

Mainstreaming van integratiebeleid: een beleidsreactie op superdiversiteit?

Ilona van Breugel & Peter Scholten

Waar modellen voor integratiebeleid van oudsher gebaseerd zijn op traditionele en duidelijk gemarkeerde migrantengroepen, verwijst de recente discussie rondom superdiversiteit (Vertovec, 2007) juist naar multidimensionale verschuivingen in migratiepatronen en de sterk toegenomen diversiteit tussen groepen onderling en van de samenleving als geheel (Vertovec, 2007; Meissner & Vertovec, 2015). Beschouwd vanuit deze superdiversiteitsleer wordt beleid gericht op traditionele migrantendoelgroepen gezien als een simplificatie van de diversiteit binnen en tussen migrantengroepen. Daarnaast roept de diversificatie van de samenleving als geheel vragen op over de richting en invulling van integratiebeleid gericht op bijvoorbeeld assimilatie, aangezien de samenleving zelf ook sterk verandert als gevolg van migratie (Crul, 2016). Hoe verhoudt deze oproep tot het in acht nemen van het multidimensionale karakter van diversiteit zich tot de platte praktijk van beleidsmaatregelen op het gebied van integratie en migratiediversiteit?

In deze bijdrage koppelen we die vraag aan de trend van ‘mainstreaming’ in het integratiebeleid. Het traditionele integratiebeleid heeft in verschillende Europese landen en steden plaatsgemaakt voor algemeen beleid, dat wil zeggen *generiek* beleid gericht op de *hele* samenleving (Scholten, Collett & Petrovic, 2016; Scholten & Van Breugel, 2017). Integratiebeleid als apart beleidsterrein is hierbij ingevuld voor een brede burgerschapsbenadering of is geïncorporeerd in reguliere beleidsterreinen als educatie of woonbeleid. In dit kader wordt de term ‘mainstreaming’, oftewel het ‘opnemen in de mainstream’, vaak gebruikt. In deze bijdrage kijken we naar de recente trend van mainstreaming binnen het integratiebeleid en bekijken we of deze brede benadering beschouwd kan worden als een antwoord op de vragen die superdiversiteit oproept met betrekking tot integratiebeleid.

Wat is mainstreaming?

‘Mainstreaming’ als beleidsstrategie is bekend uit onder andere het gender-, milieu- en onderwijsbeleid (Dalal-Clayton & Bass, 2009; Nunan et al., 2012; Priestley & Roulstone, 2009; Verloo, 2005; Walby 2005). De literatuur over mainstreaming op het terrein van gender benadrukt het belang van het afstemmen van *alle* beleid op gendergelijkheid. Gendersensitiviteit en goede coördinatie tussen verschillende beleidsterreinen en betrokken actoren op dit thema worden hierbij als essentieel beschouwd (zie o.a. Booth & Bennett, 2002; Eveline & Bacchi, 2005; Lombardo, 2005; Stratigaki, 2005; Squires, 2005; Verloo 2005). Wanneer we deze mainstreamingliteratuur koppelen aan de theoretische discussies

Ilona van Breugel & Peter Scholten

rondom het concept superdiversiteit vertaalt dit zich naar een dilemma tussen specifiek en generiek gericht beleid. Dit levert aan de ene kant vragen op over hoe beleidsmaatregelen ingericht dienen te worden, in dit geval: op wie richt het integratiebeleid zich en welke groepen worden hierbij onderscheiden? Doen de bestaande categorieën binnen het beleid voldoende recht aan de superdiverse samenleving (cf. Phillimore, 2012; 2015)? Aan de andere kant komt de vraag op hoe integratiebeleid zich verhoudt tot andere, generieke, beleidsterreinen en in hoeverre integratieprioriteiten deel uitmaken van de ‘mainstream’ samenleving (Crul, 2016; Duyvendak, 2016).

In deze bijdrage kijken we kritisch naar het begrip mainstreaming. Wat betekent mainstreaming in het geval van integratiebeleid, zowel op het niveau van beleidsontwikkeling als uitvoering? En is er sprake van een relatie tussen superdiversiteit en mainstreaming? We doen dit op basis van een Europees onderzoeksproject naar mainstreaming, uitgevoerd in vijf landen (www.project-upstream.eu).¹ In de komende paragrafen onderscheiden we het *narratief* en de *praktijk* van mainstreaming en verbinden deze tot slot weer met de discussie rondom superdiversiteit.

Mainstreaming als beleidsnarratief

In Nederland is mainstreaming van integratiebeleid vooral herkenbaar in de nadrukkelijke beweging richting generiek beleid, ofwel de afbouw van doelgroepenbeleid. Hoewel de balans tussen specifiek en generiek beleid sinds de overgang van minderheden- naar integratiebeleid altijd al een centrale afweging is geweest in het Nederlandse beleid (‘algemeen waar mogelijk, specifiek waar nodig’) is de nadruk, in het bijzonder sinds de integratienota uit 2011, sterk op de generieke benadering komen te liggen. De ontmanteling van overlegstructuren met minderheidsgroepen (zoals het voormalig Landelijk Overleg Minderheden), afbouw van organisatiesubsidies aan deze organisaties en afbouw van doelgroepgerichte maatregelen kunnen ook binnen deze trend beschouwd worden. Waar de organisaties niet langer als representatief worden beschouwd voor de toenemende diversiteit binnen de groepen die zij vertegenwoordigen, past de afschaffing van de (vaste) overlegstructuren ook binnen de bezuinigingen op (faciliterende) integratiemaatregelen.

Daarnaast valt op dat in plaats van sturing op afkomst binnen verschillende beleidsterreinen steeds vaker wordt ingezet op probleem- of gebiedsgerichte sturing, ook wel ‘beleidsproxies’ genoemd (Van Breugel & Scholten, 2017). Bij het inzetten van ‘proxybeleid’ wordt beleid geherdefinieerd onder een andere noemer, hoewel er in de praktijk een grote overlap blijft bestaan met de vorige doelgroep. Een voorbeeld hiervan is het vervangen van integratiebeleid door gebiedsgerichte

1 De tekst is gebaseerd op de volgende landenrapporten: Brey, Sánchez-Domínguez & Sorando (2015); Benton, Collett & McCarthy (2015); Jensen (2015); Józwiak (2015); Simon & Beaujeu (2015); Van Breugel, Maan & Scholten (2015); Brey (2015); Bozec & Simon (2014); Jensen & Gidley (2014); Józwiak, Nestorowicz & Lesińska (2014); Maan, Van Breugel & Scholten (2014); Petrovic & Collett (2014). Zie: www.project-upstream.eu/publications.

maatregelen, waarbij wijken geselecteerd worden op basis van bijvoorbeeld het inkomens- of opleidingsniveau in de wijk. Als gevolg van de concentratie van inwoners met een migratieachtergrond in de geselecteerde wijken blijkt er in de praktijk vaak een grote overlap te bestaan met de oude doelgroep, maar worden zij nu in het beleid meegenomen zonder expliciet genoemd te worden. Zodoende wordt er op een pragmatische wijze omgegaan met diversiteit, zonder hier expliciet aandacht op te vestigen of hierbij specifieke groepen te moeten onderscheiden. Deze benadering draagt echter het risico in zich dat de aandacht voor integratie verwatert, ook wel depolitisering genoemd in de gender mainstreaming-literatuur (Caglar, 2013). De proxies, of niet-benoemen, komen ook naar voren in de evaluaties van het beleid, waarin ook de (expliciete) aandacht voor integratie lijkt te verdwijnen. In plaats van een expliciete evaluatie van generiek beleid op etnische diversiteit, zoals bij gender mainstreaming bepleit wordt, constateren we op het gebied van integratie juist dat ook op generieke terreinen als onderwijs, doelgroepen in zowel de aansturing als monitoring van het beleid worden afgeschaft. Dit roept de vraag op in hoeverre er zicht is op het inclusieve karakter van dit generieke beleid.

Een tweede aspect van mainstreaming is de aandacht voor diversiteit 'in de mainstream'. Hierin is een duidelijk verschil merkbaar tussen ontwikkelingen op nationaal en lokaal niveau. Op lokaal niveau zien we dat steden pogingen ondernemen om aandacht voor diversiteit te versterken zonder hierbij a priori onderscheid te maken tussen specifieke groepen. Zo kennen Madrid en Barcelona bemiddelingsprogramma's gericht op de omgang met diversiteit en interculturele ontmoetingsprogramma's. In diverse steden is er ook beleid ten aanzien van city-branding dat het diverse karakter van de stad op de voorgrond plaatst, niet alleen gericht op de externe profilering van een stad, maar ook op het scheppen van een verhaal over diversiteit waar diverse groepen zich toe kunnen verhouden. Denk aan het Rotterdamse en Amsterdamse burgerschapsbeleid of het Amsterdamse 'Jaar van Diversiteit', en buiten Nederland de campagne *One London, Seven Million Londoners* of de campagne *Diverse Warsaw*. Engeland kent daarnaast op landelijk niveau de *Whole Society Approach*. In de overige landen blijkt op nationaal niveau echter weinig expliciete aandacht te bestaan voor diversiteit; zoals in de vorige paragraaf geschetst werd, verdwijnen in (landelijk) beleid juist de verwijzingen naar diversiteit.

In deze afwezigheid van diversiteit 'in de mainstream' ligt dan ook een belangrijke discrepantie tussen integratie mainstreaming en gender mainstreaming. Bij gender mainstreaming vormt aandacht voor (de impact op) gendergelijkheid in generiek beleid juist een centraal uitgangspunt. Daarom spreken wij in het geval van integratie van incompleet mainstreaming, oftewel mainstreaming zonder expliciete aandacht voor diversiteit. Dit houdt sterk verband met de politisering van migratiegerelateerde diversiteit en de financieel-economische crisis die vaak samenvallen met de trend naar mainstreaming (cf. Joppke, 2004; Vertovec & Wessendorf, 2010). In feite behelst incompleet mainstreaming op deze wijze een terugtrekkende overheid uit het domein van integratie. Op lokaal niveau is mainstreaming in potentie completer, hoewel dit sterk afhangt van de invulling van het inclusieve narratief van de stad.

Ilona van Breugel & Peter Scholten

Mainstreaming in de praktijk

Naast het verschil tussen het beleidsnarratief op nationaal en lokaal niveau, is het ook belangrijk om het beleidsnarratief te vergelijken met de concrete beleidsmaatregelen en implementatie daarvan op lokaal niveau. Zo vormt de introductie van het eerder genoemde stadsburgerschap in Rotterdam en Amsterdam een voorbeeld van een gemainstreamed frame dat met haar brede stadsburgerschap in potentie ruimte laat voor het generieke en inclusieve karakter van het gemainstreamde integratiebeleid. In de praktijk blijkt dit echter lang niet altijd concreet vorm te krijgen. Zo werd het Rotterdamse burgerschapsbeleid uiteindelijk bekrachtigd met de bezuinigingen in 2010, de hervorming was zodoende in eerste instantie sterk gericht op het afschaffen van specifiek beleid, zonder dat deze beleidsprioriteiten werden ingebed in andere beleidsterreinen. Dit laatste werd uiteindelijk pas bijgesteld in reactie op een vergelijkend onderzoek tussen Amsterdam en Rotterdam naar de staat van integratie, waarmee integratie weer expliciet terugkwam op de agenda. Deze casus illustreert dat in tegenstelling tot het brede en inclusieve lokale beleidsnarratief ook hier veel mainstreamingmaatregelen in de praktijk vooral gericht zijn op het loslaten van specifiek gericht integratiebeleid in plaats van zich te richten op het actief afstemmen van generiek beleid op migratiediversiteit en de zichtbaarheid daarvan. Een discrepantie die opgaat voor Nederland, Frankrijk en in mindere mate Engeland en Spanje.

Naast de concrete beleidsmaatregelen hebben we ook gekeken naar de implementatie van deze maatregelen, een van de onderzoeksvragen hier is immers of mainstreaming een beleidsantwoord vormt op de superdiverse samenleving. De vraag is zodoende of mainstreaming de flexibiliteit en sensitiviteit kan bieden om in te spelen op de toenemende diversiteit in de samenleving (zie o.a. Phillimore, 2015). In een aantal van de onderzochte steden vormt de etnische diversiteit op wijkniveau een zo vanzelfsprekend onderdeel van de populatie, *diversiteit als de mainstream*, dat ambtenaren hier goed op ingespeeld zijn. Met de nodige lokale expertise en ervaring in de 'frontlinie' kunnen de decentralisatie en de ontwikkeling richting generiek beleid de vrijheid bieden om op lokaal niveau het gewenste maatwerk te leveren. Mainstreaming hoeft hierbij geen kleurenblindheid te impliceren. In diverse landen beschouwen de uitvoerende ambtenaren mainstreaming als een welkome strategie om etniciteit, religie en cultuur niet zozeer als afzonderlijke factoren te adresseren, maar juist intersectioneel, als *een van* de onderdelen van de vaak complexe problematiek in de wijk of van hun cliënt, een multidimensionale benadering zoals beschreven in de superdiversiteitsliteratuur (Vertovec, 2007; Meissner & Vertovec, 2015). Mainstreaming biedt op deze manier aanknopingspunten om achtergrond, naast andere factoren, mee te nemen in een brede aanpak.

Een voorbeeld hiervan is *Bureau Frontlijn* in Rotterdam, dat een actieve en integrale vorm van armoedebestrijding voert. Een eventuele migratieachtergrond vormt hierbij slechts een van de vele kenmerken van haar cliënten. Door haar sterke inbedding in de wijk vervult de organisatie een belangrijke, maar brede, signaleringsfunctie. Hierbij geven de ambtenaren aan dat ervaring met, en sensitiviteit voor de achtergrond van migranten een belangrijke voorwaarde is voor

mainstreaming op het terrein van integratie. Het is daarbij van belang dat de generieke aanpak flexibiliteit biedt voor een pragmatisch omgang en inzet van deze ervaring in de praktijk. Flexibiliteit om te kunnen schakelen tussen generiek beleid (al dan niet probleem- of gebiedsgericht) en (aanvullende) specifieke maatregelen is hierbij essentieel. Echter, juist in het kader van de afschaffing van de institutionele structuren voor doelgroepenbeleid en -consultatie, komt het steeds meer op de uitvoerende ambtenaren zelf aan om het verband tussen algemene en groepsspecifieke factoren te leggen. In de praktijk krijgt deze diversiteitssensitiviteit hiermee een steeds sterker ad hoc karakter.

Concluderend, is er een spanning tussen mainstreaming van bovenaf en onderaf. Enerzijds wordt er van bovenaf, vooral van het nationale niveau, gestuurd op een omslag richting generiek beleid. De afstemming op de diversiteit daarentegen lijkt vooral voort te komen uit de ervaringen van de uitvoerende ambtenaren en kent weinig institutionele inbedding. Zonder een duidelijke coördinatiestructuur en monitoring kan de beweging richting generiek beleid leiden tot willekeur of het compleet verdwijnen van aandacht voor diversiteit op uitvoeringsniveau. De generieke noemer van mainstreaming kan het maatwerk onder druk zetten, wanneer er binnen dit generieke beleid geen ruimte of middelen beschikbaar zijn om recht te doen aan specifieke integratievragen en -behoeftes. Wanneer dergelijke programma's in zijn geheel worden wegbezuinigd, hebben uitvoerende ambtenaren geen middelen meer voorhanden om specifieke problemen aan te pakken.

Conclusie

In plaats van een focus op afzonderlijke migrantengroepen en de aanpassing van migranten aan de ontvangende samenleving biedt mainstreaming in potentie ruimte voor een structurele toerusting op de realiteit van superdiversiteit door een integrale afstemming op de diversiteit in de samenleving. De analyse in dit stuk laat echter zien dat de praktijk van mainstreaming weerbarstig is en dat er duidelijke grenzen zijn aan de toepasbaarheid van mainstreaming. In de praktijk leidt mainstreaming wegens een eenzijdige focus op afschaffing van (specifiek) beleid tot een feitelijke verwatering van integratie als beleidsprioriteit. Hoewel in het beleidsnarratief vaak verwezen wordt naar de superdiverse samenleving, blijkt dit nauwelijks een rol te spelen in de invulling van het beleid.

In de verschillende Europese landen blijkt dat mainstreaming vaak incompleet is, vooral op het niveau van nationaal beleid. Hoewel integratie steeds meer opgegaan is in algemeen beleid, is dit nauwelijks gepaard gegaan met een actief en algemeen diversiteitsbeleid. Op dit vlak ligt dan ook een belangrijk verschil met bijvoorbeeld gender mainstreaming. De eenzijdige focus op het *afschaffen* van integratiemaatregelen in plaats van het *afstemmen* van generiek beleid op diversiteit werd in belangrijke mate ook gedreven door de economische crisis en de noodzaak tot bezuinigingen. Op uitvoeringsniveau in de wijk komt de potentie van mainstreaming als een beleidsstrategie in een superdiverse samenleving het meest duidelijk naar voren, echter, zonder structurele inbedding blijft ook deze praktijk fragiel.

Iiona van Breugel & Peter Scholten

In tegenstelling tot het integraal 'in de mainstream' brengen van integratie en migratiediversiteit lijkt mainstreaming vooral ingezet te worden om niet meer te hoeven spreken over deze thema's. Zodoende worden de dilemma's rondom het bepalen van doelgroepen en modellen voor integratie die de superdiversiteitsliteratuur oproept niet beantwoord maar juist omzeild.

Literatuur

- Booth, C. & C. Bennett (2002), Gender mainstreaming in the European Union towards a new conception and practice of equal opportunities?. *European Journal of Women's Studies*, 9(4), 430-446.
- Breugel, I. van, X. Maan & P. Scholten (2015), *Mainstreaming in Practice: The Efficiencies and Deficiencies of Mainstreaming in the Netherlands*. Project UPSTREAM. Te raadplegen via: <http://project-upstream.eu/publications/country-reports/284-mainstreaming-in-practice-the-efficiencies-and-deficiencies-of-mainstreaming-in-spain>.
- Breugel, I. van & P. Scholten (2017), Mainstreaming in response to superdiversity? The governance of migration-related diversity in France, the UK and the Netherlands. *Policy and Politics*. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557317X14849132401769>.
- Caglar, G. (2013), Gender mainstreaming. *Politics & Gender*, 9(03), 336-344.
- Crul, M. (2016), Super-diversity vs. assimilation: how complex diversity in majority-minority cities challenges the assumptions of assimilation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(1), 54-68.
- Dalal-Clayton, D.B. & S. Bass (2009), *The Challenges of Environmental Mainstreaming: Experience of Integrating Environment into Development Institutions and Decisions* (No. 1). IIED.
- Duyvendak, W.G.J. (2016), *The Missing Mainstreaming. Why Superdiversity is not the New Mainstream*. Unpublished manuscript.
- Eveline, J. & C. Bacchi (2005), What are we mainstreaming when we mainstream gender?. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 496-512.
- Joppke, C. (2004), The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy. *The British Journal of Sociology*, 55(2), 237-257.
- Lombardo, E. (2005), Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the European constitution-making process. *Social Politics*, 12(3), 412-432.
- Maan, X., I. van Breugel & P. Scholten (2014), *The Politics of Mainstreaming, Immigrant Integration Policies: Case study of the Netherlands*. Project UPSTREAM. Te raadplegen via: www.project-upstream.eu/publications/comparative-reports/241-the-politics-of-mainstreaming-a-comparative-analysis-of-migrant-integration-governance-in-europe.
- Maan, X., I. van Breugel & P. Scholten (2015), *The Politics of Mainstreaming – A Comparative Analysis of Migrant Integration Governance in Europe*. Project UPSTREAM. Te raadplegen via: <http://project-upstream.eu/publications/comparative-reports/241-the-politics-of-mainstreaming-a-comparative-analysis-of-migrant-integration-governance-in-europe>.
- Meissner, F. & S. Vertovec (2015), Comparing super-diversity. *Ethnic and Racial Studies*, 38(4), 541-555.
- Nunan, F., A. Campbell & E. Foster (2012), Environmental mainstreaming: The organisational challenges of policy integration. *Public Administration and Development*, 32(3), 262-277.

- Phillimore, J. (2012), Implementing integration in the UK: Lessons for integration theory, policy and practice. *Policy & Politics*, 40(4), 525-545.
- Phillimore, J. (2015), Delivering maternity services in an era of superdiversity: the challenges of novelty and newness. *Ethnic and Racial Studies*, 38(4), 568-582.
- Priestley, M. & A. Roulstone (2009), Targeting and mainstreaming disability in the 2008-2010 National Reform Programmes for Growth and Jobs. *Academic Network of European Disability Experts, University of Leeds*, 4-5.
- Scholten, P., E. Collett & M. Petrovic (2016), Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance. *International Review of Administrative Sciences*. Doi: 10.1177/0020852315612902.
- Scholten, P. & I. van Breugel (eds.) (forthcoming), *Beyond Migrant Integration. Mainstreaming as a Governance Challenge*. London: Palgrave MacMillan.
- Squires, J. (2005), Is mainstreaming transformative. Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), 366-388.
- Stratigaki, M. (2005), Gender mainstreaming vs positive action. An ongoing conflict in EU gender equality policy. *European Journal of Women's Studies*, 12(2), 65-186.
- Verloo, M. (2005), Displacement and empowerment: Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 344-365.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054.
- Vertovec, S. & S. Wessendorf (eds.) (2010), *Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*. London: Routledge.
- Walby, S. (2005), Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321-343.