

AMICALL Nederland

Korte samenvatting van het Nederlandse onderzoeksdeel.

1. Het Nederlandse AMICALL team heeft vastgesteld dat steden in Nederland tal van communicatieactiviteiten opzetten die ten doel hebben houdingen ten aanzien van migranten te beïnvloeden. Men kan hierbij denken aan marketing of 'branding' van steden, aan multiculturele festivals, aan voorlichtingscampagnes, aan publieke stellingnamen van het College van B&W, aan het instellen van prijzen, het houden van (naturalisatie)ceremonies en aan communicatiestrategieën bedeld om specifieke integratie- of burgerschapsprojecten te ondersteunen.
2. Toch zijn we zelfs in Amsterdam en Rotterdam, de grootste twee steden van het land en tevens de cases die we het meest intensief hebben bestudeerd, geen werkelijk geïntegreerde benadering tegengekomen. De meeste communicatieactiviteiten zijn ook (en soms zelfs vooral) bedoeld om andere doelstellingen te bereiken, en binnen beide lokale overheidsapparaten bestaat geen onderdeel dat deze activiteiten aanstuurt (of zelfs het overzicht ervan heeft).
3. De geraadpleegde deskundigen uit de beide grote steden, maar ook die uit de middelgrote steden die bij het project waren betrokken (Arnhem, Delft, Enschede, Leeuwarden en Utrecht) lijken het onderling eens dat het essentieel is over goede netwerken te beschikken ("een netwerk is de basis voor elk preventief beleid"). Zulke netwerken beogen vooral verbindingen te leggen tussen de lokale overheid en de migrantengemeenschappen. Dit betekent dat bijvoorbeeld het Amsterdamse Draaiboek Vrede, dat in wezen een netwerkinstrument is, ook kan worden beschouwd als een communicatieactiviteit ter beïnvloeding van houdingen tegenover migranten.
4. In alle onderzochte steden lijkt het beleid dat ooit bekend stond als integratiebeleid zich vooral te richten op het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden voor de ontwikkeling van positieve houdingen, en minder op directe beïnvloeding van die houdingen zelf. Dit leidt tot een opmerkelijke aanpassing van de achterliggende theoretische veronderstellingen van AMICALL:

Figuur 1: AMICALL's achterliggende theorie

Lokaal leiderschap =>
houdingen ten aanzien van migranten =>
integratie

Figuur 2: Hoe Nederlandse steden hun rol zelf zien

Lokaal leiderschap =>
integratie =>
houdingen ten aanzien van migranten

5. Formeel hebben zowel Amsterdam als Rotterdam het doelgroepenbeleid afgeschaft. Toch betekent dit niet, zoals een van de geïnterviewde Amsterdamse officials stel-de, "dat we nu uitsluitend generiek beleid voeren". Soms wordt in de hoofdstad de term 'hyperdiversiteit' gebruikt om de huidige, probleemgeoriënteerde benadering te beschrijven. Deze richt zich op zeer specifieke segmenten binnen de plaatselijke bevolking, zoals een bepaalde groep jonge mannen in een bepaalde buurt, met de-zelfde etnische achtergrond en hetzelfde opleidingsniveau.
6. De term 'allochtonen' wordt bewust vermeden in sommige steden, of anders uitsluitend als bijvoeglijk naamwoord gebruikt. Steeds vaker blijken Nederlandse steden in hun strategie de nadruk te leggen op punten van overeenkomst in plaats van op verschillen, zoals bijvoorbeeld het feit dat iedereen burger van dezelfde stad is.
7. De mogelijkheden voor steden om het verschil te maken worden beperkt door het debat zoals dit op nationaal niveau over immigratie wordt gevoerd en door de economische situatie.
8. Toekomstig onderzoek zou moeten nagaan in hoeverre Nederlandse gemeenten de zo-geheten 'witte woede' zouden kunnen tegengaan. In elk geval trachten lokale overheden (negatieve) publiciteit in de media bewust zo veel mogelijk te vermijden, bijvoorbeeld door hun interventies te richten op hele buurten of straten en niet op bepaalde etnische groepen.
9. Toekomstig onderzoek zou ook de effectiviteit kunnen vergelijken van verschillende lokale strategieën, met inbegrip van communicatieactiviteiten bedoeld om houdingen ten aanzien van migranten te beïnvloeden.

Het Nederlandse deelonderzoek van AMICALL is uitgevoerd door een team van de onderzoeksgroep CIMIC (Citizenship, Migration and the City) van de Erasmus Universiteit Rotterdam, bestaande uit prof. dr. Han Entzinger, dr. Peter Scholten en dr. Stijn Verbeek.



AMICALL

HOUDINGEN TEGENOVER MIGRANTEN, COMMUNICATIE EN LOKAAL LEIDERSCHAP



De kernboodschap van het AMICALL-project is dat het lokale ertoe doet. Plaatsen verschillen van elkaar, evenals de uitdagingen die integratie stelt aan lokale overheden, gemeenten, ongeacht hun omvang. Daarom is lokaal leiderschap essentieel. Hoewel het onderzoek zeer ongelijksoortige situaties in kaart heeft gebracht, hebben we opmerkelijke voorbeelden gevonden van initiatieven van lokale overheden, zelfs in situaties waar de nationale overheid haar handen van dit beleidsterrein aftrekt. In een omgeving die in heel Europa wordt gekenmerkt door sterke anti-migrantengevoelens blijft de rol van lokale overheden bij het scheppen van voorwaarden voor integratie van vitaal belang.

AMICALL is een transnationaal actieonderzoeksproject, dat de rol heeft verkend die plaatselijke overheden spelen in de communicatie met burgers over netelige vragen die migratie kan oproepen. Het project is gefinancierd door het Europees fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen (EIF) en is uitgevoerd door een consortium van zes Europese onderzoeksinstituten, met de Raad van Europa als geassocieerd partner. AMICALL heeft een platform gecreëerd voor het uitwisselen van ervaringen en het ontwikkelen van nieuwe strategieën ter bevordering van positieve houdingen ten aanzien van migranten in het algemeen en van hun integratie op lokaal en regionaal niveau in het bijzonder.¹

Wij zijn een reeks van activiteiten op het spoor gekomen die plaatselijke overheden ondernemen, zoals het weerspreken van onjuiste informatie, het wegnemen van misverstanden en het bevorderen van een beter geïnformeerd maatschappelijk debat; het vermijden c.q. verminderen van maatschappelijke spanningen en conflicten, dan wel het bemiddelen in zulke situaties; het bevorderen van onderling begrip tussen etnische groepen die samen in dezelfde buurt wonen; en het ontwikkelen van een lokale identiteit en een gevoel van gemeenschappelijkheid onder alle burgers.

Het onderzoek is verricht in zes EU-lidstaten: Duitsland, Hongarije, Italië, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Het ging begin 2011 van start met een verkenning van de context waarbinnen lokale en regionale overheden in elk van de zes deelnemende landen opereren. De rapporten hiervan hebben als basis voor het vergelijkend onderzoek gediend. Vervolgens brak voor alle partners de veldwerkfase aan, die enerzijds bestond uit het bestuderen van nota's, verslagen e.d. en anderzijds uit het houden van interviews met verantwoordelijke personen binnen lokale overheden, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en deskundigen. In elk land zijn enkele case studies vervaardigd, waarbij is geïnventariseerd welke communicatieactiviteiten lokale overheden in het betreffende geval hebben ondernomen. Ieder van de partners heeft getracht zowel succesvolle initiatieven te identificeren als na te gaan welke barrières succes in de weg kunnen staan. De uitkomsten van deze exercitie zijn getoetst in 'technische workshops' met praktijkdeskundigen, die in elk van de zes landen zijn gehouden.

De tweede helft van het project concentreerde zich op de lessen die uit het onderzoek kunnen worden getrokken voor het beleid. Elk van de zes teams heeft zijn bevindingen, alsmede die van de andere AMICALL-landen, gepresenteerd in een rondetafelgesprek met nationale en lokale beleidsmakers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en deskundigen, die hierop vervolgens hun feedback gaven.

De bevindingen per deelnemend land zijn samengebracht in landenrapporten, die beschikbaar zijn op de website van AMICALL. Daarnaast is een handleiding van veelbelovende praktijken gepubliceerd, inclusief een checklist van aandachtspunten waarmee men bij het ontwikkelen van nieuwe initiatieven rekening kan houden, en die tevens als benchmark kan dienen.

¹ AMICALL richtte zich uitdrukkelijk op lokale en regionale overheden. Omdat, anders dan bijv. in Duitsland en Spanje, de regionale (provinciale) overheden in Nederland niet of nauwelijks bevoegdheden hebben op het gebied van integratiebeleid is in het Nederlandse deelonderzoek uitsluitend de rol van gemeentelijke overheden onderzocht.

Resultaten

De houding ten aanzien van migranten verschilt binnen Europa, maar negatieve gevoelens overheersen in de meeste landen en op lokaal niveau zijn tal van voorbeelden te vinden van spanningen en conflicten. Het onderzoek heeft aan het licht gebracht dat de context waarbinnen initiatieven worden ontplooid wel degelijk van belang is, zowel nationaal als lokaal. Binnen een en hetzelfde land kunnen zich grote verschillen tussen steden voordoen, al zijn er natuurlijk ook belangrijke punten van overeenkomst. De wijze waarop de problematiek wordt gepresenteerd is eveneens van belang; ook hier is sprake van aanzienlijke verschillen tussen en binnen landen. Sommige gemeenten in sommige landen denken nog niet eens na over een integratiebeleid, terwijl lokale overheden elders het 'integratiedenken' inmiddels achter zich hebben gelaten en hun activiteiten liever plaatsen in het kader van het bevorderen van cohesie, insluiting, participatie of burgerschap.

Voorbeelden van lokale en regionale activiteiten die het onderzoek op het spoor is gekomen, zijn onder meer: voorlichtingscampagnes en het bevorderen van direct intercultureel contact op groeps- en individueel niveau. Om activiteiten werkelijk effectief te laten zijn dienen bij het initiëren ervan met name de volgende overwegingen een rol te spelen:

- **Wat is het doel?** Het onderzoek maakt duidelijk dat ongerichte communicatiestrategieën op zijn best ineffectief kunnen zijn, maar vaak ook contraproductief. Lokale overheden hoeven zeker niet alle hetzelfde doel na te streven, maar om succesvol te kunnen zijn moeten ze wel tevoren weten wat ze willen bereiken.
- **Wat is de doelgroep?** Communicatiestrategieën kunnen wezenlijk verschillen naar gelang ze zijn gericht op migrantengroepen, op de autochtone bevolking, op alle inwoners van een stad of op een veel beperktere (interne) doelgroep zoals bijvoorbeeld de gemeenteambtenaren.
- **Wat is de rol van de lokale overheid?** Sommige lokale overheden ontleen aan hun democratische legitimiteit en/of hun specifieke bevoegdheden een argument voor het ontplooiën van krachtige initiatieven. Vaak blijken die echter pas echt effectief te zijn als wordt samengewerkt met andere stakeholders. Er kunnen ook goede redenen zijn waarom de gemeente zich juist enigszins op de achtergrond houdt en andere partners aanmoedigt om initiatieven te ontplooiën, bijvoorbeeld omdat die de doelgroep meer vertrouwen inboezemen.

Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten hun planning en hun leiderschapsrol op uiteenlopende wijzen gestalte geven. De organisatie van activiteiten en de coördinatie ervan verschilt van land tot land. Daar waar sprake is van speciale ambtenaren die zijn toegerust met coördinerende bevoegdheden lijken

initiatieven effectiever te zijn en beter te bekijken. Daar waar kleine eenheden of individuen min of meer op eigen initiatief handelen, blijken die initiatieven vaak kwetsbaar en minder duurzaam. Lokale initiatieven blijken op uiteenlopende wijzen tot stand te kunnen komen, zoals bijvoorbeeld na spanningen of incidenten, maar ook nadat de nationale overheid of de EU fondsen beschikbaar heeft gesteld. Overal zien lokale overheden echter wel het belang in van een minder ad-hoc en een meer strategische aanpak van de ontwikkeling van initiatieven. Toch zijn zulke strategische benaderingen nog altijd meer uitzondering dan regel, al is wel sprake van een trend waarbij men zich meer op de lange termijn richt. Stakeholders uit maatschappelijke organisaties spelen overal in Europa een cruciale rol bij de verwezenlijking van initiatieven, maar ervaren toch nog vaak dat zij niet als volwaardige partners in het proces worden gezien.

Omdat verreweg de meeste initiatieven nauwelijks nog worden geëvalueerd, hebben lokale overheden weinig inzicht in de resultaten en de effecten van hun werk. Toch heeft het onderzoek wel een aantal factoren aan het licht gebracht die van invloed zijn op het al dan niet welslagen van een project, zoals:

- **Financiële middelen:** Bezuinigingen bij de overheid hebben een negatieve invloed op het succes en de duurzaamheid van diverse initiatieven. In de meeste landen wordt integratiebeleid als iets vrijblijvends beschouwd en te vaak als een luxe waarop gemakkelijk bezuinigd kan worden.
- **Het publieke debat:** Een gebrek aan politieke wil op nationaal niveau, alsmede het steeds sterkere anti-immigratiediscours in het publieke debat beperken ook de manoeuvreerruimte voor lokale overheden bij het uitvoeren van initiatieven. Lokale overheden meldden ons dat de nationale media nogal eens het succes van bepaalde initiatieven in de weg staan, terwijl lokale media veel vaker juist een positieve rol spelen. Sommige lokale overheden zijn een samenwerkingsverband aangegaan met lokale media en toonden zich daarover tevreden.
- Bepaalde, specifieke initiatieven kunnen krachtig worden gestimuleerd door de gedrevenheid van **individuele personen**, maar zij worden hierdoor ook kwetsbaar in vergelijking met activiteiten die onderdeel vormen van algemeen beleid en daarom vaak breder worden gedragen.
- Een goede **organisatorische inbedding** van initiatieven is essentieel. Te vaak stranden zij door complexe bureaucratische structuren, stroeve binnengemeentelijke samenwerking of doordat de migranten zelf niet erbij worden betrokken.

Bij de lokale overheden die wij voor het onderzoek benaderden bleek een duidelijke behoefte te bestaan aan meer mogelijkheden om van elkaars ervaringen te **leren**, zowel nationaal als internationaal.

Aanbevelingen

Het handboek van veelbelovende praktijken dat tegelijk met ons eindrapport verschijnt, geeft aan welke gedetailleerde, concrete stappen lokale en regionale overheden kunnen zetten bij het ontwikkelen en vormgeven van communicatieactiviteiten. Het project heeft tevens een aantal meer algemene aanbevelingen opgeleverd, gericht op lokale en regionale overheden zelf, maar ook op andere bestuursniveaus, inclusief de Europese Unie:

- *Lokale en regionale overheden dienen zich bewust te zijn van hun rol, hun verantwoordelijkheid en hun unieke positie waar het gaat om het tonen van **lokaal leiderschap** bij het bevorderen van integratie en het communiceren met de bevolking hierover. Andere stakeholders zouden die rol moeten erkennen en ondersteunen.*
- *Een goede **samenwerking** binnen het gemeentelijk apparaat is nodig om dit te bereiken, evenals samenwerking met andere gemeenten, hogere bestuurslagen en stakeholders buiten de overheid.*
- *Lokale en regionale overheden dienen alle **stakeholders** te mobiliseren door netwerken te ontwikkelen en coalities te smeden tussen de verschillende relevante beleidssectoren. Maatschappelijke organisaties dienen daarvoor voldoende te zijn toegerust. Hiervoor kan soms meer tijd en financiële ondersteuning nodig zijn.*
- *Lokale en regionale overheden dienen niet langer ad-hoc op bepaalde ontwikkelingen te reageren, maar te kiezen voor **strategische benaderingen**, gebaseerd op heldere doelstellingen en met beproefde methodes om die doelen te bereiken. Daarbij dienen ze zich op een slimme manier te richten op de meest relevante doelgroepen en de te hanteren methoden hieraan aan te passen. Een breed scala van methoden komt hiervoor in aanmerking. Zo kan men kiezen voor een meer op feiten of een meer op emotie gerichte aanpak. Cultuur, humor en intercultureel contact kunnen hiervan onderdeel uitmaken indien het doel dit vereist.*
- *De keuze voor een strategische benadering dient te zijn ingegeven door eerder **bewezen effectiviteit**, de over te brengen boodschap moet **consistent** zijn en de daarin verpakte informatie **evenwichtig**. Bij het overbrengen van de boodschap dienen gelijktijdig verschillende **communicatiekanalen** te worden ingeschakeld, inclusief het gebruik van directe persoonlijke contacten en het sluiten van **partnerovereenkomsten met de media**.*
- *Lokale en regionale overheden dienen een **sterke, inclusieve identiteit** uit te dragen, waarin de gemeenschappelijke zorgen, maar ook de gezamenlijke toekomst van alle burgers tot uitdrukking komen. Strategieën dienen zo te worden geformuleerd dat zo veel mogelijk [partijen zich erin kunnen vinden].*
- *De verdere ontwikkeling van communicatieactiviteiten op integratiegebied vraagt om robuuste **evaluatiemethoden** waarmee het effect ervan kan worden beoordeeld. Ook nationale en internationale platforms zijn van belang om van **elkaars ervaringen te leren**.*

Partnerorganisaties

- **Verenigd Koninkrijk:** Centre for Migration, Policy and Society (COMPAS), Universiteit van Oxford.
- **Duitsland:** european forum for migration studies (efms), Bamberg.
- **Hongarije:** Central European University (CEU), Boedapest.
- **Italië:** International and European Forum on Migration Research (FIERI), Turijn.
- **Nederland:** Onderzoeksgroep 'Citizenship, Migration and the City' (CIMIC), Erasmus Universiteit Rotterdam.
- **Spanje:** Complutense Universiteit, Madrid.
- **Geassocieerd partner:** Raad van Europa.
- **Evaluatoren:** Centre for Urban and Community Research, Goldsmiths, University of London.

