



Delft University of Technology

De migratiesamenleving

Migratie en diversiteit als gordiaanse knoop

Kleinhans, R.J.; Van Ostaijen, M.; Seibel, K.A.

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Kleinhans, R. J., Van Ostaijen, M., & Seibel, K. A. (Eds.) (2022). *De migratiesamenleving: Migratie en diversiteit als gordiaanse knoop*. Boom.

<https://www.boomportaal.nl/boek/9789462363151?q=migratiesamenleving>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

This work is downloaded from Delft University of Technology.

For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.

Reinout Kleinhans – Mark van Ostaijen – Kimberly Seibel [red.]

DE MIGRATIE SAMENLEVING



MIGRATIE EN DIVERSITEIT ALS GORDIAANSE KNOOP

Boombestuurskunde

Migratie en migratiegerelateerde diversiteit staan permanent in de belangstelling. Zo stellen de 'vluchtelingen crises', Black Lives Matter, bed-bad-brood en groeiende kansenongelijkheid ons voor 'nieuwe' uitdagingen en beleidsopgaven. Vaak ontbreekt het zicht op de complexiteit en de dieper liggende maatschappelijke problemen waar vluchtelingen, asielzoekers en migranten deel van uitmaken. In een permanente crisismodus bestaan geen gemakkelijke oplossingen.

Deze bundel ontrafelt de complexiteit en verwevenheid in vraagstukken over opvang, huisvesting, werk, onderwijs, sociale zekerheid, wijkvernieuwing, klassenmigratie en cultuurdeelname. Vanuit verschillende perspectieven laten de auteurs zien hoe migratie en diversiteit tegelijkertijd een probleem, uitdaging, kans, oplossing, oorzaak en gevolg kunnen zijn. Hierbij staat de governance centraal, oftewel de samenwerking tussen burgers, netwerken en organisaties op verschillende bestuurlijke niveaus. Uniek is dat de auteurs putten uit nieuw onderzoek, over de grenzen van hun eigen disciplines heen kijken en concrete handelingsperspectieven bieden.

Deze bundel is bedoeld voor bestuurders en beleidsmakers die antwoord willen op prangende migratie- en diversiteitsvragen. Dit boek is ook een sleuteltekst voor studenten, practitioners en anderen die zich in de dagelijkse praktijk buigen over de implicaties en de governance van migratiegerelateerde diversiteit.

ISBN 978-94-6236-315-1



9 789462 363151 >

Boombestuurskunde

De migratiesamenleving

DE MIGRATIESAMENLEVING

MIGRATIE EN DIVERSITEIT ALS GORDIAANSE KNOOP

Onder redactie van:

REINOUT KLEINHANS

MARK VAN OSTAIJEN

KIMBERLY SEIBEL

Boom bestuurskunde

Den Haag

2022

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Dit boek is gepubliceerd in open access met licentie CC-BY-NC-ND. Onverminderd de afspraken over reprorecht en de readerregeling staat deze licentie hergebruikers toe het materiaal te verspreiden, te herschikken, aan te passen en er op voort te bouwen, in elk medium of formaat voor niet-commerciële doeleinden, en alleen zolang de naam van de maker wordt vermeld. Als u het materiaal herschikt, aanpast of erop voortbouwt, moet u het gewijzigde materiaal onder identieke voorwaarden in licentie geven.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, 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 veeleenvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het veeleenvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uv.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-315-1

NUR 741

www.boombestuurskunde.nl

Inhoud

1	Ten geleide <i>Reinout Kleinmans, Mark van Ostaïjen en Kimberly Seibel</i>	7
2	De moeizame relatie tussen migratie en huisvesting sinds 1945: een historische vogelvucht <i>Marlou Schrover</i>	18
3	Hulpverlening en belangenbehartiging in Europese migratiehotspots <i>Dorothea Hilhorst, Maria Hagan en Olivia Quinn</i>	29
4	Ongedocumenteerden als bestuurlijke en menselijke uitdaging: de bed-bad-broodregeling in Leiden <i>Maartje van der Woude en Nanou van Iersel</i>	39
5	Tussen crisis en complexiteit: een oproep tot ‘omdenken’ van beleid voor migratie en migratiegerelateerde diversiteit <i>Peter Scholten</i>	51
6	Intra-EU-migratie en het beroep op sociale zekerheid <i>Olaf van Vliet en Eduard Suari Andreu</i>	62
7	Klassenmigratie: een grensverleggende praktijk <i>Mark van Ostaïjen</i>	76
8	Diversiteit die bijt: wijkvernieuwing en het recht op de stad <i>Reinout Kleinmans</i>	88
9	‘Cultuur van en voor iedereen’? Culturele diversiteit en cultuur- participatie in de migratiesamenleving <i>Susanne Janssen en Marc Verboord</i>	101

10	Conclusies	119
	<i>Reinout Kleinhaus, Mark van Ostaijen en Kimberly Seibel</i>	
	Over de auteurs	129

1 Ten geleide

REINOUT KLEINHANS, MARK VAN OSTAIJEN EN KIMBERLY SEIBEL

Inleiding

Migratie en migratiegerelateerde diversiteit staan permanent in de publieke belangstelling en staan centraal in uiteenlopende maatschappelijke en politieke debatten. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zal het belang van migratie, diversiteit en ongelijkheid in de toekomst alleen maar toenemen in onze superdiverse steden en de ‘migratiesamenleving’ die Nederland is geworden (WRR, 2020). Net als in het verleden stellen eigentijdse vormen van vlottendheid en verscheidenheid ons voor ‘nieuwe’ sociale uitdagingen en beleidsopgaven. Die vlottendheid is zichtbaar in het groeiende aantal migranten dat slechts tijdelijk in ons land verblijft, naast migranten die zich permanent willen vestigen. De toenemende verscheidenheid manifesteert zich vooral bij de herkomst, verblijfsduur, motieven en sociaaleconomische status van migranten, alsmede groeiende verscheidenheid tussen gemeenten.

Of het nu gaat over ‘vluchtelingencrises’, de opkomst van een maatschappelijke beweging als *Black Lives Matter*, het politieke debat over bed-bad-brood, groeiende kansenongelijkheid, problemen met de huisvesting van groepen migranten of de langetermijneffecten van COVID-19, migratie en diversiteit werken in alle lagen van onze samenleving door. Migratie en diversiteit leiden tot een breed scala van vragen over grondrechten, participatie, burgerschap, huisvesting, onderwijs, werk en sociale zekerheid. Dit zijn complexe vraagstukken omdat ze zich niet beperken tot een enkele bestuurslaag, ruimtelijke schaal of maatschappelijk domein. De oorzaken, uitingsvormen en gevolgen van migratie spelen zich af op mondiaal, Europees, nationaal en lokaal niveau, en dwars door verschillende maatschappelijke sectoren. Daarmee weerspiegelen migratie en diversiteit een spreekwoordelijke gordiaanse knoop die zich niet laat ontwarren of reduceren tot ‘simpele’ diagnoses en oplossingen.

In het maatschappelijke en politieke debat wordt vaak te weinig tijd genomen om te begrijpen wat er werkelijk speelt. Dit boek neemt die complexiteit als uitgangspunt en confronteert de lezer met de soms ongemakkelijke en ambivalente implicaties van die complexiteit in migratie en diversiteit.

Migratie en diversiteit zijn containerbegrippen. In het kader van deze bundel hanteren we de volgende ‘werkdefinities’. Onder *migratie* verstaan we het proces van verplaatsing van (groepen) mensen van de ene naar de andere fysieke plek, waarbij er sprake is van het oversteken van landsgrenzen en (semi)permanente vestiging. Dit proces komt tot stand in een wisselwerking tussen de aspiraties en mogelijkheden van mensen om zich te verplaatsen binnen een veronderstelde set van (sociaal-)ruimtelijke ‘kansenstructuren’ (De Haas, 2021). Dit betekent uiteraard niet dat migratie altijd vrijwillig is. Onvrijwillige migratie associëren we doorgaans met vluchtelingen, die niet migreren omdat ze dat graag willen, maar omdat ze door oorlog, onderdrukking, racisme, armoede, klimaatverandering of andere fundamentele bedreigingen geen mogelijkheid meer zien om veilig op hun plek van herkomst te blijven. Er is veel discussie over de vraag of vluchtelingen ook tot de categorie ‘migranten’ gerekend kunnen worden. Beleidsmatig kan de vluchtelingenproblematiek op een aantal punten niet onder de noemer migratie geschaard worden, vanwege de specifieke beleidskaders. In de praktijk is de scheidslijn tussen migranten en vluchtelingen echter lastig te trekken. In dit boek worden vluchtelingen mede daarom tot migranten gerekend. Migratie doet zich door de tijd heen voor op verschillende schaalniveaus (lokaal-nationaal-internationaal) en leidt tot verschillende uitkomsten en verblijfsduren tussen verschillende sociale groepen (WRR, 2020).

Diversiteit gaat doorgaans over migratiegerelateerde diversiteit en heeft dus primair een focus op etniciteit of nationaliteit. In deze bundel is dat niet anders maar daarbij zijn we wel gevoelig voor hoe migratiegerelateerde diversiteit is gerelateerd aan andere (intersectionele) vormen van marginaliteit en ongelijkheid, zoals opleiding, inkomen, seksuele oriëntatie, klasse en gender.

Ambitie, doelgroep en reikwijdte

Deze bundel brengt (inter)nationaal onderzoek samen voor de Nederlandse context en biedt een interdisciplinair inzicht in de huidige ontwikkelingen op het gebied van migratie en migratiegerelateerde diversiteit. Vanuit verschillende perspectieven, zoals geschiedenis, rechten, sociologie, bestuurskunde, geografie, ontwikkelingsstudies, economie en stedenbouw, belicht dit boek vragen over migratie en diversiteit. Hiermee dragen we bij aan meer reflexiviteit en denkvermogen over de complexiteit van migratie en diversiteit. Daarnaast biedt elk hoofdstuk handelingsperspectieven. We kiezen hier bewust voor de term ‘handelingsperspectieven’ en niet voor de meer gangbare term aanbevelingen. In onze optiek beschrijven handelingsperspectieven mogelijke manieren van denken, spreken en doen voor en door politici, beleidsmakers, maatschappelijke organisaties en *practitioners* die antwoord willen geven op prangende migratie- en diversiteitsvragen van deze tijd. Dat we migratie en diversiteit willen begrijpen als een ‘complex’ vraagstuk, ontslaat ons niet van de verplichting om na te denken over mogelijke handelingswijzen van de hiervoor genoemde groepen. Dit boek is vooral bedoeld voor *practitioners* (bestuurders, beleidsmakers en andere professionals), studenten, andere geïnteresseerde burgers en kennisplatforms.

Deze bundel is het resultaat van intensieve samenwerking binnen het *Leiden-Delft-Erasmus Centre Governance of Migration and Diversity (GMD)*. Dit is een interdisciplinair en interuniversitair onderzoekscentrum met een focus op de *governance* van migratie en diversiteit, waarin academici, *practitioners* en studenten gezamenlijk kennis ontwikkelen, uitwisselen en samenbrengen, met als doel om bij te dragen aan een veerkrachtige en inclusieve samenleving. De auteurs zijn verbonden aan de Universiteit Leiden, de Technische Universiteit Delft en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Als zodanig zijn de gekozen thema’s in de hoofdstukken vooral een weerspiegeling van lopend onderzoek en de nieuwste inzichten van de auteurs. We pretenderen niet om een overzicht te bieden van actuele kennis op alle mogelijke thema’s en domeinen die onder de brede paraplu van migratie en migratiegerelateerde diversiteit vallen. Wel bieden we een

zo toegankelijk mogelijk overzicht van de actuele kennis en casuïstiek die er binnen ons interdisciplinaire werk in onder andere Leiden, Rotterdam en Delft te vinden is.

De titel van deze bundel is geïnspireerd op de subtitel van een advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2020). De WRR constateert daarin namelijk dat de vlottendheid en verscheidenheid in onze ‘migratiesamenleving’ sterk zijn genomen. Dat leidt in politiek en samenleving, dwars door allerlei maatschappelijke sectoren heen, tot (soms verhitte) debatten over de wijze waarop migratie en migratiegerelateerde diversiteit een probleem, oplossing, kans, uitdaging, oorzaak en gevolg kunnen zijn. In onze bundel werken we dit uitgangspunt uit op een aantal geselecteerde thema’s, waar mogelijk aan de hand van *case studies*. Hierbij laten we zien waarom de begrippen diversiteit en migratie niet los van elkaar gezien kunnen worden. De bijdragen aan deze bundel zijn vooral reflexief van aard. Lezers die geïnteresseerd zijn in gedetailleerde beschouwingen van wetgeving, (kwantitatieve) trends, kosten en baten, verwijzen wij graag naar andere bronnen (waarbij het WRR-advies een geschikt startpunt is).

Zoals de titel van ons hiervoor beschreven interdisciplinair onderzoekscentrum duidelijk maakt, hebben we in de hoofdstukken primair oog voor de *governance*, oftewel de wijze van besturen of samenwerking tussen organisaties, instituten en netwerken die sturing geven aan het vraagstuk. Het ‘besturen’ van migratie en diversiteit is niet alleen voorbehouden aan stadsbesturen, directies en overheden. Inmiddels drukken vele actoren hun stempel en nodigt de overheid burgers, niet-gouvernementele organisaties (ngo’s), bedrijfsleven en andere partijen voortdurend uit tot ‘cocreatie’, samenwerking en ‘ketensturing’. Tegelijkertijd bestaan er binnen die overheid en andere partijen verschillende krachtenvelden die zich op een spanningsvolle manier tot elkaar verhouden. We vragen ons daarbij af wat de gevolgen zijn van dat krachtenveld voor migratie en migratiegerelateerde diversiteit in een breed scala aan domeinen.

De hoofdstukken vertrekken vanuit de volgende vragen:

- Welke typen migratie onderscheiden we en op welke wijze werd migratie door de tijd heen gezien als een huisvestingsprobleem of een oplossing? (hoofdstuk 2)
- Hoe wordt er vanuit verschillende perspectieven gekeken naar vluchtelingen en wat betekent dat voor samenwerking tussen en belangenbehartiging door verschillende typen organisaties op verschillende ruimtelijke en bestuurlijke niveaus? (hoofdstuk 3)
- Hoe wordt er op lokaal niveau uitvoering gegeven aan de zogenoemde bed-bad-broodregeling en welke maatschappelijke en bestuurlijke spanningen brengt dat met zich mee? (hoofdstuk 4)
- Hoe kunnen we de weerbaarheid van migratie en diversiteit beter begrijpen? Op welke wijze kan een complexiteitsperspectief helpen om meer grip te krijgen op de materie in plaats van voortdurend van de ene naar de andere crisis te leven? (hoofdstuk 5)
- Wat betekent mobiliteit binnen Europa voor het gebruik van sociale zekerheid, en dus de overheidsfinanciën? (hoofdstuk 6)
- Wat leert klassenmigratie ons, en hoe kan grensverkeer een herkenningspunt zijn in de verbeelding van migratie? (hoofdstuk 7)
- Hoe vertaalt migratiegerelateerde diversiteit zich in het kader van stedelijke vernieuwing in een ‘strijd om de stad’? (hoofdstuk 8)
- Wat zijn de consequenties van groeiende culturele diversiteit in de migratiesamenleving voor cultuurparticipatie van verschillende groepen, en hoe kan cultuurbeleid daar beter op inspelen? (hoofdstuk 9)

Bovenstaande vragen zijn interdisciplinair van aard, om aan de integraliteit en complexiteit van het vraagstuk tegemoet te komen. Zoals eerder opgemerkt doorsnijden migratie- en diversiteitsvraagstukken verschillende domeinen, disciplines en bestuurslagen. Dat betekent dat we migratie, diversiteit en ongelijkheid in het boek niet alleen zullen bezien vanuit verschillende domeinen. We hanteren met dit boek een perspectief op de *governance* van migratie en diversiteit als een *multi-level* vraagstuk. We hebben namelijk oog voor de verschillende bestuurslagen waarop deze vraagstukken zich manifesteren, alsmede voor de samenwerking tussen organisaties die actief zijn in verschillende bestuurslagen. Dit is als volgt gevisualiseerd:

Figuur 1 Een multi-level perspectief op migratie en diversiteit in verschillende, doch sterk gerelateerde domeinen

Domeinen Schaal-niveaus	Bestuur, politiek en beleid	Hulpverlening en opvang	Huisvesting en integratie	Sociale zekerheid	Cultuur-participatie
Lokaal		H4	H8		
Regionaal					H9
Nationaal	H5, H7		H2	H6	
Europa (EU)		H3			
Mondiaal					

In elk hoofdstuk wordt een deel van de gordiaanse knoop ontleed, waarbij de auteur(s) in kort bestek en veelal op basis van casuïstiek laat (laten) zien op welke wijze migratie en diversiteit tegelijkertijd een probleem, oplossing, kans, uitdaging, oorzaak of gevolg kunnen zijn op het desbetreffende domein. Hieronder beschrijven wij in vogelvucht de opbouw van het boek.

Opzet van het boek

In hoofdstuk 2 trapt Marlou Schrover af met een historisch overzicht. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog worden immigratie en emigratie met grote regelmaat gezien als kansen en oplossingen voor tekorten aan arbeidskrachten of overbevolking. Pieken in immigratie en emigratie leiden op hun beurt tot nieuwe uitdagingen. Schrover laat aan de hand van voorbeelden zien hoe ingewikkeld de relatie tussen migratie en integratie is. Het hoofdstuk richt zich vooral op het verband tussen migratie en de maatschappelijke vraagstukken omtrent woningnood en huisvesting. Schrover constateert dat er altijd al sprake was van een permanent tekort aan woningen, een hoge maatschappelijke druk en moeizame sturingsmogelijkheden. In het hoofdstuk komen zowel grotere groepen migranten langs, als kleinere groepen, van wie de komst tot grote maatschappelijke discussies leidde, zoals de Molukkers, Tamils en Syriërs. In vogelvucht toont ze

hoe de onderwerpen migratie en huisvesting nauw met elkaar verweven zijn geweest in de afgelopen 75 jaar, en hoe beleidsmakers en politici hebben geworsteld om met deze verwevenheid om te gaan.

Een spraakmakende vorm van migratie betreft grote stromen vluchtelingen. Toen in de loop van 2015 ongeveer een miljoen mensen de Middellandse Zee overstaken om hun toevlucht te zoeken in de Europese Unie, werd dit een 'vluchtelingencrisis' genoemd. In hoofdstuk 3 stellen Dorothea Hilhorst, Maria Hagan en Olivia Quinn dat deze vluchtelingenmigratie niet alleen tot een humanitaire crisis leidde, maar dat de echte onderliggende crisis een solidariteitscrisis is, die wordt veroorzaakt door het Europese immigratie- en asielbeleid en door de uitdagingen die dit Europese beleid opwerpt voor hulpverleners. Startpunt van hun analyse is dat veel nationale regeringen migratie als economisch gemotiveerd en als een bedreiging voor hun nationale veiligheid beschouwen. Dit wordt zichtbaar in het versterken van grenscontroles, het externaliseren van grenzen en een nadruk op smokkel en mensenhandel in plaats van op de feitelijke oorzaken van gedwongen migratie. Aan de hand van veldwerk op Lesbos en in Calais laten Hilhorst en collega's zien hoe verschillende organisaties vluchtelingen proberen te helpen. Vanuit een *multi-actor governance* perspectief schetsen zij de moeizame relaties tussen deze actoren en hoe de hulpverlening tot stand komt via gelegenheidscoalities van lokale vrijwilligers, ngo's en officiële humanitaire organisaties (zoals de *United Nations High Commissioner for Refugees*, de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties).

In hoofdstuk 4 beschrijven Maartje van der Woude en Nanou van Iersel de spanning tussen het nationale en lokale beleid inzake de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. De opvang van mensen die zonder een geldige verblijfsvergunning in Nederland verblijven, is een uitdaging voor nationale en lokale overheden. Al meer dan een decennium blijkt het moeilijk om een voor alle partijen acceptabele en werkbare oplossing te vinden voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers die, in weerwil van het nationale overheidsbeleid, niet willen of kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Om inhumane toestanden te voorkomen, zetten gemeen-

ten zogenoemde bed-bad-broodvoorzieningen in. Van der Woude en Van Iersel illustreren de problematiek aan de hand van de casus van de gemeente Leiden, ook wel bekend als ‘stad van vluchtelingen’. De auteurs staan kort stil bij diverse initiatieven in internationaal verband, zoals het uitroepen van *Human Rights Cities* en het opstellen van lokale mensenrechtenagenda’s, maar constateren dat deze initiatieven vooralsnog geen fundamentele oplossing bieden.

Er zijn weinig beleidsterreinen te benoemen waar zo vaak over ‘crisis’ wordt gesproken als het terrein van migratie en integratie. In hoofdstuk 5 vraagt Peter Scholten zich af waarom beleid over migratie en migratiegerelateerde diversiteit tot zulke weerbarstige controverses en discussies leidt. Scholten probeert deze weerbarstigheid te begrijpen vanuit een complexiteitsperspectief. Zijn stelling is dat de voortdurende crisisbeleving vooral een resultaat is van de worsteling met de complexiteit. Veeleer dan een ‘falen’ van beleid in termen van *output* of *outcome* lijkt er iets mis te zijn met de dynamiek van het proces van beleidsontwikkeling. Een complexiteitsperspectief biedt handvatten voor het ‘omdenken’ van beleid en het crisisgevoel. Scholten legt uit hoe we op een andere wijze moeten kijken naar migratie- en diversiteitsgerelateerde problemen (niet oplosbaar, niet op zichzelf staand), het gebruik van termen en categorisering voor doelgroepen van beleid, naar de organisatie van complexe beleidsnetwerken en naar de wijze waarop complexiteit gecommuniceerd kan worden naar een breder publiek.

In hoofdstuk 6 beschouwen Olaf van Vliet en Eduard Suari Andreu de economische gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie met landen uit Midden- en Oost-Europa. Hierdoor is het aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland sinds 2004 substantieel toegenomen. Dit leidt in het maatschappelijke en politieke debat tot zorgen omtrent huisvesting, inkomen en onderwijs. Een van die zorgen is dat migranten of mobiele burgers uit Midden- en Oost-Europa een groot beroep doen op de sociale zekerheid en dus flink beslag leggen op de overheidsfinanciën. Op basis van administratieve data over uitkeringen en toeslagen die migranten uit Midden- en Oost-Europa ontvangen, en vergelijking daarvan met

uitkeringen- en toeslagengebruik van andere intra-EU-migranten en Nederlanders, ontstaat een scherper beeld. Nederlanders maken meer gebruik van de sociale zekerheid dan intra-EU-migranten. Daar staat tegenover dat verschillen in het gebruik van de sociale zekerheid in de onderzochte periode snel kleiner zijn geworden – een proces dat hoogstwaarschijnlijk doorzet in de komende jaren. Dat biedt vanuit economisch perspectief enige relativering voor de zorg dat migranten uit Midden- en Oost-Europa tot grote druk op de sociale zekerheid leiden.

Ook Mark van Ostaijen pleit voor een andere manier van kijken naar en denken over migratie en diversiteit. Waar Scholten (hoofdstuk 5) een lans breekt voor het hanteren van een complexiteitsperspectief als hulpmiddel voor het ‘omdenken’ van beleid, beschrijft Van Ostaijen in hoofdstuk 7 een bredere invulling via het begrip klassenmigratie. Van Ostaijen toont dat in een superdiverse en meritocratische samenleving grensverkeer weinigen vreemd is, en beschouwt migratie als een alledaags, nabij en binnenlands fenomeen. Via bedoelde en onbedoelde gevolgen van klassenmigratie, zoals statusangst, onzekerheid, stagnatieschaamte en schuld laat hij migratie tot de verbeelding spreken als een vraagstuk van herkenning in plaats van uitsluiting en problematisering.

Reinout Kleinhans neemt in hoofdstuk 8 het vraagstuk van migratiegerelateerde diversiteit op stedelijk niveau onder de loep. Steden worden diverser qua bevolkingssamenstelling. Ze worden ook steeds meer het toneel van strijd om schaarser wordende hulpbronnen, zoals toegang tot betaalbare woningen, onderwijs en voorzieningen. In deze strijd delven groepen met lage en middeninkomens in toenemende mate het onderspit. Kleinhans analyseert de casuïstiek van het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ), dat op integrale wijze de sociaal-maatschappelijke positie van ruim 200.000 bewoners ‘op Zuid’ probeert te verbeteren. Diversiteit en migratie worden in het NPRZ en de context van het stedelijke woonbeleid tegelijkertijd als een probleem, oplossing, oorzaak en gevolg gezien. Kleinhans betoogt dat de kloof tussen voor- en tegenstanders van de gemeentelijke visie op de gewenste bevolkingssamenstelling

schier onoverbrugbaar is als gevolg van de krapte op de woningmarkt en de steeds ongelijkere machtsverhouding tussen diverse actoren. Hij formuleert een aantal handreikingen om deze gordiaanse knoop te ontwarren en diversiteit onderdeel te maken van het recht op de stad. Want dat recht behelst niet alleen een gelijke toegang tot stedelijke voorzieningen, maar ook de zeggenschap van bewoners over de ontwikkeling van hun stad en een gelijke verdeling van de opbrengsten daarvan.

In hoofdstuk 9 richten Susanne Janssen en Marc Verboord zich op culturele diversiteit en cultuurparticipatie in de migratiesamenleving. Dat groeiende diversiteit consequenties heeft voor cultuurbeleid, wordt al langer erkend. Toch is er weinig bekend over het perspectief van de migrantengroepen zelf. Janssen en Verboord schetsen de aard van culturele diversiteit in het Nederlandse cultuurbeleid alsmede bevindingen uit recent onderzoek naar cultuurdeelname, vooral over hoe diverse herkomstgroepen het culturele aanbod ervaren. Lang werd gedacht dat de geobserveerde ‘achterstanden’ in cultuurdeelname van bepaalde groepen migranten vanzelf zouden verdwijnen. Het cultuurbeleid heeft de afgelopen decennia dan ook vooral ingezet op het stimuleren of dwingen van gevestigde culturele instellingen om hun aanbod toegankelijker te maken voor ondervertegenwoordigde groepen. Janssen en Verboord constateren dat het succes van deze aanpak zeer beperkt is. Zij pleiten voor een inclusievere benadering die de culturele interesses en behoeften van ondervertegenwoordigde groepen centraal stelt en streeft naar een divers aanbod waarin deze groepen zich kunnen vinden.

In hoofdstuk 10 blikken de redacteurs Reinout Kleinhaus, Mark van Ostaijen en Kimberly Seibel terug op alle bijdragen. Zij schetsen de dwarsverbanden tussen de gezichtspunten in de afzonderlijke hoofdstukken en formuleren een aantal conclusies over de migratiesamenleving. Daarbij gaan ze nadrukkelijk in op de kruisbestuiving tussen migratie en diversiteit. Ze ontwarren daarmee niet de spreekwoordelijke gordiaanse knoop, maar ontleen wel langs welke draden de thematiek met elkaar verweven is. Daarmee doen ze voorstellen om het Nederlandse zelfbeeld te herzien als een volwaardige

migratiesamenleving, in de richting van een inclusief perspectief dat tot de verbeelding spreekt.

Literatuur

Haas, H. de (2021). A Theory of Migration: The Aspirations-Capabilities Framework. *Comparative Migration Studies*, 9(8).

WRR (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. WRR: Den Haag.

2 De moeizame relatie tussen migratie en huisvesting sinds 1945: een historische vogelvlucht

MARLOU SCHROVER

Introductie

Sinds 1945 worden immigratie en emigratie met grote regelmaat gezien als kansen en oplossingen wanneer het ging om een tekort aan arbeidskrachten of overbevolking. Immigratie en emigratie leiden op hun beurt ook weer tot nieuwe uitdagingen. De relatie tussen migratie en huisvesting was (en is), zoals dit hoofdstuk laat zien, heel ingewikkeld. Dit hoofdstuk begint met een chronologische bespreking van de naoorlogse migraties en het verband met het huisvestingsvraagstuk. Er was een permanent tekort aan woningen, de maatschappelijke druk was hoog en sturing bleek moeilijk. Ik richt me op de huisvesting van grotere groepen migranten, en op kleinere groepen, van wie de komst tot grote discussies leidde. Net als nu waren huisvesting en migratie met elkaar verbonden onderwerpen. Beleid op dit punt was nooit eenvoudig.

Volksvijand nummer 1

In 1945 werd de woningnood door alle politieke partijen aangemerkt als volksvijand nummer 1. Huizen waren verwoest en mensen die hun huwelijk hadden uitgesteld vanwege de oorlog, wilden trouwen. Het woningtekort werd direct na de oorlog geschat op 300.000 en binnen enkele jaren liep het op naar het dubbele. In de extreem koude winter van 1946-1947 beloofde minister-president Louis Beel (KVP) een snelle oplossing. Bij beleidsmakers bestond vrees dat woningnood tot onvrede en daarmee tot steun voor het communisme zou leiden. Er werden plannen gemaakt voor de annexatie van 10.000 km² Duits grondgebied. Hierdoor zou de Nederlandse bevolkingsgroei tot in de

jaren 1980 kunnen worden opgevangen. Over wat er met de Duitsers die er woonden, moest gebeuren waren de meningen verdeeld.

Na de Tweede Wereldoorlog verbleven er 11 miljoen mensen in Displaced Person (DP)-kampen, merendeels in Duitsland. DP's waren mensen die tijdens de oorlog door de nazi's verplaatst waren (zoals joden, politieke gevangenen en buitenlandse dwangarbeiders) en mensen die na de oorlog voor de Sovjettroepen uit naar het Westen vluchtten. De geallieerden zetten de Nederlandse overheid onder druk om een deel van die DP's in Nederland te huisvesten en dreigden met uitsluiting van de Marshallhulp als dat niet gebeurde. Bovendien zou Nederland geen scheepcapaciteit toegewezen krijgen voor het emigratieprogramma. Met tegenzin stond de Nederlandse overheid toe dat 3904 DP's naar Nederland kwamen. De voorkeur ging uit naar DP's zonder gezinsleden, zodat hun komst geen effect had op de woningvoorraad voor gezinnen (Schrover & Walaardt, 2018).

Naast de DP's waren er de Poolse, Canadese, Britse en Amerikaanse bevrijders, die kort na de oorlog gedeeltelijk werden ingekwartierd bij Nederlandse gezinnen en gedeeltelijk ondergebracht in panden die na de oorlog leegstonden, zoals het voormalige joods weeshuis in Utrecht. Tussen de bevrijders en Nederlandse vrouwen ontstonden relaties, en van deze stellen vertrok een deel – 1886 vrouwen met 428 baby's in 1946 – naar Canada, hopende daar wel huisvesting te kunnen vinden. De woningnood was in het algemeen een belangrijk motief voor emigratie. Ongeveer 460.000 Nederlanders vertrokken in de periode 1946-1969 naar onder meer Canada en Australië. De Nederlandse overheid zag emigratie als oplossing voor de woningnood en betaalde daarom de overtocht van de emigranten (Schrover & Van Faassen, 2010).

Tussen 1946 en 1958 kwamen er 400.000 mensen uit het (voormalige) Nederlands-Indië (Indonesië). De woningnood was het belangrijkste argument om een strenge selectie toe te passen op deze repatrianten. De migratie van 'Oosters-georiënteerden', waarmee werd bedoeld op mensen met een donkere huidskleur, werd ontmoedigd (Laarman, 2013). Er werden in die periode vooral woonoorden (merendeels concentratiekampen die gebouwd waren voor de nazi's), hotels en contractpensions gebruikt voor de opvang

van de repatrianten. In Budel was er een groot transitkamp waar 9500 mensen uit Nederlands-Indië/Indonesië werden opgevangen. In 1950 werd het regeringsbesluit genomen om vijf procent van alle met rijkssubsidie gebouwde woningen te reserveren voor repatrianten. Dat was niet genoeg voor de huisvesting van alle repatrianten.

Figuur 1 Ontvangst van een groep van 519 repatrianten uit Indonesië¹



Bron: Het Utrechts Archief, Catalogusnummer 168764

Naast repatrianten kwamen er 12.500 Molukkers uit Indonesië naar Nederland (Smeets & Steijlen, 2006). Er werd van uitgegaan dat zij snel zouden terugkeren. Daarom werden er geen pogingen gedaan om hen te integreren. Zij werden ondergebracht in kazernes en woonoordn, die vrijwel allemaal zeer geïsoleerd lagen en hun eigen voorzieningen hadden, waardoor contacten werden beperkt. Van de

1 Het Utrechts Archief, Catalogusnummer 168764, Afbeelding van de ontvangst van een groep van 519 repatrianten uit Indonesië tijdens een maaltijd in de Legerplaats Budel. Vervaardiger W.P.F.M. van Schaik (Nederlandse Spoorwegen), fotograaf. Datering 14 februari 1958. De afbeelding behoort tot de collectie De Pater. Zie ook Nieuw Spoor, maart 1958, p. 14-15: 'Slamat Datang voor duizenden Indische Nederlanders'. Auteursrechtlicentie CC0 1.0.

kampen verhuisden de Molukkers enkele decennia later naar woonwijken, die speciaal voor hen werden gebouwd. Rellen ontstonden toen sommige Molukkers weigerden huur te betalen omdat hun volledige verzorging was beloofd en daarmee gratis huisvesting.

In 1956 ontvluchtten ongeveer 220.000 Hongaren hun land. Via grote campagnes werd opgeroepen tot steun voor deze vluchtelingen, die als helden werden gezien in het Westen. In tal van Nederlandse plaatsen zetten comités zich in voor het vinden van huisvesting. Er werden dekens, meubels, speelgoed en huisraad ingezameld. De Nederlandse overheid stond afwijzend tegenover de komst van deze vluchtelingen vanwege de woningnood, maar werkgevers, vooral in de mijnen en staalindustrie, hoopten dat de Hongaren hun personeelstekorten konden oplossen. Uiteindelijk kwamen er 3200 Hongaarse vluchtelingen naar Nederland (Schrover & Walaardt, 2017).

De komst van gastarbeiders

Vanwege het tekort aan arbeidskrachten gingen werkgevers begin jaren zestig mannen werven in Italië, Spanje, Portugal, Joegoslavië, Griekenland, Turkije en Marokko. Verpleegsters werden geworven in onder meer de Phillippijnen. Naast werving was er veel spontane toeloop. In de periode van 1964 tot eind 1966 werden er officieel 15.000 gastarbeiders geworven, terwijl het ministerie van Sociale Zaken in die tijd 65.000 nieuwe arbeidsvergunningen had afgegeven (Obdeijn & Schrover, 2008). Een belangrijke voorwaarde van de overheid voor de werving was dat werkgevers voor huisvesting van de geworven arbeiders zouden zorgen. Voor de spontane migranten gold dat echter niet en de spontane aanloop was dus voor werkgevers voordelig (Jansen, 2006).

De werkgevers brachten een deel van de geworven arbeiders onder bij gastgezinnen en hospita's. Veel Nederlanders waren bereid kamers te verhuren omdat de huur een welkome bron van inkomsten was. De gastarbeiders – merendeels alleenstaande mannen – concurreerden op deze woningmarkt met studenten, van wie het aantal in deze periode ook sterk toenam.

Een ander deel van de geworven arbeiders werd collectief gehuisvest in barakken, gezellenhuizen, botels (omgebouwde boten) en

woonoorden. In de binnensteden werden grote panden omgevormd tot gastarbeiderpensions. In Utrecht waren er 287 van dit soort 'mensenpakhuizen'. In meerdere gemeentes werden op last van het gemeentebestuur 'mensenpakhuizen' gesloten, maar daarmee werd het huisvestingsprobleem niet opgelost (Schrover, Ten Broeke & Rommes, 2008).

Vrouwen werden, net als de geworven mannen, collectief gehuisvest. Jassenfabriek Berghaus wierf tussen 1965 en 1974 bijvoorbeeld 760 vrouwen in de Filippijnen. De werkgever huurde acht huizen en liet er een hek omheen zetten. Een Nederlandse maatschappelijk werkster kreeg een kamer naast het toegangshek en controleerde wie de poort in en uit ging. Ze stond niet toe dat de vrouwen spraken met bijvoorbeeld journalisten. De ongeveer 4000 vrouwen uit Joegoslavië, die werden geworven als verpleegsters en als arbeidsters in de voedings- en genotmiddelenindustrie, werden op vergelijkbare manieren gehuisvest.

Een deel van de Nederlanders, vooral studenten, protesteerde tegen de slechte huisvesting en de uitbuiting van gastarbeiders. De actievoerders kraakten leegstaande panden voor de gastarbeiders, maar die werden snel weer ontruimd door de politie. Een oplossing voor het woningprobleem vormden de acties niet, maar ze vestigden wel aandacht op de voortdurende huisvestingsproblemen. Woningnood werd 25 jaar na de oorlog nog steeds gezien als volksvijand nummer 1.

Problemen met de huisvesting leidden tot rellen, zoals in de Haagse Schilderswijk in 1969 en in de Afrikaanderbuurt in Rotterdam in 1971. Wijkbewoners, soms met honderden tegelijk en soms dagenlang, protesteerden omdat ze meenden dat gastarbeiders woonden in huizen waar Nederlanders recht op hadden (Schrover, 2011).

Noodkopers

De Nederlandse woningmarkt, die werd gedomineerd door woningbouwverenigingen, was bijzonder gesloten en het was voor migranten moeilijk om een huurwoning te krijgen. Veruit het grootste deel van de lagere en middenklasse huurde een huis en driekwart daarvan was in handen van woningbouwverenigingen. Midden jaren zeventig was er tekort aan 600.000 woningen en wachtlijsten waren lang.

Gastarbeiders hadden, net als andere migranten, het recht gezinsleden naar Nederland te laten komen. Kinderen die ouder waren dan 18 jaar mochten niet komen. Families stonden jarenlang op de wachtlijst en de kans werd steeds groter dat er kinderen zouden moeten achterblijven in het land van herkomst omdat ze 18 werden. De gastarbeiders gingen daarom over tot het kopen van huizen, maar toen de huizenmarkt inzakte tijdens de economische crisis van de jaren tachtig, konden ze hun woningen slechts met verlies verkopen. Dat was een van de redenen dat veel van deze zogenoemde noodkopers niet naar het land van herkomst teruggingen, ofschoon dat wel hun oorspronkelijke plan was. De lange wachtlijsten voor huurwoningen en regels betreffende gezinshereniging waren belangrijke redenen dat de gastarbeidermigratie, die tijdelijk bedoeld was, meer permanent werd.

Nieuwe vluchtelingen

In de Koude Oorlog was het aantal vluchtelingen dat naar Nederland kwam, gering omdat ontsnappen uit het Oostblok moeilijk was. De vluchtelingenmigratie veranderde echter in de jaren die volgden. In de jaren zeventig kwamen 5700 Vietnamezen naar Nederland. Ze werden in groepen van 60 tot 120 personen ontvangen in receptiecentra, waar ze zes tot negen maanden bleven. Er was een groot aantal gezinnen onder de vluchtelingen. Ze werden gehuisvest via een groot aantal kleine (lokale) organisaties. Ongeveer 800 kamers werden spontaan door particulieren aangeboden via kerken, terwijl een paar duizend aanbiedingen binnenkwamen via Vluchtelingen-Werk Nederland en het Ministerie van CRM. Het merendeel van de Vietnamezen kwam terecht in eengezinswoningen verspreid door heel Nederland.

In 1984 kwamen er 2000 Tamils uit Sri Lanka naar Nederland. Het waren merendeels alleenstaande, jonge mannen. Ze hadden, in tegenstelling tot de Hongaren en Vietnamezen, geen vluchtelingenstatus op het moment van aankomst. De huisvesting van de Tamils leidde tot veel debat. Ze woonden met te veel mensen bij elkaar en werden uitgebuit door de huisbaas. Tamils zouden door pooiers, prostituees en drugsdealers, die bij hen in de buurt woonden, op

het verkeerde pad worden gebracht, schreven kranten. De Tamils kwamen merendeels terecht in Amsterdam en Den Haag en die stadsbesturen klaagden dat zij onevenredig werden belast. De komst van de Tamils was een keerpunt in het huisvestingbeleid van asielzoekers. In 1985 werd de Regeling Verzorgd Verblijf Tamils ingevoerd, ook wel de ‘bed-bad-broodvoorziening’ genoemd. Die nieuwe regeling ging later ook voor andere groepen gelden.

Een getto in Nederland?

Rondom de onafhankelijkheidsverklaring van Suriname in 1975 kwamen er 300.000 Surinamers naar Nederland. In het begin kwamen veel Surinamers terecht in kosthuizen of bij familie. In 1975 werd de hierboven genoemde 5-procentregeling toegepast op de Surinamers. Tal van dorpen en kleinere Nederlandse steden wezen huisvestingsverzoeken van de overheid echter af, vanwege bezwaren van lokale bewoners en organisaties. Een oplossing werd gevonden in de recent opgeleverde flats in Bijlmermeer. Die flats waren gebouwd als vrij ruime middenklasse gezinsflats. De Bijlmer lag echter geïsoleerd ten opzichte van het stadscentrum, winkels en andere faciliteiten, en acht procent van de appartementen stond leeg, ondanks de grote vraag naar huurwoningen. Surinaamse migranten kregen de woningen toegewezen, terwijl de witte bewoners van (een deel van) de Bijlmer van de woningcorporaties het aanbod kregen elders gehuisvest te worden. In 1971 was 90 procent van de 2100 bewoners van Bijlmerflats Gliphoeve I en II Surinaams. Kranten schreven bijzonder negatief over beide flats, met veel nadruk op criminaliteit. Een gevolg was dat mensen die bij sollicitaties Gliphoeve als adres opgaven niet werden uitgenodigd voor een gesprek. De Bijlmer werd veelvuldig een Nederlands getto genoemd en de concentratie werd als probleem aangemerkt.

Geconcentreerde huisvesting

In 1981 wilden tal van politieke partijen – zoals CDA, DS70, D66 en de Centrum Democraten – de terugkeer van gastarbeiders bevorderen, wijzend op de woningnood. Een peiling onder de Nederlandse

bevolking leerde dat huisvesting als het grootste probleem van dat moment werd gezien. De werving van gastarbeiders was al stopgezet en de nieuwkomers waren vooral asielzoekers. In 1987 werd de Regeling opvang asielzoekers (ROA) geïntroduceerd. Asielzoekers die niet in gemeenten konden worden gehuisvest, kwamen in de asielzoekerscentra (AZC's) terecht. De overheid probeerde om asielzoekers tijdens hun procedure zo min mogelijk te laten integreren door de asielzoekerscentra opzettelijk op geïsoleerde locaties neer te zetten. Door een toename van het aantal asielaanvragen in de jaren tachtig nam het aantal centra toe. De duur van de asielprocedures werd langer, en daarmee ook het verblijf in asielcentra. Er was bijna geen verplaatsing van de centra naar gemeenten. Steeds meer mensen die al een vluchtelingen- of een humanitaire status hadden, bleven in de centra. De overheid probeerde asielzoekers te scheiden in mensen met kansloze aanvragen en kansrijke. Die scheiding bleek niet zo makkelijk als gepland en het leidde niet tot een snellere doorstroom naar reguliere woonsituaties.

Na het uiteenvallen van Joegoslavië nam het aantal asielzoekers sterk toe. Voor de nieuwe vluchtelingen kwam er de Tijdelijke regeling opvang ontheemden (TROO), waarmee de overheid probeerde te voorkomen dat veel ex-Joegoslaven asiel zouden aanvragen. Pas na een verblijf van enkele jaren in opvangcentra kregen ze een verblijfsstatus en daarmee recht op huisvesting. De overheid had er echter in 1989 voor gekozen de woningcorporaties te verzelfstandigen, waarmee de weg vrijgemaakt werd voor een afname van het aantal sociale huurwoningen in Nederland. Daardoor werd het voor iedereen veel lastiger om betaalbare woonruimte te vinden. In discussies over dit besluit werd geen verband gelegd met de komst van asielzoekers. De nadruk lag vooral op de voordelen van woningbezit.

De grote centra waarin de Joegoslaven en andere vluchtelingen waren gehuisvest, werden ontmanteld toen het aantal vluchtelingen afnam. De redenering daarachter was dat het openhouden van centra voor het geval dat er nieuwe asielzoekers zouden komen te kostbaar was en dat bovendien de doorstroom van statushouders naar woningen zou vertragen als ze al onderdak hadden in de centra en de nood dus niet zo hoog was. De ontmanteling van de centra betekende dat er geen opvang was toen het aantal vluchtelingen uit met name Syrië

toenam in 2015. Toen vervolgens de aantallen weer afnamen, werden de opvanglocaties opnieuw ontmanteld, en dat leidde tot nieuwe tekorten in 2021 en vooral in 2022.

Naast de geconcentreerde huisvesting van asielzoekers in AZC's, die vaak langer duurt dan bedoeld en gehoopt, zijn er concentraties onder de nieuwe arbeidsmigranten uit EU-landen zoals Roemenië en Polen (zie hoofdstuk 6). In de Nederlandse vleesindustrie werkten in 2021 bijvoorbeeld 12.000 mensen, van wie er 90 procent op een flexcontract werkt en 80 procent arbeidsmigrant is. De bedrijven die de arbeidsmigranten inhuren, kunnen voor dit zware werk geen andere arbeiders vinden. De arbeidsmigranten worden door hun werkgevers of door hun arbeidsbureau gehuisvest in vakantieparken, stacaravans en units op het terrein van het bedrijf, en in omgebouwde bedrijfshallen. De concentraties leiden tot klachten van de lokale bevolking. De arbeiders die wel in woonwijken gehuisvest worden, komen vooral terecht in de goedkopere woningen, waarnaar de vraag sowieso groot is.

En nu

Het huidige woningtekort wordt nu geschat op 300.000, net als in 1945. De woningnood was in de afgelopen zeventig jaar niet constant even groot. De prijzen van koopwoningen daalden bijvoorbeeld in de crisis van de jaren tachtig van de vorige eeuw en na de kredietcrisis van 2008. Aan de onderkant van de markt was de vraag naar woningen permanent groter dan het aanbod. Huisvesting van migranten wordt gekoppeld aan debatten over sociale cohesie, gebrekkige integratie, gettovorming en rellen. Woningnood is niet alleen een gevolg van immigratie (zie hoofdstuk 8). De woningnood wordt ook beïnvloed door kleinere huishoudens, jongeren die eerder zelfstandig gaan wonen, ouderen die langer zelfstandig wonen en verkleining van de voorraad sociale huurwoningen. De koppeling met migratie blijkt echter in de gehele periode sinds 1945 een sterk argument te zijn geweest om immigratie te ontmoedigen (merendeels) of emigratie te bevorderen (soms). Door allerlei partijen werd woningnood gebruikt om immigratie te beperken.

Handreikingen voor beleid en praktijk

Er zijn veel parallellen tussen heden en verleden. Veel van wat we nu meemaken, heeft zich eerder voorgedaan. Beleidsmakers en anderen zouden zich rekenschap moeten geven van de eerdere, goedgedocumenteerde, ervaringen en niet steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden. Al sinds de jaren negentig worden er bijvoorbeeld grote asielzoekerscentra gesloten zodra de aantallen teruglopen, ofschoon de ervaring leert dat er kort daarop nieuwe centra nodig zijn. Openhouden van centra die niet volledig bezet zijn, kost geld, maar het steeds opnieuw inrichten van nieuwe centra kost eveneens geld.

Historisch onderzoek laat ook zien dat wanneer het gaat om aantallen migranten die komen of gaan de voorspelbaarheid uitermate gering is. Vrijwel elke voorspelling bleek fout. Beleidsmakers hebben voorspellingen nodig voor hun beleid, maar het zou slim zijn om gebruik te maken van scenario's met veel speling.

Als laatste gaan maatregelen waarbij wordt geprobeerd de sociale cohesie in een buurt en de integratie van nieuwkomers te bevorderen, nog te veel uit van het oude idee van een baan en een huis voor het leven. Sociale cohesie is belangrijk maar misschien minder plaatsgebonden dan het vroeger was. Beleid zou daar rekening mee moeten houden.

Literatuur

- Jansen, J. (2006). *Bepaalde huisvesting. Een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995*. Amsterdam: Askant.
- Laarman, C. (2013). *Oude onbekenden: het politieke en publieke debat over postkoloniale migranten, 1945-2005*. Leiden: Verloren.
- Obdeijn, H. & Schrover, M. (2008). *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Schrover, M. & Van Faassen, M. (2010). Invisibility and selectivity. Introduction to the special issue on Dutch overseas emigration in the nineteenth and twentieth century. *TSEG*, 7 (2), 3-31.

- Schrover, M. & Walaardt, T. (2018). Displaced persons, returnees and 'unsuitables': the Dutch selection of DPs (1945-1951). *Continuity and Change*, 33 (3), 1-28.
- Schrover, M. & Walaardt, T. (2017). The influence of the media on politics and practices: Hungarian refugee resettlement in the Netherlands in 1956. *Journal of Migration History*, 3 (1), 22-53.
- Schrover, M., Ten Broeke, J. & Rommes, R. (2008). *Migranten bij de Demka-staalfabrieken in Utrecht (1915-1983)*. Utrecht: Matrijs.
- Schrover, M. (2011). *Om de meisjes, voor de meisjes. Een historische perspectief op problematisering en bagatellisering van onderwerpen die te maken hebben met migratie en integratie*. Leiden: Oratie Universiteit Leiden.
- Smeets, H. & Steijlen, F. (2006). *In Nederland gebleven. De geschiedenis van Molukkers 1951-2006*. Amsterdam: Bert Bakker.

3 Hulpverlening en belangenbehartiging in Europese migratiehotspots¹

DOROTHEA HILHORST, MARIA HAGAN EN OLIVIA QUINN

Het is in Europa gebruikelijk geworden om migratie te duiden als gemotiveerd door economische belangen en als een bedreiging voor Europa. ‘Bescherming’ lijkt niet meer in de eerste plaats te gaan om het *beschermen* van kwetsbare vluchtelingen, maar om het *afschermen* van Europa voor ongewenste binnenkomers. In werkelijkheid is het aandeel vluchtelingen onder migranten onveranderd hoog. In 2018 moesten meer dan 70 miljoen mensen op de vlucht voor geweld (European Commission, 2019). De overgrote meerderheid van deze mensen bleef in landen in hun eigen regio, overwegend in landen met lage of middelhoge inkomens. En toch, toen in 2015 één miljoen migranten, veelal uit Syrië en Afghanistan, de Middellandse Zee overstaken, werd dit een migratiecrisis genoemd. Een solidariteitscrisis zou een betere benaming zijn, in aanmerking genomen dat het aantal migranten in Europa heel laag was vergeleken met de vluchtelingenaantallen in bijvoorbeeld Jordanië of Libanon (Jaspars & Hilhorst, 2021).

Dit hoofdstuk onderzoekt een humanitair perspectief tegenover de praktijk van uitputting, uitsluiting en criminalisering. We analyseren de humanitaire praktijk waar verschillende actoren tegelijkertijd in opereren, oftewel de humanitaire arena (Hilhorst & Jansen, 2010). We spitsen de analyse toe op twee erkende migratiehotspots, oftewel specifieke plekken in Europa waar acute migratieproblemen zich concentreren: Calais en Lesbos. We vragen ons daarbij af hoe hulpverlening en belangenbehartiging voor vluchtelingen beter samen kunnen gaan.

1 Dit artikel is voornamelijk gebaseerd op Hilhorst, Hagan & Quinn, 2021. Dat onderzoek werd mogelijk gemaakt door een VICI-beurs van NWO, 453/14/013. Terwijl het oorspronkelijke artikel ook de casus van Libië besprak, beperkt dit hoofdstuk zich tot Lesbos en Calais.

Migratie en humanitaire crises

We zijn van oudsher gewend dat humanitaire crises ontstaan door oorlogsgeweld of grote rampen. Tegenwoordig zien we steeds vaker dat de aanwezigheid van grenzen al aanleiding is voor het ontstaan van een migratiehotspot met grote humanitaire consequenties. De grensovergang tussen Belarus en Polen liet dit in het najaar van 2021 goed zien, toen president Loekasjenko van Belarus migranten naar de grens stuurde om Europa te provoceren en deze vervolgens onder erbarmelijke omstandigheden vast kwamen te zitten in het niemandsland aan de Poolse grens. Zo ook de drama's van vluchtelingen die verdrinken in de Middellandse Zee terwijl degenen die aan land komen in verschrikkelijke omstandigheden worden opgevangen, zoals op het eiland Lesbos. De grens tussen de Verenigde Staten en Mexico is een ander sprekend voorbeeld, waar duizenden migranten worden gearresteerd, families worden opgebroken en mensenrechtenschendingen voortdurend aan de orde zijn. Er wordt daarom gesproken over humanitaire grenzen, die aanleiding geven tot een humanitaire crisis onder mensen die de grens niet over mogen.

Deze humanitaire crises zijn veelal een direct of indirect gevolg van beleid. De Turkijedeal² uit 2016 heeft een belangrijke rol gespeeld in de barre omstandigheden op Lesbos. De Dublinovereenkomst, die maakt dat vluchtelingen alleen in het land van aankomst asiel kunnen aanvragen, leidt tot dramatische toestanden aan het Kanaal tussen Frankrijk en Engeland. Wie het leven volgt van deze vluchtelingen, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de crises aan de grens geen onbedoeld effect zijn van beleid, maar dat zulke crises gehanteerd worden om mogelijke migranten af te schrikken (zie ook hoofdstuk 4). Terwijl lidstaten van de EU ongetwijfeld ook beleid ontwikkelen om de situatie van individuele vluchtelingen wél in goede banen te leiden, voelen vluchtelingen door het afschrikingsbeleid vaak alleen maar obstakels.

2 Deze deal behelsde de afspraak tussen de EU en Turkije dat alle vluchtelingen die vanuit Turkije op de Griekse eilanden aankwamen, terug naar Turkije moesten worden gestuurd.

Zo blijkt uit ons onderzoek (Hilhorst, Hagan & Quinn, 2021) dat migranten in het Franse Calais niet de kans krijgen om asiel aan te vragen vanwege ‘Dublin’. Er lijkt een soort patstelling te zijn ontstaan, waarbij autoriteiten bij gebrek aan een betere strategie het migranten zo moeilijk mogelijk maken. Dit neemt extreme vormen aan, waarbij migranten feitelijk worden weggetreiterd. De politie snijdt hun tenten kapot of pakt hun mobiele telefoon af. Een dagopvangcentrum dat twee douches wilde aanleggen voor migranten, kreeg daarvoor geen vergunning. Toen zij de douches toch wilden aanleggen, werden die in beslag genomen. Migrantten mogen blijkbaar niet schoon worden – terwijl ondertussen de Franse bevolking zich steeds meer druk maakt om die ‘vieze vreemdelingen’ (Hilhorst, Hagan & Quinn, 2021).

Marta Welander (2021) beschrijft de dagelijkse praktijk van onze-kerheid, het onthouden van zorg, het afpakken van spullen en het voortdurend verjagen van migranten als een ritueel van geweld. Zij benoemt dit als een uitputtingsbeleid, dat tot doel heeft migranten net zolang op te jagen tot ze het opgeven. Het geweld blijft meestal onzichtbaar. Vluchtelingen gaan niet naar de politie als de politie geweld toepast en ze bovendien riskeren om meteen gedeporteerd te worden (Vandevoordt, 2021).

Terwijl migranten steeds meer gecriminaliseerd worden, geldt dit ook voor hulpverlening. Veel van de zorg voor migranten wordt gedaan door vrijwilligers en die hebben ook steeds meer te maken met onderdrukking. In Calais hoorden we meerdere verhalen van hulpverleners die van de weg gereden werden door de politie. In steeds meer landen is hulpverlening aan migranten strafbaar, waarvoor wetgeving rond mensensmokkel uit de kast gehaald wordt. In september 2021 werd de Italiaanse burgemeester Domenico Lucano om die reden tot dertien jaar gevangenisstraf veroordeeld. Hij was burgemeester van een leeglopend dorp. Om de economie nieuw leven in te blazen had hij huizen en grond ter beschikking gesteld van migranten. Lucano zag migratie juist als een kans voor zijn noodlijdende gemeenschap. Zijn beleid om migratie als een kans te zien (zie ook hoofdstuk 5)

was succesvol en het dorp bloeide inderdaad op. Lucano werd echter gearresteerd.³

De humanitaire arena in hotspots

Internationale humanitaire organisaties – veelal met het hoofdkwartier in Europa – zijn gewend bij te springen in arme landen in Afrika en Azië. Sinds 2015 zien zij zich in toenemende mate geconfronteerd met de vraag hoe zij zich moeten opstellen in crises op het eigen continent. Wij hebben onderzocht hoe hulpverlening verloopt in Calais en Lesbos – erkende migratiehotspots. In Calais heeft Maria Hagan uitgebreid onderzoek gedaan, aangevuld met interviews tijdens een kort bezoek samen met Thea Hilhorst. Hilhorst heeft in 2016 en 2018 een aantal weken interviews gehouden op Lesbos. Ons onderzoek had tot doel de relaties tussen verschillende humanitaire actoren te begrijpen, met een specifieke focus op hoe zij omgaan met humanitaire belangenbehartiging. Belangenbehartiging (*advocacy*) verwijst naar activiteiten van organisaties om namens een collectief belang of een bepaalde groep te onderhandelen of druk uit te oefenen om een situatie te verbeteren met betrekking tot een specifiek beleid of een specifieke praktijk of wetgeving (Clark, 2010). Veel vrijwilligers die migranten helpen, combineren dit met actie voeren met een beroep op de mensenrechten. Hun methoden variëren van onderhandelen met gemeenten of andere overheidsorganen, tot confronterendere methoden zoals demonstraties.

Voor gevestigde humanitaire actoren is belangenbehartiging ingewikkelder. Op humanitair gebied wordt belangenbehartiging vooral geassocieerd met humanitaire diplomatie, wat betrekking heeft op het onderhandelen met militairen, rebellen en overheden om vrijelijk toegang te krijgen tot mensen in nood (Régnier, 2011). Europees migratiebeleid heeft geleid tot protest en belangenbehartiging van allerlei organisaties. Dit geldt ook voor humanitaire organisaties als de vluchtelingenorganisatie UNHCR, die voortdurend oproept tot

3 www.theguardian.com/world/2021/sep/30/pro-refugee-italian-mayor-sentenced-to-13-years-for-abetting-migration.

een humane behandeling van vluchtelingen, en het respecteren van hun rechten volgens het Vluchtelingenverdrag van 1951. Er is minder bekend over de vraag hoe hulpverleners in de migratiehotspots hiermee omgaan.

Om de humanitaire relaties en belangenbehartiging te begrijpen gebruikten we een *multi-actor governance* perspectief om te bekijken wie de humanitaire hulpverleners waren en hoe hun relaties zich ontwikkelden. Vooral in Lesbos en Calais vonden we een keur van organisaties met verschillende mandaten, benaderingen en activiteiten. In Lesbos werd veel hulp gegeven door solidariteitsgroepen die ontstaan zijn tijdens de schulden crisis in Griekenland. Vooral in het begin stonden deze organisaties vaak lijnrecht tegenover UNHCR en de autoriteiten die vonden dat de actievoerders zich er niet mee moesten bemoeien. In Calais werd hulp geboden door een mengelmoe van jonge Engelse solidariteitsorganisaties, traditionele, vaak van oorsprong religieuze Franse welzijnsorganisaties en een handjevol internationale humanitaire organisaties. De laatste waren minimaal aanwezig en vooral gericht op het vinden van oplossingen voor extra schrijnende individuele gevallen.

Hoewel vertegenwoordigers van verschillende organisaties vaak kritisch waren over elkaars prioriteiten, werkwijzen en strategieën, bleek uit ons onderzoek dat er wel een zekere mate van alledaagse complementariteit en samenwerking bestaat. Hierdoor ontstond een min of meer operationele humanitaire arena van meerdere actoren die al dan niet met elkaar afstemden. De uitkomst was een geïmproviseerd geheel. Zowel in Calais als op Lesbos verwezen organisaties en instanties waar nodig vluchtelingen bijvoorbeeld naar elkaar door voor specifieke hulpverlening.

Er is veel geschreven – academisch en journalistiek – over spanningen die er zouden zijn tussen klassieke humanitaire organisaties zoals het Rode Kruis en de UNHCR en vrijwilligers die uit solidariteit en via spontane initiatieven aan het vluchtelingenwerk begonnen zijn (zie bijvoorbeeld Rozakou, 2017). Wij vonden best veel overlap in werkwijzen en ook in betrokkenen. Er was veel informele interactie en

mensen die van het ene type organisatie naar het andere type gaan. Juist omdat de dynamiek in de migratiehotspots voortdurend verandert, zijn de informele communicatiestromen enorm belangrijk om hulp te bieden in de steeds wisselende omstandigheden. Langdurige vrijwilligers worden bijvoorbeeld op persoonlijke titel uitgenodigd voor strategisch overleg van ngo's met instanties vanwege hun kennis van het veld. Sommigen kregen zelfs een baan bij ngo's waarmee ze voorheen 'concurrerden', waarna ze met hun visie en strategie die ngo beïnvloedden om meer actiegericht te werken.

Belangenbehartiging

De relaties tussen vrijwilligersorganisaties en gevestigde humanitaire organisaties in Calais en Lesbos varieerden van respectvol tot kritisch. Er waren met name verschillen in hun praktijk van belangenbehartiging. Terwijl de vrijwilligers van de solidariteitsgroepen meer kiezen voor de media en een harde veroordeling van autoriteiten met een beroep op de mensenrechten, zijn humanitaire organisaties voorzichtiger en meer geneigd tot intern overleg met overheden en instanties. Wat opviel in ons onderzoek is hoe deze benaderingen elkaar in de praktijk overlappen en complementair werken. In alle drie de contexten voelden humanitaire hulpverleners zich machteloos – en vaak gefrustreerd – om het Europese beleid aan te pakken dat veel van de problemen veroorzaakte die ze in hun werk tegenkwamen. Ze realiseerden zich heel goed dat ze ingeschakeld werden voor een afschrikingsbeleid op migratie, maar namen de pragmatische keuze dat ze desalniettemin moesten doen wat ze konden om het lijden van mensen te verlichten. Een aantal deelnemers aan ons onderzoek voelde zich in de steek gelaten door het gebrek aan richtinggevende ondersteuning van hun hoofdkantoor om toch dicht bij hun principes te blijven.

In Lesbos en Calais was belangenbehartiging vooral gericht op het bereiken van tastbare verbeteringen in het dagelijks leven van migranten, zoals het bieden van onderdak en toegang tot douches. Terwijl hulpverleners in eerste instantie hun inspanningen hadden gericht op het Europees beleid, bijvoorbeeld via een tegengeluid bij de

Turkije deal, hadden zij na enkele jaren de moed opgegeven. Zij voelden zich niet gehoord en alleen staan. Om die reden hadden ze een switch gemaakt naar kleine, haalbare doelen om toch iets te verbeteren aan het dagelijks bestaan van de vluchtelingen. Het machteloze gevoel van hulpverleners droeg aanzienlijk bij aan hun stress. Iemand vertelde dat ze liever in Jemen werkte waar het duidelijk oorlog is, dan op Lesbos waar ze iedere avond geconfronteerd werd met toeristen en de gezelligheid van terrasjes.

De belangrijkste verschillen in belangenbehartiging hadden betrekking op onderhandelen versus meer confronterende strategieën. In Calais en Lesbos was een continuüm te zien, variërend van vrijwilligers in Calais en lokale solidariteitsgroepen op Lesbos die ‘confronterende tactische posities’ innamen tot de ‘insider tactische positie’ zoals geïllustreerd in de onzichtbare diplomatie achter de schermen van UNHCR. In beide situaties hadden de solidariteitsgroepen veel kritiek op UNHCR. Op internationaal niveau laat UNHCR van zich horen over de noodzaak van bescherming en de vrijheid van hulpverlening om die bescherming te bieden zonder politieke inmenging. UNHCR is bijvoorbeeld zeer kritisch over de criminalisering van reddingsacties op zee. Op lokaal niveau speelt UNHCR echter een veel minder uitgesproken rol en dat wordt ze door de solidariteitsgroepen niet in dank afgenomen.

Ons onderzoek liet zien dat UNHCR op lokaal niveau bijdraagt aan een restrictief beleid waarbij hulp alleen op de extreem kwetsbaren wordt gericht. In Calais had UNHCR slechts één medewerker die zich inspande voor een handjevol zeer schrijnende gevallen, bijvoorbeeld slachtoffers van verkrachting en geweld in hun eigen groep. De migranten die door de politie werden opgejaagd, moesten maar zien te overleven. Op Lesbos had UNHCR de kwetsbaarheidscriteria om mensen naar het Griekse vasteland over te brengen zodanig naar beneden bijgesteld dat veel uiterst kwetsbare migranten voor lange tijd in het vluchtelingenkamp Moria werden vastgehouden. UNHCR en andere officiële hulporganisaties werkten nauwkeurig binnen de grenzen van het verdrag van Dublin en de Turkijedeal en traden daarmee feitelijk buiten het mandaat om hulp te bieden aan mensen

die het zonder deze hulp niet redden. UNHCR liet het min of meer over aan de solidariteitsgroepen om op lokaal niveau op te komen voor de migranten. Daar kwam bij dat UNHCR zich niet openlijk uitsprak over willekeur of politiegeweld tegen de solidariteitsgroepen die er iedere dag op uit trokken met mobiele gaarkeukens om honderden migranten in Calais van voedsel te voorzien. Op Lesbos werd een klein kamp, gerund door vrijwilligers, bedreigd met sluiting. Terwijl UNHCR wel jarenlang kwetsbare vluchtelingen naar het kamp had doorverwezen, sprak de machtige organisatie zich niet uit toen het kamp met sluiting werd bedreigd. Zowel in Calais als op Lesbos voelden vrijwilligersorganisaties zich in de steek gelaten door UNHCR. Ook al zouden humanitaire organisaties bij uitstek op moeten komen voor vluchtelingen, de vrijwilligers hadden meer vertrouwen in de samenwerking met mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty International.

Discussie en handreikingen

Sinds enkele jaren heeft de humanitaire wereld haar beleid aanzienlijk bijgesteld. Terwijl veel humanitaire organisaties tot voor kort liefst op zichzelf opereerden, om hun onafhankelijkheid en neutraliteit te bewaken, wordt sinds de Humanitaire Top in 2016 nadrukkelijk gestreefd naar het samenwerken met lokale organisaties, een krachtige verbinding tussen humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw, en het opschroeven van humanitaire belangenbehartiging. In de praktijk van de migratiehotspots van Lesbos en Calais blijkt dat die samenwerking heel wisselend verloopt. Wat zijn de lessen van onze bevindingen voor humanitaire organisaties?

Op de eerste plaats denken we dat humanitaire organisaties hun strategie moeten herzien voor belangenbehartiging. Een verbreding van het humanitaire veld, zoals met de opkomst van solidariteitsgroepen in Lesbos en Calais, kan aanleiding zijn voor het zoeken naar samenwerking en complementaire rollen. Dit zou een vruchtbaardere samenwerking tussen verschillende actoren in de humanitaire arena mogelijk kunnen maken. Een dergelijke afstemming heeft zowel betrekking op niveaus van humanitair beleid, tussen hoofdkwartier

en uitvoerend apparaat, als op afstemming tussen de verschillende actoren in de humanitaire arena. Hoewel het laatste in de praktijk tot op zekere hoogte ontstond, is dit bepaald nog geen standaardbeleid. Ons onderzoek laat zien dat humanitaire organisaties en mensenrechtenorganisaties beter kunnen samenwerken om op te komen voor kwetsbare migranten en vluchtelingen.

Op de tweede plaats roept ons onderzoek vragen op over de mate waarin humanitaire organisaties zich explicieter moeten uitspreken voor de bescherming van andere dienstverleners. De VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR en andere grote organisaties hebben veel meer invloed dan de kleine solidariteitsorganisaties. Terwijl de verschillende vormen van hulp worden erkend en deze organisaties migranten bijvoorbeeld naar elkaar doorverwijzen, houden de grote organisaties zich stil als de solidariteitsgroepen bedreigd worden. Hoewel de solitaire opstelling van humanitaire organisaties te begrijpen is vanuit de noodzaak om neutraal te opereren om hun werk veilig te stellen, is het toch de vraag of deze opstelling (deels) herzien moet worden.

Tot slot vragen we aandacht voor de motivatie van stafleden die rechtstreeks met migranten werken. Zij voelen zich vaak machteloos omdat ze iedere dag te maken hebben met humanitaire consequenties van het Europese migratiebeleid, terwijl hun kritische geluiden nauwelijks weerklank vinden bij hun hoofdkantoor. Als humanitaire organisaties meer uitgesproken belangenbehartiging doen voor migranten, ondersteunen ze daarmee ook hun eigen mensen die werkzaam zijn in de hulpverlening.

Er gaan in Europa veel stemmen op die migranten en hun hulpverleners in een kwaad daglicht stellen en dit heeft geleid tot een zekere criminalisering van migranten en hulpverleners. Hoewel humanitaire organisaties deze beeldvorming niet in de hand hebben, kan betere samenwerking tussen verschillende actoren die zich inzetten voor migratie bijdragen aan het versterken van de Europese solidariteit met migranten en vluchtelingen.

Literatuur

- Clark, J.D. (2010). *Advocacy*, Edited by: Anheier, H. K. & Toepler, S., International Encyclopaedia of Civil Society. New York: Springer, 12-18.
- European Commission (2019). *Forced displacement: Refugees, asylum-seekers and internally displaced people (IDPs)* [Online]. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees-and-internally-displacedpersons_en.
- Hilhorst, D., Hagan, M. & Quinn, O. (2021). Reconsidering humanitarian advocacy through pressure points of the European 'migration crisis'. *International Migration*, 59(3): 125-144.
- Hilhorst, D. & Jansen, B. (2010). Humanitarian Space as Arena: a perspective of everyday practice. *Development and Change*, 41(6): 1117-1139.
- Jaspars, S., & Hilhorst, D. (2021). Politics, humanitarianism and migration to Europe. *International Migration*, 59(3): 3-8.
- Régnier, P. (2011). The emerging concept of humanitarian diplomacy: identification of a community of practice and prospects for international recognition. *International Review of the Red Cross*, 93(884): 1211-1237.
- Rozakou, K. (2017). Solidarity humanitarianism: the blurred boundaries of humanitarianism in Greece. *Etnofoor*, 29(2): 99-104
- Vandevoordt, R. (2021). Resisting Bare Life: Civil Solidarity and the Hunt for Illegalized Migrants. *International Migration*, 59(3): 47-62.
- Welander, M. (2021). The Politics of Exhaustion and the Externalization of British Border Control. An Articulation of a Strategy Designed to Deter, Control and Exclude. *International Migration*, 59(3): 29-46.

4 Ongedocumenteerden als bestuurlijke en menselijke uitdaging: de bed-bad-broodregeling in Leiden

MAARTJE VAN DER WOUDE EN NANOU VAN IERSEL

Inleiding

De opvang van zogenoemde ‘ongedocumenteerden’, mensen die zonder geldige verblijfsvergunning in Nederland verblijven, is een aanhoudende uitdaging voor de nationale en lokale overheid en sluit aan bij de in hoofdstuk 1 door Schrover historisch geduide verwevenheid van discussies over migratie en huisvesting. Al meer dan een decennium blijkt het moeilijk om een acceptabele en werkbare oplossing te vinden voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers die, anders dan het nationale overheidsbeleid nastreeft, niet willen of kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Het restrictieve beleid van de nationale overheid blijkt op lokaal niveau moeilijk uitvoerbaar. Om mensonterende omstandigheden te voorkomen, hebben gemeenten zich van meet af aan tegen dit nationale beleid verzet door wel degelijk opvang te bieden aan deze groep. In deze bijdrage bespreken we de zogenoemde bed-bad-brood (BBB)-problematiek en de moeilijke spagaat waar het rijk en gemeenten in terecht zijn gekomen. De naam BBB staat gelijk aan de basisvoorzieningen waar de overheid volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) in zou moeten voorzien: onderdak, douchegelegenheid, ontbijt en een avondmaal.

In deze bijdrage zullen we een beknopte historische beleidsreconstructie presenteren van het nationale en lokale beleid inzake de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers en dit ook plaatsen binnen het bredere beleid inzake irreguliere migratie. Voorts zullen we dit landelijke probleem illustreren aan de hand van de casus van de gemeente Leiden – ook wel bekend als ‘stad van vluchtelingen’ én een van de gemeenten die in 1998 op humanitaire gronden weigerde de

Koppelingswet uit te voeren, die ongedocumenteerden toegang ontzegt tot overheidsdiensten en -voorzieningen (Brandt, 1995; Staring, 2015). De kilheid van het nationale beleid lijkt weinig ruimte te bieden voor de persoonlijke verhalen die achter ‘de illegaal’ schuilen en de binding die uitgeprocedeerde vreemdelingen dikwijls hebben opgebouwd met de stad waarin zij tijdens hun procedure verbleven. Anders dan de nationale overheid zien lokale actoren zich direct geconfronteerd met de gevolgen die het beperken van de opvang teweegbrengt. Hoe opereren lokale actoren, in dit geval de gemeente Leiden, in dit spanningsveld? Wat is in deze situaties wijsheid? En bestaat er een ‘juist’ antwoord?

Nationaal beleid: ontmoedigen en uitsluiten

Het idee achter het Nederlandse ‘illegalenbeleid’ is dat ongedocumenteerden onterecht beslag leggen op leefruimte en economische voorzieningen, alsook dat deze groep zou zorgen voor diverse vormen van overlast en criminaliteit.¹ Daarnaast is het uitgangspunt van de nationale overheid dat ‘royale’ opvangvoorzieningen een aanzuijgende werking zouden hebben op asielzoekers en in strijd zijn met de doelstellingen van de Koppelingswet (Staring, 2015). Volgens de memorie van toelichting streeft de wet twee doeleinden na: ten eerste het voorkomen dat ‘illegale vreemdelingen feitelijk (...) in staat worden gesteld tot voortzetting van hun illegale verblijf,’ en voorkomen dat ‘illegalen en (nog) niet toegelatenen een schijn van volkomen legaliteit kunnen verwerven’.² Door de aanspraak op voorzieningen te koppelen aan verblijfsstatus werden uitgeprocedeerde vreemdelingen door de wet categorisch uitgesloten van opvang of bijstand (ACVZ, 2012).³

1 *Kamerstukken II* 2003/04, 29537, nr. 2, p. 1-2 (wetsvoorstel).

2 *Kamerstukken II* 1994/95, 24233, nr. 3, p. 1-2 (MvT).

3 Met uitzondering van basisonderwijs, rechtsbijstand en medisch noodzakelijk zorg ex art. 8, 9, 10, 11 en 64 Vreemdelingenwet 2000.

Als een tegenreactie op de nationale wetgeving besloot een groot aantal lokale overheden toch noodopvang aan te bieden aan vreemdelingen die op straat terechtkwamen (ACVZ, 2012; Stichting LOS, 2014). In 2007 volgde voorts een bestuursakkoord tussen staatssecretaris Albayrak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ten behoeve van een humaner terugkeerbeleid.⁴ Ondanks het feit dat de partijen besloten dat gemeenten hun noodopvang vanaf 2010 moesten beëindigen om plaats te maken voor landelijk georganiseerd opvangbeleid, continueerden vele gemeenten toch hun noodopvang. Ze waren van mening dat het Rijk zich evenmin hield aan eerder gedane toezeggingen (Spijkerboer, 2012; Welle & Odé, 2009).

De gespannen verhouding tussen nationale overheid en gemeenten werd vervolgens verder onder druk gezet door een uitspraak van het European Committee of Social Rights (ECSR) in 2014. Deze uitspraak is het antwoord op een klacht die in 2013 door de protestantse kerk via de Conferentie van Europese Kerken bij de Europese Raad is ingediend tegen de Nederlandse Staat. In deze klacht stelden de kerken dat de situatie dat mensen zonder onderdak, kleding en voedsel in Nederland op straat zwerven tegen de menselijke waardigheid ingaat. Het ECSR gaf hen gelijk – hoewel deze beslissing niet juridisch bindend was (Staring, 2015).

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa was minder eenduidig qua standpunt (Slingenberg, 2015), met als gevolg dat de Nederlandse regering besloot het oordeel van het ECSR niet over te nemen. Hierna overwogen ook de hoogste bestuursrechters in Nederland op 26 november 2015 dat de lijn van het ECSR niet langer gevolgd hoefde te worden,⁵ terwijl eerder werd aangenomen dat gemeenten onvoorwaardelijke lokale opvang behoorden te bieden naast de voorwaardelijke rijksopvang waarbij kon worden vastgesteld dat de betrokkene ‘eerlijk en oprecht’ terug wilde keren en

4 Brief van de staatssecretaris, *Kamerstukken II* 2008/09, 31018, nr. 58, p. 1.

5 CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRvB:2015:3803 en ECLI:NL:CRVB:2015:3834; ABRvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2415.

‘aantoonbaar’ kon en zou voldoen aan voorwaarden voor vertrek.⁶ Hiermee was het nationale ontmoedigings- en terugkeerbeleid juridisch bestendig.

Lokaal beleid: het bieden van noodzakelijke opvang

Ondanks, of wellicht beter gezegd *dankzij*, het restrictieve nationale beleid voelden diverse gemeenten zich na de ECSR-uitspraak van 2014 genooddaakt om op eigen kracht voorzieningen te organiseren voor de betreffende doelgroep om inhumane toestanden te voorkomen.⁷ Dit leidde tot de zogeheten BBB-regeling.⁸ Waar het er even naar uitziet dat lokaal bestuur en nationale overheid dichter bij elkaar komen door het voorstel van toenmalig staatssecretaris Teeven om een financiële tegemoetkoming te bieden aan gemeenten met een BBB-voorziening, maakt zijn opvolger Dijkhoff hier korte metten mee. Hoewel de rijksoverheid erkent dat er bijzondere gevallen zijn die kunnen verplichten tot opvang, wordt een algemene verplichting om vreemdelingen zonder verblijfsvergunning op te vangen resoluut van de hand gewezen. Er worden nationale opvangcentra geopend waar uitgeprocedeerde asielzoekers bij wijze van ‘voorfase’ kort zouden verblijven alvorens, in afwachting van hun uitzetting, te worden overgeplaatst naar de vrijheidsbeperkende Locatie in Ter Apel.⁹ De gemeentelijke BBB-voorzieningen moesten sluiten. In een reactie op deze beslissing schrijft de VNG:

6 Deze uitspraken kwamen niet zonder kritiek: zie ook Terlouw, 2016; Zwaan & Minderhoud, 2016.

7 In december 2016 schreven drieëntwintig gemeenten in Groningen een brandbrief: ‘Wij staan niet toe, dat er vanwege de vermeende papieren werkelijkheid inhumane toestanden ontstaan in stad en provincie.’ Zie ook: Brief VvGG aan Dijkhoff, december 2016.

8 Zie voor een gedetailleerde uiteenzetting van de BBB-regeling in Nederland en ontwikkelingen daaromtrent ook de LLM-scriptie uit 2017 van Anna Stuper ‘BED, BAD EN BROOD: Cities filling the gap? Een bestaansminimum voor vreemdelingen – ongeacht hun status – als sociale minimumnorm en de rol van lokale overheden bij de verwezenlijking hiervan’ (Universiteit Leiden, studie Staats- en bestuursrecht).

9 *Kamerstukken II* 2015/16, 19637, nr. 1994, p. 3.

‘Het kabinet leeft in een papieren werkelijkheid. (...) Wij vinden ook dat alle uitgeprocedeerde asielzoekers snel het land uit moeten, maar in de praktijk zijn die mensen niet meteen verdwenen. Ze lopen op onze straten. Dat levert problemen op voor de openbare orde en is ook vanuit humanitair oogpunt onwenselijk. In Nederland slaapt niemand onder de brug.’ (VNG, 2018)

In plaats van de lokale BBB-voorzieningen was het voorstel van de rijksoverheid om acht – en dat zijn er op het moment van het schrijven van deze bijdrage vijf – landelijke vreemdelingenvoorzieningen op te richten (LVV’s). BBB-voorzieningen zouden kunnen sluiten, omdat via deze weg nog steeds opvang in meerdere gemeenten mogelijk was voor vreemdelingen die wilden meewerken aan hun eigen uitzetting (Dienst Terugkeer en Vertrek, z.d.).¹⁰ Het nationale beleid gaat echter uit van een aantal onjuiste veronderstellingen die maken dat het in de praktijk nooit het gewenste effect – namelijk een zo effectief mogelijk terugkeerbeleid – zou kunnen hebben. De meest problematische veronderstelling is dat alle vreemdelingen ofwel zelfstandig kunnen vertrekken, ofwel een zogenoemde buitenschuldvergunning kunnen krijgen. Dit laatste is een document dat verklaart dat het niet de schuld van de vreemdeling is dat er geen succesvolle terugkeer naar het land van herkomst plaats kan vinden. De eerste aanname loopt echter al spaak op het feit dat uitgeprocedeerde asielzoekers soms helemaal niet kunnen vertrekken, ook al zouden zij dat willen, omdat het land van herkomst weigert om medewerking te verlenen. Daarnaast wordt een buitenschuldvergunning in de praktijk slechts bij hoge uitzondering toegekend, wat samenhangt met de zware bewijslast die door de vreemdeling overgelegd moet worden. Voorts zijn vreemdelingen soms nog in een procedure verwickeld, waardoor zij – begrijpelijkerwijze – niet bereid zijn om te verklaren dat ze mee willen werken aan vertrek.

In de volgende paragraaf kijken we naar de uitdaging die de opvang van ongedocumenteerden door de jaren heen heeft gevormd voor het lokaal bestuur in de gemeente Leiden. Dit deel is tot stand gekomen

10 *Kamerstukken II* 2016/17, 19637, nr. 2259, p. 2.

(mede) op basis van een analyse van gemeenteraadsvergaderingen en twintig interviews met gemeenteraadsleden in 2021 als onderdeel van een breder onderzoek naar processen van in- en uitsluiting en percepties over ‘de ander’ in Leiden.¹¹

Leiden, stad van vluchtelingen?

Waar het gaat om de opvang van kwetsbare migrantengroepen is Leiden een bijzondere casus. Niet alleen is de gemeente Leiden meermaals expliciet tegen aanscherpingen in nationaal migratiebeleid ingegaan, maar ook kent de stad veel burgerinitiatieven gericht op het verhogen van de burgerparticipatie en inclusie van alle inwoners, ongeacht hun migratiestatus. Zo blijkt uit interviews met Leidse gemeenteraadsleden dat toen er in 2015 Syrische vluchtelingen naar Nederland kwamen, er zich meer vrijwilligers meldden dan dat er vluchtelingen in Leiden werden gehuisvest. Toch was de invoering van de BBB-regeling in datzelfde jaar niet zonder controverse. Waar de meeste lokale politieke partijen zich beroepen op de (al dan niet morele) plicht om humanitaire opvang te bieden (conform internationaal recht), zijn enkele lokale politieke partijen kritisch over de keuze om met lokaal beleid expliciet af te wijken van nationaal beleid – waarop de reactie doorgaans is dat nationaal beleid ingaat tegen internationaal recht. In 2015 had de humanitaire toon de overhand in de discussies in de gemeenteraad, dikwijls kracht bijgezet door het argument dat Leidse BBB-faciliteiten de groep ongedocumenteerden in Leiden in kaart brengen en waar mogelijk ondersteunen met vrijwillige terugkeer. De verwachting was dat deze doelgroep juist, anders dan wat het nationale beleid claimt, uit beeld zou raken zonder BBB-voorzieningen. Hierdoor zou een gevaar voor de openbare orde kunnen worden gecreëerd door het in de hand werken van dakloosheid en daarmee gepaard gaande overlevingscriminaliteit

11 Dit betreft het ongefinancierde en lopende onderzoek ‘Leiden: Stad van Vluchtelingen?’. Het onderzoek is in 2020 van start gegaan en is een combinatie van academisch en artistiek onderzoek, waarbij een deel van de dataverzameling wordt gedaan door studenten. Dat betreft niet het deel van de data waar we in deze bijdrage gebruik van maken. De interviews zijn digitaal uitgevoerd door de auteurs.

(zie ook Rusinovic e.a., 2002). Hoewel de debatten indertijd hoofdzakelijk vanuit een humanitair perspectief leken te worden ingestoken, klonken er echter ook duidelijk zorgen over veiligheid en sociale controle op de achtergrond.

De geanalyseerde raadsdebatten zijn qua toon – en daarmee doelen we op de discussies tussen partijen onderling – niet mild. Het is duidelijk dat het thema migratie ook op lokaal niveau gepolitiseerd is. Tegenstanders van de BBB-regeling wordt een gebrek aan humaniteit verweten, waar voorstanders een gebrek aan realisme wordt verweten. Zoals een gemeenteraadslid terugblijkt op de debatten omtrent BBB: ‘Van iets praktisch iets ideologisch maken’. Deze verharding zet zich voort wanneer de BBB-voorzieningen opnieuw onderwerp van debat worden in 2019. Wanneer de landelijke overheid ertoe besluit de opvang van irreguliere migranten te reduceren tot vijf landelijke loketten, wordt van gemeenten verwacht dat zij lokale voorzieningen sluiten en irreguliere migranten in de regio doorsturen naar het dichtstbijzijnde landelijke opvangpunt. Vanuit Leiden gezien is dat Rotterdam.

Op basis van informatie die de gemeente Leiden heeft vanuit de BBB-voorziening en andere lokale hulporganisaties die zich inzetten voor ongedocumenteerden, is het veel gemeenteraadsliden duidelijk, nog voor de daadwerkelijke sluiting van BBB-voorzieningen, dat de doelgroep in Leiden niet naar Rotterdam zal vertrekken. Het zou gaan om een kleine dertig mensen, die dikwijls een netwerk van kennissen, familie, vrienden en hulporganisaties in de stad Leiden hebben opgebouwd dat hen voorziet van opvang. Bovendien zou het landelijke opvangpunt in Rotterdam ontoereikende medische zorg bieden voor migranten met langdurige of bijzondere gezondheidsklachten en is er een maximale opvangtermijn van zes maanden – welke sommige ongedocumenteerden noodzakelijkerwijs zullen overschrijden omdat zij zowel uitgeprocedeerd als onuitzetbaar zijn). Desalniettemin, en misschien tegen beter weten in, wordt een ‘tussenoplossing’ gepresenteerd: de gemeente sluit haar BBB-voorzieningen, maar opent een lokale helpdesk om de doelgroep naar Rotterdam te begeleiden – althans dat is de doelstelling op papier. Uit onze interviews over de

praktijk blijkt echter dat BBB-voorzieningen weliswaar formeel zijn opgeheven, maar informeel worden voortgezet met behulp van deze helpdesk en gemeentelijke subsidies aan relevante (kennis)partners in de stad.

Tegen deze achtergrond wijzen verschillende gemeenteraadsleden op de spanningen die het label 'Leiden, stad van vluchtelingen' met zich meebrengt. Waar sommige gemeenteraadsleden gefrustreerd erkennen de stad niet meer als zodanig te herkennen, zijn andere van mening dat dit label een kritisch debat over migratie in de weg staat. Het huidige beleid in Leiden voor de opvang van ongedocumenteerden weerspiegelt deze tegenstrijdigheid: enerzijds volgt lokaal beleid de aanscherpingen op nationaal niveau, anderzijds wordt er via achterdeuren toch opvang geboden aan de doelgroep.

Reflecties en handreikingen voor de praktijk

In deze bijdrage hebben we, aan de hand van een beknopte beschrijving van het beleid inzake de opvang van ongedocumenteerden en de 'Leidse casus' willen laten zien dat er inzake het zogenoemde 'illegalenbeleid' geen sprake is van één overheid, maar van ten minste twee overheden: de rijksoverheid met een regering en parlement die het restrictieve vreemdelingenbeleid bepalen, en de lokale overheid die dit beleid moet uitvoeren, maar hiervan op basis van andere afwegingen soms afwijkt (Staring, 2015; Rusinovic e.a., 2002).

Als we naar de discrepantie tussen het nationale en het lokale beleid kijken dan lijkt deze – voor een deel althans – samen te hangen met de verwachtingen en aannames die ten grondslag liggen aan het nationale beleid. Deze verwachtingen en aannames betreffen (a) de de beoogde werking van het nationale beleid en, daarmee nauw samenhangend, (b) het beeld van 'de' uitgeprocedeerde vreemdeling en diens (on)vrijwillige aanwezigheid in ons land en tot slot (c) de aanzuigende werking van BBB-voorzieningen. Ten aanzien van (a) en (b) is het van belang dat er meer rekening wordt gehouden met het feit dat er geen eenduidig beeld is op te stellen van 'de' uitgeprocedeerde vreemdeling omdat, zoals hiervoor omschreven, iemand om

verschillende redenen, vrijwillig dan wel onvrijwillig, niet uitzetbaar kan zijn. Los van de mogelijkheid dat het land van herkomst niet wil meewerken aan terugkeer is het volgens onderzoek niet aannemelijk dat asielzoekers vrijwillig zullen willen terugkeren zo lang niet alle juridische procedures zijn aangewend en uitgeput (Winter e.a., 2018).

Voor wat betreft de aanzuigende werking van het voortbestaan van BBB-voorzieningen blijkt dat dit moeilijk hard is te maken. Zo roepen onderzoekers op tot relativering van dit belangrijke argument van de Rijksoverheid tegen het voortbestaan van BBB-voorzieningen, vanwege de zeer beperkte aard en omvang van de ‘hulp’ die deze voorzieningen bieden aan een evenzo beperkte groep ongedocumenteerden (Rusinovic e.a., 2002). Ook wijst een evaluatie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum uit dat het feit dat voor een deel van de BBB-populatie uiteindelijk toch blijkt dat verlening van een verblijfsvergunning haalbaar is, de inzet van vreemdelingen bij begeleiding naar terugkeer niet stimuleert. Ditzelfde onderzoek wijst ook uit dat het, juist om vrijwillige terugkeer te stimuleren, van groot belang is om mensen een stabiele leefsituatie te bieden en ervoor te zorgen dat mensen zowel mentaal als fysiek in goede conditie zijn (Winter e.a., 2018).

Met dit in het achterhoofd kan het wenselijk zijn om mensen opvang en begeleiding te bieden in de gemeente waar ze zich reeds (in meer of in mindere mate) gevestigd hebben in plaats van in een van de vijf LVV's. Daar blijkt hoe belangrijk aannames zijn in het ‘ongedocumenteerdendossier’ en dat deze groep, evenals andere groepen migranten, de afgelopen jaren ook in toenemende mate wordt gezien als een punt van zorg met het oog op de (nationale) veiligheid. Zoals ook beschreven door Hilhorst, Hagan en Quinn in hoofdstuk 3, kan deze zogenoemde securitisering van migratie – het presenteren en *framen* van migranten als veiligheidsprobleem – in deze context dan ook niet onbenoemd blijven, aangezien dit het vinden van een oplossing voor de opvang van ongedocumenteerde vreemdelingen er niet eenvoudiger op maakt. De Leidse casus spiegelt deze spanning: het vraagstuk inzake de opvang van deze groep werd tegelijkertijd als een humanitaire kwestie en een veiligheidskwestie gepresenteerd.

De uitdaging van een (betere) afstemming tussen nationaal beleid en lokale praktijken inzake de opvang van ongedocumenteerde vreemdelingen speelt niet alleen in Nederland. Ook in andere landen speelt de vraag of, en zo ja, hoe, er op lokaal niveau kan – en wellicht ook moet – worden voorzien in de basisbehoeften van ongedocumenteerde vreemdelingen. De opkomst van zogeheten *Human Right Cities* illustreert hoe gemeenten zich verantwoordelijk voelen om in actie te komen wanneer het nationaal beleid ontoereikend lijkt te voorzien in sociale minimumnormen. Het gaat hier niet alleen om de mensenrechten van ongedocumenteerde vreemdelingen, maar van iedereen.¹² Als gevolg van deze ontwikkeling van het op lokaal niveau vertalen van mensenrechten naar concrete acties, worden door gemeenten en steden in toenemende mate mensenrechtenverdragen geratificeerd en passen ze diensgevolge hun beleid hier ook op aan (Oomen & Baumgartel, 2012). Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van eigen verdragen of mensenrechtenagenda's, zoals binnen het platform *United Cities and Local Governments* (Sakkers, 2017). Door mensenrechten op stadsniveau te formuleren kan er op lokaal niveau, *hands-on* en op directe en vaak efficiënte wijze voor worden gezorgd dat ieder mens, ongeacht zijn verblijfsrechtelijke status, de (basis)zorg krijgt die hij verdient.

Hoewel het uitroepen van steden tot *Human Rights Cities* en het opstellen van lokale mensenrechtenagenda's mooie en nastrevenswaardige initiatieven zijn die, in het bijzonder, een krachtige symbolische werking kunnen hebben, is het centrale probleem waar deze bijdrage aandacht voor vraagt daarmee niet opgelost. Gemeenten worden gedwongen om de onvolkomenheden van het nationale beleid zo goed als kwaad en vaak met beperkte middelen op te lossen. Kunnen we voorbij deze ogenschijnlijk aanhoudende crisismodus komen (zie hierover ook Scholten in hoofdstuk 5)?

12 De term 'human rights city' is gedefinieerd in de Gwanjau Declaration of Human Rights City 2011 als 'both a local community and socio-political process in a local context where human rights play a key role as the fundamental values and guiding principles' (Human Rights Council, 2015, p. 11-12).

Literatuur

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2012). *Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen*. Geraadpleegd op 1 april 2022, van www.adviescommissie-voorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2012/3/12/recht-op-menswaardig-bestaan.
- Dienst Terugkeer en Vertrek (z.d.). *De Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV)*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd op 1 april 2022, van: www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/leidraad-terugkeer-en-vertrek/opvanglocaties/de-landelijke-vreemdelingenvoorzieningen-lvv.
- Brandt, E. (1995, 18 oktober). *Spierballenwet. De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd op 1 april 2022, van www.groene.nl/artikel/spierballenwet.
- Human Rights Council (2017). *Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*. Geraadpleegd op 1 april 2022, van https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FHRBodies%2FHRC%2FRegularSessions%2FSession30%2FDocuments%2FA_HRC_30_49_ENG.docx&wdOrigin=BROWSELINK.
- Rusinovic, K., Leun, J. van de, Chessa, T., Weltevrede, A., Engbersen, G. & Vos, J. (2002). *Nieuwe vangnetten in de samenleving. Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*. Rotterdam: Risbo.
- Oomen, B. & Baumgartel, M. (2012). Human Rights Cities. In A. Mihr & M. Gibney (red.), *The Sage Handbook of Human Rights*. Londen: Sage.
- Pillay, N. (2012, 3 oktober). Speech for the Inauguration of the Netherlands Institute for Human Rights. College voor de Rechten van de Mens. Geraadpleegd op 1 april 2022, van <https://mensenrechten.nl/sites/default/files/Speech for the Inauguration of the Netherlands Institute for Human Rights.pdf>.

- Sakkers, H. (2017). Decentralisaties en mensenrechten in Nederland: lokale praktijken in een nationale en internationale context. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 42(3), 367-375.
- Slingenberg, C.H. (2015). Resolutie Comité van Ministers 15 april 2015. Opvang onrechtmatig verblijvende vreemdelingen: een politieke kwestie. *Asiel&Migrantenrecht*, 2015(3), 132-134.
- Spijkerboer, T.P. (2012). Noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Geraadpleegd op 1 april 2022, van <https://docplayer.nl/12466871-Noodopvang-voor-uitgeprocedeerde-asielzoekers.html>.
- Staring, R. (2015). Niemand slaapt bij ons op straat? *Justitiële Verkenningen*, 41(2), 24-38.
- Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (2014). *Jaarverslag Stichting LOS 2014*. Geraadpleegd op 1 april 2022, van www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/files/Jaarverslag_LOS_2014.pdf.
- Terlouw, A.B. (2016). Noot bij: EHRM 5 juli 2016, EHRC, 2016, 254 (Onmenselijke en vernederende behandeling. Opvang. Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Bed-bad-brood). *European Human Rights Cases*, 12, 605-611.
- Van der Welle, I. & Odé, A. (2009). *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*. Amsterdam: Regioplan.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015, 28 april). Opvang uitgeprocedeerde asielzoekers (bed, bad, brood). Geraadpleegd op 1 april 2022, van https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/20150428_brief-parlement_opvang-uitgeprocedeerde-asielzoekers-bed-bad-brood.pdf.
- Winter, H., Bex-Reimert, V., Geertsema, B. & Krol, E. (2018). *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Rijksoverheid. Geraadpleegd op 1 april 2022, van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2380>.
- Zwaan, K.M. & Minderhoud, P.E. (2016). Bed-bad-brood. Vrijheidsbeperking niet in strijd met verplichting om opvang te bieden? *De Gemeente-Stem*, 166, 891-898.

5 Tussen crisis en complexiteit: een oproep tot ‘omdenken’ van beleid voor migratie en migratiegerelateerde diversiteit

PETER SCHOLTEN

Inleiding

Er zijn weinig beleidsterreinen te benoemen waar in beleid zo vaak over ‘crisis’ wordt gesproken als het terrein van migratie- en vooral integratiebeleid. Van de ‘vluchtelingencrisis’ naar het ‘multiculturele drama’, van de ‘integratiecrisis’ naar de crisis rond de bijstands-fraude. Van ‘Lily en Howick’ naar ‘El Moumni.’ Deze vrijwel constante crisismodus lijkt zich ook te uiten in een zeer hoge mate van beleidsveranderlijkheid. De recente beleidsgeschiedenis laat een aaneenschakeling van momenten zien waarop het beleid als ‘mislukt’ wordt afgedaan en steeds weer wordt gezocht naar een nieuw beleidsparadigma. Denk aan het minderhedenbeleid en het integratiebeleid uit de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw die ieder in ongeveer een decennium weer werden afgedaan. Een parlementaire onderzoekscommissie integratiebeleid concludeerde in 2004 dat integratie weliswaar relatief succesvol was, maar dat dit eerder ondanks dan dankzij beleid was. Sinds de vluchtelingencrisis van 2015 spreekt men Europabreed dan ook nog eens over het ‘mislukken’ van het Europese migratie- en asielbeleid.

Deze crisismodus uit zich echter in meer dan veranderlijkheid aan de ‘voorkant’ van beleid. Het heeft ook belangrijke consequenties voor de praktijk van beleid, voor de vele organisaties die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de uitvoering van migratie- en/of diversiteitsbeleid. Het komen en gaan van paradigma’s betekende ook een voortdurend veranderen van beleidsinstrumenten, van beleidstaal en van categorieën. Van etnische en culturele minderheden naar allochtonen en naar Nederlanders met een migratieachtergrond. Van actief burgerschap naar goed en zelfs gedeeld burgerschap. Van centrale

beleidscoördinatie met dito financiering naar decentrale beleidsafstemming zonder een significant eigenstandig budget.

Wat maakt beleid over migratie en migratiegerelateerde diversiteit nu tot zulke weerbarstige beleidscontroverses? En hoe kunnen we voorbij de crisismodus op deze beleidsterreinen komen? Dit hoofdstuk biedt een poging om deze weerbarstigheid te begrijpen vanuit een complexiteitsperspectief. Het neemt de stelling in dat de voortdurende crisisbeleving vooral een resultaat is van de worsteling met complexiteit (zie ook Scholten, 2018). Veeleer dan een ‘falen’ van beleid in termen van output of resultaten, lijkt er iets mis te zijn in de dynamiek van beleidsontwikkeling. Vervolgens biedt een complexiteitsperspectief ook handvatten voor het omdenken van beleid juist om dat gevoel van voortdurende beleidscrisis tegen te gaan. Complexiteit betekent geen beleidsrelativisme maar doet wel een stevig beroep op de kwaliteit van het beleidsproces; het vergt een omdenken in hoe we omgaan met migratie en migratiegerelateerde diversiteit.

In het volgende zal ik eerst uiteenzetten op welke manier er een spanning ontstaat tussen beleidsdynamiek enerzijds en de maatschappelijke complexiteit van migratie en diversiteit anderzijds. Vervolgens werk ik de kernpunten uit van een complexiteitsperspectief op beleid. Deze pas ik daarna toe op migratie en diversiteitsbeleid aan de hand van een vijftal handreikingen voor het omdenken van beleid op deze terreinen.

De spanning tussen complexiteit en beleid

Het is een beetje cliché om te stellen dat de huidige samenleving wordt gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit. Eigenlijk weten we dit ook al van vergelijkbare beleidsthema's als economische politiek, klimaatpolitiek, ruimtelijke ordening en genderdiversiteit. Dergelijke thema's overstijgen eveneens verschillende beleidssectoren, doen een beroep op grote netwerken van organisaties, raken verscheidene doelgroepen, kennen beleidsuitkomsten die vaak onvoorspelbaar en onbeheersbaar zijn, en worden bovendien vaak ook nog eens gekenmerkt door relatief veel maatschappelijke en politieke controverse.

Bij migratie en diversiteit uit dit zich onder meer in de sociale complexiteit van de thema's zelf (zie ook hoofdstuk 8). Zo is diversiteit al lang niet meer te vatten in termen van de klassieke minderheidsgroepen van de jaren tachtig van de vorige eeuw (Marokkanen, Turken, Surinamers, Molukkers). Diversiteit is zelf veel diverser geworden, met migranten van veel meer verschillende achtergronden, en ook een zeer hoge mate van diversiteit tussen verschillende generaties. In de literatuur wordt ook wel van 'superdiversiteit' gesproken (Vertovec, 2007). Ook migratie is veel 'diverser' geworden. Het klassieke 'lineaire' beeld van een migrant die een 'herkomstland' verlaat, migreert, aankomt en vervolgens integreert in de 'gastsamenleving' doet geen recht aan de vele verschillende vormen van migratie of 'mobiliteit' die men tegenwoordig kan waarnemen. Zo kenmerkt vooral arbeidsmigratie zich steeds meer door een hoge mate van 'mobiliteit' en is ook onder de in Nederland geboren bevolking steeds meer sprake van 'mobiliteit', waaronder zowel immigratie als emigratie. Zoals de WRR (2020) recentelijk stelde, leven we steeds meer in een 'vlottende samenleving' in plaats van in een klassieke 'immigratiesamenleving'.

Toch is het cliché van complexiteit vaak niet te herkennen in beleidsdynamiek. Juist op het terrein van migratie en diversiteit blijkt vaak een sterke neiging te bestaan tot klassieke centrale sturing en is de verleiding van vermeende *quick fixes* vaak heel groot. Daarbij wordt complexiteit ontkend of wordt gepoogd complexiteit te controleren door gecoördineerd beleid. Denk bijvoorbeeld aan het idee van de muur op de Amerikaans-Mexicaanse grens om migratie tegen te houden, het EU-Turkijepact in reactie op de 'vluchtelingencrisis', een naturalisatieceremonie als symbool voor culturele integratie, de invoering van een Toets Kennis Nederlandse Samenleving, enzovoort. In weerwil van de vele malen dat beleid als 'mislukt' is afgedaan, blijft ten aanzien van migratie en diversiteit een sterk 'maakbaarheids-geloof' heersen (zie ook hoofdstuk 2). Het hele idee van 'integratie' is zelfs gestoeld op de overtuiging dat een complex thema als migratiegerelateerde diversiteit zich laat sturen door gecoördineerde beleidsinterventies. Hetzelfde geldt voor migratiebeleid dat vaak gestoeld is op een sterk vertrouwen in de voorspelbaarheid en beheersbaarheid van migratiestromen.

Juist deze wrijving tussen maakbaarheidsgeloof en complexiteit ligt, zoals in dit hoofdstuk betoogd zal worden, ten grondslag aan het zo veelvuldig ‘mislukt’ verklaren van beleid. Het gaat met name over de veronderstellingen waarop het beleid gestoeld is en de wijze waarop het beleid ontwikkeld wordt, voor het gemak maar even de ‘kwaliteit’ van het beleidsproces genoemd. En juist deze kwaliteit van het beleidsproces staat op het terrein van migratie en diversiteit regelmatig onder druk. Dit heeft te maken met de politisering van het onderwerp, maar ook met de scherpe ongelijkheden die gepaard gaan met het onderwerp, de morele controverses die in de hele geschiedenis gepaard gaan met ‘wij-zij’-denken, en onvermijdelijk ook met de sociale complexiteit van de onderliggende thematiek.

Een complexiteitsperspectief op beleid

Wat heeft een complexiteitsperspectief te bieden? Een complexiteitsperspectief wijst het idee van rationele beheersing en controle af maar stelt tegelijkertijd dat een responsievere en reflexievere beleidsbenadering wel degelijk kan bijdragen aan hoe we in de samenleving omgaan met complexe maatschappelijke problemen als sociale ongelijkheid, klimaatverandering, enzovoort.

Een complexiteitsperspectief kent een aantal centrale kenmerken. Allereerst ziet beleid er vanuit een complexiteitsperspectief uit als een voortdurend en responsief proces. De omgang met complexiteit vergt een voortdurend ‘achter de feiten aan lopen’, juist omdat complexiteit per definitie niet meetbaar en beheersbaar is. Complexiteitsdenkers als Verweij en Thompson (2016) stellen dat men moet ophouden met denken dat ‘problemen’ ooit volledig opgelost kunnen worden. Niet alleen omdat oplossingen zelden perfect zijn en de uitwerking van oplossingen vaak onvoorspelbaar is, maar ook omdat het probleem vaak niet helder is of een probleemdefinitie omstreden is. Zo strandde de eerdergenoemde parlementaire onderzoekscommissie integratiebeleid op het ontbreken van een gedeelde definitie van integratie, waardoor de commissieleden niet tot overeenstemming konden komen over hoe beleid geëvalueerd zou moeten worden. Een andere illustratie is de casus Lily en Howick, die illustreert hoe

het minutieus ontwikkelde Nederlandse asiel- en terugkeerbeleid in werkelijkheid op allerlei morele dilemma's en uitvoeringsdilemma's stuitte. De aanwezigheid van 'langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht' blijkt een terugkerend fenomeen te zijn ondanks alle pogingen tot een sluitend beleid te komen (zie ook hoofdstuk 4). De pardonregelingen die regelmatig nodig zijn gebleken om beleid met een 'schone lei' te laten beginnen en excessen weg te werken, maskeren het feit dat beleid niet in staat blijkt een adequaat antwoord te bieden op de complexiteit van migratie.

Een tweede kenmerk van een complexiteitsperspectief op beleid betreft complexe netwerken van organisaties die betrokken zijn bij complexe beleidsproblemen. Waar de traditionele beleidsbenadering uitgaat van rationele sturing vanuit de centrale of decentrale overheid, vraag complexiteit juist samenwerking en afstemming tussen diverse organisaties. Denk aan de centrale rol die luchthavens en luchtvaartmaatschappijen spelen bij de uitvoering van migratiebeleid, de rol van allerlei ngo's en soms zelfs ongeorganiseerde maatschappelijke verbanden bij 'integratie', de rol van het bedrijfsleven als trigger van migratie en (soms) integratie, enzovoort. Dergelijke complexe beleidsnetwerken bestaan vaak al in de beleidspraktijk, maar botsen regelmatig met meer centraal sturingsdenken. Het voorbeeld van een kinderpardon is hierbij illustratief. Vaak is een groot aantal organisaties al betrokken bij kinderen die zonder verblijfsrecht in Nederland wonen; denk aan scholen, huisvestigingsorganisaties, lokale vrijwilligers, enzovoort. Daarbij vormt zich, vaak min of meer gesteund door de gemeente, een complex beleidsnetwerk met veel verschillende belangen, ideeën en onderlinge afhankelijkheden, hetgeen op gespannen voet kan staan met de centrale sturingsgedachte.

Een derde kenmerk van een complexiteitsperspectief betreft het onderkennen van complexe relaties tussen beleidsonderwerpen. Complexe beleidsonderwerpen kunnen niet als op zichzelf staande onderwerpen benaderd worden. Beleidsverkokering doet geen recht aan het feit dat veel complexe beleidsonderwerpen juist zeer multidimensionaal zijn en op ingewikkelde manieren samenhangen met andere onderwerpen. Zo heeft migratiegerelateerde diversiteit met

veel meer te maken dan alleen ‘integratiebeleid’. Voor een belangrijk deel hangt diversiteit juist samen met bijvoorbeeld onderwijs, de inrichting van de arbeidsmarkt, huisvesting, enzovoort. Ook migratiebeleid is veel meer dan alleen de regulering van toegang tot of vertrek vanuit een specifiek gebied. Migratie wordt in grote mate beïnvloed door internationale politiek, economische ontwikkelingen, klimaatbeleid, defensie, enzovoort. Hoewel complexiteit op gespannen voet staat met het idee van een centrale benadering, veronderstelt het wel dat beleidsproblemen zo veel mogelijk in onderlinge relatie moeten worden benaderd, en schotten tussen beleidssectoren niet hard zouden moeten zijn.

Omdenken van beleid en complexiteit

Hoe kan de kwaliteit van het beleidsproces ten aanzien van migratie en migratiegerelateerde diversiteit vergroot worden op basis van het complexiteitsperspectief? Hoe komen we nu tot een omdenken van beleid en complexiteit? Hoe kunnen we iets doen aan de vervreemding die beleidsactoren vaak ervaren bij de praktijk van migratie- en integratiebeleid? Op welke manier kan beleid een antwoord bieden op complexiteit, in plaats van dat het complexiteit uit de weg gaat? Hierna volgen vijf handreikingen die nuttig zijn bij dit proces van omdenken.

1. Stop met denken dat migratie- en integratieproblemen opgelost moeten en/of kunnen worden. Complexe problemen laten zich niet oplossen met *quick fixes* of vijfjarenprogramma’s en/of een budgetverhoging. Dat heeft enerzijds te maken met overspannen verwachtingen van wat beleid kan en doet; een erfenis van het klassiek rationele maakbaarheidsgeloof dat juist bij complexe problemen volstrekt onrealistisch is gebleken. Anderzijds heeft het te maken met de ongrijpbaarheid van complexe problemen. Interventies in complexe situaties als migratie- en migratiegerelateerde diversiteit hebben vaak stap-voor-stap gevolgen die pas na langere tijd zichtbaar worden. Ook zullen ze vaak onvoorziene en onbedoelde gevolgen hebben. Het nieuwe migratiebeleid had echt niet de bedoeling om

een kinderpardon noodzakelijk te maken, maar dat pardon bleek wel degelijk noodzakelijk om het hoofd te bieden aan onvoorziene complexiteiten als 'Lily en Howick'. Een dergelijk voortdurend analyseren, reageren, aanpassen en doorzoeken hoort bij een complex beleidssysteem dat systematisch en adaptief kan reageren op steeds weer nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen. Beleidsaanpassingen zoals een kinderpardon zijn dus ook geen stoplappen of teken van een falend beleid; ze zijn een integraal onderdeel van een beleidssysteem dat voortdurend op complexiteit dient te reageren. Ook de media zullen hierbij moeten leren dat beleid snel verandert en reageert als teken van succesvol complexiteitsmanagement in plaats van dat zij spreken van 'draaien' of 'falen'.

2. *Behandel migratie en migratiegerelateerde diversiteit niet als 'stand-alone' onderwerpen.* Net als andere brede maatschappelijke thema's zoals klimaat en gender, zijn migratie- en migratiegerelateerde diversiteit voorbeelden van complexe beleidsproblemen die zo innig verbonden zijn met maatschappelijke thema's of sectoren (onderwijs, arbeid, huisvesting, cultuur, internationale politiek) dat ze simpelweg niet los kunnen worden gezien. Het apart zetten van een 'integratiebeleid' en van een separaat 'migratiebeleid' doet onrecht aan het domeinoverstijgende karakter van deze thema's. Het ontkent de daadwerkelijke reikwijdte van deze thema's die verder gaat dan alleen de integratie van specifieke groepen of het reguleren van toegang en vertrek. Net als bij gender en klimaat vormt '*mainstreaming*' een governancestrategie om te borgen dat migratie en diversiteit voldoende aandacht krijgen als onderdeel van verschillende algemene beleidsdomeinen. Dat wil zeggen dat bij het maken van beleid op vrijwel ieder denkbaar beleidsveld steeds gekeken moet worden naar wat de relatie is met mobiliteit en met diversiteit. Dit voorkomt ook beleidsinconsistenties zoals die bijvoorbeeld kunnen bestaan tussen een restrictief migratiebeleid en een economisch beleid dat juist (arbeids)migratie bevordert, of een op integratie gericht participatiebeleid en een sociaal beleid dat mensen met een migratieachtergrond bewust of onbewust uitsluit.

3. *Hanteer altijd een multidimensionaal idioom voor doelgroepen van beleid.* Het spook van categorisering achtervolgt beleid vrijwel voortdurend; van 'minderheden' tot 'allochtonen' tot 'mensen met een migratieachtergrond.' We moeten ophouden met zoeken naar een nieuwe categorisering van migranten. Tegelijkertijd is het weglaten van categorisering ook gevaarlijk. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat specifieke patronen van uitsluiting van bepaalde categorieën niet langer gezien worden onder het mom van 'kleurenblindheid'. Complexiteit kan onmogelijk gevangen worden in een bepaalde categorie maar kan benaderd worden door steeds met een multidimensionaal idioom te werken. Dus niet alles ophangen aan een categorie als etniciteit, maar steeds zoeken of in een bepaalde context ongelijkheden optreden voor diverse kenmerken. Dat kan dus ook nationaliteit zijn, of etniciteit, kleur, klasse, leeftijd, regio, enzovoort. Belangrijk is dat niet steeds een specifieke categorie als uitgangspunt wordt gekozen en daarbij de problemen worden gezocht, zoals achterstand, onderwijspositie, werkloosheid, criminaliteit; maar andersom, dat van een bepaalde probleemsituatie steeds wordt bekeken met welke categorieën deze samenhangt. Zo kan voorkomen worden dat problemen geëtniseerd of gemigrantiseerd worden, maar kan ook veronachtzaming van problemen onder het mom van kleurenblindheid worden voorkomen. In het kader van omdenken, dus niet de groep problematiseren, maar het probleem groeperen!

4. *Organiseer complexe beleidsnetwerken passend bij dit type complexe thema's.* Juist op het terrein van migratie- en diversiteitsbeleid is vaak sprake van een sterk overspannen verwachtingspatroon van wat de overheid, en dan vooral de nationale overheid, kan doen. Dit wordt ook versterkt door een overspannen dadendrang van vooral de nationale overheid, voor wie (mede vanuit de nationale politieke context) migratieregulering en 'integratie' tot kernonderdelen van nationale soevereiniteit en identiteit zijn verheven. Juist bij complexe thema's als deze, is de rol van iedere actor, inclusief die van de overheid, echter vaak zeer beperkt. Migratie en diversiteitsbeleid vergen daarom complexe beleidsnetwerken die passen bij de complexiteit van de thematiek. Bijvoorbeeld, bij diversiteitsbeleid kan dat gaan om lokale, regionale en nationale overheden, scholen,

maatschappelijke organisaties (ngo's) waaronder vrijwilligersorganisaties maar bijvoorbeeld ook kerken en vakbonden, en om private en semiprivate organisaties. Migratiebeleid wordt in grote mate bepaald door economische actoren. Denk bijvoorbeeld aan de rol van het bedrijfsleven en bijbehorende netwerken in Eindhoven en de rol die zij spelen in het selectief liberaliseren van migratiebeleid voor hoog opgeleide (vooral technisch geschoolde) migranten. Denk ook aan de rol die vrijwilligersorganisaties spelen bij integratie of de rol van het bedrijfsleven in de inzet en toegankelijkheid voor migranten in het kader van arbeidsmarktparticipatie. Er is dus een groot belang van omdenken ten aanzien van de voortdurende roep om meer beleid van 'de overheid'; wellicht is juist wat minder overheid en wat meer maatschappelijke verantwoordelijkheid nodig om tot een benadering te komen die passend is bij de complexiteit van het onderwerp.

5. *Communiqueer op een open en eerlijke manier over complexiteit.* Ten slotte, en dit is beslist niet de gemakkelijkste handreiking, is het van belang om ook wat opener en eerlijker over complexiteit te communiceren. Diversiteit en migratie gaan ook sterk over beelden, ideeën en de taal die we gebruiken ('multicultureel drama', 'minderheden', 'vluchtelingencrisis', 'kinderpardon', 'integratie'). Bij complexe onderwerpen is het van belang ook eerlijk te communiceren over deze complexiteit. Dat bijvoorbeeld vaak niet duidelijk is of en hoe bepaalde migratiestromen te beïnvloeden zijn (mocht men dat al willen). Dat integratie in grote mate beïnvloed wordt door externe of autonome economische invloeden waar de overheid weinig aan kan doen. Dat beleidsmatig vaak moeilijk te voorspellen is welke ontwikkelingen in de wereld een bepaalde invloed op migratie kunnen hebben. Dat migratie en integratie vaak op ingewikkelde manieren samenhangen met beleidskeuzen op andere beleidsvelden, enzovoort.

Het niet open en eerlijk communiceren over complexiteit, en bijvoorbeeld het al dan niet bewust uitventen van *quick fixes* zoals 'nul migratie', kunnen op termijn het vertrouwen in de overheid ondermijnen wanneer blijkt dat dergelijke maatregelen inderdaad niet passend zijn voor de complexiteit van het onderwerp. Daardoor kunnen ook maatschappelijke verhoudingen verslechteren. Uiteraard hoeft open en eerlijk over complexiteit communiceren ook niet altijd

met hoerageroep begroet te worden; het tegendeel zal waarschijnlijk waar zijn. Maar het is wel een eerlijk verhaal dat vertrouwen in beleid niet hoeft te ondermijnen en dat juist de kwaliteit van het maatschappelijke debat over migratie en diversiteit kan bevorderen.

Conclusies

Dit hoofdstuk biedt een oproep tot omdenken over beleid over migratie en migratiegerelateerde diversiteit. Het verdedigt de stelling dat de complexiteit van deze thema's vraagt om 'complexiteitsbeleid' en een 'complexiteitsperspectief.' Juist het veelal ontbreken van een dergelijke erkenning van complexiteit zorgt voor spanning tussen beleid en realiteit; het veelvuldig 'mislukt' verklaren van beleid op deze terreinen is daarvan een gevolg. Omdenken vanuit een complexiteitsperspectief kan een boost geven aan de kwaliteit van het beleidsproces. Dit vergt een aantal specifiekere 'omdenkhandelingen'. Allereerst het stoppen met denken dat migratie- en integratie-'problemen' opgelost kunnen worden. Complexiteit vergt responsief beleid dat zo goed mogelijk achter de feiten aan loopt, hetgeen veel uitdagender is. Daarnaast het borgen dat migratie en diversiteit niet als *stand-alone topics* gezien worden, maar juist 'gemainstreamed' worden in algemene beleidsvelden. Een complexiteitsperspectief vergt ook omdenken in sociale categorisering; een meer maatwerkbenadering in categorisering waarbij niet de groep maar het 'probleem' gecategoriseerd wordt. Ook vraagt complexiteit om het organiseren van complexe beleidsnetwerken; omdenken vergt minder kijken naar de centrale overheid, en meer naar wat brede maatschappelijke coalities kunnen doen. Ten slotte vergt complexiteit omdenken in communicatie; in plaats van communicatie als instrument van beleidsverdediging te zien, is communicatie in complexe situaties juist een instrument om op een eerlijke manier te communiceren over complexiteit en wat men van beleid mag verwachten.

Literatuur

- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and racial studies*, 30(6), 1024-1054.
- Verweij, M. & Thompson, M. (Eds.). (2006). *Clumsy solutions for a complex world: Governance, politics and plural perceptions*. Dordrecht: Springer.
- Scholten, P. (2018). *Mainstreaming versus Vervreemding. Complexiteit en de dubbele werkelijkheid van migratie- en diversiteitsbeleid* (oratie). Erasmus Universiteit Rotterdam.

6 Intra-EU-migratie en het beroep op sociale zekerheid¹

OLAF VAN VLIET EN EDUARD SUARI ANDREU

Inleiding

Tijdens de coronacrisis werd zichtbaar hoe afhankelijk veel Europese arbeidsmarkten zijn geworden van arbeidsmigratie. Als gevolg van de coronamaatregelen was de mobiliteit tussen landen immers zeer beperkt. Ook vlak voor het uitbreken van de coronacrisis stonden de mobiliteit van burgers en arbeidsmigratie in de Europese Unie volop in de belangstelling. Begin 2020 had de arbeidsmarkt een dusdanige krapte bereikt dat sommige politici dachten aan het aantrekken van extra arbeidsmigranten om de tekorten op de arbeidsmarkt te verkleinen; iets wat zich in de recente geschiedenis van Nederland al vaker voor heeft gedaan (zie hoofdstuk 2). Dergelijke voorstellen blijken in het maatschappelijke en politieke debat nogal eens controversieel te zijn. De bezwaren die hierin naar voren worden gebracht, bestaan grofweg uit twee typen. Het eerste type komt voort uit zorgen over sociale en culturele verschillen. Het tweede type komt voort uit zorgen over economische gevolgen van arbeidsmigratie. In dit hoofdstuk gaan we in op de economische gevolgen van intra-EU-migratie. In het bijzonder analyseren we het gebruik van de sociale zekerheid (uitkeringen en toeslagen) door intra-EU-migranten.

Het aantal intra-EU-migranten in Nederland is in de afgelopen jaren flink gestegen, namelijk van 1,9 procent van de Nederlandse bevolking in 2004 naar 3,7 procent in 2019 (Van Vliet & Suari-Andreu, 2022). Deze stijging in het aantal intra-EU-migranten is voor een substantieel deel toe te schrijven aan de instroom van migranten

1 Dit onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksprogramma Social Citizenship & Migration.

uit Midden- en Oost-Europa. Deze groep bestaat grotendeels uit arbeidsmigranten (Fenwick, 2021; Van Vliet et al., 2021).² Nog tijdens de coronacrisis is de krapte op de arbeidsmarkt teruggekeerd. Daardoor keerde het thema arbeidsmigratie weer terug op de politieke agenda. Zo wordt er in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV gezinspeeld op een toename van het aantal arbeidsmigranten. Daarnaast pleitten bijvoorbeeld begin 2022 verschillende werkgevers voor het aantrekken van meer arbeidsmigranten.

Met deze hernieuwde aandacht voor arbeidsmigratie keert ook de aandacht voor het gebruik van de sociale zekerheid door arbeidsmigranten weer terug in het politieke en maatschappelijke debat. Een regelmatig geuite zorg in dit verband is dat migratie leidt tot druk op de overheidsfinanciën, omdat migranten gemiddeld genomen een groter bedrag aan uitkeringen en toeslagen zouden ontvangen dan dat zij via belastingen en premies zouden bijdragen aan de overheidsfinanciën.³ Het gevolg hiervan zou zijn dat autochtone Nederlanders meer belasting en premies zouden moeten gaan betalen. Migratie zou dus om meer solidariteit vragen. Dit levert een belangrijk politiek vraagstuk op, omdat het de vraag is of mensen hiertoe bereid zijn. In het debat over de effecten van migratie op de overheidsfinanciën ontbreekt het aan systematisch empirisch inzicht in de mate waarin migranten uit Midden- en Oost-Europa een beroep doen op de sociale zekerheid. Met dit hoofdstuk bieden we een dergelijk inzicht. Daartoe berekenen we de uitkeringen en toeslagen die migranten uit Midden- en Oost-Europa ontvangen en we vergelijken die met de uitkeringen en toeslagen die andere intra-EU-migranten en Nederlanders ontvangen. Dergelijke inzichten zijn nodig voor het

-
- 2 Verkeer van burgers en werknemers tussen EU-lidstaten betreft strikt genomen geen migratie. Omdat dit verkeer in het politieke en maatschappelijke debat, door het Centraal Bureau voor de Statistiek en in de economische wetenschappelijke literatuur veelal wel als (arbeids)migratie wordt aangeduid, hanteren wij omwille van de helderheid deze term in dit hoofdstuk.
 - 3 Een andere economisch getinte zorg is dat door arbeidsmigratie arbeidsvoorwaarden onder druk komen te staan (Afonso et al., 2020). Wanneer arbeidsplaatsen die voorheen werden vervuld door Nederlanders worden overgenomen door arbeidsmigranten, dan zou dat nadelige gevolgen kunnen hebben voor de arbeidsmarktpositie van Nederlanders.

voeren van een gefundeerd debat over de potentiële voordelen voor de Nederlandse economie van het aantrekken van extra arbeidsmigranten enerzijds en de potentiële toename van het beroep op de sociale zekerheid en de solidariteit anderzijds.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: in paragraaf 2 worden de data beschreven die we gebruiken voor het onderzoek. In paragraaf 3 laten we zien hoe gebruik van uitkeringen en toeslagen zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld. In paragraaf 4 vergelijken we de sociale verzekeringen met de sociale voorzieningen en analyseren we de individuele regelingen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies.

De data

Voor de empirische analyse van het gebruik van sociale zekerheid door intra-EU-migranten maken we gebruik van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze dataset is gebaseerd op administratieve data van de Belastingdienst.⁴ In de analyse vergelijken we Nederlanders, intra-EU-migranten en migranten uit Midden- en Oost-Europese landen, waarbij migranten uit Midden- en Oost-Europese landen een subgroep vormen binnen de groep intra-EU-migranten.⁵ Voor deze classificatie wordt uitgegaan van het geboorteland. Dit betekent dat de analyse betrekking heeft op eerste generatie intra-EU-migranten. In tabel 1 en tabel 2 worden de kenmerken van de mensen in deze drie groepen weergegeven. Tabel 1 laat zien dat de gemiddelde leeftijd van intra-EU-migranten lager is dan die van Nederlanders en dat het percentage vrouwen hoger ligt. Deze verschillen zijn nog groter tussen

4 Het betreft een grote steekproef van de Nederlandse bevolking die representatief is voor alle mensen met een burgerservicenummer. Seizoensmigranten die niet bij de gemeente zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen en illegale migranten komen niet voor in de data. Voor de steekproef zijn mensen van 18 jaar en ouder geselecteerd. De periode waarop de analyse betrekking heeft, begint in 2004, het jaar waarin de uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen begon, en eindigt in 2014 omdat dit het laatste datajaar is van IPO.

5 De Midden- en Oost-Europese landen zijn Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Tsjechië.

migranten uit Midden- en Oost-Europese landen en Nederlanders. Verder verrichten migranten iets minder vaak betaald werk, zijn zij iets vaker werkloos en zijn zij minder vaak gepensioneerd of student. Interessant is dat EU-migranten iets vaker arbeidsongeschikt zijn dan Nederlanders, terwijl migranten uit Midden- en Oost-Europese landen juist minder vaak arbeidsongeschikt zijn. Een opvallend verschil is dat intra-EU-migranten vaker niet-actief zijn op de arbeidsmarkt dan Nederlanders.⁶

Vervolgens hebben we ook gegevens op huishoudniveau.⁷ Tabel 2 laat zien dat huishoudens van EU-migranten gemiddeld genomen kleiner zijn dan de huishoudens van autochtone Nederlanders, dat die minder vaak ook uit kinderen bestaan en dat er minder kinderen zijn. Dit zou (deels) kunnen samenhangen met het feit dat migranten gemiddeld genomen jonger zijn.

De gepresenteerde cijfers over de achtergrondkenmerken laten zien dat en hoe de samenstelling van de drie groepen verschilt en overeenkomt. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat de gemiddelde leeftijd van de migranten uit Midden- en Oost-Europa (EU-MOE) een stuk lager is dan die van Nederlanders, terwijl het percentage dat betaald werk verricht nagenoeg overeenkomt. Deze verschillen en overeenkomsten zijn relevant, omdat die ook van invloed kunnen zijn op het beroep dat mensen doen op de sociale zekerheid.

6 'Niet-actief' is de arbeidsmarktstatus waarbij mensen geen betaald werk verrichten en daar ook niet naar op zoek zijn.

7 Voor de classificatie van huishoudens in drie groepen (NL, EU, MOE) wordt uitgegaan van de kostwinner. In de IPO-data heeft het CBS de kostwinner gedefinieerd als het lid van het huishouden met het hoogste inkomen.

Tabel 1 Kenmerken individuen, 2004-2014

	NL	EU	EU-MOE
Gemiddelde leeftijd	46,7	44,5	37,0
Vrouw (%)	50,0	56,2	63,6
Arbeidsmarktstatus (%)			
Betaald werk	64,9	59,0	64,3
Werkloos	1,2	1,5	1,6
Arbeidsongeschikt	3,0	3,3	2,0
Gepensioneerd	17,7	14,8	4,5
Student	5,5	2,5	2,6
Niet-actief	7,8	18,9	24,9

Noot: De cijfers hebben betrekking op de gemiddelden en percentages van de drie groepen (NL, intra-EU-migranten en EU-MOE-migranten).

Tabel 2 Kenmerken huishoudens, 2004-2014

	NL	EU	EU-MOE
Aanwezigheid van kinderen (%)	49,3	39,9	34,8
Aantal kinderen	1,0	0,7	0,6
Grootte huishouden (gemiddelde)	2,8	2,6	2,5
Stedelijk gebied (%)	88,9	91,5	92,7

Noot: De cijfers hebben betrekking op de gemiddelden en percentages van de drie groepen (NL, intra-EU migranten en EU-MOE migranten).

Ontvangen uitkeringen en toeslagen

Om een beeld te krijgen van de mate waarin verschillende groepen gebruikmaken van de sociale zekerheid, kijken we naar het percentage van de individuen dat uitkeringen en toeslagen ontvangt. Daarbij nemen we een groot aantal sociale voorzieningen, sociale verzekeringen en toeslagen in ogenschouw.⁸ Figuur 1 laat zien dat dit

⁸ Algemene Ouderdomswet (AOW), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Ziektewet (ZW), Werkloosheidswet (WW), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

percentage gedurende de gehele periode hoger is onder Nederlanders dan onder intra-EU-migranten. Wanneer we kijken naar de ontwikkeling door de jaren heen, dan blijkt dat in alle drie de groepen steeds meer mensen een uitkering of toeslag zijn gaan ontvangen. Dit heeft onder andere te maken met veranderingen in het stelsel van uitkeringen en toeslagen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de invoering van de zorg- en huurtoeslag in 2006. Binnen de groep intra-EU-migranten vindt een interessante verschuiving plaats. Van 2004 tot 2008 was het percentage mensen dat een uitkering of toeslag ontving onder de migranten uit Midden- en Oost-Europese landen vrij stabiel. Bovendien maakten migranten uit Midden- en Oost-Europa tot 2011 minder gebruik van de sociale zekerheid dan intra-EU-migranten in het algemeen. Dit verschil hangt waarschijnlijk samen met de komst van nieuwe arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen na de uitbreiding van de Europese Unie in 2004. Deze migranten zijn jong, hebben nog geen rechten op een werkloosheidsuitkering (WW) opgebouwd en hebben gemiddeld genomen relatief weinig kinderen. Door deze kenmerken ontvangen zij weinig uitkeringen en toeslagen.

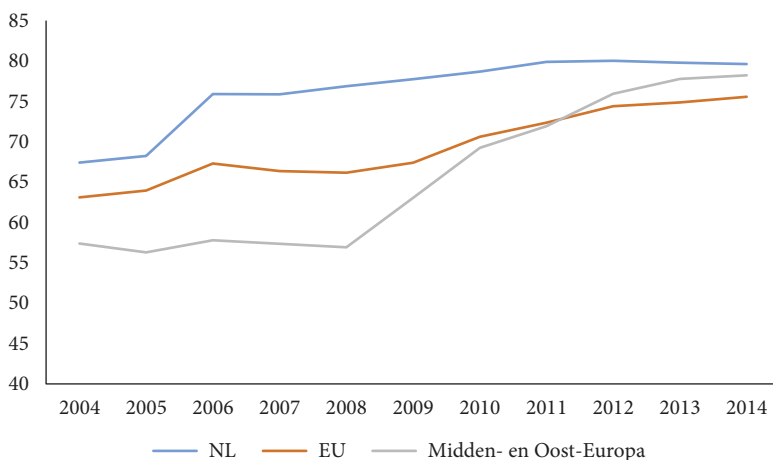
In latere jaren is te zien dat ook de groep migranten uit Midden- en Oost-Europese landen vaker uitkeringen en toeslagen ontvangt. Met name sinds 2008 is een sterke stijging te zien en vanaf 2011 maken migranten uit Midden- en Oost-Europa verhoudingsgewijs vaker gebruik van de sociale zekerheid dan intra-EU-migranten in het algemeen. In de laatste jaren vlakt de trend af. Een verklaring voor de stijgende trend is dat naarmate mensen langer in Nederland verblijven er gebeurtenissen in de levensloop plaatsvinden, zoals de

(WAZ), Algemene weduwen en wezenwet (AWW), Algemene nabestaandenwet (ANW), Wachtgeld uitkering (WU), Algemene kinderbijslagwet (AKW), Kindgebonden budget (KGB), Kinderopvangtoeslag (KOT), Algemene bijstandswet (ABW), Wet werk en bijstand (WWB), Besluit bijstandverlening zelfstandigen (BBZ), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IAOW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IAOZ), Toeslagenwet (TW), Oorlog en verzet pensioen (OVP), Jonggehandicapten (WAJONG), Uitkering studietoelage (US), Tegemoetkoming studiekosten (TS), Huursubsidie (HS), Rijksbijdrage eigen woning (RBEW), Huurtoeslag (HT) en Zorgtoeslag (ZT).

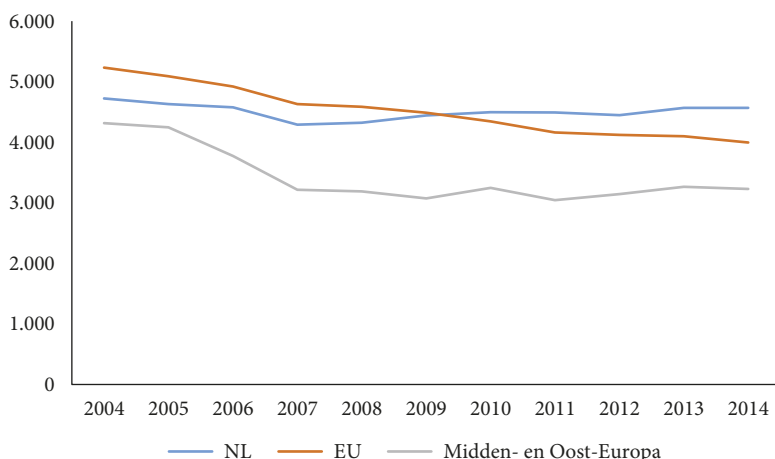
geboorte van kinderen en het verliezen van een baan, waardoor zij vaker een beroep doen op de sociale zekerheid.

Waar het gebruik van de sociale zekerheid door migranten uit Midden- en Oost-Europese landen langzaam toegroeit naar dat van Nederlanders, is een dergelijke trend voorsniet waarneembaar voor de *bedragen* die migranten uit Midden- en Oost-Europese landen ontvangen. In figuur 2 wordt het gemiddelde bedrag aan ontvangen uitkeringen en toeslagen per jaar, gegeven dat een individu een uitkering of toeslag ontvangt, weergegeven. Uit het figuur blijkt dat het gemiddelde bedrag voor migranten uit Midden- en Oost-Europese landen lager ligt dan voor Nederlanders en dat de omvang van dit verschil na de eerste paar jaren redelijk constant blijft.

Figuur 1 Percentage individuen dat uitkeringen en toeslagen ontvangt



Figuur 2 Gemiddeld bedrag aan ontvangen uitkeringen en toeslagen per jaar



Noot: Gemiddelde bedragen, gegeven dat een individu uitkeringen en toeslagen ontvangt. Bedragen in euro's, gecorrigeerd voor inflatie (CPI 2004 = 100).

Onderscheid tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen

Vervolgens is het interessant om te kijken naar verschillen tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen.⁹ Een belangrijk verschil tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen is dat sociale *verzekeringen* vanuit premies en sociale voorzieningen vanuit de algemene middelen (belastingopbrengsten) worden gefinancierd.¹⁰ Dit onderscheid is van belang in de context van immigratie. Wanneer immigranten uitkeringen vanuit sociale *verzekeringen* ontvangen, dan staan de hoogte en de duur van deze uitkeringen in relatie tot de verzekeringspremies die zij zelf hebben betaald. Vooral voor werknemersverzekeringen, zoals de Werkloosheidswet (WW), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Ziektewet, is dit het geval. In het geval van sociale *voorzieningen* is deze relatie tussen

⁹ Sociale verzekeringen bestaan uit volksverzekeringen en werknemersverzekeringen.

¹⁰ De AOW is een volksverzekering die gedeeltelijk vanuit premies en gedeeltelijk vanuit de algemene middelen wordt gefinancierd.

betaalde bijdragen en ontvangen uitkeringen er niet. Daarom zouden immigranten via de sociale voorzieningen voor een grotere druk op de overheidsfinanciën kunnen zorgen dan via de sociale verzekeringen. Dit is ook de reden dat migranten pas na verloop van tijd aanspraak kunnen maken op een aantal sociale voorzieningen zonder hun verblijfsvergunning in gevaar te brengen.¹¹

In tabel 3 worden de ontvangen uitkeringen en toeslagen gepresenteerd voor 2014, het meest recente jaar waarvoor we geschikte data konden gebruiken. Deze tabel laat zien dat het percentage Nederlanders dat uitkeringen vanuit de sociale verzekeringen ontvangt hoger is dan onder intra-EU-migranten en migranten uit Midden- en Oost-Europese landen. Ook het gemiddeld ontvangen bedrag is het hoogst onder de Nederlanders. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze cijfers voor het totaal aan sociale verzekeringen grotendeels worden gedreven door de AOW. Doordat migranten uit Midden- en Oost-Europese landen gemiddeld genomen jonger zijn en minder lang AOW-rechten hebben opgebouwd dan Nederlanders, ontvangt een kleiner percentage migranten uit Midden- en Oost-Europese landen een AOW-uitkering en is het ontvangen bedrag lager.

Bij de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen lijkt deels het omgekeerde het geval te zijn. Het percentage migranten uit Midden- en Oost-Europese landen dat deze uitkeringen ontvangt, is hoger dan het percentage Nederlanders. In eerdere jaren waren de verschillen in percentages namelijk een stuk kleiner. In de nasleep van de financiële crisis bereikte de werkloosheid in Nederland een piek rond 2014 en arbeidsmigranten werden hierdoor harder geraakt dan Nederlanders. Dit komt deels doordat arbeidsmigranten vaker werkzaam waren in banen met tijdelijke contracten die niet verlengd werden (Boffi, 2020). Het bedrag dat migranten uit Midden- en Oost-Europese landen ontvingen aan arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen is daarentegen lager dan het

11 EU-migranten die legaal in Nederland verblijven, hebben dezelfde rechten op toegang tot overheidsuitkeringen als Nederlanders. Het enige verschil is dat EU-migranten die een bijstandsuitkering ontvangen hun verblijfsvergunning kunnen verliezen. Dat kan alleen tijdens hun eerste vijf jaar legaal verblijf en het gaat alleen om bijstandsuitkeringen.

bedrag dat Nederlanders ontvingen. De hoogte van deze uitkeringen is gerelateerd aan het eerder verdiende loon. Doordat migranten uit Midden- en Oost-Europa veelal lagere lonen ontvangen dan Nederlanders vallen ook de uitkeringen lager uit.

Voor wat betreft de sociale *voorzieningen* laat tabel 3 zien dat, afgaand op het totaal aan sociale voorzieningen (onderste regel), migranten uit Midden- en Oost-Europese landen vaker een uitkering of toeslag ontvingen dan Nederlanders. Ook het totale bedrag dat zij ontvingen, was hoger. Een opvallend verschil is bijvoorbeeld de bijstand. Ook hiervoor geldt dat 2014 een bijzonder jaar is vanwege de piek in de werkloosheid. Doordat migranten uit Midden- en Oost-Europese landen doorgaans een minder lang arbeidsverleden hebben waardoor zij kortere WW-rechten hebben opgebouwd, belanden zij relatief snel in de bijstand. Het ontvangen bedrag is in het geval van de bijstand overigens lager dan voor Nederlanders. Ook voor de kindregelingen (kinderopvangtoeslag) en de zorgtoeslag geldt dat migranten uit Midden- en Oost-Europa vaker toeslagen ontvangen dan Nederlanders.

Tot slot is het voor de interpretatie van de verschillen goed om te vermelden dat onderzoek van Suari-Andreu en Van Vliet (2022) laat zien dat de verschillen tussen Nederlanders en migranten uit Midden- en Oost-Europese landen in het gebruik van sociale zekerheid voor een groot deel zijn terug te voeren op compositie-effecten. Dit betekent dat het verschil in het gebruik van sociale zekerheid niet samenhangt met de migratiestatus of het land van herkomst, maar met verschillen in de samenstelling van de groepen. In paragraaf 2 hebben we laten zien hoe Nederlanders, intra-EU-migranten en migranten uit Midden- en Oost-Europese landen verschillen op kenmerken als leeftijd, de aanwezigheid van kinderen en de grootte van huishoudens. Wanneer de verschillen in het gebruik van sociale zekerheid worden gecorrigeerd voor de verschillen in dergelijke huishoudenskenmerken, dan worden de verschillen in het gebruik van de sociale zekerheid kleiner.

Tabel 3 Ontvangen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen in 2014

		NL	EU	MOE
<i>Totaal</i>	Percentage	79,6	75,6	78,2
	Bedrag	5.437	4.758	3.847
<i>Sociale verzekeringen</i>				
AOW	Percentage	17,5	12,6	2,8
	Bedrag	10.769	9.223	8.776
Arbeidsongeschiktheid	Percentage	5,1	5,6	5,9
	Bedrag	12.405	9.967	7.205
Werkloosheid (WW)	Percentage	6,1	8,8	14,1
	Bedrag	8.705	5.856	4.642
Overig	Percentage	0,7	0,4	0,2
	Bedrag	9.024	6.828	5.531
Totaal sociale verzekeringen	Percentage	27,6	25,6	20,6
	Bedrag	11.214	8.844	6.500
<i>Sociale voorzieningen</i>				
Kindregelingen	Percentage	40,1	41,1	46,2
	Bedrag	1.131	1.130	1.181
Bijstand	Percentage	5,3	10,1	13,7
	Bedrag	5.909	3.545	3.480
Zorgtoeslag	Percentage	29,2	29,6	38,3
	Bedrag	791	823	822
Studieregelingen	Percentage	7,2	3,0	2,4
	Bedrag	1.710	2.310	2.946
Huisvesting	Percentage	6,6	12,4	16,6
	Bedrag	1.617	1.593	1.575
Totaal sociale voorzieningen	Percentage	66,2	65,7	73,7
	Bedrag	1.855	2.030	2.267

Noot: Percentages individuen en gemiddelde bedragen, gegeven dat een individu uitkeringen, toeslagen of toelages ontvangen in de drie groepen (NL, EU en EU-MOE). Bedragen in euro's. Arbeidsongeschiktheid (WIA, WAO en ZW); overig (WAZ, AWW, ANW, WU); kindregelingen (AKW, KGB en KOT); bijstand (WWB, BBZ, IAOW, IAOW, TW, OVP); studieregelingen (US, TU); huisvesting (huurtoeslag en RBEW).

Conclusies

In het politieke en maatschappelijke debat over migratie wordt regelmatig gewezen op de mogelijke gevolgen van migratie voor de houdbaarheid van de sociale zekerheid en voor de solidariteit als fundament voor de sociale zekerheid. De assumptie die hieraan ten grondslag ligt, is dat migranten een relatief groot beroep doen op de sociale zekerheid. Tot op heden bestaat er weinig systematisch inzicht in het daadwerkelijke gebruik van de sociale zekerheid door migranten. Dat vormt de aanleiding voor de analyse waarvan we in dit hoofdstuk verslag hebben gedaan. In dit hoofdstuk hebben we een beeld geschetst van de verschillen in het beroep dat op sociale regelingen wordt gedaan door Nederlanders, intra-EU-migranten en migranten uit Midden- en Oost-Europese landen. Onze analyse levert interessante opzichten op. Zo komt voor alle uitkeringen en toeslagen tezamen het beeld naar voren dat Nederlanders vaker een beroep doen op sociale regelingen dan intra-EU-migranten en migranten uit Midden- en Oost-Europese landen. Een belangrijke conclusie van onze analyse is dat voor migranten uit Midden- en Oost-Europese landen en andere intra-EU-migranten de aanname dat migranten een relatief groot beroep doen op de sociale zekerheid niet overeenkomt met het beeld dat uit de data naar voren komt. Een andere belangrijke bevinding is dat er op het niveau van individuele regelingen de nodige variatie blijkt te bestaan.

De resultaten uit onze analyse lijken vooralsnog geen aanleiding te geven tot zorg over het gebruik van sociale zekerheid door intra-EU-migranten. Nederlanders maken meer gebruik van de sociale zekerheid dan intra-EU-migranten.¹² Daar staat tegenover dat de verschillen in het gebruik van de sociale zekerheid in de onderzochte periode snel kleiner zijn geworden. Deze verschillen zullen in de toekomst hoogstwaarschijnlijk nog kleiner worden. Veel intra-EU-migranten zijn naar Nederland gekomen in de jaren na de uitbreidingen van de Europese Unie in 2004 en 2007. Toen waren

12 Dit raakt ook aan de discussie over het feit dat in Nederland een grote groep mensen aan de kant staat. Dit is geen discussie die specifiek over migratie gaat (zie hoofdstuk 5).

zij relatief jong. Uit onze analyse van de individuele regelingen komt naar voren dat de verklaring voor het feit dat Nederlanders meer gebruikmaken van de sociale zekerheid dan intra-EU-migranten, vooral is gelegen in het feit dat Nederlanders vaker een AOW-uitkering ontvangen. Dit verschil zal in de toekomst kleiner worden doordat meer migranten uit Midden- en Oost-Europese landen de AOW-gerechtigde leeftijd zullen bereiken.

Dat intra-EU migranten meer gebruikmaken van de kinderopvang-, huur- en zorgtoeslag dan Nederlanders, komt vooral doordat zij een lager huishoudensinkomen hebben dan Nederlanders. Een mogelijk toekomstscenario zou kunnen zijn dat intra-EU-migranten minder gebruikmaken van deze toeslagen als hun inkomenspositie verbetert naarmate zij langer in Nederland verblijven. Het is immers denkbaar dat mensen die langer in Nederland wonen, een betere positie op de arbeidsmarkt verwerven waardoor hun inkomen zal stijgen. Ook de verschillen in het beroep op de bijstand zullen hierdoor kleiner worden. Wanneer we naar het gebruik van de individuele sociale regelingen door intra-EU-migranten kijken, dan zou het toekomstperspectief er ongeveer als volgt uit kunnen zien. Intra-EU-migranten zullen een groter beroep gaan doen op de AOW, maar een kleiner beroep op de toeslagen en de bijstand. Voor wat betreft het gebruik van de sociale zekerheid zullen intra-EU-migranten vermoedelijk langzaam maar tenderen naar de gemiddelde Nederlander. Dergelijke ontwikkelingen zijn mede afhankelijk van structurele veranderingen op de arbeidsmarkt.

Literatuur

- Afonso, A., Negash, S. & Wolff, E. (2020). Closure, equality or organization: Trade union responses to EU labour migration. *Journal of European Social Policy*, 30(5), 528-542.
- Boffi, G. (2020). *Temporary Employment of First-Generation Migrants in the Netherlands*. Leiden University, Department of Economics Research Memorandum 2020.01.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). *StatLine*. Den Haag.

- Fenwick, C. (2021). *The Devil is in the Detail: Measuring Intra-EU Labour Migration*. Leiden University, Department of Economics Research Memorandum, 2021.02.
- Suari-Andreu, E. & Vliet, O. van (2022). *Intra-EU Migration, Public Transfers, and Assimilation: Evidence for the Netherlands*. Leiden University, Department of Economics Research Memorandum 2022.01.
- Vliet, O. van, Bakker, V. & Doorn, L. van (2021). From social protection to social investment: European responses to globalization, technological change, labour market flexibilization, and migration. In: G. Fischer & R. Strauss (red.), *Europe's income, wealth, consumption, and inequality* (pp. 343-394). Oxford: Oxford University Press.
- Vliet, O. van & Suari-Andreu, E. (2022). Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen en collectieve uitgaven aan sociale zekerheid. *TPedigitaal*, te verschijnen.

7 Klassenmigratie: een grensverleggende praktijk

MARK VAN OSTAIJEN

‘Toen ik veertien was, ben ik naar het lyceum gegaan. Ik was, net zoals Didier Eribon in “Retour à Reims” beschrijft, een klassen-overloper. Omdat ik de eerste in mijn familie was die ging studeren en de eerste die in een grote stad ging wonen, de stad waar het lyceum stond, werd ik plotseling geconfronteerd met situaties die compleet nieuw voor me waren. De medeleerlingen op het lyceum spraken een taal die ik niet verstond, ze hadden het over toneel, klassieke muziek, film. In die tijd was ik nog nooit in een theater geweest, mijn kennis ging niet verder dan de paar sketches die aan het eind van het schooljaar in de onderbouw voor de ouders werden voorbereid, ik kende de muziek niet, ik wist niet dat er zoiets als ‘de geschiedenis van de film’ bestond. Zelfs door de kleding die ik droeg was ik anders dan mijn medeleerlingen, die grotendeels afkomstig waren uit de culturele middenklasse van de stad. Ze droegen jeans, poloshirts, overhemden, terwijl ik in trainingspakken en op kleurige sneakers liep, vanwege de invloed van rap in de wereld van mijn kinderjaren’ (Edouard Louis, 2022).

Met de term ‘migratie’ veronderstellen we doorgaans een fysiek-lichamelijke verplaatsing over landsgrenzen met (semi)permanente vestiging als gevolg. Dat model is sinds eind negentiende eeuw richtinggevend geweest voor de manier waarop beleid, politiek en bestuur migratie hebben benaderd. Maar in een superdiverse samenleving waar inwoners ‘met een migratieachtergrond’ zonder dergelijk grensverkeer nu in aanmerking komen voor die toevoeging, is het noodzakelijk dat we ons migratiebegrip herzien. Daarom verleggen we in dit hoofdstuk de grenzen van ons migratiedenken. Meer specifiek stelt dit hoofdstuk dat we migratie in een superdiverse migratiesamenleving op een hernieuwde wijze moeten interpreteren. Goede migratiepolitiek overstijgt namelijk de fixatie op lichamelijke verplaatsing over landsgrenzen om over migratie na

te denken.¹ Daarvoor maak ik gebruik van het begrip *klassenmigratie*, een van de meest fascinerende vormen van grensverkeer in onze huidige samenleving met stevige consequenties voor de praktijk van zowel wetenschappers, beleidsmakers als bestuurders. Zodoende is dit hoofdstuk een pleidooi om via klassenmigratie te denken, dat beter in staat is dan het frictievrije begrip ‘sociale mobiliteit’, om enerzijds de schaduwkanten van migratie te benoemen en anderzijds migratie niet langer als een factor van uitsluiting, maar van verbinding en herkenning te maken.

Grensverkeer in een meritocratie

In een meritocratische samenleving, waar sociale status en waardering langs lijnen van verdienste lopen, zijn weinigen een principiële tegenstander van sociale stijging. Zo is sociale mobiliteit een stevig argument voor diegenen die graag prioriteit geven aan ‘toekomst in plaats van afkomst’, en het verklaart waarom er al decennia stevig wordt geïnvesteerd in ‘onderwijs als emancipatiemotor’, zoals beschreven in het hoofdstuk van Kleinhans over Rotterdam-Zuid. Voorstanders neigen er daarbij nogal eens naar te vergeten dat het begrip ‘meritocratie’ gemunt is door de Britse socioloog en politicus Michael Young (1958) in een kritisch pamflet en politieke satire. Paradoxaal genoeg werd dit idee door de latere Britse premier Tony Blair omarmd als het ‘meritocratische ideaal’. Young schetst echter een dystopie, een angstvisioen en een schrikbeeld. Hij beschrijft namelijk in zijn boek hoe de samenleving anno 2058 wordt beheerst door intelligentie: degenen met de beste hersens, niet gehinderd door afkomst, rang of stand, zijn er de baas. Er is een zwarte markt waar ouders uit de traditioneel bevoorrechte standen baby’s met gegarandeerd hoogwaardige hersens kunnen kopen, als ze zelf niet in staat zijn nageslacht met de nodige slimheid voort te brengen. In Youngs dystopie is de meritocratie een wrede klassenmaatschappij. Klassen worden onderscheiden door sociaaleconomische kenmerken. In Nederland hebben we een wat onderontwikkeld klassenjargon, maar in het Verenigd Koninkrijk spreekt men onder meer over een *work-*

1 Hiermee kies ik bewust voor een ander perspectief dan bijvoorbeeld literatuur rondom *cross-cultural migration* (Lucassen, Lucassen, De Jong & Van de Water, 2014).

ing class, middle class, upper-middle class en *upper class*. De Franse socioloog Pierre Bourdieu toont in zijn monumentale boek *Distinction* (1979/2010) hoe vooral klassen zich van elkaar onderscheiden door ‘cultureel kapitaal’, datgene wat een individu kan gebruiken om omhoog te klimmen op die maatschappelijke ladder. Bourdieu stelt dat smaak, een specifieke manier van eten, zich kleden, spreken en oordelen bijdraagt aan een specifieke habitus, die door anderen kan worden herkend en gewaardeerd. Habitus is bij Bourdieu de mentale structuur die individuen in een bepaalde sociale omgeving ontwikkelen en de manier waarop zij geneigd zijn de wereld waar te nemen, te waarderen en daarbinnen te handelen. En omdat sommige mensen uit een bepaalde klasse doorgaans meer macht, gezag en invloed hebben dan anderen, wordt wat in een bepaalde tijd geldt als ‘hoge cultuur’, geambieerd door ‘lagere klassen’ met minder machtsbronnen. Zo toont Bourdieu aan dat de heersende klassen zowel macht hebben over hun eigen smaak als over de definitie van wat een legitieme smaak is, een macht die overheersten niet hebben. Het denken van Bourdieu staat niet voor niets bekend als de *reproductietheorie*: overgedragen cultureel kapitaal structureert economisch en sociaal kapitaal. Geen wonder dus dat de namen in de Quote 500 en in de Volkskrant Top 100 jarenlang dezelfde zijn – bij uitzondering weet een nieuweling door te dringen in die lijsten. Klassenreproductie is een hardnekkig fenomeen. Zo toont Brits onderzoek (Laurison & Friedman, 2020) een onwrikbare *class ceiling*, dat er een hardnekkige onder- en bovenlaag blijft, die ondanks alle goede beleidsvoornemens in stand blijft. Ook in Nederland toont de Onderwijsinspectie (2016) dat kinderen van hoogopgeleide ouders doorgaans een hoger middelbareschooladvies krijgen dan leeftijdgenoten uit een laagopgeleid gezin, bij vergelijkbare intelligentie. Zelfs in een dus ogenschijnlijk egalitair land als Nederland zijn maatschappelijke kansen vooraf bepaald bij geboorte. Het gezin waarin je opgroeit beïnvloedt of en wat je gaat studeren, of je lid wordt van een studentenvereniging en hoe je studiercarrière verloopt. De sociale en culturele bagage die je van huis uit meekrijgt, is van grote invloed op je studiesucces, zo toont naast het onderzoek van de Onderwijsinspectie (2016) ook de VPRO documentaire *Klassen*.²

2 www.npostart.nl/klassen/VPWON_1304701.

In omgekeerde zin gaat de reproductietheorie ook op: meerdere studies laten zien hoe sociale en economische armoede wordt overgedragen van generatie op generatie. Cijfers over armoede, obesitas, criminaliteit en drugsgebruik illustreren een concentratie in bepaalde regio's, wijken en gezinnen. Een goede vriend van mij werkte in de obesitaskliniek in Heerlen en verbaasde zich keer op keer over de culturele codes waar patiënten mee opgroeien. Terwijl ze in aanmerking kwamen voor een operatieve maagverkleining weigerden ze cola te verruilen voor water, want, zo was de redenering: 'water smaakt naar niks', 'in water zwemmen de vissen' en 'water is voor honden'.³ In een sociaal mobiele samenleving benutten velen de mogelijkheid om via onderwijs, huwelijk of arbeidsmarkt over klassengrenzen heen te bewegen. Dat grensverkeer is internationaal bekend als *klassenmigratie*.

Klassenmigratie

In een relatief egalitaire cultuur als de Nederlandse is het niet verrassend dat de begripsvorming rondom klassenmigratie onderontwikkeld is. Het vormt een groot contrast met de Franse literatuur waar schrijvers als Didier Eribon, Edouard Louis en Annie Ernaux op basis van sociologische inzichten gevoelens van verlies, schuld en schaamte benoemen die samenhangen met klassenmigratie. Dat grensverkeer is namelijk niet eenvoudig, zoals Eribon dat benoemt:

'(...) Ik heb een heel ander parcours doorlopen, een sociaal parcours ditmaal: de weg van de zogenaamde klassenmigrant. Ik was zonder twijfel zo'n overloper, die, min of meer definitief en min of meer bewust, afstand wilde nemen van zijn oorspronkelijke klasse om te ontsnappen aan het sociale milieu van zijn kindertijd en tienerjaren.'
(2018: 20)

In de prachtige werken *Terug naar Reims* (Eribon, 2018), *Weg met Eddy Bellegueule* (Louis, 2014), *Veranderen: methode* (Louis, 2022) en *De Jaren* (Ernaux, 2020), maken deze schrijvers de balans op

3 www.bd.nl/tilburg/school-verplicht-kinderen-water-te-drinken-ouders-boos-water-is-voor-honden.

met welke kosten klassenmigratie gepaard gaat. Want grensverkeer heeft een hoge prijs. Dat inzicht delen vluchtelingen, asielzoekers en klassenmigranten. En daarom kunnen we, zo is mijn pleidooi, beter spreken over klassenmigratie dan sociale mobiliteit. Want de ervaringswerelden vertonen grote gelijkenissen. Zo is er soms sprake van een bewuste keuze en van een ‘ontworsteling’ of ‘ontsnappen’. Soms is er echter ook sprake van verval, statusverlies, ongewenst anders zijn en stigmatisering. Dat zorgt voor vervreemding, voor gevoelens van verlies en schuld. Reguliere en klassenmigranten worstelen met het loslaten en opbouwen van cultuur, tradities en taal. En dat is een moeizaam proces. Want als migratie synoniem is met loslaten, is migratie ook synoniem met losgelaten worden en dat is confronterend. Illustratief wordt in het Frans over klassenmigranten gesproken als ‘*transfuge de classe*’, letterlijk een ‘klassenoverloper’, waarbij een notie van verraad doorklinkt.

In Nederland krijgt het begrip inmiddels betekenis door het werk van onder meer Sinan Çankaya (2020), Anoek Kootstra (2020), Ron Meyer (2021), Rasit Elibol (2021) en Joris Luyendijk (2022).⁴ Want met het begrip klassenmigratie is er, meer dan het frictievrije begrip ‘sociale mobiliteit’, oog voor de schaduwkanten van dat meritocratische ideaal. Want in die recente Nederlandse literatuur treffen we eenzelfde pijn, vervreemding en verwarring aan die gepaard gaat met het stijgen (en dalen, later in dit hoofdstuk) richting een nieuwe sociale klasse, zoals politicoloog Kootstra (2020: 4) het benoemt:

‘We kennen de statistieken van de verschillen in levensverwachting: mensen met een hogere sociaaleconomische status leven gemiddeld zo’n vier jaar langer. Maar ze zijn vijftien jaar langer gezond. Volgens de statistieken zouden mijn ouders zo rond hun zesenvijftigste beginnen met kwakkelen (wat klopt), terwijl ik tot mijn eenenzeventigste gezond zou blijven. Het doet pijn en het voelt oneerlijk: mijn nieuwe jas gaat zoveel langer mee.’

4 Zie ook Kiza Magendane (2021) en de column Maxim Februari: www.nrc.nl/nieuws/2021/02/16/vooral-cultureel-kapitaal-bepaalt-het-klasseverschil-a4031867.

Op vergelijkbare wijze identificeert antropoloog Sinan Çankaya zichzelf als klassenmigrant en stelt in een interview⁵ naar aanleiding van zijn boek:

‘Ik heb ervaren dat sociale mobiliteit soms even vervreemdend werkt als geografische mobiliteit. Hoger onderwijs volgen doet iets met je. Het verandert je. Het zorgt ervoor dat je op bepaalde manieren op afstand komt te staan van je familie en je jeugdvrienden, die soms niet hebben kunnen studeren. Het wil ook zeggen dat je je in bepaalde sociale situaties altijd een vreemde weet. Met mijn boek wil ik een pleidooi houden om het in het publieke debat opnieuw over klasse te hebben.’

Dat maakt klassenmigratie een van de meest pregnante maatschappelijke vraagstukken van deze tijd want ‘klasse zit in alles en als het je ooit geraakt heeft, raak je het niet zomaar meer kwijt’ (Kootstra, 2020: 1). Zeker in een migratiesamenleving, die gekenmerkt wordt door superdiversiteit (WRR, 2020), zal confronterend grensverkeer resulteren in nieuwe uitdagingen. Binnen het hoger onderwijs wordt in dit kader inmiddels gesproken over het belang van *eerste generatie* ofwel *niet-traditionele studenten*: studenten die als eerste van hun familie onderwijs volgen aan een hogeronderwijsinstelling. En ook dat komt met nieuwe uitdagingen en onbedoelde gevolgen.

Onbedoelde gevolgen van klassenmigratie

Het voorgaande toont hoe het begrip klassenmigratie ons zicht verscherpt op wat doorgaans onder sociale mobiliteitsbegrippen verscholen blijft. Maar welke consequenties brengt dit met zich mee voor praktijk en beleid? Het begrip klassenmigratie opent in ieder geval een nieuw perspectief op:

5 <https://sociaal.net/achtergrond/interview-sinan-cankaya/>.

1. Statusangst, onzekerheid en stagnatie

In een meritocratische samenleving bestaat een preoccupatie met *stijgen* op de maatschappelijke ladder. Maar de metafoor van de ladder wordt erdoor gekenmerkt dat je erop *en* eraf kunt klimmen. Want waar stijgers zijn, daar zijn dalers. Zo stelt historicus Piet de Rooij dat ‘doorstijgen alleen kan bestaan uit de vrijheid om anderen achter je te laten’.⁶ Ook voor kinderen met hoog of theoretisch opgeleide ouders is stagnatie en statusverlies pijnlijk.⁷ En dat is confronterend, zeker voor ouders die hun leven lang ervoor hebben gewerkt in de hoop dat hun kinderen het beter zouden krijgen dan zichzelf. Dat is historisch gezien een naoorlogse noviteit, want ‘tegenover elke klimmer staat nu een daler’.⁸ Bovendien is het altijd zo dat daar waar mensen migreren, er altijd achterblijvers en tekenen van stagnatie zijn (Putnam, 2016; Huijjer, 2017). Het is deze *statusangst*, deze continue onzekerheid, die een gevolg is van dat meritocratische ideaal. Hierdoor kan iedereen zich continu achtergesteld voelen ten opzichte van zijn of haar referentiegroep. Sociologen spreken ook wel van ‘relatieve deprivatie’, de subjectieve ontevredenheid die ontstaat in vergelijking van de eigen situatie met die van een ander. Zo bleken in de Tweede Wereldoorlog militairen van de Amerikaanse luchtmacht minder tevreden dan anderen, ondanks het feit dat er in hun legeronderdeel meer promoties plaatsvonden. Maar juist de vele promoties verhoogden de verwachtingen en dus ook de ontevredenheid van hen die geen promotie maakten. De continue mogelijkheid tot stijgen en dalen voedt een permanent gevoel van deprivatie, achterstelling en onzekerheid.

2. Gespleten habitus: het gevoel van pijn, schaamte en schuld

Veelvuldig onderzoek naar ‘sociale stijging’ toont dat kinderen uit laag of praktisch geschoolde milieus, die door onderwijsmogelijkheden in aanraking komen met andere klassen, zich vaak schamen en onzeker voelen. Deze eerstegeneratiestudenten moeten namelijk

6 Interview met De Rooij, ‘Het onderwijs is een warboel’, *NRC Handelsblad* 29 maart 2018.

7 Zoals de VPRO-documentaire ‘Sander en de Kloof’ toont: www.npostart.nl/sander-en-de-kloof/VPWON_1317005.

8 Aldus Jan Luiten van Zanden, hoogleraar economische geschiedenis, in: www.maartenonline.nl/kinderen-krijgen-het-niet-meer-beter-dan-hun-ouders/.

extra barrières overwinnen. Of zoals Louis stelt: ‘Ik heb mijn manier van lachen veranderd. Uren heb ik voor een spiegel ge oefend omdat ik me schaamde voor hoe ik lachte, te luid, te volks, volgens anderen. Ik heb ge oefend totdat die nagmaakte lach mijn echte lach werd’ (2022). Zo verhaalt klassenmigrant en inmiddels emeritus hoogleraar Rob de Lange dat hij als kind ondanks zijn intelligentie en verbale vaardigheid constant bang was door de mand te vallen: ‘Straks zouden ze zien dat ik niet op de universiteit thuishoorde’.⁹ De verlegenheid en onzekerheid die voortvloeit uit het leven tussen sociaal-culturele werelden benoemt Bourdieu als een ‘gespleten habitus’. De kunstenaar Bruno Catalano heeft die thema’s van migratie, verlies en pijn weten te verbeelden in zijn kunstwerk ‘De reizigers’ in Marseille (figuur 1).

Figuur 1 De reizigers



Bron: Pinterest, via www.dailyartmagazine.com/sculptures-of-bruno-catalano/

⁹ Interview met De Lange, ‘Van dubbeltje naar kwartje’, *de Volkskrant* 25 juni 2016. En zie ook de oratie *Het Mooist van Mokum* van Jan Rath (2006).

Die gespletenheid wordt ook beschreven door onderwijssocioloog Jan Brands. Zijn studie laat zien dat de achterstand van opwaartse klassenmigranten nooit echt wordt ingehaald, wat ze ook bereiken. Hun leven is een voortdurend gevecht om acceptatie, een gevecht dat zich niet in de laatste plaats in het eigen hoofd afspeelt.¹⁰ Uit Amerikaans onderzoek blijkt bovendien dat eerstegeneratiestudenten en mensen met een migratieachtergrond eerder lijden aan een *imposter syndrome*, ofwel bedriegerssyndroom, zoals journalist Elibol dat stelt:

‘Onze samenleving is wel meritocratisch, je kunt als zoon van een fabrieksarbeider of postbode opklimmen tot de elite, maar dat is en blijft uitzonderlijk. Omdat sociale klimmers de taal die bij die nieuwe klasse hoort niet spreken, de gebruiken niet kennen en het daarom vaak een gesloten bastion blijft. En als dat ondanks alle hobbels en drempels toch lukt, brengt dat weer andere problemen met zich mee.’¹¹ (2021: 43).

Het sluit aan op wat schrijver Joris Luyendijk opmerkt naar aanleiding van zijn boek *De zeven vinkjes*:

‘Op de een of ander manier lijken we klassenmigranten, mensen die ten opzichte van hun ouders zijn gestegen op de sociale ladder, te dwingen om te verdonkeremanen uit welk milieu ze komen. Waarom gaan ze anders allemaal zo praten als wij? Waarom vinden ze het zo moeilijk om te vertellen dat hun vader buschauffeur is? De impliciete boodschap die ze krijgen is: je mag meedoen, maar dan moet je doen alsof je bent zoals wij. Dat heb ik veel terug gehoord, van klassenmigranten. Tijdens de lezingen begonnen mensen soms echt te huilen. Omdat ze de hele dag op hun tenen lopen.’¹²

10 ‘De verlegenheid van de sociale stijger’, *NRC Handelsblad* 20 juni 1992; Brands 1992, *Die hoeft nooit meer wat te leren*. Het zijn mensen die zich tot goede observatoren ontwikkelen, omdat ze de juiste culturele codes moeten oppikken.

11 *De Groene Amsterdammer* 17 november 2021.

12 *De Volkskrant* 4 februari 2022.

Deze voorbeelden illustreren de onbedoelde gevolgen van klassenmigratie, een fenomeen dat juist in een meritocratische en superdiverse context aandacht behoeft. Het zorgt voor nieuwe uitdagingen op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt.

Conclusie

Een meritocratische samenleving zorgt voor nieuwe vormen van grensverkeer. Dat heeft klassenmigratie als gevolg, wat ons confronteert met nieuwe sociale, economische en culturele uitdagingen, voor wetenschappers en *practitioners* die zich bezighouden met migratie of diversiteit. Want klassenmigratie raakt en verbindt zowel vraagstukken van migratie als diversiteit. Zo bestaat er in politiek en beleid een hard onderscheid tussen migratiebeleid enerzijds en diversiteitsbeleid anderzijds. Zo is bijvoorbeeld op departementaal niveau migratiebeleid vooral een internationale en Europese aangelegenheid en concentreert het zich nationaal bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Justitie & Veiligheid. Diversiteitsbeleid speelt zich echter meer op nationaal niveau af bij Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen, naast gemeentelijk diversiteitsbeleid. Migratie- en diversiteitsvraagstukken staan ambtelijk ver uit elkaar. Die ambtelijke scheiding kan blijven bestaan als we migratie blijven bezien als een ‘exotisch’ fenomeen, namelijk als iets dat zich afspeelt als louter fysiek grensverkeer over landsgrenzen waarbij sprake is van (semi)permanente vestiging. Dit hoofdstuk toont echter de overeenkomstigheden tussen beide domeinen. Want zowel Oekraïense vluchtelingen als Marokkaans-Nederlandse kinderen steken grenzen over. Het begrip klassenmigratie maakt het mogelijk om de onbedoelde gevolgen van dat grensverkeer, zoals onzekerheid, stagnatie, schaamte en schuld, onder ogen te zien omdat het kan samenhangen met discriminatie op de arbeidsmarkt of een haperende doorstroom in het onderwijs. Want of het nu reguliere of klassenmigranten betreft, ze delen allen gevoelens van schuld, vervreemding en onzekerheid als gevolg van migratie. Bovendien maakt het begrip klassenmigratie het mogelijk voor een ontvangende samenleving dat zoiets als migratie lastig te problematiseren is, maar onderdeel van onze dagdagelijkse en binnenlandse realiteit.

Grensverkeer is een alledaags fenomeen dat zich in het hart van onze samenleving afspeelt. Dat brengt ervaringen met zich mee die Nederlanders, Marokkaanse Nederlanders, Poolse Nederlanders, Duitsers, Syriërs en Oekraïners verbindt. Zo kan migratie geen factor van uitsluiting, maar van verbinding en herkenning zijn. Want vroeg of laat migreren we (bijna) allemaal. In een mobiele samenleving staan bij velen de gepakte koffers permanent op de gang. Laat dat een les zijn om niet alleen ons denken en onze verbeelding te herschikken, maar ook om sommige gescheiden ambtelijke praktijken met elkaar in verbinding te brengen.

Literatuur

- Bourdieu, P. (2010). *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. London: Taylor & Francis.
- Çankaya, S. (2020). *Mijn ontelbare identiteiten*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Elibol, R. (17 november 2021). De kamer binnenlopen en weten dat je er thuishoort. *De Groene Amsterdammer*. www.groene.nl/artikel/de-kamer-binnenlopen-en-weten-dat-je-er-thuishoort.
- Eribon, D. (2018). *Terug naar Reims*. Leesmagazijn.
- Ernaux, A. (2020). *De Jaren*. Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Huijter, M. (2016). *Achterblijvers*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Kootstra, A. (2020). *Een jas die past*. Maatschappij der Nederlandse Letterkunde. www.mdnl.nl/wp-content/uploads/2020/10/Anouk-Kootstra-Een-jas-die-past.pdf.
- Laurison, D. & Friedman, S. (2020). *Class Ceiling. Why it pays to be privileged*. Bristol: Bristol University Press.
- Louis, E. (2014). *Weg met Eddy Bellegueule*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Louis, E. (14 april 2022). Nooit gehoord van Wagner. *De Groene Amsterdammer*.
- Louis, E. (2022). *Veranderen: methode*. De Bezige Bij: Amsterdam.
- Lucassen, L., Lucassen, J., De Jong, R. & Van de Water, M. (2014). *Cross-cultural migration in Western Europe 1901-2000: A preliminary estimate*. IISH Research Paper, 52.

- Luyendijk, J. (2022). *De zeven vinkjes. Hoe mannen zoals ik de baas spelen*. Amsterdam: Uitgeverij Pluim.
- Magendane, K. (2021). *Met Nederland in therapie*. Amsterdam: Prometheus.
- Meyer, R. (2021). *De onmisbaren*. Amsterdam: Prometheus.
- Onderwijsinspectie (2016). *Staat van het onderwijs 2014/2015*. Den Haag.
- Putnam, R.D. (2016). *Our Kids. The American Dream in Crisis*. New York: Simon & Schuster.
- Young, M. (1958). *The Rise of the meritocracy*. Abingdon: Taylor & Francis.
- Sandel, M. (2020). *Tirannie van verdienste*. Utrecht: Uitgeverij Ten Have.
- WRR (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratie-samenleving*. Den Haag: WRR.

8 Diversiteit die bijt: wijkvernieuwing en het recht op de stad

REINOUT KLEINHANS

Inleiding

Grote steden zijn van oudsher de woon-, werk- en leefplaats van mensen met een enorme variëteit aan achtergronden. Onder invloed van snel veranderende economische structuren, internationale migratie en groeiende sociaaleconomische ongelijkheid worden steden niet alleen steeds diverser qua bevolkingssamenstelling. Ze worden ook steeds meer het toneel van strijd om schaarser wordende hulpbronnen, zoals toegang tot betaalbare woningen, onderwijs en voorzieningen. In deze strijd delven groepen met lage en middeninkomens in toenemende mate het onderspit. Juist de laagste inkomensgroepen kampen met uiteenlopende problemen op het vlak van onderwijs, werk, inkomen, huisvesting en gezondheid.

Dit hoofdstuk zoomt in op de casus van het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ), een langjarig vernieuwingsprogramma dat op integrale wijze de sociaal-maatschappelijke positie van ruim 200.000 bewoners 'op Zuid' probeert te verbeteren. Het hoofdstuk analyseert het NPRZ in de context van het stedelijke woonbeleid en beschrijft op welke wijze diversiteit en migratie tegelijkertijd als een *kans, probleem, oplossing, oorzaak* en *gevolg* gezien worden. De analyse laat zien waarom de kloof tussen de voor- en tegenstanders van de gemeentelijke visie op de gewenste bevolkingssamenstelling schier onoverbrugbaar is in de context van de krapte op de woningmarkt en de steeds ongelijkere machtsverhouding tussen verschillende actoren. Het hoofdstuk begint met een beknopte terugblik op het denken over diversiteit in Rotterdam, gevolgd door de introductie van de casus en analyse van de perspectieven op diversiteit en migratie. Het hoofdstuk sluit af met een aantal handreikingen voor beleid.

Triomf van de stad en de sterke schouders

Nog niet zo lang geleden deed Ivo Opstelten, de toenmalige burgermeester van Rotterdam, de uitspraak dat ‘Rotterdam verkeerde lijstjes aanvoert’. Daarmee doelde hij op de goedkoopste woningvoorraad, de hoogste werkloosheid, de slechtst opgeleide beroepsbevolking en het laagste gemiddelde inkomen van de grote Nederlandse steden. Sindsdien heeft de stad keihard gewerkt, op zijn Rotterdams met opgestroopte mouwen, om de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving op te schroeven. In deze transformatie heeft Rotterdam volop ingezet op deelname aan de internationale competitie¹ tussen grote steden en het benutten van kansen van de open economie van Nederland. Langs de weg van internationale migratie heeft dit een aanzuigende werking op laag- en hoogopgeleide arbeidsmigranten en kenniswerkers uit de hele wereld. Dit gebeurt in een havenstad die van oudsher gekenmerkt wordt door een komen en gaan van migranten (zie hoofdstuk 2). Inmiddels is Rotterdam, in termen van sociaal-culturele achtergronden, een superdiverse stad. De ‘triomf van de stad’, naar het boek van de Harvard-econoom Edward Glaeser (2011), is vooral zichtbaar langs de oevers van de Maas, waar de hoge appartementen- en kantorencomplexen als paddenstoelen uit de grond schieten en dit deel van Rotterdam een bijna on-Nederlandse metropolitane allure geven.

Die ‘triomf’ heeft echter een keerzijde. Nog altijd heeft Rotterdam een aanzienlijk aantal lage-inkomensgroepen, uitkeringsgerechtigden en zeer laag opgeleide bewoners. Niet toevallig wonen zij vooral in de stadswijken met veel sociale huurwoningen en ‘betaalbare’ particuliere huurwoningen. Hier is veel armoede, werkloosheid, schooluitval, criminaliteit en hebben inwoners een gemiddelde levensverwachting die veel lager ligt dan elders. In lijn met de hiervoor beschreven fysiek-economische transformatie heeft Rotterdam in de afgelopen twintig jaar heel bewust ingezet op verandering van de verhouding *haves/have nots*, respectievelijk de *cans/cannots*.

1 Zie bijv. het minicollage van Jiska Engelbert op www.versbeton.nl/2021/12/waarom-rotterdam-de-strijd-met-andere-steden-aangaat/.

Deze beleidsinzet verloopt langs twee lijnen. De eerste lijn betreft het aantrekken van de zogenoemde ‘sterke schouders’: huishoudens met een hbo- of universitair opleidingsniveau en bijgevolg een bovengemiddeld inkomen, in de leeftijdscategorie tot 55 jaar (De Graaf, 2020). De tweede lijn is de contramal hiervan, oftewel het vermindere van het aandeel huishoudens met een laag opleidingsniveau en laag inkomen. Deze lijn is omstreden.

Dweilen met de kraan open

Eind 2003 publiceerde de gemeente het rapport ‘Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans’ (Gemeente Rotterdam, 2003). Dit rapport constateerde dat de sociaaleconomische en veiligheidsproblemen in veel wijken het absorptievermogen van de stad te boven gingen. Door de voortdurende instroom van nieuwe huishoudens onderaan de sociaaleconomische ladder werd achterstandenbeleid gezien als ‘dweilen met de kraan open’. Het rapport voorspelde tevens dat rond 2017 een meerderheid van de Rotterdamse bevolking een migratieachtergrond zou hebben – en constatering die de politieke gemoederen in Rotterdam jaren bezig heeft gehouden. Migratie en diversiteit werden primair als uitdaging gezien, omdat zonder ingrijpen in de instroom in de stad de bovengenoemde problemen zouden aanhouden.

Enkele jaren later volgde de invoering van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (WBMGP), ook wel bekend als de Rotterdamwet.² Deze wet is mede tot stand gekomen door een actieve lobby van de gemeente Rotterdam en aanhoudende druk op de nationale overheid om gemeenten meer instrumenten te geven om migratie op lokale niveaus te beïnvloeden (zie ook Scholten e.a., 2018). Met de invoering van deze wet kregen gemeenten en woningcorporaties de mogelijkheid om in bepaalde wijken extra inkomenseisen te stellen aan de instroom in de betaalbare woningvoorraad. Hoewel de wet ook in enkele andere Nederlandse gemeenten ingezet wordt,

2 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019388/2018-06-13>.

is de toepassing ervan in Rotterdam tot op de dag van vandaag het omvangrijkste voorbeeld.

Van recentere datum is de Woonvisie 2030 (Gemeente Rotterdam, 2016), die inzet op een forse afname van de huidige voorraad sociale huurwoningen. Nieuwbouw en een flinke kwaliteitsimpuls in de bestaande woningvoorraad moeten leiden tot een toestroom van midden- en hogere-inkomensgroepen.

De Rotterdamwet, Woonvisie 2030 en andere beleidsprogramma's zijn zwaar bekritiseerd (zie bijvoorbeeld El Maroudi, 2021; Hochstenbach e.a., 2015; Liukku, 2021; Ouwehand & Doff, 2021). De kern van de kritiek is dat het verlagen van het aandeel lage-inkomensgroepen tot onevenredig veel uitsluiting van huishoudens met een migratieachtergrond leidt. Andere critici wijzen nog explicieter op een populistische beleidsagenda die immigratie problematiseert, het gegeven dat bewoners van 'allochtone' en specifiek 'niet-westerse' afkomst expliciet benoemd werden als oorzaak van problemen in wijken, en dat afname van de huisvestingsmogelijkheden voor lage-inkomensgroepen per definitie leidt tot een daling van het aandeel migranten met een niet-westerse achtergrond (Van Eijk, 2021). Het voert te ver om op de details in te gaan, maar we kunnen constateren dat meer diversiteit op sociaaleconomische gronden (oftewel meer hogere-inkomensgroepen) als oplossing gezien wordt door gemeentelijk beleid, en toenemende sociaal-culturele diversiteit, via migratie, vooral als een probleem.

Recht op de stad

De hiervoor beschreven ontwikkelingen lopen parallel aan de herwaardering (of triomf) van de stad als hoogwaardig vestigingsmilieu. De voormalige havenindustrieën maken in rap tempo plaats voor nieuwe kennisintensieve economische activiteiten, dienstverlening en de creatieve industrie. Door omvangrijke publiek-private gebiedsontwikkelingen (zoals de Kop van Zuid en Katendrecht) en ontwikkeling van nieuwe stedelijke woonmilieus lonkt Rotterdam nadrukkelijk naar de gunsten van hoger opgeleide, jonge, creatieve mensen en bedrijven. Dat roept de vraag op wat er gebeurt in de wijken waar nu vooral de lage-inkomensgroepen wonen. Hoe verhouden

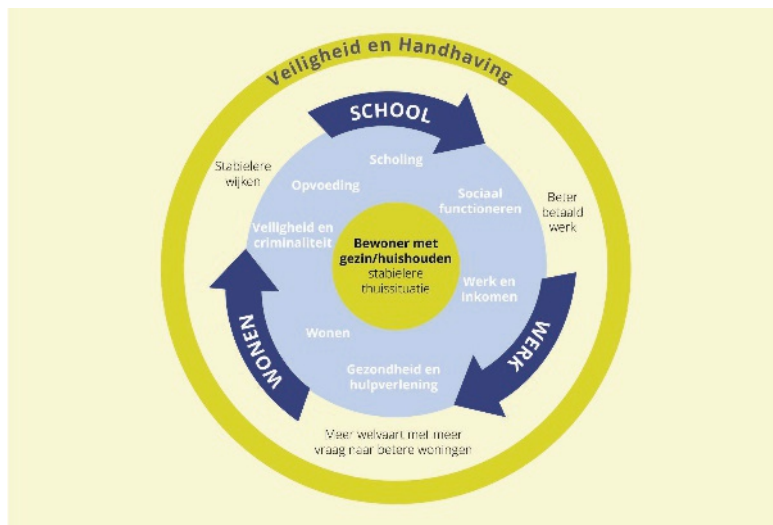
de perspectieven voor de ‘sterke schouders’ zich tot de kansen voor bewoners voor wie de stad veel minder vanzelfsprekend de spreekwoordelijke roltrap naar sociale stijging is? Deze vraag past in het bredere debat over het ‘recht op de stad’. Deze term is gebaseerd op het werk van onder andere Henry Lefebvre (1996), David Harvey (2009) en Susan Fainstein (2010). Kort samengevat behelst het recht op de stad niet alleen een gelijke toegang tot stedelijke voorzieningen, maar ook de zeggenschap van bewoners over de ontwikkeling van de stad en een gelijke verdeling van de opbrengsten daarvan.

De casus: NPRZ

Daarvoor zoomen we in op de casus Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ).³ Dit is een langjarig programma dat op integrale wijze de maatschappelijke positie van ruim 200.000 bewoners op Rotterdam-Zuid probeert te verbeteren. De aanpak, die inzet op individuele huishoudens op Rotterdam-Zuid, rust op drie pijlers: onderwijs, werk en wonen. Binnen elk van de pijlers tracht het NPRZ relevante organisaties en instituties samen te laten werken aan het realiseren van de programmadoelstellingen. Binnen de pijler ‘onderwijs’ gebeurt dat onder andere door scholen extra lesuren te laten aanbieden. Binnen de pijler ‘werk’ wordt ingezet op stages en ‘Aan de Bak’-garanties, die leerlingen met een mbo- of vergelijkbaar diploma direct aan het werk helpen. De pijler ‘wonen’ werkt aan wijkvernieuwing, leefbare en gezonde woonmilieus. Startpunt is de gedachte dat *sociale stijgers*, oftewel bewoners met wie het beter gaat en die een stap willen zetten in hun wooncarrière, niet elders hun heil hoeven te zoeken en binnen Rotterdam-Zuid kunnen blijven (zie hoofdstuk 7 voor een beschouwing van sociale stijging). En passant moet hiermee ook het weglekken van positieve effecten op de pijlers onderwijs en werk voorkomen worden. In figuur 1 is de veranderingstheorie van het NPRZ weergegeven.

3 www.nprz.nl/.

Figuur 1 Veranderingstheorie van het NPRZ



Bron: Programmabureau NPRZ (2019), p. 10

De NPRZ-veranderingstheorie impliceert dat er op termijn meer sociaaleconomische diversiteit ontstaat, doordat kinderen beter opgeleid raken, succesvoller zijn op de arbeidsmarkt en als volwassenen een inkomensstijging doormaken. Sinds het begin van het programma worden de resultaten nauwgezet gemonitord, en zijn er indicaties⁴ dat het op veel punten langzaam de goede kant op gaat in de NPRZ-wijken.

Haperende wijkvernieuwing

De laatste jaren komt er echter steeds meer zand in de motor van het NPRZ. Hier beperken we ons tot problemen binnen de pijler ‘wonen’. Het NPRZ betoogt dat er voor middeninkomens meer wooncarrièremogelijkheden gecreëerd moeten worden, om te voorkomen dat sociale stijgers alsnog de stad verlaten. Die mogelijkheden

⁴ Zie recente voortgangsrapportages op www.nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/voortgangsrapportage.

moeten vooral komen in wijken waar nu veel sociale en betaalbare particuliere huur staat. Het is lastig om in het dicht bebouwde Rotterdam-Zuid plaats te vinden voor de nieuwbouw van woningen. Projectontwikkelaars en institutionele beleggers nemen verreweg de meeste nieuwbouw voor hun rekening en richten zich primair op hogere-inkomensgroepen (inclusief expats en andere welgestelde migranten). Vernieuwing van de enorme particuliere woningvoorraad 'op Zuid' is nagenoeg ondoenlijk, omdat de gemeente daarvoor met elke afzonderlijke eigenaar moet onderhandelen.

Mede daarom zet het NPRZ in op transformatie van sociale huurwoningen, die in bezit zijn van woningcorporaties. Deze vorm van wijkvernieuwing omvat sloop van sociale huurwoningen en nieuwbouw van huur- en koopwoningen, vooral in het middeldure of dure segment. Renovatie vindt weinig plaats. Bewoners van de sloopwoningen ontvangen een verhuiskostenvergoeding en worden met behulp van een urgentiestatus elders in de wijk of de stad geherhuisvest. Per saldo leidt deze vernieuwingsaanpak tot instroom van hogere-inkomensgroepen in wijken die tot dusver door lage-inkomensgroepen met een migratieachtergrond gedomineerd werden, en dus tot meer sociaaleconomische diversiteit.

Onder bewoners, huurdersorganisaties en anderen neemt het verzet tegen deze aanpak snel toe. Zo heeft de Tweebosbuurt in de Afrikaanderwijk internationale bekendheid verworven. Dit is mede het gevolg van een rapport waarin mensenrechteninspecteurs van de Verenigde Naties⁵ zich in 2021 zeer kritisch uitlieten over het Rotterdamse woonbeleid in het algemeen en het lot van de bewoners van de Tweebosbuurt in het bijzonder. Maar ook andere factoren verklaren het verzet tegen de focus op sociale stijgers en 'sterke schouders'.

5 <https://mensenrechten.nl/nl/toegelicht/waarom-vijf-mensenrechtenrapporteurs-van-de-verenigde-naties-zich-uitlaten-over-het>.

Diversiteit die bijt

Waarom wordt deze aanpak van sloop en nieuwbouw door (voormalige) bewoners ervaren als ‘diversiteit die bijt’? De eerste oorzaak is de oplopende druk op de woningmarkt. Een landelijk probleem, dat vooral in de grote steden steeds nijpender wordt. De woningmarktcrisis wordt nu gezien als een van de grootste maatschappelijke problemen, waarmee de geschiedenis zich lijkt te herhalen (zie hoofdstuk 2). Door de combinatie van een groeiende vraag naar stedelijk wonen, stijgende huur- en koopprijzen en dalende aantallen vrijkomende woningen⁶ wordt het voor starters, lage en middeninkomens steeds lastiger om ertussen te komen. Beperkte nieuwbouw van betaalbare en middeldure woningen en de ruime leennormen voor hypotheeklen versterken dat schaarsteprobleem. Wat er op de markt komt, zit vooral in hoge prijssegmenten en is geen optie voor veel bewoners in het NPRZ-gebied.

Ook bij herhuisvesting van huurders uit te slopen sociale huurwoningen speelt schaarste een rol. Normaliter komen ze met de urgentiestatus en directe bemiddeling wel weer onder dak, maar de keuzemogelijkheden zijn beperkt, zeker (dichtbij) hun vorige woonomgeving. Een selecte groep huurders profiteert. De compensatiemaatregelen geven hun het beslissende zetje in de rug waarmee een bestaande verhuishwens gefaciliteerd wordt (Posthumus e.a., 2012). Voor een veel grotere groep huurders staat de gedwongen verhuizing haaks op het NPRZ-discours. Ten eerste ervaren zij dat zij zelf niet de sociale stijgers zijn waar het NPRZ zich op richt, maar ze dragen wel de lasten van dit beleid. De rechtszaken die huurders uit de Tweebosbuurt verloren van Vestia, zijn daar een pijnlijk voorbeeld van. Ten tweede zien ze dat de nieuwbouw vooral naar goed verdienende nieuwkomers in Rotterdam gaat. Ten derde concurreren stijgers met institutionele beleggers en particuliere investeringsmaatschappijen die op grote schaal betaalbare huur- en koopwoningen opkopen (zie bijvoorbeeld Liukku, 2021). Daardoor hebben ‘gewone Rotterdammers’ steeds vaker het nakijken.

6 Hier zit een complex samenspel van uiteenlopende (ook financiële) factoren achter, maar het voert te ver om hier nader op in te gaan.

De tweede oorzaak voor het verzet tegen ‘diversiteit die bijt’ is de visie van het stadsbestuur. Zoals eerder aangegeven, communiceert de gemeente Rotterdam al sinds de eeuwwisseling de boodschap dat ze midden- en hogere-inkomensgroepen op grote schaal de stad binnen wil halen. In dit discours spelen de Woonvisie 2030, ‘sterke schouders’ en ‘bakfietswijken’ een duidelijke rol. Tegelijkertijd wordt de Rotterdamwet ingezet als buffer op de instroom van lage-inkomensgroepen in bepaalde wijken (Hochstenbach e.a., 2015; El Maroudi, 2021). Dat roept bij de lage-inkomensgroepen in toenemende mate het gevoel op dat Rotterdam niet meer voor en van hen is, maar dat ze als ‘achterblijvers’ gezien worden (zie hoofdstuk 7) en dat ze moeten ‘wijken voor de rijken’. Dit gevoel beperkt zich niet tot inkomenspositie maar omvat ook de migratieachtergrond. In de nota ‘Rotterdam Zet Door’ stond al geschreven: ‘Kleur is niet het probleem, maar het probleem heeft wel een kleur’ (Gemeente Rotterdam, 2003, p. 12). Hiermee wordt bedoeld dat sociaaleconomische achterstanden, criminaliteit en onveiligheidsaspecten zich vooral voordoen onder bewoners met een migratieachtergrond. Critici stellen dat het Rotterdamse woonbeleid (inclusief de NPRZ-woonpijler) doelbewust het aandeel bewoners met een migratieachtergrond in de stad terug probeert te dringen, en dat dit als een vorm van discriminatie gezien kan worden (Klei, 2021; Van Eijk, 2021).

De derde verklaring voor het toenemende verzet tegen ‘diversiteit die bijt’ komt voort uit de steeds onevenwichtigere machtsbalans. De vorige twee verklaringen en de discussie over het recht op de stad, aangejaagd door de gelijknamige actiegroep,⁷ laten zien dat de machtsbalans steeds verder is opgeschoven naar de gemeente, corporaties, projectontwikkelaars en andere stedelijke partijen. Al decennia is de conclusie dat er meer over dan met bewoners gesproken wordt over wijkvernieuwing. Exemplarisch is de wijze waarop woningcorporatie Vestia hoge druk zette op het herhuisvestingsproces in de Tweebosbuurt om de deadline voor een subsidie voor

7 Zie www.rechtopdestad.nl.

de sloopkosten te halen.⁸ In de context van de Rotterdams wijkvernieuwing en het NPRZ is het dan ook niet verwonderlijk dat sociale huurders met argusogen kijken naar stedelijke beloften van meer participatie en zeggenschap.⁹

Conclusies en handreikingen

De conclusie is dat het NPRZ en het stedelijke woonbeleid weliswaar een opwaarderend effect op het gebied hebben, maar dat de inzet op ‘sterke schouders’ en sociale stijgers in de praktijk ten koste dreigt te gaan van de woonmogelijkheden van de laagste inkomensgroepen. Het recht op de stad neemt daardoor steeds ongelijkere vormen aan en dat is een ongewenst bijeffect van het NPRZ. De ingezette beleidsinstrumenten worden weliswaar beargumenteerd langs de lijnen van opleiding en inkomen (sociaaleconomische diversiteit), maar daarmee wordt ook gestuurd op het verlagen, of op zijn minst afremmen van de groei van het aandeel bewoners met een niet-westerse migratieachtergrond. Voor het ene type migrant (hoog opgeleid, welvarend) wordt de rode loper uitgerold, het andere type migrant (laag opgeleid, laag inkomen) krijgt de impliciete boodschap dat er in de stad geen plek meer voor hem is.

Dat leidt tot drie handreikingen voor de focus en de *governance* van het stedelijke woonbeleid. De eerste is dat dit beleid de schaarste en aanhoudende druk op de woningmarkt veel meer als uitgangspunt zou moeten nemen. De manier waarop wijkvernieuwing nu tot stand komt, leidt op stedelijk niveau tot meer in plaats van minder sociaaleconomische segregatie, omdat de ontstane klassenstrijd beslecht wordt in het nadeel van de laagste inkomensgroepen. Het zou al helpen als de gemeente een streep zet door de Woonvisiedoelstelling om de betaalbare woningvoorraad per saldo af te laten nemen.

⁸ Zie www.npostart.nl/opstandelingen/03-06-2021/BV_101406059, vanaf 20:20.

⁹ Zie bijvoorbeeld <https://stadszaken.nl/artikel/3986/rotterdam-krijgt-39-wijkraden-11-tips-om-nieuwe-teleurstellingen-te-voorkomen>.

De tweede handreiking is om de wijze waarop migratie tegelijkertijd als oorzaak, probleem en kans/oplossing in beleidsstukken wordt omschreven, kritisch te herzien. De formulering van bijvoorbeeld de Woonvisie 2030 diskwalificeert zittende bewoners met een laag inkomen en zet hen bedoeld of onbedoeld recht tegenover de ‘sterke schouders’ en sociale stijgers. Deze *framing* miskent de complexe rol van migratie in de ontwikkeling van de stad Rotterdam en categoriseert te veel de groepen in plaats van de problemen (zie hoofdstuk 5).

De derde handreiking is dat pogingen tot meer participatie van bewoners alleen kunnen slagen als de gemeente niet alleen het beleidsdiscours aanpast, maar ook een wezenlijke verschuiving in de machtsbalans realiseert. Er zou meer beleidsmatige erkenning moeten komen voor het gegeven dat veel zittende bewoners in de sociale huursector meer last dan baat hebben bij de wijkvernieuwing. In de huidige aanpak hebben projectontwikkelaars onevenredig veel invloed, terwijl andere vormen van vernieuwing, zoals wooncoöperaties, nauwelijks voet aan de grond krijgen (Lengkeek & Kuenzli, 2022). Juist als de stad op zoek is naar meer sociaaleconomische diversiteit, is de tamelijk eenzijdige top-downbenadering van migratie, diversiteit en wijkvernieuwing aan fundamentele herziening toe. Wat dat betreft is het niet zozeer de diversiteit, maar de eenzijdigheid die bijt.

Literatuur

- Eijk, G. van (2021). Is het Rotterdamse sloopbeleid racistisch? Sargasso, 11 juni 2021. Zie <https://sargasso.nl/is-het-rotterdamse-sloopbeleid-racistisch/>.
- El Maroudi, H. (2021). De rekening van de Rotterdamwet. *Vers Beton*, 9 maart 2021. Zie www.versbeton.nl/2021/03/de-rekening-van-de-rotterdamwet/.
- Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gemeente Rotterdam (2003). *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans*. Gemeente Rotterdam. Zie <https://docplayer.nl/5463793-Rotterdam-zet-door-op-weg-naar-een-stad-in-balans.html>.

- Gemeente Rotterdam (2016). *Woonvisie Rotterdam. Koers naar 2030, agenda tot 2020*. Gemeente Rotterdam. Zie www.rotterdam.nl/wonen-leven/woonvisie/.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York, NY: Penguin Press.
- Graaf, P. de (2020). *Sterke schouders in Rotterdam. Editie 2020*. Rotterdam: Onderzoek en Business Intelligence. Zie <https://onderzoek010.nl/handlers/ballroom.ashx?function=download&id=606>.
- Harvey, D. (2009). *Social Justice and the City*. Athens, Georgia: the University of Georgia Press.
- Hochstenbach, C., Uitermark, J. & Gent, W. van (2015). *Evaluatie effecten Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek ('Rotterdamwet') in Rotterdam*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Zie <https://dare.uva.nl/search?identificer=2b95a138-23f6-4de5-9d7f-2266259cbb6d>.
- Klei, E. (2021). Bicultureel leed door Rotterdams woonbeleid. *De Kanttekening*, 11 juni 2021.
- Lengkeek, A. & Kuenzli, P. (2022). *Operatie wooncoöperatie. Uit de wooncrisis door gemeenschappelijk bezit*. Amsterdam: Valiz.
- Lefebvre, H. (1996). *Writings on Cities*. London: Blackwell Publishers.
- Liukku, E. (2021). Waarom de Woonvisie van Rotterdam definitief failliet is. *Vers Beton*, 20 september 2021. Zie www.versbeton.nl/2021/09/waarom-de-woonvisie-van-rotterdam-definitief-fail-liet-is/.
- Ouwehand, A. & Doff, W. (2021). Twintig jaar Rotterdamwet heeft leefbaarheid niet vergroot. *Sociale Vraagstukken*, 26 oktober 2021. Zie www.socialevraagstukken.nl/twintig-jaar-rotterdam-wet-heeft-leefbaarheid-niet-vergroot/.
- Posthumus, H., Kleinhans, R. & Bolt, G. (2012). *Bijwerkingen van herstructureringsoperaties. Verhuizingen, waterbedefferen en veranderingen in de woningvoorraad*. Delft: Eburon.
- Programmabureau NPRZ (2019). *Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. Uitvoeringsplan 2019-2022*. Rotterdam: Programma-bureau NPRZ. Zie www.nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/uitvoeringsplan.

Scholten, P., Engbersen, G., Ostaijen, M. van & Snel, E. (2018). Multilevel governance from below: How Dutch cities respond to intra-EU mobility. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 2011-2033.

9 ‘Cultuur van en voor iedereen’? Culturele diversiteit en cultuur- participatie in de migratiesamenleving

SUSANNE JANSSEN EN MARC VERBOORD

Introductie

Cultuurbeleid beoogt traditioneel de juiste voorwaarden te scheppen voor een samenleving waarin mensen kunnen participeren in culturele activiteiten die als waardevol worden gezien. De vormgeving van het cultuurbeleid verschilt van periode tot periode. Dit hangt samen met veranderende opvattingen over wie bepaalt wat waardevol is, en hoe actief deelname hieraan moet worden gestimuleerd (Pots, 2010), maar zeker ook met transformaties in de bevolkingssamenstelling als gevolg van migratie. De komst van nieuwe Nederlanders uit de voormalige koloniën Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen en arbeidsmigranten uit (met name) Turkije en Marokko heeft de samenleving in de tweede helft van de twintigste eeuw diverser gemaakt, en zowel nieuw cultureel aanbod als nieuwe behoeftes gecreëerd. Sinds de late jaren tachtig is de groep inwoners met een migratieachtergrond zowel in omvang als in verscheidenheid sterk toegenomen (Jennissen et al., 2018) en inmiddels heeft een kwart van de Nederlanders een migratieachtergrond (CBS, 2021).

Dat de toegenomen diversiteit van de Nederlandse samenleving consequenties heeft voor cultuurbeleid wordt in principe al langer erkend. Toch bestaat er opmerkelijk weinig onderzoek naar het perspectief van migrantengroepen. Deze bijdrage begint met een korte schets naar culturele diversiteit in het Nederlandse cultuurbeleid en bevindingen uit cultuurdeelnameonderzoek. Aan de hand van recent onderzoek¹ zoomen we vervolgens in op hoe verschillende herkomst-

1 Vanuit het INVENT-project (Janssen et al., 2020), is in het voorjaar 2021 een enquête gehouden over cultuurbeleving en cultuurparticipatie onder representatieve bevolkingssteekproeven in Nederland en acht andere Europese landen. Het INVENT-project heeft financiering ontvangen van het Horizon 2020 onderzoeks- en innovatieprogramma van de Europese Unie onder subsidieovereenkomst nr. 870691.

groepen het culturele aanbod ervaren en hoe een diverser aanbod gerealiseerd kan worden, waarin uiteenlopende groepen zich kunnen herkennen.

Cultuurbeleid en culturele diversiteit sinds 1980

Cultuurbeleid dat expliciet inspeelt op de groeiende migratiegerelateerde diversiteit van de Nederlandse samenleving gaat al ongeveer veertig jaar terug. Er zijn echter duidelijke accentverschuivingen in de uitgangspunten, doelstellingen, termen, en instrumenten waarmee opeenvolgende bewindspersonen de culturele diversiteit van de Nederlandse bevolking verdisconteren in hun beleid (Delhay, 2017).

De nadruk ligt aanvankelijk vooral op de emancipatie en integratie van 'migranten' 'met behoud van de eigen identiteit en cultuur' en het vergroten van wederzijds begrip tussen 'migranten' en 'autochtone' Nederlanders (WVC, 1982). Enige tijd later ontstaat ook aandacht voor de intrinsieke kwaliteit van de cultuuruitingen van migranten (WVC, 1987; WVC/D'Ancona 1990) en voor 'interculturaliteit', de ontmoeting en het samenspel tussen verschillende culturen (OCW/Nuis, 1996).

Rond de eeuwwisseling wordt afstand genomen van het idee dat dat cultuurbeleid in dienst moet staan van integratiebeleid gericht op assimilatie (Bos, 2011). In *Ruim baan voor culturele diversiteit* (OCW/Van der Ploeg, 1999) en *Cultuur als confrontatie* (OCW/Van der Ploeg, 2000) wordt gesteld dat de cultuursector geen recht doet aan de ingrijpende veranderingen door aanhoudende migratiestromen in Nederland, maar de trekken vertoont van een 'monocultuur'. Jongeren, minder draagkrachtigen, maar vooral 'allochtone' bevolkingsgroepen zouden worden uitgesloten van deelname aan de gesubsidieerde cultuur, als makers en als publiek. Culturele diversiteit zou daarom hoognodig meer ruimte moeten krijgen in het culturele veld en geïntegreerd moeten worden in het beleid en aanbod van culturele instellingen. De bevordering van de cultuurdeelname van 'culturele minderheden' wordt een beleidspeerpunt en culturele instellingen krijgen de opdracht om ook deze groepen te bereiken.

De praktijk blijkt echter weerbarstig. De diversiteitsambities worden afgezwakt in daaropvolgende beleidsplannen (OCW/Van der

Laan, 2003; OCW/Plasterk, 2007). Tien jaar later is de diversiteit van de Nederlandse samenleving nog altijd onvoldoende zichtbaar in de zogeheten vier P's – publiek, programmering, personeel en partners – van de publieke culturele instellingen. Dit leidt tot een pleidooi voor de invoering van een code culturele diversiteit door de culturele sector (LAGroup, 2009). OCW-minister Plasterk neemt die aanbeveling over, waarna een aantal culturele koepelorganisaties en instellingen het voortouw neemt en in 2011 de eerste *Code culturele diversiteit* lanceert.² In diezelfde periode verdwijnt culturele diversiteit echter naar de achtergrond in het cultuurbeleid. Onder invloed van de rechts-populistische wind die is gaan waaien, nemen ook andere politieke partijen steeds vaker afstand van het diversiteitsdenken en komt de nadruk te liggen op de bevordering van nationale cultuur en identiteit (OCW/Zijlstra, 2011).

Nadien keert culturele diversiteit weer terug op de beleidsagenda (OCW/Bussemaker, 2015), maar minder prominent dan voorheen. In *Cultuur in een open samenleving 2020-2024* (OCW/Van Engelshoven 2018) gaat het stimuleren van 'diversiteit in het culturele veld' door aandacht voor 'nieuwe kunstvormen en nieuwe generaties' hand in hand met de invoering van het Wilhelmus als verplichte leerstof en het bevorderen van kennis van de nationale cultuur, geschiedenis, waarden en vrijheden. De *Code culturele diversiteit* wordt herzien en omgedoopt in een *Code Diversiteit en Inclusie* (2019).³ Waar *Cultuur als confrontatie* (2000) en de eerste *Code culturele diversiteit* (2011) zich richtten op diversiteitsbeleid in etnisch-culturele zin, draait het in *Cultuur in een open samenleving* (2018) en de herziene Code (2019) om diversiteit in brede zin. Het bevorderen van *culturele* diversiteit is nu onderdeel van een veel ruimere – en politiek minder beladen – doelstelling van 'inclusiviteit'. Deze betreft niet alleen burgers met een 'andere culturele achtergrond', maar ook allerlei andere vormen van diversiteit gebaseerd op bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, seksuele oriëntatie, opleiding, sociaaleconomische status en beperking. Een dergelijke multidimensionale benadering verkleint het risico dat het

2 <https://vnpl.nl/media/files/codeculturelediversiteit.pdf>.

3 <https://codedi.nl/wp-content/uploads/2021/12/Code-Diversiteit-en-Inclusie-NL.pdf>.

complexe diversiteitsvraagstuk ‘geëtniseerd’ wordt (zie hoofdstuk 5). Het blijft echter zaak om bij de aanpak van sociale ongelijkheid in de cultuursector een open blik te houden voor etnisch-culturele diversiteit om te voorkomen dat hiermee samenhangende patronen van uitsluiting veronachtzaamd worden onder het mom van ‘kleurenblindheid’ (zie hoofdstuk 5).

Figuur 1 Zomercarnaval in Rotterdam⁴



Cultuurdeelname en culturele achtergrond

Het Nederlandse cultuurbeleid heeft een dubbele taak, die is verankerd in de Wet op het specifiek cultuurbeleid.⁵ Enerzijds moet de overheid zorgen voor een kwalitatief hoogstaand en gevarieerd cultureel aanbod. Debatten en controverses in de cultuursector betreffen meestal deze pijler van het beleid. Ze richten zich bijvoorbeeld op de toekenningscriteria voor subsidies of de keuzes en selecties van adviescommissies en subsidieverstrekkers. Minstens zo belangrijk is echter de tweede beleidspijler. Om redenen van representativiteit, rechtvaardigheid en legitimiteit moet de overheid ook bevorderen dat

⁴ Bron: www.istockphoto.com/nl/foto/rotterdam-summer-carnival-deelnemers-dansen-toeschouwers-landschap-nederland-gm1299643682-392205870.

⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005904/2016-07-01#HoofdstukII>.

alle bevolkingsgroepen kunnen genieten van het cultuuraanbod en zich erin kunnen herkennen.

Deze laatste doelstelling blijkt in de praktijk bijzonder lastig te realiseren. Mensen die minder opleiding hebben genoten, over minder financiële middelen beschikken, of een andere culturele achtergrond hebben, maken minder gebruik van vrijwel alle onderdelen van het met overheidssteun gerealiseerde culturele aanbod. Ook jongeren voelen zich vaak minder aangetrokken tot zogeheten ‘gecannonneerde’, ‘hogere’ cultuuruitingen zoals klassieke concerten of kunsttentoonstellingen, die een belangrijk onderdeel vormen van dit aanbod. Naast alle politieke accentverschuivingen is een belangrijke constante in het cultuurbeleid daarom het streven naar een grotere cultuurparticipatie van lager opgeleiden, jongeren en mensen met een andere culturele achtergrond.

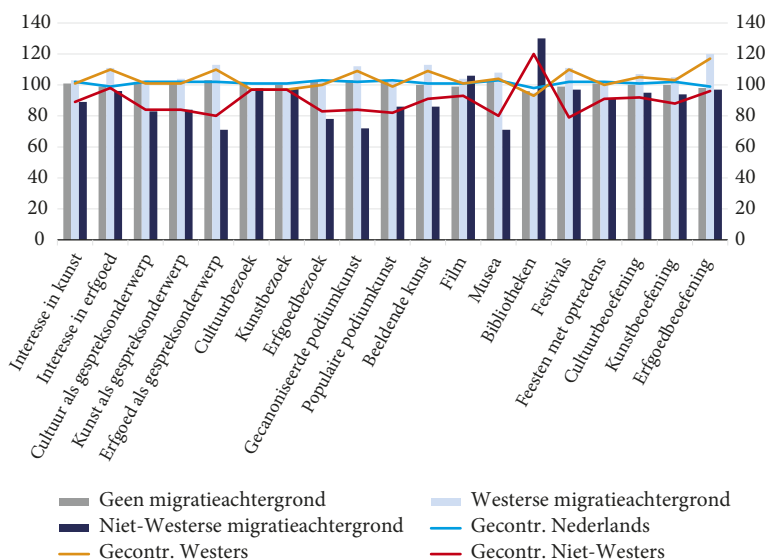
In lijn met deze doelstelling monitort het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) sinds 1995 de ontwikkeling van de cultuurparticipatie van mensen met een andere culturele achtergrond.⁶ De aandacht richt zich primair op Nederlanders met een Antilliaanse, Surinaamse, Marokkaanse of Turkse achtergrond (Van den Broek et al., 2005 en 2009; Van den Broek & Keuzenkamp, 2008).⁷

Het beeld dat oprijst uit de beschikbare studies en statistieken is dat de cultuurdeelname van mensen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond respectievelijk een ‘niet-westerse’ migratieachtergrond structureel achterblijft bij die van mensen met een ‘Nederlandse’ of ‘westerse’ achtergrond. Dit geldt het sterkst voor klassieke podiumkunst, musea en beeldende kunst, maar ook voor populaire podiumkunst, festivals en film.

6 Aanvankelijk gebeurt dit met de vierjaarlijkse AVO-enquête over het gebruik dat Nederlanders maken van allerlei publieke diensten (AVO 1995-2007), vanaf 2012 met de tweejaarlijkse Vrijtijdsomnibus (VTO, 2012-2020).

7 Vanaf de jaren tien wordt in SCP-rapporten en CBS-statistieken alleen nog onderscheid gemaakt tussen mensen met een ‘Nederlandse’, ‘westerse’ en ‘niet-westerse’ migratieachtergrond (Van den Broek, 2021; Cultuurmonitor, 2021). De bovengenoemde klassieke migratiegroepen worden tot de categorie ‘niet-westers’ gerekend.

Figuur 2 Indexcijfers cultuurparticipatie 2010-2020, naar achtergrond



In de afgelopen tien jaar is nog altijd sprake van een significant lagere deelname van mensen met een ‘niet-westerse’ migratieachtergrond aan bijna alle onderzochte culturele activiteiten (Van den Broek, 2021).⁸ Alleen het bibliotheekbezoek ligt significant hoger voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. De interesse in erfgoed en erfgoedbeoefening vertoont geen significante verschillen.

Opleiding blijft sterk bepalend voor wat mensen doen en laten op cultureel gebied. Inkomen, speelt – zekere na controle voor opleiding – veel minder een rol. Naarmate mensen meer opleiding hebben genoten zijn ze actiever op vrijwel alle onderzochte terreinen. Een belangrijke conclusie is dat ook na controle voor opleiding en andere

8 De tabellen in Van den Broek (2021), waarop figuur 2 is gebaseerd, bevatten zowel ongecontroleerde en gecontroleerde gegevens, gebaseerd op geïndexeerde cijfers. Er is geïndexeerd (100 is index getal) om de spreiding van verschillende aspecten van culturele betrokkenheid eenvoudiger te kunnen vergelijken. De staven in de grafiek representeren de ongecontroleerde gegevens, terwijl de lijnen gecontroleerde gegevens representeren, waarin rekening wordt gehouden met effect van opleidingsniveau, inkomen, geslacht, leeftijd, stedelijkheid.

kenmerken zoals inkomen of stedelijkheid, de deelnameverschillen tussen mensen met een niet-westerse achtergrond en de andere twee herkomstgroepen niet (volledig) verdwijnen.

Zo nemen Turkse en Marokkaanse Nederlanders vaker deel aan ‘gecanoniseerde’ cultuur naarmate ze hoger opgeleid zijn, maar toch minder vaak dan Nederlanders zonder migratieachtergrond die eenzelfde opleidingsniveau hebben (Kraaykamp, Notten & Bekhuis, 2014). Naast opleiding is ook de mate van identificatie met Nederland en het sociale netwerk van belang. Turkse en Marokkaanse Nederlanders gaan veel vaker naar een klassiek concert, theatervoorstelling of museum naarmate ze zich sterker met Nederland identificeren. Dit geldt vooral voor hoogopgeleiden. Daarnaast bezoeken Turkse en Marokkaanse Nederlanders, ongeacht hun opleiding, vaker een theater, concertzaal of museum naarmate ze meer Nederlandse en meer hoogopgeleide vrienden hebben (Kraaykamp, Notten & Bekhuis, 2014).

Verschillen in waardering en toegankelijkheid van het culturele aanbod

Een lagere participatiegraad wordt vaak geduid in termen van kenmerken van de betrokkenen. Zo zouden zij niet beschikken over het culturele kapitaal, de opleiding, de kennis en vaardigheden om van bepaalde cultuurvormen te genieten. Maar ook kenmerken van het aanbod kunnen ten grondslag liggen aan een geringere participatie in bepaalde culturele activiteiten. Daarom is het van belang om inzicht te krijgen in hoe mensen met een andere culturele achtergrond zelf over het culturele aanbod denken, wat zij belangrijk vinden, hoe tevreden ze zijn, en welke lacunes en drempels ze ervaren. Ondanks alle beleidsaandacht voor culturele diversiteit en de participatie van mensen met een migratieachtergrond, bieden beleidsstudies en beleidsstatistieken hierover slechts globale informatie.

Belang van gevarieerd cultureel aanbod

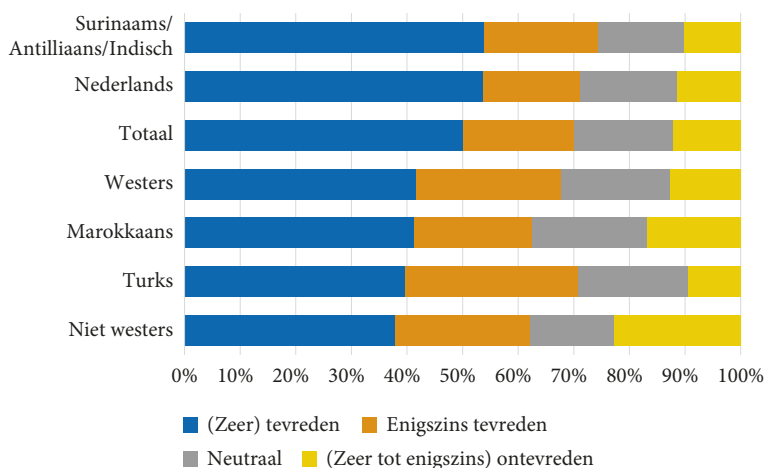
Zeventig procent van de Nederlanders vindt een gevarieerd cultureel aanbod belangrijk voor de samenleving, terwijl bijna de helft (49%)

dit ook voor zichzelf van belang acht (Van den Broek, 2021). Een kwart tot een derde van de bevolking heeft hier geen uitgesproken mening over (SCP, 2020). Slechts weinig mensen vinden een gevarieerd cultureel aanbod maatschappelijk (7%) of persoonlijk (20%) onbelangrijk (SCP, 2020). Naarmate mensen hoger zijn opgeleid hechten ze meer waarde aan een gevarieerd cultureel aanbod, maar ook herkomst speelt een rol. Mensen met een niet-westerse achtergrond hechten meer belang aan een gevarieerd cultureel aanbod (Van den Broek, 2021). Dit kan wijzen op een behoefte aan een meer ‘multicultureel’ aanbod en/of aanbod gericht op de eigen herkomstgroep.

Tevredenheid met culturele aanbod

Ruim de helft van de Nederlanders is (zeer) tevreden met het culturele aanbod in zijn woonomgeving (SCP, 2020). Een minderheid (circa 7%) is uitgesproken ontevreden, terwijl circa een derde neutraal is.

Figuur 3 Tevredenheid met culturele aanbod, naar herkomstgroep

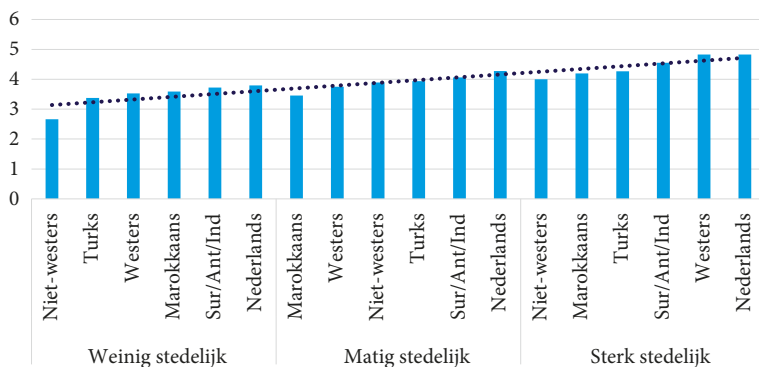


De recente INVENT-enquête geeft inzicht in verschillen in tevredenheid met het culturele aanbod tussen Nederlanders met en zonder migratieachtergrond.⁹ Mensen met een Nederlandse, Indische, Suri-

⁹ Zie noot 1.

naamse of Antilliaanse achtergrond tonen zich vaker (zeer) tevreden dan mensen met een Marokkaanse, Turkse of andere achtergrond. Laatstgenoemde groepen geven vaker aan ‘enigszins tevreden’ of ‘noch tevreden/noch ontevreden’ te zijn. Expliciete ontevredenheid met het culturele aanbod komt het vaakst voor bij mensen met een niet-westerse of een Marokkaanse achtergrond.

Figuur 4 Tevredenheid met culturele aanbod, naar stedelijkheid woonplek en herkomstgroep



Het culturele aanbod in steden, en zeker in grote steden, is veel groter en gevarieerder dan elders. Gemiddeld zijn inwoners van grote(re) steden dan ook duidelijk tevredener met het culturele aanbod dan mensen die in kleinere steden en gemeenten zijn gevestigd (zie figuur 4). Ook inkomen heeft een positief effect. Opleiding en leeftijd spelen in dit kader – anders dan in de verklaring van de deelname van mensen aan uiteenlopende cultuurvormen – geen rol van betekenis.

De verschillen in tevredenheid tussen de zes herkomstgroepen (zie figuur 3) zijn echter niet te herleiden tot verschillen in stedelijkheid, inkomen, opleiding of leeftijd. Ook na controle voor deze factoren blijken mensen met een Turkse, Marokkaanse of andere niet-westerse achtergrond significant minder tevreden met het culturele aanbod.¹⁰

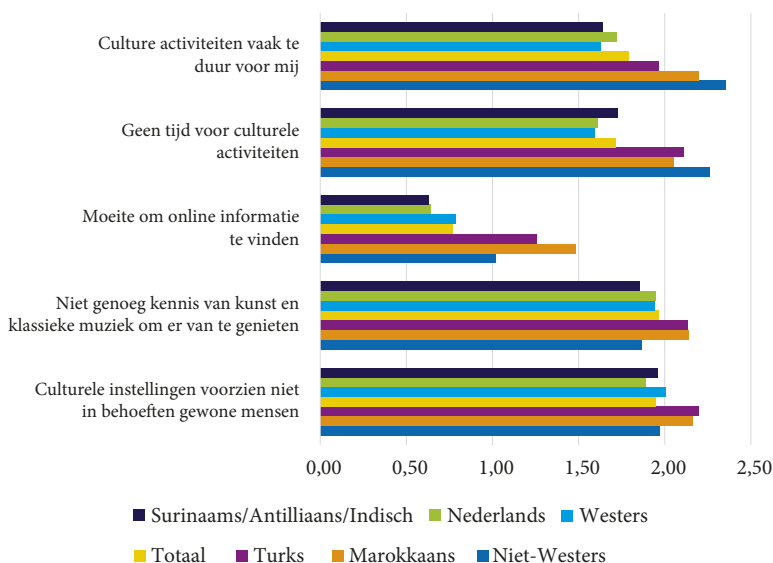
¹⁰ Met een multivariate regressieanalyse is getoetst in hoeverre de te verklaren variabele – hier de tevredenheid met het culturele aanbod – verandert als de verklarende variabelen één eenheid groter worden, terwijl alle andere variabelen in het model constant worden gehouden. De specifieke resultaten zijn opvraagbaar bij de auteurs.

Hun tevredenheid neemt weliswaar toe naarmate zij in een stedelijker omgeving wonen (zie figuur 4) en een hoger inkomen hebben, maar is toch significant lager dan bij de andere drie herkomstsgroepen.

Drempels voor cultuurdeelname

Mensen kunnen onder meer tegen financiële, tijd-, kennis-, informatie- en sociale drempels aanlopen, waardoor ze weinig of geen gebruik maken van het culturele aanbod (Ranshuysen, 2005). Deze drempels kunnen ook een reden vormen waarom mensen minder tevreden zijn met het culturele aanbod. De INVENT-enquête ging na in hoeverre Nederlanders met uiteenlopende culturele achtergronden zich herkennen in vijf potentiële drempels voor cultuurdeelname (figuur 5).¹¹

Figuur 5 Ervaren drempels voor cultuurdeelname, naar herkomstsgroep



11 Het laatste representatieve bevolkingsonderzoek naar mogelijke drempels voor cultuurdeelname dateert van 2013 (Van den Broek, 2013). Representatief landelijk onderzoek naar de mate waarin deze drempels een rol spelen voor mensen met en zonder migratieachtergrond ontbrak tot dusver.

Gebrek aan geld, tijd en informatie spelen het sterkst bij mensen met een niet-westerse, Turkse en Marokkaanse achtergrond. Marokkaanse en Turkse respondenten geven bovendien het vaakst aan dat zij de kennis missen om van gecanoniseerde (westerse) cultuur te genieten en dat het aanbod van culturele instellingen niet aansluit bij de behoeften van gewone mensen.

Mensen hebben minder last van deze drempels naarmate zij over meer opleiding en inkomen beschikken, in een stedelijker omgeving verkeren en jonger zijn. Ook na controle voor deze factoren liggen de ervaren drempels voor mensen met een Turkse, Marokkaanse of niet-westerse achtergrond nog altijd significant hoger dan bij de andere herkomstgroepen.¹²

Lacunes in het culturele aanbod

In de INVENT-enquête is – met een open vraag – ook gepolst wat mensen het meest missen aan cultureel aanbod in de plaats waar ze wonen. Uiteraard hangen de antwoorden sterk samen met de locatie waar mensen wonen. Inwoners van kleinere plaatsen noemen vaak infrastructurele zaken (theater, bioscoop, muziekconcerten), terwijl stedelingen doorgaans specifiekere dingen missen (bijvoorbeeld performance art, Caribisch georiënteerde evenementen).

In de antwoorden van mensen met een migratieachtergrond vallen twee duidelijke patronen op. Ten eerste geeft men relatief vaak aan behoefte te hebben aan meer sociale culturele evenementen zoals markten, braderieën, *food festivals* en stadsfeesten. Het gaat hier vooral om mensen die in middelgrote of kleine plaatsen wonen. Ten tweede blijken Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders aanbod te missen dat aansluit bij hun culturele achtergrond, of – meer algemeen – dat afkomstig is uit andere culturen dan de Nederlandse. Deze twee lacunes vinden we overigens ook bij Nederlanders zonder migratieachtergrond. Er liggen hier dus duidelijk kansen voor beleidsmakers om het culturele aanbod beter te laten aansluiten bij de behoeften van de Nederlandse bevolking in de volle

12 Dit is wederom getoetst met een multivariate regressieanalyse. De resultaten zijn beschikbaar op aanvraag bij de auteurs.

breedte. Meer algemeen roepen deze uitkomsten de vraag op of de nadruk binnen het cultuurbeleid op geïnstitutionaliseerde cultuur niet systematisch een deel van de bevolking veronachtzaamt. Dit kan leiden tot gevoelens van achterstelling en onvrede bij uiteenlopende bevolkingsgroepen (zie hoofdstuk 7 en hoofdstuk 8) – mensen met een migratieachtergrond, een lager inkomen en/of een woonomgeving met weinig culturele voorzieningen – en maatschappelijke tegenstellingen en conflicten in de hand werken.

Conclusie

Al bijna veertig jaar streeft de Nederlandse overheid naar een groter bereik van de gesubsidieerde cultuur onder Nederlanders met een migratieachtergrond. De aandacht is daarbij vooral uitgegaan naar de vijf klassieke migratiegroepen. Hoeveel vooruitgang er precies is geboekt en of bepaalde ‘cultuurnota’-perioden en beleidsmaatregelen succesvoller waren dan andere, valt moeilijk te zeggen. Duidelijk is wel dat Surinaamse, Antilliaanse en Indische Nederlanders en mensen met een ‘westerse’ migratieachtergrond zich tegenwoordig niet of nauwelijks onderscheiden van Nederlanders zonder migratieachtergrond in de mate waarin ze participeren in een breed scala van culturele activiteiten. Het cultuurbereik onder mensen met een ‘niet-westerse’ migratieachtergrond, en onder Marokkaanse of Turkse Nederlanders ligt daarentegen structureel lager dan voor andere herkomstgroepen.

De geaggregeerde cijfers geven echter geen inzicht in de ongetwijfeld aanzienlijke verschillen in cultuurparticipatie binnen de groeiende, zeer diverse groep van mensen ‘met een andere migratieachtergrond’ (zie hoofdstuk 5). Het cultuurdeelnameonderzoek besteedt nog geen gerichte aandacht aan deze superdiversiteit, evenmin als het huidige cultuurbeleid. Zeker voor de grote, superdiverse steden wordt het echter steeds urgenter om in hun cultuurbeleid ook rekening te houden met de talrijke nieuwe migrantengroepen die zich hier gevestigd hebben of hier tijdelijk verblijven.

Focus op diversificatie van aanbod

Lang is gedacht dat de geobserveerde ‘achterstanden’ in cultuurdeelname vanzelf zouden verdwijnen, naarmate meer mensen uit de betreffende groepen in Nederland zijn geboren en getogen, het Nederlands goed machtig zijn, een hogere opleiding hebben (Van den Broek & Keuzekamp, 2008) en zich sterker met Nederland identificeren (Kraaykamp et al., 2014). Maar ook Turkse en Marokkaanse Nederlanders die hier zijn geboren en de Nederlandse taal goed beheersen, maken nog altijd minder gebruik van het gesubsidieerde culturele aanbod dan even hoogopgeleide Nederlanders zonder migratieachtergrond. Deze verschillen in cultuurdeelname zullen in de toekomst daarom waarschijnlijk hoogstens kleiner worden, maar niet vanzelf verdwijnen. Ons onderzoek laat zien dat ondervertegenwoordigde groepen meer drempels voor deelname ervaren en minder tevreden zijn met het culturele aanbod. Enerzijds heeft men behoefte aan meer ‘multicultureel’ en ‘divers’ aanbod, anderzijds aan aanbod dat aansluit bij de eigen culturele achtergrond. Een oplossing moet daarom vooral aan de aanbodkant gezocht worden. Daarbij volstaat het niet om bestaand aanbod toegankelijker te maken met behulp van een doelgroepgericht marketing- of prijsbeleid. Het is zaak om het gesubsidieerde culturele aanbod zodanig te transformeren dat het ook voor deze groepen aantrekkelijke en waardevolle onderdelen bevat.

Diversificatiestrategieën

Verskillende strategieën om een diverser en inclusiever aanbod te realiseren worden met wisselend succes toegepast binnen de cultuursector. Via gastoptredens en coproducties met ‘diverse’ makers uit specifieke doelgroepen proberen gevestigde gezelschappen en orkesten bijvoorbeeld nieuw publiek te trekken uit deze groepen.¹³ In veel gevallen leidt dit tot geslaagde culturele evenementen, die inderdaad een gemêleerder publiek trekken. Criticasters vinden dergelijke *cross-overs* echter vaak artistiek-inhoudelijk geforceerd en ontoereikend

13 Het Amsterdamse Metropole Orkest organiseert in juni bijvoorbeeld het Turkey Now! Festival met als publiekstrekker de bekende Turkse zangeres Candan Erçetin.

om nieuw publiek blijvend te binden (Van Eijck, 2021). Zij zien liever dat subsidiegevers meer middelen vrijmaken voor een structurele ondersteuning van zogenoemde ‘nieuwe’ makers en instellingen. Die kunnen doelgroepen vaak beter bereiken omdat zij zelf uit deze groepen voortkomen of in nauw contact met hen staan, bijvoorbeeld omdat ze in de buurt gevestigd zijn of juist geen vaste plek hebben, maar hun publiek zelf opzoeken. Bekende voorlopers zijn het Rotterdamse Zuidpleintheater en Wijktheater die al jarenlang laten zien hoe nauw contact en samenwerking met lokale gemeenschappen kan bijdragen om bewoners van minder welgestelde en ‘gekleurde’ wijken te betrekken.

Programmerende instellingen zoals theaters, schouwburgen, musea of bibliotheken kunnen hun aanbod relatief eenvoudig diversifiëren door een grotere verscheidenheid aan makers, gezelschappen, genres, tradities, smaken en perspectieven in te sluiten. Hiermee zijn de afgelopen jaren de nodige successen geboekt, zeker ook als het gaat om het genereren van bredere maatschappelijke aandacht en erkenning voor culturele tradities, ervaringen en perspectieven van minderheidsgroepen (denk bijv. aan de recente Slavernijtentoonstelling in het Rijksmuseum of de tentoonstelling over Marokkaanse moderne kunst in het Cobramuseum). In veel gevallen worden de groepen die men graag zou willen betrekken, echter niet of nog maar mondjesmaat bereikt. Zo spelen ‘makers van kleur’ bij de gevestigde podiuminstellingen nog regelmatig voor een overwegend ‘wit’, hoogopgeleid, ouder publiek.

De kans dat dit wel lukt, is groter wanneer instellingen investeren in dialoog en samenwerking met vertegenwoordigers van de beoogde doelgroepen en hen actief betrekken – als ‘kritische vrienden’,¹⁴ ‘co-creators’ (Horvath & Carpenter, 2020) of ‘meemakers’¹⁵ – in de ontwikkeling van cultuuraanbod. Zij zijn bekend met de interesses, voorkeuren en communicatiekanalen van de doelgroep en weten hoe

14 Kritische vrienden: do’s en don’ts – Code Diversiteit & Inclusie. Zo werkt het Van Gogh museum met de ‘Beeldbrekers’, een externe denktank van jongvolwassen studenten en professionals tussen de 18 en 30 jaar oud met een biculturele achtergrond.

15 Onder meer in het kader van de MeeMaakPodia-regeling van het Fonds voor Cultuurparticipatie zijn hier positieve resultaten mee geboekt (Trienekens, 2021).

ze deze moeten aanspreken (Trienekens, 2021). Via participatieve processen en projecten raken instellingen bovendien vertrouwder met nieuwe publieksgroepen en ontstaan vaak duurzame samenwerkingsverbanden, die hen in staat stellen een diepgaande band met specifieke groepen en gemeenschappen op te bouwen.

Zo'n op dialoog, samenwerking of cocreatie gestoelde aanpak is niet nieuw (Van Eijck & Bisschop Boele, 2018), maar krijgt de laatste jaren wel hernieuwde aandacht. Zowel landelijk als lokaal zet het cultuurbeleid sterker in op een *bottom-up* benadering om zowel aanbod als publiek te diversifiëren. Dit gebeurt enerzijds via de ondersteuning van 'nieuwe' makers en instellingen, anderzijds via participatieve initiatieven en projecten in samenwerking met specifieke doelgroepen en lokale gemeenschappen. Sociale achtergrond is daarbij vaak minder belangrijk dan wat mensen rechtstreeks bindt: de plaats waar zij samenleven. Deze aanpak lijkt het meest geëigend om ondervertegenwoordigde publieksgroepen te bereiken, maar biedt ook goede kansen om nieuw, 'multicultureel' aanbod te ontwikkelen dat een zeer divers samengesteld publiek aanspreekt.¹⁶ Naarmate de diversiteit van de bevolking groeit, is hier steeds meer behoefte aan en ligt het ook voor de hand om hier sterker op te focussen.

Dit laat onverlet dat het beleid ook gevestigde culturele instellingen en makers moet blijven stimuleren om een diverser en inclusiever aanbod te realiseren, waarin uiteenlopende bevolkingsgroepen zich kunnen herkennen, maar waarin ze ook nieuwe culturele ervaringen en inzichten kunnen opdoen en geconfronteerd worden met andere perspectieven. Beide elementen zijn cruciaal in een diverse samenleving.

16 Zo boekt het Rotterdamse Kunstinstituut Melly (voorheen Witte de With) goede resultaten met zijn 'Collectief leren'-programma waarin een diverse groep Rotterdamse jongeren de kans krijgt om gezamenlijk mee vorm te geven aan kunst, cultuur en stad.

Literatuur

- Bos, E. (2011). *Beleid voor cultuur en immigranten: rijksbeleid en uitvoeringspraktijk 1980-2004* (diss.). Universiteit van Amsterdam.
- Broek, A. van den (2013). *Kunstminnend Nederland? Interesse en bezoek, drempels en ervaringen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den (2021). *Wat hebben mensen met cultuur? Culturele betrokkenheid in de jaren tien*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den & Keuzenkamp, S. (red.) (2008). *Het dagelijks leven van allochtone stedelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den, Huysmans, F. & Haan, J. de (2005). *Cultuurminnaars en cultuurmijders. Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den, Haan, J. de, & Huysmans, F. (2009). *Cultuurbezoekers en cultuurbeoefenaars: Trends in cultuurparticipatie en mediagebruik*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2021). Dossier Asiel, migratie en integratie. www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-mensen-met-een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland-.
- Cultuurmonitor (2021). Cultuur en participatie. Amsterdam: Boekmanstichting. www.cultuurmonitor.nl/thema/cultuur-en-participatie/.
- Delhay, C. (2018). Inclusiviteit in het post-multiculturalisme-tijdperk. Diversiteitsbeleid van de rijksoverheid. *Boekman*, 30(115), 8-11.
- Eijck, K. van (2021). Ander publiek vereist voor ander aanbod. *Boekman*, 33(129), 4-7.
- Eijck, K. van & Bisschop Boele, E. (2018). Van de canon en de mug: Een inventarisatie van inzichten rondom de culturele niet-bezoeker. Een notitie geschreven in opdracht van het Ministerie van OCW.
- Horvath, C. & Carpenter, J. (Eds.). (2020). *Co-creation in theory and practice: Exploring creativity in the Global North and South*. Policy Press.

- Janssen, S. et al. (2020). INVENT. European inventory of societal values of culture as basis for inclusive cultural policies the globalizing world. <https://inventculture.eu/>.
- Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M. & Bovens, M. (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.
- Kraaykamp, G., Notten, N. & Bekhuis, H. (2014). Cultuurparticipatie van Turken en Marokkanen in Nederland. Toetsing van een identificatie- en socialenetwerkverklaring. *Mens & Maatschappij*, 89(2), 201-220.
- LAGroup Leisure & Arts Consulting (2009). *De olifant in de kamer: staalkaart culturele diversiteit in de basisinfrastructuur*. Utrecht: Netwerk CS.
- Pots, R. (2010). *Cultuur, koningen en democraten: overheid & cultuur in Nederland*. 4e druk. Nijmegen: Sun.
- OCW/Nuis, A. (1996). *Pantser of ruggegraat. Cultuurnota 1997-2000*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.
- OCW/Ploeg, R. van der (1999). *Ruim baan voor culturele diversiteit*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Onderwijs.
- OCW/Ploeg, R. van der (2000). *Cultuur als confrontatie: cultuurnota 2001-2004*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW/Laan, M. van der (2003). *Meer dan de som. Beleidsbrief cultuur 2004-2007*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW/Plasterk, R. (2007). *Kunst van leven. Cultuurnota 2009-2012*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW/Zijlstra, H. (2011). *Meer dan kwaliteit. Een nieuwe visie op cultuurbeleid. Cultuurnota 2013-2016*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW/Bussemaker, J. (2015). *Ruimte voor cultuur. Uitgangspunten cultuurbeleid 2017-2020*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW/Engelshoven, I. van (2018). *Cultuur in een open samenleving. Cultuurnota 2021-2024*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- Ranshuysen, L. (2005). *Onzichtbare drempels. Een analyse van het publiekspotentieel voor Nederlandse musea in het kader van het project museale strategie*. Rotterdam: Onderzoeksbureau Letty Ranshuysen.
- SCP (2020). Vrije tijd | De sociale staat van Nederland: 2020. Sociaal en Cultureel Planbureau. <https://digitaal.scp.nl/ssn2020/vrije-tijd/>.
- Trienekens, S. (2021). Publiek ter discussie, discussie over publiek. *Boekman*, 33 (129), 32-37.
- WVC (1982). *Cultuuruitingen en migranten: een actieplan*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- WVC (1987). *Beleidsnotitie Cultuuruitingen van etnische minderheden 1987-1989*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- WVC/d'Ancona, H. (1990). *Brief over het Categoriele beleid Kunstuitingen van minderheden 1990-1992*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

10 Conclusies

REINOUT KLEINHANS, MARK VAN OSTAIJEN EN KIMBERLY SEIBEL

Inleiding

Nederland is in de afgelopen decennia een migratiesamenleving geworden. Er komen migranten vanuit alle delen van de wereld. Sommigen blijven voor langere tijd, anderen verlaten na verloop van tijd ons land weer. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert dat de ‘vlottendheid’ en verscheidenheid in onze migratiesamenleving sterk zijn toegenomen. Dat maakt het samenleven ingewikkelder (WRR, 2020). Daarom behandelt dit boek een select aantal thema’s die blijk geven van een onlosmakelijk verband tussen migratie en migratiegerelateerde diversiteit, en de sturingsdilemma’s die daaruit voortkomen. Want migratie en diversiteit leiden tot een breed scala van vragen over grondrechten, participatie, burgerschap, noodopvang, huisvesting, onderwijs en arbeidsmarkt. Dit zijn complexe, sterk verweven vraagstukken, die zich niet beperken tot een enkele bestuurslaag, ruimtelijke schaal of maatschappelijk domein en daarmee ook *governance*-uitdagingen opleveren.

Het is een bewuste keuze (zie hoofdstuk 1) om geen alomvattend overzicht te bieden van de *state-of-the-art* kennis over de *governance* van migratiegerelateerde diversiteit. We gebruiken de metafoor van de gordiaanse knoop om de complexiteit te duiden en te laten zien dat deze knoop zich niet makkelijk laat ontwarren of reduceren tot ‘simpele’ diagnoses en oplossingen. Want, om in die beeldspraak te blijven, hoe harder men eraan trekt, hoe vaster zo’n knoop komt te zitten. Er valt dus weinig anders te doen, dan de vraagstukken in hun volledige complexiteit te begrijpen – iets wat we in deze bundel doen vanuit verschillende perspectieven: geschiedenis, rechten, sociologie, bestuurskunde, geografie, ontwikkelingsstudies, economie en stedenbouw – toegepast op een aantal thema’s. In dit slothoofdstuk trekken we conclusies en schetsen we enkele dwarsverbanden tussen de verschillende bijdragen.

In deze conclusie maken we de balans op wat die verschillende perspectieven ons leren over ‘de migratiesamenleving’. We nemen daarbij drie dwarsverbanden tussen de verschillende bijdragen waar:

1. de complexiteit van en sterke verwevenheid tussen migratie en diversiteit;
2. de mate waarin *governance*-vraagstukken in een *multi-level setting* geplaatst kunnen worden;
3. de politisering van migratie en diversiteit.

In het volgende zetten we deze drie opbrengsten nader uiteen, en maken de balans op tot welke handelingsperspectieven dit aanzet.

Sterke verwevenheid

Ten eerste is een belangrijke bijdrage van dit boek dat het de doorgaans gescheiden werelden van (de *governance* van) migratie en diversiteit samenbrengt en met elkaar confronteert. De hoofdstukken behandelen voorbeelden van maatschappelijke kwesties die vaak besproken worden onder de vlag van migratie *of* diversiteit, terwijl deze kwesties feitelijk sterk verweven zijn. Migratie is een aandachtspunt op verschillende sturingsniveaus, maar dit is niet altijd goed zichtbaar omdat de bijbehorende kwesties nogal eens besproken worden onder de noemer diversiteit, internationalisering of discriminatie en (on)gelijkheid. Migratiebeleid is veelal een internationale en Europese aangelegenheid terwijl diversiteitsbeleid zich meer op nationaal en gemeentelijk niveau afspeelt. Vraagstukken gekoppeld aan migratie gaan vaak over bewegingen langs en over (lands)grenzen,¹ terwijl diversiteitsvraagstukken meer worden opgevat als een ‘interne’ aangelegenheid. Het zichtbaar maken van die verbindingen helpt om de verwevenheid tussen de domeinen helder te benoemen,

1 Er is veel discussie over de vraag of vluchtelingen ook tot de categorie ‘migranten’ gerekend kunnen worden. Beleidsmatig kan de vluchtelingenproblematiek op een aantal punten niet onder de noemer migratie geschaard worden, vanwege de specifieke beleidskaders. In de praktijk is de scheidslijn tussen migranten en vluchtelingen echter bijna niet te maken. In dit boek worden vluchtelingen mede daarom tot migranten gerekend.

evenals de manier waarop migratie- en diversiteitsvraagstukken in elkaars verlengde liggen.

Zo roept de komst van (arbeids)migranten van gisteren vragen op omtrent het gebruik van cultuurvoorzieningen van vandaag (zie Janssen en Verboord) en de sociale zekerheid van morgen (zie Van Vliet en Suari Andreu). En de dilemma's die vandaag ontstaan in de botsing tussen Europees migratie- en asielbeleid en de pogingen van lokale organisaties om menswaardige noodopvang te bieden aan vluchtelingen, bijvoorbeeld op Lesbos en in Calais (zie Hilhorst, Hagan en Quinn), houden direct verband met de huisvestingsvraagstukken van morgen en overmorgen (zie Schrover en Kleinhans). Schrover laat in haar hoofdstuk zien dat migratie en integratie van oudsher huisvestingsproblemen opleveren, waarin de beschikbaarheid van woningen in hoge mate bepalend is voor de verblijfsduur en omstandigheden van migranten. Het hoofdstuk van Kleinhans laat zien hoe sturing op diversiteit (naar inkomen en daarmee op klasse en migratieachtergrond) samenhangt met migratie en migratiegerelateerde diversiteit in een stedelijke context. Die verwevenheid komt sterk tot uiting in de wijze waarop beleid zich uitlaat over de gewenste bevolkingssamenstelling ('sterke schouders', 'sociale stijgers') in wijken en steden. Van Ostaijen toont zelfs dat die verwevenheid zich niet alleen opdringt als realiteit, maar ook al vervat zit in de manier waarop we over migratie spreken en denken. Zijn hoofdstuk nodigt ons uit om meer te denken in termen van klassenmigratie, als alledaags fenomeen. Het grensverkeer van klassenmigratie verwijst niet naar het oversteken van landsgrenzen, maar naar de alledaagsheid van statusangst, onzekerheid, schaamte en schuld. Van Ostaijen biedt door middel van het begrip klassenmigratie mogelijkheden om vraagstukken van migratie en diversiteit in elkaars verlengde te kunnen zien en tot de verbeelding te laten spreken als een vraagstuk van herkenning in plaats van uitsluiting en problematisering.

Schakelen en schuren tussen bestuurslagen

De verwevenheid zit niet alleen in de dagelijkse realiteit van de vraagstukken, maar wordt ook zichtbaar vanuit een bestuurlijk perspectief.

Daarmee sluiten we aan bij de tweede belangrijke les die ook spreekt uit een aantal hoofdstukken. Migratie- en diversiteitsvraagstukken zijn complexe kwesties die zich uitstrekken over verschillende maatschappelijke sectoren, zoals onderwijs, arbeid, huisvesting en cultuur. Deze overlap vergt niet alleen een integrale kijk, maar ook een *governance* perspectief op migratie- en diversiteitsvraagstukken, die zich tegelijkertijd manifesteren op verschillende schalen en bestuurslagen en zo een *multi-level* karakter hebben (zie ook figuur 1, hoofdstuk 1).

Politici, beleidsmakers, maatschappelijke organisaties en *practitioners* op verschillende niveaus werken (vrijwillig) samen of zijn daartoe veroordeeld, bijvoorbeeld omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van Europese of landelijke wetgeving. In die bestuurlijke context komen partijen op verschillende schaalniveaus soms lijnrecht tegenover elkaar te staan. Enkele hoofdstukken hantieren een *governance* perspectief binnen een *multi-level setting* om dit inzichtelijk te maken. Van der Woude en Van Iersel laten de bestuurlijke spagaat zien ten aanzien van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Het restrictieve beleid van de nationale overheid, dat feitelijk verbiedt om deze groep migranten onderdak te geven, is op lokaal niveau moeilijk uitvoerbaar. Om mensonterende omstandigheden te voorkomen bieden gemeenten als ‘verzetsdaad’ wel degelijk opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers: de zogenoemde bed-bad-brood-voorziening.

Ook de bijdrage van Hilhorst, Hagan en Quinn legt deze spanningen in de *governance* bloot. Er zijn internationale verdragen die lidstaten van de Verenigde Naties voorschrijven hoe ze moeten omgaan met vluchtelingen uit oorlogsgebieden. Tegelijkertijd werpt het Europese immigratie- en asielbeleid allerlei uitdagingen op voor hulpverleners. Veel nationale regeringen beschouwen migratie als economisch gemotiveerd of als een bedreiging voor hun nationale veiligheid. De consequentie is dat de lokale hulpverlening op bijvoorbeeld Lesbos en in Calais tot stand komt via moeizame gelegenheidscoalities van vrijwilligers, niet-gouvernementele organisaties (ngo's), en officiële

humanitaire organisaties. De bestuurslogica van die *multi-level governance setting* schuurt en werkt soms in tegengestelde richtingen. Soms komt de druk daarbij van bovenaf, maar veeleer ook van onderop. Verschillende hoofdstukken (Van der Woude en Van Iersel, Scholten en Kleinhans) laten zien dat lokale overheden druk uitoefenen op de nationale overheid om beleid en wetgeving aan te passen of in een andere richting te ontwikkelen. Daarbij is een veelgehoord verwijt van gemeenten dat de nationale overheid te weinig oog heeft voor de complexiteit van de uitvoering van beleid en regelgeving op lokaal niveau, en de gemeenten daartoe ook te weinig macht en middelen verstrekt. Zo is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp), ook wel bekend als de ‘Rotterdamwet’, vooral tot stand gekomen door een actieve lobby van Rotterdam en enkele andere steden. Zij wilden meer lokale sturingsmogelijkheden op woonruimteverdeling voorhanden hebben, om zo bewust de sociaaleconomische en culturele diversiteit van de bevolking van bepaalde wijken te beïnvloeden (zie hoofdstuk Kleinhans). Bovendien heeft een volwaardige migratiesamenleving oog voor die superdiverse context waarin we leven en die eisen stelt aan de kwaliteit en diversiteit van (publieke) voorzieningen, zeker ook op lokaal niveau. Zo concluderen Janssen en Verboord dat die superdiversiteit nog niet goed weerspiegeld wordt in het aanbod van cultuurvoorzieningen, dat onvoldoende aansluit bij nieuwe Nederlanders. En dat is allesbehalve een Randstedelijk verhaal, maar sluit aan bij de superdiverse realiteit van veel Nederlandse gemeenten.

De voorgaande voorbeelden illustreren de bestuurlijke en beleidsmatige fluïditeit van de manier waarop een migratievraagstuk overgaat in een diversiteitsvraagstuk, en andersom. Dit boek toont waarom een integraal *governance*-perspectief nodig is om de verwevenheid tussen migratie en diversiteit beter te leren begrijpen. De hoofdstukken leggen de bestuurlijke spanningen bloot en confronteren ons met de uitdagingen van een migratiesamenleving, zoals de WRR in 2020 suggereerde.

Politisering van migratie en diversiteit

Problemen spreken nooit alleen voor zichzelf. Wat een issue tot een probleem of zelfs een ‘crisis’ maakt, is de kern van democratische politiek. En daarmee komen we, na de sterke verwevenheid, en de *multi-level governance* bij een derde conclusie van dit boek. Al decennia kunnen migratie- en diversiteitsvraagstukken en de bijbehorende *governance* rekenen op stevige aandacht van democratisch gelegitimeerde bestuurders en politici op alle bestuurlijke niveaus (lokaal, regionaal, nationaal, Europa). Bijna alle hoofdstukken illustreren de *politisering*, oftewel het proces waarin vraagstukken omtrent migratiegerelateerde diversiteit steeds meer in politieke besluitvormingsprocessen worden getrokken, doordat ze een plaats krijgen op de politieke agenda. Dat zorgt aan de ene kant voor veel middelen en betrokkenheid op zo’n vraagstuk. Dat is vanuit democratisch perspectief een zegen, gegeven de humanitaire belangen en misstanden die optreden bij bijvoorbeeld de opvang van vluchtelingen en huisvesting van arbeidsmigranten.

Aan de andere kant zorgt de politisering voor een enorme politieke en bestuurlijke ‘drukke’ om op zo’n vraagstuk zichtbaar te handelen. Daardoor wordt het lastig om binnen zo’n integraal en *multi-level governance* vraagstuk tot afstemming en coördinatie te komen, zoals Van der Woude en Van Iersel in hun bijdrage laten zien. Er is veeleer sprake van democratisch gelegitimeerde doven-dialogen (mensen of partijen die in een dialoog niet naar elkaars standpunten willen luisteren) en patstellingen in beleid, die leiden tot frustraties in de uitvoering door *practitioners*. Bovendien wordt die gepolitiseerde context gemakkelijk beïnvloed door ongefundeerde meningen en stellingnames, die het formuleren van *evidence-based* beleid in de weg kunnen staan. Dit zien we met regelmaat gebeuren bij maatschappelijke en politieke zorgen over de consequenties van migratie en diversiteit. Een voorbeeld betreft de veronderstelling dat (arbeids)migranten uit Midden- en Oost-Europa via uitkeringen en toeslagen een onevenredig grote claim op de sociale zekerheid zouden leggen. Op basis van objectieve registerdata tonen Van Vliet en Suari Andreu in hun bijdrage echter aan dat de instroom van arbeidsmigranten

niet leidt tot meer of hogere uitkeringen en toeslagen dan voor Nederlanders het geval is. Dit type onderzoek is vanwege beschikbaarheid van data en rekenkracht van computers pas sinds kort mogelijk, waardoor het eerder niet goed mogelijk was om een genuanceerd en scherp beeld te krijgen. Vanwege het sterk gepolitiseerde debat over arbeidsmigratie en het maatschappelijke en politieke sentiment van de laatste jaren waarin recht-toe-recht-aan oplossingen de voorkeur genieten, is het maar zeer de vraag of politici ontvankelijk zijn voor onderzoeksuitkomsten die (de ernst van) migratiegerelateerde problemen nuanceren. Ook Scholten betoogt in zijn bijdrage dat de politisering en democratische druk om te denken via simpele oplossingen en *quick fixes* ('sluit de grenzen') op gespannen voet staat met de complexiteit van migratie en diversiteit.

Voor overheden en andere actoren die de consequenties van migratiegerelateerde diversiteit ten volle willen begrijpen, kan het varen op 'standaard' beleidsinformatie tot verkeerde of incomplete inzichten leiden. De bijdrage van Janssen en Verboord is illustratief in dit verband. Zij constateren dat lagere cultuurdeelname en lager gebruik van cultuurvoorzieningen door groepen met een migratieachtergrond vaak wordt geduid in termen van sociaaleconomische kenmerken van de betrokkenen (zoals een lager opleidingsniveau), maar vreemd genoeg niet aan de hand van kenmerken van het culturele aanbod zelf. Ondanks alle beleidsaandacht voor culturele diversiteit en de participatie van mensen met een migratieachtergrond, bieden de bestaande beleidsstudies en statistieken hierover slechts globale informatie, aldus Janssen en Verboord. Zeker voor de grote, superdiverse steden wordt het steeds urgenter om in hun cultuurbeleid ook rekening te houden met de talrijke nieuwe migrantengroepen die zich hier gevestigd hebben of hier tijdelijk verblijven.

Dat is bijzonder belangrijk aangezien de recente beleidsgeschiedenis een aaneenschakeling van momenten bevat waarop beleid als 'mislukt' wordt afgedaan en steeds weer wordt gezocht naar een nieuw beleidsparadigma. Denk aan het minderhedenbeleid en het integratiebeleid uit de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Vooral de bijdragen van Schrover en Scholten tonen dat bepaalde zaken bij

herhaling als ‘nieuw’ aangeduid worden en dat via ‘verbale vernieuwing’ dezelfde problemen en veronderstelde oplossingen periodiek terugkeren, al dan niet in wisselende gedaanten. In zijn bijdrage begrijpt Scholten deze weerbarstigheid vanuit een complexiteitsperspectief. Hij neemt de stelling in dat in plaats van een ‘falen’ van beleid in termen van *output* of resultaten, er eerder iets mis lijkt te zijn in de dynamiek van beleidsontwikkeling. Daarbij lijkt het heilzaam om te stoppen met het denken dat migratie- en integratieproblemen ‘definitief’ opgelost kunnen worden.

Die bevinding staat echter haaks op het huidige politiek-maatschappelijke klimaat. Want veel politici en bestuurders hebben de mond vol van ‘problemen oplossen’, ‘daadkrachtig handelen’ of ‘doorpakken’. Helaas is het denken in ‘daadkrachtige’ oplossingen veelal een onderdeel van het probleem. Misschien ligt dat ook aan ons taalgebruik. Een ‘oplossing’ is een metaforische beeldspraak, die – anders dan de gordiaanse knoop – niet meer als zodanig wordt herkend. Zo lossen suikerkorrels op in water. Die reactie is een oplossing, waar ook de beleidsmetafoor vandaan komt. Het woord ‘oplossing’ belooft dat er iets uit het zicht verdwijnt. Maar net als bij de suikerkorrels die zichtbaar in water oplossen en daarmee water zoeter maken, voegt een oplossing in de sociale werkelijkheid veelal iets toe. Vaak is dat een nieuw probleem. Zo zorgt de standaardoplossing voor fileproblematiek (meer asfalt) voor meer problemen (verkeersongelukken en uitstoot van schadelijke stoffen). De bijdrage van Van der Woude en Van Iersel toont hoe een ogenschijnlijk simpele landelijke beleidsinsteek – zo snel mogelijk uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers – op lokaal niveau een humanitair probleem veroorzaakt. Het denken in oplossingen creëert vaak weer nieuwe problemen. Het is aan beleidsmakers, *practitioners* en ngo’s om zich reflexief te verhouden tot en soms te verzetten tegen de politisering van migratie en diversiteitsvraagstukken die kan zorgen voor de tragiek van simpele oplossingen, *quick-fixes* en kennisarme beleidsvoorstellen.

Tot slot

Met dit boek hebben we een poging gedaan om de variëteit, de constanten, de complexiteit en de noviteit van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit weer te geven. We hebben gepoogd om die complexiteit als serieus uitgangspunt te nemen door vanuit verschillende disciplines het een en ander te doordenken en te ontrafelen. Daarmee spreken we de hoop uit dat dit boek helpt om anders te kijken, denken en handelen. Elke verandering begint immers met een verandering van inzicht.

De titel van deze bundel is geïnspireerd op de subtitel van een advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2020. De WRR constateert in dat advies dat de ‘vlottendheid’ en verscheidenheid in onze migratiesamenleving sterk zijn toegenomen (zie ook hoofdstuk 1). Op basis hiervan beveelt de WRR een proactieve beleidsaanpak aan. Met onze bundel werken wij een aantal uitgangspunten voor zo’n aanpak verder uit. Werk maken van de migratiesamenleving vergt van politici, beleidsmakers, maatschappelijke organisaties en *practitioners* dat ze:

1. oog hebben voor complexiteit van en sterke verwevenheid tussen migratie en diversiteit;
2. *governance*-vraagstukken in een *multi-level setting* weten te plaatsen;
3. zich reflexief kunnen verhouden tot de veelvuldige en sterke politisering van migratie en diversiteit om zich te kunnen verzetten tegen de tragedie van beleidsoplossingen, *quick fixes* en kennis-arme inzichten.

Daarmee komt het werken aan en binnen die migratiesamenleving neer op beleidsmatig, bestuurlijk en politiek ‘grensverkeer’. *Beleidsmatig* tonen verschillende hoofdstukken in deze bundel de fluiditeit tussen migratie- en diversiteitsbeleid, aangezien de migratieproblemen van gisteren de diversiteitsvraagstukken van morgen kunnen zijn. Tegelijkertijd vormen migratie en diversiteit veelal ambtelijk en beleidsmatig gescheiden werelden. Daarom vraagt de huidige

migratiesamenleving om het beslechten van grenzen tussen beleidsdisciplines en het begrijpen van de samenhang tussen migratie- en diversiteitsvraagstukken. Beleidsmatig grensverkeer kan helpen om de ambtelijk gescheiden werelden wat meer in elkaars verlengde te organiseren.

Bestuurlijk grensverkeer betreft de kunst van het schakelen tussen verschillende bestuurslagen en erkent de noodzaak om vraagstukken in een meerlagig *governance*-perspectief te plaatsen. Veel migratie- en diversiteitsvraagstukken verhouden zich moeizaam tot de bestuurlijke grenzen en schaalniveaus van landen, gemeenten en veiligheidsregio's. Omdat zulke vraagstukken in potentie grenzeloos zijn, doen bestuurders er goed aan om hun zichtveld te vergroten.

Ten slotte vergen migratie en diversiteit ook *politiek* grensverkeer. We hebben het belang getoond van kennisrijke inzichten op basis van gedegen onderzoek, en het nemen van afstand tot het denken in politieke *quick fixes*. Politiek grensverkeer behelst het opzoeken van kennis voorbij de horizon van partijpolitieke programmapunten en te denken voorbij de dagelijkse politisering. Het is nodig om de veelal spanningsvolle relaties tussen kennis, politiek en beleid enigszins te verbeteren.

Het voorgaande sluit naadloos aan op datgene waar klassieke migratiepatronen ons voortdurend mee confronteren: verkeer over landsgrenzen. Zodoende is dit boek een warm pleidooi om dat grensverkeer niet louter voor te behouden aan 'migranten', maar ook aan degenen die aan de *governance* van migratie en migratiegerelateerde diversiteitsvraagstukken werken. Laat dit een inspiratie zijn voor het noodzakelijke beleidsmatige, bestuurlijke en politieke grensverkeer dat wijzelf te doen hebben, als wetenschappers, *practitioners*, bestuurders, politici, beleidsadviseurs en vele anderen. Dat lijkt ons een grenzeloos interessante ambitie en ook heilzamer dan harder trekken aan deze gordiaanse knoop.

Over de auteurs

Redacteurs en auteurs hoofdstukken 1 en 10

Reinout Kleinhans is stadsgeograaf en universitair hoofddocent stedelijke vernieuwing aan de Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Stedebouw. Zijn onderzoek en onderwijs-expertise omvatten stedelijke vernieuwing, cocreatieve stedelijke planning, diversiteit, actief ondernemend burgerschap, sociaal ondernemerschap en ‘challenge-based learning’.

Mark van Ostaijen is als bestuurssocioloog en universitair docent verbonden aan de Departement Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam, *Erasmus School of Social and Behavioural Sciences* (ESSB). Hij is *managing director* van het LDE Centre Governance of Migration and Diversity.

Kimberly Seibel is cultureel antropoloog, afkomstig uit de Verenigde Staten. Zij is verbonden aan de Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde. Ze werkt als onderzoeksmanager aan het LDE Centre Governance of Migration and Diversity. Haar expertise omvat etnografisch onderzoek naar veroudering, burgerschap, ongelijkheid en thuisvoelen bij vluchtelingen en ouderen.

Auteurs

Hoofdstuk 2

Marlou Schrover is hoogleraar Migratiegeschiedenis en leerstoelhouder Economische en Sociale Geschiedenis aan de Universiteit Leiden. Haar onderzoek richt zich op facetten van migratiegeschiedenis en omvat in de laatste jaren vooral de periode van 1945 tot nu.

Hoofdstuk 3

Dorothea Hilhorst is hoogleraar humanitaire studies aan het International Institute for Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit in Den Haag. Haar focus ligt op relaties tussen hulp en samenleving, met name hoe hulp is ingebed in de context. Ze is vooral

geïnteresseerd in de raakvlakken van humanitaire hulp met ontwikkeling, vredesopbouw en genderrelaties.

Maria Hagan is promovenda geografie aan de universiteit van Cambridge, Engeland. Haar onderzoek richt zich op geïmproviseerde leefwijzen van gevluchte mensen in de zwaar bewaakte Noord-Franse en Noord-Marrokaanse grensgebieden.

Olivia Quinn is de oprichter van ESG collective, een adviesbureau dat zich richt op sociale en milieuvraagstukken. Zij is gespecialiseerd in advisering over strategische vraagstukken met betrekking tot beleid voor de publieke sector, onderwijs en inclusie op de arbeidsmarkt.

Hoofdstuk 4

Maartje van der Woude is criminoloog en jurist en als hoogleraar Rechtssociologie werkzaam bij het Van Vollenhoven Instituut voor Recht, Bestuur & Samenleving van de Universiteit Leiden. Haar onderzoeks- en onderwijsexpertise omvatten terrorisme, grenstoezicht, *street-level bureaucracy*, etnisch profileren, veiligheidsbeleid en crimmigratie – de vervlechting van (het discours inzake) strafrecht en migratierecht.

Nanou van Iersel is filosoof en werkzaam als onderzoeks- en onderwijsassistent bij het Van Vollenhoven Instituut voor Recht, Bestuur & Samenleving van de Universiteit Leiden. Ze is geschoold in filosofie van techniek en wetenschap, met een specialisatie in de ethiek van techniek. Haar onderzoek richt zich op ‘crimmigratie’ en migratietechnologie.

Hoofdstuk 5

Peter Scholten is hoogleraar Governance of Migration and Diversity aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, *Erasmus School of Social and Behavioural Sciences* (ESSB). Zijn onderzoek richt zich met name op beleidsprocessen op het terrein van migratie en migratiegerelateerde diversiteit, op stedelijke diversiteit en beleid, en op de interactie tussen kennis en beleid en op antidiscriminatiebeleid.

Hoofdstuk 6

Olaf van Vliet is is hoogleraar Economie aan de afdeling Economie en aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoeks- en onderwijsinteresses omvatten arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid, migratie en politieke economie.

Eduard Suari Andreu is universitair docent economie bij de afdeling Economie van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoeks- en onderwijsinteresses omvatten huishoudenseconomie, arbeidsmarkt en migratie.

Hoofdstuk 7

Mark van Ostaijen is als bestuurssocioloog en universitair docent verbonden aan de Departement Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam, *Erasmus School of Social and Behavioural Sciences* (ESSB). Hij is *managing director* van het LDE Centre Governance of Migration and Diversity.

Hoofdstuk 8

Reinout Kleinhans is stadsgeograaf en universitair hoofddocent stedelijke vernieuwing aan de Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Stedebouw. Zijn onderzoek en onderwijs-expertise omvatten stedelijke vernieuwing, cocreatieve stedelijke planning, diversiteit, actief ondernemend burgerschap, sociaal ondernemerschap en *challenge-based learning*.

Hoofdstuk 9

Susanne Janssen is is hoogleraar Media en Cultuur aan Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School for History, Culture and Communication (ESHCC), afdeling Media en Communicatie. Haar expertise bestrijkt uiteenlopende thema's in de sociologie van media, kunst en cultuur. Momenteel doet ze internationaal vergelijkend onderzoek naar cultuurparticipatie en cultuurbeleid, met bijzondere aandacht voor de implicaties van toegenomen diversiteit, sociale ongelijkheid en digitalisering.

Marc Verboord is hoogleraar Media en Samenleving aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School for History, Culture and Communication (ESHCC), afdeling Media en Communicatie. Zijn onderzoek en onderwijsexpertise betreffen mediagebruik en digitalisering, meer in het bijzonder de culturele, symbolische en institutionele aspecten van media en mediagebruik in de samenleving.