

## *Migrantenorganisaties en de lokale overheid*

Anja van Heelsum, t.b.v. 18 maart 2010 Gemeente Delft

Geachte dames en heren,

Ik wil vanavond twee onderwerpen aan de orde stellen. Ten eerste mijn onderzoek naar de functie van organisaties in verschillende migrantengemeenschappen, en ten tweede wil ik een aantal overwegingen aandragen over de rol van de lokale overheid in relatie tot deze organisaties: dient zij b.v. de organisaties te steunen bij hun werk- of misschien te ontmoedigen - of kan zij met hen samenwerken voor de eigen beleidsdoelen en zoja met welke organisaties?

### **1. De organisaties**

In mijn onderzoek ben ik ingegaan op twee vragen:

- 1) "Hoeveel en wat voor migrantenorganisaties zijn er, en hoe ontwikkelen aantal en soort zich in de loop der jaren?" en
- 2) "Hoe functioneren de verschillende soorten migrantenorganisaties?" Ik gebruik daarbij een brede definitie van migrantenorganisaties: wat mij betreft vallen daar religieuze, politieke, sport- en sociaal culturele verenigingen onder, maar ook vrouwenorganisaties, jongerenorganisaties en islamitische en hinduscholen. Ze zijn door migranten opgericht en hebben migranten als doelgroep.

- De vraag hoeveel en wat voor soorten migrantenorganisaties er zijn per etnische groep kunt u terug vinden in mijn boek (deel 1 laten zien). U vindt daar aparte hoofdstukken over Surinamers, Turken, Marokkanen, Chinezen, Molukkers en Vluchtelingen. Belangrijk is, dat wanneer we met een historische invalshoek naar het aantal organisaties van immigrantengroepen kijken, er drie fasen te onderscheiden zijn:

- 1) De eerste fase is de fase van de vestiging van de eerste immigranten uit een bepaald land, dan zijn er nog weinig organisaties. In die eerste fase zien we vaak meer mannen dan vrouwen, mensen spreken de taal nog niet of niet goed, en weten nog niet of ze wel of niet zullen blijven. In deze fase worden vaak belangenbehartigingsorganisaties opgericht en ontmoetingsplaatsen gecreëerd. We zagen bijvoorbeeld dat zowel Turken als Marokkanen eerst een arbeidersvereniging oprichtten.
- 2) Dan volgt een fase waarin mensen besluiten om zich echt te vestigen en vrouwen en kinderen volgen de vaders. De migrantengemeenschap stabiliseert zich, en heeft behoefte aan voorzieningen. In deze fase zien we een sterke groei van organisaties op allerlei terreinen: vrouwenorganisaties, huiswerkbegeleiding, allerlei educatieve initiatieven, religieuze organisaties, culturele organisaties, etcetera. In deze fase is er nog veel behoefte aan een centrum waar immigranten in de eigen taal informatie kunnen vinden.
- 3) Na wat langere tijd zien we in de derde fase dat een tweede generatie is opgegroeid, en naarmate generaties volgen krijgen deze minder behoefte aan specifieke organisaties op basis van herkomstland. Er blijft alleen nog een klein aantal specifieke organisaties over, namelijk die voorzieningen die nog niet bestaan

in het vestigingsland. Historisch onderzoek van bv. Leo Lucassen wijst uit dat het vaak de religieuze organisaties zijn die overblijven.

Op dit moment bevinden veel vluchtelingenorganisaties zich nog in de eerste fase. De Turkse en Marokkaanse organisaties zitten in de tweede fase, min of meer op hun top, en bij de Surinaamse organisaties zien we het aantal teruglopen en de interesse afnemen. Speciale omstandigheden kunnen ervoor zorgen dat deze algemene lijn niet opgaat. Zo kan een ramp of ongeregelde heden in het herkomstland plotsklaps zorgen voor een opleving in de organisatiewereld. Dit zagen we bij Molukkers, die na 1999 weer nieuwe organisaties oprichtten, omdat hulpverlening urgent geboden was.

Bovendien vallen twee dingen op wanneer wij de verschillende etnische groepen in Nederland op dit moment vergelijken:

- 1) dat bepaalde etnische groepen relatief veel organisaties per inwoner hebben, zoals de Molukkers en anderen een relatief weinig, zoals Afghanen.
- 2) en dat het soort organisatie per etnische groep verschilt. Bij Turken, Marokkanen en Surinamers, Ethiopiërs en Congolezen is de meest voorkomende soort organisatie van religieuze aard; terwijl bij Molukkers, Somaliërs en Bosniërs de ontwikkelingshulporganisatie het meest voorkomende type is.

- In deel 2 van mijn onderzoek, behandel ik het functioneren van organisaties (laat deel 2 zien). Organisaties ontstaan omdat een groep mensen samen iets wil bereiken wat de individuen alleen niet kunnen bereiken: samen bidden, samen sporten of samen vechten voor een betere positie. Om de vrijwilligers te mobiliseren is deze legitimiteit in eigen kring van groot belang. Wanneer doelstellingen of activiteiten te veel worden aangepast naar aanleiding van wensen van buitenaf, kan een organisatie haar achterban verliezen. Bijvoorbeeld wanneer een Turkse ouderenvereniging haar voorlichtingsavond over thuiszorg en bejaardenvoorzieningen in het Nederlands organiseert, haken de oudere Turken af.

- Het functioneren van organisaties is ook op financieel gebied onderzocht.

Het is een veel voorkomende misvatting dat migrantenorganisaties overwegend afhankelijk zijn van de overheid. Bij de overigens beperkte groep organisaties in dit onderzoek, kreeg slechts de helft een vorm van subsidie.

Ik onderscheid drie typen organisaties, qua financieel functioneren:

- ten eerste zijn er de onafhankelijke organisaties; het gaat enerzijds om organisaties met een rijke achterban of gesteund vanuit het land van herkomst. Een hindoemandir in mijn onderzoek kan bijvoorbeeld door een giftensysteem zelf de hypotheek van de nieuwbouw betalen. Ook de Japanse school in Amsterdam heeft voldoende middelen om grond te kopen, en een goed geoetieerd complex op te zetten, mede door de band met het bedrijfsleven.

Financieel onafhankelijke organisaties kunnen ook een hele arme achterban hebben, en noodgedwongen in huiskamers en garages functioneren. Dit komt vooral voor bij nieuwe groepen en vluchtelingen, zoals de Somaliërs in mijn onderzoek. De Somalische vereniging Gorinchem opereert onafhankelijk maar kan nauwelijks de geplande activiteiten uitvoeren, omdat huiskamers te klein zijn voor bijeenkomsten met 40 mensen.

- ten tweede zijn er migrantenorganisaties die ten dele afhankelijk zijn van een subsidie, en meestal ook een deel van de kosten zelf opbrengen. Dit zijn de organisaties die het meest in de aandacht komen, en waar veel discussie over gaat. Een aantal organisaties hebben een gevestigde positie ontwikkeld - vooral in de steden - omdat hun gebouw een bekend ontmoetingspunt is geworden. In andere gevallen gaat het om kleine bedragen, voor specifieke activiteiten.

- ten derde zijn er organisaties die in hoge mate of helemaal zijn geïncorporeerd in het welzijnswerk. Er zijn in het verleden diverse Surinaamse organisaties geweest die op deze manier functioneerden, zowel landelijk als ook op lokaal niveau. Het Surinaamse welzijnswerk kreeg in de jaren '80 naar verhouding erg veel geld, omdat gemeentes niet wisten hoe zij met de specifieke problemen van Surinamers moesten omgaan, en aanvankelijk voor een categorale oplossing kozen. Na malversaties met geld is die situatie na een aantal jaren teruggedraaid. Maar nog steeds wordt op deze manier wel een oplossing gezocht voor het gebrekkige bereik van algemene welzijnsinstelling. In het boek beschrijf ik de organisatie voor Marokkaanse vrouwen in Amsterdam OMVA. Deze organisatie bestaat niet meer uit vrijwilligers, maar uit betaalde krachten en is onderdeel geworden van de welzijnswerkinstelling van Stadsdeel Oost. De welzijnsinstelling incorporeerde de OMVA omdat zij zelf Marokkaanse vrouwen onvoldoende bereikten. Deze situatie is niet ideaal: er is nog steeds een Marokkaans bestuur wat tracht beleidslijnen uit te zetten; conflicten met de welzijnsinstelling komen voor en compromissen zijn steeds nodig.

- Het valt u misschien al op, maar eigenlijk heb ik al een aantal functies van organisaties genoemd, die van belang kunnen zijn voor de integratie, of het als gelijkwaardige burgers functioneren in een lokale gemeenschap.

Voorlichting en informatieverschaffing over het complexe Nederlandse systeem is vooral bij nieuwkomer broodnodig. Organisaties van nieuwe groepen bieden veel steun bij het inburgeringsproces: ze verspreiden informatie over allerlei aspecten van de Nederlandse samenleving en wat ook van groot belang is: ze helpen nieuwkomers om zich thuis voelen en thuis te raken in het nieuwe land. In een interview met de vertegenwoordigster van Somalische vrouwen Eindhoven bleek dat het aantal mensen dat met een persoonlijk probleem eerst eens aanklopt bij de voorzitter van de vereniging enorm is. Een moeder met een druk kind werd zo met een behandelaar voor ADHD-ers in contact gebracht; een vrouw die een nacht met psychiatrische problemen in huis had, kwam bij de juiste instelling terecht. De voorzitter had namelijk een groter netwerk, sprak beter Nederlands en had door haar baan meer mogelijkheden aan relevante informatie te komen.

Een tweede functie van organisaties wordt vanuit de veelgebruikte sociaal-kapitaal theorie wel 'civic education' genoemd. Leden die activiteiten opzetten, leren burgerschapsvaardigheden, die ook elders te gebruiken zijn. Bestuursleden leren een vergadering voor te zitten, de financiën te beheren, contact te onderhouden met gebouwbeheer, en een groep vrijwilligers aan te sturen. Bij een kinderactiviteit worden vrouwen ingeschakeld, die zich voor een groep van 20 kinderen geplaatst zien. Bij taalles oefent een vrijwilliger in het lesgeven. Ook al gaat het om zogenaamde 'interne' activiteiten, waarbij alleen mensen uit de eigen kring

betrokken zijn, vrijwilligers leren hier veel van. Tot frustratie van goed functionerende organisaties, komt het dan ook regelmatig voor dat het kader van migrantenorganisaties in dienst treedt bij welzijnsinstellingen en gemeenten.

Een organisatie is een netwerk van contacten, niet alleen onderlinge contacten in de eigen gemeenschap maar ook met andere etnische groepen, instanties, overheidsdiensten, en bijvoorbeeld onderzoekers ... Een organisatie is een aanspreekpunt, dat makkelijker te vinden is dan individuen en waarmee contacten meestal makkelijker te leggen zijn. In mijn meest recente onderzoek onder Soedanezen en Nigerianen, had ik het geluk dat er actieve organisaties bestonden. Contacten leggen en een bijeenkomst organiseren was dankzij hen geen probleem. Het was een stuk moeilijker geweest om in contact te komen met ongeorganiseerde Soedanezen en Nigerianen.

Tenslotte wil ik er op wijzen dat het feit dat een groep mensen zich organiseert, op zichzelf een vorm van integratie is. Dat is namelijk integratie op groepsniveau in het Nederlandse maatschappelijke middenveld. Wat is integratie immers anders dan zich een gelijkwaardige plaats verwerven in de samenleving zodat daarmee overlegd en geïnteracteed kan worden? Tot zover de kant van de organisaties.

## **Deel 2 De rol van de lokale overheid**

Dan komen we op de volgende vraag: wat is de rol van de lokale overheid ten aanzien van migrantenorganisaties? Dient zij hen te stimuleren, ondersteunen en subsidiëren bij hun werk - of juist niet: dient zij ze hun eigen gang te laten gaan, of misschien te ontmoedigen - of kan zij misschien met hen samenwerken voor haar eigen beleidsdoelen. En zoja, welke doelgroepen, organisaties of activiteiten? Omdat in deze discussie ideologische standpunten een belangrijke rol spelen, wil ik hier vooral een aantal aandachtspunten en scenario's naar voren brengen.

Zoals u waarschijnlijk wel weet, zijn er in de afgelopen jaren nogal wat kritische geluiden te horen geweest over migrantenorganisaties. Na een periode dat ze zonder meer als nuttig werden gezien, veranderde de invalshoek. Ze zouden niet goed zijn voor de integratie van migranten, en er voor zorgen dat mensen zich in een bastion kunnen terugtrekken, en bovendien gaat het om selecte groepjes die hun administratie niet op orde hebben.

Dit gezichtspunt kwam vooral voort uit een nogal ongenueanceerd debat op landelijk niveau, en werd geventileerd door mensen met een rechtse politieke invalshoek, maar heeft de algemene lijnen beïnvloed. In veel steden werden subsidiestromen stopgezet of werden structurele subsidies vervangen door activiteitensubsidies. Het vreemde is, dat de vraag of het maatschappelijk middenveld in het algemeen belangrijk is, daarin nooit ter discussie heeft gestaan. De visie daarop was overwegend positief: vrijwillige activiteiten van mensen zijn goed voor de sociale cohesie, en er worden problemen door vrijwilligers opgevangen waar anders een dure sociaal-werker moet worden betaald. Alleen als het om migrantenorganisaties gaat, zijn er twijfels.

Het eerste scenario is dan ook dat beleidsmakers en politici de vraag: 'willen wij het maatschappelijk middenveld in onze stad stimuleren of niet' negatief beantwoorden. Vanuit een rechtse of puur liberale invalshoek zal men geneigd zijn te vinden dat mensen zich vrijwillig organiseren, dat best zelf kunnen, en dat ook liever zelf regelen. Geen subsidies en geen ondersteuning dus. Een consequentie is dan bijvoorbeeld dat elke sportclub zelf zijn accommodatie inricht en onderhoudt. Een tweede scenario wat we ook in liberale kring tegen komen is dat het maatschappelijk middenveld wel belangrijk gevonden wordt, en men alle vrijwillige organisaties gelijkelijk wil behandelen. Iedere organisatie dient dan met een basissubsidie te worden gesteund, omdat we ons niet bemoeien met wat burgers belangrijk vinden. Een consequentie is dat ook de zangvogelvereniging of een terroristische organisatie daaronder vallen.

Deze twee extreme keuzes komen in de praktijk niet vaak voor. Ik ben geneigd te denken dat ze niet wenselijk zijn en kom daarmee automatisch op de volgende vraag: welke organisaties of activiteiten of doelgroepen steunen we wel en welke niet?

Er zijn een aantal veelgebruikte argumenten waarom we bepaalde organisaties, activiteiten of doelgroepen zouden ondersteunen. Ten eerste: de doelgroep heeft behoeften waarin de gemeente niet in voorziet. 2: de doelgroep heeft een achterstand, sociaal economisch of in emancipatie. 3: de doelgroep wordt niet bereikt door de algemene voorzieningen. En 4: door contact met deze organisatie ontstaan relaties tussen overheid en een specifiek deel van de burgers. Een veel voorkomende reden is dat de organisatie kan bijdragen aan een van de gestelde beleidsdoelen, in het bijzonder de doelstelling integratie.

Nu kan de rare situatie ontstaan, dat er op zich weinig twijfel bestaat over het steunen van sportorganisaties, door middel van het onderhouden van sportvoorzieningen. Hoe meer er gesport wordt hoe beter, en dus hoeven de sportorganisaties niet zelf alle sportaccommodaties te betalen. We zien hier dat algemeen belang en het belang van een vrijwillige vereniging samenkomen. Maar toch worden er makkelijk vragen gesteld als een groep Turkse jongens het leuk vindt om samen te voetballen en zij een club oprichten als: 'is dat wel goed voor de integratie?' 'Spreeken ze dan alleen maar Turks?' ..... Waarom moeten Turken zich persé met integratie bezighouden als zij iets samen willen doen? Ze hebben toch gewoon het recht om een vereniging op te richten?

Blijkbaar is de neiging sterk - mede door het eerder genoemde debat - om migrantenorganisaties alleen te beoordelen op hun vermogen om bij te dragen aan integratie. Maar dat is natuurlijk alleen nuttig als dat ook expliciet als doelstelling van het subsidiebeleid voor het maatschappelijk middenveld is benoemd. En niet als de raad bijvoorbeeld als speerpunten van beleid formuleert: armoedebestrijding, antidiscriminatie, homo- en vrouwenemancipatie en ontmoeting tussen etnische groepen, zoals in Amsterdam. Welke organisaties of activiteiten men steunt, wordt dus bepaald door de beleidsspeerpunten, en die worden in het politieke proces

bepaald. Maar ik wil u wel waarschuwen voor een te beperkte doelstelling. Wanneer we alleen organisaties willen steunen die bijvoorbeeld aan homo-emancipatie werken, blijven er natuurlijk weinig over. Als we aannemen dat integratie van migranten, of het streven naar gelijkwaardig burgerschap er daar een van is, dan zijn migrantenorganisaties vooral bondgenoten van de overheid in het proces van integratie van migranten. Een groot deel van het werk van de organisaties die wij op dit moment in Nederland hebben is nog steeds gericht op 'hulp bij inburgering'.

Naast deze overwegingen, zijn er nog een aantal aandachtspunten. Een kwestie die ik tegenkom in middengrote steden, is dat bijvoorbeeld één Turkse organisaties alle Turken dient te vertegenwoordigen. In de Spaanse stad Terrassa mag bijvoorbeeld slechts een organisatie per etnische groep in de adviesraad diversiteit plaatsnemen. Die moet alle landgenoten vertegenwoordigen. Eigenlijk is dit een absurde eis. Ik durf te stellen dat 90% van de organisaties worden opgericht om een bepaalde subgroep bij elkaar te brengen. Een Milli Görüş jongeren organisatie dwingen om haar poorten open te stellen voor Alevitische jongeren, gaat simpelweg voorbij aan het specifieke doel van deze groep. Zelforganisaties zijn niet democratisch gekozen. Zij vertegenwoordigen een klein segment van de bevolking uit het herkomstland. Minstens 50% van de gemeenschap is helemaal niet betrokken bij welke organisatie dan ook.

Een ander aandachtspunt is de kwestie van de moskeeën. De scheiding van kerk en staat in Nederland zorgt ervoor dat religieuze organisaties van migranten vaak worden uitgesloten van samenwerking. Maar ... dat kan contraproductief werken. In Amsterdam is de-radicalisering van jonge Moslims in de afgelopen jaren een belangrijk onderwerp geweest van beleid. Het was nodig om daarbij de gevestigde gematigde moskeeën in te schakelen, en hen te doordringen van hun functie als hoeders van jongeren, tegen radicale tendensen. Zij waren eigenlijk de enige logische partner in dit beleid. Amsterdam schreef dus een beleidsnota waarin de relatie tussen gemeente en religieuze organisaties precies werd gedefinieerd, waardoor de discussie kerk en staat niet meer remmend werkte op de uitvoering van het de-radicaliseringbeleid. Door deze samenwerking zijn er enorm veel activiteiten ontwikkeld in de Marokkaanse gemeenschap op dit terrein.

Dan zijn er misschien ook organisaties die je als gemeente zou willen ontmoedigen. Maar hoe herken je een organisatie die dreigt buiten wettelijke kaders te gaan treden, zoals extremistische groepen. Alleen wanneer er contact is met organisaties, kan de gemeente ook een democratische structuur eisen, een voor buitenstaanders transparant beleid en organisatiestructuur, publieke verantwoordingsplicht van bestede overheidsmiddelen en vrijwillig lidmaatschap zonder persoonlijk of sociale schade voor uittrekkende leden. Zonder contact is niet vast te stellen of een organisatie aan deze kenmerken voldoet. Contacten verbreken en organisaties voor zichzelf laten zorgen, vermindert de mogelijkheden om kennis uit te wisselen. Dit kan er toe leiden dat zij verdwijnen, of dat zij radicaliseren, wat geen van beiden goed is voor de integratie. Regelmatig hoor ik dat ambtenaren organisaties moeilijk kunnen plaatsen. Kennis in huis halen is dan gewenst. Een Turkse ambtenaar kan

vaak veel beter beoordelen met wat voor soort Turkse organisaties hij of zij te maken heeft, dan een Nederlander. Het advies luidt dus: isoleer ze niet.

Ik hoop dat ik u met deze overwegingen een aantal argumenten heb gegeven om keuzes te kunnen maken op dit beleidsterrein. Het functioneren van migrantenorganisaties in de toekomst hangt natuurlijk sterk samen met het overheidsbeleid – vooral bij groepen met een minder draagkrachtige achterban. Wanneer de overheid zich terug trekt – helemaal geen ondersteuning - zullen sterke organisaties en degenen met externe financiers over blijven. In dat scenario met minimale contacten zijn de mogelijkheden om informatie uit te wisselen ook minimaal. Een ander extreem scenario is, wanneer de overheid besluit migrantenorganisaties te incorporeren in het welzijnswerk of hen te sterk tracht te sturen. Dan bestaat het gevaar dat organisaties hun eigen doelstellingen opgeven en hun achterban kwijt raken. Wanneer de overheid organisaties vooral voor haar eigen beleidsdoelen wil gebruiken, moet goed gedefinieerd zijn wat die beleidsdoelen precies zijn! Is dat integratie in het algemeen, en valt elke vorm van ondersteuning, doorverwijzing en ook de huiskamerfunctie hieronder? Of is het beleidsdoel iets veel specifiekers, b.v. het Nederlands taalniveau verbeteren, of samenwerken met het arbeidsbureau? Naar mijn idee heeft de gemeenten in ieder geval het meeste profijt bij een houding waarbij migrantenorganisaties als bondgenoten worden gezien.

bedankt voor uw aandacht