaal afgebouwd was. De opvang en huisvesting van asielzoekers worden vanuit nationaal niveau gecoördineerd. Iedere gemeente krijgt een 'taakstelling' met een opdracht voor het aantal asielzoekers dat zij moet opvangen en huisvesten. Hoe gemeenten hier vervolgens invulling aan geven, wat voor soort opvang en inburgerings- en participatietrajecten er worden aangeboden, verschilt sterk van gemeente tot gemeente. De notitie van de WRR *Geen tijd te verliezen* (2015), waarin zowel de rol van lokale overheden als de tijdsdruk waaronder zij opereren, wordt onderstreept, wordt hierbij breed aangegrepen. Een verwijzing naar de notitie komt in bijna alle gemeenten terug. Ook ontstaan er verschillende samenwerkingsverbanden, onder andere gecoördineerd door de VNG. Desondanks drukken verschillende gemeenten uiteindelijk ook hun eigen stempel op het beleid. Zodoende ontstaat er een breed scala aan lokaal vluchtelingenbeleid. Dit varieert van enkel huisvestingsbeleid (Albrandswaard) tot aan een meer holistisch beleid voor de integratie van vluchtelingen passend bij het specifieke lokale karakter van de stad, zoals de interculturele diversiteitsagenda van Groningen, anti-polarisatiebeleid in Utrecht of beleid voor een inclusieve arbeidsmarkt in Eindhoven.

Diversiteitsbeleid

De analyse van het beleid voor de opvang, huisvesting en integratie van asielzoekers, en het bredere beleid op het gebied van migratiediversiteit in deze steden, illustreert de verscheidenheid van deze lokale aanpakken. Ik maak hierin een onderscheid tussen 'proactieve' en 'reactieve' steden. De eerste groep steden (Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Weert) voerde begin 2014 nog actief integratiebeleid, onder de noemer integratie, diversiteit, of een eigen thema. Zo hebben Den Haag, Groningen en Weert een expliciete diversiteitsagenda, gericht op de diversiteit van de hele stad. Groningen zette in op een diversiteitsagenda die zich richt op 'een andere, bredere manier van kijken naar de samenleving, waarin 'anders zijn' normaal is (...) en diversiteit de samenleving versterkt'. Dit komt onder andere terug door aandacht voor diversiteit en inclusiviteit in het onderwijs, het stimuleren van ontmoetingen in het maatschappelijk veld, maar ook de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt. Dit beleid is steeds expliciet gericht op 'alle stadjsers'. In Utrecht is een uitgebreid anti-radicaliseringsbeleid opgezet, 'Utrecht zijn we samen', dat zich naast de veiligheidsrisico's met een brede aanpak

Iiona Breugel

richt op polarisering in de hele samenleving. Met de brede opzet en expliciete visie met betrekking tot de diversiteit in de samenleving kan het Utrechtse anti-radicaliseringsbeleid breder worden beschouwd als een vorm van diversiteitsbeleid. Rotterdam daarentegen kent aan het begin van de coalitieperiode juist specifiek gericht integratiebeleid, waarin integratiemaatregelen voor specifieke migrantengroepen worden uitgelicht. Hierin onderscheidde de gemeente 'niet-weters', 'niet-kunners', 'niet-mogers' en 'niet-willers' met beleid specifiek gericht op de emancipatie en aanpassing van deze groepen. In tegenstelling tot het Groningse en Utrechtse beleid ligt hier de nadruk dus meer op aanpassing van specifieke groepen in plaats van diversiteit van de hele stad.

Naast de steden die zelf actief diversiteits- of integratiebeleid voeren, kan er een tweede groep steden worden onderscheiden (Amsterdam Eindhoven, Tilburg, Deventer, Sittard-Geleen, Helmond, Rijswijk (ZH), Houten, Albrandswaard, Sliedrecht en Cuijk), die het beleid op het gebied van integratie of diversiteit vooral reactief ontwikkelt, in reactie op landelijk beleid rondom bijvoorbeeld anti-radicalisering, anti-discriminatie en vanaf 2015 de opvang, huisvesting en integratie van vluchtelingen. Hoewel de tweede groep steden aan het begin van de coalitieperiode zelf niet actief integratie- of diversiteitsbeleid voerde, valt een aantal steden wel op door de uitgebreide manier waarop zijn invulling geven aan het anti-discriminatie- of anti-radicaliseringsbeleid. Naar aanleiding van de landelijke richtlijnen kennen alle steden anti-discriminatiebeleid. Eindhoven onderscheidt zich hierin met een uitgebreide aanpak gericht op participatie en een inclusieve arbeidsmarkt. Naast het verplichte meldpunt voor discriminatie zet de gemeente zich met de ondertekening van het Charter Diversiteit in voor de inclusiviteit en toegankelijkheid van de arbeidsmarkt. De gemeente neemt hier zelf een voorbeeldrol in door het diversifiëren van het eigen personeelsbestand aan de hand van een nieuwe werkwijze voor werving en selectie en een focus op het meer inclusief maken van de organisatie. In Eindhoven gaat het antidiscriminatiebeleid dus hand in hand met een bredere aanpak gericht op een inclusieve arbeidsmarkt. Ook op het gebied van anti-radicalisering kan een onderscheid worden gemaakt tussen de steden die zich beperken tot de landelijke richtlijnen op dit gebied, en steden die breed beleid op dit gebied hebben opgezet door anti-radicalisering te linken aan segregatie en polarisering in de maatschappij. In 2014-2018 benaderden Deventer en Sittard-Geleen in navolging van de landelijke richtlijnen radicalisering strikt als veiligheidsissue. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Groningen, Helmond, Rijswijk en Weert hebben echter breder beleid geformuleerd, dat zich naast repressie ook richt op preventie door dialoog met de bredere samenleving. Het voorbeeld van Utrecht werd hierbij net al genoemd, maar ook in bijvoorbeeld Weert wordt radicalisering in een breder kader geplaatst van intolerantie en het zich niet welkom voelen in de stad. Hierbij zet de gemeente preventief jeugdbeleid in om kwetsbare jongeren vroegtijdig op te sporen en te versterken door middel van weerbaarheidstrainingen. Op deze manier koppelt de gemeente het veiligheidsthema van het anti-radicaliseringsbeleid aan breder, preventief sociaal beleid, gericht op de binding met de maatschappij.

Vluchtelingenbeleid

De steden die vanaf het begin van de coalitieperiode expliciet integratie- of diversiteitsbeleid voerden (Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen en Weert), ontwikkelen in 2015 het beleid voor vluchtelingen in aansluiting op de bestaande beleidsframes. Zo koppelt Groningen haar vluchtelingenbeleid aan de nadruk op diversiteit en een inclusieve arbeidsmarkt en wordt in Rotterdam juist extra ingezet op het leren van de taal. Zoals hierboven beschreven kent het grootste deel van de steden echter geen expliciet integratie- of diversiteitsbeleid aan het begin van de coalitieperiode. Wanneer zij de taakstellingen krijgen voor de opvang, huisvesting en integratie van vluchtelingen, staan zij dus voor een geheel nieuwe opgave. Deze groep valt vervolgens uiteen in twee delen. Amsterdam, Eindhoven, Tilburg, Deventer, Helmond, Rijswijk en Houten ontwikkelen naar aanleiding van de beleidsopgave integraal beleid, dat zich over verschillende beleidsterreinen uitstrekt. Zo ontwikkelen Tilburg, Deventer, Helmond, Rijswijk en Houten een brede sociaaleconomische benadering van de vluchtelingenintegratie, gericht op spoedige participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. In Amsterdam en Eindhoven wordt dit beleid daarnaast ingebed in het bestaande bredere kader van respectievelijk mensenrechten en een inclusieve arbeidsmarkt.

Het laatste cluster bestaat uit de steden Sittard-Geleen, Albrandswaard, Sliedrecht en Cuijk. Deze steden worden gekenmerkt door reactief beleid dat slechts één domein aanpakt. Als we bijvoorbeeld kijken naar het huisvestingsbeleid, dan valt op dat dit in Albrandswaard slechts als een accommodatievraagstuk wordt opgevat waarin sec de huisvesting van de vluchtelingen georganiseerd wordt, terwijl in Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Groningen, Deventer, Helmond en Houten deze huisvestingsvraagstukken breder gekoppeld worden aan integratie en bredere participatieprogramma's. Een voorbeeld hiervan is het gemengd huisvesten van asielzoekers en jongeren, zoals in Plan Einstein in Utrecht (meer hierover in de bijdrage van Dekker, Geuijen en Oliver in dit themanummer). In Rotterdam, Den Haag en Utrecht wordt het huisvestingsbeleid daarnaast ook expliciet gekoppeld aan spreidingsbeleid, gericht op het voorkomen van segregatie in de stad (zie hierover ook de bijdrage van Van der Linden in dit themanummer). Deze steden zetten zich in voor het spreiden en gemengd huisvesten van vluchtelingen ter voorkoming van segregatie in de stad.

Naast de mate van 'inbedding' van het beleid vallen er ook inhoudelijk verschillende beleidsreacties te onderscheiden. De steden die expliciet integratie- of diversiteitsbeleid voerden aan het begin van de coalitieperiode, vallen uiteen in steden die zich richten op sociaal-culturele integratie van inwoners met een migratieachtergrond en later de vluchtelingen, en steden die zich richten op de diversiteit van de hele stad (Utrecht, Groningen en Weert). In deze laatste groep steden staan maatregelen rondom de integratie van vluchtelingen ook steeds in het kader van participatie in de diverse stad. In de meeste steden richt het beleid voor vluchtelingen zich echter meer op een sociaaleconomische aanpak. Tilburg, Deventer, Helmond, Rijswijk en Houten zetten bijvoorbeeld specifieke programma's op ter bevordering van participatie van de vluchtelingen, met name op de arbeidsmarkt. Deze maatregelen zijn bovendien vaak tijdelijk van aard,

Ilona Breugel

Tabel 1 *Overzicht lokale beleidstypen*

Proactieve steden		Reactieve steden	
Integrale aanpak		Integrale aanpak	Enkel domein
Beleid gericht op diversiteit van de stad	Beleid gericht op sociaal-culturele aanpassing	Beleid gericht op sociaaleconomische participatie	
Utrecht, Groningen en Weert	Rotterdam en Den Haag	Amsterdam, Eindhoven, Tilburg, Deventer, Helmond Rijswijk en Houten	Sittard-Geleen, Albrandswaard, Sliedrecht en Cuijk

bedoeld als eenmalige opstap naar zelfredzaamheid (Tilburg, Deventer, Helmond, Houten en Albrandswaard, zie ook Rotterdam, Den Haag en Utrecht). In verschillende steden wordt hierbij ook benadrukt dat faciliteiten, zoals programma's gericht op de opstap van vluchtelingen richting participatie op de arbeidsmarkt, ook toegankelijk zijn voor andere inwoners (Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Deventer en Houten). Zo wordt in Tilburg en Deventer benadrukt dat het participatietraject gewoon onderdeel uitmaakt van het reguliere traject voor uitkeringsgerechtigden, hoewel er voor de vluchtelingen 'actief regie gevoerd wordt' vanwege hun achtergestelde positie (Tilburg). Met betrekking tot de huisvesting van vluchtelingen valt hierbij verder op dat deze gemeenten zich ook expliciet richten op het draagvlak onder de bredere bevolking (Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Deventer en Houten). Den Haag richt zich bijvoorbeeld ook expliciet op inwoners die zich niet comfortabel voelen bij de diversiteit in de stad, en in Houten wordt benadrukt dat ook andere inwoners van de gemeente behoefte hebben aan betaalbare woningen en geschikt werk en dat de aandacht en druk voor het ontwikkelen van beleid voor de opvang en integratie van vluchtelingen benut moet worden als 'hefboom' om deze problemen ook voor andere inwoners aan te pakken, omdat het behouden van een gelijk speelveld belangrijk is.

Samenvattend zijn er verschillende soorten beleid te herkennen in de onderzochte steden, zoals weergegeven in tabel 1. Ten eerste kan er een onderscheid worden gemaakt tussen 'proactieve steden' die zelf expliciet vorm geven aan hun integratiebeleid, dat dan ook gekenmerkt wordt door een integrale aanpak, zoals de Groningse en Weertse diversiteitsagenda. Daarnaast is er een groep 'reactieve steden', die impliciet integratiebeleid voert, vaak naar aanleiding van landelijke taakstellingen. Hierin kan weer een onderscheid worden gemaakt tussen steden die sec deze landelijke taakstellingen opvolgen en steden die hier zelf integraal beleid bij ontwikkelen, zoals het Eindhovense beleid rondom een inclusieve arbeidsmarkt. Tot slot kunnen binnen deze verschillende categorieën verschillende beleidsframes worden onderscheiden: beleid dat zich richt op de diversiteit van de stad, sociaal-culturele aanpassing of juist sociaaleconomische participatie. Het beleid voor asielzoekers ontwikkelden de gemeenten in lijn met deze beleidsframes, en zo positioneren de steden zich met verschillende aanpakken voor de integratie van vluchtelingen in hun gemeente.

Discussie en conclusies

Een analyse van het lokale vluchtelingenbeleid laat vooral de grote diversiteit aan lokale praktijken zien. Zowel in termen van beleidsinbedding als inhoudelijk zijn er verschillende beleidsreacties op migratiediversiteit, en in het bijzonder de vluchtelingeninstroom, te herkennen. Hoewel aan het begin van de coalitieperiode slechts een aantal steden integratie- of diversiteitsbeleid voerden (Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Weert), ontwikkelden alle steden vanaf 2015 hun eigen aanpak voor de opvang, huisvesting en integratie van vluchtelingen. In een deel van de kleinere steden (Sittard-Geleen, Albrandswaard, Sliedrecht en Cuijk) blijft dit beperkt tot een aantal losstaande maatregelen. In de overige steden wordt echter integraal vluchtelingenbeleid ontwikkeld aan de hand van verschillende eigen 'frames', zoals de interculturele diversiteitsagenda van Groningen, anti-polarisatiebeleid in Utrecht of beleid voor een inclusieve arbeidsmarkt in Eindhoven. Hoewel er (grofweg) een verschil is tussen meer proactief vormgegeven integratiebeleid in de grote steden en reactief beleid in de kleinere steden, verschilt de inhoudelijke invulling van het beleid tussen zowel grote als kleine steden sterk.

Opvallende uitschieters hierin zijn het expliciete diversiteitsbeleid van Groningen en Weert, terwijl de grote steden Rotterdam en Den Haag juist specifiek op migranten gericht integratiebeleid voeren en er in Amsterdam helemaal niet meer wordt gesproken van integratie- of diversiteitsbeleid. Hoewel in de literatuur vaak uitgegaan wordt van het progressieve en diverse karakter van grote steden, valt in deze analyse juist op dat de grote steden weer terug bewegen naar beleid specifiek gericht op migranten, terwijl de kleinere steden Groningen en Weert opvallen met hun expliciete diversiteitsbeleid gericht op de diversiteit van de hele stad, terwijl deze steden zowel qua inwonersaantal als het aandeel inwoners met een migratieachtergrond niet de lijsten aanvoeren (Groningen en Weert vormen respectievelijk de 7de en 79ste stad van Nederland qua inwonersaantal en 58ste en 76ste stad van Nederland wat betreft percentage inwoners met een migratieachtergrond).² Een andere opvallende trend is dat hoewel integratiebeleid zich voorheen expliciet richtte op bewoners met een migratieachtergrond, dit steeds verder is verbreed naar algemene participatie in de samenleving. Dit bleek ook uit het beperkte aantal steden met migratie- of diversiteitsbeleid aan het begin van de onderzochte coalitieperiode in 2014. Deze nadruk op sociaaleconomische participatie was ook dominant in het beleid dat vervolgens werd ontwikkeld voor vluchtelingen. Het grootste deel van de steden (Amsterdam, Eindhoven, Tilburg, Deventer, Sittard-Geleen, Helmond, Rijswijk, Houten, Albrandswaard, Sliedrecht en Cuijk) richtte zich uitsluitend op de sociaaleconomische participatie van vluchtelingen. Opvallend hierbij is dat de maatregelen steeds expliciet tijdelijk van aard zijn. In verschillende steden werd hierbij ook benadrukt dat programma's óók open waren voor andere inwoners. Waar integratiebeleid zich voor-

2 Op basis van CBS-data voor het jaar 2016.

Ilna Breugel

heen expliciet richtte op bewoners met een migratieachtergrond, is dit steeds verder verbreed naar participatie in de samenleving en dus ook het draagvlak onder de bewoners voor dit beleid. Dergelijke ‘verantwoordingsmechanismen’ passen in de trend om af te stappen van specifiek gericht integratiebeleid enerzijds, en de publieke onrust rondom de opvang en huisvesting van vluchtelingen anderzijds, waarmee ik dit stuk opende.

De variatie aan vluchtelingen- en diversiteitsbeleid illustreert de innovatiekracht van lokale overheden. Terwijl er in veel steden nauwelijks nog integratiebeleid bestond aan het begin van de coalitieperiode, moest er in 2015 onder grote tijdsdruk nieuw beleid worden ontwikkeld. Opvallend hierbij is dat wanneer wordt gekozen voor een duidelijk beleidsframe, of dat nu de diverse stad, sociaaleconomische participatie of culturele adaptatie is, dit een goede kapstok blijkt te zijn voor een integrale aanpak van integratie op verschillende terreinen. Er is meer onderzoek nodig om beter te begrijpen hoe de verschillende clusters van steden tot stand zijn gekomen. Waarom kiezen steden juist voor een diversiteits- of participatie-aanpak? Beter inzicht in de samenstelling van deze clusters kan bijdragen aan het versterken van de samenwerking en uitwisseling tussen gemeenten, waarbij de meest relevante partners niet noodzakelijkerwijs de grootste steden zijn.

Literatuur

- Alexander, M. (2003). Local policies toward migrants as an expression of host-stranger relations: A proposed typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29(3), 411-430.
- Breugel, I. van. (2020). Towards a typology of local migration diversity policies. Accepted for publication in *Comparative Migration Studies*. doi:10.1186/s40878-020-00179-0
- Caponio, T., & Borkert, M. (2010). Introduction. In T. Caponio & M. Borkert (Eds.), *The local dimension of migration policymaking* (pp. 9-32). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dekker, R., Emilsson, H., Krieger, B., & Scholten, P. (2015). A local dimension of integration policies? A comparative study of Berlin, Malmö, and Rotterdam. *International Migration Review*, 49(3), 633-658.
- Essed, P., & Nimako, K. (2006). Designs and (co)incidents: Cultures of scholarship and public policy on immigrants/minorities in the Netherlands. *International Journal of Comparative Sociology*, 47(3-4), 281-312. doi: 10.1177/0020715206065784
- Glorius, B. (2017). The challenge of diversity in rural regions: Refugee reception in the German federal state of Saxony. *Hungarian Geographical Bulletin*, 66(2), 113-128.
- Leitner, H. (2012). Spaces of encounters: Immigration, race, class, and the politics of belonging in small-town America. *Annals of the Association of American Geographers*, 102(4), 828-846.
- O’Toole Jr., L.J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- Penninx, R., Kraal, K., Martiniello, M., & Vertovec, S. (2004). Introduction: European cities and their new residents. In R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, & S. Vertovec (Eds.), *Citizenship in European cities: Immigrants, local politics and integration policies* (pp. 3-17). Farnham: Ashgate Publishing.

- Poppelaars, C., & Scholten, P. (2008). Two worlds apart: The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands. *Administration & Society*, 40(4), 335-357.
- Schiller, M. (2015). Paradigmatic pragmatism and the politics of diversity. *Ethnic and Racial Studies* 38(7), 1120-1136.
- Scholten, P. (2013). Agenda dynamics and the multi-level governance of migrant integration: The case of Dutch migrant integration policies. *Policy Sciences*, 46, 217-236.
- WRR. (2015). *Geen tijd te verliezen: Van opvang naar integratie van asielmigranten* (WRR-Policy Brief 4). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2018) *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.