

Justus Uitermark en Frank van Steenbergen

POSTMULTICULTURALISME EN STEDELIJK BURGERSCHAP

Over de neoliberale transformatie van het Amsterdamse integratiebeleid

Met behulp van een institutionele en discoursanalyse van het Amsterdamse gemeentelijk beleid kijken Uitermark en Van Steenbergen hoe de kritiek op het multiculturalisme de positie van migrantenorganisaties heeft beïnvloed. Kijkend naar discursieve veranderingen zien de auteurs een verschuiving van minderhedenbeleid naar diversiteitsbeleid, waarbij niet langer etnische organisaties maar interculturele projecten worden gewaardeerd. In combinatie met de opkomst van een liberaal stadsbestuur leidt dit tot drastische veranderingen in de machtsrelaties binnen de *civil society*: de positie van gemeenschappen met weinig mobilisatiekracht wordt nog verder verzwakt.

Nederland neemt in hoog tempo afscheid van het minderhedenbeleid dat in de jaren tachtig en negentig werd gevoerd. Toch wordt beleid ten aanzien van etnische diversiteit niet simpelweg ontmanteld. In plaats daarvan zien we een transformatie: waar gemeentes eerst minderhedenbeleid voerden, kiezen ze nu voor diversiteitsbeleid. Dit nieuwe beleid ten aanzien van etnische diversiteit richt zich niet op groepen maar op individuen en benadrukt niet alleen problemen maar ook kansen. In dit artikel bespreken we concrete effecten van postmulticultureel beleid – dat wil zeggen: beleid dat tegemoet komt aan de kritiek op het multiculturalisme maar dat tegelijkertijd wel etnisch, religieus en cultureel verschil erkent – aan de hand van een studie naar subsidierelaties tussen migrantenorganisaties en de gemeente Amsterdam. Wat zijn de concrete effecten voor het maatschappelijk middenveld van de kritiek op het multiculturalisme en de afbraak van het minderhedenbeleid? Wat zijn de institutionele repercussies van het nieuwe geloof in diversiteit tussen individuen in plaats van verschillen tussen groepen?

De verhouding tussen migranten en overheden wijzigt niet alleen in reactie op veranderende denkbepelden over de manier waarop omgegaan moet worden met etnische of religieuze minderheden. Postmulticultureel beleid wordt tevens bepaald door processen die zich veel breder doen gelden, zoals de

waarde die tegenwoordig wordt gehecht aan actief burgerschap en de opkomst van een door beelden gedomineerde stedelijke politiek. Migrantonderzoekers verliezen deze aspecten doorgaans uit het oog, maar onze claim is dat een degelijke sociologische analyse van beleid ten aanzien van migrantenorganisaties ingebed moet zijn in een meer omvattende analyse van stedelijk bestuur. Bij deze analyse staat voor ons het begrip neoliberalisme centraal, waarbij we verwijzen naar de opkomst van het marktdenken binnen de (stedelijke) overheid.

Neoliberalisme vatten we hier niet op als een ideologie die elke overheidsinmenging veroordeelt en beperkt. In plaats daarvan stellen we, in navolging van enkele kritische geografen, dat in ontwikkelde verzorgingsstaten als Nederland neoliberalisering leidt tot een grondige herschikking (maar niet ontmanteling) van bestaande bestuursstructuren op een zodanige manier dat ze andere ideologische doelen kunnen dienen. Op het moment dat we de opkomst van het neoliberalisme betrekken bij de analyse van beleid ten aanzien van minderheden, kunnen we veranderende machtsverhoudingen blootleggen tussen migrantenorganisaties en de gemeente en tussen migrantenorganisaties onderling. De opkomst van neoliberaal stadsbestuur leidt niet zozeer tot marginalisatie van migrantenorganisaties als zodanig, maar zorgt ervoor dat de zwakkere organisaties en gemeenschappen subsidies en politieke invloed verliezen.

Vorbij het multiculturalisme

De bekendste critici van het multiculturalisme bevinden zich zowel in Nederland als elders aan de rechterzijde van het politieke spectrum. In de Verenigde Staten wordt het academische verzet aangevoerd door Samuel Huntington, die in het multiculturalisme in essentie een aanval ziet op de kernwaarden die de Europese, Westerse en Amerikaanse samenlevingen bijeenhouden (Huntington 2004: 173-180; Barry 2001). De lokale, raciale en etnische identiteiten die sinds de Burgeroorlog gedeeltelijk en in schokken waren vervangen door een Amerikaans patriottisme, leven opnieuw op en ondergraven nationale saamhorigheid. Herman Philipse ontvouwt eenzelfde redenering wanneer hij zich keert tegen de 'tribalisering' van Nederland (Philipse 2003). Paul Cliteur (2004a), Afshin Ellian (2005) en Paul Scheffer (2000) rekenen om vergelijkbare redenen af met het multiculturalisme. Deze opiniemakers hebben met elkaar gemeen dat zij het multiculturalisme opvatten als een ideologie die ontspringt aan het misplaatste schuldgevoel van een intellectuele elite die, uit afkeer van de gruwelijkheden waar nationalisme en beschavingsdrang gepaard mee kunnen gaan, elke poging tot natievorming als verdacht bestempelt.

Gek genoeg delen deze critici hun weerzin tegen 'tribalisering' met de progressieve elites die zij bekritisieren. Het multiculturalisme heeft in Nederland

als ideologie nooit echt voet aan de grond gekregen en ook buiten Nederland heeft het multiculturalisme de afgelopen jaren snel aan populariteit ingeboet. Critici van Verlichtingsdenken of Eurocentrisme zijn doorgaans ook zeer kritisch ten aanzien van het multiculturalisme dat zij, net als conservatieve critici, opvatten als een ideologie die culturele verschillen verabsoluteert en verheerlijkt. De gehele studie van Gerd Baumann naar een achterstandswijk in Londen kan gezien worden als een poging om aan te tonen dat het dominante, multiculturele discours de dynamiek en veelzijdigheid van culturen miskent. Volgens Baumann (1996) overheersen in de media concepties van cultuur die gebaseerd zijn op 'biologistic assumptions' en 'racial stereotypes'. Het poneren van verschillen tussen culturele groepen kan in deze redenering al snel leiden tot wederzijds onbegrip en vooroordelen of racisme in de hand werken.

De perceptie van etnische groepen als gesloten en homogene gemeenschappen kan volgens deze auteurs bovendien bestuurders ertoe verleiden zich enkel te verhouden tot zelfverkozen vertegenwoordigers van gemeenschappen. Als gemeenschappen homogeen zijn, hebben de leden immers eenduidige belangen en is het niet langer nodig hen als individuen te benaderen (Vertovec 1996). De behoefte om te praten met groepen die als probleem worden beschouwd kan zo groot zijn dat overheden overlegorganen in het leven roepen die geen basis hebben in reël bestaande gemeenschappen of die geen legitimiteit hebben van de groepen die zij geacht worden te vertegenwoordigen (Cornell en Murphy 2002; Rath et al. 1997).

Ondanks deze scherpe kritiek trekken progressieve wetenschappers en politici doorgaans niet de conclusie dat etniciteit of cultuur dan maar irrelevant moet worden verklaard. Verschillen moeten wel degelijk erkend worden, zolang ze maar niet worden verabsoluteerd (Entzinger 2002). Hier kiezen progressieve wetenschappers voor een duidelijk andere koers dan conservatieven. De progressieven zien geen heil in het herstellen of versterken van nationale eensgezindheid. De stad daarentegen biedt meer mogelijkheden. Rainer Bauböck (2003) pleit ervoor om het stedelijk burgerschap te emanciperen van de nationale soevereine staat om op deze manier voeding te geven aan een nieuwe vorm van kosmopolitische democratie, waarin de internationale verbindingen die in de stad samenkomen voeding geven aan lokale burgerinitiatieven. Ook Ash Amin (2002) zoekt aanknopingspunten op stedelijk niveau en wil met name ontmoetingsruimtes creëren waarin etnische en culturele verschillen op een vanzelfsprekende manier samenkomen. Vertovec (1996) pleit voor een model waarin organisaties en individuen in direct contact staan met de overheid en zelf aanspraak kunnen maken op subsidies of voorzieningen en dus niet afhankelijk zijn van tussenpersonen of zogenaamde vertegenwoordigers. Daardoor ontstaat, zegt Vertovec (1996) op basis van zijn onderzoek in Leicester, een veelheid aan initiatieven en overlegstructuren die recht doet aan de diversiteit binnen migrantengemeenschappen. In Nederland betoont onder anderen Dick Pels zich in zijn laatste boek een groot voorstander van het post-

multiculturalisme dat bij hem 'miniculturalisme' heet. Hij ziet allerlei vormen van culturele kruisbestuiving op stedelijk niveau en omarmt enthousiast het Amsterdamse beleid: *I Amsterdam*, roept hij uit (Pels 2005: 14). Ed Soja (2000) en Susan Fainstein (2000) hadden eerder al hun hart verpand aan Amsterdam, waar kritische burgers in gelijkheid maar met verschil kunnen leven.

Het is niet toevallig dat de Amsterdamse benadering populair is bij progressieve wetenschappers uit binnen- en buitenland. Alle grote Nederlandse steden hebben de afgelopen jaren in rap tempo afscheid genomen van het multiculturalisme, maar Amsterdam loopt hierin voorop. De Gemeente voert sinds 1998 het zogenaamde diversiteitsbeleid dat tot in detail tegemoetkomt aan de wensen van progressieve critici van het multiculturalisme. De Gemeente zoekt een oplossing voor integratieproblemen in een heruitvinding van stedelijk burgerschap waarbij kleinschalige en diverse initiatieven worden bevorderd (Vertovec 1996). Ook kunnen etnische leiders niet langer het beleid monopoliseren: de minderhedenraden waarin etnische groepen waren georganiseerd zijn inmiddels afgeschaft, net als structurele subsidies voor migrantenorganisaties. In plaats daarvan zijn er nu subsidies voor projecten en wordt vooral geprobeerd om het eigen initiatief van migranten te ondersteunen. Maar wat zijn nu de concrete effecten van dit beleid? Leidt een progressieve, post-multiculturele beleidsideologie ook daadwerkelijk tot een vitale *civil society*? Specifieker: wat zijn de institutionele repercussies voor verschillende etnische groepen en verschillende migrantenorganisaties van postmulticultureel beleid?

Naar het neoliberalisme

Om deze vraag te beantwoorden moeten we bedenken de parameters van een post-multiculturele bestuursstructuur worden beïnvloed door processen die niet specifiek zijn voor de relatie tussen overheid en minderheden. Terwijl het debat over etnische diversiteit en de wenselijkheid van accommodatie ten aanzien van verschillen van direct belang is voor veranderingen in subsidierelaties, zijn processen die veel of alle vormen van stedelijk beleid raken evenzeer van belang. Die processen kunnen we vatten onder de brede noemer 'neoliberalisme' waarmee we verwijzen naar de toegenomen invloed van marktwerking en het marktdenken op overheidsbeleid. Door de verminderde relevantie van nationaal beleid, is de stad volgens de geografen Brenner en Theodore (2002) steeds meer de arena geworden waar de reproductie en mutatie van het kapitalisme plaatsvindt. Steden worden meer de strategische plekken waar een breed scala van neoliberale beleidsexperimenten, institutionele innovaties en politiek-ideologische projecten worden uitgevoerd. In het verlengde hiervan stellen Peck en Tickell dat neoliberalisme niet opgevat moet worden als een eenvormig offensief tegen de verzorgingsstaat. Neoliberalisme is eerder een kracht die zich op verschillende plaatsen en in verschillende sectoren

doet gelden, ook in steden die traditioneel niet het marktdenken omarmen of beleidssectoren waar het streven naar (economische) winst geen rol speelt. Waar het gaat om subsidierelaties in het algemeen en subsidierelaties met migrantenorganisaties in het bijzonder zijn drie relevante processen te noemen die de kracht van het neoliberalisme blootleggen binnen het diversiteitsbeleid van de gemeente Amsterdam.

Een eerste manifestatie van de opkomst van marktdenken is dat overheidsinstellingen en subsidieontvangers zich tegenwoordig moeten verantwoorden aan de hand van marktsimulaties. Het zogenaamde New Public Management (cf. Osborne en Gaebler 1992) heeft als doel bij overheidsinstellingen markt-discipline in te stellen. Als een instelling zijn doelen niet haalt, moet deze vervangen of hervormd worden. Het doel is voortdurend prikkels te geven om te innoveren en efficiënter te werken (Jordan en Jordan 2000). Dit wordt bereikt door bestuurlijke technieken te ontwikkelen waarbij het handelen van organisaties kan worden gekwantificeerd naar scores op een aantal indicatoren waarover vervolgens verantwoording moet worden afgelegd; organisaties moeten accountabel zijn (Power 1997). Accountability is divers en complex maar in de kern gaat het erom dat een bepaalde partij rekenschap moeten bewijzen van het gebruik van middelen van een andere partij. Volgens De Bruijn (2001) kunnen deze eisen er op termijn toe leiden dat organisaties vooral investeren in de presentatie van hun resultaten en dus minder in de eigenlijke werkzaamheden. Daarbij bestaat de kans dat de noodzaak voor het afleggen van verantwoording organisaties ontmoedigt om doelen na te streven die zich niet makkelijk laten meten (Duyvendak 2003; Kremer en Verplanke 2003). Het vergroten van sociale cohesie laat zich niet makkelijk kwantificeren, net als bijvoorbeeld het bevorderen van de politieke emancipatie van deelnemers van een organisatie.

De plicht om verantwoording af te leggen over uitgaven en prestaties geldt voor alle vormen van beleid, inclusief bouwprojecten, voorlichtingscampagnes en dus ook subsidietoekenningen voor migrantenorganisaties. Op basis van de literatuur over accountability, kunnen we dus verwachten dat organisaties die beter in staat zijn zich goed te presenteren in de loop van de tijd meer kans maken op steun van de overheid.¹

Een tweede kenmerk van stedelijk beleid in neoliberale tijden is dat de stad een imago wordt aangemeten om haar aantrekkelijkheid voor bezoekers en investeerders te vergroten (Harvey 1989; Swyngedouw 1996; Hall en Hubbard 1998). De campagne *I Amsterdam* is daar een duidelijk voorbeeld van. De opkomst van imagopolitiek past in een bredere ontwikkeling waarbij het genereren van beelden een centrale rol speelt. Dit heeft ook consequenties voor stedelijk bestuur. Beelden worden niet alleen door de overheid gemaakt, maar in coalities en allianties met private en quasi-private organisaties. Ook de campagne *I Amsterdam* wordt gedragen door een grote coalitie van culturele instellingen en bedrijven die allemaal kunnen bijdragen aan, en profiteren van,

een positief imago. Deze campagne is echter slechts de meest recente en duidelijke manifestatie van de pogingen van de gemeente om een positief imago uit te stralen. Ook het integratiebeleid heeft al sinds 1998 tot doel positieve ontwikkelingen te belichten. Voor dit artikel is het van belang te benadrukken dat sommige organisaties beter in staat zijn dan andere om aan te sluiten bij, en voeding te geven aan, dit positieve imago. Een tweede verwachting is dus dat organisaties die vooral inzetten op kansen in de loop der tijd meer aanspraak maken op overheidssteun. Organisaties die daarentegen problemen aan de kaak stellen, zoals discriminatie of ongelijkheid, krijgen volgens verwachting juist minder steun.

Ten derde wordt het neoliberalisme gekenmerkt door een groot wantrouwen in de overheid en een groot vertrouwen in het eigen initiatief van burgers. De populariteit van Robert Putnams werk is een symptoom van deze ontwikkeling. Hij benadrukt het belang van civiele organisaties en competenties. De overheid is zeker belangrijk voor de cultivering en ontwikkeling van die organisaties en competenties maar alleen vanwege haar capaciteit om gunstige randvoorwaarden te creëren – het eigen initiatief van burgers staat centraal (Putnam 1993 2000; Putnam en Feldstein 2003). De overheid heeft hierin hooguit een faciliterende rol; ze legt niet op maar organiseert, ze gebiedt niet maar nodigt uit, ze creëert niet maar signaleert. Met name van allochtonen wordt gehoopt dat zij zich inzetten voor de publieke zaak. In Rotterdam werd bijvoorbeeld aan Gabriël van de Brink gevraagd te verkennen hoe burgerschap onder migranten kan worden bevorderd (Van de Brink en De Ruijter 2003). Als het signaleren en stimuleren van eigen initiatief tot de kern van een overheidsstrategie wordt verheven, roept dit de vraag op wat er dan gebeurt met groepen en individuen die om allerlei redenen geen initiatieven ondernemen. De capaciteit om initiatieven te nemen is onder andere afhankelijk van het bezit van sociaal kapitaal en de organisatiedichtheid binnen gemeenschappen (Fennema en Tillie 1999; Tillie 2004). Daarmee komen we uit op een derde verwachting, namelijk dat etnische gemeenschappen met sterke interne verbanden, een hoge opleiding en een grote homogeniteit, in de loop der jaren meer steun krijgen dan gemeenschappen die een meer fragmentarisch karakter hebben en die over minder sociaal kapitaal beschikken.

Tezamen leiden deze drie processen tot de graduele afbraak van het traditionele, sociaal-democratische stadsbestuur. De nadruk ligt op het etaleren en belonen van krachtige organisaties en initiatieven, niet op het signaleren van achterstand of sociale problemen. Van organisaties wordt niet (langer) verwacht dat zij hun rechten op werk, inkomen en erkenning opeisen maar dat zij in plaats daarvan aantonen dat hun activiteiten ten goede komen aan de stad als geheel. Door de opkomst van het neoliberalisme kunnen we verwachten dat stedelijk bestuur meritocratischer wordt; er is een neiging om het getalenteerde, vitale deel van de bevolking te bevoordelen ten koste van achtergestelde deel. Die ontwikkeling is beslist niet uniek voor minderheden; we zien verge-

lijkbare trends bij sociale bewegingen van bijvoorbeeld krakers (de artistieke kraker geniet nu meer legitimiteit dan de woonactivist) of homoseksuelen (het activistische coc heeft haar functie als spreekbuis moeten afstaan aan meer commercieel ingestelde organisaties als Gay Business Amsterdam en de *Gaykrant*) (Uitermark 2004).

De intenties van postmulticultureel subsidiebeleid

In het bovenstaande hebben we een aantal algemene verwachtingen geformuleerd ten aanzien van de relatie tussen (lokale) overheden en (migranten-) organisaties. In het navolgende kijken we in hoeverre de verwachte ontwikkelingen optreden in het Amsterdamse beleidsdiscours en met name in de subsidierelaties tussen de gemeente en migrantenorganisaties. Met de subsidies voor migrantenorganisaties in Amsterdam is niet zoveel gemoeid als wel eens wordt gedacht – ze variëren tussen de 700.000 en 1.000.000 euro per jaar in de door ons onderzochte periode (1995-2005). Het gaat dan alleen om de subsidies van de centrale stad, de stadsdelen laten we buiten beschouwing. Er is met de gemeentelijke subsidies weliswaar een gering bedrag gemoeid maar subsidierelaties zijn wel een heel concrete indicator van de effecten van ideologische en beleidsmatige veranderingen. Onze studie maakt duidelijk wie wint en wie verliest bij de overgang naar postmulticultureel beleid en wat de onverwachte effecten kunnen zijn van een beleid dat het beste uit de stad probeert te halen.

Van minderheden naar diversiteitsbeleid

Sinds de jaren zeventig heeft de gemeente Amsterdam specifiek beleid voor verschillende doelgroepen: etnische minderheden, vrouwen, homoseksuelen, gehandicapten en ouderen. Elke doelgroep van dit beleid werd vertegenwoordigd door een adviesraad waarin verschillende organisaties een plaats hadden. Deze groepsgewijze aanpak is sinds het begin van de jaren negentig – dus nog voor de intensivering van het debat over de multiculturele samenleving – in diskrediet geraakt. Aanvankelijk was de kritiek vooral praktisch. Bij de gemeente werd getwijfeld aan de kennis en kunde van de minderhedenraden; de rapporten en adviezen waren, althans volgens de gemeente, van onvoldoende kwaliteit. In de loop van de jaren negentig kwam er ook meer ideologische kritiek op het minderhedenbeleid. Aan het einde van de twintigste eeuw willen mensen volgens de gemeente Amsterdam steeds meer als individuen worden gezien en aangesproken, en niet als lid van een groep. Het minderhedenbeleid is daarom opnieuw onder de loep genomen en in 1998 hervormd tot het 'diversiteitsbeleid'.

Het diversiteitsbeleid speelt op de veranderende bevolkingssamenstelling in en doet dit op een positieve manier. Het nieuwe beleid wil bereiken dat de

diversiteit die op straat te vinden is, wordt weerspiegeld op alle niveaus van de samenleving. Het diversiteitsbeleid wil de kracht van een diverse en veelzijdige stad benadrukken, het is een beleid

...gericht op het creëren van kansen en niet enkel op problemen. Daar waar de gemeente in de ogen van velen te sterk met zichzelf is bezig geweest en zaken te zeer als probleem heeft gedefinieerd, willen we een andere manier van denken vinden... (Jaap van der Aa, voorwoord in Gemeente Amsterdam 1999: 3).

Deze andere manier van denken 'is niet alleen sociaal, maar ook slim' (*Ibid*). Met de introductie van het diversiteitsbeleid kiest de gemeente voor vier hoofddoelen die in 2003 werden herbevestigd door het vorige College van Burgemeester en Wethouders: het stimuleren van participatie, het tegengaan van negatieve beeldvorming, betere afstelling van beleid en persoon op de diversiteit van de bevolking en het 'in beweging zetten [van een brede maatschappelijke coalitie] die zich richt op het positief benutten van de Amsterdamse diversiteit' (Gemeente Amsterdam 2003: 3).

Anders dan misschien verwacht zou worden is dat pas sinds de introductie van het diversiteitsbeleid, een positieve insteek tot doel is verheven. Uit de nota's van de Gemeente Amsterdam van voor 1998 blijkt niet de omarming van een positief multicultureel ideaal zoals dat tegenwoordig wordt aangevalen. Eerder werden toen kwesties met betrekking tot diversiteit besproken in termen van achterstand en emancipatie. Niet de viering van diversiteit maar een gelijkheidsideaal voerde in deze jaren de boventoon. Terwijl vaak wordt verondersteld dat voorheen de multiculturele samenleving werd bejubeld, zien we in de praktijk dat dit pas sinds enkele jaren het geval is. Diversiteit kan weliswaar voor problemen zorgen maar is toch vooral een toegevoegde waarde, een kwaliteit van organisaties. Zo zijn in bovengenoemde nota als intermezzo verscheidene interviews opgenomen met een communicatiedirecteur van een jongereninfocafé, de oprichter van een multiculturele vereniging voor seksuele vrijheid, een pr-adviseur van een cultureel centrum en de directeur van het Emancipatiebureau Amsterdam. Allemaal benadrukken ze tegelijkertijd de vanzelfsprekendheid en de onvoorspelbaarheid van diversiteit.

Het diversiteitsbeleid is ontworpen als een antwoord op de gepercipieerde gebreken van het traditionele multiculturalisme in Nederland [tabel 1]. De omslag in beleid wordt gekenmerkt door een verschuiving van een tamelijk technocratische aanpak die geconcentreerd was rond erkenning van minderheidsgroeperingen, naar een aanpak die etnische diversiteit in het algemeen centraal stelt en die veel aandacht besteedt aan beeldvorming. Deze verschuiving valt samen met een grotere nadruk op sterktes en kansen. Deze omslag is niet volledig want er wordt nog wel degelijk aandacht geschonken aan problemen van minderheden en discriminatie. Toch is de tendens onmiskenbaar: het gelijkheidsideaal treedt meer op de achtergrond, terwijl het idee dat de

overheid vooral tot taak heeft om de reeds aanwezige krachten in de stad aan te boren, sterker wordt. Er is dus inderdaad sprake van beleidsverschuivingen zoals we die op basis van de literatuur zouden verwachten. Om te zien of onze concrete verwachtingen ten aanzien van de relatie tussen overheid en migrantenorganisaties en de effecten van het beleid correct zijn, bestuderen we nu veranderingen in de subsidierelaties tussen de gemeente Amsterdam en migrantenorganisaties.

TABEL 1 Kenmerken van het minderheden- en diversiteitsbeleid

	<i>Multiculturalisme (minderhedenbeleid)</i>	<i>Post-culturalisme (diversiteitsbeleid)</i>
Conceptie van etnische diversiteit	Nadruk op groepen	Nadruk op individuen
Evaluatie diversiteit	Probleem dat management behoeft	Kracht
Ontwerp interventies	Gericht op doelgroepen, structureel	Gericht op projecten, flexibel
Conceptie van burgerschap	Geijkheidsideaal, impliciete nadruk op rechten	De actieve en betrokken burger
Communicatie	Anti-racisme voor autochtonen, informatieverstrekking voor allochtonen	Campagnes voor bevolking als geheel

Postmulticulturele subsidies

Begin jaren tachtig wordt het minderhedenbeleid in hoog tempo gedecentraliseerd. In 1981 is Amsterdam de eerste gemeente die een zelfstandig minderhedenbeleid invoert. In 1985 werd de eerste subsidieverordening vastgesteld die globaal hetzelfde bleef tot 1998.

Floris Vermeulen (2005) laat zien dat in de jaren voor 1995 de subsidieverdeling behoorlijk scheef was. Begin jaren tachtig werd bijvoorbeeld 7 miljoen gulden aan Surinaamse organisaties toegekend, terwijl de subsidiëring aan Turkse organisaties vrijwel nihil was. De Surinaamse organisaties verwierven hun positie door de relatief grote bekendheid met Nederlandse instellingen te combineren aan een sterk emancipatoir discours: ze presenteerden zich als de voorhoede van een coalitie die achterstand en racisme zou bestrijden. Dit tamelijk militante discours dat haar legitimiteit ontleent aan de dominantie van het gelijkheidsideaal in deze periode, verliest in de loop der jaren haar aantrekkingskracht en daarmee veranderen ook de subsidiestromen.

Vermeulen constateert dat in het begin van de jaren negentig ongeveer 1 miljoen gulden subsidie aan Surinaamse organisaties toegekend wordt en 0,5 miljoen aan Turkse. Verderop laten we zien dat begin 2000 Turkse organisaties de Surinaamse hebben ingehaald: Turkse organisaties ontvangen ruim

0,5 miljoen gulden (ongeveer 250.000 euro) en Surinaamse ongeveer 0,2 miljoen gulden (ongeveer 90.000 euro). In deze twintig jaar is de Surinaamse bevolking in Amsterdam altijd ruim twee keer zo groot geweest als de Turkse bevolking (CBS 2005).

Wat gebeurde er sinds 1995? De meest opvallende verschuiving binnen het beleid is de overgang van vaste periodieke subsidies in 1995, naar subsidies voor specifieke projecten in 2005. Het verschil tussen beide types subsidies is dat in het eerste geval een reservering op de gemeentebegroting is opgenomen. Organisaties kunnen hier rekenen op hun subsidie tenzij ze aanleiding geven de subsidie in te trekken. In het verleden is dat een enkele keer voorgekomen. Bij het tweede type subsidies moeten organisaties per jaar en per project apart subsidie aanvragen. Aanvragen worden steeds strenger en preciezer getoetst. Zo wordt het toegekende bedrag in 2005 berekend op grond van het aantal dagdelen en activiteiten en moeten de organisaties het toegekende bedrag verantwoorden in de vorm van bijvoorbeeld het bereikte aantal mensen. De overgang van periodieke naar specifieke subsidies is typisch voor een verschuiving van organisaties naar projecten. Er worden nu nog wel periodieke subsidies uitgekeerd maar slechts voor de duur van maximaal een jaar terwijl in 1995 meerjarige subsidies nog gebruikelijk waren. De verschuiving van een structurele naar projectmatige werkwijze is typisch voor de neoliberalisering van bestuur en treedt op bij allerlei beleidsdomeinen. De onderhandelingspositie van de overheid wordt hierbij versterkt doordat bij elke beslissing inhoudelijke eisen kunnen worden gesteld aan subsidieontvangers (Peck 2001).

Specifiek in het geval van migrantenorganisaties betekent dit dat de gemeente inhoudelijke eisen kan stellen die zijn ingegeven door postmulticulturalistische beleidsideeën. Hoewel gemeenteambtenaren in interviews meerdere malen benadrukken dat zij niet de intentie hebben het werk van migrantenorganisaties te bepalen, blijkt in de praktijk dat de gemeente op zijn minst sturend optreedt. De prioriteitspunten die van 2005 geven bijvoorbeeld als voorwaarde dat activiteiten gericht moeten zijn op interculturaliteit, acceptatie van homoseksuelen, vluchtelingen en op de participatie van vrouwen uit een etnische minderheid. In 2005 zijn organisaties verplicht om (een deel van) hun activiteiten op integratie en participatie af te stemmen, willen zij nog in aanmerking komen voor subsidie. Uit de prioriteitspunten alsook uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat op dit moment zeer sterk de nadruk ligt op menging.

Groepsidentiteiten worden wel erkend maar mogen niet de basis vormen voor activiteiten. In plaats daarvan moeten verschillende groepen juist zoveel mogelijk bij elkaar worden gebracht en direct in contact treden met autochtone Nederlanders. De multiculturele strategie van 'emancipatie in eigen kring' of 'integratie met behoud van eigen identiteit' is definitief verlaten. In plaats daarvan wordt, in lijn met bijvoorbeeld de denkbeelden van Amin (2002) of de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005), gekozen voor

het creëren van ruimtes waar verschillende groepen samenkomen. Opvallend daarbij is dat in het Amsterdamse beleid de positie van vrouwen en homoseksuelen veel aandacht krijgt: binnen activiteiten moeten deze identiteiten op de voorgrond treden.

Door al deze manieren van sturing probeert de gemeente de migrantenorganisaties te vormen naar het beeld van de ideale subsidiepartner: actief, initiatiefrijk, liberaal, open naar andere organisaties en de samenleving en met een grote en betrokken achterban. Ze moet dynamisch zijn, een professioneel kader hebben en goed kunnen samenwerken met de gemeente. De ideale subsidieontvanger heeft, kortom, geen subsidie nodig. Deze veranderende voorkeuren werken ook door in de bedragen die aan verschillende groepen worden uitgekeerd.

De effecten van postmulticultureel subsidiebeleid

Op welke manier verhouden deze verschuivingen binnen het subsidiebeleid zich tot het daadwerkelijk uitgevoerde beleid? Oftewel: welke effecten hebben deze verschuivingen gehad op de subsidierelaties tussen de gemeente en de migrantenorganisaties en hoe sluiten deze aan op onze verwachtingen? Om aan subsidiegegevens te komen is een archiefstudie gedaan bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de Gemeente Amsterdam. Deze afdeling van de gemeente behandelt de subsidies op gemeentelijk stadsniveau. Een migrantenorganisatie komt alleen in aanmerking voor subsidie van de centrale stad wanneer de achterban verspreid is over de gehele stad Amsterdam (bijvoorbeeld voor 2005: maximaal 50 procent van de contribuanten is woonachtig in één stadsdeel; minimaal 25 procent van de contribuanten is woonachtig in vier andere stadsdelen). Stadsdelen en de bijbehorende subsidiestromen zijn niet betrokken bij het onderzoek.

Veranderingen en continuïteit worden in kaart gebracht door een vergelijking van subsidiestromen op drie momenten: in 1995, 2000 en 2005. De drie jaren zijn niet willekeurig gekozen. In 1995 was er nog weinig specifiek beleid voor het toekennen van subsidies aan migrantenorganisaties. In 2000 was het nieuwe diversiteitsbeleid van Amsterdam net een jaar in werking getreden en bestond er sinds 1998 de 'Bijzondere subsidieverordening stedelijke migrantenorganisaties'. De huidige situatie is ook een goed moment om het subsidieverkeer te analyseren vanwege het feit dat de nieuwe 'Bijzondere subsidieverordening integratie en participatie (SIP)' sinds 16 juni 2004 officieel in werking is. De SIP heeft geen formele relatie tot het diversiteitsbeleid maar is wel een institutionele expressie van het postmulticulturalisme. De nadruk ligt op menging van etnische groepen en de emancipatie van vrouwen en homoseksuelen. De eisen die aan organisaties worden gesteld op het gebied van professionaliteit zijn relatief hoog in vergelijking met voorgaande jaren.

De subsidieaanvragen uit de dossiers zijn aandachtig bestudeerd en gegevens die van belang konden zijn voor het onderzoek zijn verwerkt in een datamatrix voor elk onderzocht jaar. Binnen deze datamatrixes is per jaar informatie verzameld over:

a) *kerngegevens organisatie*: naam, jaar oprichting, aantal betalende leden, aantal aangesloten leden, ledenbijdrage, totaalbedrag begroting en etniciteit. Deze gegevens laten onder andere zien hoe omvangrijk de organisatie is en hoe de eigen achterban eruitziet.

b) *activiteiten*: aard van activiteiten, soort activiteiten en doelgroep. Deze gegevens zijn van belang om de aard van de activiteiten te bepalen. Voor wie zijn ze bedoeld en zijn ze recreatief, sociaal-cultureel of bijvoorbeeld religieus van aard?

c) *professionaliteit*: aantal herzieningen begroting, indruk van financiële verantwoording, taalbeheersing, briefpapier en vermelding ledenbestand. Deze gegevens geven een indruk over de mate van professionaliteit van de organisatie.

d) *subsidie*: aangevraagd bedrag, toegekend bedrag en percentage toegekend. De gegevens zijn nodig om te bepalen in welke mate de organisatie in haar eigen financiële behoeftes voorziet en in hoeverre zij afhankelijk zijn van de gemeente.

Door deze kenmerken te analyseren kunnen we bestuderen hoe de verschuivingen in het beleidsdiscours doorwerken in het daadwerkelijk uitgevoerde subsidiebeleid door de gemeente Amsterdam.

Hogere verwachtingen

Wanneer we de uitkomsten van deze analyse bestuderen dan zien we dat conform de verwachtingen professionaliteit een steeds grotere rol gaat spelen. Van 1995 tot 2005 wordt steeds meer verwacht van organisaties en individuen. Tabel 2 laat de verschuivingen in de bestudeerde jaren zien. Deze tabel onderschrijft de stelling dat professionaliteit een steeds grotere rol speelt in de vergelijkende jaren en suggereert dat in 1995 professionaliteit (gemeten aan de hand van tegenwoordige maatstaven) geen criterium was voor toekenning van subsidie. Die situatie verandert snel. Professionaliteit speelt een grote rol in 2000 en een zeer prominente rol in 2005: de meeste variabelen uit de tabel laten door de jaren heen een toename in professionele houding zien. Los van de eventuele invloed van de inhoudelijke eisen dat integratie bevorderd moet worden, lijkt professionaliteit een voorwaarde voor het krijgen van subsidie in 2000 en vooral 2005.²

Een deel van de organisaties heeft het moeilijk met deze omslag en dan met name de omslag in 2000. Dit is terug te zien in de cijfers: in 1995 moesten er zes herzieningen worden ingestuurd door organisaties waar in eerste (en soms

TABEL 2 Kenmerken subsidieaanvragen bij de Gemeente Amsterdam voor de jaren 1995, 2000 en 2005

<i>Resultaat</i>	1995	2000	2005
ALGEMEEN:			
Beschikbare budget van gemeente	716.977,-	812.327,-	+/- 1.030.000 *
Aantal gesubsidieerde organisaties	33	42	40
Aantal afwijzingen	17	11	7
Aantal gesubsidieerde nationaliteiten	11 van de 25	26	27
Gem. aangevraagd bedrag	25.755,-	27.653,-	25.050,-
Perc. aangevraagd van totale begroting	72	75	63
Gem. toegekend bedrag	22.566,-	23.592,-	14.889,-
Perc. Toegekend in verhouding tot aanvraag	86	78	63
Gem. jaar van oprichting	1978	1986	1993
Gem. aantal betalende leden	-	151	199
Gem. contributiebedrag	-	31	21
Gem. ledenbijdrage	-	5452	3759
PROFESSIONALITEIT:			
Indruk financiële verantwoording: GOED	-	20	25
Indruk financiële verantwoording: MATIG	-	10	8
Indruk financiële verantwoording: SLECHT	-	11	3
Taalbeheersing: GOED	-	36	33
Taalbeheersing: MATIG	-	2	3
Taalbeheersing: SLECHT	-	2	0
Briefpapier: JA	15	27	24
Vermelding ledenbestand: GOED	1	10	12
Vermelding ledenbestand: MATIG	1	9	14
Vermelding ledenbestand: SLECHT/NIET	23	23	10
ACTIVITEITEN:			
Soort gesubsidieerde activiteiten	Voorname- lijk recreatieve en sociaal-culturele activiteiten. Weinig activiteiten gericht op integratie en participatie	Nog steeds voornamelijk recreatieve en sociaal-culturele activiteiten. Wel opkomst zichtbaar van activiteiten gericht op integratie en participatie	Uitsluitend activiteiten gericht op integratie en participatie

* Dit was het begrote budget voor 2005 en was opgedeeld in periodieke subsidies (€ 550.000) en projectsubsidies (€ 240.000 per half jaar). De verwachting was dat dit budget lichtelijk overschreden zou worden (periodieke subsidies tot € 600.000)

ook in tweede) instantie de aanvraag/begroting niet in orde was. In 2000 werden er in totaal 54 herzieningen ingestuurd, waarbij enkele organisaties tot drie keer toe een herziening moesten insturen, omdat de aanvraag of verantwoording niet in orde was. In 2005 is dit vanwege de veranderde aanvraag niet meer van toepassing. In 2000 en 2005 worden er in verhouding tot 1995 ook meer bezwaarschriften ingediend bij de gemeente vanwege de ontevredenheid met het toegekende subsidiebedrag. De verwachting dat professionaliteit een belangrijkere rol gaat spelen in de loop der tijd jaren heen komt ontegenzeggelijk uit.

Overigens vangt de DMO de moeilijkheden die hierdoor voor veel organisaties ontstaan voor een deel op door communicatie met de migrantenorganisaties die subsidies ontvangen. Organisaties die subsidie ontvangen worden door DMO gestimuleerd om dat te blijven doen. DMO probeert hiermee de negatieve effecten van het beleid dat zij uitvoert enigszins te verlichten voor oudere organisaties. Dit verklaart wellicht dat een 'harde kern' uit de gesubsidieerde organisaties van 1995 en 2000 stand heeft gehouden bij het beleid van 2005. Ondanks het bestaan van deze kern, worden de organisaties die subsidie ontvangen door de jaren heen jonger.

Het soort activiteiten dat gesubsidieerd wordt is ook onderhevig aan een verschuiving. Recreatieve en sociaal-culturele activiteiten waren in 1995 oververtegenwoordigd in de subsidieaanvragen, maar deze verdwijnen geleidelijk aan uit beeld. In plaats hiervan worden activiteiten gericht op participatie en integratie gesubsidieerd en dit is ook het uitgangspunt van de verordening van 2004. Waar in 1995 en 2000 een algemeen subsidiebedrag werd verleend voor alle activiteiten, stelt de gemeente in het jaar 2005 gericht een bedrag vast voor elke afzonderlijke activiteit en keurt men of deze activiteiten bijdragen aan participatie en integratie in de samenleving (zoals voorlichtingen, cursussen en themabijeenkomsten). Men maakt, in tegenstelling tot 1995 en deels tot 2000, duidelijk dat sociaal-culturele en recreatieve activiteiten niet meer gesubsidieerd worden. Dit is geheel in lijn met het postmulticulturele gedachtegoed dat immers voorschrijft dat etnische identiteiten niet versterkt moeten worden. We zien daarentegen minder dan verwacht een verschuiving naar de subsidiëring van activiteiten die een positieve uitstraling hebben naar de samenleving als geheel.

Bij activiteiten zien we vooral dat in de loop der tijd meer nadruk ligt op individuele integratie, zoals dat onder andere tot uiting komt in de groeiende populariteit van de notie van *empowerment* onder aanvragers. Waar we op basis van de theorie en de Amsterdamse beleidsstukken verwachtten dat organisaties vooral zouden benadrukken dat zij kansen benutten voor de stad als geheel, zien we in de praktijk dat vooral het benadrukken van individuele kansen belangrijk is. Deze nadruk past bij een neoliberaal beleid in de zin dat eerder het gebrek aan individuele competenties dan maatschappelijke misstanden worden aangewezen als oorzaken van gebrekkige integratie, maar we kunnen

op basis van deze informatie niet stellen dat de effecten van het subsidiebeleid van de gemeente Amsterdam in dienst staat van een stedelijke imagopolitiek. Wel is het duidelijk dat de gemeente meer verwacht van de organisaties en hogere eisen stelt aan de subsidieaanvragen: de eis van accountability speelt een steeds grotere rol.

Veelkleurig beleid?

Op basis van de theoretische uiteenzetting hadden we de verwachting geformuleerd dat met name etnische gemeenschappen die al goed toegerust zijn met sociaal kapitaal kans maken op subsidie. Dat is niet de (formele) bedoeling van het beleid maar in de praktijk kunnen naast bedoelde effecten (zoals professionalisering en aandacht voor empowerment) ook onbedoelde effecten optreden, zogenaamde perverse effecten (Boudon 1982).

Deze verwachting komt uit. In 2005 zijn de vier grote etnische groepen in een achterstandspositie (de Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen) sterk ondervertegenwoordigd onder de subsidieontvangers. In de onderstaande drie tabellen wordt het aantal inwoners per etnische groep in Amsterdam gerelateerd aan het aantal gesubsidieerde migrantenorganisaties per etniciteit voor de jaren 1995, 2000 en 2005.

TABEL 3 Aantal inwoners en gesubsidieerde migrantenorganisaties per etniciteit voor 1995

<i>Etniciteit</i>	<i>Totaal Amsterdam</i>	<i>%</i>	<i>Gesubsidieerde migranten-organisaties</i>	<i>%</i>	<i>Resultaat</i>	<i>Omvang verstrekte subsidies (€)</i>
Surinamers	67.862	22,65	4	17,39	-5,26	221.418
Antillianen	10.569	3,53	1	4,35	0,82	12.059
Turken	30.909	10,32	5	21,74	11,42	166.041
Marokkanen	46.106	15,39	3	13,04	-2,35	88.250
Zuid-Europeanen	16.034	5,35	5	21,74	16,39	82.864
Niet-geïndustrialiseerde landen/vluchtelingen	56.973	19,02	4	17,39	-1,63	89.023
Geïndustrialiseerde landen	71.127	23,74		0,00	-23,74	0
<i>Totaal niet-Nederlanders</i>	<i>299.585</i>	<i>100,00</i>	<i>23</i>	<i>100,00</i>	<i>0,00</i>	

Bron: CBS, Gemeentebld 1996 en eigen berekening.

TABEL 4 Aantal inwoners en gesubsidieerde migrantenorganisaties per etniciteit voor 2000

<i>Etniciteit</i>	<i>Totaal Amsterdam</i>	<i>%</i>	<i>Gesubsidieerde migranten-organisaties</i>	<i>%</i>	<i>Resultaat</i>	<i>Omvang verstrekte subsidies (€)</i>
Surinamers	71.760	21,66	3	7,32	-14,35	80.776
Antillianen	11.623	3,51	1	2,44	-1,07	16.931
Turken	33.931	10,24	7	17,07	6,83	249.842
Marokkanen	55.043	16,62	4	9,76	-6,86	119.623
Zuid-Europeanen	17.066	5,15	3	7,32	2,17	57.273
Niet-geïndustrialiseerde landen /Vluchtelingen	72.188	21,79	22	53,66	31,87	388.293
Geïndustrialiseerde landen	69.651	21,03	1	2,44	-18,59	5.227
<i>Totaal niet-Nederlanders:</i>	<i>331.262</i>	<i>100,00</i>	<i>41</i>	<i>100,00</i>	<i>0,00</i>	

Bron: CBS en eigen berekening.

TABEL 5 Aantal inwoners en gesubsidieerde migrantenorganisaties per etniciteit voor 2005

<i>Etniciteit</i>	<i>Totaal Amsterdam</i>	<i>%</i>	<i>Gesubsidieerde migranten-organisaties</i>	<i>%</i>	<i>Resultaat</i>	<i>Omvang verstrekte subsidies (€)</i>
Surinamers	71.248	19,81	3	8,11	-11,70	54.364
Antillianen	11.998	3,34		0,00	-3,34	0
Turken	37.585	10,45	7	18,92	8,47	151.276
Marokkanen	63.078	17,54	1	2,70	-14,84	34.260
Zuid-Europeanen	17.823	4,96	3	8,11	3,15	46.555
Niet-geïndustrialiseerde landen /Vluchtelingen	86.099	23,94	21	56,76	32,82	263.295
Geïndustrialiseerde landen	71.801	19,97	2	5,41	-14,56	27.850
<i>Totaal niet-Nederlanders:</i>	<i>359.632</i>	<i>100,00</i>	<i>37</i>	<i>100,00</i>	<i>0,00</i>	

Bron: CBS en eigen berekening. Toelichting: bij de omvang van de verstrekte subsidies in 2005 zijn alleen de periodieke subsidies opgenomen.

Deze tabellen laten een scheve verhouding zien tussen het inwonersaantal en het aantal gesubsidieerde organisaties per etniciteit in Amsterdam. Waar in 1995 nog enigszins sprake is van een rechte verhouding, is in 2005 de verhouding schever dan in de afgelopen tien jaar. Niet-geïndustrialiseerde landen en vluchtelingen maken in 2005 bijna 24 procent van de niet-Nederlandse bevolking in Amsterdam uit terwijl deze bijna 57 procent van de gesubsidieerde organisaties vertegenwoordigen. In de volgende tabel worden de verschuivingen per jaar beter zichtbaar.

TABEL 6 Verschuivingen qua etniciteit

<i>Aantal gesubsidieerde migrantenorganisaties per jaar</i>			
	1995	2000	2005
Surinamers	4	3	3
Antillianen	1	1	
Turken	5	7	7
Marokkanen	3	4	1
Zuid-Europeanen	5	3	3
Niet-geïndustrialiseerde landen/ Vluchtelingen	4	22	21
Geïndustrialiseerde landen		1	2
<i>Resultaat per jaar</i>			
	1995	2000	2005
Surinamers	-5,26	-14,35	-11,70
Antillianen	0,82	-1,07	-3,34
Turken	11,42	6,83	8,47
Marokkanen	-2,35	-6,86	-14,84
Zuid-Europeanen	16,39	2,17	3,15
Niet-geïndustrialiseerde landen/ Vluchtelingen	-1,63	31,87	32,82
Geïndustrialiseerde landen	-23,74	-18,59	-14,56
<i>Omvang verstrekte subsidie</i>			
	1995 (in €)	2000 (in €)	2005 (in €)
Surinamers	221.418	80.776	54.364
Antillianen	12.059	16.931	0
Turken	166.041	249.842	151.276
Marokkanen	88.250	119.623	34.260
Zuid-Europeanen	82.864	57.273	46.555
Niet-geïndustrialiseerde landen/ Vluchtelingen	89.023	388.293	263.295
Geïndustrialiseerde landen	0	5.227	27.850

Bron: CBS en eigen berekening. Toelichting: wanneer een resultaat in de min staat dan betekent dat ondervertegenwoordiging van deze etniciteit in het subsidiebeleid van Amsterdam op centraal stadsniveau, een plus betekent oververtegenwoordiging. De omvang van de verstrekte subsidies neemt in 2005 mede af doordat het budget voor periodieke subsidies minder was dan in 2000 (zie ook tabel 2).

Opvallend in tabel 6 zijn de verschuivingen voor Marokkanen, Zuid-Europeanen en de niet-geïndustrialiseerde landen en vluchtelingen. De laatste groep laat een verschuiving van 34 procent zien. De vier primaire groepen van het landelijk beleid zijn op uitzondering van de Turken allen ondervertegenwoordigd in 2005. Ook qua ontvangen subsidiebedrag gaan deze drie groepen er door de jaren heen het meeste op achteruit. De Marokkanen leveren in 2005 zelfs 61 procent van het subsidiebedrag uit 1995 in en 71 procent in ten opzichte van 2000. De door Vermeulen (2005) geconstateerde trend zet zich ook in de afgelopen tien jaar onverminderd voort: de Surinamers gaan er ten opzichte van 1995 met 75 procent op achteruit.

Waar komen deze onevenredigheden vandaan? Wat betreft de Turkse organisaties lijkt het aannemelijk dat zij relatief goed vertegenwoordigd zijn doordat binnen de Turkse gemeenschap relatief veel sociaal kapitaal is geaccumuleerd. De Turkse gemeenschap heeft een hecht netwerk van relaties die ondersteund wordt door een sterke institutionele structuur. Op deze manier socialiseren zij hun leden in de politieke cultuur van Nederland en stellen zij hen in de mogelijkheid om informatie over de politiek te vergaren (Tillie 2004). Onderzoek naar minderhedenorganisaties in Amsterdam wijst uit dat de Turkse gemeenschap hoge niveaus van politieke participatie laat zien vergeleken met andere etnische minderheden (Fennema en Tillie 1999). Dit kan een verklaring zijn waarom de Turkse organisaties de afgelopen tien jaar wel het hoofd boven water houden. Het sociaal kapitaal binnen de Turkse gemeenschap stelt Turkse organisaties in staat om beter administratieve verantwoording af te leggen aan de gemeente.

Als we kijken naar individuele organisaties, wordt een nog sterkere verschuiving zichtbaar. Tot de harde kern behoren een Chinese, Somalische, Griekse, Surinaams-Javaanse en twee Portugese organisaties. Deze organisaties hebben met succes een professionaliseringsslag gemaakt. Op één Turkse organisatie na, krijgen in 2005 alle 14 Marokkaanse, Turkse en Surinaamse en Antilliaanse organisaties die in 1995 werden gesubsidieerd, geen subsidie meer. De afval is ook op een ander vlak selectief: waar eerst ongeveer vijf vrouwenorganisaties worden gesubsidieerd, is dit er in 2005 nog maar één. Tijdens het onderzoek was nog geen definitief besluit genomen over de aanvraag van twee andere vrouwenorganisaties, mogelijk een indicatie dat DMO de subsidieaanvraag niet goed heeft bevonden maar wel graag de organisaties zou steunen. De vrouwenorganisaties kregen eerst structurele subsidie maar moeten nu ook, net als andere organisaties, voldoen aan de strengere eisen van de 'Bijzondere Subsidieverordening Integratie en Participatie' van 2004. Weer een andere vorm van selectiviteit zien we bij het politieke karakter van organisaties. In 1995 waren er een paar organisaties met een sterke antiracistische ideologie. Het duidelijkste voorbeeld is de Marokkaanse gastarbeidersorganisatie KMAN die jarenlang als vast aanspreekpunt voor de gemeente functioneerde, maar die nu uitgesloten is van zowel subsidies als politieke invloed. De

Turkse gastarbeidersorganisatie HTTB krijgt wel nog subsidie en is als enige activistische organisatie de uitzondering op de regel dat organisaties zich niet of nauwelijks politiek engageren. In al deze gevallen geldt dat organisaties niet zozeer afvallen doordat zij niet aan inhoudelijke eisen voldoen. We zien dus wel het verwachte verlies voor organisaties die zich toeleggen op het aanpakken van problemen maar op basis van deze gegevens vermoeden we dat de verklaring voor dit verlies niet schuilt in de aard van hun overtuigingen.

De aanwezigheid van vluchtelingenorganisaties lijkt raadselachtig maar kan begrepen worden in het licht van bovenstaande theoretische uiteenzetting. Vluchtelingen zijn doorgaans hoger opgeleid dan andere nieuwkomers en we kunnen dan ook verwachten dat zij beter in staat zijn een professionele subsidieaanvraag op te stellen. Daarnaast is het voor deze groep aannemelijk dat hun achterstand in veel geringer mate wordt verklaard door (al dan niet bewuste) uitsluiting dan door het gebrek aan individuele competenties. De nadruk die de gemeente legt op individuele integratie sluit dus goed aan bij de doelen die deze organisaties zich stellen, namelijk het snel integreren van gevluchte individuen in de Nederlandse samenleving (en niet bijvoorbeeld het versterken van de etnische groep binnen de Nederlandse samenleving als geheel). Hoewel we niet beschikken over betrouwbare gegevens over het sociaal kapitaal van vluchtelingen, vermoeden we dat deze kleine gemeenschappen waarvan de leden vaak slechts korte tijd in Nederland verkeren over het algemeen sterke onderlinge banden hebben.³

In deze sectie hebben we aangetoond dat het subsidiebeleid van de gemeente Amsterdam selectief is: sommige etnische gemeenschappen profiteren, andere verliezen. De aard van deze selectiviteit is zoals globaal zoals we verwachtten op basis van bovenstaande theoretische uiteenzetting: gemeenschappen met veel sociaal kapitaal (Turken) profiteren. Gemeenschappen die naast een relatief hoog opleidingsniveau ook nog een positieve instelling hebben ten aanzien van individuele integratie en diversiteit profiteren nog meer (vluchtelingen). Organisaties die vooral rechten opeisen of zich toeleggen op de politieke socialisatie van hun leden zijn juist van de lijstjes verdwenen. Opvallender nog dan de aanwezigheid van vluchtelingenorganisaties en het voortbestaan van subsidierelaties met Turkse organisaties, is de afwezigheid van Marokkaanse organisaties. Zij blijken überhaupt geen aanvragen (meer) in te dienen.

Conclusie

Overheden weten nog steeds niet hoe zij om moeten gaan met etnisch en cultureel verschil. Benaderingen die de nadruk leggen op groepsidentiteiten (gevat onder de brede noemer van het multiculturalisme) zijn de laatste jaren sterk bekritiseerd. Om allerlei redenen is het tegenwoordig *not done* om migranten als groep te beschouwen of hen met een economische achterstand te

associëren. Tegelijkertijd wordt de behoefte gevoeld om op de een of andere manier etniciteit of culturele diversiteit een plek te geven binnen bestuur en beleid. In dit artikel hebben we een oplossingsrichting onderzocht die in de afgelopen jaren flink aan populariteit heeft gewonnen en dat naar alle waarschijnlijkheid de komende jaren ook zal blijven doen, namelijk een diversiteitsbeleid dat zich richt op verschillen tussen individuen in plaats van groepen en op kansen in plaats van problemen. We hebben geen filosofische beschouwing gegeven van deze individualistische en positieve insteek, maar in plaats daarvan geprobeerd na te gaan wat de concrete institutionele effecten zijn. Dat deden we door subsidierelaties van de Gemeente Amsterdam onder de loep te nemen. Het bleek dat zich tamelijk drastische verschuivingen hadden voorgedaan die het beste kunnen worden begrepen als uitkomst van een (door niemand geplande) interactie tussen progressieve kritiek op het multiculturalisme (dat identiteiten zou verabsoluteren) en de neoliberalisering van stedelijk beleid. Deze krachten werken harmonieus met elkaar. Het individualisme van het neoliberale vertoog sluit uitstekend aan bij de afkeer tegen het groepsdenken van (conservatieve én progressieve) antimulticulturalisten. De projectmatige benadering die aansluit bij de, voor het neoliberalisme typerende, marktsimulaties strookt met het postmulticulturele idee dat groepen in telkens verschillende samenstellingen activiteiten moeten ondernemen.

Toch is het tot op zekere hoogte wel mogelijk de effecten van het neoliberalisme en het postmulticulturalisme te onderscheiden. Door het postmulticulturalisme wordt nu als eis gesteld dat activiteiten etnisch gemengd moeten zijn. De vrees voor etnische groepsvorming is nieuw en bovendien opvallend omdat op bijvoorbeeld het gebied van leeftijd, politieke overtuiging, sekse of religie beduidend minder eisen worden gesteld. Vandaar dat nu heel andere activiteiten worden gesubsidieerd dan voorheen. Dat is ook de bedoeling van de gemeente.

Maar niet alleen de aard van de activiteiten veranderd. Er zijn ook veranderende machtsrelaties binnen de *civil society* die goed begrepen kunnen door de notie van het neoliberalisme bij de analyse te betrekken. Neoliberalisme verwijst naar de opkomst van marktsimulaties binnen bestuurlijke relaties. Dit betekent dat de gemeente zichzelf meer en meer ziet als vrager die eisen kan stellen aan organisaties. Zij moeten zich pro-actief, professioneel en positief opstellen. Zoals in het huidige economische discours bedrijven niet afhankelijk mogen zijn van subsidie, zo heeft de financiële ondersteuning van etnische organisatievorming geen plaats meer binnen het huidige subsidiebeleid. Zwakke organisaties moeten via marktwerking plaatsmaken voor organisaties die op eigen benen kunnen staan, die kunnen laten zien dat ze efficiënt met de subsidies omgaan en die aan de – door het postmulticulturalisme gevormde – vraag van de gemeente kunnen voldoen. Die hogere eisen leiden tot betere prestaties op het gebied van administratieve verantwoording van subsidieontvangers. Sommige organisaties blijken heel goed in staat om activiteiten op te

zetten die de gemeente graag ondersteunt. In de praktijk zijn het met name Turkse organisaties en vluchtelingenorganisaties die profiteren. Zij hebben relatief veel sociaal en cultureel kapitaal en zijn daarom in staat om aan de behoeftes van de gemeente te voldoen. Maar we hebben benadrukt dat er ook negatieve effecten zijn. Er zijn veel organisaties die moeilijk aan de eisen kunnen voldoen. De administratieve eisen verzwaren daarmee de ook al aangescherpte inhoudelijke eisen. Organisaties en gemeenschappen met weinig sociaal en cultureel kapitaal – dat wil zeggen: met weinig interne cohesie en vaardigheden om lucratieve subsidierelaties te onderhouden – ondervinden negatieve effecten. Die laten zich vooral gelden bij de Marokkaanse organisaties.

Ons onderzoek heeft beperkingen. De gemeente heeft bijvoorbeeld laten weten dat stadsdelen tegenwoordig de subsidiëring van sociaal-cultureel werk op zich hebben genomen en minder strenge inhoudelijke eisen stellen aan subsidies. Hierdoor zouden de negatieve effecten die voortkomen uit het stedelijk beleid, deels worden opgevangen. Dat zou kunnen maar er is geen reden om hiervan uit te gaan. Vooronderzoek laat zien dat op stadsdeelniveau de roep om professionaliteit en accountability groter wordt en tevens zijn de subsidiebudgetten bij de stadsdelen gering. Ook geldt dat een studie naar de werkwijze en de rol van migrantenorganisaties misschien een ander beeld laat zien. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat zij, om wat voor reden dan ook, de gemeente niet langer beschouwen als een interessante bron van financiering.

Meer onderzoek is dus nodig maar onze resultaten laten hoe dan ook zien dat zich nieuwe scheidslijnen aftekenen in de neoliberale stad. Vanuit de stedelijke politiek is achterstand niet langer een reden om organisaties te financieren, de positieve bijdrage die organisaties aan de stad leveren staat nu centraal in beleidsstukken. Dit nieuwe discours heeft grote institutionele repercussies. Niet alleen kunnen organisaties tegenwoordig niet langer rekenen op duurzame steun van de overheid, ook blijkt dat groepen die sociaal of cultureel kapitaal ontberen nu geen kans meer hebben om voor gemeentelijke subsidie in aanmerking te komen. De gevolgen zijn voorspelbaar: de groepen die in alle opzichten de grootste achterstand hebben, worden ook politiek gemarginaliseerd doordat hen het instrument uit handen wordt genomen om zich te duurzaam te organiseren.

Noten

¹ We noemen organisaties die aan deze eis voldoen 'professionele organisaties'. Het gaat echter nadrukkelijk niet om organisaties die professioneel zijn volgens de definitie van bijvoorbeeld Freidson (2001) die discretionaire bevoegdheid beschouwt als kenmerkende eigenschap van professionals. Met professioneel bedoelen wij simpelweg dat organisaties geen amateuristische indruk maken en bekwaam zijn in het presenteren van hun resultaten.

² Als kanttekening bij de toenemende rol van professionaliteit moet vermeld worden dat de administratie van de organisaties in 2005 nog steeds te wensen overlaat. De administratie van het ledenbestand oogt bijvoorbeeld soms onduidelijk of manipulatief.

3 Een heel andere reden voor de oververtegenwoordiging van vluchtelingen, zou kunnen zijn dat zij minder kans maken op subsidie van stadsdelen omdat hun aantallen klein zijn en ze verspreid over de stad wonen – dat is de reden die de DMO noemt. Of en in hoeverre dit inderdaad zo is, kan alleen beantwoord worden door ook stadsdelen bij het onderzoek te betrekken. Aangezien de eis dat de achterban verspreid over de stad moet worden voor alle onderzochte jaren geldt en stadsdelen al sinds het begin van de jaren negentig bestaan, verwachten wij niet dat deze eis een verklaring biedt voor de verschuivingen die wij waarnemen.

Literatuur

- Amin, A. (2002) Ethnicity and the multicultural city: Living with diversity. *Environment and Planning A* 34 (6) 959-980.
- Barry, B. (2001) *Culture and equality: An egalitarian critique of multiculturalism*. Cambridge: Polity Press.
- Bauböck, R. (2003) Reinventing urban citizenship. *Citizenship Studies* 7 (2) 139-159.
- Baumann, G. (1996) *Contesting culture: Discourses of identity in multi-ethnic London*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boudon, R. (1982) *The unintended consequences of social action*. Londen: MacMillan.
- Brenner, N. en N. Theodore (2002) Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism. *Antipode* 34 (3) 349-379.
- Brink, G. van de en D. de Ruijter (2003) *Marginaal of modern? Bestuurlijk advies inzake burgerschap onder migranten in Rotterdam*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Bruijn, H. de (2001) *Prestatiemeting in de publieke sector: Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.
- Cliteur, P. (2004) *De neutrale staat, het bijzonder onderwijs en de multiculturele samenleving*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Cornell, D. en S. Murphy (2002) Anti-racism, multiculturalism and the ethics of identification. *Philosophy & social criticism* 28 (4) 419-449.
- Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Evaluatie Bijzondere Subsidieverordening Stedelijke Allochtone Zelforganisaties*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2004) *Handleiding bij de Bijzondere subsidieverordening integratie en participatie (S1P)*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Dienst Onderzoek en Statistiek (2004) *Amsterdam in cijfers*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Duyvendak, J.W. (2003) *Accountability: De trend, Conferentie 'beantwoorden en verantwoorden'*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Ellian, A. (2005) *Brieven van een Pers: Over Nederlands en islamitisch kannibalisme*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Entzinger, H. (2002) *Voorbij de multiculturele samenleving*. Assen: Van Gorcum.
- Fainstein, S. (2000) The egalitarian city: Images of Amsterdam. In: L. Deben, W. Heine-meijer and D. van der Vaart (eds.) *Understanding Amsterdam: Essays on economic vitality, city life and urban form*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Fennema, M. en J. Tillie (1999) Political participation and political trust in Amsterdam: Civic communities and ethnic networks. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25 (4) 703-727.
- Florida, R. (2005) *Cities and the creative class*. Londen: Routledge.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity.
- Gemeente Amsterdam (1999) *De kracht van een diverse stad: Uitgangspunten van het diversiteitsbeleid van de gemeente Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2003) *Erbij horen en meedoen: Uitgangspunten voor integratie in de gemeente Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

- Hall, T. en P. Hubbard (red.) (1998) *The entrepreneurial city: Geographies of politics, regime and representation*. Chichester: John Wiley.
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism. *Geographiska Annaler* 71B (1) 3-17.
- Harvey, D. (1990) *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Huntington, S. (2004) *Who are we? The challenges to America's national identity*. New York: Simon & Schuster.
- Jordan, B. en C. Jordan (2000) *Social work and the third way: Tough love as social policy*. London: Sage.
- Kremer, M. en L. Verplancke (2004) *Opbouwwerkers als mondige professionals: De praktijk van accountability, marktwerking en vraaggericht werken op het lokale niveau*. Den Haag: Dr. Gradus Hendriks Stichting.
- Osborne, D. en T. Gaebler (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Peck, J. (2001) Neoliberalizing states: Thin policies, hard outcomes. *Progress in Human Geography* 25 (3) 445-455.
- Peck, J. en A. Tickell (2002) Neoliberalizing space. *Antipode* 34 (3) 380-405.
- Pels, D. (2005) *Een zwak voor Nederland: Ideeën voor een nieuwe politiek*. Amsterdam: Anthos.
- Philipse, H. (27 september 2003) Stop de tribalisering van Nederland: Veel allochtonen nemen waarden mee die niet passen in onze samenleving. *NRC Handelsblad*.
- Power, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000) *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. en L. Feldstein (2003) *Better together: Restoring the American community*. New York: Simon & Schuster.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005) *Niet langer met de ruggen naar elkaar*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rath, J., A. Meyer en T. Sunier (1997) The establishment of Islamic institutions in a de-pillarizing society. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 88(4) 389-395.
- Scheffer, P. (29 januari 2000) Het multiculturele drama. *NRC Handelsblad*.
- Soja, E. (2000) The stimulus of a little confusion. In: L. Deben, W. Heinemeijer en D. van der Vaart (eds.), *Understanding Amsterdam: Essays on economic vitality, city life and urban form*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Swyngedouw, E. (1996) Reconstructing citizenship, the re-scaling of the state and the new authoritarianism. *Urban Studies* 33 (8) 1499-1520.
- Tillie, J. (2004) Social Capital of Organisations and Their Members: Explaining the Political Integration of Immigrants in Amsterdam. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30 (3) 529-541.
- Uitermark, J. (2004) The co-optation of squatters in Amsterdam and the emergence of a movement meritocracy: A critical reply to Pruijt. *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (3) 687-698.
- Uitermark, J., U. Rossi en H. van Houtum (2005) Reinventing multiculturalism: Urban citizenship and the negotiation of ethnic diversity in Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (3) 622-640.
- Vermeulen, F. (2005) *The immigrant organising process: The emergence and persistence of Turkish immigrant organisations in Amsterdam and Berlin and Surinamese organisations in Amsterdam 1960-2000*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Vertovec, S. (1996) Multiculturalism, culturalism and public incorporation. *Ethnic and Racial Studies* 19 (1) 49-69.