

# SAMENVATTING

De wereld in een stad  
Migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa

Engbersen, G. en P. Scholten (red.) (2018) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



**Overall in Europa ontwikkelen steden beleid voor het inpassen van verschillende groepen migranten in de lokale samenleving. Daarbij hebben ze rekening te houden met een grote mate van diversiteit onder migranten. Migranten komen niet langer uit een beperkt aantal landen, maar uit een veelheid van landen van over de hele wereld. Bovendien zijn er tussen migranten grote verschillen in migratiemotief, leeftijd, sociaal-economische achtergrond, opleiding, verblijfsduur en juridische status. Migranten verschillen verder in hun behoefte aan voorzieningen en hun aansluiting op de arbeidsmarkt. Ook maken niet alle migranten even makkelijk verbinding met andere groepen. Deze WRR-verkenning *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa* geeft inzicht in hoe grote en middelgrote Europese steden omgaan met een grote verscheidenheid aan migranten.**

## TOENEMENDE DIVERSITEIT IN EUROPESE STEDEN

Internationale migratie naar West-Europa kenmerkt zich door een steeds grotere verscheidenheid. In het recente verleden kwamen grote groepen migranten uit een klein aantal landen naar West-Europa; tegenwoordig komen er kleine groepen uit veel landen. In 2017 waren de in Nederland woonachtige migranten afkomstig uit 223 verschillende herkomstlanden.

De toegenomen diversiteit komt niet alleen tot uitdrukking in een steeds grotere verscheidenheid aan herkomstlanden, maar ook in een grotere verscheidenheid in migratiemotieven, opleidingsniveau, verblijfsstatus en verblijfsduur. Migranten komen naar Nederland voor werk, asiel, familie of studie. Ze zijn laag-, middelbaar- en hoogopgeleid. Ze verschillen in juridische status, die zwak of juist heel sterk kan zijn. Sommige migranten vestigen zich permanent in Nederland, terwijl anderen slechts tijdelijk in Nederland verblijven. Vanwege deze verscheidenheid spreken we van migratiegerelateerde diversiteit, of kortweg 'migratiediversiteit'.

Steden spelen een centrale rol in verschillende fasen van de omgang met migranten. Ze zijn de plaats waar migranten binnenkomen en voor het eerst kennismaken met de samenleving waarin ze zich - al dan niet tijdelijk - vestigen. Steden bieden kansen om een baan te vinden, onderwijs te volgen en contacten te leggen met gevestigde bewoners. Hier wordt de basis gelegd voor integratie en verbinding met anderen. Ook lijken migranten zich vaak sneller en sterker te identificeren met de stad waarin ze wonen, dan met het land.

Behalve aankomstplaats zijn steden voor migranten steeds vaker ook een vertrekpunt. Migrantengaan na een kortstondig of middellang verblijf terug naar het land van herkomst, migreren door naar andere landen of vertrekken naar gemeenten elders in het land. De stedelijke bevolking krijgt steeds meer een vlottend karakter. Deze mobiliteit zorgt voor uitdagingen. Stedelijk beleid moet zich niet alleen richten op integratie van migranten die zich duurzaam vestigen, maar ook op migranten met een (zeer) tijdelijk verblijf.

De WRR-verkenning *De wereld in een stad* behandelt voorbeelden van de omgang met de toegenomen migratiediversiteit in Europese steden, waaronder Amsterdam en Rotterdam. De hoofdstukken zijn gebaseerd op internationale onderzoeksprojecten die door Nederlandse onderzoekers zijn geleid (zie kader). Deze samenvatting toont een greep uit de verschillende bevindingen van de projecten die in de verkenning zijn geanalyseerd. Gelijktijdig met deze verkenning verschijnt de WRR-verkenning *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland* waarin we de migratiediversiteit in Nederland in kaart brengen. Definitieve beleidsaanbevelingen volgen in een later rapport.

## DE INTERNATIONALE ONDERZOEKSPROJECTEN

**DIVERCITIES:** een onderzoeksproject naar governance van diversiteit in dertien Europese steden en Toronto ([www.urbandiversities.eu](http://www.urbandiversities.eu)). Dit onderzoek is gecoördineerd door Prof. Ronald van Kempen en Prof. Gideon Bolt van de Universiteit van Utrecht. De in het onderzoek betrokken steden zijn: Antwerpen, Athene, Boedapest, Istanbul, Kopenhagen, Leipzig, Londen, Milaan, Parijs, Rotterdam, Tallinn, Toronto, Warschau en Zürich.

**IMAGINATION:** een onderzoeksproject naar stedelijk beleid voor de omgang met migratie uit Midden- en Oost-Europa ([www.project-imagination.net](http://www.project-imagination.net)). Dit onderzoeksproject is gecoördineerd door Prof. Godfried Engbersen en Prof. Peter Scholten van de Erasmus Universiteit. De in het onderzoek betrokken steden zijn: Rotterdam en Den Haag, Wenen en Linz, Stockholm en Göteborg, Istanbul en Edirne.

**UPSTREAM:** een onderzoeksproject naar effectieve strategieën voor mainstreaming van integratiebeleid in Europa ([www.project-upstream.eu](http://www.project-upstream.eu)). Dit onderzoeksproject is gecoördineerd door Prof. Peter Scholten van de Erasmus Universiteit. De in het onderzoek betrokken steden zijn: Rotterdam en Amsterdam, London-Southwark en Bristol, Lyon en Saint-Denis, Madrid en Barcelona, Warschau en Poznan.

**ICEC:** een onderzoeksproject naar wijkontwikkelingsbeleid gericht op interetnisch samenleven ([www.icecproject.com](http://www.icecproject.com)). Dit onderzoeksproject is gecoördineerd door Prof. Sako Musterd van de Universiteit van Amsterdam. De in het onderzoek betrokken steden zijn: Wenen, Stockholm en Amsterdam.

Naast deze internationaal vergelijkende projecten is door Prof. Sako Musterd een bijdrage geleverd op basis van lopend onderzoek naar de initiële vestiging van asielmigranten in Zweden.

## VERSCHILLEN TUSSEN EUROPESE STEDEN

Er bestaan grote verschillen in de manier waarop migratie zich in steden manifesteert. *Global cities* zoals New York en Londen zijn economische grootmachten die gevormd zijn en worden door migratie. Ze bezitten een *top-scale*-positie in mondiale economische netwerken. Dergelijke steden bieden veel kansen aan zowel hoog- als laagopgeleide migranten om hun positie te verbeteren. Migratie is in deze steden een belangrijke motor van de economie en diversiteit wordt als een positief fenomeen gezien.

Steden die een relatief perifere *down-scale*-positie innemen in dergelijke mondiale netwerken, bieden minder kansen aan hoger opgeleide migranten. Zij trekken vooral laaggeschoolde migranten aan die met het lokale arbeidsaanbod concurreren om schaarse en laagbetaalde banen. In deze steden wordt migratiediversiteit veel minder beschouwd als een economische of culturele verrijking voor de stad.

In deze verkenning kijken we naar allerlei voorbeelden uit Europese steden, waaronder grote steden zoals Londen, Parijs, Athene, Warschau en Wenen, middelgrote steden zoals Amsterdam, Antwerpen, Kopenhagen, Rotterdam en kleinere steden zoals Saint-Denis, Malmö, Zürich en Tallinn. Ook is er aandacht voor de stad Toronto, één van de meest diverse steden in de wereld met een lange geschiedenis van omgaan met diversiteit.

## TWEE GROTE BELEIDSVRAAGSTUKKEN

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

## DE OPKOMST VAN GENERIEK BELEID: KANTTEKENINGEN BIJ MAINSTREAMING

Deze verkenning wijst uit dat steeds meer stedelijke beleidsmakers voor een generieke benadering kiezen die zich niet richt op specifieke migrantengroepen, maar op de gehele stedelijke samenleving (zie van Breugel en Scholten 2018; Bolt en van Liempt 2018). Zij kiezen ervoor om vraagstukken van integratie en diversiteit in te bedden in algemeen beleid, zoals onderwijs-, huisvestings- en arbeidsmarktbeleid.

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

Ten eerste kan het tot een verwatering van diversiteitsbeleid leiden. De thema's van integratie en diversiteit zijn dan niet ingebed in algemeen beleid met als gevolg een onsamenhangend integratiebeleid en een verminderd probleembesef.

Een tweede kanttekening is dat mainstreaming onvoldoende rekening houdt met urgente problemen van bepaalde migrantengroepen, zoals asielmigranten. Zij hebben vaak specifieke begeleiding nodig in de eerste verblijfsjaren, omdat zij een sociaal netwerk ontberen dat hen kan ondersteunen. Dit vraagt om gericht beleid voor de integratie van asielmigranten (zie van Breugel en Scholten 2018; Bolt en van Liempt 2018).

## SPANNINGSVELDEN TUSSEN BESTUURSNIVEAUS: HET VRAAGSTUK VAN MULTI-LEVEL GOVERNANCE

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

Steden kunnen wel invloed uitoefenen op deze hogere beleidsniveaus. Dit gebeurde bijvoorbeeld toen Den Haag en Rotterdam zich zorgen maakten over de inpassing van EU- arbeidsmigranten. Steden zorgden dat hun wensen via de Rijksoverheid bij de EU terecht kwamen, bijvoorbeeld via de ministers van Sociale Zaken of Migratie. Zo zien we dat gemeenten van onderop proberen om tot betere afstemming te komen, waarbij hogere beleidsniveaus zich rekenschap geven van de gevolgen van migratie voor steden en regio's (Van Ostaijen; Scholten en Snel 2018).

Naast lokale initiatieven tot afstemming zien we ook samenwerking tussen Nederlandse steden. Een Nederlands voorbeeld is de 'Polen-top' over de lokale gevolgen van EU-arbeidsmigratie, die in december 2007 door de gemeenten Rotterdam en Den Haag werd georganiseerd. Aan deze conferentie namen nog 42 andere gemeenten deel. Na deze Polen-top volgden nog meer conferenties. Deze conferenties hebben grote invloed gehad op het nationale beleid en stonden aan de basis van de Tijdelijke Parlementaire Commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (LURA) (2011) (zie Van Ostaijen et al. 2018).

## ASPECTEN VAN BELEID VOOR MIGRATIEDIVERSITEIT

Naast inzicht in bovenstaande beleidsvraagstukken leveren de bijdragen diverse inzichten in zes verschillende fases in de omgang met migratiediversiteit. De fases vinden soms gelijktijdig plaats en niet iedere migrant heeft met alle fases te maken. We onderscheiden de volgende fases: *toegang*, *ontvangst*, *verblijf*, *vestiging*, *verbinding* en *vertrek*. Van elk daarvan geven we enkele voorbeelden die beschreven zijn in de Europese onderzoeksprojecten.

### 1. TOEGANG

In het geval van asielmigranten zijn er beleidskeuzes te maken over waar zij terechtkomen. Wanneer asielmigranten terechtkomen in sterke arbeidsmarktgebieden is de kans op economische integratie groter. Spreiding van asielmigranten over het land heeft minder gunstige effecten op hun economische integratie. Beleid gericht op de geografische spreiding van vluchtelingen kan daar rekening mee houden (Musterd 2018).

### 2. ONTVANGST

Na binnenkomst is het belangrijk dat nieuwkomers zo snel mogelijk aansluiting vinden met het land en de stad. In navolging van expatcentra zouden statushouderassistentiecentra (SAC's) nieuwe asielmigranten naar de juiste woon- en werkgebieden kunnen begeleiden. De centra kunnen een makelaarsrol vervullen om de vraag naar en het aanbod van werk bij elkaar te brengen (Musterd 2018). Ook zijn bredere projecten mogelijk. Het Weense project Start Coaching Vienna bijvoorbeeld biedt EU-migranten individuele adviesgesprekken aan in hun moedertaal. Deze nieuwkomers volgen vervolgens een traject met verschillende modules, inclusief een taal cursus. Op speciale evenementen is er in 20 tot 25 talen informatie op het gebied van arbeidsmarkt, samenleven, gezondheid, onderwijs, dagopvang, huisvesting en over de opstart van een eigen bedrijf (Van Ostaijen et al. 2018).

### 3. VERBLIJF

Naast aansluiting met een nieuw land of nieuwe stad hebben nieuwkomers ook huisvesting, gezondheidszorg en soms onderwijs nodig. Niet alle migranten blijven echter lang genoeg in de aankomststad om terecht te kunnen bij reguliere instanties. Er zijn daarom maatregelen nodig voor tijdelijke EU-burgers. Verschillende Europese steden spelen hier al op in. In Zweden is er bijvoorbeeld een meldpunt voor klachten en zorgen over EU-migranten, en zijn er voor kwetsbare Roma EU-burgers speciale voorlichtingsprojecten over seksuele gezondheid. Rotterdam experimenteert met *short stay*-voorzieningen op de huizenmarkt, biedt vrijwillige taalcursussen aan en richt speciale schoolklassen in voor niet-Nederlandsprekende kinderen. Ook wordt ingezet op het verbeteren van de registratie van EU-burgers (Van Ostaijen et al. 2018).

### 4. VESTIGING

Een substantieel aantal migranten vestigt zich permanent. Een goede sociaal-economische positie is van groot belang voor integratie. De meeste Europese landen, waaronder Nederland, streven gelijke kansen op de arbeidsmarkt vooral na door afspraken met private en publieke partijen. Het succes van dergelijke afspraken blijkt in grote mate afhankelijk te zijn van het probleembesef bij deze instituties zelf (Bolt en Van Liempt 2018). Gelijke kansen op de arbeidsmarkt kunnen ook op andere manieren worden bevorderd. Een voorbeeld daarvan is het Franse beleidsprogramma *Emplois d'Avenir* dat zich richt op het terugdringen van de jeugdwerkloosheid van jongeren uit 'prioriteitsbuurten'. Het gaat om een programma met een substantieel budget van 3,5 miljard. Jongeren krijgen een jaarcontract aangeboden, dat tot drie jaar verlengd kan worden. In 2013 hebben 100.000 Franse jongeren een contract ondertekend. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen jongeren met en zonder migratieachtergrond. Een centraal kenmerk van dit programma is dat arbeidscontracten een verplichte trainingscomponent hebben waarbij jongeren gedurende het traject gecoacht worden. Dit moet de kans vergroten om na afloop een reguliere baan te vinden (Bolt en Van Liempt 2018).

### 5. VERBINDING

Voor zowel migranten zelf als de samenleving als geheel is het belangrijk dat nieuwkomers verbindingen aangaan met hun omgeving. Via *top-down*-projecten komen nieuwkomers op relatief laagdrempelige wijze in contact met instanties zoals educatieve instellingen of woningcorporaties. Een voorbeeld is het Weense project *Miteinander Lernen* dat taallessen aanbiedt aan vooral vrouwen van Turkse afkomst. Deelnemers vonden naast de taallessen ook het contact met de docenten waardevol. Deze docenten kunnen hulp bieden bij kleine dagelijkse bezigheden en vergroten hiermee de leefwereld van deelnemers (Hoekstra 2018).

Contact met andere nieuwkomers komt vooral tot stand in *bottom-up*-projecten. Dit contact blijft vaak beperkt tot dezelfde herkomstgroep, maar buurtprojecten kunnen wel kortstondig interetnisch contact bevorderen. Het gaat hierbij niet primair om het ontstaan van vriendschappen, maar om meer 'bekende gezichten' in de buurt. Het Amsterdamse buurtcentrum *De Handreiking* biedt bijvoorbeeld een gezamenlijke ruimte waar activiteiten plaatsvinden. Bewoners nemen voornamelijk deel aan activiteiten binnen de eigen sociale kring (en soms in de eigen taal), maar leren op een oppervlakkige manier ook anderen kennen. Bij dergelijke projecten is wel professionele begeleiding nodig. Het moet voorkomen worden dat andere bewoners zich minder welkom voelen doordat bijvoorbeeld een bepaalde groep de overhand krijgt (Hoekstra 2018).

## 6. VERTREK

Sommige steden zetten lokaal in op terugkeerbeleid. In Rotterdam is er bijvoorbeeld sprake van gedwongen terugkeer voor veelplegers en criminele vreemdelingen, en van vrijwillige terugkeer van niet-rechthebbende EU-migranten zonder voldoende middelen van bestaan of met ernstige medische problematiek. Net als enkele andere steden werkt de gemeente Rotterdam samen met de Pools-christelijke organisatie Barka om adequate zorg en opvang in het herkomstland te organiseren. Deze samenwerking is wegens succes inmiddels opgeschaald naar nationaal niveau (Van Ostaijen et al. 2018).

### LITERATUUR

- Bolt, G. en I. van Liempt (2018) 'Stedelijke diversiteit en beleid: hoe gaan nationale en lokale overheden om met de groeiende diversiteit in steden', blz. 57-77 in G. Engbersen en P. Scholten (red.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Breugel, I. van en P. Scholten (2018) 'Mainstreaming als strategie voor integraal omgangsbeleid? Een verkenning van ervaringen in enkele Europese steden', blz. 79-96 in G. Engbersen en P. Scholten (red.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Hoekstra, M. (2018) 'Verbinding creëren in de buurt door beleidsinterventies. Inzichten uit Amsterdam, Stockholm en Wenen', blz. 97-107 in G. Engbersen en P. Scholten (red.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Musterd, S. (2018) 'Lasten spreiden of kansen vergroten: de betekenis van de Port-of-Entry van asielzoekers. Inzichten uit Zweden', blz. 23-32 in G. Engbersen en P. Scholten (red.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Ostaijen, M. van, P. Scholten en E. Snel (2018) 'Intra-EU mobiliteit en stedelijk beleid', blz. 33-55 in G. Engbersen en P. Scholten (red.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.