

De multiculturele stad als utopia of dystopia?

Godfried Engbersen*

1. Inleiding

In het najaar van 1991 maakte de Italiaanse firma *Benetton* reclame met grote affiches waarop een boot met vluchtelingen te zien was. Het was een boot met twintigduizend Albanezen die in de zomer van dat jaar naar Italië wilden vluchten. Toen deze boot in de haven aangekomen was, werden de vluchtelingen door de Italiaanse overheid teruggestuurd naar Albanië. Maar het interessante was dat de intentie die de makers van het *Benetton*-affiche hadden - aandacht vragen voor het vluchtelingenvraagstuk -, niet werd opgepikt. Het affiche wekte bij de Italiaanse burgers eerder angst voor een Europa dat overspoeld zou worden door een vloed vreemdelingen, dan mededogen met mensen in nood. Nadien is de volle boot de metafoor geworden voor de integratie van vluchtelingen en gevestigde migranten. Opmerkelijk is de wijze waarop de metafoor vaak op zijn kop wordt gezet: niet de vluchtelingen zitten in de volle boot, maar gevestigde burgers. In de woorden van Enzensberger: "Het zijn de ingezetenen die zich verbeelden dat ze bootvluchtelingen zijn, of emigranten uit het tussendek of uitgehongerde Albanezen op een overvol spookschip." Met andere woorden: de volle boot is geen vaartuig met mensen die een veilige haven zoeken; de volle boot bevindt zich op het droge, het is 'het schip van de nationale staat' dat aan de eigen burgers bescherming biedt. En dit schip van staat wordt bedreigd door de toegenomen stroom van migranten. Naast deze bootmetafoor die nauw aansluit bij de Nederlandse waterverbeelding, zijn er de bekende oorlogs- en krijgsmetaforen, zoals de opbouw van een 'Fort Europa', het ophangen van een 'Tequila Curtain' - de Amerikaans-Mexicaanse tegenhanger van het ijzeren gordijn -, en de oproepen tot een 'War on Illegal Migration'. Het zijn beelden die ons erop attenderen dat we ons moeten beschermen tegen de overvallen van omvangrijke groepen migranten.

Naast de populaire water- en oorlogsmetaforen is er recentelijk een nieuwe beeldspraak geïntroduceerd, en wel dat van *het drama*. En dan heb ik het nu niet over de cultuurnota van staatssecretaris Van der Ploeg, maar over Scheffer's spraakmakende essay *Het multiculturele drama*. In de loop van mijn betoog zult u merken dat ik het met zijn analyse niet eens ben, maar op dit moment wil ik vooral wijzen op de onderliggende beeldspraak. Twee genres van het drama lijken ten grondslag te liggen aan de analyse van Scheffer. In de eerste plaats die van de tragedie. Hij verwijst naar de beroerde arbeidsmarkt- en inkomenspositie van minderheden, de zwakke onderwijsresultaten van jongeren in zwarte scholen en het onafwendbare noodlot van kansarme allochtonen. "Waarom", vraagt Schiefer zich af, "wordt er niet in veel dwingender termen gesproken over het achterblijven van hele generaties allochtonen en over de vorming van een etnische onderklasse." Ook een ander genre speelt in zijn analyse een rol, en wel dat van het absurdistische drama. Migrantengroepen zouden op een achteloze en onverschillige wijze worden behandeld door Nederlandse instituties (lees: onderwijs-, sociale zekerheid- en asielinstellingen), en losgeslagen raken van oude culturele ankers zonder dat daarvoor nieuwe Hollandse ankers in de plaats komen. Het resultaat zou een "anonieme stadssamenleving" zijn waar men de wetten niet zo nauw neemt en liever onderhandelt dan straft.

Opvallend is overigens dat voor een derde genre, en wel dat van de komedie amper plaats is. Toch biedt dit genre een meer realistisch perspectief als het gaat om de positie van veel minderheden in Nederlandse multiculturele steden. Dan blijkt bijvoorbeeld dat in de zogenaamde “anonieme” stadswijken met de hoogste aantallen “inactieven”, allerlei culturele, economische en sociale activiteiten plaatsvinden die de fatalistische en absurdistische zienswijzen relativeren. Ik denk bijvoorbeeld aan de vele vormen van (kerkelijke) zelforganisaties, aan bloeiende informele economieën in multiculturele wijken, aan de veelheid aan startende ondernemingen en aan hechte netwerken van onderlinge ondersteuning en informele solidariteit. Vaak zijn deze particuliere activiteiten ontwikkeld tegen regels, verordeningen en vergunningen in. Vandaar dat soms het beeld naar boven komt drijven van de Italiaanse *Commedia dell'arte* waarin de knechten er immer in slagen om vrekkige meesters en naïeve geleerden om de te tuin te leiden. Het is verleidelijk om dit beeld te gebruiken om bepaalde vormen van zelfredzaamheid en eigen initiatief te duiden, in plaats van gangbare termen als ‘misbruik’ en ‘fraude’ te gebruiken. Binnenkort verschijnt het vijfde en laatste jaarrapport *Arm Nederland* waarin beschreven wordt hoe arme huishoudens het hoofd boven water proberen te houden. Een veelzeggende uitkomst is dat sommige allochtone groepen weinig profijt hebben van het officiële armoedebeleid, maar daarentegen wel veel profijt hebben van een onderlinge gifteconomie waarin goederen en diensten worden uitgewisseld en van een informele economie van zwart werk. Deze uitkomsten werpen niet alleen een nieuw licht op het vraagstuk van de armoedeval, maar roepen ook de vraag op of het mogelijk is om beter aan te sluiten bij economische activiteiten en kwaliteiten van burgers en fricties tussen het arbeidsbestel en sociaal zekerheidsbestel op te heffen. De vraag opwerpen is overigens heel wat gemakkelijker dan hem beantwoorden. En ten overvloede zij nog opgemerkt dat het beeld van de komedie het gevaar met zich meebrengt allerlei zaken te romantiseren, waaronder onaanvaardbare vormen van regelovertreiding.

2. Vraagstukken van integratie

Het is mijn overtuiging dat de water- en dramametaforen een genuanceerde analyse van de sociale integratie van allochtonen in de weg staan. Men kan op dit moment moeilijk volhouden dat Nederlandse economie en verzorgingsstaat wordt bedreigd door de komst van migranten. Ook is het onjuist om louter een droevig beeld te schetsen van de situatie van gevestigde allochtonen. In de periode 1991-1998 zijn de werkloosheidspercentages onder Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen spectaculair gedaald. In verhouding tot autochtonen is deze nog zeer hoog te noemen, maar in absolute zin is er grote vooruitgang geboekt. Dat geldt ook voor de inkomenspositie van veel groepen die als etnische minderheid of allochtoon te boek staan. Ook als we andere indicatoren nemen zien we een positieverbetering. Dit geldt in het bijzonder voor hun positie op de huisvestingsmarkt, en dat geldt ook voor de sfeer van het onderwijs. Niettemin doet zich steeds opnieuw, en met name in het onderwijs, de paradox van vooruitgang en achteruitgang voelen. De onderwijspositie van allochtonen verbetert, maar die van autochtonen verbetert evenzeer of zelfs in sterkere mate. Dit is overigens geen nieuw fenomeen, maar een hardnekkig mechanisme dat uitvoerig is beschreven in de literatuur over stijgingskansen van arbeiderskinderen. We weten hoe lang het geduurd heeft

voordat de Nederlandse samenleving een meer open karakter kreeg, we moeten wellicht meer geduld opbrengen voor veel moeilijker te integreren groepen.

Deze relativering impliceert niet dat er zich bij specifieke groepen geen serieuze integratieproblemen voordoen. Laat ik daarvan drie relatief nieuwe voorbeelden geven. Het eerste voorbeeld betreft de problematiek rond de arbeidspositie van nieuwe migrantengroepen. Zo laat een recente studie naar de positie van migranten uit voormalig Joegoslavië (in omvang de vijfde minderheidsgroep in Nederland) en de voormalige Sovjet-Unie zien dat de geregistreerde werkloosheid bij beide relatief hoog opgeleide groepen zeer hoog is, respectievelijk 24 en 13 procent. Onder Joegoslavische jongeren is de werkloosheid zelfs schrikbarend hoog, namelijk 34 procent. Het tweede voorbeeld betreft het vraagstuk van *criminaliteit*. Het is inmiddels uitvoerig gedocumenteerd dat bepaalde etnische groepen oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteit. Dat blijkt ook te gelden voor de eerder gememoreerde nieuwe migrantengroepen. Meer dan een op de tien in Nederland woonachtige jongeren uit de voormalige Sovjet Unie is als verdachte in aanraking gekomen met de politie. Hetzelfde geldt voor 8 a 9 procent van alle in Nederland verblijvende jongeren uit voormalig Joegoslavië. Deze getallen liggen drie- tot viermaal zo hoog als bij Turkse jongeren. Een derde voorbeeld is afkomstig uit een binnenkort te verschijnen studie over *armoede en kinderen*. Daarin kan men lezen dat in de jaren negentig het aantal kinderen en jongeren in minimumhuishoudens met bijna 50.000 is gestegen. Leggen we de inkomensgrens een beetje hoger dan leeft ruim een half miljoen minderjarigen in een huishouden met een laag inkomen. Bijna 40 procent daarvan kan tot de etnische minderheden worden gerekend.

Deze drie voorbeelden maken duidelijk dat de integratie van nieuwe groepen migranten en nieuwe generaties aandacht behoeft. Integratie gaat niet vanzelf en niet probleemloos. De hoge werkloosheids- en criminaliteitspercentages onder nieuwe migrantengroepen en de hoge armoedepercentages onder vooral Surinaamse, Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse kinderen en jongeren getuigen daarvan. De vraag is nu wat daaraan gedaan zou kunnen worden en wat daarin de rol zou kunnen zijn van het *lokaal bestuur*.

3. Sferen van integratie

Als het gaat om de rol van beleid wil ik twee thema's aansnijden. In de eerste plaats de noodzaak tot een meer integrale aanpak en ten tweede de noodzaak tot het ontwikkelen van een transparante en effectieve uitvoeringsstructuur. In beide thema's komen de huidige tekortkomingen van de sociaal-democratie tot uitdrukking. Het eerste thema vloeit voort uit de waarneming dat er meerdere 'sferen van integratie' bestaan. Wat dit betreft sluit ik me aan bij een recent rapport van de PvdA-commissie Beginselen *De roden draden van de sociaal-democratie*. Daarin wordt vastgesteld dat de moderne samenleving gekenmerkt wordt door diverse sferen die elk een eigen verdeelcriterium kennen dat voor een bepaalde sfeer rechtvaardig is. Om een voorbeeld te geven: een bijstandsuitkering wordt in de sfeer van de sociale zekerheid versterkt op basis van behoeften en noden, een baan in de sfeer van de arbeid op basis van bepaalde kwalificaties en een plaats in een Olympisch team op basis van sportieve vaardigheden. We selecteren in de regel niet iemand voor het Olympisch team omdat hij of zij daar behoefte aan heeft. Een land deed

dat overigens wel op de Olympische Spelen waardoor een afgevaardigde zwemmer bijna verdrong op de honderd meter vrije slag. Men ziet tot welke fatale gevolgen het door elkaar halen van rechtvaardigheidsprincipes kan leiden. De PvdA-commissie is van mening dat een samenleving als geheel als onrechtvaardig is te beschouwen als steeds opnieuw blijkt dat bepaalde groepen systematisch het onderspit delen in verschillende sferen.

Marcel van Dam heeft met deze redenering de draak gestoken door op te merken dat het nonsens is om pas van onrechtvaardigheid te spreken als iemand in alle sferen de sigaar is. Ik citeer: “Dus in het systeem van de complexe gelijkheid kun je best een hoog inkomen hebben en toch in een krot wonen, je kind op een zwarte school hebben, je demente moeder laten verkommeren en de file verkiezen boven de betaalstrook. Want, zegt de commissie, ‘het is verkeerd als telkens dezelfde personen verliezen, minder gerespecteerd worden, een lagere beloning krijgen.’” (Marcel van Dam in *De Volkskrant* van 28 september 2000). Het bezwaar van Van Dam is begrijpelijk, maar zijn voorbeeld is ongelukkig omdat de kans dat iemand met een hoog inkomen in dergelijke omstandigheden terecht komt zeer gering is. Dat zou hij als socioloog toch moeten weten.

Naar mijn overtuiging is een benadering waarin verschillende sferen worden onderkend zo gek nog niet. Daarbij wil ik niet zozeer wijzen op sferen van rechtvaardigheid, maar op sferen van integratie. Dat lijkt een open deur, maar is het niet. Wie het Nederlandse minderhedenbeleid van de afgelopen jaren beziet kan waarnemen dat in verschillende perioden verschillende accenten zijn gelegd. In den beginne was er amper beleid, later lag het accent op zelforganisatie, welzijn en onderwijs (deels in eigen taal en cultuur), vervolgens kwam het accent op werk, werk, werk te liggen, en nu ligt er een sterk accent op de zogenaamde ‘inburgering’ van minderheden. Ik zou van deze accenten afwillen. Er is vooral *een brede beleidstrategie* nodig. Naar mijn overtuiging dient te worden onderkend dat de sferen van arbeid, cultuur, huisvesting, onderwijs, politiek en recht van cruciaal belang zijn voor de maatschappelijke integratie van migranten. Natuurlijk gaat het om sferen van een ongelijke orde. De sfeer van het recht bijvoorbeeld is vooral bepalend voor de regulering van binnenkomst en het verblijfsrecht en bepaalt wie al dan niet en in welke mate iemand toegang heeft tot de arbeidsmarkt en politieke en sociale rechten.

En het zal ook duidelijk zijn dat de interventiemogelijkheden van de overheid vooral liggen op de terreinen van arbeid, onderwijs en huisvesting. Politieke en culturele participatie (ook in eigen kring) kan je niet afdwingen, wel faciliteren. Maar een dergelijke brede beleidsstrategie dient wel in samenhang te geschieden. Nu hebben we in Nederland, naast een vreemdelingenbeleid, een minderhedenbeleid, een grote stedenbeleid, een armoedebeleid en een werkgelegenheidsbeleid. En deze beleidsoffensieven – die zich in belangrijke mate richten op migrantengroepen - lopen elkaar soms voor de voeten. Zo wordt bijvoorbeeld via onderwijsbeleid geprobeerd om sociale stijging en daardoor geografische mobiliteit te bevorderen van etnische groepen, maar tegelijkertijd werkt het liberale volkshuisvestingsbeleid en meer specifiek het beleid ‘evenwichtige verdeling woonruimte’ (dat wil zeggen lage inkomensgroepen in goedkope en hoge inkomensgroepen in duurdere woningen), het ontstaan van lage inkomenswijken en daarbij behorende zwarte scholen in de hand. Met alle gevolgen vandien.

Het punt van de noodzaak van een meer integraal beleid kan ook worden geïllustreerd aan de lotgevallen van het inburgeringsplan dat ooit is opgesteld door Van der Zwan en Entzinger op uitnodiging van de toenmalige minister Dales van Binnenlandse

Zaken. Het oorspronkelijke plan kende drie dimensies. Ten eerste een inburgeringstraject van Nederlandse taal en cultuur. Ten tweede een arbeidstraject om de kwalificaties van nieuwkomers te verbeteren. Van der Zwan en Entzinger stelden in dit verband voor om kleinere arbeidsintensieve bedrijven in staat te stellen beneden de bestaande loonkostenniveaus te werken. In ruil voor het aanvaarden van zo'n beneden-minimale baan zouden deelnemers een relevant scholingsprogramma van de overheid krijgen. En ten derde was er een ruimtelijke aspect: de bedrijven zouden vooral gevestigd moeten worden in buurten met veel uitkeringsafhankelijke nieuwkomers. Het is te betreuren dat van het oorspronkelijke, integrale inburgeringsplan – waar natuurlijk de nodige haken en ogen zitten uit het oogpunt van rechtvaardigheid; want hoe rechtvaardig is het indien nieuwkomers wel zo'n traject mogen doorlopen en autochtonen niet, en hoe rechtvaardig is het dat nieuwkomers een loon ontvangen onder de Nederlandse armoedegrens? - dat daarvan alleen het inburgeringstraject van taal en cultuur is overgebleven.

Het reilen en zeilen rond het inburgeringsbeleid brengt mij op mijn tweede punt, en wel het vraagstuk van de transparante en effectieve uitvoering van beleid dat vaak vooral gestalte krijgt op lokaal niveau. Nu heeft de Algemene Rekenkamer over het inburgeringsbeleid recentelijk een rapport uitgebracht en men wordt niet vrolijk van de bevindingen. Onduidelijke regelgeving, onduidelijke informatievoorziening, een sterk verkokerde organisatiestructuur, slechte resultaten, budgetten die niet worden opgemaakt, en wachtlijsten die nog steeds bestaan. Een opvallend gegeven is dat zowel op landelijk als op lokaal niveau vaak sprake is van een zeer complexe structuur waar diverse instanties bij betrokken zijn. Naar mijn overtuiging is wat gebeurd op het terrein van de inburgering symptomatisch voor wat ook op veel andere beleidsterreinen plaatsvindt, namelijk de problematische *implementatie* van beleid. Daarbij speelt in toenemende mate niet zozeer een gebrek aan middelen en rol, maar vooral het ontbreken van een duidelijke doorwerkingstructuur. We zien dit bijvoorbeeld in de sfeer van het armoedebeleid. Er zijn honderden miljoenen vrijgesteld voor lokaal armoede- en activeringsbeleid, maar kijken we naar de resultaten dan blijken die beperkt of zelfs contraproductief te zijn.

De socioloog Pierre Bourdieu heeft ooit de metafoor van de twee handen van de staat geïntroduceerd. De *rechterhand* staat voor de staatselite, de hogere ambtenaren van de departementen en de politieke top die verantwoordelijk zijn voor regelgeving en nieuw beleid. Deze rechterhand heeft onvoldoende kennis van de realiteit van moderne vormen van ongelijkheid en verschaft aan de uitvoerders van het beleid onvoldoende middelen om effectief te opereren. Zij is, naar de mening van Bourdieu, niet geïnteresseerd in de gevolgen van haar neoliberale politiek. De *linkerhand* van de staat wordt daarentegen gevormd door de *street-level*-bureaucraten die verantwoordelijk zijn voor de alledaagse uitvoering. Zij kennen de harde realiteit van alle dag, maar hebben amper de middelen om sociale problemen op te lossen.

Het zou onjuist zijn om deze metafoor probleemloos te gebruiken voor de Nederlandse situatie. We zien immers dat omvangrijke bedragen worden vrijgemaakt voor inburgeringsprogramma's en armoedebeleid. Niettemin is de metafoor toch bruikbaar als het gaat om het implementatieprobleem, namelijk de moeizame doorwerking van landelijk beleid in lokale praktijken, van de *rechter naar de linkerhand* zogezegd. Deze moeizame indaling – vanwege fricties tussen beleidsniveaus, onheldere regelgeving, belangenconflicten, versnippering van initiatieven en hoge uitvoeringskosten - leidt tot onderbenutting van beleidsmogelijkheden en verkwisting van gelden. Maar hiermee is niet alles gezegd, natuurlijk spelen in lokale praktijken ook middelenproblemen een rol. Een

weinig origineel voorbeeld is in dit geval het onderwijs waar tekorten bestaan aan goede docenten, moderne schoolgebouwen, en computers. En voor dergelijke middelen zijn lokale actoren – de linkerhand van de staat - weer sterk afhankelijk van de rechterhand – de centrale overheid. Het implementatie- en middelenvraagstuk zijn nauw met elkaar verweven. Zonder een professionele en transparante uitvoeringsstructuur worden middelen onvoldoende benut. En tegelijkertijd zijn voldoende middelen een eerste vereiste om te voorkomen dat uitvoerende instanties zich ontwikkelen tot onverschillige, fatalistische instellingen die niet in staat zijn om de maatschappelijke positie van kwetsbare groepen te verbeteren.

Hierin ligt een belangrijke uitdaging voor de sociaal-democratie. De modernisering van publieke instellingen ter verbetering van hun integratievermogen: zowel op lokaal niveau als op centraal niveau. Het is erg populair om vandaag de dag de staat af te schrijven, en te wijzen op de zegeningen van het maatschappelijk middenveld. Waar Den Uyl ooit sprak van schemertoestanden en Kafka-achtige toestanden op het raakvlak van vierde en vijfde macht, waar ambtelijke apparaten en particuliere organisaties op elkaar inspelen, worden nu vooral de zegeningen beschreven van het middenveld van particuliere organisaties. Als het gaat om een effectievere benutting van middelen is dat terecht, maar de maatschappelijke verbanden van het maatschappelijk middenveld zijn niet in staat om de integratie van migranten voor hun rekening te nemen. De schaduwzijden van het maatschappelijk middenveld, zoals processen van selectieve uitsluiting, groepsdwang en geringe duurzaamheid, maken dat ook duidelijk. Daarom blijven hoogwaardige, universele en selectieve verzorgingsstaatarrangementen van belang voor het bevorderen van de integratie van gevestigde en nieuwe migrantengroepen.

4. De multiculturele stad als utopia of dystopia?

De titel van mijn betoog is, zoals u hebt kunnen lezen, de multiculturele stad als utopia of dystopia. Het vraagstuk van de multiculturele samenleving speelt natuurlijk vooral in de Randstad, maar dat neemt niet weg dat ook middelgrote en kleinere gemeenten (mede door het asielbeleid) te maken hebben gekregen met de komst van migranten. Ook een stad als Apeldoorn waar wij vandaag te gast zijn herbergt inmiddels substantiële aantallen migranten.

De ervaringen die in Nederlandse steden, en talloos veel andere steden, zijn opgedaan met de komst van gastarbeiders, asielzoekers en vluchtelingen laten zien dat de inpassing van nieuwe groepen zelden probleemloos verloopt. Een multiculturele stad kenmerkt zich vooral door de aanwezigheid van diverse etnische groepen met verschillende levensstijlen, en niet door een gelijkwaardigheid van culturen. Die ongelijkwaardigheid vloeit voort uit rechtstatelijke en democratische beginselen (waardoor sommige principes en culturele praktijken als onacceptabel worden beschouwd) en uit de bestaande realiteiten dat sommige groepen het beter doen dan anderen. Elke multiculturele stad is een gestratificeerde stad waarin etnische groepen een bepaalde plaats innemen in de etnische hiërarchie. Een multiculturele stad kent daardoor ingebouwde spanningen. Niet alleen tussen gevestigde autochtone groepen, maar ook tussen migrantengroepen onderling. Een multiculturele stad van harmonieuze gelijkheid en culturele gelijkwaardigheid is daarom een utopie. Een multiculturele stad is per definitie een vechtstad waarin nieuwkomers een plek moeten zien te veroveren.

Het is ook een stad – zeker als het om grote steden gaat - waar rechtsregels op het gebied van sociale zekerheid, arbeid en milieu worden afgetast. Een multiculturele stad is daarom geen reukloze, gevaarloze en smaakloze stad. Denk aan het antwoord van Woody Allen op de vraag waarom hij New York niet wilde inruilen voor een meer landelijke omgeving: *“Lucht die ik niet kan zien, vertrouw ik niet.”*

Niettemin kan dat inpassingsproces worden begeleid en gestimuleerd door een beschaafd en adequaat integratiebeleid. Daarom is Neerlands multiculturele drama – om dat beeld toch maar te gebruiken – een minidrama vergeleken met de veel heftigere problemen die zich voordoen in de Verenigde Staten of in stedelijke gebieden in Engeland en Frankrijk. Vooral de Amerikaanse getto's kunnen als een afschrikwekkend voorbeeld gelden. De Franse socioloog Wacquant spreekt in dit verband van Amerika als een 'dystopia' en demonstreert overduidelijk dat de huidige problemen in de getto's het gevolg zijn van een systematische erosie van publieke instituties in de sferen van sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. Daarmee zijn we uiteindelijk in de multiculturele stad op de Derde Weg belandt. De derde weg van een vernieuwde sociaal-democratie wordt vooral in internationale fora bediscussieerd. Het is de moeite waard om juist op lokaal niveau gestalte te geven aan het realiseren van responsieve publieke instellingen die vertrouwen wekken bij burgers, die maatschappelijke verbanden uit het middenveld weten te versterken – maar ook de grenzen daarvan inzien - en die op een effectieve en doortastende wijze integratieproblemen kunnen oplossen. Ik wens u daarbij veel succes.

* Godfried Engbersen is hoogleraar Algemene Sociologie verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam