

Maatschappelijke participatie van migranten en faciliterend lokaal beleid

Anja van Heelsum,

Lezing voor het Platform Samen Kans Rijk – Harderwijk 27 November 2010

Geachte dames en heren,

Dit congres gaat over 'Participatiebeleid', maar wat is dat eigenlijk, participatiebeleid?

Op zichzelf betekent participatie 'deelnemen' ... 'meedoen'. Een beleid dat het deelnemen en meedoen van mensen moet bevorderen? Hier ligt de veronderstelling achter dat er een bepaalde groep – bijvoorbeeld immigranten en hun kinderen – niet of te weinig – ergens aan deelneemt of meedoet; of op de verkeerde manier. Zo kom je op de vraag waaraan moet dan worden deelgenomen? En wie bepaald dan hoe dat gaat?

In mijn onderzoekswerk bij het *Instituut voor Migratie en Etnische Studies* (IMES) van de Universiteit van Amsterdam, heb ik het beleid ten aanzien van immigranten in gemeentes geanalyseerd. Ik werk in het Europese onderzoek '*Cities Local Integration Policies*' (CLIP), waarin 31 Europese steden onderzocht worden. Om het beleid aan te duiden rond migranten worden termen gebruikt als 'participatie-' (Harderwijk), 'integratie-', en 'burgerschapsbeleid' (Delft) maar ook termen die niet alleen naar migranten verwijzen zoals bij het 'diversiteitsbeleid' in Amsterdam, en '*conviviencia*' beleid in Terrassa in Spanje – te vertalen als streven naar een goed samenleven. U kunt '*best practices*' uit dit onderzoek vinden op de website van het project¹.

De discussie gaat steeds over dezelfde vragen: wie moet integreren of participeren, waarin, hoe, en wie bepaalt dan wat de uitkomst moet zijn? Moet er geïntegreerd worden in een dominante cultuur als die al bestaat, of bestaat er ook gesegmenteerde integratie. Als een immigrant uit Jamaica verhuist naar een overwegend zwarte achterbuurt van Los Angeles en daar in een de plaatselijke garage gaat werken, integreert hij in de zwarte onderklasse. Of is het eigenlijk de bedoeling dat iedereen zich aan de witte Angelsaxische middenklasse confirmeert? En moet alleen de nieuwkomer integreren of meer participeren of neemt iedereen deel aan de ontwikkeling van een nieuwe '*melting pot*'?

Al deze vragen geven al aan dat er structurele en ideologische beslissingen liggen achter de vraag hoe je een participatiebeleid zou willen invullen. En wat gebeurt er eigenlijk als we geen specifiek beleid voeren? Er zijn immers goede argumenten om alle gemeente- of nationaal beleid vooral te richten op de onderklasse – zoals Lucassen & Willems vandaag in het NRC bepleiten.² Het voordeel hiervan is dat men de nadruk op cultuur vermijdt. Maar er bestaat een risico dat de specifieke problemen van migranten toch weer onvoldoende in beeld komen. Aangezien we niet willen dat de achterstand van

¹: [://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm](http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm)

² NRC 27 November 2010: Leo Lucassen en Wim Willems – Integratie moet zich richten op alle laagopgeleiden. Zie http://www.nrc.nl/digitaleeditie/NH/20101127___/2_004/

migranten nog verder oploopt dan nu al het geval is, is algemeen beleid alleen verstandig als er uitdrukkelijk bij elke maatregel wordt doordacht wat voor consequenties maatregelen hebben voor migranten. Er zijn veel argumenten waarom specifieke maatregelen nog steeds noodzakelijk zijn. In het recente Nederlandse politieke debat zijn nogal eens oneliners en simplificaties gebruikt of het nou over de participatie of over de integratie van etnische minderheden ging. Ik vind het begrijpelijk dat het platform liever een term als participatie gebruikt dan integratie, want daarmee vermijdt je de normatieve lading die op dit moment aan integratie verbonden is, ook al had de oorspronkelijke definitie van integratie geen enkele normatieve lading. Ik laat deze keuze verder aan degenen die het beleid gaan vormgeven, maar wil wel benadrukken dat welke term we ook gebruiken, we dienen te streven naar het stimuleren van interactie tussen immigranten en autochtonen, naar een gelijkwaardige positie van beide, en naar een wederzijds proces.

Eenzijdigheid bevordert een heldere discussie niet en dat geldt ook voor de recente nadruk in Nederland op cultuur en religie en vooral Islam. Als je participatie of integratie op een goede manier wilt beschouwen, onderzoeken of in een beleid wilt opnemen, is het belangrijk om dat binnen een systematische kader te doen. In ons wetenschappelijke werk worden meestal minstens de volgende drie deelgebieden in beschouwing genomen:

- 1) het politieke deelgebied;
- 2) het sociaal economische deelgebied; en
- 3) het etnisch culturele deelgebied.

Ik denk dat een goed participatiebeleid zich in ieder geval op deze drie deelgebieden zou moeten richten, maar de lijst is natuurlijk niet compleet, je kunt er nog een aantal aspecten toevoegen die meestal onder welzijnsbeleid vallen (b.v. sport) aantoevoegen. Ik zal dat uitleggen en vervolgens de rol daarbij van migrantenorganisaties toelichten.

1. Het politieke deelgebied

Bij participatie in het politieke deelgebied, moet u bijvoorbeeld denken aan de deelname aan de verkiezingen – stemmen – of het zich verkiesbaar stellen als gemeenteraadslid of tweede kamer lid. Gaan de Turkse bewoners van Harderwijk en Ermelo in de zelfde mate naar de stembus als autochtone bewoners als er lokale, nationale of Europese verkiezingen zijn? De grote meerderheid heeft de Nederlandse nationaliteit, dus stemrecht heeft men, maar participeert men ook?

Uit het onderzoek dat ik en collega Jean Tillie al vele jaren uitvoeren in de grote steden is gebleken dat het opkomstpercentage van de meeste immigrantengroepen achter blijft bij de opkomst van autochtone bewoners. Dit betekent dat een deel van de bevolking niet gerepresenteerd is in de gemeenteraad en dat is slecht voor de democratie. De bedoeling is immers dat de belangen van de hele bevolking door de raadsleden worden gerepresenteerd.

Voor een evenwichtige representatie, is het ook belangrijk dat er in de gemeenteraad mensen voorkomen met een niet-Nederlandse achtergrond. Ik zie in de Harderwijkse raad drie Turkse raadsleden, maar in Ermelo geen enkele. Op een bevolking van 44.010 in Harderwijk en 7.146 allochtonen zou 16% van de raad oorspronkelijk niet Nederlands moeten zijn, er 3 op 27 is 11%, terwijl

in Ermelo 9% zou moeten zijn (met 2465 allochtonen)³ Allochtone raadsleden hebben vaak contacten hun gemeenschap en kunnen hun stem laten horen om voor meer geïsoleerde mensen op te komen en hun specifieke kennis gebruiken, als er maatregelen worden ingevoerd die niet voor iedereen geschikt zijn.

Een participatiebeleid zou mijns inziens dus aandacht moeten besteden aan het stimuleren van de opkomst bij verkiezingen. Twee problemen kunnen als aangrijpingspunt dienen voor het beleid:

- 1. gebrek aan informatie. Het geven van voorlichting aan bijvoorbeeld eerste generatie vrouwen of recente nieuwkomers, die niet goed op de hoogte zijn van het partij systeem en de onderwerpen waarop de partijen verschillen, kan de opkomst verhogen.
- 2. motivatie problemen. Ik denk dan vooral aan jongeren – de 2^e generatie – die het idee hebben dat ‘de Nederlandse politiek’ niet voor hen opkomt, en dat het dus geen zin heeft om te stemmen. Deze groep moet er van overtuigd worden dat niet participeren het probleem verergert, dat er wel mensen zijn voor hen opkomen of dat die gezocht moeten worden, en dat het dus wel degelijk zin heeft om te stemmen. Het terrein van politieke participatie vormt eigenlijk de basis voor veel andere participatie.

2. Het sociaal economische deelgebied

Het tweede deelgebied waarop migranten graag participeren, en wat tot het jaar 2000 in landelijk beleid als het belangrijkste onderdeel van integratie werd gezien, is het sociaal economische terrein, dat wil zeggen het onderwijs, de arbeidsmarkt en de woningmarkt.

In de meeste gemeenten zijn er weinig mensen die niet participeren op de woningmarkt, afgezien van uitgediende asielzoekers en Poolse en Roemeense arbeiders en een enkele Roma. Wel zien we dat immigranten vaker in slechtere huizen wonen dan autochtonen, en in wijken met slechtere voorzieningen. Veel gemeenten hebben geen expliciet woningbeleid voor immigranten, maar kleinere gemeenten implementeren soms wel uit eigen middelen onderdelen van het landelijke ‘grote stedenbeleid’, waarbij ze ingrijpen op het wijkniveau, de leefbaarheid, en de verbetering van de fysieke woningvoorraad en de sociale voorzieningen in buurten.

Participatiebeleid in het onderwijs is een beleidsterrein waar de lokale overheid veel kan bereiken. Het succesvol afronden van een schoolcarrière is immers de sleutel tot succes in de maatschappij. Een beleid om de participatie in het onderwijs te stimuleren, betekent dat allochtone kinderen zo vroeg mogelijk naar kleuter- en voorschool moeten, rekening houdend met taalproblemen en die aanpakken, zorgen dat zij zich thuis voelen op school door multicultureel onderwijs en het stimuleren van ouderparticipatie. Wanneer de overgang gemaakt wordt naar de middelbare school is het van belang om kinderen van immigranten meer voorlichting te geven over het schoolsysteem, omdat hun ouders niet altijd precies weten hoe dit in elkaar zit, en hoe groot de gevolgen van de juiste keuze op twaalfjarige leeftijd zijn. Leerkrachten dienen zich bewust te zijn van discriminerende mechanismen bij de

³ CBS Statline – gegevens per 1 jan 2010. Totaal allochtonen volgens CBS in Harderwijk 7.146 waarvan 2.711 Westers en 4.435 niet westers, en in Ermelo op een bevolking van 26.264, zijn er 2.465 allochtonen waarvan 1516 westers en 949 niet westers.

schooltoewijzing: uit sommig onderzoek blijkt dat kinderen van immigranten vaker een VMBO–advies krijgen dan past bij hun IQ. Zowel een te hoge als te lage inschatting is een groot probleem. En wanneer leerlingen eenmaal de middelbare school bereiken, is het van groot belang om te voorkomen dat zij uitvallen. De schooluitval van allochtone leerlingen is nog steeds hoger dan van autochtone leerlingen. Huiswerkbegeleiding in de migrantenorganisaties en allerlei projecten om kinderen te koppelen aan een coach kunnen het succespercentage omhoog brengen.

Beleid om participatie op de arbeidsmarkt te stimuleren vindt in de meeste gemeenten plaats, maar niet altijd effectief genoeg voor migranten. Veel Turkse en Marokkaanse mannen – voormalige gastarbeiders – zijn door zwaar en ongezond werk in de WAO terecht gekomen. En de meeste immigranten hebben na pensionering geen recht op volledige AOW, omdat die gebaseerd is op het aantal jaren dat men in Nederland woont. Gemiddeld is het inkomen van Turkse en Marokkaanse families lager dan dat van Nederlanders en kinderen groeien vaker in armoede op dan Nederlandse kinderen. Dit geldt in nog ergere mate voor vluchtelingen. Ook al zijn zij hoger opgeleid, toch is het werkloosheidspercentage hoger, en werken vluchtelingen vaak beneden hun niveau. De werkloosheid onder Somaliërs is het hoogst.

3. Het etnische culturele deelgebied

Naast de participatie op de ‘harde’ terreinen, politiek, onderwijs, arbeidsmarkt en wonen, is er natuurlijk ook het minder duidelijk te definiëren gebied, wat wij wel het etnische culturele gebied noemen. Hieronder vallen aspecten, die mijns inziens ook niet vergeten moeten worden in het beleid zoals taal, cultuur en religie.

Het Nederlands taalonderwijs voor volwassenen is de afgelopen 10 jaar op nationaal niveau georganiseerd, maar het nieuwe kabinet heeft plannen bekend gemaakt om de middelen te beknotten, waardoor we nu al zien dat een aantal opleidingsinstellingen hun deuren moeten sluiten. Het is nog niet duidelijk hoe dit zich verder gaat ontwikkelen, maar het lijkt goed om er rekening mee te houden dat Nederlandse taalcursussen weer meer in de migrantenorganisaties zullen gaan plaatsvinden.

Bij beleid ten aanzien van ‘cultuur’ of ‘culturen’ kan men aan verschillende dingen denken: ik noem er slechts enkelen. Enerzijds kunnen we denken aan kunst met de grote K, dus bijvoorbeeld het ondersteunen van multicultureel theater of een tentoonstelling over Marokko. Maar er zijn veel meer mogelijkheden. Bijvoorbeeld het organiseren van Iftars tijdens de Ramadan, in de plaatselijke moskee, waarbij vertegenwoordigers van diensten en instellingen stimuleert autochtonen om kennis te maken met hun islamitische burens. Participatie hoeft dus niet alleen van de kant van migranten te komen, maar hier worden autochtonen uitgenodigd om te participeren in activiteiten van Moslims.

Dan tenslotte het terrein religie. Het institutionaliseren van de Islam of het Hindoeïsme of een andere religie in Nederland maakt onderdeel uit van het integratieproces van migrantengroepen. Het feit dat er religieuze organisaties in Nederland worden opgericht, en bijvoorbeeld moskeeën en tempels worden gebouwd, betekent dat er op institutioneel niveau wordt geparticipeerd: de organisaties van migranten vinden hun plaats in het bestaande organisatielandschap.

Overheidsinstellingen zien religie meestal als iets wat niet in het gemeentelijk beleid thuishoort: de scheiding van kerk en staat bepaalt dat de staat zich niet met godsdienst mag bezig houden. Maar een lokale overheid heeft wel degelijk te maken met bijvoorbeeld wensen voor moskeebouw, islamitisch begraven, en islamitische slachten. Ook zijn het in veel gemeenten juist de religieuze instellingen, die het verzamelpunt vormen, waar de migrantengemeenschap bijeen komt, en dus het community centre waar de overheid contact kan leggen met de gemeenschap. De bestuursleden van religieuze organisaties worden vaak als aanspreekpunt gebruikt. Deze contacten kunnen gebruikt worden wanneer er bijvoorbeeld een informatiecampagne wordt opgezet.

4. De lokale overheid en migrantenorganisaties

Zo kom ik bij de rol die migrantenorganisaties spelen in een participatie of integratiebeleid. Hoe kan de lokale overheid zich opstellen 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?

Ook over migrantenorganisaties zijn in de afgelopen jaren kritische geluiden te horen geweest. 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. Dit gezichtspunt kwam alweer voort uit een nogal ongenueanceerd debat op landelijk niveau, en werd geventileerd door mensen met een rechtse politieke invalshoek, maar het heeft het denken 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.

Daarmee komen we op een vraag die beleidsmakers en politici zich moeten stellen, en dat is: willen wij het maatschappelijk middenveld in onze gemeente stimuleren of niet?

Vanuit een participatiebeleid lijkt het misschien logisch om dit wel te doen. Maar vanuit een puur liberale invalshoek is men eerder geneigd te vinden dat mensen zich vrijwillig organiseren, dat best zelf kunnen, en dat ook liever zelf regelen. Geen subsidies en geen ondersteuning dus. In de meeste extreme vorm is de consequentie dat bijvoorbeeld elke sportclub zelf zijn accommodatie inricht en onderhoudt.

Het andere extreem is om simpelweg iedere organisatie met een basissubsidie te steunen, omdat we ons niet bemoeien met wat burgers belangrijk vinden. Een consequentie is dat ook de zangvogelvereniging of een terroristische organisatie daaronder vallen.

Ik ben geneigd te denken dat beide extremen niet wenselijk zijn en kom daarmee automatisch op een tweede vraag voor beleidsmakers en politici: 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 waar 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. De meest voorkomende reden is dat de organisatie kan bijdragen aan een van de gestelde beleidsdoelen, in het bijzonder de doelstelling integratie of participatie.

Nu kan de rare situatie ontstaan, dat er op zich weinig twijfel bestaat over het steunen van sportorganisaties. Hoe meer er gesport wordt hoe beter. 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?' 'Spreken 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? Is participatie in de competitie van de KNVB niet genoeg?

Blijkbaar is de neiging sterk – mede door het nationale debat – om migrantenorganisaties alleen te beoordelen op hun vermogen om bij te dragen aan integratie. 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, dan blijven er weinig over. Als we aannemen dat participatie 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 en participatie van migranten. Ten slotte is 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'.

Een kwestie die ik tegenkom in sommige gemeenten, is dat verwacht wordt dat één Turkse organisaties alle Turken vertegenwoordigt. Dit is een absurde eis. De meeste organisaties worden namelijk 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 vertegenwoordigen een segment van de bevolking uit het herkomstland. Minstens 50% van de gemeenschap is helemaal niet betrokken bij welke organisatie dan ook.

Ik hoop dat ik u met deze overwegingen een aantal argumenten heb gegeven om keuzes te kunnen maken op dit beleidsterrein. Ten eerste is het belangrijk om een zowel het sociaal economische als het etnische culturele domein in het participatiebeleid op te nemen. We hebben gezien dat migranten op veel terreinen nog steeds achterstanden hebben. Ten tweede zou de gemeente wat mij betreft de organisaties van migranten zoveel mogelijk moeten zien als bondgenoten.

Bedankt voor uw aandacht