

Nederlandse Samenvatting / Dutch Summary

THE ELUSIVENESS OF GOVERNING MIGRANT INTEGRATION: WHY FITTING COMPLEXITY IN BOXES DOES NOT WORK

Migratie en integratie zijn onderwerpen die de gemoederen flink bezig houden. Het politieke en sociale debat over migranten wordt de laatste decennia dan ook met een hardere toon en een sterkere retoriek gevoerd. Zowel nationale als lokale overheden proberen te sturen op integratie van migranten, maar de praktijk laat zien dat dit niet altijd zonder problemen gaat. In het politieke debat over integratie daarentegen heerst het idee dat integratie direct te beïnvloeden is door strengere maatregelen in te zetten. Dit staat in sterk contrast met de empirische realiteit waarin de integratie van migranten zich ontwikkelt. In dit proefschrift is deze empirische realiteit van de sturing op integratie door lokale actoren dan ook onderzocht. Dit is relevant omdat in maatschappelijke en wetenschappelijke discussies te weinig aandacht is voor hoe integratie zich daadwerkelijk ontwikkelt op het niveau van de interacties tussen overheden en migranten. Het is belangrijk om deze lokale belevingswereld in kaart te brengen, omdat het ons zal helpen het ongrijpbare karakter van deze problematiek te begrijpen en vervolgens tot beleid te komen wat meer recht doet aan die lokale realiteit.

In hoofdstuk 2 van dit proefschrift kijk ik op macroniveau naar de interacties tussen bureaucratieën en migranten. Het hoofdstuk illustreert hoe succesvolle integratie van migranten lang niet altijd het gevolg is van één of twee geïsoleerde beleidsmaatregelen, maar juist een dynamisch proces is waarbij alle interacties tezamen richting geven aan integratie van migranten. Elk integratietraject kenmerkt zich daarbij door een combinatie van contacten met de Nederlandse overheid, met elk verschillende implicaties en specifieke omstandigheden. Integratiebeleid leidt daarom in de praktijk tot zowel verwachte en verrassende uitkomsten die zowel gunstig als ongunstig kunnen uitpakken voor migranten. Ook bleek dat vooral de eerste jaren na vestiging belangrijk zijn, omdat migranten de verplichtingen uit het huidige integratiebeleid beoordelen op basis van ervaringen in deze specifieke periode. Het contact met een *street-level* bureaucraat die de migrant in deze jaren op sleeptouw neemt, leidde vaak tot extra motivatie bij migranten om actief mee te doen in de samenleving.

Hoofdstuk 3 van dit proefschrift zoomt verder in op het microniveau van deze *street-level workers*, te weten: integratiecoaches, inburgeringsdocenten en klantmanagers, die in hun dagelijks werk veel te maken krijgen met migranten. Hoe gaan zij om met uniforme beleidsregels die ze moeten toepassen aan de ene kant en de diversiteit aan migrantenverhalen die niet altijd in hokjes te vatten zijn aan de andere kant? Over het algemeen zagen we een tendens van vasthouden aan de beleidsregels door deze *street-level workers*. In het geval van gemotiveerde migranten, die zware persoonlijke omstandigheden hadden

en waarbij de regels ook als oneerlijk of onpraktisch werden ervaren, waren street-level workers wel bereid om hun beleidsvrijheid te vergroten of om soms zelfs tegen de regels in te gaan. De reacties van deze workers zijn dus gebaseerd op een *combinatie* van omstandigheden, wat wederom in contrast staat met het versimpelende idee over integratie wat in het politieke debat domineert.

In hoofdstuk 4 van dit proefschrift heb ik mij gefocust op hoe de tweede generatie migranten zich bewegen op sociale media en onder welke omstandigheden dat al dan niet leidt tot interetnisch contact. Dit is relevant gezien een groot deel van het politieke en maatschappelijke debat zich focust op de sociaal-culturele integratie van migranten. Het negatieve discours over migranten in dat debat zorgt er echter voor dat deze migranten zich minder thuis voelen in Nederland. Dit komt ook terug in online-activiteiten van de jongeren, waarbij een deel van hen zowel *offline* als *online* bezig was met de worsteling rondom 'identiteit' en '*belonging*'. Deze jongeren waren niet zozeer bezig met het land van herkomst, maar meer met de cultuur van herkomst en hoe deze te rijmen is met andere aspecten van hun dagelijkse leven in Nederland. Belangrijker nog, dit hoofdstuk laat zien dat tweede generatie migranten lang niet alleen met hun etnische identiteit bezig zijn, maar zich, net zoals autochtone jongeren, online bezighouden met allerlei vragen rondom school, werk en vrije tijdsbesteding. Identiteit is dan ook als zodanig niet in één hokje te stoppen.

In hoofdstuk 5, ten slotte, zoom ik in op het *city branding* beleid van twee Nederlandse gemeentes, en de vraag of en waarom zij migratie-gerelateerde diversiteit gebruiken in de *branding* van hun stad. Mijn onderzoek toont hoe de steden Rotterdam en Amsterdam diversiteit erkennen als een belangrijk onderdeel van het DNA van de stad. Die erkenning vertaalt zich echter weinig in de *branding* van de steden. Mijn onderzoek laat zien dat het politiek-gevoelige karakter van migratie-gerelateerde diversiteit er voor zorgt dat de *branding professionals* diversiteit liever niet prominent gebruiken in de *city branding*. Desondanks worstelen *branding professionals* wel met dit onderwerp, omdat ze zich er goed van bewust zijn dat het superdiverse karakter van de stad niet langer te ontkennen is. Dit toont hoe het negatieve discours omtrent migratie en integratie ook invloed heeft op de keuzes die gemaakt worden in een ander beleidsveld, namelijk brandingsbeleid van lokale overheden.

Gebaseerd op de vier studies die ik heb uitgevoerd, kom ik tot de conclusie dat het versimpelde narratief van politici over integratie van migranten geen recht doet aan hoe integratie of de sturing daarop werkt in de praktijk. Hoewel in het politieke narratief over 'falende integratie' de schuld vaak wordt gelegd bij onwelwillende migranten of beleid wat te '*soft*' zou zijn, laat dit proefschrift zien dat dit soort a-leidt-tot-b redeneringen helemaal

niet opgaan. Integratie van migranten is ongrijpbaar, omdat integratie een dynamisch systeem is bestaande uit een optelsom van interacties tussen overheden en migranten. Een proces dat niet lineair te plannen of te beïnvloeden is. Dit betekent niet dat overheden niet kunnen sturen op integratie, maar het onderstreept wel het belang van beleid dat gestoeld is op een dieper begrip van de systematische werkelijkheid waarin integratie zich ontwikkelt. Daarnaast laat dit proefschrift zien dat degenen die direct of indirect te maken krijgen met migratie-gerelateerde diversiteit een sterk ongemak ervaren met beslissingen die zij moeten nemen. In sommige gevallen zagen we dat *street-level workers* intensiever contact met migranten vermeden, zodat het makkelijker werd om vast te blijven houden aan de 'regeltjes' of 'hokjes' die voortvloeiden uit beleid. In andere gevallen zochten ze naar manieren om recht te doen aan de complexiteit van de specifieke gevallen. In beide gevallen bleef het gevoel van ongemak bij de *street-level worker* bestaan. Dat geldt ook voor de *branding professionals* die de migratie-gerelateerde diversiteit niet prominent in de *city brand* gebruiken, maar daar ook mee worstelden.

Gebaseerd op het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat het sturen op migratie-gerelateerde diversiteit een ongrijpbaar karakter heeft en dat er daarom niet zozeer één set van instrumenten of maatregelen is die de gewenste effecten teweeg zal brengen. Dat relateert – ten eerste – het idee dat overheden in staat zijn om de integratie van migranten volledig te beïnvloeden. Ten tweede, stel ik dat de lokale kennis en ervaring van street-level actoren nodig is in het maken van beleid, om zo recht te kunnen doen aan de context waarbinnen integratie plaatsvindt. Studies naar integratie van migranten zouden dan ook profijt hebben bij het opzetten van een systeem-bril. In bestaande integratiestudies maar ook in *governance*-studies is er nu nog te weinig oog voor systeemdenken.

Ten slotte doen de uitkomsten van dit proefschrift vermoeden dat *city branding* een rol kan spelen in het integratievraagstuk, gezien branding een meer *holistische* aanpak biedt in het creëren van nieuwe en potentieel meer inclusieve verhalen over de stad. Daarnaast gaat *branding* in essentie over identiteit, wat goed past bij het publieke en politieke debat waarin de sociaal-culturele integratie centraal staat. Het is hierbij belangrijk dat het huidige restrictieve narratief over integratie doorbroken wordt, zodat er meer ruimte komt voor hen denken over andere type beleidsinstrumenten in de sturing van integratie.